

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2017 4

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

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001

„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című
projekt keretében került kiadásra.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 4. SZÁM

köszöntő	KISS GYÖRGY	
tudományos közlemények/ tanulmányok	LAJOS Cs. KISS	
	• Wie ist staatstheoretische Grundlagenforschung möglich? Entwurf und Strategie	4
	KÁRTYÁS GÁBOR	
	• A közszolgálati életpályák jogi szabályozása. Felelősségi jogviszonyok a közszolgálatban (köztisztviselők, közalkalmazottak, köztulajdonban lévő munkáltatóval munkajogviszonyban álló munkavállalók)	30
	KLOTZ PÉTER	
	• A szervezeti kockázatok feltárása – a munkakörök kockázatelemzésében rejlő lehetőségek	46
	KOVÁCS GYÖRGY	
	• A magyar közgazdasági gondolkodás kezdetei és a konzervatív gazdaságfelfogás I. rész – A kameralizmus és a korai magyar közgazdasági gondolkodás	66
	KUN ATTILA	
	• A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a tisztviselő jogállására	88
	LENTNER CSABA – NOVOSZÁTH PÉTER – SÁGI JUDIT	
	• A magyar családpolitika és a születésszám alakulásának egyes kiemelt területei demográfiai, szociológiai és állampénzügyi vetületben, nemzetközi kitekintéssel	106
	MÉLYPATAKI GÁBOR	
	• A civil közszolgálat terjedelmének határai	134
	GYÖRGYI NYIKOS – GÁBOR SOÓS	
	• Public Procurement Controls in Hungary	144

nemzetközi	KISS LILLA NÓRA	
kitekintés	• Európai közjog az integrációs paradigma változásának fényében	170
szemle	HORNYÁK ZSÓFIA	
	• A mezőgazdasági föld mint természeti erőforrás	188
	KOI GYULA	
	• Egyed István és a magyar közigazgatási jogtudomány	206
	NÁNÁSI LÁSZLÓ	
	• Az ügyészi funkció a rendi kori Magyarországon	222
	ROKOLYA GÁBOR	
	• A kádári konszolidáció közjegyzősége (1962–1988)	238
	VIRÁG EDIT	
	• Az adóhatóság szankciós jellegű eljárásai fizetéseképtelenség esetén	262
Publikációs felhívás		274
Impresszum		278

LECTORI SALUTEM!

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2017. évi 4. száma több téma kutatási eredményének adott megjelenési lehetőséget. Az egyik a közszolgálati életpálya különböző aspektusait dolgozza fel, nevezetesen a felelősségi viszonyokat, az egyes közszolgálati jogviszonyok alanyi körét, valamint magának a közszolgálatnak a terjedelmét. A lap ismételtén foglalkozik az államtudomány alapvető kérdéseivel, többek között az államelméleti kutatások különböző megközelítéseivel és azok kritikai elemzésével. Ebben a számban egy terjedelmesebb német nyelvű tanulmány tárgyalja ezt a problematikát.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen egyre nagyobb hangsúlyt kap a közgazdasági diszciplínák kutatása és oktatása. Egy tanulmány közgazdasági elmélettörténeti szempontból vizsgálja meg, hogy a 18. század vége és a 19. század közepe közötti időszakban a fő áramlatú nyugat-európai közgazdasági iskolákkal szemben a közép-európai térségben milyen alternatív közgazdasági megközelítések fogalmazódtak meg, és ezek hogyan tükröződtek a korabeli magyar közgazdasági gondolkodásban.

A közélet tisztaságának elemzése számos területet foglal magában, az egyik ilyen a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök objektív meghatározásának módszere. Tanulmányunk a munkaköri kockázatelemzés nemzetközi példáinak bemutatását követően a szervezeti kockázatelemzés és a belső kontrollrendszer összefüggéseit elemzi. Egy másik tanulmány a 2010 utáni magyar családtámogatási rendszer demográfiai, szociológiai összefüggéseit elemzi állampénzügyi dinamikában, nemzetközi kitekintéssel.

Mindegyik munka a magyar közélet egyik aktuális és mozgásban lévő területével foglalkozik tudományos igényességgel és széles körű nemzetközi kitekintéssel.

Pro Publico Bono!

Kiss György
a szerkesztőbizottság elnöke

Lajos Cs. Kiss

WIE IST STAATSTHEORETISCHE GRUNDLAGENFORSCHUNG MÖGLICH? ENTWURF UND STRATEGIE¹

Prof. Dr. Cs. Kiss Lajos egyetemi tanár, kutatóprofesszor, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Államkutatási és Fejlesztési Intézet, cs.kiss.lajos@uni-nke.hu

Prof. Dr. Lajos Cs. Kiss, Universitätsprofessor, Forschungsprofessor, Nationale Universität für den Öffentlichen Dienst, Institut für Staatsforschung und Entwicklung, cs.kiss.lajos@uni-nke.hu

A magyar államtudomány jelenlegi helyzetében elkerülhetlenné vált az államelméleti kutatás paradigmatis irányzatainak kritikai áttekintése, s az európai államtani hagyományhoz szorosan kapcsolódva a kutatás új irányának, koncepciójának, alapfogalmainak a kidolgozása. A kutatás végcélja az állam reflexív elméletének a megalkotása, amely egyszerre a tárgy (állam) és a tárgy megfigyelőjének (államtudomány) az elméleteként épül fel, s ebben a formában az államtudományok metaelméleteként szolgál. A tanulmány azon a meggyőződésen alapul, hogy az állam reflexív elmélete csak alapkutatások keretében dolgozható ki.

KULCSSZAVAK:

államelmélet, általános államtan, állammegértés, államcél, államfunkció, kormányzás, jó állam

¹ Der Aufsatz wurde im Rahmen des Prioritätsprogramms (Entwicklung des Öffentlichen Dienstes gerichtet auf gute Regierungsführung; Identitätsnummer: KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001; Titel des Teilforschungsprogramms: Staatstheoretische Grundlagenforschung 2016–2018) im Auftrag der Nationalen Universität für den Öffentlichen Dienst (NUÖD) erstellt. Der Aufsatz, der eine erweiterte und fortentwickelte Version des im Rahmen des Projekts eingereichten Forschungsplans ist, dient als Grundlage für die Zusammenarbeit mit Partnerinstitutionen und bietet einen möglichen Ansatzpunkt für die gemeinsame Diskussion über die Staatslehre bzw. die Staatstheorie.

In the present situation of the Hungarian political science, a critical review of paradigmatic trends of research in political theory and the elaboration of a new direction, concept and fundamental terms of the research – closely linked to the European political science tradition – has become inevitable. The ultimate goal of the research is the creation of a reflexive theory of the state, which is constructed as the theory of the object (state) and its observer (political science) at the same time, and in this form serves as the meta-theory of political sciences. The study is based on the conviction that a reflexive theory of the state can only be elaborated within the framework of fundamental research.

KEYWORDS:

theory of the state, „allgemeine Staatslehre“, understanding of the state, aim of the state, function of the state, theory of the government, good governance

1. PROBLEMSTELLUNG

Eine allgemeine Staatstheorie, konzeptualisiert nach Paradigmen, bzw. Forschungsprogramme zur Tradition der europäischen Staatslehre² gab es in der ungarischen Rechtswissenschaft nicht, und solche sind auch heute nicht vorhanden, höchstens in Ansätzen, die völlig unabhängig voneinander, ohne jede Auseinandersetzung und gegenseitige diskursive Überprüfung existieren.

Hinsichtlich dieser semantischen Tatsache und des heutigen Standes des euroatlantischen staatstheoretischen Diskurses³ geht das Forschungsvorhaben von der Annahme aus, dass eine allgemeine Staatstheorie – in deren Rahmen versucht wird, eine Identifikation und vollständige (allseitige) Beschreibung des Staatsphänomens zu liefern – vermutlich nur im Kontext der Auseinandersetzung mit den soziologischen Gesellschaftstheorien ausgearbeitet werden kann. Aus dieser Annahme folgt, dass die Theoriekonstruktion auf eine Herangehensweise angewiesen ist, die einen dazu zwingt, die Grenzen des Geltungsbereichs des rechts- und der politikwissenschaftlichen Erkennens zu überschreiten und dadurch auf einem anderen Reflexionsniveau beide zu umfassen und miteinander zu vereinen. Aber wenn man sich auf überzeugende Weise und auch erfolgversprechend mit den Konstitutionsproblemen einer möglichen allgemeinen Staatstheorie auseinandersetzen will, muss die Grundannahme des Forschungsvorhabens strenger formuliert werden: Eine

² Abgesehen von der im begrifflichen Rahmen des wissenschaftlichen Sozialismus konzipierten Staatstheorie, die im Zeitalter der politischen Wende in postkommunistischen ostmitteleuropäischen Staaten von der politisch-juristischen Theorie des bürgerlichen Rechtsstaates bzw. der Lehre von der *rule of law* radikal abgelöst wurde.

³ Das Verhältnis der deutschen Rechtswissenschaft zur Staatsproblematik und die grundsätzlich paradoxe Charakteristik der momentanen geistesgeschichtlichen Staatsauffassung des modernen Staatsverständnisses kommen in den Thematisierungen bezüglich der Positionierung der Erscheinung „Staat“ und der Einordnung der Staatslehre im System der Disziplinen sehr gut zum Ausdruck. Diese verwenden Bilder wie „Abschied und Rückkehr“, „Aufstieg und Untergang“, „Verabschiedung und Wiederentdeckung“ und beweisen dadurch die unbestreitbar existenzielle Bedeutung des Staates. Das Vorhandensein des Staatsdiskurses und die scheinbare Unbeherrschbarkeit der Auslegungskomplexität – insbesondere im sich verschärfenden Streit über die Staatlichkeit der Europäischen Union – weisen eindeutig darauf hin, dass der Staat als strukturell-funktionales Problem ständig einer Auslegung und Lösung bedarf. Dazu siehe vor allem: VOIGT, Rüdiger (Hrsg.): *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993.; CREFELD, Martin von: *Aufstieg und Untergang des Staates*, Gerling Akademie Verlag, München, 1999; VOSSKUHL, Andreas – BLUMKE, Christian – MEINEL, Florian (Hrsg.): *Verabschiedung und Wiederentdeckung des Staates im Spannungsfeld der Disziplinen*, Duncker & Humblot, Berlin, 2013. Die von der Nomos Verlagsgesellschaft (Baden-Baden) und vom Felix Steiner Verlag (Stuttgart) mit dem Titel *Staatsverständnisse* bzw. *Staatsdiskurse* herausgegebenen Reihen zeigen die existenzielle Bedeutung und wissenschaftliche Wichtigkeit der Staatsproblematik. Zusammensetzung und Schwerpunkte der Vorlesungen und Übungen an den rechtswissenschaftlichen Fakultäten deutscher Universitäten sowie die Forschungsrichtungen im Mainstream bezeugen jedoch gerade das Gegenteil.

wahrheits-, konsens- und konkurrenzfähige Staatstheorie lässt sich nur im Rahmen der Theorie der Sozialität erarbeiten.⁴

Die Darlegung und Rechtfertigung unserer These setzt eine parallele Thematisierung der semantischen und der strukturellen Ebenen der soziokulturellen Evolution voraus und erfordert die ideen- und theoriegeschichtliche bzw. wissenssoziologische Deutung der europäischen rechts-, staats- und gesellschaftstheoretischen Tradition, außerdem die analytische Beschreibung der Anknüpfungspunkte innerhalb dieser Tradition, d. h. diejenige Methode der Rekonstruktion, die sich nach dem tatsächlichen strukturellen Verlauf der europäischen und der ungarischen Staatsentwicklungen richtet.

Es wird in der Grundlagenforschung zwischen vier sinngemäß zusammenhängenden Forschungsrichtungen bzw. Programmen der Theoriekonstruktion (Meilensteinen) unterschieden: I. allgemeine Staatstheorie; II. Staatsverständnisse der historischen Nationalstaatsentwicklungen: Staatslehre und Staatstheorie; III. Theorie der Staatsfunktionen und des Regierens; IV. Theorie des „guten Staates“. Die Forschungsrichtungen werden aus formaler Sicht der funktionellen Allgemeinheit durch Theorien der Staatsfunktionen (des Regierens) und des „guten Staates“ miteinander verbunden und auf die Problemebene der funktionsspezifischen Anwendungsfelder (Systemrationalitäten) umgeleitet. Mittels dieses Verfahrens lassen sich die verschiedenen, miteinander zusammenhängenden Abstraktionsebenen der begrifflichen Auffassung des als gesellschaftliches, politisches und juristisches Phänomen identifizierten Staates in Form eines Grunddiskurses einigen und dadurch synoptisch miteinander verknüpfen. Auf diese Art und Weise wird es möglich, eine umfassende theoretische Beschreibung des Phänomens Staat zu geben. Das Forschungsvorhaben wird von der Überzeugung geleitet, dass man nur aufgrund einer vollständigen

⁴ Diese Änderung der Betrachtungsweise erfordert eine Loslösung der staatstheoretischen Begriffsbildung sowohl vom politischen als auch vom staatsrechtlichen Diskurs. Die Kennzeichen der Wahrheits-, Konsens- und Konkurrenzfähigkeit beschreiben das Emergenzniveau der Staatstheorie; die Kennzeichen der Emergenz bedürfen, jedes einzeln, aber auch in ihrer gemeinsamen Anwendung einer Begründung. Die Beurteilung der Wahrheitsfähigkeit hängt von der angewendeten Wahrheitstheorie ab, die die gemäß den Korrespondenz-, Kohärenz- und Diskurstheorien etc. bestimmten spezifischen Wahrheitsvoraussetzungen aufeinander abstimmen kann. Die Beurteilung der Konsensfähigkeit hängt von der Möglichkeit der Schaffung einer gemeinsamen Denkgrundlage und von der Überzeugungskraft der Theorie ab, die imstande ist, die Trennung des politischen und des wissenschaftlichen Diskurses voneinander bzw. ihre Verknüpfungspunkte zu beschreiben. In diesem Zusammenhang besteht die Aufgabe der Grundlagenforschung darin, die im ideologischen Muster der Modernität, im geistigen Wettbewerb zwischen Liberalismus, Konservatismus, Sozialismus und Nationalismus entstandenen normativen „politischen Staatstheorien“ zu formalisieren, Modelle im Rahmen der funktionalistischen Annäherung an die soziologische Gesellschaftstheorie auszuarbeiten und diese in den staatstheoretischen Diskurs über- bzw. zurückzuführen. Die Beurteilung der Konkurrenzfähigkeit hängt davon ab, ob und auf welche Art und Weise und in welcher Tiefe die Ergebnisse der Grundlagenforschung fähig sind, zu Elementen des so genannten wissenschaftlichen Mainstreams zu werden.

Beschreibung dieser Art imstande sein kann, Strukturformen und Gesetzmäßigkeiten des staatlichen Funktionierens und der staatlichen Entwicklung zu erkennen.⁵

2. RELEVANZ

Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens wird zum ersten Mal eine Diagnose und fächerübergreifende Bestandsaufnahme der ungarischen Staatstheorie unternommen. Aufgrund des Ergebnisses wird versucht, durch Zusammenschauen der europäischen und ungarischen theoretischen Überlieferung ein umfassendes Bild der gegenwärtigen Lage des Staatsverständnisses überhaupt und der möglichen Verknüpfungen, Einfügungen der staatstheoretischen Auffassungen, Forschungsrichtungen/-programme etc. zu skizzieren. Durch diese Bestandsaufnahme und die Erstellung eines staatstheoretischen Lageberichts dieser Art arbeitet das Forschungsvorhaben daraufhin, den heimischen staatstheoretischen Diskurs auf ein neues Niveau zu erheben, die erkenntnistheoretisch-methodologischen Voraussetzungen der staatstheoretischen Begriffsbildung zu bestimmen und mögliche Ansatzpunkte der Konstitution einer allgemeinen Theorie des Staates auf konsensfähige Weise zu erläutern. Daran anknüpfend müssen im Rahmen des Forschungsvorhabens zwei miteinander verbundene, zu grundlegenden Missverständnissen führende Thesen geklärt werden, um dadurch die deutsch-österreichische Tradition der Staatslehre ins rechte Licht zu rücken. (a) Die erste These bezieht sich auf die im wissenssoziologisch aufgefassten Entstehungskontext verankerte Einstellung und den Blickwinkel der Staatslehre. Nach ihnen gehört die Staatslehre wegen einer zu starken „Überdachung“ durch „eine spezifisch deutsche vordemokratische Tradition“ nicht eindeutig zum Bereich der Wissenschaft, folglich sind die durch sie herausgearbeiteten Staatsbegriffe nicht geeignet, wissenschaftliche Kategorien zu sein.⁶ (b) Die zweite, auf das Begründungsproblem bezogene These verknüpft sich mit der ersteren. Die Staatslehre geht, aus begründungstheoretischer Sicht betrachtet, von der Annahme „der vorrechtlichen Existenz des Staates“ aus. Daraus folgt die Behauptung, dass der Staat dem Recht nicht nur ontologisch, sondern auch logisch vorausgeht. Dementsprechend ergeben sich aus dieser Annahme die folgenden außerwissenschaftlichen Konsequenzen: Die Vertreter der Staatslehre denken, ohne es zu wollen und zu wissen,

⁵ Teil dieser Forschungsrichtung ist die Forschung mit dem Titel *Historische Kontexte der Staatswissenschaft*, die eine vergleichende Rekonstruktion der Entwicklungsgeschichte der ungarischen Staatstheorie und Staatswissenschaft unternimmt. Zur Durchführung des Vorhabens wurde von Rechtshistorikern, Soziologen und Politikern eine selbstständige Forschungswerkstatt eingerichtet.

⁶ „Für den Staatsbegriff der deutschen staatstheoretischen Tradition bleibt es bei der Feststellung, dass er zu stark einer spezifisch deutschen vordemokratischen Tradition verhangen bleibt, um als wissenschaftliche Kategorie taugen zu können.“ (MÖLLERS, Christoph: *Staat als Argument*, Zweite Auflage. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 2011). Es sei zu dieser Bewertung angemerkt, dass es sich im Falle dieser weitverzweigten Tradition um miteinander konkurrierende Staatsbegriffe, die unausweichliche Perspektivität des Staatsphänomens, grundverschiedene Stand- und Gesichtspunkte des Staates handelt, durch deren komplexe Zusammenfügungen sich ein Horizont der noch nicht durchdachten, diskursiv noch nicht überprüften Möglichkeiten der Theoriekonstruktionen auf tut.

von vornherein auf eine vordemokratische Art und Weise, im verfassungsrechtlichen bzw. verfassungstheoretischen Diskurs müssen sie von selbst gegen den Verfassungsstaat argumentieren und aus diesem Grund verfassungsstaatsfeindliche Konsequenzen in Kauf nehmen; all das führt unvermeidlich zur Herabsetzung der Relevanz der Staatslehre.⁷

Das erste Missverständnis besteht in der vermutlich ungewollten Vermengung des wissenschaftlichen mit dem politischen Diskurs, demzufolge ist die staatstheoretische Problematik unmerklich auf die Ebene des Politischen hinübergelitten, und fortan kann man sie nur noch im ideologischen Argumentationskontext behandeln. Die von politisch-ideologischen Überlegungen geleitete staatstheoretische Forschung wird dadurch in den Dienst des Schutzes des bestehenden, üblicherweise von Ideen der liberalen Demokratie her interpretierten Verfassungsstaates gestellt. Das alles führt letztendlich zur absurden Gegenüberstellung der Begriffe Staat und Verfassung. In der sich als Mainstream zeigenden europäischen Verfassungstheorie hat die Gegenbegriffsbildung solchen Charakters die offensichtliche Funktion, die erkenntnistheoretisch-methodologisch-operationale Irrelevanz der Staatslehre zu beweisen und dadurch ihren Ausschluss aus dem verfassungsrechtlichen Diskurs wissenschaftlich zu legitimieren.

Demgegenüber ist unser Forschungsvorhaben bestrebt, aufgrund einer klaren Unterscheidung zwischen den wissenschaftlichen, politischen und rechtlichen Diskursebenen und -logiken die Staatslehre „staatstheoretisch“ von der Staatsrechtslehre abzugrenzen und sie als selbstständiges Problem- und Forschungsfeld zu bestimmen, von dem diskussions- und wahrheitsfähige Ansätze zur Konstitution einer Staatstheorie gewonnen werden können. Daran anknüpfend sollen, streng im Bereich der Wissenschaft bleibend, diejenigen Unklarheiten, die mit dem inter- bzw. multidisziplinären Charakter der staatswissenschaftlichen Forschung zusammenhängen, aufgehoben werden.

Das zweite Missverständnis liegt in der einseitigen, verengten Auslegung und in der Handhabung der deutsch-österreichischen Staatslehretradition. An der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert haben sich als Ergebnis des geistigen Konkurrenzkampfes zwischen Rechtswissenschaft und Soziologie im Werk von Georg Jellinek, Max Weber, Carl Schmitt, Hans Kelsen⁸, Hermann Heller, Rudolf Smend und später Niklas Luhmann neue Formvarianten des soziologischen Begriffs des Staates entfaltet, deren theoriekonstitutive Bedeutung und Emergenzfähigkeit in mancherlei Hinsicht unberücksichtigt bleibt. Falls man den wissenschaftlich-operationellen Sinn einer unabhängigen, selbstgesteuerten staats-theoretischen Forschung und auch die Würde einer großen, wirkungsvollen Tradition

⁷ Die Schlussfolgerung in Paradoxon-Form ausgedrückt: In einer verfassungsstaatlichen (liberalen) Demokratie muss sich die vordemokratisch eingestellte Staatslehre durch ihr fehlerhaftes Begründungsverfahren mit logischer Notwendigkeit selbst aufheben.

⁸ In diesem Zusammenhang gilt Hans Kelsens Rechtsstaatsbegriff als Gegenparadigma zum soziologischen Staatsbegriff. (Vgl. KELSEN, HANS: *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff. Eine kritische Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Recht*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1928; Hans Kelsen: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin 1925, Verlag von Julius Springer.)

überhaupt bewahren will, muss man in derselben Tradition einen anderen Weg suchen, auf dem man zu ihr selbst zurückkehren kann.

Im Laufe der Erarbeitung des Forschungsentwurfs waren und sind wir von der zur Überzeugung gewordenen Einsicht geleitet, dass beide Fehlinterpretationen – ausgehend von der Betrachtungsweise einer allgemeinen Theorie des Staates, die im Einklang mit den Theorien der Sozialität auszuarbeiten ist – auf konsensfähige Art und Weise beseitigt werden können.⁹

3. FORSCHUNGSRICHTUNGEN

3.1. Allgemeine Staatstheorie

Die Einheitlichkeit des Forschungsablaufs soll – durch die Bestimmung der Vorbedingungen, Ziele und Aufgaben – in einem Fundamentaldiskurs über die Konstitutionsmöglichkeiten einer allgemeinen Theorie des Staates geschaffen werden. In diesem auf die Ausarbeitung einer allgemeinen Staatstheorie gerichteten Diskurs findet die Koordination der Organisation und der Durchführung der Teilforschungsprogramme statt.

Vorbedingung. Im Rahmen des grundlegenden Fundamentaldiskurses wird versucht, (a) den aktuellen Zustand der ungarischen staatstheoretischen Standpunkte und Richtungen sowie die Auseinandersetzungen und möglichen Verknüpfungen zwischen ihnen zu erfassen, (b) aufgrund der konsensfähigen Durchführung einer staatstheoretischen Lageanalyse die erkenntnistheoretisch-methodologischen Voraussetzungen und die möglichen Ansatzpunkte der Theoriekonstruktion darzustellen, (c) stichhaltige, starke Beweisgründe für eine problem- und gegenstandsgerechte Wiedereinführung der Herangehensweise der soziologischen Gesellschaftstheorien im laufenden staatstheoretischen Diskurs zu erarbeiten. In Anbetracht dieser Vorbedingungen (besonders Punkt c) kann man wohl für eine reflexive staatstheoretische Auffassung argumentieren, das heißt, die Frage nach einer Staatstheorie stellen und beantworten, die imstande ist, zugleich eine Theorie des Erkenntnisobjekts und des wissenschaftlichen Beobachters dieses Objekts zu sein.

Ziel. Das Forschungsvorhaben verfolgt folgende Ziele: (a) Positionierung der Staatswissenschaften als selbstständige Klasse der durch gemeinsame Problemstellungen und Forschungsfelder miteinander verbundenen Wissenschaftszweige innerhalb des Systems der Sozialwissenschaften – anhand der reflexiven Auffassung der Staatstheorie;

⁹ Die Rekonstruktion der Entstehungsgeschichte und der verschiedenen Varianten des soziologischen Begriffs des Staates einerseits und die der Staatsauffassungen in den soziologischen Gesellschaftstheorien andererseits bilden eine wichtige Teilrichtung der Forschung. (Vgl. HABERMAS, Jürgen: *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 1–2. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1984; LUHMANN, Niklas: *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986; LUHMANN, Niklas: *Die Politik der Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2002; MÜNCH, Richard: *Die Struktur der Moderne. Grundmuster und differentielle Gestaltung des institutionellen Aufbaus der modernen Gesellschaften*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1984, 303–530.; MÜNCH, Richard: *Die Kultur der Moderne*, Band 1–2. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986; LUHMANN, Niklas: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1997.

(b) Abgrenzung und systemische Festlegung der verschiedenen Grund- und Teildisziplinen (Verwaltungswissenschaften, Rechtswissenschaft, Politikwissenschaft, Wirtschaftswissenschaft) in der Klasse der Staatswissenschaften; (c) Bestimmung der thematischen Richtungen des staats-theoretischen Erkennens, sowie deren systemischer Verknüpfungen, Absteckung der Anwendungsbereiche; (d) Aufklärung der Verbindungen und Begründungszusammenhänge zwischen Staatstheorie, Verfassungstheorie, Theorie des internationalen Rechts.

Aufgabe. Im Laufe des Forschungsvorhabens sollen folgende Aufgaben der Theoriekonstruktion umgesetzt werden: Die auf (prinzipiell) unterschiedliche Weise staatsbezogenen Gesichtspunkte der Soziologie, der Rechtswissenschaft und der Politikwissenschaft lassen sich auf der Reflexionsebene der Gesellschaftstheorien funktional miteinander verknüpfen, und aufgrund dessen wird man imstande sein, (a) einerseits das Staatsphänomen erfolgversprechend begrifflich zu identifizieren und vollständig zu beschreiben und (b) andererseits parallel dazu die Staatstheorie als Wissenschaftstheorie zu begründen, mittels ihres Anspruchs auf Allgemeinheit (bzw. Universalität) eine vergleichende Methode für Staatsforschung und Staatsentwicklung zu präsentieren. Das Endziel dieser Forschungsrichtung besteht darin, die Staatstheorie sowohl als Gegenstandstheorie wie auch als Wissenschaftstheorie der Staatswissenschaften zu begründen, darzulegen und zu rechtfertigen.

Den theoretischen Hintergrund für ein solches Festlegen der Vorbedingungen, Ziele und Aufgaben bilden die paradigmatischen Leistungen der deutsch-österreichischen Staatslehretradition. Wir sind der Meinung, dass durch die Entstehung und Entfaltung dieser wissenschaftlichen Tradition im geistigen Raum des deutschen Kulturkreises die möglichen konzeptionellen Varianten einer allgemeinen Theorie des Staates in ihren wesentlichen Grundzügen bestimmt, ja in paradigmatischen Formen erarbeitet wurden. Die Entwicklung der europäischen Staatssemantik hat durch diese Tradition entscheidende Impulse bekommen, als sich im Ergebnis jenes geistigen Konkurrenzkampfes ums Deutungsmonopol des Sozialen und des Staatlichen die idealtypischen Aspekte des juristischen, soziologischen und im wissenschaftsinternen Sinne politischen Verständnisses des Staates gestalteten. In dieser nicht wiederholbaren geistesgeschichtlichen Situation sind diejenigen *Grundmodelle* der theoretischen Identifikation und Beschreibung des Staatsphänomens zustande gekommen, die unseres Erachtens heutzutage noch immer diskussions- und tragfähige Ansatzpunkte für die Begründung und Rechtfertigung staats-theoretischer Forschungen liefern können. Sie besitzen weiterhin die Fähigkeit, möglichen Paradigmenbildungen zugrunde zu liegen und außerdem als Bezugspunkte für die Beurteilung der Emergenz staats-theoretischer Konstruktionen zu dienen.

Die uns als Interpretationsmodelle dienenden Formvarianten der Staatslehren ermöglichen es, die begrifflich sehr unterschiedlichen Selbstinterpretationen der einzelnen historischen Staatsentwicklungen wirklich aus staats-theoretischer Sicht zu betrachten und zu analysieren. Im Laufe des Forschungsvorhabens werden wir uns vor allem auf das Werk von Georg Jellinek, Max Weber, Carl Schmitt, Hans Kelsen, Hermann Heller, Rudolf Smend und auch von Niklas Luhmann beziehen, weil die von ihnen ausgearbeiteten Theorien vor allem der analytischen Zwecken dienenden Modellbildung zugrunde liegen. Es

sei hier ausdrücklich betont, dass diese Verengung des zu behandelnden Autorenkreises keine thematische Einschränkung bedeuten darf, sie liegt in der Grundannahme des Forschungsvorhabens begründet.

Forschungsthemen. (1) Der moderne Staat und seine konzeptionellen Formvarianten. Typologien und Typen des Staates.¹⁰ (2) Staatstheorie und Staatslehre. Typologische Übersicht der deutsch-österreichischen, ungarischen, angelsächsischen, französischen, italienischen und russischen Staatslehren. Forschungsstand der Rezeptionsdiskurse. (3) Staatstheorie aus wissenschaftlicher und politischer Sicht. Staatstheorie im politischen Diskurs: Staatsauffassungen des Liberalismus, Konservatismus, Sozialismus, Nationalismus, Kommunitarismus, Libertarianismus, Sozial- / Liberalkonservatismus.¹¹ (4) Theorie der Staatsfunktionen und des Regierens. (5) Staat und Bürokratie. (6) Theorien des guten Regierens (bzw. der guten Regierungsführung) und des Gemeinwohls. (Good Government, Good Governance, New Public Management, Neo-Weberian State). (7) Krieg und Frieden, Effizienz und Gemeinwohl, Gerechtigkeit im und durch den Staat. (8) Totaler Staat versus totalitärer Staat. Totalitarismusforschung: säkularisierte und theokratische Typenvarianten des totalitären Staates. (9) Nationalstaat, Reich, Großraumordnung, Globalisierung, Weltstaat. (10) Staatlichkeit der Europäischen Union: föderativer Staat versus Staatenbund. Bürokratische Hegemonie des Steuerungsentrums versus Demokratie der Nationalstaaten. (11) Theorien von Rechtsstaat und *rule of law*. Theorien von Wohlfahrtsstaat und Sozialstaat. (12) Staatstheorie und Verfassungstheorie. Typenvarianten der Verfassungen. (13) Staat und Menschenrechte. (14) Staats- und Verfassungsschutz. (15) Verhältnis des Staates als politische und rechtliche Ordnung zu den Teilgebieten der Gesellschaft (Religion, Kunst, Wissenschaft, Wirtschaft, Bildung, Privatsphäre).

¹⁰ Die Auflistung der Forschungsthemen bzw. ihre Reihenfolge richtet sich einerseits nach den in den Staatslehren traditionell behandelten Grundproblemen und andererseits nach den vorausgesetzten Hypothesen einer gesellschaftstheoretisch orientierten Staatstheorie. Zum letzteren siehe: Cs. Kiss, Lajos: Elméletalkotási stratégiák az államelméletben [Strategien der Theoriekonstruktion in der Staatstheorie]. In SZIGETI, Péter (Hrsg.): *Allamelmélet – Politikai filozófia – Jogbölcsélet [Staatstheorie – Politische Philosophie – Rechtsphilosophie]*, Leviatán (Sondernummer), Győr, 2005. 51–84.

¹¹ Für die objektiv-sachgerechte Interpretation der politischen Staatstheorien ist eine Deutungs- und Bewertungsskala zu erstellen, an deren Randpunkten die Extremformen der Ideologien, d. h. die des Anarchismus und die des Totalitarismus, zu platzieren sind.

Die themengemäß bestimmten Grundbegriffe¹² dieser Forschungsrichtung gelten als Ansatzpunkte für den Aufbau eines zu erarbeitenden Lexikons der Staatswissenschaften, zugleich sind sie als dessen Stichwörter zu verstehen.¹³

3.2. Staatsverständnisse der historischen Nationalstaatsentwicklungen: Staatslehre und Staatstheorie

Im Rahmen dieser Forschungsrichtung werden erstens mögliche Erscheinungsformen und Diskurse des modernen europäischen staatstheoretischen Denkens in Form einer Bestandsaufnahme¹⁴ in Betracht gezogen, zweitens werden Programme derjenigen staatstheoretischen Konzeptualisierungen hinsichtlich ihrer Generalisierbarkeit untersucht, die in den sehr unterschiedlichen geistigen und kulturellen Zusammenhängen der einzelnen historischen Nationalstaatsentwicklungen entstanden sind. Anders ausgedrückt: Es wird hier versucht, Entstehung, Aufbau und Funktion der Staatstheorie anhand des Systems der inneren Kriterien eines in seiner geschichtlichen Eigenartigkeit selbstständig gewordenen Staates und seiner Selbstinterpretation – d. h. auf der Reflexionsebene des

¹² Die in Form von Teiltheorien herauszuarbeitenden Grundbegriffe der allgemeinen Staatslehre: Staat, Macht, Gewalt, Herrschaft, Souveränität, Legitimität, Legalität, Autorität, Verfassung, Ordnung, Nomos, Repräsentation, Gehorsam / Ungehorsam, Demokratie, Diktatur, Parlamentarismus, Regieren / Regierung, Bürokratie, Krieg / Bürgerkrieg, Revolution, Gegenrevolution, Reform, Staatstypus, Staatsform, Regierungsform, Monarchie, Republik, Autokratie, Staatsfunktionen, Staatszwecke, Staatsziele, Staatsaufgabe, Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsbürger, Zentralisation, Dezentralisation, Regionalismus, Staatsraison, Staatsschutz etc.

¹³ In der ersten Phase des Forschungsvorhabens sollen folgende Aufgaben gelöst werden: Positionierung im System der Wissenschaften, Festlegung der Grenzen zwischen den Disziplinen, Klärung der Verknüpfungen innerhalb des Wissenschaftsbereichs, Erarbeitung und Durchsetzung eines detaillierten Standpunktes im wissenschafts- und universitätspolitischen Diskurs. Diesem Zweck dienen die Konferenzen, die einen Überblick zum einen über die ungarische Staatstheorie (allgemeine Staatslehre, Rechtsstaatstheorien, Theorien über Einschränkung und Ausweitung des Staates) und zum anderen über die Lage der ungarischen Staatswissenschaften verschaffen sollen, indem sie die möglichen Strategien, Rezeptionen, Diskussionen und theoretischen Bruchlinien in der Theoriebildung darstellen. Es ist unvermeidlich, das Lagebild der Staatstheorie und Staatswissenschaft in konsensfähiger Form festzuhalten, denn zurzeit gibt es weder in der ungarischen Rechtswissenschaft noch in der ungarischen Politikwissenschaft ein staatstheoretisches Konzept, das Ziele und Aufgaben dieser Grundlagenforschung verwirklichen könnte.

¹⁴ Für eine umfassende staatstheoretische Bestandsaufnahme dieser Art als Vorbild siehe vor allem die Buchreihen von *Staatsverständnisse* (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden) und *Staatsdiskurse* (Felix Steiner Verlag, Stuttgart).

im historisch-strukturellen Sinne Besonderen und Partikulären – zu analysieren, damit Erkenntnisse für die Modellgestaltung gewonnen werden können.¹⁵

Begriffs- und theoriegeschichtlich betrachtet erscheint die Verbindung der Perspektiven des Besonderen (Partikulären) und des Allgemeinen (Universalen) im deutschen Ausdruck „Staatslehre“ auf vorbildliche Art und Weise. Die „Allgemeine Staatslehre“ als Produkt einer einzigartigen historischen Staats- und Kulturentwicklung ist in der geistigen Atmosphäre des deutsch-österreichischen Gemeinwesens (Staatlichkeit) zum autonomen wissenschaftlichen Genre – sachgemäßer gesagt: zum eigenartigen Forschungsprogramm in der rechtswissenschaftlichen Erkenntnis des Staatsphänomens – geworden. Die wissenschaftliche Selbstinterpretation des modernen Staates im eigentlichen Sinne hat hier ihren begrifflich klarsten und mannigfaltigsten Ausdruck gefunden.

Im Hinblick auf die Vorbedingungen, Ziele und Aufgaben der Forschung können die evolutionären Leistungen der als staatstheoretisches Forschungsprogramm¹⁶ gedeuteten Staatslehretradition, die uns maßgebliche Problemstellungen ermöglichen, in den folgenden Überlegungen thesehaft zusammengefasst werden.

1. Die „allgemeine Staatslehre“ – verstanden als ein die konkurrierenden staatstheoretischen Standpunkte und Perspektiven synoptisch vereinendes Forschungsprogramm¹⁷ – ist im Kompetenzstreit um die Monopolisierung der eigentlichen Deutung des Sozialen und der des Staates zwischen Rechtswissenschaft und Soziologie zustande gekommen. In dieser epochalen Auseinandersetzung haben sich diejenigen grundlegenden theoretischen Einsichten herausgebildet, die als harter Kern unserer Grundlagenforschung gelten: (a) Ausklammerung der traditionellen Differenzierung zwischen Staat und Gesellschaft: Verschiebung des Begründungsproblems der Staatstheorie auf die Reflexionsebene der Konstitution der Sozialität.¹⁸ (b) Trennung der Teilgebiete des Sozialen gemäß der Theorie der

¹⁵ Die der Forschung zugrunde gelegte Annahme als Formel kann im Sinne von Max Webers Wirklichkeitswissenschaft folgendermaßen zusammengefasst werden: Staaten existieren von der primordialen sozialen Erfahrung her, d. h. existenziell betrachtet als historische Individuen. Daraus folgt, dass der Staat im eigentlich-ursprünglichen Sinne immer als ein einzelnes Land (country) vorzufinden ist. Der Landstaat existiert als Integrationsform konkreter gesellschaftlicher Ordnungen, dadurch bildet er den existenziellen Rahmen einer sich historisch entwickelnden, aus Konfigurationen funktionspezifisch ausdifferenzierter Ordnungen aufgebauten Gesellschaft. In der soziologischen Betrachtung kann die Gesellschaft als solche an sich nicht existieren, nur in Form der als historische Individuen aufgefassten Staaten. Das Wort „historisch“ weist auf die Individualität und auf die organische, autochthone Beschaffenheit der Entwicklung des jeweiligen Staates innerhalb des weiten, vom Landstaatsbegriff gewährten Auslegungsrahmens des Staates hin.

¹⁶ Für die Interpretation der Staatslehretradition aus unserer Sicht wird die Unterscheidung zwischen den Leitbegriffen „Forschungsprogramm“ und „Paradigma“ wissenschaftstheoretisch konstitutiv, weil es durch sie möglich wird, Stellung und Bedeutung der einzelnen Staatslehren in der Wissenschaftsentwicklung genauer zu bestimmen und zu beurteilen sowie die zwischen ihnen zustande gekommenen Verbindungen sachgerechter zu erkennen.

¹⁷ Zum Hinweis auf die für die Forschung maßgeblichen Autoren siehe: Relevanz S. 3.

¹⁸ Falls man mittels der Änderung seiner Betrachtungsweise die Begründung der Staatstheorie auf der Ebene einer soziologischen Gesellschaftstheorie durchzuführen vermag, kann man imstande sein, der staatstheoretischen Begriffsbildung, schlechterdings der Theoriekonstruktion selbst eine andere Richtung zu geben.

sozio-kulturellen Evolution, d. h. Trennung der spezifischen Betrachtungsweisen und Diskursformen der gesellschaftlichen Funktionsgebiete, von denen her das Phänomen Staat sich überhaupt benennen, als Grundproblem (bzw. Grundinstitution) der sozialen Integration identifizieren und beschreiben lässt. (c) Trennung der funktionsspezifischen Diskurse von Wissenschaft, Politik und Recht: Depolitisierung des staats- und verfassungstheoretischen Diskurses, d. h. Aufhebung der Identifizierung von Staat und Verfassung. (d) Loslösung der Staatsanschauung vom traditionellen begrifflichen Rahmen der Staatsrechtslehren anhand der auf der Reflexionsebene der soziologischen Gesellschaftstheorien vollzogenen Unterscheidung von Staat und Verfassung. Dadurch wird es möglich, das Verhältnis der Verfassungstheorie zur Staatstheorie auf eine neue reflexive Grundlage zu stellen. (e) Einführung der Unterscheidung von „Staatslehre“ und „Staatstheorie“ im staatsrechtlichen Diskurs.

2. Die deutsch-österreichische Staatslehretradition macht in ihrer perspektivischen Mannigfaltigkeit die ursprünglich-existenzielle Verbundenheit jeder überhaupt möglichen staatstheoretischen Untersuchung sichtbar und stellt sie durch den weit gefassten sog. Land-Begriff des Staates dar, der als notwendige Voraussetzung – aber nicht unbedingt als Ausgangspunkt – der staatstheoretischen Begriffs- und Theoriebildung gilt. Aus diesem Sachverhalt ergibt sich die epistemologisch-methodologische Einsicht, dass eine außerstaatliche Beobachtung des Staates – die in der Lage ist, ihre Position unabhängig von jeglichem vorherigem Staatsbezug selbstreferenziell zu bestimmen – nicht möglich ist.¹⁹ Die ganze Entstehungs- und Wirkungsgeschichte dieser Tradition, einschließlich ihrer europäischen Rezeptionen, weist historisch-soziologisch betrachtet eindeutig auf die eigentümliche individuelle Strukturgebundenheit der begrifflichen Selbsterfassung des Staates hin. Damit ist ein allgemeiner Hinweis auf die – allen beteiligten Akteuren der heutigen Staatenwelt unausweichlich gemeinsame – Grundsituation gegeben, in der die Landstaaten im existenziellen Interesse ihres Fortbestehens im Rahmen ihrer historisch-kulturellen Selbstdeutungen in welcher Form auch immer ein eigenes Staatsverständnis entwickeln müssen.

Für die staatstheoretische Identifikation und Beschreibung derartiger Selbstinterpretationen der historischen Staaten ist der Ausdruck „Staatslehre“ ohne Einschränkungen sehr gut geeignet, insbesondere wenn man die semantische Tatsache berücksichtigt, dass dem Bedeutungsinhalt des Ausdrucks ein immanenter Hinweis auf die doppelte Möglichkeit

¹⁹ Vgl. Fußnote 15. Zur konstitutiven Unterscheidung des weit gefassten und des engen Bedeutungsinhalts des Staatsbegriffs siehe Cs. Kiss, Lajos: A totális állam elmélete és mítosza [Theorie und Mythos des totalen Staates]. *Világosság*, Herbst 2010. 19–40. Die Behauptung muss sich freilich im Falle des staatstheoretischen Erkennens der chinesischen, indischen etc. historischen Staatsentwicklung auch bewahrheiten, vorausgesetzt, dass der staatstheoretische Beobachter fähig ist, eine klare Trennung der politisch-normativen und der wissenschaftlich-beschreibenden Untersuchung zu vollziehen. Aber nicht nur das. Darüber hinaus muss man weiteren methodologischen Erfordernissen gerecht werden, d. h. im Laufe der Ausarbeitung der Staatstheorie muss eine bestimmte Form der Allgemeingültigkeit hergestellt werden, auf deren Abstraktionsniveau sinnvolle Vergleiche überhaupt erst möglich werden.

von Generalisierung und Konkretisierung innewohnt. Die Geltung der semantischen Tatsache, dass sich in jeder historischen Staatsentwicklung in irgendeiner Form eine besondere, die Eigenart der betreffenden Staatlichkeit begrifflich zum Ausdruck bringende Staatsauffassung, d. h. „spezifische Staatslehre“, entfaltet, bezieht sich nicht nur auf die euroatlantischen Kulturen, sondern auch auf diejenigen Kulturentwicklungen, in denen die existenzielle Grundsituation der Staatlichkeit vorhanden oder eben im Entstehen begriffen ist. In Anbetracht dessen kann man Folgendes behaupten: Es kann mittels der Erarbeitung von Interpretationsmodellen, die auf den hermeneutischen Analysen der Staatslehretradition beruhen, eine Art synoptische Einigung der Perspektiven des Besonderen und des Allgemeinen erreicht werden, und dadurch kann die „Staatslehre“ auf das Abstraktionsniveau einer im Sinne der synoptischen Erfassung allgemeinen Theorie des Staates erhoben werden.

3. Der eingeführte Unterschied zwischen „Staatslehre“ und „Staatstheorie“ bezeichnet eine Problemverschiebung und den Übergang zum Level der konstitutiven Allgemeinheit²⁰ in mehrerlei Hinsicht.

(a) In der klassischen staatsrechtswissenschaftlichen Form der Staatslehre ist eine normative Auffassung der Sozialität im Zusammenhang mit der Unterscheidung zwischen Gesellschaft und Staat mit enthalten und vorausgesetzt, aber nur teilweise, einseitig und vereinfacht dargelegt, infolgedessen bleibt sie partikulär, begrifflich unklar und theoretisch unterbelichtet. Hierdurch wird seit Langem unentwegt verhindert, dass die Komplexität und das nur in Paradoxon-Form begreifbare Aufbau- und Funktionsgefüge des Staates erkannt werden und er vollständig beschrieben wird.²¹ Die vorgeschlagene Konstruktion der Staatstheorie ändert, ausgehend von der epochalen Auseinandersetzung zwischen juristischen und soziologischen Staatsauffassungen, die Blickrichtung, und dadurch verschiebt sich das Begründungsproblem auf die Konstitutionsebene des Sozialen, von der aus der Staat anders als bisher sichtbar wird.²² Setzt man das Bestreben nach einer vollständigen staatstheoretischen Beschreibung des Staates voraus, gibt jene normative Auffassung des Sozialen nicht bloß einen Anlass, über sie hinwegzugehen, sondern das staatstheoretische Erkennen wird durch sie geradezu zu diesem Übergang gezwungen. Deshalb bedeutet sie, strenger formuliert, nicht einfach eine Möglichkeit, sondern die Notwendigkeit, diese Problemverschiebung und den Übergang durchzuführen.

(b) Der Ausdruck „Staatstheorie“ bezeichnet den Versuch, mittels der Verallgemeinerung der existenziellen Grundsituation jeglicher Staatlichkeit die historisch als „spezifische Staatslehren“ geltenden kontextgebundenen Staatsauffassungen auf einen gemeinsamen Horizont der staatstheoretischen Interpretationen zu erheben, damit sie zusammengescha

²⁰ Die konstitutive Allgemeinheit der Staatstheorie lässt sich im später zu erörternden Sinne als *synoptisch* bezeichnen. (Vgl. Cs. Kiss: *Elméletalkotási stratégiák...*).

²¹ Vgl. Cs. Kiss, Lajos: *A szociológiai rendszerelmélet államfelfogása [Die Staatsauffassung der soziologischen Systemtheorie]. Jog – Állam – Politika*, 2010/3. 3–34.

²² Vgl. ebenda.

und verglichen werden können. In diesem wissenssoziologisch-hermeneutischen Sinn lässt sich die Allgemeinheit der Staatstheorie als ein gemeinsamer Interpretationshorizont „spezifischer Staatslehren“ der sich selbst deutenden historischen Staaten begreifen und konstituieren. Aufgrund dessen können die historischen Staatsauffassungen angelsächsischer Herkunft – die vom konkreten politisch-verfassungsrechtlichen Zusammenhang ausgehend auf der nur an diese gebundenen Ebene der Verfassungstheorie aufgebaut sind – nicht als ein der kontinentalen Staatslehretradition gegenübergestelltes Gegenmodell mit eigenem Wahrheitsanspruch ausgelegt und als Alternativen erläutert werden. Sie sind bloß historisch verschiedene besondere Formvarianten und infolgedessen nur theoretische Beweise und Rechtfertigungen der synoptischen Allgemeinheit der Theorie des Staates. Diese These kann mit dem Hinweis auf die gegenseitige Übersetzbarkeit der mit den Ausdrücken „Rechtsstaat“ und „rule of law“ gekennzeichneten Staatlichkeitssachverhalte ohne Weiteres bewiesen werden.²³ Eine wichtige Aufgabe der Forschungsrichtung ist es, zu klären, wie viele Möglichkeiten und welche Formvarianten der staatstheoretischen Selbstdeutungen es geben kann, wenn man von der historisch-kulturellen Verschiedenheit der Staatsentwicklungen ausgeht, wie und in welcher Form des wissenschaftlichen Diskurses diese am gemeinsamen Interpretationshorizont des staatstheoretischen Erkennens zusammengeschaут und verglichen werden können.²⁴

Angesichts der zur Verfügung stehenden Forschungskapazitäten können neben den deutsch-österreichischen und ungarischen Staatslehren nur Staatsauffassungen angelsächsischer und russischer Herkunft untersucht werden. Im Falle der letzteren wird vor allem versucht, durch die Rekonstruktion der Entstehung und der wesentlichen Entwicklungsphasen der genuinen „russischen Staatslehre“ zu einem besseren Verständnis der theoretischen Grundlagen der heutigen russischen Macht- und Geopolitik beizutragen.

²³ Siehe dazu Jürgen Habermas' Hart-Interpretation (vgl. HABERMAS, Jürgen: *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1992. 247–248.); Lajos Cs. Kiss: Herbert L. A. Hart jogelmélete értelmezhető-e államelméleti szempontból? [Kann die Rechtstheorie von Herbert L. A. Hart aus staatstheoretischer Sicht interpretiert werden?] ZSIDAI Ágnes – NAGYPÁL Szabolcs: *Sapere aude. Ünnepi kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017. 221–238.

²⁴ Dazu sei Folgendes angemerkt: Hinsichtlich der hier nur thesenhaft dargestellten evolutionären Leistung der Staatslehretradition dürfte man sie nicht bloß als eine Art deutsche Kuriosität beurteilen und einfach abtun. Zu diesem Vorgehen siehe JAKAB, András: Staatslehre – eine deutsche Kuriosität. In *Der „German Approach“. Die deutsche Staatsrechtslehre im Wissenschaftsvergleich*, Mit Kommentaren von Atsushi Takada und András Jakab. Fundamenta Juris Publici (4). Mohr Siebeck Verlag, Tübingen, 2015. 75–121. Demgegenüber wäre es angemessener, einen anderen Weg der Auslegung einzuschlagen, der zu einem wesentlich tieferen Verständnis jener Tradition führt und zugleich ermöglicht, dass neue Interpretations- und Anwendungsmöglichkeiten in ihr entdeckt und ausgeschöpft werden. Dadurch könnte man wesentlich mehr für die Bewahrung des Fortbestandes europäischen staatstheoretischen Denkens und auch für die problemgeleitete Entwicklung einer sachgerechten Staatssemantik tun.

3.3. Theorie der Staatsfunktionen und des Regierens

Problemstellung. Der Glaube an die notwendige Existenz des Staates als grundlegende Integrationsform und ordnungskonstituierendes Steuerungszenrum einer modernen Gesellschaft hat seine Gewissheit niemals verloren, weder in der lebensweltlichen Erfahrung noch in der sich funktionspezifisch konstituierenden sozialen Erfahrung der gesellschaftlichen Teilgebiete (innerhalb eines Landes) und auch nicht in der Fachliteratur, wie die Menge der Publikationen zeigt. Die Überzeugung, dass der Staat im Interesse des Bestehens einer Gesellschaft existieren muss und soll, wurde – abgesehen vom extremen Standpunkt des Anarchismus – niemals ernsthaft aufgegeben. Er wurde in der Praxis tatsächlich nicht einmal in Zweifel gezogen, besonders nicht in Ernstfällen. Selbst der radikale Neoliberalismus konnte lediglich versuchen, mittels der freigesetzten Logik der globalen Marktwirtschaft den als Funktionseinheit aufgefassten Staat übertriebenerweise von einem vermeintlich erdumfassend geltenden wirtschaftsrationalen Standpunkt aus funktionell zu reduzieren, zu minimalisieren und dadurch zu instrumentalisieren, aber er wollte ihn eigentlich nicht abschaffen, sondern nur steuern. Für das liberal-neoliberale Programm der „Entstaatlichung“ der Gesellschaft und der Wirtschaft, dessen Protagonisten nicht bloß Personen, Personengruppen, Parteien oder transnationale Organisationen, sondern im Endeffekt Regierungen (d. h. Staaten) waren und sind, blieb und bleibt der Staat im existenziellen – man könnte sagen: tellurischen – Sinne der letzte Anhaltspunkt, von dem her der Sinn des Gesellschaftlichen, Globalen, Regionalen, Lokalen etc. für die Neoliberalen überhaupt noch beleuchtet werden kann.

Die ausschlaggebende Tendenz der gegenwärtigen Lage lässt sich üblicherweise mit Anzeichen des unaustragbar scheinenden Konflikts zwischen Globalismus und Regionalismus, des elementaren Strebens nach Staatsgründungen und der ähnlich elementaren kulturellen Ängste vor Scheitern, Versagen, Abschwächung des Staates charakterisieren. Mit anderen gefahrbringenden Entwicklungen verkettet (globale Ungleichheiten aller Art, Armut, Migration, Klimawandel, Terrorismus etc.) zeigt sie eindeutige Symptome der funktionellen und legitimatorischen Überforderung des Staates. Das so entstandene Bild vom überforderten Staat weist eindeutig auf die Tatsache hin, dass der moderne Staat westlicher Ausprägung wegen der globalen, aus allen vorstellbaren Richtungen aufkommenden Provokationen und Syndromen zunehmend an die Grenzen seiner Integrationskapazitäten und Steuerungsfähigkeit gelangt.

Aus Sicht der historischen und der aktuellen Verantwortbarkeit betrifft dies vor allem die westliche Staatenwelt im Allgemeinen und die Europäische Union im Besonderen. Über die Europäische Union, die vor der Alternative die politischen Integration, Bundesstaat oder Bund von Nationalstaaten gestellt ist und deren Staatlichkeit sich ihrem provisorischen Wesen nach im Zustand des Schwebens befindet, kann man nur mit Gewissheit

sagen, dass sie eigentlich als eine Art in der Entstehung begriffene Großraumordnung²⁵ mit mehreren nach Hegemonie strebenden Zentren charakterisiert werden kann. Die „schwebende“ Staatlichkeit der Europäischen Union richtet die Aufmerksamkeit unvermeidlich auf grundlegende staatstheoretische Probleme, unter diesen insbesondere auf das der „Natur“ des Staates. Sie wirft in zugespitzter Form abermals die Frage auf, ob und wie man die Existenz des Staates nach Form und Art begrifflich identifizieren und beschreiben kann, und mehr noch, von welchen Ansatzpunkten her und in welchen theoretischen Rahmen man überhaupt über sie nachdenken könnte.

Bei dem Forschungsvorhaben wird davon ausgegangen, dass hinsichtlich dieser in groben Zügen dargestellten Lage – und insbesondere der Tatsache, dass moderne Nationalstaaten der Welt entweder als einzelne Staaten oder nach ihrer Eigenart als internationale Vergesellschaftungen bestimmter Gruppen von Staaten im Interesse ihrer staatlichen Beständigkeit in Form von Großraumordnungen existieren – eine Wende in der Staatstheorie stattfinden sollte. Durch sie dürfte es ermöglicht werden, die Blickrichtung zu ändern und die Grundbegriffe neu zu definieren.

In dieser Forschungsrichtung wird man sich am Leitfaden der „schwebenden“ Staatlichkeit der Europäischen Union orientieren, wodurch es möglich wird, die staatstheoretischen Grundfragen wiederholt zu stellen und aufgrund dessen etliche Forschungsprobleme und Themen zu konkretisieren.

Existenz des Staates. In welchem Sinne kann behauptet werden, dass es einen Staat gibt? Wenn ein Staat historisch vorhanden ist, dann drängt sich die folgende Frage auf: In welchem Sinne und wie ist Normativität in der strukturell-semantischen Tatsache seiner Existenz enthalten? Was für einen Sinn hat diese Aussage: Einen Staat muss bzw. soll es geben. Es wird hier angenommen, dass drei konstitutive Formen der jeder staatlichen Existenz innewohnenden Normativität zu unterscheiden sind. Die begriffliche Differenzierung zwischen der existenziellen, der funktionellen und der im politisch-ideologischen Sinne wertbezogenen Formen der Normativität²⁶ macht es möglich, einen klaren Unterschied zwischen Voraussetzung und Ausgangspunkt der Theoriebildung in ihren Begründungsphasen

²⁵ Ein wichtiges Teilproblem der Forschung ist, ob man bei der Erörterung von Begriffen wie Staat, moderner Staat, Staatlichkeit, Reich etc. überhaupt von Carl Schmitts Situationsdiagnose vom Ende moderner Staatlichkeit sowie von seiner Theorie über die Herausbildung von Großraumordnungen absehen kann. (Vgl. Cs. KRSS, Lajos (Hrsg.): *Carl Schmitt jogtudománya. Tanulmányok Carl Schmitttről [Carl Schmitts Rechtswissenschaft. Studien über Carl Schmitt]*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2004. 466.; Cs. KRSS, Lajos (Hrsg.): *Carl Schmitt elméleti kortársi-kritikai kontextusban. Tanulmányok Carl Schmitttről [Carl Schmitts Theorien im zeitgenössisch-kritischen Kontext. Studien über Carl Schmitt]*, Manuskript, Budapest, 2016. [85 Bogen; erscheint in Kürze].

²⁶ Bei der Interpretation des Normativitätsproblems in der Staatstheorie muss man sich jedoch darüber im Klaren sein, dass man bei der Deutung auf einen vorausgegangenen theoriekonstruktiven Diskurs der sich miteinander auseinandersetzenden philosophischen Standpunkte (Disziplinen) angewiesen sein wird. Die Bedeutung dieser Angewiesenheit bei der Begründung stellt die Verbindung der staatstheoretischen Theoriebildung mit der philosophischen Grundlagenforschung besonders deutlich heraus.

zu machen.²⁷ Die Voraussetzung als Operation der Begründung beinhaltet gleichzeitig und auf eine aufeinander bezogene Weise die existenzielle und die funktionelle Form von Normativität.²⁸ Diese Formen bilden den notwendigen Ausgangspunkt für jede überhaupt mögliche staatstheoretische Untersuchung. Aber die Einsicht, dass die existenzielle Notwendigkeit des Bestehens eines Staates nicht von der Notwendigkeit seines Funktionierens getrennt werden kann²⁹, gilt nur im Bereich des staatswissenschaftlichen Erkennens, nicht aber im Bereich der politischen Ideologien. Die ideologischen Standpunkte als „Akteure“ im politischen Diskurs können und wollen das Staatsphänomen – vom Funktionsbegriff des Staates ausgehend – bloß von der partikulären Betrachtungsweise ihrer eigenen spezifischen Wertvorstellungen und Wertideen her erfassen. Daraus resultiert, dass die zugleich existenzielle und funktionelle Verbindung zwischen Bestehen und Funktionieren des Staates – und auch die Notwendigkeit dieser Verbindung – im Erkenntnisprozess entweder ausgeklammert und letztendlich aufgehoben oder bestenfalls völlig beliebig behandelt wird. Wenn man im staatstheoretischen Diskurs der Logik der partikulären Wertinterpretation gehorcht, dann werden die für das staatstheoretische Erkennen konstitutive Differenz und Verknüpfung zwischen Voraussetzung und Ausgangspunkt zunichtegemacht. Folglich können sie für die Begründung, das heißt für die Bestimmung des Grundbegriffs der Staatstheorie, nicht mehr als logische Notwendigkeiten gelten.³⁰

Grundbegriff der Staatstheorie. Der im euroatlantischen politischen und verfassungsrechtlichen Diskurs vorherrschende Begriff der Souveränität kann als staatstheoretischer Grundbegriff nicht verwendet werden, weil er nicht geeignet und überdies aus prinzipiellen

²⁷ Hier sei erneut darauf hingewiesen, dass im Konstruktionsverfahren der Staatstheorie zwischen den begriffsanalytischen Operationen bzw. Konstruktionsphasen von Begründung, Darlegung und Rechtfertigung differenziert werden muss.

²⁸ Unter existenzieller Normativität ist das dem sozial-kulturellen Fortbestehen eines Staates innewohnende und in seiner historischen Selbstentfaltung zum Vorschein kommende „Sollen“, unter funktioneller Normativität das dem Funktionieren desselben Staates innewohnende und durch soziale Integrations- und Steuerungsleistungen erscheinende „Sollen“ zu verstehen. Der Ausdruck „Sollen“ ist im streng operationellen, das heißt von jeglichen philosophischen Implikationen befreiten Sinn, zu verwenden. Die beiden Formen der Normativität, die semantisch gesehen in Form von historischen Selbstinterpretationen der Staaten verarbeitet, festgelegt und überliefert zum Ausdruck kommen, sind nicht voneinander zu trennen. Die Voraussetzung, die als Möglichkeitsbedingung vorhanden sein muss, wird hier als Differenzbegriff der Normativität definiert. Die innere Einheit dieses Begriffs wurde und wird im politischen Diskurs infrage gestellt, die Formen der Normativität voneinander getrennt und dadurch ihre innere Einheit zerstört.

²⁹ Für die Beschreibung der Verbindung zwischen Bestehen und Funktionieren des Staates wird die Einführung des paradoxen Ausdrucks „seinsmäßige Funktion“ vorgeschlagen.

³⁰ Im Begründungsverfahren kann die Verknüpfung der Voraussetzung mit dem Ausgangspunkt der Theoriekonstruktion nur in Paradoxon-Form dargestellt werden: (a) Die Voraussetzung, d. h. die Feststellung der strukturell-semantischen Tatsache der Existenz des Staates in der historischen-sozialen Wirklichkeit, lässt sich aus Sicht des zugrunde gelegten soziologischen Staatsbegriffs nur in Form von Kontingenz ausdrückenden Aussagen beschreiben. Durch Aussagen dieses Typs erscheint die Existenz des Staates als Chance bzw. Wahrscheinlichkeit (mit einem gewissen Grad) von sozialen Beziehungen mit spezifischem Sinngehalt. (b) Falls man die Verknüpfung von beiden zum Ausgangspunkt der Theoriebildung (d. h. der Begründung) macht, muss angenommen werden, dass zwischen ihnen eine notwendige Verbindung im logischen Sinne besteht.

Gründen³¹ auch nicht in der Lage ist, die operationellen Funktionen der staatstheoretischen Begründung und Beschreibung adäquat zu erfüllen. Mithilfe des Souveränitätsbegriffs kann man nur vom staatsrechtstheoretischen Gesichtspunkt ausgehend Kriterien ableiten, mit denen die Staatlichkeit eines Staates bzw. die Vergesellschaftung von Staaten zu identifizieren ist.³² Es reicht staatsrechtlich nicht aus, für die Beschreibung des höchst komplexen Sachverhalts der „Staatlichkeit“ ausschließlich den Begriff der Souveränität einzusetzen. In Bezug darauf wird behauptet, dass die strukturelle Lage und die Dynamik der „schwebenden Staatlichkeit“ der Europäischen Union in ihren wesentlichen Zügen mit dem Souveränitätsbegriff weder angemessen verstanden noch beschrieben werden kann. Wenn man aufgrund der Annahme des grundbegrifflichen Status der Souveränität versucht, staatstheoretische Untersuchungen durchzuführen, dann wird (und wurde) unvermeidlich der Anschein erweckt, als gehöre die Erhellung des „Wesens“ oder der „Natur“ des Staates allein zum Kompetenzbereich des verfassungsrechtlichen bzw. verfassungstheoretischen Erkennens. Darüber hinaus ist – es wurde bereits darauf hingewiesen – eine Verengung dieser Art auf selbstverständliche Weise mit vorhergehenden politischen Voraussetzungen und Bewertungen verbunden. Jedoch bleibt diese Rückkoppelung zwischen Wissenschaft und Politik völlig unreflektiert.

Aber es genügt auch nicht, wenn man von Hans Kelsens und Carl Schmitts epochaler Auseinandersetzung – das heißt von der Antithese des Juristischen und des Politischen³³ – ausgehend entweder eine normativ-werttheoretisch oder eine existenzial-ontologisch fundierte gesellschaftstheoretische Auffassung über die Konstitution von sozialer Ordnung voraussetzt und in Anspruch nimmt, um aufgrund dessen den staatsrechtlichen Grundbegriff bestimmen zu können. Bei der Begründung der Staatstheorie sollte man auf diese Weise Kelsen folgend einen rein normorientierten, Schmitt folgend einen existenzorientierten Integrationsbegriff zugrunde legen und zum Ausgangspunkt der Begriffsbildung nehmen. Diesen Auffassungen gegenüber wird das Fundierungsverhältnis zwischen Rechtswissenschaft und Soziologie in der Forschung umgedreht und es wird vorausgesetzt, dass der Grundbegriff der Staatstheorie nur aus der Sicht der

³¹ Hier handelt es sich um einen diskurstheoretischen Kategorienfehler.

³² Unter besonderer Berücksichtigung der globalen Konstellation von Großraumordnungen muss man das Augenmerk vor allem darauf lenken, dass es rein staatstheoretisch (d. h. begriffsanalytisch) betrachtet eine Absurdität darstellt, wenn man von einer „Vergemeinschaftung“ von Staaten spricht. Diese Redeweise richtet sich nach bestimmten politischen Wertvorstellungen und ideologischen Wertinterpretationen, infolgedessen gehört sie hauptsächlich zum Gebiet der politischen Mythenbildung, deren außerwissenschaftlicher Charakter offensichtlich ist. Charles de Gaulles berühmten Spruch frei interpretierend könnte man sagen, dass aus der die Großraumordnungen zusammen- und aufrechterhaltenden Hegemonie keine Freundschaft, sondern nur eine Allianz hervorgeht. (Vgl. VOIGT, Rüdiger (Hrsg.): *Freund-Feind-Denken. Carl Schmitts Kategorie des Politischen*. Stuttgart 2011, Franz Steiner Verlag, 31.)

³³ Dementsprechend setzt der Begriff des Staates entweder den Begriff des Juristischen (Hans Kelsen) oder den des Politischen (Carl Schmitt) voraus, das besagt, dass man im Laufe der Begriffsbildung entweder von einer normativen oder von einer existenzialen Auffassung über die Integrationsform von sozialer Ordnung ausgeht. (Vgl. KELSEN, Hans: *Reine Rechtslehre*, Zweite vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 1960. Österreichische Staatsdruckerei, Wien, 1992, besonders 25–31; SCHMITT, Carl: *Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien*, Duncker & Humblot, Berlin, 1996, 20–28.).

soziologischen Gesellschaftstheorien als institutionalisierte Integrations- und Steuerungsfunktion der sozialen Ordnung angemessen zu bestimmen ist.³⁴

Theorie des Regierens. Die Theorie des Regierens kann und soll als eine Teiltheorie im begrifflichen Rahmen der Staatsfunktionen und Staatsziele³⁵ innerhalb der Staatstheorie konzeptualisiert und dargelegt werden. Funktionen und Ziele des Staates können nur durch das Regieren, das heißt durch das Ausüben von Macht und Herrschaft, verwirklicht werden. Aus dieser Annahme folgt, dass das Regieren für die staatstheoretische Begriffsbildung immer als das grundlegende Problem der Institutionalisierung politischer und rechtlicher Macht (Gewalt) bzw. der Herrschaft und daran anknüpfend der Legitimität in Betracht kommen kann. Dementsprechend lässt sich sein Begriff nur in Bezug auf den engen Funktionsbegriff des Staates³⁶ im Problembereich der legitimen Macht (Gewalt) bzw. Herrschaft definieren. Für das Verständnis der Existenz des Staates und auch für eine mögliche, von uns bevorzugte Form der Darlegung der Staatstheorie³⁷ muss die Einsicht konstitutiv sein, dass die Verbindung zwischen dem weit gefassten und dem engen Begriff

³⁴ Abgesehen vom Unterschied zwischen den handlungs- und den systemtheoretischen Begründungsmodellen wird hier behauptet: Die Gemeinsamkeit der verschiedenen Varianten der soziologischen Gesellschaftstheorien besteht streng operational (weder norm-, noch entscheidungsorientiert) betrachtet darin, dass die Grundlage der Konstitution der sozialen Ordnung letztendlich nur durch Verknüpfung der Differenzierung und Integration (Steuerung) von Sinnelementen (Handlungen, Kommunikationen) zu erfassen ist. In Bezug darauf wird es möglich, den Staat operational als paradoxe Einheit zweier gleichwertiger Grundfunktionen aufzufassen und von ihm eine vollständige Beschreibung zu geben. (Vgl. Lajos Cs. Kiss: A szociológiai rendszerelemlet államfelfogása [Die Staatsauffassung der soziologischen Systemtheorie].)

³⁵ Die späteren Ausführungen vorweggenommen wird etwa die Theorie des Regierens, ausgehend von der strukturell-semantischen Tatsache der Existenz des Staates, entlang der folgenden Begriffsreihe dargelegt: Staatsfunktionen – Staatszweck – Staatsziele – Staatsaufgaben – Staatsbefugnisse / -kompetenzen. Aufgrund dessen wird angenommen, dass die theoriekonstitutiven Sinnengrenzen zwischen dem wissenschaftlichen und dem politischen Diskurs einerseits und zwischen dem politischen und dem rechtlichen Diskurs andererseits im Rekurs auf die Staatsfunktionen mittels der in der Begriffsreihe angegebenen Unterscheidungen gezogen werden können.

³⁶ In der weit gefassten Bedeutung des Staatsbegriffs wird der Staat aus existenzieller Sicht als historisches Individuum aufgefasst. Den grundlegenden Sachverhalt der staatlichen Individualität kann man dem alltäglichen Sprachgebrauch folgend mit dem Begriff Landstaat beschreiben. Der Begriff des Landstaates bezeichnet den in seinem eigenen historischen Werdegang existierenden, sich selbst entfaltenden und interpretierenden Staat. In der engen Bedeutung des Staatsbegriffs wird der Staat aus funktioneller Sicht als Regieren aufgefasst. Den grundlegenden Sachverhalt des staatlichen Funktionierens kann man dem wissenschaftlichen Sprachgebrauch folgend mit dem Begriff des Funktionsstaates bezeichnen, der durch seine Selbsterhaltung, aufgrund der Gewährleistung von Integration und Steuerung der Gesellschaft, den Landstaat als solchen aufrechterhält. Die als Fähigkeit und als strukturell-semantische Tatsache gegebene Selbsterhaltung des Staates durch eigene Funktionen soll „Staatszweck“ genannt werden. Der im operationalen Sinne begriffene Staatszweck ist grundlegend und zugleich maßgeblich für die möglichen Bestimmungen derjenigen konkreten wertbezogenen Staatsziele, die aus den miteinander konkurrierenden politischen Wertinterpretationen heraus formuliert und gerechtfertigt sind. Man könnte sagen, der Staatszweck für die Staatstheorie kommt ausschließlich als eine unabhängige Variable in Betracht, wobei sich die auf Wertkriterien beruhenden Staatsziele nur als abhängige Variablen betrachten lassen. Der Staatszweck kann nur durch wandelbare Staatsziele aktualisiert sein.

³⁷ Die Staatstheorie und die vollständige Beschreibung des Staatsphänomens sind nicht miteinander identisch, sie bezeichnen zwei voneinander zu unterscheidende Operationsreihen.

des Staates nur durch das Regieren zustande kommen kann. Der Staat existiert in diesem Sinne als Regieren. Das Regieren bedeutet das Aktualisieren der staatlichen Macht durch Ausübung der politischen und rechtlichen Grundfunktionen in Form der funktionell-organisatorischen Verteilung der Staatsgewalten (Legislative, Judikative, Exekutive). Aus diesem Grund kann der Staat als Regieren sich selbst als legitime, das heißt politisch geführte und rechtlich geregelte, anstaltsmäßige Verwaltungsordnung organisatorisch aufbauen und rechtfertigen und so seine wirtschaftlichen, sozialen und anderen Funktionen ausüben. Der Staat als Regieren mittels seiner Verwaltungsordnung³⁸ schafft die Bedingungen bzw. Vorbedingungen für die Sicherung und die Gestaltung der sozialen Ordnung innerhalb des Territoriums eines Landstaates, und aufgrund seines Funktionierens, das die Umsetzung der wertbezogenen Staatsziele durch konkrete Funktionsleistungen bedeutet, ist er imstande und ermächtigt, als umfassende institutionalisierte Handlungseinheit in Erscheinung zu treten.

Der Begriff Regieren im weiteren Sinne überdeckt inhaltlich den Funktionsbegriff des Staates, das heißt, es ist identisch mit der funktions- und organmäßigen Verteilung von staatlichen Gewalten, während es im engeren Sinne die vollziehende Gewalt (Exekutive) bezeichnet, die mit dem Ausdruck „Regierung“ benannt und begrifflich erörtert identifiziert wird. In diesem Sinne lässt der Begriff „Regierung“ den Staat als Handelnden und Verantwortbaren erscheinen, dem eine institutionalisierte Fähigkeit zum Entscheiden, zum Handeln und Verantworten zugeordnet wird. Begriffe wie „Regierungskapazität“ und „Regierungsfähigkeit“, die der empirischen Untersuchung des „guten Staates und guten Regierens“ zugrunde zu legen sind, können nur in diesem Kontext begriffsanalytisch sinnvoll definiert werden.

Das Gute in der Staatstheorie. Das Gute als Problem der Bewertung bzw. Verwertung tritt in der staatstheoretischen Begriffsbildung erstens dann auf,³⁹ wenn man die Frage beantworten muss, in welchem Sinne und wie ein Staat existiert, und zweitens dann, wenn man die Staatstheorie im Diskurs der Wissenschaft rechtfertigen muss.⁴⁰ In der Staatstheorie, das heißt auf der Ebene der wissenschaftsinternen Staatssemantik, kann und darf man weder versuchen, eine vorweggenommene Definition des Begriffs des Guten zwecks

³⁸ In der weit gefassten Bedeutung des Begriffs der Verwaltungsordnung umfasst sie die institutionalisierten Gebiete der Staatsgewalten, in der engen Bedeutung bezeichnet sie das nach den Organisationsprinzipien der Zentralisation und Dezentralisation aufgebaute Regierungssystem, das die Organe (Funktionseinheiten) der zentralen und der lokalen öffentlichen Verwaltung umfasst.

³⁹ Hier sei darauf hingewiesen, dass der Ausdruck „staatstheoretische Begriffsbildung“ in seiner weit gefassten, die Phasen der Theoriekonstruktion umfassenden Bedeutung gebraucht wird. Jeder Schritt der Gestaltung einer Staatstheorie bedeutet Analyse und Bestimmung von Begriffen auf den sich verknüpfenden begrifflichen Ebenen der Begründung, Darlegung und Rechtfertigung. Der Unterschied zwischen ihnen liegt in den spezifischen operationalen Sichtweisen der einzelnen Ebenen, das heißt, er hängt davon ab, welche Differenzen angewendet werden.

⁴⁰ Dementsprechend taucht der Begriff „das Gute“ als Bewertungsproblem in den Phasen der Darlegung und der Rechtfertigung der Theoriegestaltung auf. Hier muss freilich streng zwischen den wissenschaftsinternen (immanenten) und den wissenschaftsexternen (transzendenten) Formen der Bewertung unterschieden werden.

der Beschreibung zugrunde zu legen, noch danach trachten, das Gute wesenhaft mithilfe staatstheoretischer Begriffe zu definieren. Der Staat ist an sich weder gut noch böse: Er ist einfach vorhanden. Es gibt Staaten.⁴¹ Der Begriff des Guten in seinem prädikativen, attributiven oder etwa adverbialen Gebrauch bezeichnet in Ausdrücken und Sätzen wie „guter Staat“, „gute Regierungsführung“, „der Staat an sich ist gut oder ist böse“ etc. nur Zurechnungen, genauer gesagt, kommunikativ-argumentative Operationen in denjenigen Diskursen, die von den verschiedensten Standpunkten aus auf den verschiedensten Ebenen das Phänomen Staat zu thematisieren und zu interpretieren suchen. In diesem Sinne kann der Staat nur als formaler Zurechnungspunkt der Staatsdiskurse gelten, von dem jede Form des staatstheoretischen Erkennens, von der primordial-lebensweltlichen bis zur wissenschaftlich-philosophischen Erkenntnis, ausgehen muss.

In der Staatstheorie kann man begrifflich nicht darüber entscheiden, was das Gute im oder am Staat ist oder sein soll, ob und wie ein Staat das Gute verwirklichen sollte. Eine Staatstheorie kann und darf auch nicht versuchen, einen substantiell-inhaltlichen Begriff des Guten zu erarbeiten. Sie kann das Gute höchstens als einen hypothetisch voraussetzbaren Bezugspunkt in den Staatsdiskursen und für die Staatsdiskurse definieren, der es ermöglichen soll, die wissenschaftliche Gestaltung der Theorie des Regierens von der Diskursebene der politischen Wertinterpretationen loszulösen. In dieser Forschungsrichtung wird davon ausgegangen, dass es aufgrund der existenzial-funktionalen Betrachtungsweise des Staates möglich wird, exakte und konsensfähige Regeln der Anwendung des Begriffs des Guten für den staatstheoretischen Diskurs zu bestimmen und auf diese Weise das Problem der Bewertung bzw. Verwertung in begrifflichen Formen wie „guter Staat“, „gutes Regieren“, „gute Regierungsführung“ sinnvoll zu thematisieren und als Gegenstand staatstheoretischer Erkenntnis festzulegen.

Teilprobleme. Im Rahmen der Theorie der Staatsfunktionen muss der Frage nachgegangen werden, ob und wie man behaupten kann, dass in der kurz geschilderten Problemsituation der modernen Staatlichkeit wirklich neue Funktionen des Staates und neue Formen des Regierens entstanden sind und auch entstehen können. In welchem Sinne lässt sich überhaupt davon sprechen, dass ein Staat oder eine Vergesellschaftung von Staaten neue Funktionen bekommen bzw. erwerben kann. Was soll man unter der Aussage verstehen, dass dem Staat neue Funktionen zugeordnet werden können oder müssen. Im Zusammenhang damit wird als wichtiges Teilproblem die Deutung des staatlichen Gewaltmonopols als ausschließliche Funktion eines Staates⁴² im Rahmen einer systematischen Analyse unter-

⁴¹ Oder anders ausgedrückt: Der Staat muss sein, wenn ein Volk in Form von Gesellschaft auf selbstbestimmte Art und Weise eigenständig und eigenverantwortlich existieren will.

⁴² An dieser Stelle sei auf Folgendes hingewiesen: Mit der staatstheoretischen Betrachtungsweise können Ursprung und letzte Rechtfertigung der staatlichen Monopolisierung der physischen Gewalt, die die Operationen der deutenden Bestimmung der Legitimitätsgrundlage und die institutionalisierte Ausübung der Macht (Herrschaftsgewalt) umfasst, mit dem Begriff der Souveränität im Rahmen des verfassungsrechtlichen bzw. verfassungstheoretischen Diskurses nicht einmal annähernd beschrieben werden.

sucht, und es wird aus rein staats- und rechtstheoretischer Sicht versucht, den Grundriss einer begrifflichen Systematik der militärischen Verteidigung unter besonderer Berücksichtigung der sicherheitspolitischen Herausforderungen neuen Typs zu erarbeiten.

3.4. Theorie des „guten Staates“

Im Institut für Staatsforschung und Entwicklung der NUÖ finden seit 2014 empirische Forschungen statt,⁴³ deren Gegenstand die Messbarkeit und Bewertbarkeit einer „guten Regierungsführung“ ist. Im Rahmen dieser Forschungen, deren theoretischer Kern mit der Formel „staatszentrisches Regieren“⁴⁴ ausgedrückt werden kann, wurden die Grundbegriffe und Merkmale des „guten Staates“ in dem Maße ausgearbeitet und auch bestätigt, dass sie einerseits als Leitfaden, Indikatoren und Kriterien der empirischen Messung und andererseits zur kritischen Beurteilung bzw. Bewertung der strukturell-funktionellen Wirksamkeit der Regierungstätigkeiten taugen. Darüber hinaus kann man sie auch der Planung und Entwicklung der nach Wirkungsgebieten geordneten spezifischen Fachpolitiken zugrunde legen. Damit aber ist weder das wissenschaftliche Problem der Theoriekonstruktion überhaupt noch das praktische Problem der fachpolitischen Regierungsanwendungen aus der Welt geschafft.

Angesichts dieser Ausgangslage sollen die weiteren Untersuchungen, die sich auf die problemgerechte Behandlung der möglichen konzeptuellen Rahmen einer Theorie des „guten Staates“ richten, mit der Forschungsrichtung der Staatsfunktionen und des Regierens im Einklang stehen und zusammen durchgeführt werden.

Die dem Begriff des „guten Staates“ innewohnende doppelte Bedeutung des „Guten“, die man üblicherweise mit der Unterscheidung von Effizienz und Gemeinwohl auszudrücken

⁴³ Vgl. KAISER, Tamás (Hrsg.): *Jó állam jelentés 2015 [Guter-Staat-Bericht 2015]*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2015; KAISER, Tamás (Hrsg.): *Jó állam jelentés 2016 [Guter-Staat-Bericht 2016]*, Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016.; KAISER, Tamás (Hrsg.): *Jelentés a jó állam véleményfelmérésről 2016 [Bericht über die Meinungsumfrage zum Guten Staat 2016]*, Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016; KAISER, Tamás (Hrsg.): *A jó állam nagytó alatt: speciális jelentések A-tól z-ig (Az adóbürokráciától a versenyképességéig) [Der Gute Staat unter der Lupe: spezielle Berichte von A bis Z. Von Steuerbürokratie bis Wettbewerbsfähigkeit]*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016; Dr. Tamás Kaiser (Hrsg.): *A jó állam mérhetősége II. [Messbarkeit des Guten Staates II]*. An internationalen wissenschaftlichen Erfahrungen, Modellen und Methoden orientiert ist in der „Guten-Staat-Forschung“ der Begriff eines aktiven handlungsfähigen Staates vorausgesetzt, und aufgrund methodischer Überlegungen sind folgende Unterscheidungen getroffen worden und zum Zweck der Messung der Effizienz von Regierungstätigkeiten (gutes Regieren und Verwalten) der empirischen Untersuchung zugrunde gelegt worden: (a) die Unterscheidung zwischen staatlicher Kapazität und Regierungsfähigkeit; (b) die Unterscheidung zwischen staatlichen Wirkungsgebieten und Fachpolitiken des Regierens; (c) die Unterscheidung zwischen Dimensionen und Indikatoren innerhalb der Wirkungsgebiete (Sicherheit und Vertrauen in die Regierung, gemeinschaftliche Wohlfahrt, finanzielle Stabilität und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit, Demokratie, wirksame öffentliche Verwaltung).

⁴⁴ KAISER, Tamás – Bozsó, Gábor: *Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai [Hauptaspekte der Konzeption und der Messbarkeit des staatszentrischen Regierens]*. In KAISER, Tamás (Hrsg.): *A jó állam mérhetősége II. [Messbarkeit des Guten Staates II]*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2015. 11–36.

pflegt, macht es methodologisch erforderlich, die funktionalen und wertbezogenen Ebenen der theoriebildenden Analysen zusammenschauen und begrifflich miteinander zu verknüpfen. Dementsprechend müssen die rivalisierenden, sich an philosophisch-wissenschaftlichen und/oder ideologisch-politischen Kriterien orientierenden Deutungen des Gemeinwohls in synoptischer Weise aufeinander bezogen und parallel zum tatsächlichen Funktionieren des Regierungssystems und mit dessen typischen Problemen behandelt werden.

Aufgrund dieser Strategie der Analyse und Theoriebildung muss man versuchen, diejenigen theoretischen Hintergründe zu rekonstruieren, in deren Zusammenhängen die normativen Prinzipien, die Maßstäbe der Bewertung sowie die Kriterien der Anwendung auf „das gute Regieren bzw. die gute Regierung“ bestimmt werden. Anders als in der üblichen Fachliteratur geht das Forschungsvorhaben von vornherein von der Ambiguität des Wertbegriffs „gut“ aus und bemüht sich bei der Interpretation der philosophischen, wissenschaftlichen und politischen Theorien „des guten Staates und des guten Regierens“, die funktional gleichwertigen Gesichtspunkte der ideologischen Wertbeziehungen und der fachpolitischen Systemrationalitäten hermeneutisch gleichsam zur Geltung zu bringen.

Eine Theorie „des guten Staates und des guten Regierens“ kann nur dann als ein richtunggebendes Bezugssystem für staatliche Organisationsentwicklungen bewahrt werden und gelten, wenn sie auch aus pragmatischer Sicht geeignet ist, eine Verbindung und einen Einklang zwischen den von ihr erarbeiteten normativen Erfordernissen und Grundsätzen und dem Funktionieren der Regierungstätigkeiten und der öffentlichen Verwaltung zustande zu bringen und zu rechtfertigen.

LITERATURANGABEN

1. CREFELD, Martin von: *Aufstieg und Untergang des Staates*, Gerling Akademie Verlag, München 1999.
2. Cs. KISS, Lajos (Hrsg.): *Carl Schmitt jogtudománya. Tanulmányok Carl Schmittől [Carl Schmitts Rechtswissenschaft. Studien über Carl Schmitt]*, Gondolat Kiadó, Budapest 2004.
3. Cs. KISS, Lajos: Elméletalkotási stratégiák az államelméletben [Strategien der Theoriekonstruktion in der Staatstheorie]. In SZIGETI, Péter (Hrsg.): *Államelmélet – Politikai filozófia – Jogbölcsélet [Staatstheorie – Politische Philosophie – Rechtsphilosophie]*, Leviatán (Sondernummer), Győr 2005. 51–84.
4. Cs. KISS, Lajos: A totális állam elmélete és mítosza [Theorie und Mythos des totalen Staates]. *Világosság*, Herbst 2010. 19–40.
5. Cs. KISS, Lajos: A szociológiai rendszerelmélet államfelfogása [Die Staatsauffassung der soziologischen Systemtheorie]. *Jog – Állam – Politika*, 2010/3. 3–34.
6. Cs. KISS, Lajos (Hrsg.): *Carl Schmitt elméleti kortársi-kritikai kontextusban. Tanulmányok Carl Schmittől [Carl Schmitts Theorien im zeitgenössisch-kritischen Kontext. Studien über Carl Schmitt]*, Manuskript, Budapest 2016.
7. Lajos Cs. KISS: Herbert L. A. Hart jogelmélete értelmezhető-e államelméleti szempontból? [Kann die Rechtstheorie von Herbert L. A. Hart aus staatsrechtlicher Sicht interpretiert werden?] ZSIDAI Ágnes – NAGYPÁL Szabolcs: *Sapere aude. Ünnepi kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2017. 221–238.
8. HABERMAS, Jürgen: *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 1–2. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1984.
9. HABERMAS, Jürgen: *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1992.
10. JAKAB, András: Staatslehre – eine deutsche Kuriosität. In *Der „German Approach“. Die deutsche Staatsrechtslehre im Wissenschaftsvergleich*, Mit Kommentaren von Atsushi Takada und András Jakab. *Fundamenta Juris Publici* (4). Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2015. 75–121.
11. KAISER, Tamás (Hrsg.): *Jó állam jelentés 2015 [Guter-Staat-Bericht 2015]*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest 2015.
12. KAISER, Tamás (Hrsg.): *Jó állam jelentés 2016 [Guter-Staat-Bericht 2016]*, Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2016.
13. KAISER, Tamás (Hrsg.): *Jelentés a jó állam véleményfelmérésről 2016 [Bericht über die Meinungsumfrage zum Guten Staat 2016]*, Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2016.
14. KAISER, Tamás (Hrsg.): *A jó állam nagyító alatt: speciális jelentések A-tól z-ig (Az adóbürokráciától a versenyképességéig) [Der Gute Staat unter der Lupe: spezielle Berichte von A bis Z. Von Steuerbürokratie bis Wettbewerbsfähigkeit]*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2016.
15. KAISER, Tamás – Bozsó, Gábor: Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai [Hauptaspekte der Konzeption und der Messbarkeit des staatszentrischen Regierens]. In KAISER, Tamás (Hrsg.): *A jó állam mérhetősége II. [Messbarkeit des Guten Staates II]*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2015. 11–36.
16. Kelsen, Hans: *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff. Eine kritische Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Recht*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1928.
17. Kelsen, Hans: *Reine Rechtslehre*, Zweite vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 1960. Österreichische Staatsdruckerei, Wien 1992.
18. LUHMANN, Niklas: *Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1986.
19. LUHMANN, Niklas: *Die Politik der Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 2002.
20. LUHMANN, Niklas: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1997.
21. MÖLLERS, Christoph: *Staat als Argument*, Zweite Auflage. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 2011.
22. MÜNCH, Richard: *Die Struktur der Moderne. Grundmuster und differentielle Gestaltung des institutionellen Aufbaus der modernen Gesellschaften*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1984.

23. MÜNCH, Richard: *Die Kultur der Moderne*, Band 1–2. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1986.
24. SCHMITT, Carl: *Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien*, Duncker & Humblot, Berlin 1996.
25. *Staatsdiskurse*, Bücherreihe, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
26. *Staatsverständnisse*, Bücherreihe. Felix Steiner Verlag, Stuttgart.
27. VOIGT, Rüdiger (Hrsg.): *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1993.
28. VOIGT, Rüdiger (Hrsg.): *Freund-Feind-Denken. Carl Schmitts Kategorie des Politischen*. Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2011.
29. VOSSKUHL, Andreas – BLUMKE, Christian – Meinel, Florian (Hrsg.): *Verabschiedung und Wiederentdeckung des Staates im Spannungsfeld der Disziplinen*, Duncker & Humblot, Berlin 2013.

Prof. Dr. Cs. Kiss Lajos, (cs.kiss.lajos@uni-nke.hu) egyetemi tanár, kutatóprofesszor, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Államkutatási és Fejlesztési Intézet. Kutatási területei a társadalomelmélet, az államelmélet, a politikafilozófia és a jogfilozófia. A *Jog – Állam – Politika* folyóirat alapító tagja, valamint a szerkesztőbizottság tagja, az MTA köztestületi tagja.

Prof. Dr. Lajos Cs. Kiss (cs.kiss.lajos@uni-nke.hu) ist Universitätsprofessor und Forschungsprofessor am Institut für Staatsforschung und Entwicklung der Nationalen Universität für den Öffentlichen Dienst. Er forscht auf den Gebieten Gesellschaftstheorie, Staatstheorie, politische Philosophie und Rechtsphilosophie. Er ist Gründungsmitglied und Mitglied des Redaktionsausschusses der Zeitschrift *Jog – Állam – Politika* [Recht – Staat – Politik] sowie als Vertreter einer öffentlichen Körperschaft Mitglied der Ungarischen Akademie der Wissenschaften (MTA).

Kártyás Gábor

A KÖZSZOLGÁLATI ÉLETPÁLYÁK JOGI SZABÁLYOZÁSA. FELELŐSSÉGI JOGVISZONYOK A KÖZSZOLGÁLATBAN (KÖZTISZTVISELŐK, KÖZALKALMAZOTTAK, KÖZTULAJDONBAN LÉVŐ MUNKÁLTATÓVAL MUNKAJOGVISZONYBAN ÁLLÓ MUNKAVÁLLALÓK)

Legal Regulation of Careers in the Public Service. Liability in Public Service (Civil Servants, Public Employees and Workers in Public-Owned Employers)

Dr. Kártyás Gábor egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Munkajogi Tanszék, kartyas.gabor@jak.ppke.hu

A tanulmány célja a közszférában dolgozók felelősségi rendszerének kritikai elemzése. Az állami alkalmazottakkal szembeni felelősségi szabályokkal kapcsolatos általános követelmények felvázolása után a tanulmány részletesen elemzi az etikai, a fegyelmi és a kárfelelősség szabályait, külön kitérve a közalkalmazottak, a közszołgálati tisztviselők, valamint a köztulajdonban álló munkáztatók munkavállalóinak jogállására. Az elemzés rámutat, hogy a hatályos magyar szabályozás számos ellentmondással terhelt, és javaslatokat fogalmaz meg a felelősségi rendszer koherensebbé tételéhez.

KULCSSZAVAK:

etikai felelősség, fegyelmi eljárás, fegyelmi felelősség, kárfelelősség, leltárfelelősség

The purpose of this study is to critically analyse the responsibility system applicable to public sector employees. After outlining the general requirements for liability rules for state employees, the study analyses in detail the rules of ethical and disciplinary responsibility and liability for damages, with particular reference to the status of public employees, civil servants and employees of publicly owned companies. The analysis highlights that the current Hungarian legislation entails numerous contradictions and concludes in proposals to make the responsibility system more coherent.

KEYWORDS:

ethical responsibility, disciplinary action, disciplinary responsibility, liability for damages, inventory responsibility

1. A FELELŐSSÉGI RENDSZER KIALAKÍTÁSÁNAK ELVI ALAPJAI

Az állami alkalmazottak felelősségi rendszerének kialakításánál a közszféra és a versenyszféra foglalkoztatási jogviszonyai közötti általános különbségekből kell kiindulnunk. Ennek pedig hagyományosan az az alapja, hogy az állami alkalmazásban állók a közérdek előmozdítására végzik tevékenységüket, a közhatalom gyakorlásában vesznek részt, fizetésüket közpénzből kapják, így velük szemben fokozott felelősségnek kell érvényesülnie, mint a versenyszférában dolgozókkal szemben.¹ Vincenti Gusztáv, az 1930-as évek bírói gyakorlatát összegezve akként fogalmazza meg a munkaszerződés és az állami szolgálati szerződés közötti különbséget, hogy az állam vagy valamely közjogi testület mint munkáltató nem pusztán magánérdek, hanem a közérdek hordozója, amely így az alkalmazott munkáját is úgy veszi igénybe, hogy az a tevékenységével a közérdeket szolgálja.² Magyary Zoltán klasszikussá vált definíciója szerint, a közszolgálat teljes hűséget, odaadást kíván meg, amelyben az alkalmazott teljes egyéniségével vesz részt. Mindez az állampolgárénál nagyobb engedelmisségi kötelezettséget jelent az állam iránt, amelyért cserébe különleges jogállás illeti meg.³

A közszférában dolgozók felelősségi rendszerének nem kevésbé fontos oldala, hogy a részletes jogi szabályozás egyben védettséget is jelent az alkalmazottnak. Ha ugyanis felelőssége csak a törvényben kijelölt eljárásban állapítható meg, és csak az ott rögzített szankciók alkalmazásával végződhet, az kiszámítható, a munkáltató esetleges visszaéléseit, önkényes intézkedéseit kizáró rendszert jelent.⁴ A felelősségi rendszer jogi szabályozása tehát nemcsak a közszolgálatban dolgozókkal szembeni fokozott elvárást, hanem az ezért cserébe adott többletvédelmet is biztosítja.

Ezek az elvi alapok a magyar munkajogban a rendszerváltás óta mindig érvényesültek. Míg a munkavállalókra csak kollektív szerződés felhatalmazása esetén vonatkozhatott fegyelmi felelősség, a közalkalmazottak és köztisztviselők vonatkozásában ezt maga a törvény írta elő. Emellett mind a közalkalmazotti, mind a közszolgálati törvény rendelkezett olyan esetekről, amikor az alkalmazott kártérítési felelőssége súlyosabb volt, mint

¹ GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 52–53.; HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó hazai és nemzetközi térben (De lege lata, de lege ferenda)*, PhD-értekezés, PTE ÁJK, Pécs, 2009, 249–252. (Utóbbinál lásd e többségi álláspont kritikáját is.)

² VINCENTI Gusztáv: *A munka magánjogi szabályai*, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1942, 35.

³ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 131., 387.

⁴ GYÖRGY: *i. m.*, 175.; HORVÁTH István: *Párhuzamos közszoigálat – A közalkalmazotti és a köztisztviselői törvény együttes magyarázata*, Saldo Kiadó, Budapest, 2009, 259.

a munkaviszonyban.⁵ Más kérdés, hogy a részletek tekintetében a három törvény viszonya már korántsem volt következetes, különösen, ha a közsféra két kódexét vetjük össze.⁶ A 2012-es munkajogi kodifikáció ezeket az ellentmondásokat nem oldotta fel, hanem inkább mélyítette. A jelen tanulmány célja, hogy rámutasson ezekre a hibákra, és javaslatot tegyen azok megoldására.

A jelen tanulmány az állami alkalmazásban állók közül a közalkalmazottak és közszolgálati tisztviselők felelősségi rendszerét vizsgálja. Utóbbi kategória alatt az állami tisztviselőket is értem, mivel a felelősség tekintetében rájuk sem vonatkoznak eltérő szabályok.⁷ A köztulajdonban álló munkáltatóknál munkaviszonyban dolgozók felelősségi rendszere az Mt. általános szabályaira épül. Így ahol a jelen tanulmány az Mt. szabályait veszi alapul, az egyben értelemszerűen a köztulajdonú munkáltatók munkavállalókra vonatkozó szabályokat is jelenti. E speciális alanyi kör különálló – a munkajog és a közszolgálat határterületét jelentő⁸ – szabályozását esetlegesen tartom, amit nem látok indokoltnak eltérő felelősségi szabályokkal is megterhelni.⁹

Ehelyütt nincs lehetőség áttekinteni az érveket és ellenérveket a közsféra foglalkoztatási jogviszonyainak sokfélesége, illetve egy lehetséges egységes közszolgálati szabályozás vonatkozásában. Az elemzéshez adottságként veszem, hogy jelenleg az egyes állami szervezeteknél dolgozóakra más és más szabályok vonatkoznak, a munkáltató személyétől függően. A hatályos rendszer keretein belül teszek javaslatokat arra, hogy az egyes alkalmazotti kategóriák felelősségi viszonyait – egymáshoz képest – hogyan célszerű kialakítani. Ehhez abból a többségnek tekinthető álláspontból indulok ki, hogy a jogalkotó

⁵ Mindkét törvény e körbe sorolta a gondatlan károkozás alábbi eseteit: ha a közalkalmazott/köztisztviselő a munkáltató gazdálkodására vonatkozó szabályok súlyos megsértésével, az ellenőrzési kötelezettség elmulasztásával, illetve hiányos teljesítésével okozott kárt, illetve, ha a kár olyan – jogszabályba ütköző – utasítás teljesítéséből keletkezett, amelynek várható következményeire az utasított előzőleg a figyelmét felhívta. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) továbbá e körbe sorolta a hatósági intézkedés során a jogszabályok megsértésével okozott kárt is. Végül, a Ktv. szerint a munkáltatói jogkör gyakorlóját objektív és teljes felelősség terhelte a jogszabályba ütköző, illetmény megállapításra irányuló intézkedése miatt teljesített kifizetéssel okozott kárért (a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény [a továbbiakban: Kjt.] 81. § és Ktv. 57–57/A. §). Ezeket az eseteket nevezi Cséffán József a „gondatlanság minősített eseteinek”. Cséffán József: *A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény és magyarázata*, Szegedi Rendezvényszervező Kft., Szeged, 2003, 386.

⁶ Részletesen lásd: HORVÁTH István: *Diagnózis és terápia. Javaslat a magyar közszolgálat szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására, hazai múltunkra és jelenünkre*, Phd-értekezés, Budapest, 2006, 42–49.

⁷ Egyedül az előmenetelt érintő fegyelmi büntetések tekintetében van különbség, az állami tisztviselők eltérő illetményrendszeréből eredően. Lásd: az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) 3. § (4) bek.

⁸ KUN Attila – PETROVICS Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In: szerk. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2014, 126–127.

⁹ Noha már a második világháború előtti munkajogunkban is megjelent az az álláspont, miszerint „a közhivatalnokai magánalkalmazottakra vonatkozóan – a dolog természete szerint – a fegyelmi vétségétől való tartózkodás fokozott súllyal érvényesül”. E körbe tartoztak például a vasúti dolgozók. BERNHARD Miksa – SÖVÉNYHÁZY NEUHOLD Ferenc – BERNHARD László: *A magánalkalmazotti jogviszony*, I-II. kötet, Orion Irodalmi Vállalat, Budapest, 1938, 501.

a közigazgatásban dolgozókkal szemben szigorúbb feltételeket támaszt, mint a költségvetési szféra közalkalmazottjaival szemben, ám ez utóbbi kategória felelőssége is szigorúbb, mint a munkaviszonyban állóké. Amint az alábbiakban látható lesz, ezt a viszonylag leegyszerűsítő rendszert sem könnyű teljes következetességgel megvalósítani, legalábbis a hatályos szabályozásban mindez nem tükröződik kifogástalanul. A felelősségi rendszer három elemével foglalkozom: az etikai, a fegyelmi és a kártérítési felelősséggel. Nem vizsgálom a munkajog hatályán kívül eső, így elsősorban a büntetőjogi felelősség kérdését, jóllehet a fokozott elvárások és kiemelt védelem kettőse ott is megjelenik.¹⁰

Előjáróban hangsúlyozni kell azt is, hogy a közsférában dolgozók felelőssége szorosan összefügg a munkajog számos más területével. Így különösen, fokozott felelősséget akkor lehet érvényesíteni, ha már a kiválasztás szabályai biztosítják, hogy csak alkalmas személyzet kerüljön be a közszolgálatba, akik aztán munkájukhoz minden szükséges tájékoztatást, anyagi és nem anyagi erőforrást, képzést megkapnak. A közszolgálatban dolgozók „megbízása [...] világosan megjelölt határokkal bír, ezért számon lehet kérni, tehát felelősséggel jár, azaz szolgálatot jelent” – írja Magyary.¹¹ Ez természetesen megfordítva is igaz: ha az alkalmazott megbízásának nincsenek világos keretei – a felelősség köre, a teljesítéshez szükséges eszközök, tájékoztatás biztosítása tekintetében – akkor a felelősség érvényesítéséről sem lehet szó.¹² Ezért a közszolgálat felelősségi rendszere önmagában nem tudja betölteni funkcióját, csak a hasonló elvi alapokon felépített közszolgálati munkajog egészébe illeszkedve.

2. ETIKAI FELELŐSSÉG

A felelősségi rendszer első eleme az etikai (erkölcsi) felelősség. A közérdek szolgáltatában álló állami alkalmazottak esetén nem vitatható, hogy tevékenységüket át kell hatnia egyes, a jogi szabályozáson túlmutató eszmék iránti elkötelezettségnek. Nem szabad azonban szem elöl téveszteni, hogy az etikai normák formulázása, a felelősségre vonás mente és a lehetséges szankciók szükségképpen teljesen mások, mint a jogi felelősség esetén. Ennek illusztrációjaként tekintsük át részletesen, hogyan jelenik meg az etikai felelősség a közszolgálati tisztviselőkre vonatkozó szabályokban.

2.1. Etikai felelősség a Kttv.-ben

Az etikai elvek Kttv.-beli szabályozása egy paradoxonra épül. Ha ugyanis maga a törvény fogalmaz meg etikai jellegű elvárásokat a közszolgálati tisztviselővel szemben, azok

¹⁰ A hivatalos, illetve közfeladatot személy ellen elkövetett bűncselekmények egyrészt súlyosabban minősülnek, másrészt tipikusan súlyosító körülmény, ha a bűncselekményt e személy követi el.

¹¹ MAGYARY: *i. m.*, 129.

¹² Ez nemcsak elvi, hanem jogi követelmény is, hiszen ennek hiányában nem lehet szó a felrhatóaságról (vétkeségről), ami így kárigényt vagy fegyelmi szankciót sem alapot meg.

a közszolgálati tisztviselői jogviszonyból eredő, jogi kötelezettségekké válnak. Azok vétkes megszegése pedig fegyelmi vétséget, nem pedig etikai felelősséget alapoz meg. A jogalkotó ezt észelve rendelkezett úgy, hogy a hivatásetikai elvek megsértése esetén – jóllehet, a fenti logikából eredően ez is fegyelmi vétség – nincs helye fegyelmi eljárásnak.¹³

Az elhatárolás ezzel azonban közel sem megoldott. Maguk a törvényben nevesített etikai normák¹⁴ ugyanis egyben jogi – sőt büntetőjogi – követelmények is. Például, a pártatlanság követelménye megjelenik az Kttv. összeférhetetlenségi szabályaiban, de a Btk. szerinti hivatali bűncselekményeknél is. Természetes, hogy a jogi normák erkölcsi megalapozottsága¹⁵ a Kttv.-ben is visszaköszön, elegendő a jóhiszeműség és tisztesség elvére, mint általános magatartási követelményre, a jóerkölcsbe ütköző megállapodás semmiségére, vagy a kötelező eskütételre gondolni.¹⁶ Ebből eredően viszont nehéz lenne olyan etikai követelményt mondani, amit ne fednének le a jogi szabályok, vagy – közelebről – a Kttv.-ben nevesített általános tisztviselői kötelezettségek, így különösen a köz érdekében, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint történő munkavégzés, illetve az együttműködő, mások helytelen megítélését elő nem idéző magatartás követelménye.¹⁷ Ahogy arra a Kúria rámutatott, a jóerkölcsbe ütköző, és ezért semmis megállapodás a „munkajog alapvető elveibe, a jóhiszeműség és a tisztesség követelményébe, a munkaviszony megszüntetésre vonatkozó szabályok dogmatikai rendszerébe, és így a társadalom alapvető erkölcsi elveibe ütközik”.¹⁸ Jól mutatja ez az érvelés a jogi normák erkölcsi áthatottságát.

Kérdéses, hogy így milyen önálló tartalma marad a Kttv. szerinti etikai felelősségnek. Bérces Kamilla szerint: „[A]z erkölcsi normák tartalma képlékeny, ezért inkább a közszolgálati tevékenység szellemének megtestesítőjeként, mint számon kérhető és szankcionálható előírásként vehetők figyelembe. Ha pedig tartalmuk valamely meghatározott cselekedet, magatartás, mulasztás kapcsán ténylegesen vizsgálható, akkor ez már általában eléri a jogi norma, azaz a jogszabálysértés szintjét.”¹⁹ Más megfogalmazásban, az etikai norma hatóereje ott kezdődik, ahol a jogi normáé véget ér.²⁰ Márpedig ilyen elválasztásról nem lehet szó, ha formailag az etikai szabály is jogi normaként jelenik meg.

¹³ Kttv. 156. § (1) bek.

¹⁴ A kormánytisztviselőre vonatkozó hivatásetikai alapelvek különösen a hűség és elkötelezettség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság és tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a felelősségtudat és szakszerűség, az együttműködés, az intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem. Kttv. 83. § (1) bek.

¹⁵ SZILÁGYI Péter – SAMU Mihály: *Jogbölcselet*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 1998, 122–123.; VESZPRÉMI Bernadett: *A köztisztviselők felelősségi rendszere*, PhD-értekezés, Miskolc, 2010, 37.

¹⁶ Kttv. 9. § (2) bek., 23. § (1) bek., 44. §.

¹⁷ Kttv. 76. § (1) bek.

¹⁸ EBH2017. M.3. para. 45.

¹⁹ BÉRCES Kamilla: *Kommentár a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényhez*, Wolters Kluwer Kiadó, lásd a 83. §-hoz fűzött magyarázatot.

²⁰ GYÖRGY: *i. m.*, 215.

Az erkölcsi normák természetéhez az is hozzátartozik, hogy érvényességüket a közmegegyezés, az érintett csoport általi elfogadás adja.²¹ Teljesen más forrásból építkezik a jogi norma, amely az állami autoritásból nyeri érvényességét. Ezért a közszolgálatban etikai szabályok alkotására csak az érintettek, illetve érdekképviselőik bevonásával kerülhet sor.²² Ezért is ellentmondásos, hogy a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódexet ugyan a Magyar Kormánytisztviselői Kar fogadja el, de az alapnormákat mégis a jogszabály rögzíti.²³ Még inkább szembetűnő ez a köztisztviselők esetén, ahol az etikai szabályokat az érintettek bevonása nélkül, a képviselő-testület, illetve a hivatali szerv vezetője egyoldalúan állapítja meg.²⁴ Egy ilyen munkáltatói aktus legfeljebb tartalma szerint lehet etikai jellegű, normatánilag viszont a közszolgálati szabályzathoz áll közelebb, mint a köztisztviselői kötelezettségeket a törvény keretei között pontosító, részletező munkáltatói utasítás.²⁵

Az etikai normák eredete és tartama mellett kétséges a vétségek szankcionálása is. Kérdés, hogy az etikai vétség esetén kiszabott „figyelmeztetés vagy megrovás”²⁶ értékelhető-e jogi szempontból, különösen valamely jogi szankció előzményeként. Például, az ismétlődő etikai vétségek miatt kiszabott figyelmeztetés megalapozza-e a fegyelmi vétségért adható megrovást, vagy lehet-e indoka a felmentésnek? Ha az etikai vétség nem minősül jogi kötelezettség megszegésének, akkor annak nem is lehet jelentősége a jogviszonyból eredő kötelezettségszegésre épülő munkáltatói szankciónál. Ha pedig egyben jogi kötelezettségszegést is jelent, akkor annak csak jogi szankciója lehet,²⁷ illetve kötelező az ügyben fegyelmi eljárást indítani.²⁸ A kérdés különösen érdekes a kormánytisztviselők vonatkozásában, ahol az etikai szankciót nem is a munkáltatói jogkör gyakorlója szabja ki, hanem a Magyar Kormánytisztviselői Kar. Természetesen egy etikai szankciónak minden további jogi következmény nélkül is van önálló értéke, jelentősége, hiszen kifejezi a közösség rosszszallását. Ehhez persze az szükséges, hogy a felelősségre vont az etikai büntetést a közösség szankciójának érezze, márpedig ez a köztisztviselők vonatkozásában hiányzik. Mindazonáltal ebből a szempontból sem szerencsés, hogy a jogi és etikai felelősség összekeveredik, és azt a látszatot kelti, hogy az etikai felelősségre vonásnak a jogi felelősség szempontjából is lehet jelentősége. Álláspontom szerint ez az összefüggés csak visszafelé igaz: egy jogi kötelezettségszegéshez természetesen társulhat etikai elmarasztalás is, mintegy súlyosbítva az előbbit. Ezt a hatályos jogunk sem zárja ki: a jogi kötelezettségszegés szintjét elérő mulasztás egyben etikai eljárás tárgya is lehet.

²¹ SZILÁGYI-SAMU: *i. m.*, 119.; VESZPRÉMI: *i. m.*, 285., 289.

²² GYÖRGY: *i. m.*, 217.

²³ Kttv. 83. §.

²⁴ Kttv. 231. § (1) bek.

²⁵ Kttv. 75. § (5) bek.

²⁶ Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe V/14. pont, Mt. 231. § (1) bek.

²⁷ GYÖRGY: *i. m.*, 218.

²⁸ Kttv. 156. § (1) bek.

2.2. Az etikai felelősség helye: a jogon kívül

Összegezve, meglátásom szerint az etikai felelősség szabályozásának nincs helye a közszféra munkajogára vonatkozó jogszabályokban. Ha ugyanis következetesen szétválasztjuk az etikai elvek megszegéséért és a jogi kötelezettségekért fennálló felelősséget, akkor az előbbinek nem marad tartalma, de legalábbis a bagatell ügyekre korlátozódik. Ha pedig nem választjuk szét, akkor csak feleslegesen megduplázzuk a kötelezettségszegés kivizsgálására, szankcionálásra irányuló szabályozást. Ehelyett – az erkölcsi normák természetéhez igazodóan – célszerű az etikai elvek meghatározását az egyes szakmák, hivatásrendek önszabályozására bízni, ahogy a felelősség érvényesítésére irányuló eljárások lefolytatását és az esetleges szankciók érvényesítését is. E körben pedig nem az állami alkalmazottak egyes típusaira – mint közalkalmazott, kormánytisztviselő, köztisztviselő stb. –, hanem az egyes szakmákra lehetséges etikai szabályokat megállapítani.²⁹ A szakszerű és elhivatott személyzet biztosításához véleményem szerint elegendő, ha a munkáltató következetesen és szigorúan alkalmazza a fegyelmi felelősség intézményét, amelyet a következő pontban vizsgálok meg.

3. FEGYELMI FELELŐSSÉG

A munkaviszony (és közalkalmazotti, közszolgálati tisztviselői jogviszony) sajátossága, hogy a munkát végző kötelezettségeit tételesen felsorolni lehetetlen, éppen ezért a fegyelmi vétségekről sem lehet kimerítő listát adni.³⁰ A jogi szabályozás szükségképpen keretjellegű, és csak általános szabályokkal, alapelvekkel határozhatja meg az alkalmazottat terhelő kötelezettségeket. Ezeket a keretszabályokat számos erkölcsi jellegű szabály tölti ki tartalommal.³¹ Például, a már említett gondos munkavégzésre, vagy kulturált ügyintézésre irányuló jogi kötelezettségek tartalmát alapvetően etikai normák adják. Éppen ezért tartom szükségtelennek a jogi szabályozásban különválasztani az etikai és – a jogi kötelezettségek megszegésére épülő – fegyelmi felelősséget. A jogi kötelezettségek általános megfogalmazásán keresztül ugyanis az előbbi beépül a fegyelmi felelősségbe. A fegyelmi felelősség a szankciók oldaláról is tartalmaz etikai elemet, hiszen minden fegyelmi szankciónak fogalmi eleme az erkölcsi (morális) elmarasztalás is.³² Míg a megrovás (figyelmeztetés) esetén a jogkövetkezmény nem is lép túl ezen a szinten,³³ a súlyosabb büntetéseknek a jogviszony

²⁹ Ahogy az történik például a kötelező kamarai tagsághoz kötött tevékenységeknél is.

³⁰ HÁGELMAYER Istvánné: A fegyelmi felelősség szabályozása a kollektív szerződésben. In: szerk. LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla: *Ünnepi dolgozatok Kertész István tiszteletére*, ELTE ÁJK, Budapest, 2004, 178–179.

³¹ KERTÉSZ István: *A fegyelmi felelősség alapkérdései a munkajogban*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1964, 216–217.

³² KERTÉSZ: *i. m.*, 294.

³³ CSÉFFÁN: *i. m.*, 356–357.

tartalmát (elsősorban a díjazást) érintő kihatása is van, végső esetben pedig a fegyelmi szankció a jogviszony megszüntetését eredményezi.

Az állami alkalmazott fokozott felelősségét elsősorban azzal lehet érvényesíteni, ha a jogviszonyból eredő vétkes kötelezettségesség (a fegyelmi vétség) esetére részletesen szabályozott eljárásrendben kiszabható, olyan szankciók állnak a munkáltató rendelkezésére, amelyek túlmutatnak az egyszerű figyelmeztetésen, de nem jelentik egyben a jogviszony megszüntetését is. A fegyelmezés ilyen formalizált, valós hátránnyal fenyegető lehetősége képes biztosítani egyrészt a megelőzést, másrészt a javítást, végső soron pedig az arányos büntetést. Ezeket a funkciókat a jogviszony szankciós megszüntetése és/vagy a kárfelelősség önmagában nem tudja pótolni. Kertész István szerint a kártérítés lényege, hogy amikor hátrányt okoz a felelős személynek, ezzel egyúttal jóváteszi a károsult által elszenvedett vagyoni sérelmet is. Ezzel szemben a fegyelmi felelősség esetében a büntetés teljesen független az okozott sérelem reparációjától, és ezért alkalmas a szankcionálásra ott is, ahol nem vagyoni sérelemmel állunk szemben, vagy ahol a sérelem jóvátehetetlen.³⁴

Az alábbiakban megvizsgálom, hogy a hatályos szabályozás megfelelően biztosítja-e a fegyelmi felelősségre vonást a közalkalmazottak, illetve a közszolgálati tisztviselők vonatkozásában.

3.1. A közalkalmazottak fegyelmi felelőssége

Az Mt. hatálybalépésével a Kjt.-ből kikerültek a fegyelmi felelősségre vonatkozó előírások. Így a közalkalmazottak vonatkozásában is az Mt. szerinti feltételekkel érvényesülhet a fegyelmi felelősség. Ennek a megoldásnak az a lényege, hogy a munkáltató fegyelmi büntetést csak kollektív szerződés, ennek hiányában pedig csak a munkaszerződés (kinevezés) felhatalmazása alapján alkalmazhat.³⁵ A módosítás előterjesztői indokolása szerint: „A gyakorlati tapasztalatok szerint túlszabályozott, szükségképpen bürokratikus és rugalmatlan, illetőleg jelentős mértékben indokolatlan a közalkalmazottak fegyelmi felelősségére vonatkozó szabályozás fenntartása. Ezért a törvény e jogintézményt megszünteti. Helyette a már eddig is létező rendkívüli felmentés eszközével élhet a munkáltató...” Ez az érvelés téves, hiszen a rendkívüli felmentés nem fegyelmi büntetés, hanem a jogviszonyt megszüntető aktus, ráadásul a Kjt. mellett az Mt. 56. § alkalmazandó maradt. Nincs szó tehát arról, hogy a szankcionálás lehetősége a jogviszony azonnali hatályú megszüntetésére korlátozódna. Másrészt, álláspontom szerint a fegyelmi felelősség részletes törvényi szabályozását megszüntető koncepció kifejezetten elhibázott.

A Kjt. főszabály szerint kógens és (az Mt.-vel kiegészülve) a teljesség igényével szabályozza a közalkalmazotti jogviszonyt. Ehhez képest nehezen indokolható, hogy egy olyan stratégiai területet, mint a fegyelmi felelősség rendezése, miért bízva szinte teljes egészében a felek megállapodására. A közalkalmazotti munkáltatók többségére nem vonatkozik

³⁴ KERTÉSZ: *i. m.*, 288.

³⁵ Mt. 56. §.

kollektív szerződés, vagy az nem tartalmaz a fegyelmi felelősséggel kapcsolatos rendelkezéseket. Így ezekben az esetekben kizárólag a közalkalmazott beleegyezésén múlik, hogy kinevezésében aláveti-e magát a szigorúbb felelősségi szabályoknak. Másfelől, az Mt. meg lehetőségen tág kereteket ad mind a fegyelmi eljárás, mind az alkalmazható szankciók szabályozására. Ez pedig nagy hozzáértést és körültekintést kíván meg a fegyelmi megállapodást kötő felektől, hogy a felelősségi szabályok szakszerűek, célszerűek és a törvénynek megfelelőek legyenek.³⁶

A közsféra felelősségi viszonyaival kapcsolatos, a bevezetőben kifejtett elvárások fényében célszerű lenne visszatérni a korábbi megoldáshoz, és törvényi szinten szabályozni a közalkalmazottak fegyelmi felelősségét. Ez nem zárná ki azt a lehetőséget, hogy a helyi, ágazati sajátosságok érvényesítése céljából a Kjt. rendelkezéseit kollektív szerződések egészítsék ki (hasonlóan, ahogy az az illetménypótlékok kapcsán történik). Kiindulópontul szolgálhatnak a Kttv. fegyelmi felelősségre vonatkozó rendelkezései, azzal, hogy a közalkalmazottakra vonatkozó szabályok ehhez képest lehetnek kevésbé szigorúak (például szűkebb eljárásindítási határidőkkel, az előmenetelt érintő vagy a további alkalmazást tiltó kevésbé súlyos szankciókkal).³⁷ Mindenképpen kerülendő viszont, hogy a Kjt. és a Kttv. között indokolatlan eltérések legyenek, ahogyan az a korábbi szabályozás és a Ktv. vonatkozásában fennállt.³⁸

3.2. A közszolgálati tisztviselők fegyelmi felelőssége

A fegyelmi felelősség Kttv.-beli szabályozásának egyik legjellegzetesebb vonása, hogy fegyelmi vétség alapos gyanúja esetén kötelezővé teszi a munkáltató számára a fegyelmi eljárás megindítását. Ez alól csak akkor van kivétel, ha a tényállás megítélése egyszerű, a kötelezettségszegést a közszolgálati tisztviselő elismeri, és a munkáltató beéri a megrovás alkalmazásával.³⁹ Bár ez világos üzenet a jogalkotó részéről a fegyelmi felelősség szigorával kapcsolatban, a gyakorlatban kétséges az érvényesülése. A fegyelmi eljárás lefolytatása ugyanis számos eljárási határidő és formai előírás tiszteletben tartását igényli, valamint legalább négy olyan közszolgálati tisztviselő bevonását, akiknek egyébként nem (vagy nem csak) a humánpolitika intézése a feladata (egy fő vizsgálóbiztos és három fő a fegyelmi tanács tagja), akik ezért a közreműködésükért sem külön díjazásban, sem munkaidő-kedvezményben nem részesülnek. Valószínűtlennek tűnik ezért, hogy

³⁶ A gyakorlatban azonban sokszor találkozunk ezek hiányával. Lásd például: HÁGELMAYER: *i. m.*, 198.

³⁷ Prugberger Tamás is helyesli a két funkció „differenciált társadalmi jelentősége” okán, hogy a közalkalmazottak fegyelmi felelősségére kevésbé szigorú szabályok vonatkoznak. Az indokolatlan eltéréseket a két jogállás között viszont fel kell oldani. PRUGBERGER Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2001, 351–353.

³⁸ HORVÁTH: *Diagnózis és terápia... i. m.*, 42–49.

³⁹ Kttv. 156. § (1)–(2) bek. Mivel az eljárás lefolytatása nélkül csak megrovás alkalmazása jöhet szóba, ez a lehetőség csak a csekély súlyú kötelezettségszegés esetén áll fenn. Súlyosabb szankció akkor sem alkalmazható fegyelmi eljárás nélkül, ha egyébként a világos tényállás mellett elismeri felelősségét a tisztviselő. HORVÁTH: *Párhuzamos közszolgálat... i. m.*, 274.

a munkáltató minden tudomására jutott vétkes kötelezettségszegést formális fegyelmi eljárásban vizsgáljon ki. Álláspontom szerint célszerűbb, de a fegyelmi felelősség szigorán érdeemben nem változtató megoldás lenne, ha a törvény – a Kjt. 2012. július 1-je előtti szabályát átvéve – csak lényeges kötelezettségszegések esetén követelné meg a fegyelmi eljárást.⁴⁰

A Kttv. rendszerével szemben a másik lényegi kritika, hogy a fegyelmi büntetések a munkáltatói jogkör kiszélesítésével megkerülhetővé, fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül is kiszabhatóvá váltak. Így az előmenetelt érintő büntetések (várakozási idő meghosszabbítása, visszavetés egy fizetési vagy besorolási fokozattal) súlytalannak látszanak az illetményeltérítés, vagy a kinevezés egyoldalú munkáltatói módosítása mellett.⁴¹ Ezek ugyanis akár 20%-os illetménycsökkentést is eredményezhetnek, míg az előmenetelbeli visszavetés mint fegyelmi büntetés a 10%-ot is csak kivételesen haladhatja meg. Ráadásul, bár az illetményeltérítés csak a minősítésen alapulhat, a kinevezés egyoldalú módosításához semmilyen indokolás nem szükséges. A kinevezés egyoldalú módosítása módot teremt a szintén fegyelmi büntetésként is szabályozott vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezésre is. Ellentmondásos tehát, hogy a munkáltató a fegyelmi eljárásban foglalt garanciák nélkül is élhet a közszolgálati tisztviselőt a fegyelmi büntetésekkel azonos, vagy akár súlyosabb hátránnyal sújtó intézkedésekkel.

Erre a legsúlyosabb példa, hogy a legsúlyosabb fegyelmi büntetés, a hivatalvesztés is kiváltható a szintén azonnali hatályú, végkielégítéssel és felmentési védelmekkel nem járó méltatlanságon alapuló felmentéssel.⁴² Méltatlanságot az a – akár a hivatali munkával (munkavégzéssel) összefüggésben, akár a munkahelyen kívül tanúsított – magatartás okoz, amely alkalmas arra, hogy a közszolgálati tisztviselő által betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.⁴³ A két jogintézmény összevetésével az alábbi megállapításokat tehetjük. Míg a hivatalvesztés alapjául bármilyen vétkes kötelezettségszegés szolgálhat, amelyhez képest arányos szankció a jogviszony megszüntetése, a méltatlanság csak a három külön nevesített kiemelt érték sérelme esetén merülhet fel. Az eljárási szabályokat tekintve fontos különbség, hogy a méltatlanságon alapuló felmentés nem igényli a fegyelmi eljárás lefolytatását, így a munkáltató jóval

⁴⁰ Hasonló álláspontot képvisel: HORVÁTH: *Diagnózis és terápia... i. m.*, 42. Magyary Zoltán is a kötelező fegyelmi eljárás ellen érvelt, kiemelve, hogy ha az eljárásra nincs szükség annak célja alapján (az engedelmesség kikényszerítése, a tisztviselő magatartásának javítása, vagy a közszolgálat tekintélyének megőrzése érdekében), akkor az mellőzhető. MAGYARY: *i. m.*, 414.

⁴¹ Kttv. 48. § és 133. § (3) bek.

⁴² Kttv. 64. §.

⁴³ Kttv. 64. § (1) bek. Észre kell venni, hogy a méltatlanság a magánélet körében tanúsított magatartáson is alapulhat. MÉLYPATAKI GÁBOR: A kormánytisztviselői és a köztisztviselői jogviszony megszüntetésének új szabályai. In: szerk. P. SZABÓ Béla – SZEMESI Sándor: *Profectus in litteris III. Előadások a 8. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián*, 2011, 191.

egyszerűbben élhet vele.⁴⁴ Ugyanakkor a méltatlanságon alapuló felmentés alkalmazására a fegyelmi eljárás megindítására nyitva álló határidőknél jóval szűkebb, 15 napos szubjektív és 1 éves objektív határidő áll rendelkezésére. Végül, a két jogcím jogkövetkezmenyei között mindössze annyi a különbség, hogy az enyhébb vétségek mellett is szóba jöhető hivatalvesztés hároméves alkalmazási tilalommal is együtt jár, a méltatlan közszolgálati tisztviselőt viszont ilyen szankció nem sújtja. A méltatlanság tehát a hivatalvesztés könnyebben, fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül is alkalmazható rokon intézményének tűnik, mégsem tekinthető egyszerűbb megszüntetési módnak. A lehetséges okok kötött felsorolása miatt indokolása ugyanis nehezebb, alkalmazása pedig szűk határidőkhöz kötött. A Kttv. rendszerében éppen ezért a hivatalvesztés mellé beiktatott, rendkívüli felmentés jellegű intézményként teljesen felesleges, a formális fegyelmi eljárás kikapcsolása miatt pedig kifejezetten veszélyes.

Összegezve, a törvény tehát ellentmondó: a közszolgálati tisztviselő szempontjából azonos hatású, hátrányos intézkedések meghozhatók a fegyelmi eljárás jelentette garanciák nélkül is, ideértve akár a jogviszony szankciós jellegű megszüntetését is. A szabályozás olyan átalakítása indokolt, amelyben a fegyelmi jogkör élesen elválik a munkáltató egyéb intézkedéseitől.

4. KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉG

A felelősségi rendszerben a kártérítési felelősség kapcsán áll a legközelebb egymáshoz a versenyszféra és a közszféra munkajoga. A kárfelelősség ugyanis polgári jogi kategória, amelyhez képest a függő, alárendeltségben történő munkavégzés miatt indokolt sajátosságokat – a gyengébb fél védelmét szolgáló szabályokat – az Mt. már tartalmazza.⁴⁵ Ezek a sajátos rendelkezések megjelennek egyrészt a munkaviszonyból elért jövedelméből élő munkavállaló kárfelelősségének korlátozott mértékében, másrészt a kármegelőzésre sarkalló szigorú, objektív munkáltatói felelősségben. A munkajogi kárfelelősség e képletét a közszféra munkajoga ilyenformán készen kapja a versenyszférától, amelyet legfeljebb csak kiigazítani szükséges a már jelzett jogterületi specifikumokra tekintettel, így különösen az alkalmazottakkal szembeni fokozott elvárások okán.

⁴⁴ Az átfedést mutatja a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szakértői által írt kommentár következő megállapítása is: „Fontos kiemelni, hogy az igazgatási munkával együtt járó hivatali kötelezettségek sérelme esetén továbbra is a fegyelmi eljárás lefolytatása indokolt.” Lásd: Szerk. HAZAFI Zoltán: *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*, az ÁROP-2.2.5.-2008-0001 projekt keretében készült kézirat, 2012, 144. Ám ugyanaz a magyarázat később kifejezetten kiemelni, hogy a méltatlanságra vagy bizalomvesztésre alapozott felmentés előtt nem szükséges fegyelmi eljárás. HAZAFI: *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata... i. m.*, 284. Bérces Kamilla is úgy foglal állást, hogy nem választható a bizalomvesztésen, méltatlanságon alapuló felmentés a fegyelmi eljárás helyett, mert ez az eljárási garanciák megkerülését jelentené. BÉRCES: *Kommentár... i. m.*, 156. §-hoz fűzött magyarázat.

⁴⁵ Lásd még: DELI Petra Eszter: *A munkavállaló általános felelőssége a német és az osztrák modellek jog-összehasonlító keresztmetszetében*, PhD-értekezés, Szeged, 2013, 24–25.

A fenti elméleti megfontolásoknak a hatályos magyar szabályozás nem felel meg teljesen. Miközben mind a Kjt., mind a Kttv. az Mt. szabályozását veszi alapul, mindkét kódex tartalmaz speciális, eltérő rendelkezéseket is. Ezek azonban ötletszerűnek, indokolatlannak tűnnek, illetve olykor éppen hogy enyhítik az alkalmazott felelősségét a versenyszféra munkavállalójához képest.

A Kjt. hatálya alatt teljes egészében az Mt. kárfelelősségi rendszere alkalmazandó, egy kivétellel. Eszerint a magasabb vezető a közalkalmazotti jogviszony jogellenes megszüntetése esetén hat havi távolléti díjával felel, ami éppen a fele a vezető állású munkavállalóra megállapított mértéknek.⁴⁶ Nem látom indokát, hogy a költségvetési szférában a jogviszonyukat jogellenesen megszüntető csúcsvezetők felelőssége miért ne legyen legalább olyan szigorú, mint a versenyszférában dolgozó társaiké. Ezt a speciális rendelkezést ezért indokolt hatályon kívül helyezni.

A Kttv. szintén átveszi az Mt. szabályait, négy lényeges eltéréssel: máshogy alakul a vezetők felelőssége, a megőrzési és a leltárfelelősség, és a Ptk. csak szűkebb körben alkalmazandó. Az alábbiakban ezeket tekintem át részletesen.

4.1. Ellentmondások a közszolgálati tisztviselő kárfelelősségében

Gyakorlati és elméleti szempontból is kifogásolható, hogy a Kttv. az egységes alkalmazotti felelősségre épül,⁴⁷ azaz a vezetők és ügyintézők kárfelelősségében nincs különbség. Ez azt jelenti, hogy – szemben az Mt. és Kjt. megoldásával – a Kttv. hatálya alatt a vezetők kárfelelőssége is korlátozott az enyhe gondatlansággal okozott károkért, a jogellenes megszüntetés kapcsán pedig nem esnek szigorúbb szabályok alá. A törvény még a közigazgatás szakmai vezetői (közigazgatási és helyettes államtitkárok) tekintetében sem ír elő fokozott felelősséget,⁴⁸ mi több, a polgármesterek kárfelelőssége még a közszolgálati tisztviselőkhöz képest is enyhébb.⁴⁹ Álláspontom szerint a közszolgálat vezetőinek fokozott felelősségét feltétlenül kifejezésre kellene juttatni a kárfelelősség szabályaiban is, amihez legalább a másik két munkajogi kódex szabályainak átvétele lenne szükséges.

Megfontolható lehet az 1992. évi Mt. és a Kjt. korábbi megoldása is, amely a korlátlan vezetői felelősséget a vezetői tevékenység keretében okozott károkra szűkítette.⁵⁰ Noha a hatályos Mt. nem erre épül, osztom azt az álláspontot, amely nem látja indokoltnak a vezető állású munkavállalók szigorúbb kárfelelősségét az általuk végzett, fokozott

⁴⁶ Kjt. 82. § (2) bek. és Mt. 209. § (6) bek. Ez a különbség az 1992. évi Mt. hatálya alatt is adott volt, lásd a Kjt. korábbi 82/A. § (2) bekezdését és az 1992. évi Mt. 192/A. § (4) bekezdését.

⁴⁷ HAZAFI: *A közszolgálati tisztviselői... i. m.*, 295.

⁴⁸ A szakmai vezetők egyedül a fegyelmi felelősség kapcsán esnek speciális szabályok alá, ám ezek sem jelentenek szigorúbb felelősséget, lásd: Kttv. 214. § (3) bek. és 225. §.

⁴⁹ Kttv. 225/G. §. Ez, véleményem szerint, legfeljebb részben indokolható azzal, hogy ez a tisztség választással keletkezik, különösen nagyobb települések esetén.

⁵⁰ 1992. évi Mt. 192/A. § és a Kjt. korábbi 81/A. § (1) bek.

kockázatviseléssel járó tevékenységi körön kívül is alkalmazni.⁵¹ Ezt a szemléletet mindhárom munkajogi kódexben érvényesíteni lehetne.

A két objektív alkalmazotti kárfelelősségi alakzat (megőrzési és leltárfelelősség) lényegét tekintve az Mt. szabályain alapul, az eltérések viszont indokolatlannak tűnnek. Így a megőrzési felelősség kimentési okainál a Kttv. „vissza nem utasított örökségként”⁵² megőrizte az 1992. évi Mt. szabályait, ami már csak azért is furcsa, mert az Mt. által bevezetett, a több alkalmazott közös megőrzési felelősségére vonatkozó rendelkezést viszont átvette.⁵³ Ezért míg a közszolgálati tisztviselő akkor mentesül a megőrzési felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a hiányt elháríthatatlan külső ok idézte elő, vagy a munkáltató a biztonságos őrzés feltételeit nem biztosította, addig ez a munkavállaló és a közalkalmazott esetén akkor lehetséges, a hiányt részéről elháríthatatlan ok okozta. Valószínűtlennek tartom, hogy az eltérő szabály eltérő bírói gyakorlathoz vezetne a különböző törvények hatálya alatt, ennek ellenére a szabályozás ilyen megkettőzése felesleges.

Különösen sok a szükségtelen ellentmondás az Mt. és a Kttv. között a leltárfelelősség vonatkozásában. Míg a leltárfelelősség alapja az Mt. és a Kjt. szerint a felek között megkötött írásos leltárfelelősségi megállapodás, a Kttv. szerint a közszolgálati tisztviselő kinevezési okiratában kell rögzíteni, hogy a munkaköri feladatai közé tartozik a részére szabályszerűen átadott és átvett leltári készlet kezelése, illetve hogy a leltárihiányért objektív felelősséggel tartozik, a törvény szerinti mértékben.⁵⁴ Így a Kttv. hatálya alatt a leltárfelelősségi megállapodás beépül a kinevezésbe. Ez több szempontból sem szerencsés. Egyrészt, a kinevezésnek egyébként nem tartalmi eleme a munkakörbe tartozó feladatok felsorolása, azt csak a kinevezéshez mellékelte – és a munkáltató által egyoldalúan meghatározott – munkaköri leírás tartalmazza.⁵⁵ Ezért ez a megoldás feleslegesen terheli meg a kinevezést a leltárfelelősségre vonatkozó kikötésekkel, a leltári készlet meghatározásával, a felelősség mértékének rögzítésével. Másrészt, mivel nem külön megállapodásról van szó, azt külön megszüntetni sem lehet.⁵⁶ Végül, mivel a leltárfelelősségre vonatkozó megállapodás nem különül el a kinevezéstől, alkalmazni kell rá a kinevezéssel (és módosításával) szembeni szigorúbb alakisági követelményeket.⁵⁷ Például, a leltári készlet megváltozása esetén is a munkáltató részéről fokozott biztonságú elektronikus aláírás szükséges a kinevezés leltárfelelősségi részének módosításához. Ugyanígy, ha a munkáltató egyoldalúan módosítaná a megállapodás részleteit, az a kinevezés egyoldalú módosításának minősül, amely jogvita esetén magával hozza a 30 napos igényérvényesítési határidőt és a Kormánytisztviselői Döntőbizottság előtti kötelező eljárást.⁵⁸ Mindezek felesleges adminisztratív kötöttségeket jelentenek a leltárfelelősség kapcsán.

⁵¹ DELI: *i. m.*, 62.

⁵² KUN-PETROVICS: *i. m.*, 115.

⁵³ Kttv. 161. § (2)–(3) bek., Mt. 180. § (2)–(3) bek., 1992. évi Mt. 169. § (2) bek.

⁵⁴ Kttv. 162. § (2)–(3) bek., Mt. 182. § (2) bek.

⁵⁵ Kttv. 43. §.

⁵⁶ Ahogy azt egyébként az Mt. a munkavállaló számára egyoldalú nyilatkozattal lehetővé teszi, Mt. 184. § (5) bek.

⁵⁷ Kttv. 20. § (5) bek.

⁵⁸ Kttv. 190. § (2) bek.

A leltárfelelősség teljes félreértéséről árulkodik a Kttv. azon rendelkezése, miszerint ha a leltári készletet a leltárhiányért kinevezési okirata alapján felelős és más közszolgálati tisztviselők is kezelik, akkor felelősségük az illetményük arányában áll fenn.⁵⁹ Ilyen közös felelősség nyilvánvalóan soha nem állhat fenn. Leltárfelelősségről ugyanis csak az ismeretlen okból bekövetkező hiány esetén beszélhetünk,⁶⁰ ám ha a munkáltató megállapítja, hogy a hiány felróható a leltárfelelősséggel nem terhelt tisztviselőnek is, akkor nem lehet szó ismeretlen okú hiányról (az ismeretlen okból bekövetkező hiány senkinek nem róható fel). Összehasonlításképpen, az Mt. ezt a helyzetet akként szabályozza, hogy az objektív felelősséggel nem terhelt munkavállaló csak akkor kezelheti a leltári készletet, ha ahhoz a leltárfelelősséggel tartozó munkavállaló előzetesen hozzájárul, azzal továbbá, hogy ilyen esetben a leltárfelelősség mértéke a munkavállaló hathavi távolléti díjában korlátozott.⁶¹ Ezek a szabályok viszont hiányoznak a Kttv.-ből, ahogy a csoportos leltárfelelősségi megállapodás lehetősége is. Végeredményben így a Kttv. képtelen jó megoldást adni arra a helyzetre, ha a leltári készletet több alkalmazott is kezeli.

Összegezve, semmilyen hozadékkal nem jár, hogy a Kttv. a leltárfelelősség kapcsán a saját útját járja. Az eltérő szabályok indokolatlanok, és számos gyakorlati problémát szülnek, ezért álláspontom szerint célszerű lenne teljes egészében az Mt. szabályait átvenni a közszolgálati munkajogban is.

Végül, dogmatikai szempontból figyelmet érdemel – még ha gyakorlati jelentősége legfeljebb minimális lehet –, hogy a Kttv. a kárfelelősség kapcsán egyedül a személyiségi jogok megsértésének következményei tekintetében rendeli alkalmazni a Ptk. szabályait,⁶² más vonatkozásban viszont nem. Míg az Mt. és a Kjt. mellett a külön nem szabályozott kérdésekben, „egyebekben” a Ptk. szerződésen kívül okozott károkért való felelősségi szabályai irányadóak,⁶³ a Kttv. hatálya alatt ezek a szabályok nem alkalmazhatók. Álláspontom szerint alig van olyan Ptk.-beli rendelkezés, amelyet az Mt. vagy a Kttv. kimerítő szabályozása mellett a munkaviszonyra, illetve a közszolgálati tisztviselői jogviszonyra alkalmazni kellene. A nem jogellenesen okozott károk (például szükséghelyzet) kategóriájának, vagy a károsodás veszélyére vonatkozó polgári jogi szabályoknak⁶⁴ azonban véleményem szerint a Kttv. hatálya alatt is lenne létjogosultsága. Ezért e vonatkozásban nem indokolt fenntartani a Kttv. távolságtartását a polgári jogi szabályoktól.

⁵⁹ Kttv. 162. § (5) bek.

⁶⁰ Kttv. 162. § (1) bek.

⁶¹ Mt. 182. § (3) bek. és 186. § (2) bek.

⁶² Kttv. 11. § (4) bek.

⁶³ Ptk. 6:518–6:534. §, Mt. 177. §.

⁶⁴ Ptk. 6: 520. § és 6:523. §.

5. ÖSSZEFOGLALÁS

Az állami alkalmazásban állók vizsgált kategóriáinak általam javasolt felelősségi rendszerét az alábbi táblázat összegzi.

1. táblázat • *Az állami alkalmazásban állók vizsgált kategóriáinak felelősségi rendszere*

	Köztulajdonban álló munkáltatók	Közalkalmazottak	Közszolgálati tisztviselők
Etikai felelősség	önszabályozás útján, jogon kívül		
Fegyelmi felelősség	kollektív szerződés, ennek hiányában munkaszerződés alapján (Mt. 56. §)	törvényben rögzített eljárásrend és szankciók alapján	törvényben rögzített eljárásrend és szankciók alapján, a közalkalmazottakhoz képest szigorúbb szabályokkal
Kártérítési felelősség	Mt. szabályai szerint	Mt. szabályai szerint, kiegészítve minősített felelősségi esetekkel	

Az etikai felelősséget minden csoportnál célszerű a jogi felelősségtől világosan elválasztani, és az érintettek önszabályozására bízni. A köztulajdonban álló munkáltatóknál nem látom indokoltnak az Mt. általános szabályaitól való eltérést. Fontos jogalkotási feladatnak tartom a közalkalmazottak törvényben szabályozott fegyelmi felelősségének visszaállítását. Ez a Kttv. hatályos szabályainak alapulvételével történhet, azzal, hogy a közalkalmazotti felelősség mind a szankciók, mind az eljárási szabályok tekintetében lehet megengedőbb. A kártérítési felelősség kapcsán fő szabályozási elvnek az Mt. szerinti rendelkezések követését tartom, azzal, hogy szigorúbb felelősség írható elő a speciális tevékenység által indokolt körben. Ehhez a közigazgatás vezetői kárfelelősségének szigorítása és egyes indokolatlan speciális szabályok hatályon kívül helyezése szükséges.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BÉRCES Kamilla: *Kommentár a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényhez*, Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2013.
2. BERNHARD Miksa – SÖVÉNYHÁZY NEUHOLD Ferenc – BERNHARD László: *A magánalkalmazotti jogviszony*, I-II. kötet, Orion Irodalmi Vállalat, Budapest, 1938.
3. CSÉFFÁN József: *A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény és magyarázata*, Szegedi Rendezvényszervező Kft., Szeged, 2003.
4. DELI Petra Eszter: *A munkavállaló általános felelőssége a német és az osztrák modellek jog-összehasonlító keresztmetszetében*, PhD-értekezés, Szeged, 2013.
5. GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*, HVG-ORAC, Budapest, 2007.
6. HÄGELMAYER Istvánné: *A fegyelmi felelősség szabályozása a kollektív szerződésben*. In: szerk. LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla: *Ünnepi dolgozatok Kertész István tiszteletére*, ELTE ÁJK, Budapest, 2004.
7. Szerk. HAZAFI Zoltán: *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*, Az ÁROP-2.2.5.-2008-0001 projekt keretében készült kézirat, 2012.
8. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó hazai és nemzetközi térben (De lege lata, de lege ferenda)*, PhD-értekezés, PTE ÁJK, Pécs, 2009.
9. HORVÁTH István: *Diagnózis és terápia. Javaslat a magyar közszolgálat szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására, hazai múltunkra és jelenünkre*, PhD-értekezés, Budapest, 2006.
10. HORVÁTH István: *Párhuzamos közszolgálat – A közalkalmazotti és a köztisztviselői törvény együttes magyarázata*, Saldo Kiadó, Budapest, 2009.
11. KERTÉSZ István: *A fegyelmi felelősség alapkérdései a munkajogban*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1964.
12. KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről*. In: szerk. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014.
13. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
14. MÉLYPATAKI Gábor: *A kormánytisztviselői és a köztisztviselői jogviszony megszüntetésének új szabályai*. In: szerk.: P. SZABÓ Béla – SZEMESI Sándor: *Profectus in litteris III. Előadások a 8. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián*, 2011.
15. PRUGBERGER Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, KJK–Kerszöv, Budapest, 2001.
16. SZILÁGYI Péter – SAMU Mihály: *Jogbölcselet*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 1998.
17. VESZPRÉMI Bernadett: *A köztisztviselők felelősségi rendszere*, PhD-értekezés, Miskolc, 2010.
18. VINCENTI Gusztáv: *A munka magánjogi szabályai*, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1942.

Dr. Kártyás Gábor (kartyas.gabor@jak.ppke.hu) a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Munkajogi Tanszékének adjunktusa, a Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat tagja. A Magyar Munkajogi Tudományos Diák Egyesület elnöke. Az Opus Simplex Kft. vezető munkajogi tanácsadója. A munkaerő-kölcsönzésről szóló doktori dolgozatával az ELTE-n szerzett PhD-fokozatot 2012-ben. 2009 májusától 2010 végéig a Szociális és Munkaügyi Minisztérium Jogi Főosztályának munkatársa. Szakterülete a munkajog, a közszféra és az Európai Unió munkajoga.

Klotz Péter

A SZERVEZETI KOCKÁZATOK FELTÁRÁSA – A MUNKAKÖRÖK KOCKÁZATELEMZÉSÉBEN REJLŐ LEHETŐSÉGEK¹

Exploring Organizational Risks – The Potential of Job Risk Analysis

Dr. Klotz Péter PhD, egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszerológati Egyetem,
Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet, klotz.peter@uni-nke.hu

A tanulmány a közszérológati tisztviselőrkről szóló 2011. évi CXCI. törvény egy kormányrendelet kiadására felhatalmazó rendelkezéséből kiindulva vizsgálja a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök objektív meghatározásának lehetőségét. A munkaköri kockázatelemzés nemzetközi példáinak bemutatását követően a szervezeti kockázatelemzés és a belső kontrollrendszer összefüggéseinek elemzése alapozza meg a szerző által ismertetett kockázatelemzési módszertant. Ennek lényege, hogy a korrupciós kockázati tényezők azonosítását követően feltárhatók azok a kockázatos tevékenységek, amelyeknél e tényezők jelen vannak, majd a kockázatos tevékenységek alapján meghatározhatók a korrupciónak jobban kitett munkakörök. A modellt a szerző egy, a magyar közigazgatási gyakorlatból származó példán keresztül mutatja be, majd javaslatot tesz a meg nem alkotott kormányrendelet kidolgozására, valamint a munkaköri kockázatelemzés további hasznosítására.

KULCSSZAVAK:

munkakör, korrupció, kockázatelemzés, kockázati tényező, belső kontrollrendszer

The paper, based on a provision authorising the issuance of a government decree of the Act CXCI on Public Service Officers of 2011, examines the possibility of an objective definition of jobs with significant sensitivity to cleanliness of public life. Following the presentation of

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszérológati-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Concha Győző Doktori Program keretében, a Nemzeti Közszerológati Egyetem felkérésére készült.

international examples of job risk analysis, the organizational risk analysis and the internal control system context provides the basis for the risk analysis methodology presented by the author. The core of this is that after the identification of corruption risk factors, the risky activities in which these factors are present can be explored, and risky activities can be used to identify jobs that are more exposed to corruption. The model is presented by the author through an example from the Hungarian public administration practice. Finally, the author makes a proposal for the elaboration of the lacking government decree and further exploitation of job risk analysis.

KEYWORDS:

job, corruption, risk analysis, risk factor, internal control system

1. EGY MEG NEM ALKOTOTT KORMÁNYRENDELET NYOMÁBAN

A közszerzői tisztségviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 259. § (1) bekezdés 13. pontja szerint felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben „a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkaköröket megállapítsa”. A törvény szövegében keresve a 88. §-nál találjuk meg azt a szövegrészt, amely a felhatalmazó rendelkezéshez kapcsolódik. E szerint: „A munkáltatói jogkör gyakorlója az állami adóhatóságnál a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörben foglalkoztatott kormánytisztviselő és vele egy háztartásban élő hozzátartozója vagyongyarapódásának az adózás rendjéről szóló törvény szerinti vizsgálatát a kormányzati szerződési jogviszony fennállása alatt ötévente, megszűnése esetén haladéktalanul kezdeményezi.” Vagyis a kormányrendelet célja azon munkakörök meghatározása, amelyekhez kötődően a munkáltatói jogkör gyakorlója – a meghatározott esetekben – vagyongyarapodási vizsgálatot köteles kezdeményezni.

Hiába keressük azonban a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörökről szóló kormányrendeletet, annak megalkotására sem a Kttv. hatálybalépése előtt, sem az azt követő több mint öt év elteltével nem került sor. A kormányrendelet tárgya ugyanakkor mind közszerzői jogi, mint antikorrupciós szempontból igen jelentős és szorosan kapcsolódik többek között a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) által előírt belső kontrollrendszer kialakításához és működtetéséhez. Annak érdekében, hogy e kapcsolódási pontokat tovább kutathassuk, fel kell tennünk az alapvető kérdést: hogyan határozhatók meg egy szervezetben a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök?

A kérdés nemzetközi kapcsolódásait vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a szervezeti kockázatelemzések elsősorban a folyamatokra és a leendő munkatársak kiválasztásához kapcsolódó kockázatokra koncentrálnak. A munkakörök elemzése a szakirodalomban kevésbé vizsgált terület, ugyanakkor találhatunk néhány olyan országot, amelynek gyakorlata a probléma megismeréséhez és megoldásához segítséget nyújthat. A Német Szövetségi Köztársaság 2012-ben, a korrupció elleni küzdelem keretében kiadott útmutatója² a korrupció által különösen veszélyeztetett munkaterületek („*besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete*”) meghatározásához nyújt támogatást. Hollandiában a magas korrupciós kockázatú beosztások meghatározását tűzték ki célul, majd ehhez kapcsolták a megfelelő kiválasztási eljárásokat és szűréseket.³ Magyarországon az Állami Számve-

² *Handreichung der AG Standardisierung zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete*, 2012. Forrás: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-handreichung-korruptionsgefahrdete-arbeitsgebiete.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 22.).

³ HAGEDOORN, Richard – HERMUS, Melanie: Integrity in public administration – Responsibilities of the Minister of the Interior and Kingdom Relations. In: eds. HUBERT, Leo – HOEKSTRA, Alain: *Integrity and integrity management in the Netherlands*, Dutch National Integrity Office (BIOS), The Hague, 2016, 33–52.; 39.

vőszék és a Nemzeti Védelmi Szolgálat által kialakított – és a későbbiekben részletesen is tárgyalt – módszertani útmutató⁴ mellett a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézete, valamint az Ernst & Young nemzetközi tanácsadó cég magyar irodája e témában készített felmérése érdemel említést. Ez a magyar vállalati szektorban vizsgálja az integritás és korrupciós kockázatokat, ezen belül azt, hogy a cégvezetők véleménye szerint melyek a magas korrupciós kockázattal rendelkező munkakörök.⁵

E rövid nemzetközi kitekintést követően megállapítható, hogy a munkaköri korrupciós kockázatok vizsgálatára több módszert is kidolgoztak. Saját vizsgálódásaim során először a hivatkozott jogszabályhely keletkezési körülményeinek járok utána, majd azt vizsgálom, hogy mit is értünk a „közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakör” alatt. Ezt követően mutatom be azokat az objektív kockázatelemzési módszereket, amelyek a szervezet egyes kockázattípusainak azonosításában nyújthatnak segítséget. Itt térek ki a szervezeti kockázatok azonosításának egy speciális típusára, a munkaköri kockázatokra, illetve a munkaköri kockázatok vizsgálatából származó előnyökre. Ehhez kapcsolódóan egy konkrét példán keresztül kívánom bemutatni a szervezeti munkaköri kockázatelemzés menetét. Tanulmányom végén pedig a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök meghatározására irányuló javaslaton túl további megállapításokat és javaslatokat teszek a munkaköri kockázatelemzés alkalmazására és hasznosítására, valamint a hivatkozott jogszabályi rendelkezésben rejlő lehetőségek kiaknázására.

2. A KÖZÉLET TISZTASÁGÁHOZ KAPCSOLÓDÓ INTÉZKEDÉSEK

Témánk szempontjából az első tisztázandó kérdés, hogy mi volt a hivatkozott jogszabályi rendelkezés megalkotásával a jogalkotó szándéka. A „közélet tisztasága” mint kategória egyértelműen a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény XV. fejezetének a közélet tisztasága elleni bűncselekményeket magába foglaló VII. címéhez és a nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekményeket magába foglaló VIII. címéhez kötődik. Jelenleg e bűncselekményeket a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) XXVII. fejezete „korrupciós bűncselekmények” néven foglalja össze. Vagyis a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök alatt a korrupciós bűncselekmények veszélyének jelentősen kitett munkaköröket érhetjük.

⁴ *Módszertani útmutató az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatainak felméréséhez*, Állami Számvevőszék, 2015. Forrás: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/2/cf/a1000/M%C3%B3dszertani%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 22.).

⁵ *Integritás és korrupciós kockázatok a magyar vállalati szektorban*, MKIK GVI – EY, 2015, 10. Forrás: <https://gvi.hu/kutatas/464/integritas-es-korrupcios-kockazatok-a-magyar-vallalati-sektorban-2015> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 21.).

A Kttv. hivatkozott rendelkezései vizsgálatának elsődleges forrása a Kttv-hez fűzött indokolás.⁶ A törvényjavaslat indokolása ugyanakkor a vizsgált 88. §-hoz mindössze egyetlen mondatot fűz: „A vagyongyarapodás vizsgálatának szabályai megegyeznek a hatályos szabályokkal.” A közszféra tisztviselőire vonatkozó korábbi szabályozás, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 22/A. §, illetve 79. §-a ugyanilyen tartalommal írta elő a hivatkozott rendelkezéseket, amelyeket az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény emelt be a törvényi rendelkezések közé.

A 2007. évi CLII. törvény 1. § (1) bekezdése alapján vagyonyilatkozatot „az alapvető jogok és köteleességek pártatlan és elfogulatlan érvényesítése, valamint a közélet tisztaságának biztosítása és a korrupció megelőzése céljából” kell tennie az erre kötelezettnek. A jogalkotó szándéka alapján a vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek két kategóriába lehet osztani: az egyikbe tartozik a törvény 3. § (1) bekezdése alapján: „[A]z a közszolgálatban álló személy, aki – önállóan vagy testület tagjaként – javaslattételre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosult

- a) közigazgatási hatósági vagy szabálysértési ügyben,
- b) közbeszerzési eljárás során,
- c) feladatai ellátása során költségvetési vagy egyéb pénzeszközök felett, továbbá az állami vagy önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás, valamint elkülönített állami pénzalapok, fejezeti kezelésű előirányzatok, önkormányzati pénzügyi támogatási pénzkeretek tekintetében,
- d) egyedi állami vagy önkormányzati támogatásról való döntésre irányuló eljárás lefolytatása során, vagy
- e) állami vagy önkormányzati támogatások felhasználásának vizsgálata, vagy a felhasználással való elszámoltatás során.”

A másik jelentősebb törvényi kategóriát azok alkotják, akik valamilyen közhivatalt vagy pozíciót töltenek be (például közigazgatási államtitkár, vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselő vagy köztisztviselő, ügyész, a többségi állami részesedéssel működő gazdálkodó szervezet tisztviselője). Az ő esetükben az ellátott feladattól függetlenül, a törvény rendelkezése alapján kötelező a vagyonyilatkozat megtétele.

Amint látjuk, a jogalkotó igen szélesre szabta a vagyonyilatkozat-tételre kötelezettek körét. Tevékenységénél fogva lényegében minden közszolgálatban álló személy ebbe a kategóriába esik, aki valamilyen anyagi következménnyel járó döntés előkészítésében vesz részt, függetlenül attól, hogy arra milyen gyakorisággal kerül sor. Ezt a csoportot – a Kttv. szóhasználatát kölcsön véve – nevezhetjük a közélet tisztasága szempontjából érzékeny munkakört betöltő személyeknek. Mivel az adóhivatal kapacitásai nem teszik lehetővé, hogy csak a közszférában foglalkoztatottak között évente több tízezres nagyságrendben folytasson le vagyongyarapodási vizsgálatot, másrésztől nem biztos, hogy minden közigazgatási hatósági

⁶ *Indokolás a közszolgálati tisztviselőkről szóló T/5002. számú törvényjavaslatához*, 2011, 142. Forrás: www.parlament.hu/irom39/05002/05002.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 21.).

ügyben döntő vagy döntés-előkészítést végző kormánytisztviselő esetében ez feltétlenül indokolt, továbbra is nyitott a kérdés: hogyan lehet a közélet tisztasága szempontjából érzékeny munkakörök közül objektív szempontok alapján kiszűrni azokat a munkaköröket, amelyek az átlagosnál nagyobb (jelentős) érzékenységgel rendelkeznek? Ezt továbbgondolva: fel lehet-e állítani egy többfokozatú skálát a kisebb, illetve a jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörökre vonatkozóan? Illetve: más vizsgálati szempontok beemelésével érdemes-e kiterjeszteni ezt a skálát olyan munkakörökre, amelyek nem esnek a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség hatálya alá?⁷

3. A SZERVEZETI KOCKÁZATELEMZÉS ÉS A BELSŐ KONTROLLRENDSZER

Megítélésem szerint közelebb kerülünk e kérdések megválaszolásához, ha a bennük szereplő „érzékenység” szót a „kockázat” kifejezéssel helyettesítjük. A kockázat fogalmát igen sok szempont szerint határozhatjuk meg,⁸ a következőkben valamely (negatív) hatással fenyegető esemény bekövetkezésének a lehetőségeként használom. A Kttv. 88. §-a esetében ez az esemény értelemszerűen a korrupciós bűncselekmény megvalósulásának lehetősége a munkakörhöz kapcsolódóan.

Ha tehát közelebb szeretnénk jutni a Kttv. felhatalmazó rendelkezésében foglalt kormányrendelet megalkotásához, akkor a törvényszöveg egymásra rakódó rétegeit lehánvta arra keressük a választ, hogy a szervezeten belül hogyan tudjuk azonosítani a korrupciós bűncselekmények kockázatának kitett munkaköröket?

Mielőtt témánk kifejtésében továbbhaladnánk, indokolt a kockázatelemzés témáját szervezeti összefüggéseiben is megvizsgálni annak érdekében, hogy a folyamatról teljesebb képet kapjunk.

A szervezeti kockázatelemzés lényege, hogy valamennyi szervezet bizonytalan külső és belső környezetben működik, amely veszélyeket és lehetőségeket egyaránt hordoz magában. Míg a lehetőség bizonytalan, pozitív hatással lehet a szervezeten működésére, a veszély általában negatív következménnyel jár és kockázatként azonosítjuk. A kockázatelemzés célja, hogy a szervezetre ható kockázatok azonosításával és értékelésével elősegítse a bizonytalanság csökkentését. A folyamat három fő lépésből áll:

- a) A kockázatok azonosítása: ennek keretében fel kell mérni azokat a körülményeket, amelyek negatív hatással lehetnek a szervezetre. Fontos ugyanakkor, hogy ezek kizárólag a jövőben bekövetkező körülmények lehetnek, a már bekövetkezett

⁷ Jellemzően ilyen kategóriába tartozhatnak a toborzással, kiválasztással foglalkozó HR-es munkatársak, a belső szabályzatokat vagy jogszabályokat előkészítő kodifikátorok, esetleg a költségvetési szervek peres képviselői ellátó jogtanácsosok. Ők jellemzően közvetlen anyagi következményekkel nem járó döntés-előkészítést végeznek, mégis kiemelt fontosságú szervezeti erőforrások felett rendelkeznek.

⁸ Ezek magas színvonalú áttekintését nyújtja: VASVÁRI Tamás: Kockázat, kockázatesztelés, kockázatkezelés – szakirodalmi áttekintés, *Pénzügyi Szemle*, 2015/1, 29–48.

- események kapcsán a szervezet csak a felmerült problémák megoldására, káros következményeik csökkentésére szorítkozhat.
- b) A kockázatok értékelése: az azonosított kockázatok értékelése során vizsgálni kell egyrészt a negatív események bekövetkezésének a lehetőségét. Vagyis azt, hogy milyen valószínűséggel következik be az adott esemény (például a bekövetkezés esélye nagy, csekély vagy igen valószínűtlen). Ha ezt nehéz meghatározni, akkor abból is kiindulhatunk, hogy az esemény bekövetkezése milyen gyakorisággal várható (például naponta, havonta, évente). A bekövetkezés valószínűsége mellett fontos körülmény a hatás felmérése, vagyis annak meghatározása, hogy az esemény a szervezet céljára milyen hatással van (például a cél elérését lehetetlenné teszi, egy szervezeti egység működését megakadályozza, egy szervezeti egység működését hátráltatja). Az esemény bekövetkezésének valószínűsége és hatása egy mátrixba rendezve jól láthatóvá teszi a legjelentősebb kockázatokat és megkönnyíti azok értékelését, kategóriákba sorolását (például kis, közepes, jelentős kockázat).
- c) A kockázatok kezelése: a kockázatok azonosítását és értékelését követően meg kell hozni azokat az intézkedéseket, amelyek a kockázatok kezelésére irányulnak. A szervezeti célokat veszélyeztető legnagyobb kockázatokat csökkenteni szükséges a bekövetkezés valószínűségére és/vagy a hatásra irányuló intézkedésekkel. Emellett azt is meg szükséges határozni, hogy mely kockázatok érik el azt a szintet, amelyek a szervezet részéről már beavatkozást igényelnek. A kockázatok között indokolt fontossági sorrendet felállítani annak érdekében, hogy a szervezeti erőforrásokat minél hatékonyabban lehessen felhasználni.

A kockázatkezelési folyamat ugyanakkor csak akkor lehet teljes, ha a szervezet monitorozza a kockázatkezelési intézkedések hatását, vagyis megvizsgálja, hogy a hozott intézkedések ténylegesen elérték-e a céljukat, a kockázatok csökkentését. Ha a folyamathoz ilyen visszacsatolás is kapcsolódik, akkor a PDCA-ciklushoz⁹ hasonló fejlesztési folyamat valósulhat meg és a szervezet hosszabb távon stabilizálhatja működését és jelentősen javíthatja eredményességét.

A gazdasági-társadalmi viszonyok egyre komplexebbé válásával a kockázatelemzés jelentősége egyre nagyobb jelentőségre tett szert.¹⁰ A kockázatelemzés különösen jól használhatónak bizonyult a különböző vállalati visszaélések megelőzésére, így a legjelentősebb amerikai számviteli szakmai szervezetek 1992-ben elkészítették az integrált

⁹ Négy lépésből, tervezésből (Plan), végrehajtásból (Do), ellenőrzésből (Check) és beavatkozásból (Act) álló, ciklikusan ismétlődő menedzsment módszer.

¹⁰ DOMOKOS László – NYÉKI Melinda – JAKOVÁC Katalin – NÉMETH Erzsébet – HATVANI Csaba: Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közszférában és a közpénzügyi ellenőrzésben, *Pénzügyi Szemle*, 2015/1, 7–28.

kockázatkezelésre vonatkozó szakmai ajánlásukat, amely a magánszférában és a közszférában egyaránt követendő modellt vált.¹¹

Magyarországon a költségvetési szervekre vonatkozóan az integrált kockázatkezelési rendszer működtetését a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet írja elő. E szerint az integrált kockázatkezelési rendszer „olyan folyamat alapú kockázatkezelési rendszer, amely a szervezet minden tevékenységére kiterjed, egységes módszertan és eljárások alkalmazásával, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével biztosítja a szervezet kockázatainak teljes körű azonosítását, azok meghatározott kritériumok szerinti értékelését, valamint a kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedési terv elkészítését és az abban foglaltak nyomon követését”. A kormányrendeletbe az integrált kockázatkezelés követelménye egy 2016. november 1-jétől hatályos módosítás alapján került be. Ezt az időpontot követően tehát a költségvetési szerveknél a Bkr. módosítását megelőzően is létező kockázatkezelési tevékenységeiket egységes rendszerbe kell szervezniük mind a módszertan, mind az eljárások szempontjából. E folyamat koordinálására a szervezeten belül külön felelőst kell kijelölni.

Fontos szempont továbbá, hogy kockázatkezelés során a kockázatokat nem önmagukban, hanem a szervezeti célkitűzésekhez és szervezeti értékekhez viszonyítva kell vizsgálni.

Az integrált kockázatkezelési rendszer folyamat alapú, vagyis a kockázatokat a szervezeten belüli folyamatokhoz kapcsolódóan vizsgálja. E megközelítés a szervezet főbb folyamatai szempontjából igen kézenfekvő, ugyanakkor sok szempontból hátrányos is lehet. Egyrészt egy komplex szervezeten belül egyidejűleg számos, egymással párhuzamosan futó, illetve egymással kapcsolatban lévő folyamat található, amelyek elemzése jelentős szervezeti erőforrásokat köt le. Ha a kockázatkezelés egy-egy folyamatra fókuszál, akkor könnyen figyelmen kívül hagyhatja a folyamatok közötti kapcsolatokat, kölcsönhatásokat, amelyek akár jelentős mértékben hatással lehetnek a folyamatokon keresztül vizsgált kockázatokra is.

A fentiek alapján az integrált kockázatkezelési rendszeren belül indokolt olyan, a folyamat alapú szervezeti kockázatelemzést kiegészítő megoldásokat alkalmazni, amelyek további releváns információval szolgálhatnak a szervezeten belüli kockázatokról. Ebből a szempontból különösen azok a területek lehetnek jelentősek, ahol a szervezeten belüli folyamatok összefutnak: a munkakörök.

4. A MUNKAKÖRI KOCKÁZATELEMZÉS ELMÉLETI HÁTTERE

Munkakör alatt az egy személy által ellátott feladatok összességét értjük, amely egyben a szervezet legkisebb építőegysége. A munkakört ugyanakkor meg kell különböztetnünk a munkakört betöltő személytől. A munkakör objektív kritériumokkal (például

¹¹ *Internal Control – Integrated Framework*, 2013. Forrás: www.coso.org/-documents/internal%20controlintegrated%20framework.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 22.).

ellátandó feladatok, képzettségi és egyéb követelmények) leírható, míg a munkakört betöltő személy esetében az objektív kritériumok mellett igen nagy hangsúlyt kapnak a szubjektív elemek (például motiváció, tapasztalat, csapatszellem). Amíg – ahogy a későbbiek során látni fogjuk – a munkakör kockázati tényezői mérhetők, a munkakört betöltő személyhez is kapcsolódhatnak kockázati tényezők, bár ezek mérhetősége nagyobb kihívást jelent. A személyhez kapcsolódó kockázati tényezők lehetnek általános jellegűek (például pontatlanság, alkoholfüggőség, tapasztalatlanság), vagy az adott munkakörhöz kötődők (például rövidlátás, szintévesztés, szakmai képzetlenség). A munkakörhöz kapcsolódó és a személyi kockázatok összekapcsolódhatnak és kölcsönösen erősíthetik vagy gyengíthetik egymást. E hatásokat mátrixba rendezve azt kapjuk, hogy ha a magas kockázatú munkakört magas személyi kockázatú munkatárs tölt be, akkor ott lényegesen magasabb kockázattal kell számolni. Ezzel ellentétben a magas személyi kockázatú munkatárs rizikóját mérsékelheti, ha alacsony kockázatú munkakört tölt be.

A munkaköralapú rendszerben a szervezeten belül a munkakörök és a folyamatok kölcsönösen megfeleltethetők egymásnak. Ez azt jelenti, hogy nincs olyan munkakör, amelyhez ne tartozna valamilyen folyamat részeleme, illetve minden folyamat minden eleméhez hozzárendelhető egy-egy munkakör.¹² Ez a logika érvényesül a munkakör, illetve a munkakört betöltő személy vonatkozásában is. Minden munkakörhöz állandó vagy – a helyettesítés idejére – ideiglenes jelleggel hozzárendelhető egy munkatárs, aki a munkakörhöz tartozó feladatokat ellátja. Ugyanakkor valamennyi, a szervezethez felvételt nyert munkatárshoz egyetlen munkakör tartozik. Az ezektől eltérő szervezeti megoldások önmagukban kockázatosnak tekinthetők.

Amint az előzőkből is látszik, a munkakör kulcsszerepet tölt be a szervezet működésében. Ennek jelentőségét a második világháborút követően egyre elterjedtebbé váló munkakörelemzések is bizonyítják,¹³ amelyek az egyre nagyobb és összetettebb működésű multinacionális vállalatok különböző munkakörei értékének meghatározását segítik elő. A vállalat vezérigazgatója, marketingmenedzsere és portása egyaránt hozzájárul a szervezeti célok eléréséhez, ugyanakkor az általuk betöltött munkakör értékének megítélése sokkal bonyolultabb, ha munkaköreik különböző gazdasági fejlettségű országokban találhatóak. A munkakörök elemzésének további célja lehet az esélyegyenlőségre vonatkozó jogszabályi és vállalati követelmények gyakorlati megvalósítása objektív szempontok segítségével.

A munkakörök elemzése általában egy interjú keretében kitöltött kérdőív segítségével történik, amelynek segítségével felmérik a munkakörhöz tartozó egyes követelményeket

¹² E szemlélet alkalmazása már önmagában előnyös a szervezet számára: segítségével kiszűrhetők azok a munkakörök, amelyek – mivel nem kapcsolódnak a szervezeten belüli folyamatokhoz – feleslegesek a szervezet számára (vagy ami ennél rosszabb: informális befolyást gyakorolnak a szervezeti folyamatok felett). Másrésztől rávilágítanak a folyamatok azon elemeire, amelyek azért kockázatosak, mert nincsen az adott részfolyamathoz hozzárendelt munkakör, illetve felelős munkatárs.

¹³ SZAKÁCS GÁBOR – BOKODI MÁRTA: *Munkakör elemzési kézikönyv – ÁROP-2.2.5. Közigazgatási munkakör elemzési pilot program (1.0 verzió)*, 2012.

(például kommunikáció, együttműködés, hely- és személyismeret), illetve azok szintjét. Az egyes szintekhez pontértékek rendelhetők, így ezek összesítésével meghatározható a munkakör értéke.

A szervezetek – az elmúlt évek gyakorlata alapján ideértve a magyar közigazgatási szervezeteket is¹⁴ – meglévő munkakör-értékelési rendszereikhez rugalmasan illeszthető az a kérdőív, amely a munkakörök kockázatainak felmérésére szolgál. A következőkben vizsgáljuk meg, hogyan végezhető el a munkakörökhöz kötődő kockázatelemzés!

5. MUNKAKÖRI KOCKÁZATELEMZÉS A GYAKORLATBAN

A munkaköri kockázatelemzés alapját a kockázati tényezők alkotják. Ezek azok a körülmények, amelyek kockázatot hordoznak magukban. A munkaköri kockázatelemzés első lépése tehát a kockázati tényezők meghatározása, ezt követi azon tevékenységek azonosítása, amelyek esetében a kockázati tényezők előfordulnak, majd ezután azon munkakörök kiválasztása, amelyek keretében e tevékenységeket végzik.

Ha az adott munkakörben a kockázati tényezők halmozottan fordulnak elő, akkor a kockázatok bekövetkezésének esélye is nagyobb. Emellett a kockázatok vizsgálata során arra is indokolt figyelemmel lenni, hogy a munkakör jellege milyen hatással van a kockázat nagyságára. Értelemszerűen egy szervezet felsővezetője esetében nagyobb, a szervezet egész működését, céljainak elérését is veszélyezteti a kockázat bekövetkezése, míg egy korlátozottabb feladat- és hatáskörrel rendelkező ügyintéző hatása a szervezeti célok elérésére lényegesen kisebb. A munkaköri kockázatelemzés kapcsán ugyanakkor indokolt arra is figyelemmel lenni, hogy a munkakör hatását ne automatikusan a munkaköri hierarchiában betöltött pozícióhoz rendeljük, hanem vizsgáljuk meg a szervezeten belüli, tényleges befolyás (hatás) mértékét. Általában elmondható, hogy a szervezet elsőszámú vezetője mellett, a vezető kabinetjében/titkárságán dolgozó munkatársak szervezeten belüli informális befolyása lényegesen nagyobb, mint ami formális pozíciójukból következne. Így lehet, hogy a kabinet/titkárság vezetője a formális hierarchiában csak alsó- vagy középvezetőnek minősül, a szervezet működésére gyakorolt befolyása mégis megközelíti az elsőszámú vezetőét.

A munkaköri kockázatok mérésének másik módja, ha a munkakörhöz kötődő kockázati tényezők előfordulásán vagy hiányán túl azok gyakoriságát mérjük. Vagyis azt, hogy a munkakör betöltője a kockázatosnak minősíthető tevékenységet naponta, hetente vagy havonta, esetleg évente végzi. A hosszabb időtávok elemzésével így azok a tevékenységek is vizsgálhatók, amelyek viszonylag ritkán fordulnak elő. A hatás fentebb bemutatott vizsgálatához hasonlóan a kockázatos tevékenység gyakoriságához pontszámok rendelhetők, így számszerűsíthető a kockázat hatása is.

¹⁴ PETRÓ Csilla – STRÉHLI-KLOTZ Georgina: Formálódó új közszolgálati életpálya, különös tekintettel a munkaköralapú rendszer bevezetésére irányába tett hazai kísérletekre, *Polgári Szemle*, 2015/4–6.

A munkaköri kockázatelemzés kapcsán kulcsfontosságú a kockázati tényezők meghatározása. Ezeknek a vizsgált kockázattípus kapcsán relevánsnak kell lenniük, az elhanyagolható mértékű vagy más típusú kockázatokra utaló tényezők ugyanis tévútra vihetik a munkaköri kockázatelemzés folyamatát és hamis eredményre vezethetnek.

Ahogy az a korábbiakból következik, a munkaköri kockázatelemzést széleskörűen, a kockázatok különféle típusaira lehet elvégezni. Ezek közös jellemzője, hogy a szervezet céljainak elérésére jelentős veszélyt jelentenek, és kezelésükre intézkedéseket kell hozni. Így munkaköri kockázatelemzés készíthető többek között a csalással, a korrupcióval vagy az integritással kapcsolatos kockázatok vizsgálatára.

Témánk szempontjából a közélet tisztaságát veszélyeztető, vagyis a korrupciós bűncselekmények kockázatának vizsgálata kiemelkedő fontosságú. Ehhez kapcsolódóan kell megtalálni azokat a kockázati tényezőket, amelyek vizsgálatával megállapítható a veszélyeztetettség mértéke. A közszférán belül a veszélyeztetett területeket, tevékenységeket és folyamatokat az alábbi ábra foglalja össze:

1. táblázat • Veszélyeztetett területek a közszférán belül

Veszélyeztetett területek/tevékenységek/folyamatok		
<i>Kapcsolat a kormányzat és az állampolgárok/ vállalkozások között</i>	Beszédések	Adómegállapítás, adók, importvámok, jövedéki adók, díjak, illetékek beszedése
	Szerződések	Tenderek, megrendelések, megbízások, szerződések odaítélése, beszerzések
	Kifizetések	Támogatások, jutalmak, juttatások, segélyek kifizetése, szponzorálás
	Okmányok kiadása/kiállítás	Engedélyek, útlevelek, jogosítványok, személyigazolványok, meghatalmazások kiadása
	Közszolgáltatások	Egészségügy, oktatás, hulladékgyűjtés, vízellátás
	Jogalkotás	Új jogszabály-tervezetek megalkotása, szabályozási kritériumok meghatározása
	Felülvizsgálat és jogalkalmazás	Felügyelet, ellenőrzés, nyomozás, büntetőeljárás, felderítés, igazságszolgáltatás, büntetés
<i>Állami vagyon kezelése</i>	Információ	Nemzetbiztonsági és bizalmas információk, dokumentumok, akták, szerzői jogok
	Pénz	Pénztár, pénzeszközök, portfóliókezelés, készpénz-/zsrőügyletek, prémiumok, költségek, juttatások stb.
	Javak	Vétel/eladás (árverés), kezelés és felhasználás
	Ingatlanok	Vétel/eladás (épületek, föld)

Forrás: BÁGER Gusztáv: Korruptió: büntetés, integritás, kompetencia, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012, 130.

Habár a táblázat a kockázatos tevékenységeket foglalja össze, ezek alapját a kockázati tényezők képezik. Az első oszlopban a közérdek képviselője valamilyen fontos szolgáltatást, jogot, előnyt biztosít az állampolgárnak vagy a vállalkozásnak, illetve von el tőle (például engedély visszavonása). Kockázatos tevékenység az, amelyiknél egy vagy több kockázati tényező jelen van.

Amint az a táblázatból is látható, a közszférán belül igen széles a kockázatot rejtő tevékenységek köre. Ahogyan korábban bemutattam, ezeket a tényezőket rejtő folyamatok mind munkakörökhöz kötődnek: mindegyik elemük egy-egy munkaköri leírásban szerepel. A korábban hivatkozott, az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény 3. § (1) bekezdése által felsorolt javaslatvételi, döntési és ellenőrzési tevékenységek lényegében olyan kockázati tényezőket rejtenek, amelyek az illegális vagyongyarapodás és/vagy a rábízott hivatali hatalommal való visszaélés lehetőségét hordozzák magukban. E kockázati tényezők ugyanakkor korántsem tekinthetők teljesnek, számos, a szervezeti erőforrásokkal való visszaélést lehetővé tevő kockázatot nem tartalmaz a törvényi felsorolás.

A korrupciós kockázatok vizsgálata érdekében iránymutató lehet a közigazgatási szervek körében 2015 decemberében elvégzett munkaköri kockázati felmérés. E felmérés alapján a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat szolgált. A kormányhatározat szerint: „4. Az államigazgatási szervek körében a) fel kell térképezni azokat a munkaköröket és munkakörcsaládokat, amelyeket a korrupciós kockázatok fokozottan érintenek...”. A kormányhatározat alapján meginduló felmérés – bár alapvető célja a munkaköri korrupciós kockázatok azonosítása volt – az alkalmazott kérdések alapján mégis inkább integritáskockázati felmérésnek tekinthető, amelynek alapja a kockázati tényezők előzetes azonosítása volt. A 2015-ös felmérés alapján a következő táblázatban foglalt kérdések szolgáltak:

2. táblázat • A munkaköri integritási kockázatokat mérő 2015-ös kérdőív

A munkakör korrupció általi veszélyeztetettségét vizsgáló kérdések		nem fordul elő	esetként fordul elő	rendszeresen előfordul
1.	Hatósági eljárásokban való részvétel, hatósági jogkörrel rendelkezés (engedélyek, igazolások, igazolványok kiadása, segélyezési és támogatási eljárásokban való közreműködés, kötelezésre irányuló hatáskör, szabálysértési eljárásoknál büntetési hatáskör gyakorlása, szakhatósági véleményezés, hatósági ellenőrzések lefolytatása, jogalkotással közvetlenül összefüggő hatáskörök gyakorlása (jogszabályok kezdeményezése, jogszabálytervezetek kidolgozása, szakmai egyeztetése).			
2.	Diszkrecionális (szabad mérlegelésen alapuló) döntési hatáskör gyakorlása.			
3.	Részvétel beszerzésben vagy közbeszerzési eljárások lefolytatásában.			
4.	Közreműködés külső személyekkel/szervezetekkel való szerződés-kötésben vagy alárendelt szerv/háttérintézmény ilyen jellegű tevékenységében.			
5.	Gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése, vizsgálata vagy ezzel kapcsolatosan intézkedés foganatosítása.			
6.	Közreműködés európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában.			
7.	Készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása (ideértve az ingatlanokkal kapcsolatos vagyonkezelést is). Pénzügyi területhez kapcsolódó – kötelezettségvállalási, ellenjegyzési, teljesítésigazolási – jogkörök gyakorlása.			
8.	Minősített vagy bizalmas információk birtoklása (ideértve másokra vonatkozóan hátrányos megítélést vagy gazdasági előnnyel/hátránnyal járó információkat is).			
9.	A munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel/bűnözőkkel.			
10.	Az ellátott tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzése (figyelem, a logika megfordul!).			

Forrás: Módszertani útmutató... i. m., 3.

Amint látható, a kérdőív több olyan kockázati tényezőre is rákérdezett, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a Büntető Törvénykönyv korrupciós bűncselekményeihez. Ilyen például a 2. kérdés, a „Diszkrecionális (szabad mérlegelésen alapuló) döntési hatáskör gyakorlása”. Ebben az esetben a kockázat alapja, hogy a szabad mérlegelésen alapuló hatáskör gyakorlója számára a jogszabály széles döntési jogkört biztosít, amellyel akár vissza is lehet élni. Fontos

hangsúlyozni, hogy a diszkrecionális jogkör önmagában nem jelent korrupciót, az pusztán a korrupció elkövetésének a kockázatát növeli meg. Hasonló kockázatot jelenít meg a 6. kérdés is. E szerint a „Közreműködés európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában” szintén növeli a korrupciós kockázatot. Ennek oka, hogy az európai uniós támogatási források elnyerése jelentős előnyt jelent a pályázók számára, így annak megszerzése érdekében akár tisztességtelen eszközökhöz is folyamodhatnak. Másrészről e források felhasználása igen gyakran a hierarchikus működéstől elkülönült projektszervezetben történik, amelynek működtetésében nem minden közigazgatási szervnek van kellő gyakorlata.

Noha az európai uniós projektek elbírálásában vagy végrehajtásában való közreműködés jelentős korrupciós kockázatot jelent, ez a tényező csak közvetetten, költségvetési vagy egyéb pénzeszközök feletti rendelkezési jogkörként jelenik meg a 2007. évi CLII. törvény által vagyonyilatkozat-tétel kapcsán nevesített tevékenységek között.

A 8. kérdés, a „Minősített vagy bizalmas információk birtoklása” nem feltétlenül jelent egyet a korrupciós kockázattal, ugyanakkor az integritási kockázatok vizsgálata kapcsán igen releváns lehet. A minősített vagy bizalmas információk nem szabályszerű kezelésével ugyanis más bűncselekmények (például Btk. 265. § – minősített adattal visszaélés; Btk. 305. § – hivatali visszaélés) is megvalósulhatnak. Ezen túl a kiszivárgó adatok ellehetleníthetik a szervezet egyedi ügyben lefolytatott eljárását, és igen hátrányosan befolyásolhatják a szervezet társadalmi megítélését is.

A kockázati tényezők azonosítását követően a munkaköri kockázatelemzés során döntést kell hozni arra vonatkozóan is, hogy a kockázatok hatását a kockázati tényezők előfordulásának gyakoriságához, avagy a munkakör szervezetben belüli befolyásához szükséges-e kötni. Megítélésem szerint a munkakör szervezetben belüli befolyását a gyakorlatban nagyon nehéz elkülöníteni a munkakör betöltőjének szervezetben belüli befolyásától. Ez utóbbi objektív, tudományos módszerekkel nehezen mérhető, mivel nagymértékben függ a munkakör betöltőjének személyiségétől, szakmai kvalitásaitól, más munkatársakkal és vezetőikkel meglévő kapcsolataitól.¹⁵ Ebből következően szerencsésebb választásnak tűnik a vizsgált tevékenység gyakoriságának elemzéséből kiindulni és a hatás mértékét ehhez kötni. Jóllehet a negatív hatás mértéke nem feltétlenül függ az előfordulás gyakoriságától, mégis elmondhatjuk, hogy a gyakoribb előfordulás önmagában is súlyosabbá teszi a hatást.

A kockázati tényezők ismeretéből és azok előfordulásának gyakoriságából ugyanakkor már lehetőség van olyan modell megalkotására, amelynek segítségével objektívan mérhetővé tehető a kockázat mértéke. A számítás legegyszerűbb módja a kérdésekhez rendelt igen/nem válaszok összesítése lehet. Ugyanakkor ez a módszer még nem ad választ a kockázati tényezők előfordulásának gyakoriságára. Ha az itt felállított kategóriákhoz (például napi, heti, havi, éves, többéves gyakoriság) pontértékeket rendelünk, az így kapott összegeket összeadva¹⁶ pontosabb képet kaphatunk a korrupciós kockázatok jellegéről.

¹⁵ A hatás mértékének meghatározásához a jövőben objektív támpontot nyújthat az adott munkakör elemzése, ezen belül is a munkakör hatásának vizsgálata.

¹⁶ Az adatok összeadásán kívül elvileg más módszerekkel is elvégezhető a kockázati értékek meghatározása. Az egyes kockázati tényezők értékeinek összeszorozása például a nagyon gyakori kockázatok felülsúlyozásához vezet.

Miután minden munkakörhöz a fentiekben leírt módszerrel kockázati pontszámot rendeltünk, a munkakörök pontszámaiból gyakorisági sort állíthatunk fel. Ez már a szervezet vezetése számára is releváns információkat hordoz arra vonatkozóan, hogy a munkaköri korrupciós kockázatok milyen mértékben vannak jelen a szervezeten belül, mekkora az átlagos munkaköri kockázat, illetve mekkora a kockázati értékek szórása. Ezen információk alapján meghatározható a szervezet kockázattűrő képessége, vagyis az az érték, amely fölötti értékek esetében a szervezetnek külön intézkedéseket szükséges tennie a kockázatok kezelése érdekében. Ennek különösen azért van jelentősége, mivel ezáltal elkerülhető a szervezeti erőforrások pazarlása, így a szervezet vezetése – a valamennyi munkakör részére biztosított védelmen túl – azokra a munkakörökre összpontosíthatja erőfeszítéseit, amelyek ténylegesen is igen magas kockázatnak vannak kitéve.

Végezetül indokolt még kitérni egy olyan körülményre, amely segítheti a kockázatok mértékének minél pontosabb meghatározását. Ha abból a feltételezésből indulunk ki, hogy a kérdésekkel vizsgált kockázati tényezők azonos súlyúak, akkor a kérdések közötti matematikai eszközökkel történő különbségtételre nincsen szükség. Ha viszont az egyes kockázati tényezők fontosabbak, mások pedig kevésbé, akkor lehetőség van a kérdések közötti súlyozásra. Ennek során a kérdések pontértéke, vagy a gyakoriság értéke – fontosságuknak megfelelően – változtatható, így a kiemelt kérdések teljes kockázaton belüli súlya is változik.

A leírt módszerrel egy elvont és nehezen mérhető fogalom, a munkakörhöz kötődő korrupciós kockázat mérhetővé tehető, majd ez alapján vizsgálható a korrupció kezelésére irányuló intézkedések hatékonysága és eredményessége.

6. A KÖZÉLET TISZTASÁGA SZEMPONTJÁBÓL JELENTŐS ÉRZÉKENYSÉGGEL RENDELKEZŐ MUNKAKÖRÖK MEGHATÁROZÁSA

A fentiekben vázolt hosszú gondolatmenet alapján eljutottunk ahhoz a módszertanhoz, amely alapján objektív szempontok szerint meghatározhatók a közélet szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök és elviekben megalkotható a Kttv. 259. § (1) bekezdés 13. pontja szerinti kormányrendelet is.

A fentebb kifejtettek alapján a munkaköri kockázatelemzést egységes elvek és módszertan alapján, de nem központosítottan, hanem szervezetenként kell elvégezni. Ebből következően a megalkotandó új kormányrendeletnek tartalmaznia kell a munkaköri kockázatelemzések lefolytatásához szükséges eljárás leírását, valamint azon kockázati tényezők felsorolását, amelyek vizsgálata a kockázatelemzés kapcsán szükségeszerű.

A szervezeti munkaköri kockázatelemzés kapcsán ugyanakkor indokolt néhány olyan felelősségi és szervezési kérdésre is kitérni, amelynek meghatározásával eredményesebben és hatékonyabban érhető el a célul tűzött közcél, továbbá amelyekkel megteremthetők a kapcsolatok a meglévő más jogintézményekkel.

Az első tisztázandó kérdés, hogy a munkaköri kockázatelemzés hol helyezkedik el a szervezeti tevékenységekhez képest és milyen, már meglévő rendszerekhez kapcsolódik? Itt elsőként a munkaköralapú rendszerrel való kapcsolat vizsgálata érdemel figyelmet.

A munkaköralapú kockázatelemzés ugyanis csak akkor működhet hosszú távon is eredményesen, ha maga a szervezet működtetésében is központi helyet foglalnak el a munkakörök. Vagyis a munkaköri kockázatelemzés megkezdése előtt – a közigazgatásban elfogadott módszertan alapján¹⁷ – a szervezetnek el kell végezni a munkakörök értékelését. Ez teszi lehetővé, hogy egyértelműen meghatározható legyen, hogy a munkakörbe milyen feladatok tartoznak. Ha a szervezeten belül működik a munkaköralapú rendszer, akkor az is biztosan állítható, hogy a szervezeten belüli folyamatok és a munkakörök fedik egymást, vagyis nincsen olyan folyamat, amelyhez nem tartozik munkakör és nincsenek olyan munkakörök sem, amelyek nem kapcsolódnak egyetlen szervezeten belüli folyamathoz.

Mivel a munkaköri kockázatelemzés a szervezetek egy speciális kockázattípusát vizsgálja, akkor működhet eredményesen, ha az a szervezet Bkr. 3. §-a szerinti belső kontrollrendszerének, ezen belül is az integrált kockázatkezelési rendszerének része. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a munkaköri kockázatok elemzése módszertanilag elkülönül az integrált kockázatkezelési rendszeren belül, mivel ez utóbbi folyamatalapú.

Bár eltérő módszereket használnak, mind a folyamatalapú kockázatelemzés, mind a munkaköri kockázatok elemzése a szervezeten belüli kockázatokról szolgáltatnak információkat. Ebből következően indokolt, hogy e két rendszer szervezeten belüli koordinálását is ugyanaz a személy lássa el. A Bkr. 7. § (4) bekezdése alapján: „Ha a költségvetési szerv integritás tanácsadó foglalkoztat, akkor az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálásával kapcsolatos feladatokat az integritás tanácsadó látja el.” A fentiek alapján tehát a munkaköri kockázatok elemzését indokolt a HR-munkatársak feladatai közé sorolni, míg a feladat szakmai támogatását, koordinálást célszerű az integritás tanácsadóra bízni.

A munkaköri kockázatelemzés végrehajtásával kapcsolatban fontos szempont, hogy azt a HR-es munkatársnak nem egyedül, hanem munkacsoportban, vagy a munkakör betöltőjével együttműködve kell végrehajtania. Csak így biztosítható, hogy a kockázatok elemzése a ténylegesen végzett feladatokon alapuljon, és releváns eredményekre vezessen. Ha a munkaköri leírásban foglaltak és a ténylegesen végzett munka között eltérés tapasztalható, akkor ennek okát ki kell vizsgálni és szükség szerint módosítani kell a munkaköri leírást annak érdekében, hogy az minél inkább tükrözze a valóságot.

A szervezet által gondosan elkészített munkaköri kockázatelemzést indokolt rendszeresen karbantartani, lehetőleg éves gyakorisággal frissíteni. Ebből a szempontból különösen a szervezeten belüli feladat- és hatásköri változások, illetve az átszervezések lehetnek relevánsak.

A közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök meghatározását követően vizsgáljuk meg, milyen egyéb előnyei lehetnek a munkaköri kockázatelemzésnek!

¹⁷ Erről részletesen lásd: SZAKÁCS–BOKODI: *i. m.*

7. A MUNKAKÖRI KOCKÁZATELEMZÉS LEHETSÉGES ELŐNYEI

A Kttv. 88. §-a alapján egyértelmű, hogy a munkaköri kockázatok, pontosabban „a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakör” meghatározása lehetőséget nyújt arra, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója a vagyongyarapodás vizsgálatát objektív, a potenciális kockázati tényezőkhöz igazodó szempontok alapján írja elő. Ennek egyértelmű előnye, hogy elkerülhetők a munkáltatói jogkör gyakorlójának szubjektív döntéséből adódó konfliktusok, amelyek különösen a közszolgálati jogviszony megszüntetése kapcsán merülhetnek fel.

Meggyőződésem ugyanakkor, hogy a munkaköri kockázatok, különösen a korrupciós kockázatok meghatározása a fenti szempontokon túl további előnyöket is hordoz. Ezek a lehetőségek elsősorban a korrupciós kockázatok kezelése, a kockázatok csökkentése kapcsán lehetnek relevánsak.

a) *Toborzás, kiválasztás*

A betöltendő munkakörhöz kapcsolódó korrupciós kockázatok ismerete jelentős segítséget nyújthat az új munkatársak toborzása és kiválasztása során. Ezen információk birtokában a toborzási és kiválasztási követelmények meghatározása is jobban illeszkedhet a betöltendő munkakörhöz. A kiválasztást végző HR-es munkatársak például kifejezetten kereshetik azokat a személyiségjegyeket, amelyek csökkentik a visszaélések elkövetésének esélyét (például szabálytisztelet, kockázatkerülés, pontosság), míg más személyiségjegyek (például kockázatvállalás, felelősségvállalás hiánya, felelősség áthárítása) a munkaköri kockázatokkal kombinálódva tovább növelik a meglévő kockázatokat, így kerülendők.

b) *Beillesztés*

Az új munkatársak szervezetbe történő beillesztésének kritikus jelentősége van a későbbi beválás szempontjából. Az új munkatársak a kezdeti időkben nehezebben ismerik ki magukat munkahelyükön és tapasztalatlanságuk miatt több kockázatnak is vannak kitéve. A munkakörhöz kapcsolódó korrupciós kockázatok ismeretében a beillesztésük során olyan megoldások alkalmazhatóak (például mentor segítsége vagy párban történő munkavégzés), amelyek csökkentik a kockázatokat, illetve meggyorsítják a hivatástudat megerősödését és a munkahelyi normák átvételét.

c) *Munkaszervezés*

A munkakörhöz kapcsolódó kockázatok ismerete hatással lehet a munkaszervezésre is. A kockázatosabb munkaköröknél ugyanis olyan munkaszervezési megoldások alkalmazhatóak, amelyek csökkentik a kockázatokat. Ilyen lehet például a szigorúbb vezetői ellenőrzés bevezetése, a párban történő munkavégzés, a munkakört betöltő munkatársak kötelező, rendszeres rotációja, illetve a munkakörhöz kötődő folyamatok szigorúbb dokumentációja vagy elektronizálása.

d) Oktatás

Ha ismerjük a munkakörökhöz kapcsolódó korrupciós kockázatok mértékét, illetve típusát, akkor a munkatársak számára nyújtott antikorrupciós témájú érzékenyítő képzések sokkal inkább testre szabhatók, és témájukat, módszertanukat tekintve jobban illeszkednek a munkatársakat érintő valós kockázatokhoz. Ez a munkáltató részéről jelentős megtakarítást jelenthet a képzések hatékonyságának és eredményességének növelése mellett.

A fenti felsorolás csak néhány olyan kézenfekvő területet nevesít, amelyre hatással lehet a szervezeten belüli munkakörök valós korrupciós kockázatainak ismerete. Ezen túl a munkakörök kockázatelemzése természetesen olyan területekre is kiterjeszhető, amelyeknél azok szubjektív megítélése helyett objektív kritériumok felállítása szükséges a negatív következmények hatásainak csökkentésére. Ilyen terület lehet például a nemzetbiztonsági szolgálatról szóló 1995. évi CXXV. törvény 68. §-a szerinti, nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakörök meghatározása, vagy a korábban hivatkozott, az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény szerinti kötelezettséggel járó munkakörök megállapítása.

8. ÖSSZEFOGLALÁS

Tanulmányomban arra vállalkoztam, hogy egy, egy évtizede megalkotásra váró kormányrendeletből kiindulva megvizsgáljam azokat a lehetőségeket, amelyek lehetővé teszik a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök objektív kritériumokon alapuló meghatározását. Ennek során leírtam a munkaköri kockázatok mérésének módszertanát, majd egy gyakorlati példán keresztül mutattam be ennek működését. Tanulmányomban rávilágítottam arra is, hogy a munkaköri kockázatelemzés hogyan illeszthető a munkaköralapú rendszerhez, illetve a belső kontrollrendszerhez, majd ezt követően bemutattam azt, hogy milyen előnyökkel járhat a munkakörhöz kapcsolódó kockázatok elemzése a szervezet számára.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény módosítása következtében az adóhatóság 2016. január 1-jét követően csak a Btk. egyes fejezeteiben szabályozott bűncselekmény nyomozóhatóság részéről fennálló gyanúja esetén folytat le becslési eljárást. Ennek következtében a Kttv. 88. §-ban szabályozott vagyongyarapodási vizsgálat lefolytatása elé újabb akadály gördült és messzebb kerültünk az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény által lefektetett, a közélet tisztaságának megteremtésére irányuló céloktól. Mindezen jogszabályi változások ellenére a munkakörök kockázatelemzésében rejlő lehetőségek feltárása, valamint a szervezetek hatékonyabb és eredményesebb működése érdekében történő kiaknázása továbbra is a magyar közigazgatás fontos, megoldandó feladata marad.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BÁGER Gusztáv: *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012.
2. Internal Control – Integrated Framework, 2013. Forrás: www.coso.org/-documents/internal%20-controlintegrated%20framework.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 22.)
3. DOMOKOS László – NYÉKI Melinda – JAKOVÁC Katalin – NÉMETH Erzsébet – HATVANI Csaba: Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közszférában és a közpénzügyi ellenőrzésben, *Pénzügyi Szemle*, 2015/1, 7–28.
4. *Handreichung der AG Standardisierung zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete*, 2012. Forrás: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-handreichung-korruptionsgefaehrdete-arbeitsgebiete.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 22.)
5. HAGEDOORN, Richard – HERMUS, Melanie: Integrity in public administration – Responsibilities of the Minister of the Interior and Kingdom Relations. In: eds. HUBERT, Leo – HOEKSTRA, Alain: *Integrity and integrity management in the Netherlands*, Dutch National Integrity Office (BIOS), The Hague, 2016, 33–52.
6. *Indokolás a közszolgálati tisztviselőkről szóló T/5002. számú törvényjavaslathoz*, 2011. Forrás: www.parlament.hu/irom39/05002/05002.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 21.)
7. *Integritás és korrupciós kockázatok a magyar vállalati szektorban*, MKIK GVI – EY, 2015. Forrás: <https://gvi.hu/kutatas/464/integritas-es-korrupcios-kockazatok-a-magyar-vallalati-szektorban-2015> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 21.)
8. *Módszertani útmutató az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatainak felméréséhez*, Állami Számvevőszék, 2015. Forrás: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/2/cf/a1000/M%C3%B3dszertani%20%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 22.)
9. PETRÓ Csilla – STRÉHLI-KLOTZ Georgina: Formálódó új közszolgálati életpálya, különös tekintettel a munkaköralapú rendszer bevezetése irányába tett hazai kísérletekre, *Polgári Szemle*, 2015/4–6.
10. SZAKÁCS Gábor – BOKODI Márta: *Munkakör elemzési pilot program (1.0 verzió)*, 2012.
11. VASVÁRI Tamás (2015): Kockázat, kockázateszlelés, kockázatkezelés – szakirodalmi áttekintés, *Pénzügyi Szemle*, 2015/1, 29–48.

Dr. Klotz Péter (klotz.peter@uni-nke.hu) a Nemzeti Közszolgálati Egyetem egyetemi tanársegédje és az integritás tanácsadó szakirányú továbbképzési szak szakfelelőse. 2004 és 2011 között az Igazságügyi Minisztérium, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, majd a Belügyminisztérium tisztviselője. 2011 és 2012 között az Állami Számvevőszék Integritás Projektjének munkatársa, ezt követően a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium antikorrupciós szakértője. 2014 és 2015 között a Nemzeti Védelmi Szolgálat fősztályvezető-helyettese, majd 2015-től egy évig a washingtoni The McCain Institute vezetőképzési programjának résztvevője. Kutatási szakterülete a korrupció elleni kormányzati politikák, valamint az integritásirányítási rendszer elméleti és gyakorlati kérdései az államigazgatásban.

Kovács György

A MAGYAR KÖZGAZDASÁGI GONDOLKODÁS KEZDETEI ÉS A KONZERVATÍV GAZDASÁGFELFOGÁS I. RÉSZ – A KAMERALIZMUS ÉS A KORAI MAGYAR KÖZGAZDASÁGI GONDOLKODÁS¹

The Beginnings of the Hungarian Economic Thinking and the Conservative Economic Approach I. – Cameralism and the Early Hungarian Economic Thinking

Dr. Kovács György szakcsoportvezető, egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Gazdaságtudományi Kar, Pénzügytani Szakcsoport, nkgy@eco.u-szeged.hu

A tanulmány közgazdasági elmélettörténeti szempontból vizsgálja meg, hogy a 18. század vége és a 19. század közepe közötti időszakban a főáramú nyugat-európai közgazdasági iskolákkal szemben a közép-európai térségben milyen alternatív közgazdasági megközelítések fogalmazódtak meg, és ezek hogyan tükröződtek a korabeli magyar közgazdasági gondolkodásban. A 18. századi Nyugat-Európa közgazdasági gondolkodásában a felvilágosodás szellemi alapjain bontakozott ki a fiziokratizmus és a klasszikus közgazdasági iskola, egyrészt intézményesítve az akadémiai közgazdaságtudományt, másrészt felváltva a korábbi merkantilista gazdaságpolitikai megközelítéseket. Mindezzel párhuzamosan a közép-európai térségben, a német nyelvterületen már a 17. század végétől megjelenik a kameralista gazdaságpolitika, amely a 18. század első felétől az egyetemi szférában is intézményesül s egészen a 19. század közepéig uralja a régió közgazdasági felfogását. Tanulmányunk első része a 18. század végétől a reformkorig vizsgálja a hazai közgazdasági gondolkodást, bemutatva a külföldi hatások érvényesülését, a kameralista diskurzus megjelenését, illetve rámutatva arra, hogy a sajátos magyar társadalmi rendszer és gazdasági kihívások miként vezettek sajátos konzervatív közgazdasági gondolatok megjelenéséhez.

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Államtudományi Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

KULCSSZAVAK:

gazdaságtudomány, gazdaságpolitika, iparfejlesztés, kamaralizmus, rendi társadalom

The study investigates the alternative, non-mainstream economic thoughts developed between the end of the 17th century and mid-19th century in Central Europe, and the way they were reflected in the contemporary Hungarian economic thinking. In the 18th century, Physiocratic and classical economics in the economic thinking of Western Europe had been evolved on the intellectual basis of the Enlightenment, institutionalising economics as an academic discipline on the one hand, and substituting the mercantilist approaches on the other. Parallel with these processes, in the German speaking territories of Central Europe, already from the end of the 17th century, cameralism emerged, which was institutionalised in the academic sphere and had been the main economic paradigm of the region well until the middle of the 19th century. This is the first study of a two-part series; it examines the Hungarian economic thinking from the end of 18th century until the Reform Era, presenting the effects of foreign influences, the appearance of cameralist discourse, and sheds light on how the specific Hungarian social system and economic challenges led to the conservative economic thinking.

KEYWORDS:

cameralism, economic theory, economic policy, feudal society, industry policy

1. BEVEZETÉS

Tanulmányunkban a magyar közgazdasági gondolkodás korai korszakával kívánunk foglalkozni, ezen korszak alatt a 18. század végétől a 19. század közepéig terjedő időszakot értve, az alábbi szempontok alapján lehatárolva e korszakot. A megelőző időszakban, különösen a 18. század elejéig a közgazdasági gondolatok jellemzően nem önállóan, szaktudományos keretek között, hanem vallási, etikai vagy akár szépirodalmi művekben jelentek meg, a 18. században a gazdaságpolitikai kérdések előtérbe kerülésével ugyan megjelentek önálló gazdasági tartalmú művek is, de ezek praktikus szemszögből közelítettek a gazdasági kérdésekhez, nem különösebben építve tudomány alapokra.

Művelődéstörténeti szempontból nagyon fontos fejleményként említhető a 16. század közepén a reformáció megjelenése, amelynek az Isten–ember viszony szemléleti átalakulása nyomán legalább két szempontból van jelentősége: az ember evilági létehez és cselekedetekhez való viszonyulása – különös tekintettel a munka és szorgalom szerepére –, valamint a nemzeti nyelvű írott kultúrához való viszony változása miatt.² E kettő együttesen a nemzeti nyelvű, így szélesebb társadalmi rétegeket is elérő, és az ember társadalmi, ezen belül gazdasági helyzetével, szerepvállalásával kapcsolatos gondolatokat tartalmazó írásművek megjelenését eredményezhette. Ennek következtében a legkorábbi, gazdasági gondolatokat is megfogalmazó írások vallási tartalmúak, és a protestáns kultúrkörből erednek. Így az önkorlátozás és életminőség összekapcsolódása, önfegyelem, szigorú munkaetika és tisztesség előtérbe helyezése a 17. század puritán gondolkodóinál jelenik meg, így Apáczai Csere János, Misztótfalusi Kis Miklós és Bethlen Miklós írásai-
ban is.³

A preklasszikus kor gazdasági tartalmú irodalmát az ókori görög – és kisebb részt a római – irodalmi örökség, illetve a korai újkor merkantilizmus határozta meg, mely megközelítések még nem szakították ki a gazdasági kérdésekről történő gondolkodást a szélesebb társadalmi, etikai vagy akár teológiai értelmezési keretből. A klasszikus görög ökonomiai gondolkodás három vonulatát különböztethetjük meg, amely hármas tagolást tulajdonképpen a 16–17. századi irodalom is követi: egyrészt a háztartás, a birtokkezelés gyakorlati teendőit tárgyaló műveket, átfogva a háztartás egészének viszonyait, tenni-valóit, viselkedési szabályait (ennek fő műve *Xenophón Oikonomikosa*), amelyek mintát teremtettek a 18. századig virágzó Hausväterliteraturnak. Másrészt említenünk kell a gazdasági kérdéseket a politikai közösség és az egyén számára elérendő legfőbb jó szemszögből vizsgáló irányzatot, amelyben a közgazdasági szempont alárendelődik a politikai és etikai kérdéseknek, a gazdaságot nem autonóm, hanem a közösség célja, az igazságosság, az erkölcsi és politikai jó összefüggésében alárendelt szféraként értelmezve (legfontosabb művekként Arisztotelész *Politika* és *Nikomakhoszi etika* című munkái említhetők).

² BEKKER Zsuzsa: „Illik-e magyarhoz csalfa kereskedés?” 17. és 18. századi magyar nyelvű gazdasági irodalom, Aula Kiadó, Budapest, 2008, XV.

³ GYÖRI L. János: Milyen kihívást jelent ma számunkra a protestáns műveltség, *Confessio*, 2006/1, 16.

Harmadik vonulatként jelentkezett a királyság egészének jövedelmeiről, a piacok szabályozási kérdéseiről szóló diskurzus.⁴

A 17. század utolsó évtizedeitől a magyar nyelvű gazdasági (is) irodalom térvesztéséről beszélhetünk, amikor is a török kiűzését követő Habsburg-konzolidáció és jezsuita művelődési dominancia révén a latin új előretörése következett be, és majd csak a század utolsó harmadában, a felvilágosodás nyomán megjelenő nyelvújítási mozgalom vezet el a magyar nyelvű irodalom ismételt előtérbe kerüléséhez.⁵ A felvilágosodás kora a közgazdasági irodalom új útra térese szempontjából is meghatározó volt, hiszen Adam Smith *A nemzetek gazdagsága* című művének megjelenésétől kezdve beszélhetünk a saját elkülönített témával rendelkező, saját analitikus eszközökkel dolgozó közgazdaságtudomány kialakulásáról. Így Magyarországon is a 18. század végétől kezdődően jelennek meg olyan művek, amelyekben valamelyest elméleti megalapozottsággal történik egyes gazdasági kérdések tárgyalása, ugyanakkor még ebben a korszakban is jelentős mértékben meghatározzák a közgazdasági gondolkodást a praktikus szempontok, a gazdaságpolitikai törekvések. A közgazdaságtan szaktudományos jellegének megerősödése a 19. század második felére tehető, amikor egyrészt az akadémiai szférában a kameralista megközelítést a német történeti iskola, illetve a klasszikus közgazdaságtan dominanciája váltja fel, másrészt a tudományos művekben egyértelműen megkülönböztethető közgazdasági irányzatok tükröződnek.

Tanulmányunk jelen, első részének fókuszában a korszak első felének, a 18. század végétől a reformkorig terjedő időszaknak a közgazdasági gondolkodása áll.

2. A KAMERALIZMUS KÖZÉP-EURÓPAI MEGJELENÉSE

Az újkorral foglalkozó gazdaságtörténeti irodalom kiemeli a merkantilizmus 16–17. századi térhódítását, ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy ez sok esetben gazdaságpolitikai döntések együttesét, legfeljebb laza rendszerét jelentette, de elméletileg kiforrott rendszerről nem igazán beszélhetünk.⁶ A 19. századi nemzetgazdasági eszmetörténet kiemelkedő magyar – és európai – képviselője, Kautz Gyula is az újkori gazdaságpolitikai gondolkodás meghatározó irányzataként a merkantilizmust tekinti, ugyanakkor ő már kiemeli, hogy tulajdonképpen a merkantilizmus elemei rendszert alkottak, mindenelekőtt a kereskedelmi mérleg elméletének tekintetében, és egyes korabeli államokban ennek megfelelően ezen irányzat jelentős teoretikusairól is lehet beszélni.⁷ Mindemellett hangsúlyozza, hogy a német területeken a kamerális tudományok és a közigazgatásban határozta meg a nemzetgazdaságtan fejlődését, így ezen német államokban alkalmazták véleménye

⁴ BEKKER: „Illik-e magyarhoz csalfa kereskedés?”... i. m., XXI–XXII.

⁵ Uo., XVII–XIX.

⁶ CAMERON, Rondo: *A világgazdaság rövid története a kőkorszaktól napjainkig*, Maecenas Könyvkiadó – Talentum Kft., Budapest, 1998, 166–168.

⁷ KAUTZ Gyula: *A nemzetgazdaságtan és irodalmának történeti fejlődése*, Aula Kiadó, Budapest, 2004, 204–222.

szerint legkevésbé a gazdaságpolitikában a klasszikus merkantilista tanokat, a kereskedelmi mérleg rendszerét.⁸

A merkantilizmus Angliában és Németalföldön érvényesülő irányzata keretei között egy gazdag kereskedői réteg fogalmazta meg, hogy mire van szüksége az erős államnak és virágzó kereskedelemnek, és értelemszerűen e réteg is vált az első számú haszonélvezőjévé az ennek nyomán megfogalmazódó, a világgazdasági vérkeringésbe történő bekapcsolódást segítő, a kereskedelmi forgalmat fellendítő és aktív külkereskedelmi mérlegre törekvő gazdaságpolitikának, a kereskedelmi kapitalizmus kifejlődését és jelentős tökefelhalmozást biztosítva. Az európai peremterületeken, így a német fejedelemségekben, Skandináviában és a Habsburg Monarchiában az állami hivatalnokok töltötték be kezdeményező és gazdaságpolitika formáló szerepet, kifejlesztve a kameralizmus gazdaságelméleti és gazdaságpolitikai irányzatát, nagy jelentőséget tulajdonítva a hatalom és gazdaság céljai és eszközei viszonyrendszerének. A kameralizmus nézetrendszerének fontos kiindulópontját jelentette az ókori görög hagyományokra visszatekintő Hausväterliteratur, de ezen túlmenően magában foglalt jogi, filozófiai, kereskedelmi, mezőgazdasági ismereteket is, majd kiegészülve az iparszervezéssel, bányászattal és várostervezéssel kapcsolatos tudásanyaggal is az állam kormányzásához szükséges valamennyi elméleti és gyakorlati ismeretet, az uralkodónak az ország jólétét és az alattvalók boldogságát szolgáló szerepét hangsúlyozva.⁹

A harmincéves háborút követően alakult ki ezen irányzat a német fejedelemségekben – és először a protestáns államokban –, amely a háborúban elpusztult területek újjáépítését, helyreállítását, fejlesztését helyezte gondolkodása középpontjába, illetve erre helyezte gyakorlati politikája súlypontját, majd a szintén protestáns skandináv országokban és csak később a Habsburg Birodalomban. E közgazdasági irányzat alapvetően két jellegzetességgel bírt: egyrészt a fejedelmi államot úgy fogta fel, mint a családfő által irányított nemesi háztartást, ahol a fejedelem mint jószágaival, birtokaival gazdálkodó atya gondoskodik az alattvalók boldogságáról, mind anyagi, mind erkölcsi értelemben; másrészt az ország ellátását és gazdagságát elősegítő kereskedelmet – vagyis a korszak terminológiája alapján az összes nem mezőgazdasági tevékenységet – bár fontosnak tartotta, de a külkereskedelmet nem tartotta olyan nagy jelentőségűnek, mint a korai merkantilizmus irányzata, sokkal inkább az erőforrások megfelelő felhasználására koncentrált a termelés és fogyasztás folyamataiban. Ennek megfelelően a gazdaságpolitika a népesség gyarapodásának elősegítésével, állami manufaktúrák és bankok létesítésével, a mezőgazdaság, kereskedelem és kézműipar szigorú szabályozásával, ár- és bérszabályozással, a munkanélküliség dologházakkal történő kezelésével és a koldulás üldözésével, gyakorlati képzést szolgáló iskolák, kereskedelmi és mezőgazdasági akadémiák felállításával,

⁸ Uo., 222–226.

⁹ BEKKER: „Illik-e magyarhoz csalfa kereskedés?”... i. m., XXIV–XXV.

az infrastruktúra – csatornák, hidak, utak, kikötők – kiépítésével próbálta az országot felvirágoztatni.¹⁰ Ezen, a protestáns fejedelemségekben kibontakozó kameralista gazdaságpolitika vonatkozásában az alábbi jellegzetességekre, párhuzamokra érdemes figyelmünket irányítani: az állampolgárok jólétéről, anyagi és erkölcsi boldogságáról történő állami gondoskodásra, amikor az alattvalók maguk nem tudják megtalálni az utat ezen boldogsághoz, ehhez az erkölcsös és bölcs fejedelem gondoskodása szükséges. Ezen megközelítés szoros rokonságot mutat a korábbi német előzményekkel, így azon lutheri felfogással, amely kitüntetett szerepet tulajdonít az Isten által odaállított, keresztyén szellemiségű fejedelemnek a világi kormányzásban. Luther is felhívta a figyelmet például az „állami” szabályozás fontosságára a kereskedelmi és ipari életben, így az ár- és bérszabályozás vonatkozásában, de például a koldulás és dologházak kérdésében is. Emellett Luthernél is megjelent a belső piac fejlesztésének, a hazai termelőerők megerősítésének gondolata, és ő a külkereskedelem vonatkozásában szintén fenntartásait fogalmazta meg, de nemcsak gazdasági, hanem morális értelemben is. *A német nemzet keresztyén nemesiségéhez a keresztyénség állapotának megjavítása ügyében* című írásában, annak huszonhetedik pontjában tulajdonképpen „közgazdasági” nézeteit fogalmazta meg két kérdés vonatkozásában: a külkereskedelem és a hitel tárgyában. A külkereskedelem vonatkozásában arra a veszélyre hívja fel a figyelmet, hogy mind az öltözködésben (selyem, bársony), mind az étkezés esetében (fűszerfélék) elharapódzó fényűzés nyomán jelentős importra rendezkedett be a német gazdaság, ennek pedig két káros következménye van: egyrészt rengeteg pénz áramlik ki az országból, másrészt a német földön bőséggel termő élelmiszer, len és gyapjú iránti igényt csökkentve, ezek termelőinek elszegényedéséhez vezet. Ezen problémák megoldásában szintén felveti a világi hatóság felelősségét, és emellett a kereskedelmet morális szempontból is problémásnak tartja, úgy gondolva, hogy külföldről sok esetben nem igazán a jó erkölcs példáinak beáramlásával szembesülhetünk.¹¹ Luther e gondolatai a későbbi közgazdasági gondolkodás tükrében is meglepően modernnek, hiszen a merkantilizmus irányzata több mint egy századdal később hívja fel a figyelmet a pénzkiráramlás problémájára – bár a buillonizmus már Luther korában is felhívta a figyelmet a nemesfémkincs felhalmozására, de nagyon kezdetleges gazdaságpolitikaként ennek tágabb összefüggéseire nem koncentrálna¹² –, illetve a kameralizmus irányzata a belső piac fontosságára, a belső termelőerők – állami gazdaságpolitika segítségével történő – fejlesztése fontosságára, egyfajta autarkiaira történő berendezkedést javasolva. (Amit különösen majd a gazdasági romanticizmus fog szorgalmazni Müller munkásságában.)

Mindez kettős értelemben is megkülönbözteti a kameralizmust a merkantilizmus irányzatától: a merkantilizmus egyrészt – bár jelentős állami szerepvállalás mellett – nagyobb teret nyújt a polgárság gazdasági megerősödésének, a polgári kezdeményezésnek, másrészt

¹⁰ MADARÁSZ Aladár: Kameralizmus. In: szerk. BEKKER Zsuzsa: *Gazdaságelméleti olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 755–756.

¹¹ LUTHER: *i. m.*, 146–147.

¹² CAMERON: *i. m.*, 168.

a kameralizmus túlmutatva a merkantilizmus kereskedelemcentrikusságán sokkal komplexebb szemléletet képviselt, az erőforrásokkal történő komplex gazdálkodás, az államélet teljes gazdasági működésének szervezése – beleértve a népességyarodás elősegítését, az infrastruktúra kiépítését vagy a kézműipar szabályozását is – megjelent felfogásában.

A kameralizmus ugyanakkor nemcsak szemléletében, hanem intézményesültségében is eltért a merkantilizmustól, így a 18. század első felétől egyetemi diszciplínává vált, a német protestáns egyetemeken kameralista tanszékeket alapítottak, elsőként Hallében 1727-ben,¹³ majd Frankfurt an der Oder, Jéna, Lipcse és Göttingen egyetemein is, míg Nagy-Britanniában és Franciaországban a közgazdaságtan csak egy évszázad múltán vonul be az akadémiai szférába. Mindez elősegítette az állam- és gazdaságtudományi ismeretanyagok a rendszerezését és egy ezzel foglalkozó szaktudósi kör létrejöttét, amely nagy szerepet játszott a közigazgatási pályán szerepet vállaló professzionális hivatalnoki/értelmisségi réteg kiképzésében. Ez egyrészt azért fontos, mert a német protestáns tartományok nemesi ifjúságának az állami bürokrácia soraiban történő jelentős szerepvállalása a nemesi életmóddell formálása szempontjából is meghatározó hatást gyakorolt. Másrészt tükröződik ebben a protestantizmusnak az iskolai oktatás színvonalának, szerepének emelésére már a reformáció évszázadaiban megmutatkozó törekvése, hiszen mindig nagy hangsúlyt helyezett az oktatásügyre, a lutheranizmus által érintett területeken ráadásul ezt a keresztyén állam kezelésébe átadva – mint ahogy Poroszországban is az állami egyetemeken került sor ezen diszciplína oktatására –, és ezen belül a gyakorlati jellegű ismeretek átadását is fontosnak tekintette, éppen a szélesebb társadalmi rétegek iránti szociális felelősségétől is áthatva.

Említésre érdemes az is, különösen a német történeti iskola későbbi felvirágzása tükrében, hogy a Frankfurt an der Oder egyetemén a kameralizmus tanszékét alapító professzorként feltűnő J. C. Dithmar a történettudomány professzora volt.¹⁴ Később a Habsburg Birodalom katolikus egyetemein is megjelentek a kameralista tanszékek, így 1752-ben a bécsi Theresianumban,¹⁵ bár meg kell említenünk, hogy az alapításban meghatározó szerepet vállaló J. H. G. von Justi, a kameralizmus tudományának első nagy rendszerezője maga is protestáns volt.¹⁶ Justi a kameralizmus tudományát az államgazdaság fogalmában ragadta meg, amely továbbra is az alattvalók boldogulásának elősegítése céljával négy területet foglalt magában: a magánvagyon észszerű hasznosítását szolgáló háztartástant, az állami jövedelmekkel foglalkozó kamarai tudományt, az állam egész vagyonának – így az alattvalók vagyonának és képességeinek – a közös jólét érdekében történő fenntartásával, gyarapításával, így a kereskedelemmel, a mezőgazdasággal, a létfenntartás javítását szolgáló jó belső szervezettel is foglalkozó Polizeiwissenschaftot, valamint az államtant (politikát), amely az állam és uralom külső és belső fenntartásának kérdéseivel foglalkozott az állam- és alkotmányelmélet tükrében.

¹³ BEKKER: „Illik-e magyarhoz csalfa kereskedés?”... i. m., XXVII.

¹⁴ MADARÁSZ: i. m., 758.

¹⁵ BEKKER: „Illik-e magyarhoz csalfa kereskedés?”... i. m., XXVII.

¹⁶ MADARÁSZ: i. m., 759.

A kameralizmus fejlődési szakaszait is vizsgálva rá kell mutatnunk egy fontos különbségre is Justi (1717–1771) és Sonnenfels (1733–1817) kameralizmusfelfogása között. A protestáns Justi – akit ugyan Mária Terézia meghív a Theresianumba a kameralisztika professzorának, de nem lévén hajlandó katolizálni, eltávolítják, és magyarországi bányatanácsosi kitérője után visszatér a porosz udvarhoz – az államgazdaság célját az alattvalók boldogságának megteremtésében látta a korábban is tárgyalt teljesség – anyagi és erkölcsi – értelmében, ahol az állam jogilag nem tulajdonosa alattvalóinak és azok tulajdonának, de a családfőhöz hasonlóan rendelkezik velük a közös jólét és boldogság céljából, ugyanakkor azon alkotmányos biztosítékokat is kereste, amelyek a visszaélésre hajlamos kormányzati hatalmat gátak közé szoríthatják, hogy garantálják az alattvalók szabadságát és a tulajdon biztonságát. A 18. század utolsó harmadától a Bach-korszakkal bezárólag a katolikus Habsburg Birodalom közgazdasági oktatását meghatározó Sonnenfels viszont már nem fogadta el Justi azon általános meghatározását, amely az alattvalók boldogságának biztosítását látta az államgazdaság feladatának, hanem csak olyan dolgok biztosítását tekintette céljának, amelyekről az állampolgárok maguk nem képesek gondoskodni – biztonság, alapvető szükségletek kielégítése, pihenés, kényelem –, a gazdaság területén pedig az emberek közötti cserében, kereskedésben látva a gazdagság növekedésének forrását, csökkenteni kívánta az állami szabályozást (miközben például az egyházi kérdések, oktatásügy vagy kulturális élet területén növelni kívánta az állam befolyását).¹⁷ Megemlítendő, hogy az állami szerepvállalást támogató és egyben kisebb-nagyobb mértékű autarkiót preferáló megközelítés végighúzódik a későbbi német közgazdasági gondolkodáson, így megfigyelhető a gazdasági romanticizmus irányzatában, Friedrich List munkásságában, és a „katedraszocialista” történeti iskola – elsősorban gyakorlati gazdaságpolitikai – nézeteiben is.

3. A MAGYAR KÖZGAZDASÁGI GONDOLKODÁS A 18. SZÁZAD VÉGÉTŐL A REFORMKORIG: TESSEDIK SÁMUEL, ALMÁSY PÁL, SZAPÁRY JÁNOS, SKERLE CZ MIKLÓS ÉS BERZEVICZY GERGELY MUNKÁSSÁGA

A korszak magyar közgazdasági gondolkodását is meghatározta a kameralizmus irányzata és ennek intézményesülése Magyarországon is megfigyelhető volt. Így 1760-ban a nagyszombati egyetemen is felállították a kameralisztikai tanszéket, majd a következő évtizedekben a királyi jogakadémiákon is meghonosodott a kamarai, közgazdasági tantárgyak oktatása, így többek között a nagyváradi, a győri és a zágrábi királyi akadémiákon

¹⁷ Uo., 759–760.

is,¹⁸ illetve Szempcen kifejezetten ilyen irányultságú oktatási intézmény felállítására is sor került 1763-ban.¹⁹

Tessedik Sámuel munkásságát már egyértelműen befolyásolta a korszakot uraló kameraalista diskurzus, egyrészt munkáiban gyakran hivatkozott a kor meghatározó kameralista alapművére, J. von Sonnenfels *Grundsätze der Polizei-, Handlungs- und Finanzwissenschaft* című munkájára,²⁰ másrészt az általa alapított szarvasi gazdasági iskolában Sonnenfels és Horneck írásai kötelező tananyagként is szolgáltak, alapos közgazdasági, statisztikai, rendészeti és közigazgatási képzést nyújtva.²¹ Szarvasi evangélikus lelkészként és pedagógusként – és a Békés megyei evangélikus iskolák felügyelőjeként – 1780-ban ugyanis mintaiskolát alapított szarvason a Harruckern bárónőtől kapott birtokon előbb 6, majd egy 1791-es adományozás nyomán további 39 holdnyi területen.²² Ezen *Gyakorlati gazdasági szorgalmatossági iskolában* a modern mezőgazdasági módszerek elsajátítását gyakorlati képzéssel egészítette ki, törekedve egy fejlettebb gazdálkodásra képes paraszti réteg kinevelésére. Később egy 1600 holdas mintagazdaság tervezetét dolgozta ki (mely tervezetét az evangélikus egyház 1791. évi zsinata is támogatásáról biztosította²³), de működését egyre inkább ellehetetlenítették, így előbb 1796 és 1799 között szüneteltette iskolája működését, majd az újraindítást követően néhány év elteltével, 1806-ban végleg bezárta.²⁴ Gazdasági tanintézetének szünetelése alatt 1796-ban írott és 1798-ban megjelentetett felhívásában – *An das Ungarische, besonders Protestantische Publikum, detaillirte Erklärung der Ursachen des Entstehens und des Einschlafens des ersten Praktisch-Oekonomischen Industrial-Institutes zu Szarvasch, von seinem Stifter Samuel Thessedik* – a protestáns nyilvánossághoz folyamodott a gazdasági képzés fontosságát hangsúlyozva, a protestáns népszerűség szellemi és anyagi kultúrájának emelésére szolgáló intézetek támogatását kérve.²⁵ E kiáltványában részletesen kifejti reformelképzeléseit a magyar vidék felemelésével kapcsolatosan. Így bemutatja iskolája eredményeit a mezőgazdasági, de az iparosképzés vonatkozásában is, illetve értekezik terveiről, amelyek Szarvas iparos- és kereskedővárossá emelésére vonatkoztak, a Körös szabályozását nemcsak árvízvédelmi, hanem kereskedelmi szempontból is értékelve.²⁶

¹⁸ KAUTZ Gyula: *A nemzetgazdasági eszmék fejlődési története és befolyása a közviszonyokra Magyarországon*, Heckenast, Pest, 1868, 123.

¹⁹ HORVÁTH László: *A közgazdasági irodalom kezdetei*. In: szerk. BEKKER Zsuzsa: *Gazdaságelméleti olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 45.

²⁰ GAÁL Jenő: *A falu gondozása. Thessedik Sámuel élete, alkotásai és művei*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1918, 101.

²¹ Uo., 91.

²² Uo., 87.

²³ Uo., 86.

²⁴ HORVÁTH László: *Tessedik Sámuel*. In: szerk. BEKKER Zsuzsa: *Gazdaságelméleti olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 138.

²⁵ GAÁL: *A falu gondozása... i. m.*, 85.

²⁶ Uo., 91–93.

Tessedik Sámuel elméleti munkássága új fejezetet jelentett az agráriumhoz kapcsolódó hazai gazdasági irodalomban, ugyanis túllépett a technikai, gyakorlati jellegű korábbi irodalmi termékeken és megfelelő elméleti alapot kívánt nyújtani a magyar agrár-gazdaság felemelését célzó törekvéseknek *A' Parasztember Magyar Országban mitsoda és mi lehetne, egy jó rendbe-szedett falunak rajzolatjával egyetemben* című művével, amely ugyan eredetileg 1784-ben német nyelven jelent meg, de már 1786-ban magyar nyelven is olvashatták gr. Széchenyi Ferenc támogatásának köszönhetően.²⁷ Írásának főbb gondolatjai a parasztság megfelelő általános és szakmai képzettségének hiánya, a birtokbizonytalanság és a mezőgazdasági termékforgalom akadályai problémaköreire koncentrálnak, kárhóztatva, hogy a parasztság nem művelhette földjét sajátjaként s termékével nem rendelkezhetett szabadon.²⁸

E fő művében pontokba szedve mutatja be az agrárnépesség felemelkedésének akadályait annak ellenére, hogy Magyarország természetföldrajzi adottságai mennyire kedvezőek. Így első okként említi a felsőbb rendeletek rossz értelmezésének, félremagyarázásának jelenségét, kifejtve, hogy a felülről érkező rendeletekkel szemben mind értelmi, mind érzelmi vonatkozásban ellenáll. Ezen művében is hangsúlyozza, hogy e körülmények megváltoztatásában a lelkészeknek és a tanítóknak lehetne kitüntetett szerepe, a szószék és katedra egyaránt szolgálhatna eszközül a nép ezen irányú okításának.²⁹ Tessedik felvetése ráirányítja a figyelmet a kameralista szemléletre, amely a felülről vezéreltség elfogadásában jelenik meg.

Negyedik problémakörként jelentkezik a falusi, mezővárosi élet szervezésének, a helyi közigazgatásnak elégtelensége. Így különösen felrója a falusi bírók eszköztelenségét a rendtartásban, a dologházak és ispotályok hiányát. Súlyos problémaként értékeli a kiterjedt koldulást, amelyet közmunkával – ásás, utcatisztogatás – kíván orvosolni.³⁰ A közigazgatás megszervezése iránti igény megfogalmazása is kameralista hatásra utal, és e pontban hivatkozik is Sonnenfels munkájára.

Az ötödik pontban a paraszti közösségek szükségleteinek kielégítetlenségeiről, problémáinak megoldatlanságáról ír, így az árvizek jelentette veszélyekről, a vadvizek elhanyagoltságáról, az ugaroltatás és trágyázás problémáiról, az útviszonyok romlottságáról. Ezen problémák kezelését egyrészt a helyi földesurak közreműködésétől várja, másrészt szakképzett megyei gazdasági felügyelők kirendelését látja szükségesnek, akik a parasztokat tanácsokkal láthatnák el, és munkájukat ellenőrizhetnék. A helyi gazdasági viszonyok rendezetlensége egyik megnyilvánulásaként említi a parasztság körein belül elterjedő uzso-ráskodást.³¹ A megyei gazdasági felügyelőre vonatkozó javaslatok, mint a felülről vezérelt

²⁷ Szerk. BEKKER Zsuzsa: *Gazdaságelméleti olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 169–171.

²⁸ Uo., 70–78.

²⁹ TESSEDIK Sámuel: *A parasztember Magyarországon micsoda és mi lehetne; egy jó rendbe szedett falunak rajzolatjával egyetemben*. In: szerk. ZSIGMOND Gábor: *Tessedik Sámuel és Berzeviczy Gergely. A parasztok állapotáról Magyarországon*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1979, 115–120.

³⁰ Uo., 139–144.

³¹ Uo., 144–159.

gazdaságszervezés eszközei kameralista hatásra utalnak, és ezt kiegészíti a földbirtokosok szerepvállalása a helyi gazdasági élet szervezésében, a patriarchális viszonyok fennmaradásának létjogosultságát fogalmazva meg. Az uzsorával kapcsolatos ellenérzések megfogalmazása kapcsán elveti az uzsora tiltó törvényekkel történő direkt szabályozását, helyette a gazdasági élet jobb megszervezését mutatva fel megoldásként.

Hetedik okként jelentkezik a paraszti tulajdon hiánya, miszerint a paraszt az általa használt földdel tulajdonosként nem rendelkezhetik, illetve a jövedelem feletti rendelkezés is az urbáriumok szabályozatlansága miatt bizonytalan. Ha a tulajdonviszonyok újraszabályozását nem is fogalmazza meg Tessedik, de az úrbéri viszonyok korrekt szabályozását mindenképp szükségesnek tartja.³² Ezen problémához történő hozzáállása kizárja a radikális rendszerátalakítást, és a jövedelmi viszonyok méltányos szabályozását tünteti fel megoldásként.

Kilencedik problémaként tárgyalhatóak a kereskedelmi forgalom akadályai, a megfelelő mezőgazdasági termékkereslet hiánya. Így problémaként veti fel egyrészt a helyi kereslet hiányát, amely a falusi ipar fejletlenségéből, iparosréteg hiányából is következik, másrészt a nagyobb városok hiányát, amelyek megfelelő belföldi keresletet támaszthatnának a falu mezőgazdasági termékkínálata iránt. Mindezzel összefüggésben a külföldi iparnak a magyar gazdaságra gyakorolt káros hatását is említi, illetve az agrártermékek külföldi elhelyezése kapcsán pedig a harmincadok negatív következményéről értekezik.³³ Mindezek tükrében Tessedik felismeri a belső kereslet szerepét, a munkamegosztás fontosságát és a gazdasági forgalom növekedésében rejlő lehetőségeket, a hazai iparfejlesztés szükségességét, amely szintén kameralista hatásra utal.

Tizedik pontként a községi szabályzat, az észszerű falusi rendtartás hiányát említi, és ebből következően megoldásként felvázolja egy eszményi falu képét. Elképzeléseiben megjelenik a falu építészeti szabályozásának szükségessége, mind a középületek, mind a magánépületek megfelelő építészeti előírásainak rendszerbe foglalása, a falu vezető tényezői rendszeres tanácskozásának szükségessége a falu életének jobb szervezése érdekében, a lelkészek prédikációinak a gyakorlati kérdéseket is tárgyaló jellegének erősítése, az üzletszerű koldulás tilalma, erkölcsrendészet és kötelező munkarend bevezetése, valamint takarékmagtárak felállítása.³⁴ Az építészeti szabályozás, a falutervezés, illetve az élelmiszerellátás biztonságát szolgáló takarékmagtárak felállítása a kameralizmus gazdaságpolitikai elképzeléseinek tükröződését jelenti munkájában.

A 17–18. századi nemesi/értelmiségi közgondolkodásban a kereskedelmi tevékenység elfogadottsága igen korlátozott volt, a megkérdőjelezettség kisebb mértékben a tevékenység gazdasági jelentőségére, és nagyobb mértékben más hivatásokhoz képesti alacsonyabb társadalmi státusára és morális vetületére vonatkozott. Némely államférfi viszont kiemelkedett ebből a sorból, így a 17. században éppen Bethlen Gábor fejedelem tekinthető országá-

³² Uo., 161–168.

³³ Uo., 171–174.

³⁴ Uo., 174–236.

„első kereskedőjének”³⁵ vagy a 18. század elején Bethlen Miklós kancellár munkásságában jelenik meg a kereskedelem fontosságának hangsúlyozása, a század végén pedig Tessedik az, aki kellő szakértelemmel értekezik a mezőgazdasági termékkereskedelem fontosságáról.³⁶ Ettől kezdve egyfajta kettősség figyelhető meg a 18–19. század fordulójának magyar közgazdasági gondolkodásában, ahol a kereskedelmi szabadság éltetése – majd egyre inkább a tulajdon és gazdasági szabadság mindenkire érvényes maximája – keveredik a kameralista fogalmi rendszerrel, a kameralizmus felülről vezérelt szemléletével.³⁷ A kereskedelem fontosságának illetően elismerése jelentős előrelépést jelenthetett a korabeli közgondolkodás szempontjából, és közeledett azon hivatásfelfogáshoz, amely a kereskedelemmel történő foglalkozást egyenrangúnak tekintette más hivatásokkal.

A korszak osztrák kameralista kormányzati gazdaságpolitikájában is kulcskérdés volt a külkereskedelmi mérleg kiegyensúlyozottsága, amelynek alárendelődött a vámpolitika, megfelelő belső piacot biztosítva az osztrák és cseh ipar termékeinek.³⁸ A bécsi kormányzati politikához képest viszont a 18. század második felének magyar szerzőinél megjelenik a magyar iparfejlesztés érdekeinek képviselője is. Ebben a kérdéskörben két elem is felmerül: egyrészt annak hangsúlyozása, hogy a magyar nyersanyagok kivitele, és iparcikkek formájában történő drágább visszavásárlása jelentősen elszegényíti az országot, másrészt az, hogy a hazai ipar fejletlensége indokolhatja az import ideiglenes akadályozását, a belső ipar megerősödéséig.³⁹ A reformkorban ezen gondolatok ismét felszínre kerülnek, az előbbi a védegyeleti mozgalom súlyos argumentumaként, az utóbbi pedig Friedrich List nézeteiben, amelyek az 1840-es években Magyarországon nagy népszerűségnek örvendtek. Mindez tudatos gazdaságpolitikát, iparfejlesztésre koncentráló állami beavatkozást sürgető gondolatokhoz vezet a 18. század végén alkotó magyar szerzőknél, amelyben egyszerre jelenik meg a kameralizmus felülről vezérelt szemlélete és a kereskedelmi forgalom élénkítéséhez kapcsolódó vállalkozói szabadság gondolata. Ilyen gondolatok megjelennek Szapáry János és Almásy Pál munkásságában is, de különös rendszerezettséggel Skerlecz Miklós, majd később Berzeviczy Gergely műveiben.

Almásy Pál *Elmélkedések a Magyar Birodalom kereskedelmének helyzetéről* című munkájában még a Habsburg Birodalom osztrák felével való érdekharmónia fontosságát hangsúlyozza, de felismeri a magyar ipar elmaradott állapotán történő változtatás szükségességét. A kor rendies felfogásával szemben a céhek iparfejlődést korlátozó hatását kárhoztatja, érdekes gondolatként jelenik meg nála külföldi ipari szakemberek betelepítésének terve tízéves közteljesítés alóli mentesség biztosításával, vagy nemesség adományozásával.⁴⁰ Az előbbi gondolat a külföldi tőkére való ráutaltság tekintetében a Dessewffyék

³⁵ BEKKER: „Illik-e magyarhoz csalfa kereskedés?”... i. m., XXVI.

³⁶ Uo., 169–171.

³⁷ Uo., XL.

³⁸ RÁDÓCZY Gyula: *Mária Terézia Magyar pénzverése*, Magyar Numizmatikai Társulat, Budapest, 1982, 12.

³⁹ HORVÁTH: *A közgazdasági irodalom kezdetei*... i. m., 46–47.

⁴⁰ BEKKER Zsuzsa: Gróf Almásy Pál. In: szerk. BEKKER Zsuzsa: *Gazdaságelméleti olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 119–120.

munkásságában is visszatérő elemként jelenik majd meg, az utóbbi pedig sajátos módon igazodik a korszak rendi struktúrájához.

Szapáry János *Magyarország meddő gazdaságának hogyan lehetne hasznát venni. Az osztrák és magyar tengerpart történelmi és természeti rövid rajzával* című munkájában szintén fontos problémaként jelentkezik a külkereskedelmi mérleg jelentős hiánya, amelyet ő is iparfejlesztéssel kíván kezelni, ugyanakkor ő ebben nem a külföldi iparosok betelepítését, hanem az állam fokozottabb szerepvállalását látja megoldásnak. Az államháztartás nagyobb bevételeit a közteherviselés bevezetésétől – mintegy megelőlegezve a reformkorban megjelenő gondolatokat – várta, amely megfelelő alapokat nyújthatna az állam által eszközölt tőkebefektetésekhez, ipari és közlekedési részvénytársaságok alapításához.⁴¹ Mind Almásy, mind Szapáry részt vett az 1790/91. évi országgyűlés által felállított kilenc választmány közül a negyedik számú, a közgazdaság, kereskedelem, vámügy, közlekedés és ipar kérdéseivel foglalkozó – Skerlecz Miklós elnökségével működő – Kereskedelmi Bizottság munkájában.⁴² A bizottság 1791. augusztus 10-től október 24-ig, majd 1792. november 1-től 1793. január végéig dolgozott.⁴³

Skerlecz Miklós a fent említett Kereskedelmi Bizottság munkájához kapcsolódóan írta főbb műveit, a *Descriptio phisycopoliticae situationis Regni Hungariae relate ad Commercium* című művét, amely a korabeli Magyarország földrajzi, néprajzi és gazdasági leírását adja, emellett gazdaságelméleti összefüggéseket tárgyal, illetve a *Projectum legum moti-vatum in Objecto Oeconomiae publicae et Commercii perferendarum* című munkát, amely az ország közgazdasági és kereskedelmi életének fejlesztését szolgáló törvényjavaslatokat fogalmaz meg. Műveiben egyaránt megjelennek a kameralizmus gondolatai, illetve merkantilista, fiziokrata és szabadkereskedelmi nézetek is, hiszen Colbert és Sonnenfels művei mellett ismerte Petty, Locke és Smith munkásságát is.⁴⁴ A kameralizmus hatása tükröződik nála a népesedés kérdésének előtérbe helyezésében, így a népszaporulat növekedése érdekében ő is fontosnak tartja a betelepítéseket, a merkantilizmus jegyében a külkereskedelmi aktívum szempontjából fontosnak tekinti a mezőgazdasági export fokozását, ezért ebben a tekintetben a vámmentes kereskedelem híve. Ugyanakkor még fontosabbnak tekinti az iparfejlesztést, az iparfejlődés szempontjából viszont szükségesnek véli a védvámok rendszerét, ebben követve a kameralista gondolkodás hagyományait, így Sonnenfels megközelítését,⁴⁵ illetve az ország ipari termelőképességének kifejlődését elősegítő szerepe tükrében a későbbi listhiánus gondolkodás előfutárának is tekinthető. Annnyiban viszont

⁴¹ BEKKER Zsuzsa: Gróf Szapáry János. In: szerk. BEKKER Zsuzsa: *Gazdaságelméleti olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 136–137.

⁴² HORVÁTH: *A közgazdasági irodalom kezdetei... i. m.*, 47.

⁴³ BERÉNYI Pál: *Skerlecz Miklós báró művei*, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1914, 51.

⁴⁴ HORVÁTH László: Báró Skerlecz Miklós. In: szerk. BEKKER Zsuzsa: *Gazdaságelméleti olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 135.

⁴⁵ HORVÁTH: *A közgazdasági irodalom kezdetei... i. m.*, 47–48.

szabadkereskedelmi alapokon áll, hogy az egyes vállalkozóknak adandó kereskedelmi privilégiumokat elveti, ezzel viszont a merkantilista tradíciókkal szakít.

Skerlecz külkereskedelmi felfogásához kapcsolódik pénzforgalmi elmélete is, amely munkásságának legfontosabb elméleti eredménye, amire Kautz Gyula is felhívja a figyelmet.⁴⁶ Bár statisztikai alapon fogalmazza meg a pénz adott országból történő kiáramlásának, illetve az országba történő beáramlásának kiegyenlítődsét, ezt általános érvényűnek tartja. Álláspontja szerint a pénzbeáramlási többlet az import növekedését, a kiáramlási többlet ennek csökkenését eredményezi, a kiáramlás és beáramlás adott arányhoz tart, ami hosszú távon egységnyi lesz, különben a beáramlási többlet túlzott pénzbőséget, a kiáramlási többlet pénzsűkét idézne elő. (Ugyanakkor megemlítendő, hogy érvelésében nem követi Hume gondolatmenetét, aki a kiegyenlítődsét az árszínvonal változása alapján magyarázza, miszerint a pénzbeáramlási többlet mennyiségi pénzelméleti megközelítésben árszínvonal-növekedést idéz elő, ami az import növekedését eredményezi, így a pénzáramlás megfordulásához vezet.⁴⁷) Skerlecz az árszínvonal korabeli emelkedését a pénz forgási sebességének növekedésével magyarázza és nem a pénzmenyiség növekedésével, hiszen az adott korban a külkereskedelmi mérleg passzív volt, bár más helyen arról ír, hogy a külkereskedelmi mérleg passzívuma ellenére a teljes fizetési mérleg aktív, tehát összességében mégis pénzbeáramlási többletről, így a pénzmenyiség növekedéséről lehet beszélni.⁴⁸

Mátyás Antal hívja fel a figyelmet azon kettősségre, miszerint a feudális gazdasági rendet önmagában Skerlecz nem kérdőjelezte meg, ugyanakkor annak a gazdasági fejlődést korlátozó szerepét már felismerte, mindenekelőtt a kereskedelmi élet kifejlődése szempontjából kárhóztatva a földesurak és kereskedő cégek feudális előjogait, így a jobbágyság kereskedelmi forgalomba történő bekapcsolódásának szabadságát is fontosnak tartotta.⁴⁹

A *Projectum legum motivatum in Objecto Oeconomiae publicae et Commercii perferendarum* című munkájában harminchét törvénycikkelyben fogalmazta meg a gazdasági élet fejlesztésére vonatkozó javaslatait, ezek közül a tizennegyedik foglalkozott a céhek kérdésével. A javaslat nem tanácsolta a céhek eltörlését több szempontra tekintettel sem. Egyrészt a céhek a mesterlegények külföldi vándorlásának keretét biztosították, ami lényegesen hozzájárult az egyes mesterségek szakmai tökéletesítéséhez, másrészt a céhek fontos szerepet játszottak a szegények és rokkantak támogatásában. Ugyanakkor felvetette a céheknek a termékek termelési mennyiségére és árára vonatkozó szabályozási jogosítványainak korlátozását.⁵⁰ Tehát egyfajta kettősség volt megfigyelhető e fontos rendi jellegű intézménnyel szemben, egyrészt elfogadta annak társadalmi fontosságát, ugyanakkor gazdaságfejlődést korlátozó szerepével is tisztában volt. Ezen kettősség később,

⁴⁶ KAUTZ: *A nemzetgazdasági eszmék... i. m.*, 169.

⁴⁷ Szerk. BODAI Zsuzsa: *A pénz filozófiája. Válogatás 2.*, Aula Kiadó, Budapest, 1999, 79–90.

⁴⁸ HORVÁTH: *A közgazdasági irodalom kezdetei... i. m.*, 48–49.

⁴⁹ MÁTYÁS Antal: *Egy magyar közgazdász a XVIII. századból (Skerlecz Miklós közgazdasági nézetei), Közgazdasági Szemle, 1955/2, 166–167.*

⁵⁰ BERÉNYI: *i. m.*, 55–56.

a 19. század végének a kisiparosság hivatásrendi alapon történő megszervezésére irányuló kezdeményezéseiben is megfigyelhető volt.

Az ipar fejlődése tekintetében az állami alapokon keresztül megvalósuló iparfejlesztést is támogatandónak véli, a gyáripart preferálja a céhes iparral szemben, így a korszak rendies felfogását részben elveti, ugyanakkor azt is fontosnak tartja, hogy az ipari/kereskedelmi foglalkozások társadalmi presztízse emelkedjék, ehhez viszont a nemesség ilyen jellegű szerepvállalásának növelését tartja kívánatosnak.⁵¹ Ezen megközelítése Almásy Pál és Szapáry János korábban ismertetett gondolatait ötvözi, illetve igen érdekes gondolat a nemesség ipari/kereskedelmi pályára lépésének felvetése: egyrészt a 19. század elejétől a porosz nemesség esetében figyelhető meg ezen szerepvállalás, másrészt a reformkorban, de a 19. század második felének magyar közgazdasági gondolkodásában is rendszeresen visszatérő téma a nemesség ipari/kereskedelmi pályára lépésének szükségessége, illetve hiányának kárhozhatása, mintegy a magyar polgári átalakulás félresiklásának egyik tünete.

Mátyás Antal arra hívja fel a figyelmet, hogy Skerlecz a gyáripar fejlődéséhez viszont elkerülhetetlennek tekinti a szükséges munkaerő rendelkezésre állását, amit viszont annak következményeként fog fel, hogy a növekvő népességet a mezőgazdaság és a kisipar már nem tudná eltartani, ennek nyomán viszont ezen munkavállalói csoportok kikerülnek a feudális rend keretei közül.⁵² *Mátyás azt is kiemeli, hogy az állam iparfejlesztő szerepe több formában is megjelenik Skerlecz gondolatvilágában: egyrészt a megfelelő tőkeerővel nem rendelkező vállalkozók állami támogatásának biztosítása formájában, másrészt az állam által támasztott megrendelések, hazai vállalkozók kincstári beszállítókén történő preferálása keretében.*⁵³

Skerlecz egyik fontos életrajzírója, Berényi Pál hívja fel arra a figyelmet, hogy jogi tanulmányai során Grassalkovich Antal kamarai elnök mellett gyakornokoskodott,⁵⁴ így ismerhette a korszak közgazdasági gondolkodását meghatározó kamentalista gazdaságpolitikát a gyakorlat szemszögéből is. Skerlecz jelentős szerepet játszott az 1770-es évektől a horvát közigazgatás működtetésében, 1782-től Zágráb megye főispáni tisztét töltötte be, 1784-től pedig a horvát főkormányzók tagjává nevezték ki.⁵⁵ Közigazgatási tevékenységéhez kapcsolódik már ezen évtizedekben is a gazdasági élet megreformálására vonatkozó előterjesztések és feliratok készítése, amelyekben foglalkozik a gazdasági forgalom élénkítésének szükségességével, ehhez elengedhetetlennek tartva a közlekedés fejlesztését, így az úthálózat bővítését, javítását, illetve a folyókat – Dráva, Száva, Duna – és a tengert összekötő csatornahálózat kiépítését.⁵⁶ A gazdasági forgalom élénkítését – szintén igazodva a kamentalista hagyományokhoz – elválaszthatatlannak tekinti a népesség szaporításától, így

⁵¹ HORVÁTH: *A közgazdasági irodalom kezdetei... i. m.*, 47–48.

⁵² MÁTYÁS: *Egy magyar közgazdász a XVIII. századból... i. m.*, 168.

⁵³ Uo., 171–172.

⁵⁴ BERÉNYI: *i. m.*, 5.

⁵⁵ HORVÁTH: *Báró Skerlecz Miklós... i. m.*, 134.

⁵⁶ BERÉNYI: *i. m.*, 37–38.

a népesedési politikának is nagy jelentőséget tulajdonít. Fontosnak tekinti a közigazgatási hatóságok szerepvállalását gazdasági egyesületek alapításában, amely egyesületeknek jelentős szerepet szánt gazdasági iskolák szervezésében, az eredményes gazdálkodáshoz szükséges ismeretek terjesztésében.⁵⁷ Ez utóbbi felvetése rokonságot mutat Tessedik Sámuel korábban tárgyalt kezdeményezéseivel, illetve előremutat a 19. század második felének gazdasági egyletei felé, amelyek a paraszti népesség érdekvédelmi alapon történő megszervezésében játszottak meghatározó szerepet.

A gazdasági élet jobb megszervezése, az erőforrásokkal való hatékonyabb gazdálkodás állami eszközökkel történő elérésének egy érdekes megnyilvánulása a szénbányászat fejlesztésének szorgalmazása, amelynek keretében javasolja az erdőben szegény déli területeknek a horvátországi szén kizárólagos használatára történő kötelezését.⁵⁸ Gyakorlati iparfejlesztési szerepe tükröződik abban, hogy kezdeményezésére kezdtek hozzá a horvát területeken a kormányzati hatóságok a mesteremberek foglalkozási ágak szerinti összeírásához, műhelyek és gyárak államköltségen való alapításához, *külföldi vállalkozók horvátországi betelepülésének pénzügyi támogatásához*.⁵⁹

Berzeviczy Gergely munkássága a századfordulón annyiban minősíthető korszakhatárnak, hogy egyetemi tanulmányait Göttingában folytatva, alaposan megismerkedett a kor legújabb német, francia és angol közgazdasági irodalmával, mindenekelőtt a skót felvilágosodás gondolatrendszerével, így nagy hatást gyakorolt rá Adam Smith munkássága, így már a reformkor irányába mutat előre. A klasszikus közgazdasági gondolatrendszer hatása tükröződött már az 1797-ben megjelent, *Magyarország kereskedelméről és iparáról* című munkájában is, de különösen ebben a szellemben íródott 1818–19-ben elkészült fő elméleti műve, *A közgazdaságról* címet viselő, amely a korabeli európai közgazdasági tudományosság színvonalán megírt munkaként értékelhető,⁶⁰ viszont csak halála után 80 évvel jelent meg a széles olvasóközönség számára Gaál Jenő jóvoltából, aki az eredetileg latin nyelven írt művet magyarra fordította, és halála után 80 esztendővel más Berzeviczy-művekkel együtt kiadta.⁶¹ Horváth László ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy göttingai tanulmányai során August Ludwig von Schlöszernél tanult statisztikát, aki közgazdászként részben Sonnenfels nézeteit követte, illetve Johann Beckmann-nál hallgatott ökonómiát és kereskedelmi ismereteket, így kamerális tanokat is.⁶² Ennek alapján Berzeviczy munkásságában részben a 18. századi német közgazdasági gondolkodást meghatározó kameralizmus tanai is tükröződhetnek.

⁵⁷ Uo., 39.

⁵⁸ Uo.

⁵⁹ Uo., 41–42.

⁶⁰ HORVÁTH László: Berzeviczy Gergely. In: szerk. BEKKER Zsuzsa: *Gazdaságelméleti olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 125.

⁶¹ GAÁL Jenő: *Berzeviczy Gergely élete és művei*, Politzer Zsigmond és fia, Budapest, 1902.

⁶² BERZEVICZY Gergely: *A közgazdaságról*, (A bevezetőt írta és a magyar nyelvű fordítást korszerűsítette Horváth László), Aula Kiadó, Budapest, 2006, 8.

Sajátos szint kölcsönöz munkásságának, hogy műveit latin nyelven írta, ezen nyelvet ajánlva mind a Habsburg Birodalom, mind azon belül Magyarország számára összekötő nyelvként, és a korszaknak a nemzeti identitást mindinkább felértékelő megközelítésével szemben társadalom- és gazdaságképében az államnak a nemzetnél nagyobb szerepet tulajdonított. Ugyanakkor Horváth László felhívja a figyelmet arra is, hogy Berzeviczy későbbi értékelői – H. Balázs Éva – szerint a szerző jozefinista megközelítése csak átmeneti jelenséggént értékelhető, későbbi életszakaszában a nemzeti felemelkedés kérdése fontossá vált számára.⁶³ Az állam gazdasági szerepét illetően egyfajta kettősség tükröződik felfogásában: egyrészt elismeri az államirányításnak a közjót előmozdító hatását, annak nélkülözhetetlenségét, ugyanakkor elvet minden olyan állami beavatkozást, amely monopóliumok biztosításával vagy egyéb eszközökkel gátolja a versenyt mind a kereskedelmi, mind az ipari élet területén, és különösen óva int a magas közterhektől, azok gazdaságfejlődést akadályozó hatásától tartva.⁶⁴ Kautz Gyula Berzeviczy-értékelésében – csak az 1797-ben kiadott *Magyarország kereskedelméről és iparáról* című munkát értékelve, *A közgazdaságról* című művét nem ismerve – arra hívja fel a figyelmet, hogy egyrészt az alapvetően smithianus felfogású megközelítés ellenére még tükröződnek a merkantilizmus gondolatai is, így Berzeviczy hangsúlyozza a pénzforgás nagy jelentőségét és a fényűzés pozitív gazdasági hatását, bár kárhóztatva, ha az arisztokrácia fényűzése importtermékek jelentős fogyasztásán alapszik, másrészt az ipari és kereskedelmi élet olyan állami vezényeltetését tartja szükségesnek, amely a szabad fejlődést biztosítja.⁶⁵ E gondolat két szempontból fontos a későbbi eszmefejlődés tekintetében: egyrészt a reformkori közgazdasági gondolkodásban – mindenekelőtt a Dessewffyék műveiben – igen fontos kérdés a főúri fényűzés problémájának megítélése, másrészt az állam versenyt szabályozó szerepe is megjelenik a 19. században, így mindenekelőtt Friedrich List munkásságában, aki a reformkori hazai gazdaságpolitikai felfogásra igen jelentős hatást gyakorolt.

Gaál Jenő Berzeviczy közgazdasági felfogását értékelve mindenekelőtt arra hívja fel a figyelmet, hogy gondolkodásában organikus társadalomszemlélet tükröződik, így nem téveszti szem elől a gazdasági élet etikai szempontjait, hangsúlyozza az államnak és egyes társadalmi osztályoknak a felelősségét. Kiemeli, hogy az államnak nem kötelessége minden polgára eltartása, de a megélhetés feltételeinek lehetőség szerinti biztosítása igen, például közmunkák szervezésével. Felhívja a figyelmet arra, hogy Berzeviczy fontosnak tekintette az államnak az ipar, kereskedelem és közlekedés fejlesztésében betöltött szerepét, ugyanakkor a szabad forgalom akadályainak megszüntetését hangsúlyozva a földbirtokforgalom szabadságát is kiemelte.⁶⁶ E felfogás egyrészt a kameralizmus azon megközelítésével megy szembe, amely az államháztartást úgy fogta fel mint a magánháztartást, ugyanakkor előremutat az állam egyfajta felelősségére a szociális jogok tekintetében, amely a 19. század utolsó évtizedeinek közgazdasági gondolkodásában, az új német történeti

⁶³ HORVÁTH: *Berzeviczy Gergely... i. m.*, 126.

⁶⁴ HORVÁTH: *A közgazdasági irodalom kezdetei... i. m.*, 51–52.

⁶⁵ KAUTZ: *A nemzetgazdasági eszmék... i. m.*, 215–217.

⁶⁶ GAÁL: *Berzeviczy Gergely élete és művei, i. m.*, 159–160.

iskola képviselőinek munkásságában jelenik majd meg. Másrészt a szabad földforgalom kérdése eltávolodást jelent a korszak rendies felfogásától, és ez a téma a reformkorban válik majd először Széchenyi munkássága nyomán a közgondolkodás kulcskérdésévé, amely a reformkor konzervatív közigazgatásai – mindenekelőtt a Dessewffyék – számára viszont továbbra sem lesz elfogadott, majd pedig a 19. század végén kerül a birtokkötöttség kérdése ismét előtérbe, akár a hitbizományok, akár a paraszti birtokosztódás tekintetében.

Berzeviczy *A közigazgatásról* című munkája 4. fejezetében foglalkozik a földművelés kérdésével, amelyben kárhoztatja a mezőgazdasági termékek tekintetében is a szabad kereskedelem akadályozását, a birtokstruktúra tekintetében pedig elismeri a nagybirtok és a kisbirtok létjogosultságát is, hangsúlyozva a nagybirtok magasabb termelőerejét, de a kisbirtokra épülő termelés jobb szervezhetőségét is, kivételes esetekben elfogadva az egy kézben felhalmozódó birtokok korlátozását, különösen a holt kezekben történő felhalmozódás megakadályozását.⁶⁷ Ezen felfogás egyrészt a korábbi korszak gazdaságpolitikusainak a hazai nyerstermékek kiáramlását problémaként feltüntető nézeteit részben felülírja, másrészt a birtokmegosztás tekintetében a versenyszabadság elvét követi, adott esetben a verseny feltételeinek biztosítása érdekében a birtokkoncentrációt is korlátozva.

A korabeli céhek működése kapcsán arra hívja fel a figyelmet, hogy azok egyedárusági joga a jelentős veszélyt rejt a kereslet kielégítése szempontjából, hiszen a monopoljelleg vagy az árak jelentős emelkedését eredményezi, vagy ha hatósági árszabályozással egészül ki, akkor a termelési mennyiség visszafogásához vezethet. Így a mesteremberek korlátozás nélküli iparúzési jogát javasolja, az állami szabályozást a mesterség megfelelő elsajátításának biztosítására korlátozva. A nagy ipartelepek és gyárak munkamegosztásból eredő magasabb termelékenységét pozitívan értékeli, ugyanakkor az iparfejlesztés tekintetében óvatosságra int, óvva minden iparágra történő túlzott kiterjesztésétől és a mezőgazdasági tevékenység elhanyagolásától⁶⁸ (szoros összefüggésben az ipar/üzemelés fogalmának korabeli, a mezőgazdaságra is kiterjedő értelmezésével). Mátyás Antal felhívja a figyelmet arra, hogy Berzeviczy inkább a mezőgazdasági termékek értékesítésének előmozdításában látta a gazdasági felemelkedés kulcsát, emiatt a külkereskedelem akadályainak eltávolítását, a gazdasági szabadság érvényesítését szorgalmazta, nem jelentve természetesen azt, hogy az ipar szerepét nem becsülte volna.⁶⁹ Ezen gondolatokkal Berzeviczy felhívja az egészséges gazdaságszerkezet és nemzetközi munkamegosztás fontosságára a figyelmet, szoros összefüggésben a fent említett, a korszak gondolkodóinak a nyerstermékek mindenáron történő ipari feldolgozását preferáló álláspontjával kapcsolatban, amely a reformkor felé kitekintve is tanulságokkal szolgál, hiszen az 1830-as és '40-es évek gazdaságpolitikai gondolkodását is az iparfejlesztés kérdése fogja jelentős mértékben meghatározni.

Az állam szerepvállalása kapcsán felhívja a figyelmet a közkiadások túlzott mértékének veszélyére és az így képződő államadósság gazdaságromboló hatására. Így a korabeli Európa államai számára elsőrendű fontosságúnak tekinti az állami pénzügyek konszolidációját,

⁶⁷ BERZEVICZY: *i. m.*, 49–51.

⁶⁸ Uo., 58–61.

⁶⁹ MÁTYÁS Antal: Berzeviczy Gergely közigazgatási nézetei, *Közgazdasági Szemle*, 1955/9, 1050.

amelynek négy fontos elemét nevesíti: a közkiadások csökkentését, a közjövödelmek szak-szerű kezelését, az állandó hadseregek létszámának kölcsönös csökkentését valamennyi európai államban, az egyházi vagyon részleges államosítását.⁷⁰ Államelméleti felfogásában fontos elemnek tekinti a végrehajtó hatalom centralizációját, a hivatalnokok királytól való függését, illetve az örökletes királyság államéletet stabilizáló szerepét. A kormányzéki jellegű kormányzási módot erős fenntartásokkal kezeli, felhívja a figyelmet a számos tagból álló testületekkel történő kormányzás nehézkességére, alacsony hatékonyságra, a felelősségi körök elmosódására. Ugyanakkor a törvényhozó hatalom tekintetében az egész nemzet választott képviselőiből álló testületet tart kívánatosnak, amelyben a kormányzati feladatokat ellátó nemesség, az értelmiség, a katonai osztály, az ipari és kereskedelmi népesség, valamint a mezőgazdasági réteg is képviselteti magát, és fontosnak tekinti a nemesség társadalmi szerepét, azt azonban az erény, a képesség és a tevékenység kitűnőségéhez köti.⁷¹ Berzeviczy államelméleti felfogása fentiek tükrében még tükrözi a kamerális felfogását az állami pénzügyek és a végrehajtó hatalom centralizált kezelését illetően, ugyanakkor az egyes társadalmi csoportok, rendek törvényhozó testületeken keresztül megvalósuló szerepét is hangsúlyozza.

4. ÖSSZEGZÉS

Tanulmányunk első része a 18. század végétől a reformkorig vizsgálta meg, hogy a hazai közgazdasági gondolkodásban hogyan tükröződtek a külföldi hatások, mindenekelőtt a kameralista diskurzus megjelenését bemutató, illetve a fizokratizmus és klasszikus közgazdasági gondolkodás hatásaira is rámutató. Mindemellett arra is kitértünk, hogy a speciális magyar társadalmi rendszer és gazdasági kihívások miként vezettek sajátos konzervatív közgazdasági gondolatok megjelenéséhez a korszak irodalmában. Ezen közgazdasági kihívások és a magyar rendi társadalom jelentette keret tudatos gazdaságpolitikát, iparfejlesztésre koncentrálnak állami beavatkozást sürgető gondolatokhoz vezettek a 18. század végétől alkotó magyar szerzőknél, amelyben egyszerre jelent meg a kamerális felülről vezérelt szemlélete és a kereskedelmi forgalom élénkítéséhez kapcsolódó vállalkozói szabadság gondolata. Ilyen gondolatok megjelentek Szapáry János és Almásy Pál munkásságában is, de különös rendszerezettséggel Skerlecz Miklós, majd később Berzeviczy Gergely műveiben. Tanulmányunk második részében a most bemutatott időszakot követő évtizedek hazai közgazdasági gondolkodására fogunk koncentrálni, bemutató, hogy a továbbra is fennálló gazdasági kihívások és társadalmi keretek milyen válaszokat szültek a korabeli szerzőknél.

⁷⁰ BERZEVICZY: *i. m.*, 81–84.

⁷¹ Uo., 114–117.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Szerk. BEKKER Zsuzsa: *Gazdaságtudományi olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, Aula Kiadó, Budapest, 2002.
2. BEKKER Zsuzsa: „Illik-e magyarhoz csalfa kereskedés?” 17. és 18. századi magyar nyelvű gazdasági irodalom, Aula Kiadó, Budapest, 2008.
3. BEKKER Zsuzsa: Gróf Almásy Pál. In: szerk. BEKKER Zsuzsa: *Gazdaságtudományi olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 119–121.
4. BEKKER Zsuzsa: Gróf Szapáry János. In: szerk. BEKKER Zsuzsa: *Gazdaságtudományi olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 136–137.
5. BERÉNYI Pál: *Skerlecz Miklós báró művei*, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1914.
6. BERZEVICZY Gergely: *A közgazdaságról*. (A bevezetőt írta és a magyar nyelvű fordítást korszerűsítette Horváth László), Aula Kiadó, Budapest, 2006.
7. Szerk. BODAI Zsuzsa: *A pénz filozófiája. Válogatás 2.*, Aula Kiadó, Budapest, 1999.
8. CAMERON, Rondo: *A világ gazdaság rövid története a kőkorszaktól napjainkig*, Maecenas Könyvkiadó – Talentum Kft., Budapest, 1998.
9. GAÁL Jenő: *A falu gondozása. Tessedik Sámuel élete, alkotásai és művei*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1918.
10. GAÁL Jenő: *Berzeviczy Gergely élete és művei*, Politzer Zsigmond és fia, Budapest, 1902.
11. GYŐRI L. János: Milyen kihívást jelent ma számunkra a protestáns műveltség, *Confessio*, 2006/1, 6–22.
12. HORVÁTH László: A közgazdasági irodalom kezdetei. In: szerk. BEKKER Zsuzsa: *Gazdaságtudományi olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 41–52.
13. HORVÁTH László: Báró Skerlecz Miklós. In: szerk. BEKKER Zsuzsa: *Gazdaságtudományi olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 133–135.
14. HORVÁTH László: Berzeviczy Gergely. In: szerk. BEKKER Zsuzsa: *Gazdaságtudományi olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 124–127.
15. HORVÁTH László: Tessedik Sámuel. In: szerk. BEKKER Zsuzsa: *Gazdaságtudományi olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 137–139.
16. KAUTZ Gyula: *A nemzetgazdasági eszmék fejlődési története és befolyása a közviszonyokra Magyarországon*, Heckenast, Pest, 1868.
17. KAUTZ Gyula: *A nemzetgazdaságtan és irodalmának történeti fejlődése*, Aula Kiadó, Budapest, 2004 [1860].
18. LUTHER Márton: *A római pápaságról. Egyházreformáló iratok*, Aeternitas, Budapest, 2004 [1520].
19. MADARÁSZ Aladár: Kameralizmus. In: szerk. BEKKER Zsuzsa: *Gazdaságtudományi olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 755–761.
20. MÁTYÁS Antal: Berzeviczy Gergely közgazdasági nézetei. *Közgazdasági Szemle*, 1955/9, 1045–1058.
21. MÁTYÁS Antal: Egy magyar közgazdász a XVIII. századból (Skerlecz Miklós közgazdasági nézetei), *Közgazdasági Szemle*, 1955/2, 162–173.
22. RÁDÓCZY Gyula: *Mária Terézia Magyar pénzverése*, Magyar Numizmatikai Társulat, Budapest, 1982.
23. TESSEDIK Sámuel: A parasztember Magyarországon micsoda és mi lehetne; egy jó rendbe szedett falunak rajzolatjával egyetemben. In: szerk. ZSIGMOND Gábor: *Tessedik Sámuel és Berzeviczy Gergely. A parasztlak állapotáról Magyarországon*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1979, 109–263.

Dr. Kovács György (nkgy@eco.u-szeged.hu) egyetemi tanulmányait a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen végezte, okleveles közgazda diplomát 1994-ben szerzett. Doktori tanulmányokat folytatott 1999–2002 között a Pázmány Péter Katolikus Egyetem és a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem közreműködésével szervezett gazdaságtörténeti doktori képzésben. 2010-ben szerzett PhD-fokozatot a Szegedi Tudományegyetem Közgazdaságtani Doktori Iskolájában. 1994–1998 között a Kőrösi Csoma Sándor Főiskola munkatársa volt, 1998-tól a József Attila Tudományegyetemen végezte oktatói tevékenységét, jelenleg a Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar egyetemi docenseként, a Pénzügytani Szakcsoport vezetőjeként dolgozik, illetve ellátja a kar oktatási dékánhelyettesi feladatait. Kutatási területe kiterjed a magyar közgazdasági eszmetörténetre, a pénz- és pénzügyi elmélettörténetre és a pénzügypolitikára. Tagja a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Bizottsága Pénzügytani Albizottságának, a Pénz- és Tőkepiaci Igazságügyi Szakértői Testületnek, a Tiszántúli Református Egyházkerület Tanácsának, a Tiszatáj Alapítvány Kuratóriumának, ellátja a Szegedi Társadalomtudományi Szakkollégium védnöki, illetve a Csongrádi Református Egyházmegye világi főjegyzői feladatait.

Kun Attila

A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY ALANYAI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A TISZTVEISELŐ JOGÁLLÁSÁRA¹

The Subjects of the Public Service Legal Relationship with Specific Regard to the Legal Status of the Workforce

Dr. Kun Attila egyetemi docens, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet, tanszékvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, kun.attila@uni-nke.hu

A dolgozat célja, hogy feltérképezze a közzolgálati jogviszony „munkavállalói” oldalának jogállásával, alanyi pozíciójával kapcsolatos főbb szabályozási dilemmákat és tendenciákat, azaz megvizsgálja a közzolgálat személyi állományának alakulását – illetve alakítását – meghatározó főbb körülményeket. A dolgozat megkísérli elvi igényekkel meghatározni és lokalizálni a közzolgálat személyi állományát: egyrészt a klasszikusnak tekinthető elméletek, másrészt az uralkodó nemzetközi trendek, harmadrészt a statisztikák, negyedrészt a magyar jogrendszer – közzolgálati jogon belüli, illetve azon kívüli – szerkezete, ötödészt pedig a közzolgálat emberképe tükrében. Bár a dolgozat megkerülhetetlenek, adottnak és nemzetközi trendekbe is illeszkedőnek fogadja el a személyi állomány mind fokozottabb fragmentálódását, következtetéseiben mégis megkísérel elméleti igényű szabályozási opciókat felvetni a közzolgálati a személyi állomány jogállásának valamelyest egységesebb rendezésére nézve is.

KULCSSZAVAK:

fragmentálódás, közzolgálati alkalmazott, közzolgálati jog, közzolgálati jogviszony, munkajog, reformok, személyi állomány

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közzolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem felkérésére készült. A kézirat lezárva: 2017. 09. 30.

The purpose of the paper is to explore the main regulatory dilemmas and trends related to the status and the position of the public workforce, i.e. to examine the main circumstances determining and shaping the legal status of the staff of the public service.

The paper attempts to identify and localize the personnel of public service from a theoretical perspective: firstly, in line with the classical theories; secondly, in light of the prevailing international trends; thirdly, with regards to the statistics; fourthly, from the perspective of the structure of the Hungarian legal system and, fifthly, by pointing out the possible views on the “human-face” of public service regulation.

Although the paper accepts the increasingly fragmented nature of staffing (being in line with international trends), it attempts to raise some theoretical regulatory options for a somewhat more uniform arrangement of the status of civil service.

KEYWORDS:

fragmentation, labour law, public service employees, public service law, public service legal relationship, public workforce, reforms

1. A KÖZSZOLGÁLAT SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYA A KLASSZIKUS ELMÉLETEK TÜKRÉBEN

Mind a nemzetközi, mind a hazai szakirodalom² többé-kevésbé egyetért abban, hogy szinte képtelenség egységes, mindenkor irányadó, univerzális dogmatikai rendezőelvet felállítani abban a tekintetben, hogy pontosan mit tekintünk közszolgálatnak, illetve kik a közszolgálati alkalmazottak. Hazafi például hangsúlyozza, hogy általában nincs különösebb elvi alapja, és inkább csak a pillanatnyi érdekek határozzák meg, hogy az alkalmazottak mely köre tartozik a közszolgálat fogalma alá.³

Alapvetően három fő megközelítés alakult ki arra nézve, hogy meghatározható legyen, hogy kit tekintünk közszolgálati alkalmazottnak. Ugyanakkor rögtön előre is bocsátható, hogy a maga tiszta formájában egyik megközelítés sem érvényesül sehol a világon, a valóság ezeknél általában sokkal komplexebb. Elsőként, a funkcionális megközelítés értelmében, a közszolgálati alkalmazottak a köz érdekében látnak el feladatokat, közszolgáltatásokat biztosítanak, gyakorta állami alapfunkciókat valósítanak meg (itt nemcsak a közhatalom gyakorlására gondolva, hanem egyéb, a modern állam által felvállalt feladatokat is ideértve). Másodsorban, a többnyire organikusnak⁴ (vagy finanszírozási szemléletnek⁵) nevezett felfogás szerint, a közszolgálati alkalmazottak olyan szerveknél dolgoznak, amelyeket a köz (az állam, az önkormányzat) tart fenn részben vagy egészben (tehát költségvetési szervek). Harmadsorban, a pragmatikus – rendszerint normatív alapúnak minősített – megközelítés szerint az a közszolgálati dolgozó, akit a jogállását rendező jogszabály (általában törvény) annak minősít.

Könnyen belátható, hogy egyrészt bármelyik teóriát követnénk is, más-más alanyi „halmozokat” kapnánk, másrészt mindig lenne „kakukktojás”, harmadrészt a jogalkotás ritkán ilyen következetes. Tehát – mint említettük – egyik doktrína sem tud bár tiszta formájában érvényesülni, annyiban talán a harmadikként említett, normatív megközelítés áll a legközelebb a valósághoz, hogy elismeri a politikai, jogalkotói akarat domináns szerepét.

² Vö.: Szerk. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpályák*, NKE, Budapest, 2013, 14–16.; DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *The future of public employment in central public administration – Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*, Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland, European Institute of Public Administration, Maastricht/Berlin/Helsinki, November 2012; LINDER Viktória: *Nemzetközi trendek a közszolgálatban – Jogi szabályozás és emberi-erőforrásgazdálkodási megoldások*, ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel, NKE, Budapest, 2014.

³ HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*, PhD-értekezés, PTE, 2009, 8. Forrás: <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hazafi-zoltan/hazafi-zoltan-vedes-tezi-sek.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 21.).

⁴ MORRIS, Gillian S.: *Employment in Public Services: The Case for Special Treatment*, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2000/2, 167–183.

⁵ Horváth István megfogalmazásában a finanszírozási szemlélet azt jelentené, hogy a munkáltató költségvetési státusza egyértelműen meghatározza a jogviszony típusát. HORVÁTH István: *„Diagnózis és terápia” Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre*, PhD-értekezés, PTE, Budapest, 2006, 31. Forrás: <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/horvath-istvan/horvath-istvan-vedes-ertekezes.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 21.).

Másképpen megfogalmazva: valószínűleg hiba lenne „nagy” elméleteket gyártani a közszolgálati alkalmazottak körének definiálására, hiszen e személyi kör határait voltaképpen és végső soron a mindenkorai politikai, jogalkotói akarat fogja kijelölni. Mindezek alapján kijelenthető, hogy a kristálytisza elméletek kevés segítséget nyújtanak a gyakorlati közszolgálati jogalkotásban, illetve egyre inkább az tűnik rendezőelvnek a személyi körök kategorizálása kapcsán, hogy nincs rendezőelv. Másképpen fogalmazva: a valóság megerősökölése lenne a fenti elvek bármelyikének kizárólagos érvényesítése.

A fentieknél némileg magától értetődőbb a közszolgálat személyi állományának tágabb és szűkebb meghatározása. A legszélesebb – köznapi – értelemben felfogott közszolgálati alkalmazottak körébe tartoznak a törvényhozó-népképviselői szervek választott képviselői (a parlamenti, önkormányzati képviselők); az igazságszolgáltatás személyzeti állománya (bírótság, ügyészség stb.); közigazgatás személyi állománya; a fegyveres és egyéb rendfenntartó szervezetek állománya (rendőrség, honvédelem, katonaság, tűzoltóság); az állam és az önkormányzatok által működtetett közfeladatot ellátó intézmények, szervek személyzete (például kórházak, iskolák, közművelődési intézmények); közigazgatási feladatot ellátó egyéb személyek, vagy szervek dolgozói; köztulajdonú vállalatok dolgozói; közttestületek, közalapítványok tagjai. A közszolgálat szűkebb körét rendszerint a közigazgatás szervezetrendszeréhez kapcsoljuk (e dolgozat is elsősorban utóbbira fókuszál).

2. A KÖZSZOLGÁLAT ALANYAINAK, SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYÁNAK ALAKULÁSÁVAL KAPCSOLATOS FŐBB NEMZETKÖZI TRENDEK

Az alábbiakban, a teljesség igénye nélkül, négy olyan kiemelt, nemzetközi elemzések által egyértelműen kimutatott trendet – és azok hazai tükröződését – vizsgáljuk, amelyek a közszolgálat személyi állományának alakítására napjainkban alapvető hatást gyakorolnak. Ezek a következők: a személyi állomány jogállásának fragmentálódása, a reformok fokozódó pragmatizmusa, a státuszjellegű alkalmazás mind szűkebb alanyi körre való koncentrációja és az úgynevezett normalizáció (vagy kontraktualizáció) folyamata.

2.1. Fragmentálódás

Demmke és Moilanen 2012-es – mértékadónak tekinthető – tanulmányában⁶ számos fontos megállapítást tesznek közszolgálati reformok napjainkban látható főbb trendjeiről. E trendek körében leginkább talán a fragmentálódást húzzák alá. Egyebek mellett leszögezik, hogy az elmúlt évek közigazgatási reformjainak egyik – eddig elhanyagoltnak bélyegezhető – fő hatása abban áll, hogy a nemzeti közigazgatásoknak már nincs egységes, koherens paradigmája vagy fogalmi kerete. Állítják, hogy a hagyományos közigazgatás két központi koncepciója látszik eltűnni. Az egyik az, hogy a kormányzat egységes

⁶ DEMMKE-MOILANEN: *i. m.*, 2. (6.)

munkáltatóként működik. A másik az egységes közszolgálat ideája. Míg a közszolgálat személyi állományának a többsége sok államban egykor jellemzően ugyanazon alapvető szabályok és munkakörülmények hatálya alá tartozott, ma ez már közel sincs így. Kimutatásai szerint például a közjogi státusz rovására határozottan nő a magánjogi alapon, szerződéssel foglalkoztatott munkavállalók aránya a közszolgálatokban, illetve egyre inkább a jogállások decentralizációja, töredezése és sokfélesége a jellemző.

Ebbe a fragmentálódási tendenciába maradéktalanul illeszkedik a hazai jogfejlődés is. A költségvetési szektor többfajta jogállás alá tartozó munkavállalói csoportokból tevődik össze,⁷ sőt, ahogyan azt Hazafi megjegyzi, „a magyar közszolgálat foglalkoztatási szabályozása rendkívül differenciált”.⁸ Mélypataki még élesebben mutat rá, hogy a kilencvenes évektől napjainkig a „joganyag egyre töredezettebbé vált” és a különböző – olykor ötletszerűnek tűnő – életpálya-modellek bevezetésével oda jutottunk, hogy „akinél van életpálya modell az nem szeretné (de legalábbis nem úgy szeretné), akinek nincs az pedig szeretné”. A Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezetének (MKKSZ) elnöke rávilágít, hogy 2015-ben a kormányzat szakított az egységes közigazgatási karrierrendszer elvével, külön-külön életpályákat vezetett be (a szakszervezeti vezető álláspontja szerint azért, hogy ne kelljen egyszerre forrást biztosítani az emeléshez). Csakugyan, a 2011-ben készült Magyar Program még egy relatíve integrált, komplex és ambiciózus stratégia volt, amely egy egységes keretet, és irány jelölt ki a közigazgatás fejlesztésének. 2015-re azonban a Magyar Programról már múlt időben lehet olvasni, helyét átvette a Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia 2014–2020.⁹ Hozzátehető, hogy az életpályák eddig körülbelül csak a közszolgálat személyi állományának harmadát érintették (tehát a töredezettség ebben az aspektusban is fokozott). A Közszolgálati Szakszervezetek Szövetsége (KSZSZ) szerint az életpályákkal egyenesen a közzsféra „leszalámítása” indult meg.¹⁰

⁷ A legfontosabbak: A rendvédelemben a 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról (Hszt.), a honvédelemben a 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról (Hjt.), míg a kormány- és a közszolgálati tisztviselők esetén a 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.) határozza meg a szolgálati jogviszony szabályait. A 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről a fővárosi és megyei kormányhivatalok állami tisztviselőinek és ügykezelőinek állami szolgálati jogviszonyát szabályozza. Az 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) a közalkalmazottak jogállásáról szól. Lásd még: egyéb szolgálati jogviszonyok (például bírák, ügyészek, igazságügyi alkalmazottak).

⁸ Hazafi Zoltán: Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről, *Hadtudomány*, 2015, 12–20. Forrás: http://real.mtak.hu/21949/1/4_HAZAFI_ZOLTAN.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 21.).

⁹ Lásd ehhez: Közigazgatás- és Közszolgáltatás-Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014–2020, 3.0. verzió, 2014.

¹⁰ Az e bekezdésben idézett álláspontok (Mélypataki, MKKSZ) ismertetéséhez lásd: NEUMANN László: *Életpálya konferencia 2.0. (2017. május 10.)*, Összefoglaló, 2017. Forrás: www.kszsz.org.hu/images/pdf/2017/eletpalya_konferencia_2-osszefoglalo.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 20.).

Ugyanezen a konferencián Agg Géza (KSZSZ) előadásában egyenesen „indulati jogalkotásnak” nevezte a 2010 utáni közszolgálati jogi törvényhozást.

2.2. Pragmatizmus

A fentebb már idézett nemzetközi elemzés (Demmke és Moilanen) arra is rámutat, hogy a közszolgálati reformok terén a nagyszabású és nagyra törő reformprojektek iránti lelkesedés kora valószínűleg leáldozóban van és a szabályozási viták középpontjában a jövőben feltehetően sokkal több lesz pragmatizmus (például: a szimplán minél jobb munkafeltételek védelme és igénye), illetve a hatékonyság, fenntarthatóság szempontjai válnak meghatározóvá.¹¹

Ez a folyamat hazánkban is több vonatkozásban kitapintható, hiszen úgy tűnik, hogy az egyes életpályarendszerek kapcsán a viták nem különösképpen a státusz mikéntje, szimbolikája jegyében zajlanak, hanem sokkal inkább – pragmatikusan – az illetményemlések „zsebbevágó” kérdéskörére, illetve egyéb gyakorlati szempontokra koncentrálnak.¹² A Magyar Program 2014–2020 tervezetének – illetve a helyébe lépő Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Stratégia 2014–2020 elnevezésű koncepciónak – is kiemelt céljaként fogalmazódott meg a hatékonyságnövelés, illetve a gazdaságossági és eredményességi elvárások teljesítése.¹³ Hasonló szellemben, az Áttv. indokolása az ügyfél alkotmányos jogain keresztül a közszolgáltatásokhoz való hozzáférése, és annak gyorsításának szempontjából fogja meg a személyi állomány szabályozásának lényegét. Az államtisztviselői jogviszony életre hívásának egyik fő indokaként az ügyfelek alkotmányos jogainak a biztosítása szolgált tehát (mint pragmatikus szempont).

2.3. Koncentráció

A fokozódó töredezettség és pragmatizmus mellett a személyi állomány jogállásának alakulásával kapcsolatban kimutatott további fő tendencia az, hogy a klasszikus, státuszjellegetű jogállás egyre szűkebb személyi körre koncentrálnak – szorul vissza – Európa-szerte (mégpedig jellemzően a szűken vett közhatalmi ágazatokra, így különösen a minisztériumi alkalmazottakra, fegyveresekre, bírákra stb.). Bár az Európai Uniónak természetesen nem tartozik hatáskörébe a közszolgálatok jogi szabályozása, ez nem jelenti feltétlenül azt, hogy az európai integrációnak ne lenne ráhatása a nemzeti közszolgálatokra. Éppen a közszolgálati foglalkoztatás imént jelzett koncentrációja az a trend, amit az európai uniós jog és joggyakorlat is támogat, még ha csak közvetetten is (bár számos szakértő szerint nem kevésbé hatékonyan). Mindez az alábbiakkal magyarázható.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) 45. cikkének (4) bekezdése értelmében a tagállamok hatóságai bizonyos közszolgálati álláshelyek betöltését saját állampolgáraikra korlátozhatják. A „szabad mozgás” uniós alapelve alóli e kivételt megszorítóan kell

¹¹ DEMMKE–MOILANEN: *i. m.*, 7. (27.); 100.

¹² Vö.: NEUMANN: *i. m.*

¹³ Vö.: Közigazgatás- és Közszolgáltatás-Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014–2020, 2.6 verzió, Tervezet, 2014. június 7.

értelmezni. Mindez azért tekinthető fontos irányjelölésnek, mert a közszolgálati „munkát vállaló” alanyi kör személyi kvalifikáltságának éppen az állampolgárság az egyik fő, hagyományos pillére (lásd: általános alkalmazási feltétel a hazai terminológiában). A Bíróság ítélkezési gyakorlatában következetesen érvényesíti azt az elvet, hogy ez a kivétel olyan álláshelyekre vonatkozik, amelyek közvetlenül vagy közvetve a közjog által rájuk ruházott hatáskörök, valamint az állam vagy egyéb közigazgatási hatóságok általános érdekeinek védelmét szolgáló feladatok gyakorlásával járnak.¹⁴ Ezeket a kritériumokat minden esetben külön-külön kell értékelni, figyelembe véve a szóban forgó álláshellyel járó feladatok és hatáskörök természetét. Például 2003-ban a Bíróság úgy döntött, hogy a tagállamok csak akkor tarthatják fenn állampolgáraik számára a hajóparancsnoki és első tiszti beosztásokat az adott tagállam zászlója alatt hajózó magántulajdonú hajókon, ha a közjog által azokra ruházott hatáskörökkel járó jogokat ténylegesen és rendszeresen gyakorolják, és ez tevékenységeiknek nem csak egy nagyon kis részét képviseli.¹⁵ A Bizottság azon a véleményen van, hogy a tagállamok hatóságainak figyelembe kell venniük ezt az ítélkezési gyakorlatot, amikor azt határozzák meg, hogy mely közszférába tartozó álláshelyeket tarthatják fenn állampolgáraiknak. E szemléletmódnak indirekt kisugárzó hatása lehet a közszolgálati alkalmazás alakítására nézve általában is.

Mivel az EUMSZ. 45. cikkének (4) bekezdése megengedi, nem pedig előírja a tagállamoknak, hogy egyes álláshelyeket állampolgáraiknak tartsanak fenn, a Bizottság felhívást intézett a tagállamokhoz, hogy a modernizációhoz és reformhoz való hozzájárulás részeként a lehető legnagyobb mértékben nyissák meg közszférájukat (annak minden szintjét, beleértve a helyi és a regionális önkormányzatot, valamint a központi kormányzatot) a többi tagállam állampolgárai előtt. Ha pedig egy közszférába tartozó álláshelyet megnyitnak a migráns munkavállalók előtt, a tagállamoknak a felvétel egyéb szempontjait illetően garantálniuk kell az egyenlő bánásmódot. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában azt az elvet érvényesíti, hogy a tagállamok hatóságainak a saját közszférájukba való bejutás céljából ugyanúgy figyelembe kell venniük a migráns munkavállalók által más tagállamban szerzett hasonló munkatapasztalat korábbi időszakait, mint a saját rendszerükben megszerzett szakmai tapasztalatot.¹⁶ A tagállamoknak a felvételi eljárás részeként az összehasonlítható diplomákat is figyelembe kell venniük (például ha egy adott diplomaért plusz pontok járnak). A Bíróság ítélkezési gyakorlatában azt az elvet is érvényre juttatja, hogy az olyan versenyvizsgák tekintetében, amelyek egy bizonyos közszférába tartozó tevékenységi területen álláshelyek betöltéséhez személyek meghatározott képzés elvégzésére történő felvételét célozzák, azokat a migráns munkavállalókat, akik a kérdéses területen már megfelelő képesítéssel rendelkeznek, mentesíteni kell a szóban forgó képzés alól, tekintettel a származási tagállamban már megszerzett képzésre és szakmai tapasztalatra.¹⁷ A Bíróság úgy határozott, hogy a tagállamok nem kötelezhetik az emlí-

¹⁴ Például: lásd a C-290/94. sz. ügyben.

¹⁵ A C-405/01. és a C-47/02. sz. ügy; a Bíróság ezt négy határozatban is megerősítette.

¹⁶ A C-419/92. sz. ügy.

¹⁷ A C-285/01. sz. ügy.

tett migráns munkavállalókat az említett versenyvizsgán való részvételre, hanem ehelyett más felvételi módszerről kell gondoskodniuk.¹⁸

Az EU-jog és -joggyakorlat fentiekben jelzett alakulása természetesen nem közvetlenül alakítja a tagállami közszolgálatok strukturáját, ám annak indirekt és ideológiai hatása nem lebecsülhető: a közszolgálati alkalmazás szűkebben vett közhatalmi-jellegű ágazatokra való koncentrálása általános európai tendenciaként mutatható ki (mely trend alakulásába természetesen egyéb – például költségvetési – okok is szerepet játszanak). Ami hazánkat illeti, e tendencia a számok tükrében még nem igazán jelentkezik (például a központi közigazgatási szerveknél 2017-ben kb. 80 ezren dolgoznak, ami mintegy 25 ezer fővel magasabb, mint 2010-ben volt¹⁹), de a szakpolitikai törekvések – egyelőre legalábbis a retorika szintjén – ebbe az irányba mutatnak (például az utóbbi hónapokban a kormányzati kommunikáció oldaláról számos alkalommal elhangzott, hogy strukturális változásokra van szükség, magyarán kevesebb embernek kell dolgoznia a közszférában²⁰).

A koncentrálódás általános trendjéből következhet egy másik megfontolásra érdemes szempont is, nevezetesen az, hogy minden bizonnyal érdekesebb a közszolgálat alanyi körét a „mit csinál” kérdés mentén kijelölni, a „hol dolgozik” megközelítés helyett. Hazánkban a közszolgálati jogállási törvények jórészt, hagyományosan – bár nem töretlenül – a szervezeti hatály (értsd: foglalkoztató szervezet) mentén jelölik ki alkalmazási körüket.²¹ Ehhez képest jelzett koncepcionális átalakulást például a Magyar Program által szorgalmazott munkaköralapú rendszer logikája. Nézetünk szerint mind a koncentráció – EU-jogilag is katalizált – trendje, mind a hatékony munkaköralapú rendszer irányába való elmozdulás állandóan napirenden lévő igénye azt indokolná, hogy a közszolgálat alanyi köre – illetve a státuszok köre – főként azon az alapon legyen kijelölve, hogy az adott pozíció (munkakör, álláshely) mennyiben tapad közvetlenül vagy közvetve a közjog által determinált hatáskörök, valamint az állam vagy egyéb közigazgatási hatóságok általános érdekeinek védelmét szolgáló feladatok gyakorlásához. Ennek a kiindulópontja (is) a munkakörelemzés kellene hogy legyen.

2.4. Normalizáció

Demmke és Moilanen már említett, jelen dolgozatban többször hivatkozott, 2012-es mérvadó elemzésükben egyértelműen kimutatják, hogy Európa-szerte csökken a közszolgálatban

¹⁸ Bővebben: *Commission staff working document: Free movement of workers in the public sector*, SEC(2010)1609, 2010; A Bizottság közleménye a tanácsnak, az európai parlamentnek, az európai gazdasági és szociális bizottságnak és a régiók bizottságának. *A munkavállalók szabad mozgásának megerősítése: jogok és jelentősebb fejlemények*, COM/2010/0373 végleges, 2010.

¹⁹ Az adatokhoz, táblázatokhoz: *Portfolio*, 2017. 08. 15. http://m.portfolio.hu/gazdasag/munkaugy/megis_hogy_lehet_hogy_magyarorszagon_3_millio_ember_tartja_el_a_masik_7_milliot_is.259205.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 10.).

²⁰ Például: Lázár János gondolatait e körben lásd: www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/a-versenykepesseget-novelne-a-kozszferaban-foglalkoztatottak-szamanak-csokkentese (A letöltés dátuma: 2017. 09. 01.).

²¹ Vö. Kttv. 1-2. §; Áttv. 1. §; Kjt. 1. §.

közjogi státuszban foglalkoztatottak aránya, míg ezzel párhuzamosan, növekszik a közszolgálatban foglalkoztatott szerződéses (magánjogi jogállású) munkavállalók aránya. Egyes források akár normalizációnak, mások kontraktualizációnak²² nevezik e trendeket. Sőt, Demmke és Moilanen arra is rávilágítanak, hogy a legtöbb országban a két jogállás (közjogi és magánjogi) belső tartalmi karakterisztikája egyébként is egyre inkább közelít egymáshoz (illetve a versenyszféra munkaviszonyaihoz is).²³ A szerzők azt a – messze vezető – kérdést is felteszik, hogy ha e trendek csakugyan igazak (márpedig azok), mi igazolja mégis az önálló, privilegizáltnak szánt közjogi státusz fenntartásának legitimitását, létjogosultságát (megjegyezzük, hogy egyes országokban – például Hollandia – a teljes normalizáció reformigénye is napirenden van,²⁴ míg más országokban jellemzően kevésbé radikálisan, de fel-felmerül a közjogi szabályozás felülvizsgálata).

A fentebb vázolt trendet a hazai szakirodalom is megerősíti, leszögezve, hogy „a hatékonysági szempontok előtérbe kerülésével a közigazgatás egyre szélesebb körben veszi igénybe a szerződéses alkalmazottakat”.²⁵ Emellett empirikus kutatások is megerősítették hazánkban is, hogy számos közigazgatási szervnél „jelentős arányban foglalkoztatnak munkavállalókat”.²⁶ Továbbá az utóbbi időben a hazai vonatkozó szabályozás is egyre tágabbra nyitotta a kaput a szerződéses alkalmazás lehetősége előtt. A Kttv. 8. § (4) bekezdése értelmében: „A közigazgatási szervnél a tárgyévben munkaszerződéssel foglalkoztatott személyek aránya – ide nem értve a fizikai alkalmazottakat – együttesen nem haladhatja meg az éves átlagos statisztikai állományi létszám tíz százalékát. E korlát nem vonatkozik az általános politikai koordinációért felelős miniszter által vezetett minisztériumban foglalkoztatott személyekre. A tíz százalékos mérték alól egyéb esetben a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter indokolt esetben mentesítést adhat.” A szabály liberalizálódásának főbb fázisai a következők voltak. A Kttv. 2012. július 1-jei módosítása alapján e keretbe nem kell beleérteni a fizikai alkalmazottként foglalkoztatottakat (tehát a Kttv. lehetővé teszi azt, hogy a fizikai alkalmazottakon kívül más, egyébként közszolgálati tisztviselőként is foglalkoztatható személyek alkalmazására ne kormányzati szolgálati vagy közszolgálati jogviszonyban, hanem munkaviszonyban kerülhessen sor, ráadásul ennek feltételrendszerét, lehetséges körét sem határozza meg kellő pontossággal²⁷). A létszámkorlát alól további mentesítést vezetett be

²² Vö. PITTARD, Marilyn – WEEKS, Phillipa: *Public Sector Employment in the Twenty-First Century*, ANU E Press The Australian National University, Canberra, Australia, 2007.

²³ DEMMKE–MOILANEN: *i. m.*

²⁴ 2010. november: úgynevezett normalizációs „Bill” benyújtása (két képviselő kezdeményezésére: Koser Kaja és Van Hijum) – azóta is „áll”, akadozik a javaslat, amelynek célja a közjogi státusz teljes eltörlése. Bővebben: www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants (A letöltés dátuma: 2017. 08. 30.).

²⁵ HAZAFI Zoltán: Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. In: BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS GÁBOR: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2014, 26.

²⁶ HAZAFI: *Új közszolgálati életpálya... i. m.*, 51.

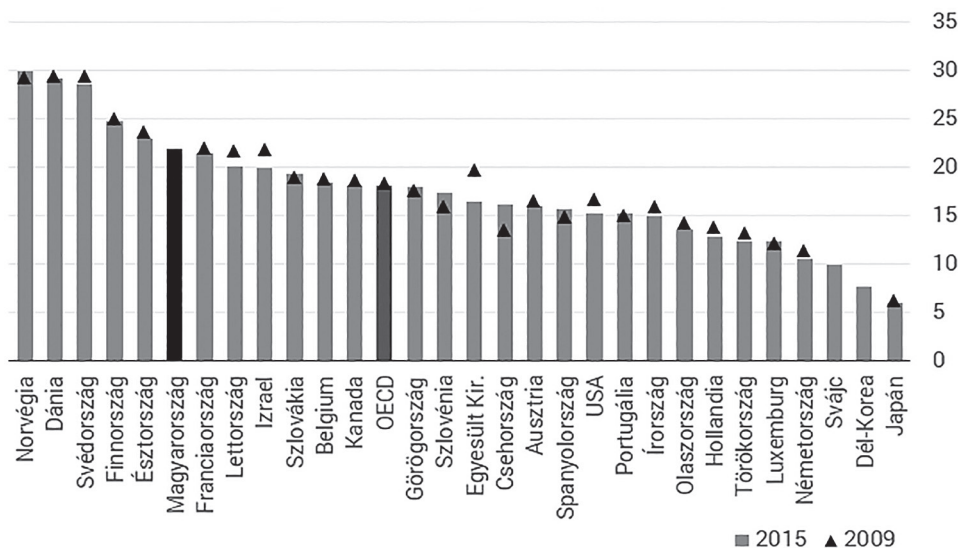
²⁷ Bővebben: FISERNÉ KOPLÁNYI Eszter: *Mt-s foglalkoztatás a Kttv. hatálya alatt*, 2014. Forrás: <http://arsboni.hu/mt-s-foglalkoztat-as-a-kttv-hatalya-alatt/> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 21.).

a 2015. november 14-től hatályos módosítás, amely kivette e szabály hatálya alól az általános politikai koordinációért felelős miniszter által vezetett minisztériumot.

3. A KÖZSZOLGÁLAT ALANYI KÖRE A STATISZTIKÁK TÜKRÉBEN

Érdeemes tisztázni, hogy voltaképpen kiket is értünk a közszolgálati alkalmazottak körébe. A közsféra foglalkoztatási jogviszonyainak alanyait, egyes „munkavállalói” csoportjait legegyszerűbben a létszámviszonyokon keresztül tekinthetjük át. 2017 első negyedévi adat szerint költségvetési szektorban – a közfoglalkoztatottak nélkül számolva – 693 ezren dolgoztak hazánkban.²⁸

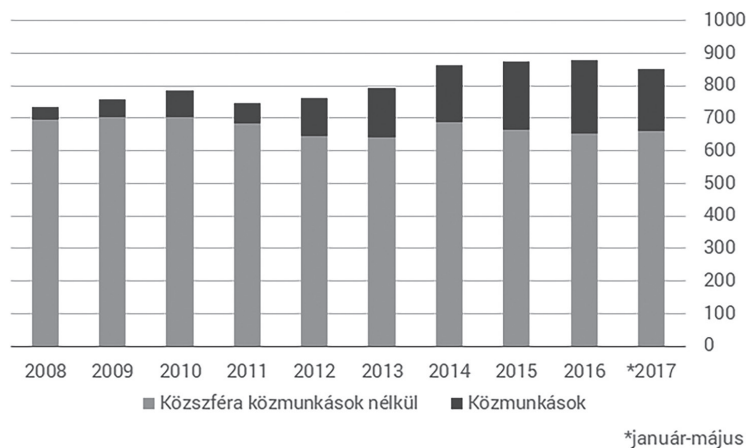
2015-ben a foglalkoztatottak 22%-a dolgozott az államnak Magyarországon, amivel az OECD országok között a hatodikak vagyunk. Csak olyan országokban dolgoznak többen az államnak, mint Norvégia, Dánia, Svédország és Finnország – vagyis lényegében csak a skandináv jóléti államokban.



1. ábra • Az államháztartásban dolgozók aránya a teljes foglalkoztatottságon belül (százalék)

Forrás: OECD Government at a Glance 2017, Portfolio

²⁸ KSH Statisztikai Tükör, 2017. 06. 14.



2. ábra • Közsférában dolgozók létszáma (ezer fő)

Forrás: KSH, Belügyminisztérium, Portfolio

A központi közigazgatási szerveknél 2017-ben kb. 80 ezren dolgoznak, ami 25 ezer fővel magasabb, mint 2010-ben volt.²⁹ 2016-os adatok szerint 69,4 ezer kormánytisztviselő, 34,4 ezer köztisztviselő, 450,3 ezer közalkalmazott dolgozott a költségvetési szektorban.³⁰

4. A KÖZSZOLGÁLAT SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYA A JOGRENDSZER SZERKEZETE TÜKRÉBEN: „BELÜLRŐL” ÉS „KÍVÜLRŐL” VIZSGÁLVA

Amint már említettük, a magyar közszoigálat személyi állományá „belülről” – jogállási szempontból – kifejezetten fragmentált, tagolt. E ponton természetesen nemcsak a három nagy hivatásrend (a közigazgatási, a rendészeti és a honvédelmi ágazat) többé-kevésbé magától értetődő elkülönülésére gondolunk, de a jelenlegi civil közszoigálat is négy különböző szolgálatípust különböztet meg (a négy típus lényegében kettő főtípuson nyugszik, a közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszonyon; a köztisztviselői jogviszony egy-egy sajátos formája az államtisztviselői és a kormánytisztviselői jogviszony). Sőt, az egyes szolgálatípusokat rendező törvények is több jogállást különböztetnek meg. Például a Kttv. a közigazgatás személyi állományának jogállásait lényegében három rendezőelv szerint tovább differenciálja (a részletek kifejtésétől ehelyütt eltekintünk): 1. közszoigálati tisztviselők kontra más, a Kttv. hatálya alá eső személyek; 2. érdemi, a közhatalom-gyakorlás-hoz közvetlenül kapcsolódó feladatokat ellátók kontra ügyviteli tevékenységben résztvevők;

²⁹ Az adatokhoz, táblázatokhoz: *Portfolio*, 2017. 08. 15. http://m.portfolio.hu/gazdasag/munkaugy/megis_hogy_lehet_hogy_magyarorszagon_3_millio_ember_tartja_el_a_masik_7_milliot_is.259205.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 10.).

³⁰ KSH, www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli010.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 10.).

3. a kormánynak alárendelt kontra attól független közigazgatási szervnél foglalkoztatottak.³¹ A sokféleségre az is szemléletes példa, hogy az Áttv. hatálybalépésével számos olyan érintett tisztviselő van, aki 2010 óta a negyedik törvény hatálya alatt, a negyedik típusú jogállásban végzi hivatali munkáját: köztisztviselői törvény, kormánytisztviselői törvény, közszolgálati tisztviselői törvény, majd pedig állami tisztviselői törvény. A töredezettség, sokféleség illusztrálása tovább lenne folytatható egyrészt az igazságszolgáltatásban, másrészt a közszolgálatban foglalkoztatott munkavállalók vagy éppen a közalkalmazottakon belül tovább differenciált életpályák stb. említésével. A közszolgálati jog világából „belülről” tekintve tehát minden jogállás megadja a maga személyi hatályát, alanyi koncepcióját, esetleg életpályáját stb.; a töredezettség, mondhatni adottság. Érdekes azonban arra is vetni egy pillantást, hogy a magyar jogrendszer – közszolgálati jogtól különböző – egyes elemei „kívülről” miként percipiálják a közszolgálat alanyait, személyi állományát. Figyelemre méltó, hogy a „belső” differenciáltság ellenére a jogrendszer egésze – „kívülről” – sokkal egységesebben tekint a közszolgálatra mint egészre (és ennek üzenetértéke van, még akkor is, ha az alábbi fogalmak inkább funkcionális, értelmező rendelkezések, semmint koncepcióalkotó kategóriák).

Példaként említhető, hogy az Ft.³² 58. § (5) bekezdés a) pontja szerint a munkaviszony fogalmába beletartozik lényegében az egész közszolgálati személyi állomány (közszolgálati jogviszony, állami szolgálati jogviszony, kormányzati szolgálati jogviszony, közalkalmazotti jogviszony, bírói és igazságügyi szolgálati, valamint ügyészségi szolgálati viszony, a közfoglalkoztatási jogviszony, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény szerinti hivatásos szolgálati jogviszony, valamint a honvédek jogállásáról szóló törvény szerinti hivatásos és szerződéses állományú katonák szolgálati viszonya).

A Tbj.³³ hasonló megoldást követ, amikor is a „biztosítottak” kategória tekintetében [Tbj. 5. § (1) bekezdés a) pont] a munkaviszonyban állókkal egy tekintet alá veszi a következő személyeket: a közalkalmazotti, közszolgálati jogviszonyban, kormányzati szolgálati jogviszonyban, állami szolgálati jogviszonyban, ügyészségi szolgálati jogviszonyban, bírói szolgálati jogviszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban, nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban, ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban, közfoglalkoztatási jogviszonyban álló személy, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, az Országgyűlési Őrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja, a Független Rendészeti Panasztestület tagja, a Magyar Honvédség szerződéses állományú tagja, a katonai szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katona.

³¹ Vö.: GYULAVÁRI Tamás – HORVÁTH István – HÓS Nikolett – KÁRTYÁS Gábor – PETROVICS Zoltán – TAKÁCS Gábor – TÁNCZOS Rita: *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 34.

³² 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról.

³³ 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről.

A jogalkotó e pontokon tehát nem tulajdonít annak érdemi jelentőséget, hogy az egyes közszolgálati foglalkoztatási viszonyokat (hivatásrendeket, jogállásokat, életpályákat stb.), akár egymástól, akár a munkaviszonytól mereven elválasztottan, külön-külön kategóriákba véve kezelje. Álláspontunk szerint ez a „higgadt”, külső, holisztikus szemlélet jól – és szimbolikusan – jelzi, hogy a közszolgálat személyi állományának jogi szabályozása egyrészt teljesen sohasem választható le logikájában a munkaviszonyról,³⁴ másrészt a jogállások belső, közszolgálati jogi töredezettségének (azaz a személyi állomány sokféleségének) legfeljebb praktikus, de nem koncepciózus jelentősége van (lásd a nemzetközi trendeknél vázoltakat).

A közszolgálat személyi állományának szemlélete terén némileg más, új utat választ a 2018. január 1-jével hatályba lépő Kp.³⁵ A Kp. ugyanis egyrészt nem sorolja fel tételesen a hatálya alá tartozó közszolgálati jogviszonyokat (személyi köröket), másrészt azokat már nem a munkaviszony prizmáján keresztül közelíti meg. Ugyanakkor a Kp. is egyfajta egységességre (inkluzív fogalomra) törekszik annyiban, hogy nem tulajdonít érdemi jelentőséget a közszolgálati jogviszonyok belső tagolódásának, hanem egységes elvek mentén alkot ernyődefiníciót. A Kp. értelmében tehát közszolgálati jogviszonynak minősül valamennyi, az állam vagy az állam nevében eljáró szerv és az általa foglalkoztatott személy között munkavégzés, illetve szolgálatteljesítés céljából létesített, a köz szolgálatára irányuló, törvényben meghatározott speciális kötelezettségeket és jogokat tartalmazó jogviszony.³⁶ Említést érdemel, hogy e definíció szelleme hasonlóságot mutat a Magyary Zoltán által megfogalmazott klasszikus, a tágabb értelemben vett közszolgálatra vonatkozó fogalommal, amely szerint „közhivatalnok az az egyén, aki az állam, vagy az állam által szolgálatadóul elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre megfelelő közigazgatási aktus által megbízást kap”.³⁷ Jelen dolgozat szempontjából nincs annak központi jelentősége, hogy a Kp. miért is alkot pont ilyen fogalmat eljárásjogi szempontból (és hogy melyek a kivételek). Sokkal inkább van annak szimbolikus jelentősége, hogy e definíció egyrészt egységes szellemiségű (még ha nem is teljesen átfogó), másrészt nyitott (azaz elismeri a közszolgálati foglalkoztatás sokszínűségét, dinamizmusát, esetleges további belső fragmentálódásának esélyét).

Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a közszolgálati jog „belülről” és a jogrendszer egésze „kívülről” sem azonos módon ítéli meg a közszolgálati személyi állományt. Amíg „belülről” inkább a specialitások (differenciált jogállások, életpályák stb.) tűnnek

³⁴ Lásd ehhez: NACSA Beáta: *Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku*, Working Papers On The Labour Market, Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2013/9, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet Budapesti Corvinus Egyetem, Emberi Erőforrások Tanszék, Budapest; KUN Attila – PETROVICS Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In: BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS GÁBOR: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium*, Budapest, 2014.

³⁵ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.

³⁶ Kp. 4. § (7) bekezdés 3. pont.

³⁷ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 376.

hangsúlyosabbnak, addig „kívülről”, a jogrendszer egésze szempontjából, az egységesebb megítélés látszik dominálni: egyrészt – a „függő” foglalkoztatás struktúrája okán – a munkaviszonyhoz való hasonlatosságok mezsgyéjén (lásd az említett társadalombiztosítási joganyagot), másrészt – az „erős állam” koncepció okán – a közszolgálati ethosz mentén (lásd az említett eljárásjogi joganyagot).

5. A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY ALANYA: „INSTRUMENTÁLIS KONTRA HUMÁNUS” EMBERKÉP

A hatályos közszolgálati jogi szabályozásban – kimondva-kimondatlanul – versengeni látszik két emberkép, azaz két, egymásnak némileg ellent is mondó koncepció a foglalkoztatotti („munkát vállaló”) oldal – „az alanyok” – szemlélése, megközelítése vonatkozásában. Az egyik – instrumentálisnak, avagy eszközzemléletűnek nevezhető – irányvonal szerint, különösképpen az „erős állam” koncepciójából adódóan, a közszolgálati alkalmazott közjogi jogállása, alávetettsége domborodik ki. Ezt a felfogást erősíti egyebek mellett a Kttv. preambuluma,³⁸ vagy éppen olyan jogintézmények ereje, mint a relatíve széles körű egyoldalú kinevezésmódosítási jogkör,³⁹ az automatikus és kötelező hivatásrendi tagság,⁴⁰ a szakmai lojalitás fogalmának felértékelődése,⁴¹ a kollektív szerződés tilalmazottsága, a tisztviselőket terhelő kötelek szaporodása (például a továbbképzések terén, hivatásetikai síkon) stb. A másik – inkább az alkalmazottak szubjektumát, egyéniségét, személyiségét előtérbe helyező irányvonal szerint viszont a „mai magyar államreform hangsúlyosan helyezi a középpontba a tisztviselők személyét, tudását, munkáját és teljesítményét”.⁴² Utóbbi alapállás legitimitását jelzi, hogy az ide kapcsolható olyan témák, mint a hivatás-etika, integritás, munkáltatói gondoskodás, továbbképzés az egész életen át tartó tanulás jegyében, teljesítménymenedzsment, értékelés és a munkaköralapú szemlélet stb. jelentősége minden kétséget kizáróan növekszik (lásd például a Magyary Program főbb pontjait). Az efféle „humánus” attitűd „kifelé” is megnyilvánul, amennyiben mind hangsúlyosabbá válik az állampolgárok felé „szolgáltató”, ügyfélbarát állam szemléletmódja.

A fentiek alapján elmondható, hogy nemcsak a közszolgálat személyi állományának szabályozása töredezett tehát, de az az emberkép sem feltétlenül kiforrott és homogén, ami a jogpolitikát vezérelhetné. A két fentebb vázolt megközelítésmód (eszközzemlélet kontra személyiségorientáltság) tengelyén nehéz – bár talán nem lehetetlen – az egyensúlyozás. Demmke és Moilanen egyébként az *úgynevezett* „normalizáció” trendjének részeként

³⁸ Itt hangsúlyos például az erős államra, a hatékonyságra való hivatkozás.

³⁹ Kttv. 48. § (2) bekezdés. Ennek kritikájához lásd: GYULAVÁRI et al.: *i. m.*, 51–52.

⁴⁰ MKK: Magyar Kormánytisztviselői Kar; lásd: Kttv. 29. § (2) bekezdés a kötelező tagságról.

⁴¹ Kttv. 76. § (2) bekezdés.

⁴² Lásd: az Áttv. általános indokolása (az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény).

(illetve amellet szóló érvként) tartaná számon azt, ha az állam, mint „leviatán”⁴³ felfogása helyett (ahol a köztisztviselő mint az uralkodó, az állam, a kormány stb. „szolgája” jelenik meg), lassan előtérbe kerülne a köztisztviselésnek a polgárok szolgálatán nyugvó felfogása.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

Olybá tűnik, hogy – mind a nemzetközi trendek tükrében, mind a hazai folyamatok alapján – adottnak vehetjük a közszolgálati személyi állomány jogállásának mind fokozottabb töredezettségét, jogviszonyainak sokféleségét, az életpályák fragmentálódását (illetve az ebbe az irányba ható jogpolitikai folyamatokat és realitásokat). Azt is kijelenthetjük, hogy e folyamatokat minden bizonnyal lehetetlen és hiba is – lenne önmagában, valamiféle elvi magaslatról szimplán jónak vagy rossznak, feketén-fehéren értékelni. Mindez tény, amely ráadásul illeszkedik a nemzetközi trendekbe. Az egységesség kontra differenciáltság örökzöld dilemmáját tehát meglátásunk szerint nem annyira elvi alapokon kell, illetve lehet megközelíteni, mint inkább egy pragmatikus látásmód szerint. Ennek tükrében lényegében két lehetséges elméleti út vázolható fel arra nézve, hogy valamiféle egységesülés mégis bekövetkezzen. Az egyik lehetséges út – nevezzük „felülről jövő szabályozásnak” – voltaképpen megegyezik a Magyar Program egyik fő eredeti céljával: a hivatásrendek közötti átjárhatóság célja jegyében megindult az életpályák kapcsolódási pontjai⁴⁴ mentén egy olyan „pókhálószerű” szabályozási tendencia, amely a közös elemeket egységes szellemben, az egyes hivatásrendek „felett” átnyúlva igyekszik rendezni, összefonni.⁴⁵ A másik lehetséges, e dolgozat által preferált út az lenne (nevezzük ezt „alulról építkező szabályozásnak”), ha a jogalkotó az egyes életpályák közös alapjait (köztük az említett kapcsolódási pontokkal is, de kiegészülve a közös munkajogi jellegű alapokkal) egy olyan egységes, közös platformon (például kódex) szabályozná, amelyre a specifikumok – azaz egyes életpályák a maguk töredezettségében, sokféleségében – szervesen ráépülhetnének. E közös platform voltaképpen relatíve könnyedén megvalósítható lenne azzal, ha az egyes jogállási, szolgálati törvényekből „kivonná” a jogalkotó a közös, azonos, illetve átfedést jelentő elemeket és mindezt egy kódexjellegű törvénybe szűrné (vagy esetleg – szerényebb hatásfokú, kisebb presztizsú megoldásként – egyfajta „salátatörvénybe”

⁴³ Utalva Thomas Hobbes 1651-ben megjelent nagy hatású politológiai művére, ahol a nagyméretű tengeri kígyó az állam szimbólumaként jelent meg.

⁴⁴ A szakirodalom szerint hat fő ilyen kapcsolódási pont azonosítható (összhangban a Magyar Programmal) 1. hivatásetikai normák, kamarai típusú szakmai érdekképviselet; 2. munkaköralapú rendszer (előmenetel és javadalmazás); 3. vizsgák, képzés és továbbképzés egységesítése; 4. teljesítményértékelés; 5. a tartalékállomány kiterjesztése; 6. állami/munkáltatói gondoskodás. GYÖRGY–HAZAFI: *i. m.*, 40–41.

⁴⁵ A 2011-ben indult, majd 2012-ben továbbfejlesztett Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (Magyar Program 11.0 és 12.0) a magyar közszolgálati rendszer stratégiai megújítását tűzte ki célul. A Magyar Program a személyzet fogalmát széleskörűen értelmezi, és a közigazgatásban dolgozó tisztviselőkön kívül ide érti a rend- és honvédelem tisztviselőit is. A program egyik fő elve, hogy mindhárom hivatásrend szolgálati jogviszonyát ugyanazon értékek és elvek mentén kell szabályozni.

foglalná). E közös platform körében egyébként egyrészt főként alapvető munkajogi jellegű szabályok lehetnének, másrészt az említett, már most is egységesülési trendeket mutató, bürokratikus értékeket megtestesítő, a közhatalmi minőségből fakadó kapcsolódási pontok. Az efféle egységesítés nem akadályozná az egyes életpályák közös alapokon nyugvó, meglévő, pragmatikus differenciálódását (külön jogszabályokban akár), de mind a jogalkotás jobb átláthatósága és ökonómiaja, mind az erős állam szimbolizmusa (lásd közös alapok) céljából hasznos lehetne (és egyben lehetőséget teremtene a közszolgálati jog munkajoggal való kapcsolatának rendezésére, újragondolására is).

Megjegyezzük, hogy az imént vázolt logika jól illeszkedik az Alkotmánybíróságnak a közszolgálat karakteréről kifejtett véleményével. Az Alkotmánybíróság felfogásában a közszolgálati jogviszony karaktere kettős természetű.⁴⁶ Ennek koncepcióját a közszolgálati alkalmazott alanyi pozíciójára átfordítva elmondható, hogy a közszolgálati alkalmazott egyfelől – függő jogpozíciója okán – „munkát vállaló” (egyfajta atipikus munkavállaló), másfelől pedig közjogi jogállású, a közhivatal-viselés, közhatalom-gyakorlás ethoszát megtestesítő jogalany. A fentiekben – az „alulról építkező szabályozás” címszava alatt – pedig éppen azt a javaslatot fogalmazta meg e dolgozat, hogy az alanyi minőség e kettős természetű, közös, alapvető szabályait – tehát a munkajogi jellegű közös alapokat és a közszolgálati ethoszt megtestesítő, bürokratikus jellegű „kapcsolódási pontokat” – lehetne egységesíteni (akár egy kódex keretében). A cél tehát e közös keretek, sajátosságok egységes – alulról, avagy felülről induló – rendezése lenne, míg ehhez képest másodlagos kérdésnek tűnik az a közös alapokra épülő különböző jogállások (életpályák stb.) száma, esetleges fragmentáltsága, státuszbeli szimbolikája (avagy az utóbbi hiánya).

⁴⁶ Egyrészt mivel a közszolgálati jogviszonyok munkavégzésre irányuló jogviszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervezetben történik, és a tisztviselők közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítenek elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok. 1/2016 (I.29.) Ab. h. [44].

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. A Bizottság közleménye a tanácsnak, az európai parlamentnek, az európai gazdasági és szociális bizottságnak és a régiók bizottságának. A munkavállalók szabad mozgásának megerősítése: jogok és jelentősebb fejlemények, COM/2010/0373 végleges, 2010.
2. *Commission staff working document: Free movement of workers in the public sector*, SEC(2010)1609, 2010.
3. DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *The future of public employment in central public administration – Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*, Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland, European Institute of Public Administration, Maastricht/Berlin/Helsinki, November 2012.
4. FISERNÉ KOPLÁNYI Eszter: *Mt-s foglalkoztatás a Kttv. hatálya alatt*, 2014. Forrás: <http://arsboni.hu/mt-s-foglalkoztatás-a-kttv-hatálya-alatt/> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 21.)
5. Szerk. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpályák*, NKE, Budapest, 2013.
6. GYULAVÁRI Tamás – HORVÁTH István – HÓS Nikolett – KÁRTYÁS Gábor – PETROVICS Zoltán – TAKÁCS Gábor – TÁNCZOS Rita: *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015.
7. HAZAFI Zoltán: Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. In: BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2014.
8. HAZAFI Zoltán: *Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről*. *Hadtudomány*, 2015, 12–20. Forrás: http://real.mtak.hu/21949/1/4_HAZAFI_ZOLTAN.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 21.)
9. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*, PhD-értekezés, PTE, 2009. Forrás: <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hazafi-zoltan/hazafi-zoltan-vedes-tezisek.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 21.)
10. HORVÁTH István: „Diagnózis és terápia” *Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre*, PhD-értekezés, PTE, Budapest, 2006. Forrás: <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/horvath-istvan/horvath-istvan-vedes-ertekezes.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 21.)
11. Közigazgatás- és Közszolgáltatás-Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014–2020, 3.0. verzió, 2014.
12. KUN Attila – PETROVICS Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In: BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2014.
13. LINDER Viktória: *Nemzetközi trendek a közszolgálatban – Jogi szabályozás és emberi-erőforrágazdálkodási megoldások*, ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel, NKE, Budapest, 2014.
14. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
15. MORRIS, Gillian S.: *Employment in Public Services: The Case for Special Treatment*, *Oxford Journal of Legal Studies*, 2000/2, 167–183.
16. NACSA Beáta: *Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku*, Working Papers On The Labour Market, Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2013/9, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet Budapesti Corvinus Egyetem, Emberi Erőforrások Tanszék, Budapest.
17. NEUMANN László: *Életpálya konferencia 2.0.* (2017. május 10.), Összefoglaló, 2017. Forrás: www.kszsz.org.hu/images/pdf/2017/eletpalya_konferencia_2-osszefoglalo.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 20.).
18. PITTARD, Marilyn – WEEKS, Phillipa: *Public Sector Employment in the Twenty-First Century*, ANU E Press The Australian National University, Canberra, Australia, 2007.

Internetes források

1. *Portfolio*, 2017. 08. 15. http://m.portfolio.hu/gazdasag/munkaugy/megis_hogy_lehet_hogy_magyarorszagon_3_millio_ember_tartja_el_a_masik_7_milliot_is.259205.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 10.)
2. www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/a-versenykepesseget-novelne-a-kozszferaban-foglalkoztatottak-szamanak-csokkentese (A letöltés dátuma: 2017. 09. 01.)
3. www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants (A letöltés dátuma: 2017. 08. 30.)
4. www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli010.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 10.)

Jogforrások

1. 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról.
2. 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről.
3. 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.).
4. 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról (Hjt.).
5. 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról (Hszt.).
6. 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről.
7. 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.

Dr. Kun Attila (kun.attila@uni-nke.hu) a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Emberi Erőforrás Intézetének egyetemi docense, továbbá a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék tanszékvezető egyetemi docense. Az MTA–PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport tagja. A Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat (MTVSZ) országos szakmai koordinátora. Ügyvéd a Ferencz, Fodor T., Kun & Partners Ügyvédi Társulásnál (Budapest–Győr).

Lentner Csaba – Novoszáth Péter – Sági Judit

A MAGYAR CSALÁDPOLITIKA ÉS A SZÜLETÉSSZÁM ALAKULÁSÁNAK EGYES KIEMELT TERÜLETEI DEMOGRÁFIAI, SZOCIOLÓGIAI ÉS ÁLLAMPÉNZÜGYI VETÜLETBEN, NEMZETKÖZI KITEKINTÉSEL¹

Special aspects of the formation of the Hungarian family policy and the birth rates in demographic, sociological and public finance context, with international perspectives

Prof. Dr. Lentner Csaba intézetvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Közpénzügyi Kutatóintézet, PADA (MNB) vezető kutató, lentner.csaba@uni-nke.hu

Dr. Novoszáth Péter CSc, egyetemi docens, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Közpénzügyi Kutatóintézet, novoszath.peter@uni-nke.hu

Dr. habil. Sági Judit PhD, egyetemi docens, Budapesti Gazdaságtudományi Egyetem, Pénzügyi és Számviteli Kar, Pénzügy Intézeti Tanszék, sagi.judit@uni-bge.hu

A tanulmány a 2010 utáni magyar családtámogatási rendszer demográfiai, szociológiai összefüggéseit elemzi állampénzügyi dinamikában, nemzetközi kitekintéssel. A dolgozat kiindulópontja, hogy a 2007–2008-as válságot követő nemzetgazdasági konszolidáció kezdetben a háztartások pénzügyi helyzetére, áttételesen a gyermeknevelés gazdasági alapjainak javítására, majd a gazdasági növekedés tartóssá válása után egy széles körű család- és otthonteremtési támogatási rendszer intézményesítésében öltött testet. A tanulmány áttekinti a nemzetközi térben keletkezett, állami támogatások és születésszám összefüggése tárgyában végzett kutatásokat, és a magyar példán keresztül (is) igazolja, hogy a hazai otthonteremtési

¹ A tanulmány az Emberi Erőforrások Minisztériumának Család- és Ifjúságügyért Felelős Államtitkársága és a Kopp Mária Népesedéstudományi Kutatóintézet támogatásával a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának Közpénzügyi Kutatóintézetében készült.

és más vetületű állampénzügyi juttatások körének kiszélesítése a termékenységi, születésszámbeli viszonyok népességfenntartó szintjét még nem váltja ki, vagyis a gyermekvállalás állami költségvetési eszközökkel történő támogatása (CSOK, adókedvezmények, gyermeknevelés feltételeinek állami koordinációja) a születésszám lényeges javulásához csak szükséges, de nem elégséges előfeltétel. A termékenységi mutatók elvárt változási irányának háttérben vélelmezett lakáspolitikai, támogatáspolitikai és megélhetési-lakhatási viszonyok állami eszközökkel történő javítása a gyermekvállalásban nem elsődlegesek, nem kizárólagosak. A szerzők a regnáló családpolitikai rendszer működésének, metodikájának mélyebb vetületű tudományos és széles körű empirikus felmérésekre alapuló vizsgálatát javasolják, annak hangsúlyozása mellett, hogy a CSOK három éve történt bevezetése a kedvezőtlen születésszám alakulásban elmozdulást ugyan kiváltott, de a gyermekvállalás emberi, értékrendbeli, humánus szempontjainak változása, a családcentrikusság erősödése lesznek az igazán hathatós alapjai a gyermekvállalásnak.

KULCSSZAVAK:

állampénzügyi szabályozás, családpolitika, család- és otthonteremtési támogatási rendszer, Európai Unió, Magyarország, születésszám alakulása

The study analyses the demographic and sociological context of the Hungarian family subsidising regime in respect of its public policy dynamics, with international perspectives. The initial state of the paper reflects that the economic consolidation following the 2007–2008 crisis has been envisioning the financial stabilisation of the households, and indirectly, the improvement of the economic conditions of child raising. Following the steadying of the growth in the economy, it has been conceptualising in a broad, institutionalised family and home subsidising system. The study reviews the international publications about the context of governmental subsidies and birth rates and proves that widening the scope of the Hungarian home subsidising and other public finance tools does not have an end result of the necessary rate of reproduction and fertility. In other words, the governmental subsidies for child raising (e.g. family housing supports, tax allowances, and state coordination of the child raising benefits) represent a necessary but not sufficient precondition to the improvement of birth rate statistics. The housing-subsidising policies and the state benefits for living do not primarily or exclusively influence the fertility rates in their supposed manner. The authors recommend an extended scientific and broader-scope empirical survey-based research of the operation and methodology of the current family policy regime. Conversely, they emphasise that the commencement of the family housing supports three years ago has initiated a shift in the unfavourable birth rates, however, only the human, moral and ethical aspects of childbearing and the reinforcement of the family-centred behaviour can form a solid basis of childbearing.

KEYWORDS:

birth rate trends, European Union, family and home subsidising system, family policy regime, Hungary, public finance regulation

1. BEVEZETÉS

A gyermekek iránti vágy csökkenése a fejlett világban általános probléma, és a kelet-közép-európai országok, köztük Magyarország számára is jelentős kihívást jelent. Az életmód, az életfelfogás, a környezet és a pénzügyi helyzet megváltozása egyaránt szerepet játszik ebben. Több európai országban a gyermekvállalás ösztönzése érdekében, mint például a cseh, a francia, a portugál, a spanyol, szlovák és a lengyel kormány a fiskális politikájuk középpontjába a családok támogatását állította.²

A termékenységi ráta alacsony szintje a változó családalapítási mintáknak, az oktatásban töltött több évnek és a családi modellek és életfilozófiák átalakulásának egyaránt tulajdonítható Magyarországon is. A fiatalok foglalkoztatásának 2007–2008-as válság utáni bizonytalansága és a lakhatási lehetőségek nehézségei is jelentős befolyással vannak rá. A 2008-as krízis után az új építésű lakások száma folyamatosan csökkent. Ennek a tendenciának az ellensúlyozása érdekében a magyar kormány 2012-től elindított egy otthonteremtési programot. Ezt 2015-ben, majd 2016-ban ismét tovább bővítették, jobbra támogatások igénybevételének szélesítésével és összecszerülésében egyaránt. Mindezek hatására megállt a korábbi csökkenés és ismét növekedésnek indult a lakásépítések száma.

Tanulmányunk a gyermeket vállaló szülőknek nyújtott állami kedvezmények születésszámra gyakorolt hatásait veti össze. Korábbi kutatásaink megerősítik, hogy a családok támogatására szánt állami kifizetések segítik a nőket a gyermekvállalásban³ azáltal, hogy képesek összeegyeztetni a gyermekvállalást és a munkába állást, a gyermekvállalás haszonnal- költségeinek mérséklésével a születésszám emelkedése prognosztizálható.

Kutatásunk célja annak megállapítása volt, hogy a családi kedvezmények és más tényezők hogyan befolyásolják a gyermekvállalás időzítését és a születésszám alakulását. Sokan azt feltételezik, hogy a családtámogatási rendszer megváltozása a nőket a gyermekvállalás elhalasztására, vagy éppen előrehozatalára ösztönzi, azonban magát a termékenységet nem képes megváltoztatni.⁴ Ezzel szemben mi azt is megvizsgáltuk, hogy milyen tényezők befolyásolhatják a termékenység növekedését, például a lakáshelyzet megváltozása milyen hatással van a gyermekvállalási hajlandóságra. Tanulmányunkban együtt vizsgáltuk a teljes termékenységi arányszám és az újonnan épített lakások számának alakulását Magyarországon 1990 után. Ezen túlmenően megvizsgáltuk a lakhatással kapcsolatos költségvetési kiadások összetételét, főbb jellemzőit.

² SÁGI, Judit – LENTNER, Csaba – TATAY, Tibor: Family Allowance Issues – Hungary in Comparison to Other Countries, *Polgári Szemle*, 2017/2018/14, 290–301.; KELM, Hanna: Are Women in Family Business Supported Enough by the Polish Family Policy? „Firmy rodzinne – zarządzanie, rozwój, przedsiębiorczość”, *Przedsiębiorczość i zarządzanie*, 2018/7/part II, 483–498.; KELM, Hanna: *New Trends in the Development of Work-Family Policies, Gender and Care – Causes, Dynamics and Consequences*, ESPAnet Conference Paper, Hamburg, 2018.

³ SÁGI Judit – TATAY Tibor – LENTNER Csaba – NEUMANNÉ Virág Ildikó: A család- és otthonteremtési adókedvezmények, illetve támogatások egyes hatásai, *Pénzügyi Szemle*, 2017/2, 173–189.

⁴ ADSERÀ, Alicia: Vanishing children: from high unemployment to low fertility in developed countries, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 95, 2005, 189–193.

A gyerekvállalás alakulására vonatkozó tanulmányok elsősorban a demográfia és a szociológia kérdésvetéseit, módszereit, közelítésmódját alkalmazzák, de újabban már, ha még nem is túl nagy számban közgazdasági megfontolások is helyet kapnak bennük. A szociológiai nézőpont arra fókuszál, hogy milyen társadalmi, intézményi és egyéni döntések befolyásolják leginkább a gyerekvállalást. A demográfia arra keres választ, hogy ugyanezek az események és folyamatok hogyan határozzák meg az adott népesség nagyságát és összetételét. Ehhez rendszeresen igénybe veszi és kiindulási pontnak tekinti a szociológiai kutatások eredményeit.⁵ A közgazdászok számára azoknak a gazdasági tényezőknek a tanulmányozása fontos, amelyek leginkább befolyással vannak és lehetnek ugyanezen események, folyamatok alakulására, illetve akár jelentős mértékben is megváltoztathatják azok kimenetelét. Például az, hogy a családtámogatásokra fordított állami kiadások miként befolyásolják a gyermekvállalást és a születésszám alakulását. Avagy a lakásárak változása milyen befolyással van a termékenységi ráta alakulására.⁶ E tanulmány elkészítése során arra törekedtünk, hogy mindhárom nézőpont egyaránt érvényesüljön, és kölcsönösen erősíthesse, illetve kiegészítse egymás érveit.

2. A TELJES TERMÉKENYSÉGI ARÁNYSZÁM ALAKULÁSA ÉS AZ ELÉGTELEN REPRODUKCIÓ KÖVETKEZMÉNYEI EURÓPÁBAN

A családi minták az elmúlt ötven évben jelentősen megváltoztak az új családfelfogás és a gyermekvállalás tendenciái miatt. Az 1960-as évtized az úgynevezett „arany korszaknak” a végét jelentette, amikor viszonylag fiatal korban magas volt a házassági és születési arány, valamint alacsony a házasságfelbontások száma, illetve ezzel egyidejűleg a nem hagyományos családi formák túlsúlya uralkodott. Jelenleg a hagyományos családi formák és kapcsolatok sokfélesége együtt létezik.⁷ Szinte minden európai országban a termékenységi ráta jóval alacsonyabb a népességfenntartás szintjénél. A házasság és a szülői viszony létrejötté egyre később, érettebb korokig tolódott, és a házassági és nem házassági kapcsolatok – még a gyermekes párok között is – törekennyé váltak,⁸ ami a családi diverzitás a családtámogatási politikák korszerűsítését igényli. Figyelembe kell venni a családon belüli új formákat, és a „nem standard” családok igényeit is. A modernizáció mindazonáltal sokrétű fogalom, mivel a családpolitikák széles körű állami beavatkozásokat

⁵ Szerk. SPÉDER Zsolt: *Család és népesség – itthon és Európában*, KSH Népeségstudományi Kutatóintézet – Századvég Kiadó, Budapest, 2003.

⁶ DAY, Creina: *Fertility and Housing*, CAMA Working Paper, 34/2015, August 2015. Crawford School of Public Policy and Centre for Applied Macroeconomic Analysis (CAMA), Australian National University (ANU).

⁷ *European Policy Brief. Policies for Families: Is there a best practice?*, European Commission, 2016. december.

⁸ OLÁH, Livia Sz.: *Changing families in the European Union: trends and policy implications*. *Families And Societies Working Paper*, 2015/44.

foglalnak magukban a nők, férfiak, párok, szülők és gyermekek életének számos aspektusával kapcsolatban.⁹

Ez magában foglalja a munka és a családi kötelezettségek összeegyeztetését, a női munkaerő-kínálat mozgósítását és a nemek közötti egyenlőség előmozdítását, valamint a szociális védelmi rendszerek pénzügyi fenntarthatóságának biztosítását, a gyermekek és családok szegénységének leküzdését, a gyermekfejlesztés előmozdítását és általában a gyermekek jólétének erősítését a korai életszakaszban.¹⁰

A teljes termékenységi arányszám (TTA) az egyik leggyakrabban használt termékenységi mutató, amely azt prezentálja, hogy ha az adott év termékenységi adatai állandósulnának, akkor egy nő élete folyamán átlagosan hány gyermeknek adna életet. A keresztmetszeti adatokat kivétítve megvizsgáljuk, hogy amennyiben egy nő életútja során olyan eséllyel vállalna gyermeket, mint ami az adott időszakban termékeny életkorban lévő nők gyermekvállalási hajlandóságát jellemzi, akkor összesen hány gyermeke születne. A valóságban természetesen nem eszerint alakul egy nő életútja, és mivel a korszpecifikus termékenységi arányszám évről évre változik, a TTA is változik. A TTA tehát érzékeny a gyermekvállalás időzítésének változásaira, amely az arányszám ingadozását eredményezheti a különböző években, és ezzel fontos tisztában lennünk. Ugyanakkor a termékenységi viszonyokat még akkor is ez az indikátor jellemzi a legátfogóbban, ha éppen azon időszakokban, amikor a gyermekvállalás időzítésében változások következnek be, torzítások jellemzik is. Nemzetközi összehasonlításokban is legtöbbször a TTA-t használják.¹¹

A teljes termékenységi arányszám azon élve született gyermekek átlagos száma, akiket egy nő az élete során világra hozhatna, ha a termékeny évei az adott év korszpecifikus termékenységi arányszámainak megfelelően telnének. Ez az arányszám így egy hipotetikus generáció befejezett termékenységét adja meg, amelyet úgy számítanak ki, hogy összeadják a nőkre vonatkozó korszpecifikus termékenységi arányszámokat egy adott évben (feltételezve, hogy a nők száma minden korban ugyanaz). A teljes termékenységi arányszámot használják a reprodukciós szintű termékenység megadására is; a fejlettebb országokban a 2,1-es arányszámot tekintik reprodukciós szintnek.¹²

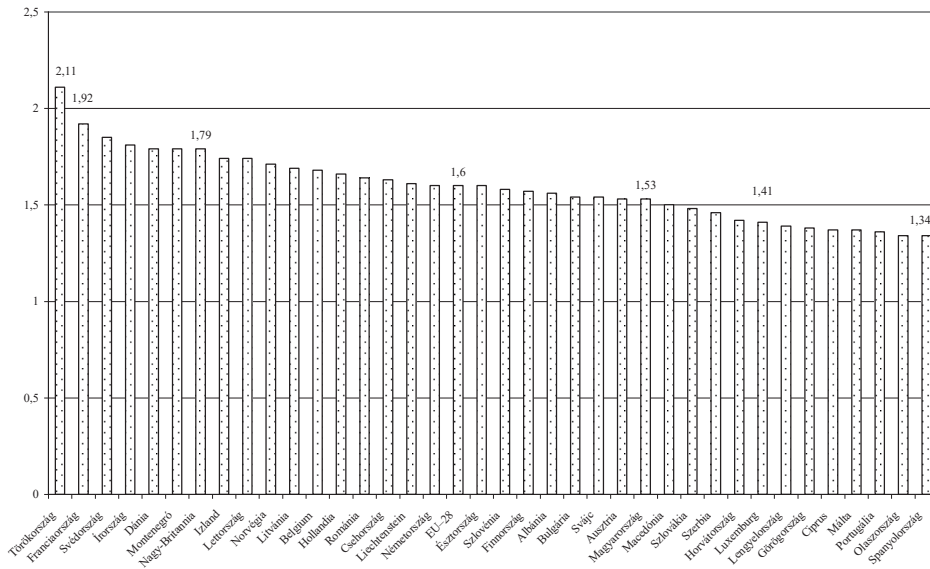
A teljes termékenységi arányszám jelenlegi szintje Európában azt mutatja, hogy Törökország kivételével, egyetlen országban és a kontinens egészét tekintve sem biztosított a népesség hosszabb távú utánpótlása (1. ábra).

⁹ THÉVENON, Olivier – NEYER, Gerda: Family policies and their influence on fertility and labour market outcomes. In: eds. THÉVENON, Olivier – NEYER, Gerda: *Family policies and diversity in Europe: The state-of-the-art regarding fertility, work, care, leave, laws and self-sufficiency*, Families And Societies Working Paper, 2014/7, 2–13.

¹⁰ *Doing Better for Families*, OECD Publishing, Paris, 2011.

¹¹ Szerk. KAPITÁNY Balázs: *Demográfiai fogalomtár*, KSH Népeségstudományi Kutatóintézet, Budapest, 2015.

¹² *Teljes termékenységi arányszám alakulása (1990–2016). Egy nőre jutó gyermekek száma*, KSH, 2018. Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdde220.html (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).



1. ábra • A teljes termékenységi arányszám alakulása Európában 2016-ban
(Forrás: saját szerkesztés a KSH 2018-as adatai alapján)

A jelenlegi családpolitikák nemcsak a különféle igények kielégítésére szolgáló speciális eszközök kialakításában különböznek egymástól, hanem jelentős különbségek vannak abban is, hogy milyen mértékben és milyen ütemben reagálnak az országok az új családi mintákra. E sokszínűség alapján a szakértők három fő klasztert különböztetnek meg az OECD-országok között:¹³

- Az északi országokban (Dánia, Finnország, Izland, Norvégia és Svédország) az adóterhek ugyan relatíve magasak, részint a progresszív jövedelemadózáson okán; azonban a gyermekes családoknak juttatott kedvezmények minden korosztálybeli gyermeknél is lényegesen magasabbak, mint az OECD átlag. A családpolitikában nagy hangsúlyt fektetnek a társadalmi és a nemek közötti egyenlőségre. Mindkét szülőnek lehetőséget biztosítanak arra, hogy gondoskodjanak gyermekeikről, és minden korosztálytól kezdve magas színvonalú gondozást és oktatást tesznek lehetővé.
- Azokban az országokban, ahol az angol a hivatalos nyelv (Írország és az Egyesült Királyság, Ausztrália, Új-Zéland, bizonyos mértékig Kanada és az Egyesült Államok) sokkal kevésbé támogatják a kisgyermekes szülők számára nyújtott időkedvezményeket és természetbeni juttatásokat. A munkajövedelmek adóterheit

¹³ THÉVENON, Olivier: Family Policies in OECD countries: A Comparative Analysis, *Population and Development Review*, 2011/2, 57–87.

a gyermekvállalással járó kedvezmények (a többi OECD országgal összehasonlítva) kevésbé, az Egyesült Államokban és Kanadában alig csökkentik.

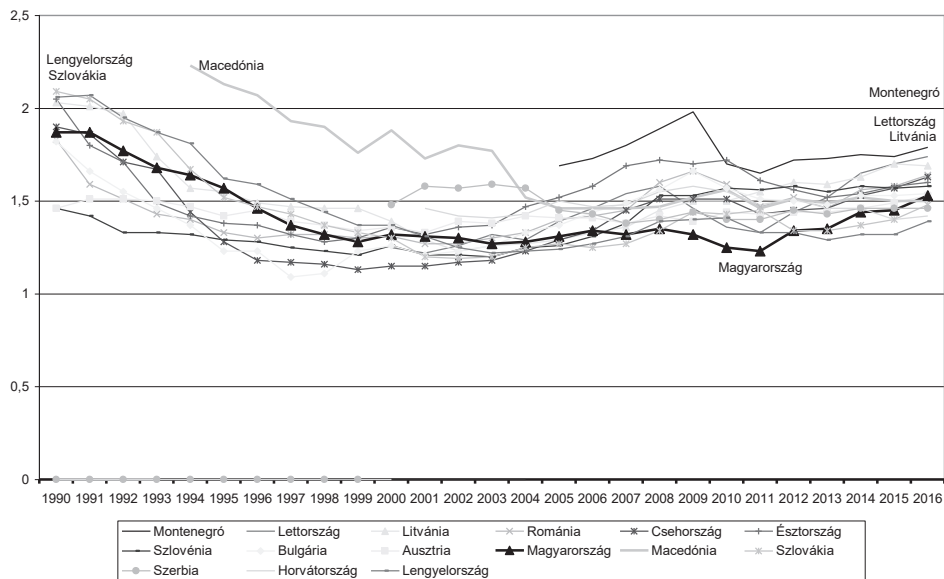
- A kontinentális és kelet-európai országok, amelyek az előbbi országok sorában köztes helyet foglalnak el, már egy heterogénebb csoportot alkotnak. A természetbeni juttatásokkal szemben jellemzően a pénzbeli előnyöket preferálják: Lengyelországban például 2017-ben a kétgyermekes családok a családi adókedvezményekkel a bruttó jövedelmük 104,8%-át vihették haza (ez a mérték az OECD-országok átlagában 86% volt). A másik pólust Franciaország képviseli, ahol a legmagasabbak az adóterhek, még a gyermekes családok esetében is; ugyanakkor kiemelkedően támogatják a munka világába visszalépő anyákat, a hivatás és a család összekapcsolását. A dél-európai országokban a gyermekvállalás támogatása nem kiemelkedő, a családoknak juttatott adóvisszatérítések és kedvezmények, gyermekgondozási szolgáltatások nem jelentenek számottevő ösztönzést.

A teljes termékenységi arányszámok alakulására vonatkozó adatok többé-kevésbé tükrözik a szakértők által felállított klasztereket, de ugyanakkor számos eltérés is szembetűnő a felállított kategóriáktól. A skandináv országok (Svédország, Dánia, Izland, Norvégia) esetében valóban átlag feletti a termékenység a többi európai országhoz képest. Ugyanakkor Finnország termékenységi szintje még az EU átlagát sem éri el.¹⁴ Az EU-tagállamok közül Franciaországban a legnagyobb a teljes termékenységi arányszám, ami feltételezhetően szoros kapcsolatban van a gyermekes családok részére nyújtott állami támogatásokkal. A francia családpolitika és a magas termékenység összefüggéseiről bővebben magyar nyelven Stefán-Makay Zsuzsanna műveiben találhatunk hasznos tudnivalókat.¹⁵ Az angolszász országok (Írország és Nagy-Britannia) esetében kimagasló és átlagnál magasabb a termékenységi mutató az európai országok között. A déli országokat (Görögország, Ciprus, Málta, Portugália, Olaszország és Spanyolország) a többi európai országtól elkülönülve a lista végén találjuk, mivel náluk a legalacsonyabb jelenleg a termékenységi mutató.

Míg a posztsovjet európai országok közül Montenegróban, Lettországbn, Litvániában, Romániában és Csehországban átlag feletti a TTA-mutató értéke, addig az e csoportba tartozó többi országot az európai rangsor alsó közép részében találhatjuk. A kilencvenes évek elején Lettországbn, Lengyelországban, Macedóniában és Szlovákiában meghaladta a termékenységi szint a 2-es értéket és majdnem elérte a reprodukcióhoz szükséges 2,1-es szintet. A teljes termékenységi arányszám Magyarországon volt a legalacsonyabb 2008 és 2012 között (2. ábra).

¹⁴ Ennek okait elemzik könyvükben Rotkirch és Miettinen. ROTHKIRCH, Anna – MIETTINEN, Anneli: Childlessness in Finland. In: eds. KREYENFELD, Michaela – KONIETZKA, Dirk: *Childlessness in Europe: Contexts, Causes, and Consequences, Demographic Research Monographs, (A series of the Max Planck Institute for Demographic Research)*, Springer, Cham, 2017.

¹⁵ STEFÁN-MAKAY Zsuzsanna: A franciaországi családpolitika és a magas termékenység összefüggése, *Demográfia*, 2009/4, 313–348.; STEFÁN-MAKAY Zsuzsanna: A francia családi adózás és annak demográfiai hatásai, *KORFA Népesedési Hírlevél*, 2010/1.



2. ábra • A teljes termékenységi arányszám alakulása Kelet-Közép-Európában 1990–2016
(Forrás: saját szerkesztés a KSH 2018-as adatai alapján)

Az alacsony és a magas termékenység okait elemzi hat alacsony termékenységi szintű (Ausztria, Csehország, Magyarország, Olaszország, Spanyolország és Tajvan), valamint négy a reprodukcióhoz közeli szintet elérő ország (Egyesült Királyság, Franciaország, Kanada és Norvégia) körében Ronald R. Rindfuss és Minja Kim Choe¹⁶ az intézményi politikák és kulturális jellemzők összevetésével.

Magyarország népességének várható alakulására vonatkozó előrejelzések azt mutatják (kedvezőtlen feltételek változatlansága estén), hogy a következő csaknem fél évszázadban Magyarország népessége számottevően csökken, amiben – az alacsony termékenység mellett – igen nagy szerepe van a fiatal, szülőképes korú munkaerő kivándorlásnak. A népesség korszerkezete is jelentős mértékben átalakul: csökken a gyermekek és különösen az aktív korúak aránya, az idősek aránya pedig növekszik.¹⁷ Mindez elsősorban az utóbbi két-három évtizedben tapasztalt demográfiai folyamatoknak a jövőre történő kivetítése, az alacsony termékenységnek és a reprodukció hiányának a következménye. A nemzetközi szakirodalom „második demográfiai átmenetnek” nevezte el ezt a folyamatot, túllépve ezzel az első demográfiai átmenet elméletén, amely az alacsony termékenységre és halandóságra történő átmenet után egy számában és összetételében lassan gyarapodó

¹⁶ Eds. RINDFUSS, Ronald R. – CHOE, Minja Kim: *Low Fertility, Institutions, and their Policies Variations Across Industrialized Countries*, Springer, New York, 2016.

¹⁷ FÖLDHÁZI Erzsébet: Magyarország népességének várható alakulása 2060-ig – különös tekintettel a nemzetközi vándorlásra, *Demográfia*, 2014/4, 241–269.

vagy stagnáló népesség kialakulását feltételezte. Ezzel szemben egy új demográfiai rend alakult ki, amelyet a tartósan a reprodukciós szint alatti termékenység, a népesség jelentős elöregedése és számának csökkenése jellemez hosszabb távon. E folyamatok lehetséges társadalmi-gazdasági következményei rendkívül sokrétűek és máig vitatottak, de tény, hogy tudományos alapossággal még nem kellően feltártak. Leginkább a termékenység jövőjéről oszlanak meg a vélemények, vannak, akik a termékenység ciklikussága mellett törnek lán-dzsát, mások visszafordíthatatlannak vélik az alacsony termékenységet és csekély esélyt adnak az egyszerű reprodukció szintjének visszatérésére a fejlett társadalmakban. Ennek egyértelműen ellentmondanak a kelet-közép-európai országok teljes termékenységére vonatkozó arányszámok 1990 és 2016 között. A 2. ábrán jól látható, ezen országok többségében a TTA-mutató 1996 és 2002 között érte el mélypontját, és 2012-óta egy egyértelmű növekvő trend következett be. Természetesen kérdés az, hogy ez a növekvő trend mennyire tud megerősödni a jövőben, és eléri-e reprodukciós szintnek megfelelő, legalább 2,1-es szintet. Ez utóbbi esetben a termékenységi szint ciklikusságában hívóknak lesz igazuk, ugyanakkor abban azonban nemigen hisz senki, hogy ez pusztán automatikusan megtörténhetne. Sokkal inkább abban van egyetértés, hogy a jelenlegi demográfiai helyzet hosszabb távú következményei számos nehézséggel fognak együtt járni, amelyek többsége már most előrelátható, és ezek ki fogják kényszeríteni az érintett társadalmakból a megfelelő válaszokat. Hogy melyek lesznek ezek a megfelelő intézkedések ebben ma még egyáltalán nincs egyetértés. A szociológusok, demográfusok, közgazdászok és más szakemberek feladata, hogy ezt lehetőleg mihamarabb feltárják, ehhez azonban a jelenleginél lényegesen több információra és tudományos kutatási eredményre van még szükség.¹⁸

A második demográfiai átmenet elmélete szerint Európa és a fejlett világ népesedéstörténetében egy minőségileg új korszak jött létre már az 1960-as, 1970-es évektől kezdve, míg a kevésbé fejletteknél, mint a kelet-közép-európai országoknál lényegesen később, csak a '90-es évek kezdetétől. Az elmélet képviselői az átfogó változások két fő elemének a gyermekvállalási magatartás megváltozását, illetve a családi és házassági-élettársi kapcsolatok átalakulását tekintik. A házassági ráták lecsökkennek, a válási arányszámok megemelkednek. Mind gyakoribbá válnak az egyszülős családok. A házasságon kívüli együttélések aránya megemelkedik, illetve ez a típus alternatív „családi” formává válik, ezen túl további együttélési formák (például azonos neműek közötti) jelennek meg. A termékenységi és halandósági változások következtében az érintett népesség gyors elöregedésnek indul, és több esetben a népességszám tartós csökkenése is megfigyelhető. A második demográfiai átmenet elméletének magyarázata szerint a családdal, a párkapcsolatokkal és a termékenységgel kapcsolatos viselkedés átalakulása mögött alapvetően értékrendbeli változások állnak. A változások lényege, hogy a helyi, nemzedékeken átívelő és a vallási közösségek által közvetített hagyományos értékrend meggyengült, és helyét az önmegvalósítás, az önkiteljesítés értékei vették át. A hangsúly a családról az egyénre helyeződött. Felértékelődött a kapcsolatok minősége, megnöttek a partnerrel szembeni elvárások, ezért bomlékonyabbá

¹⁸ SPÉDER: *i. m.*

is váltak a párkapcsolatok. Az értékváltozások következtében az egyének a kisebb elköteleződéssel járó együttélési formákat részesítik előnyben: a házassággal szemben az élettársi vagy a látogató kapcsolatot preferálják, és halasztják a gyermekvállalást. A második demográfiai átmenet elmélete elég erőteljesen vitatott, és komoly kétségek merülnek fel azt illetően, hogy ez az elméleti keret mennyire általánosítható. Például erősen kérdéses, hogy a korábbi szocialista országok demográfiai folyamatai mennyire illeszthetők be a második demográfiai átmenet elméletébe.¹⁹

A tartósan alacsony termékenység következménye a népesség előregedése. Az Európai Unióban jelenleg átlagosan három munkaképes korú lakosra jut egy 60 éven felüli (1 : 3 arány), húsz év múlva viszont, feltéve persze, hogy a jelenlegi kedvezőtlen demográfiai trendek tartósak maradnak, már csak 1 : 2 lesz ez az arány, mivel a korábbi baby boom nemzedékek elérik a nyugdíjas korhatárt. Ennek következtében az érintett társadalmaknak a jelenleginél jóval nagyobb vetületű kiadásokra kell felkészülniük. E többletkiadások várható nagyságrendjéről ad részletes prognózist az Európai Bizottság Fiskális Fenntarthatósági Jelentése.²⁰ Magyarországon ezt a tendenciát erősítette föl, hogy a 2010-es években lettek nyugdíjasok az 1950-es évek nagy létszámú generációi. Egy, az alacsony termékenységgel is összefüggő újabb keletű kihívás a munkaerőhiány problematikája, amely kérdéskört Novoszáth Péter részletesen elemzi.²¹ A munkaerőhiány az elérhető és fenntartható gazdasági növekedést korlátozhatja. Fentiekből kitűnik, hogy az alacsony termékenységi szint súlyos gazdasági többletkiadást, valamint hozzáadottérték-kiesést okozhat az érintett társadalomnak. Ezért egész Európában jelentős gazdasági kérdés a termékenység szint növelése.

A gazdasági válság nyomán egyre szélesebb körben vált nyilvánvalóvá, hogy a demográfiai változások milyen jelentős befolyással vannak egy adott ország mindenkori gazdasági, pénzügyi, költségvetési helyzetének, versenyképességének, fenntartható fejlődésének, mi több hosszú távú sorsának alakulására. Magyarországon három évtizede csökken a népesség, ennek köszönhetően a munkaképes korúak számának egyre gyorsuló mérséklődése tapasztalható. Már nemcsak a jövő, hanem a jelen felélése figyelhető meg ebben a tekintetben. Egyre kevesebb új munkaerő jelenik meg a piacon, míg a meglévők korösszetétele is aggasztóan változik, egyre nő az idősebbek (50 felettiek) aránya. Egyre inkább számolni kell azzal, ha ebben nem történik mihamarabb változás, akkor az aktív állományúaknak egyre többet kell teljesíteniük azért, hogy azok számára, akik nem dolgoznak, megmaradjanak legalább azok a juttatások, amelyek révén legalább a korábban megszo-

¹⁹ KAPITÁNY: *Demográfiai fogalomtár*, i. m.

²⁰ *European Policy Brief*... i. m.

²¹ NOVOSZÁTH Péter (2018): Munkaerőhiány az Európai Unióban, In: szerk. AUER Ádám – BERKE Gyula – GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére – Liber Amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 707–712.

népesség száma újból növekedésnek induljon és jelentős lelki, szellemi és anyagi erőforrásokat kell mozgósítani ennek érdekében.²²

Az alacsony termékenységi szint javítására egy reális lehetőség a gyermekvállalási kedv serkentése, megfelelő ösztönzőkkel. Fontos kérdés ebben a vonatkozásban, hogy mely eszközök bizonyulnak a legeredményesebbnek és leginkább költséghatékonyak.

3. A MAGYAR LAKÁSPOLITIKA FŐBB JELLEMZŐI 1990 UTÁN ÉS AZ ÚJ TÍPUSÚ ÁLLAMPÉNZÜGYI INTÉZKEDÉSEK A LAKÁSPIACON

A gyermekvállalás fő problémájának a közvélemény és egyes szakmai körök évtizedeken át a fiatalok lakáshoz jutási nehézségeit jelölték meg. Kétségtelen, hogy a lakhatási feltételek a családalapítás és főleg a gyermekvállalás során kiemelt jelentőségűek. Mindezek alapján fontos elemzési feladat a lakásépítkezések alakulásának (állami befolyásolásának) és vele járóan a gyermekvállalásra gyakorolt ok-okozati összefüggések áttekintése.

Az 1990 utáni magyar lakáspolitikának több szakasza különböztethető meg. A korábbi időszaktól eltérően, a '90-es években egyértelműen a magánberuházások határozták meg a lakásépítések nagyságát. A beruházók arányának elmozdulásával a lakásberuházások jelentősége is csökkent nemzetgazdasági szinten. Az állami lakásépítések a kilencvenes évekre a fegyveres testületek tagjai számára épített lakásokra korlátozódtak. A magáneros beruházások jelentős része „kalákában”, a leendő tulajdonos és családjának munkaerejét hasznosítva épült meg. Magyarországon a kilencvenes években egyedülállóan magas lett a saját tulajdonú lakások aránya, amelyben fontos szerepet játszott az önkormányzati bérlakások privatizációja, így minimálisra csökkent az állami és önkormányzati bérlakás-állomány. A bérleményeket kedvező áron lehetett megvásárolni.²³ A folyamat eredményeképpen Magyarország a legkisebb bérlakásszektorral rendelkező országok közé került.²⁴

A 2000 utáni lakáspolitikát már sokkal inkább az aktív, tudatos politikai döntések határozták meg (szabályozás, támogatások és közvetlen részvétel a lakáskínálat biztosításában). A lakástámogatások szociális aspektusa kevésbé érvényesült. Fellendült a lakáshitelezés 2000 és 2004 között, panel- és bérlakás program indult, több lakásépítési támogatási forma alakult ki. Fontos lett a gazdasági növekedés támogatása a lakásberuházások által. Bevezették a lakásépítési és vásárlási szociálpolitikai kedvezményt, lakásbővítési, úgynevezett

²² KOVÁCS Tamás – NOVOSZÁTH Péter: Látletet kitörési pontokkal a jelenlegi magyar népesedési- és foglalkoztatási helyzetről. In: szerk. BESZTERI Béla – MAJOROS Pál: *A huszonegyedik század kihívásai és Magyarország jövőképe*, a 2011. május 23-án Komáromban rendezett tudományos konferencia előadásai, Komárom, Magyarország, Veszprém, MTA VEAB, 2011, 129–134.

²³ BOZSIK Sándor: A lakáshitelezés állami támogatása a rendszerváltás után, *Eszmélet*, 2001/51, 107–121.

²⁴ NOVOSZÁTH Péter: A lakásépítés finanszírozása és a pénzügyi stabilitás – Vissza a kezdetekhez? In: szerk. LENTNER Csaba: *A devizahitelezés nagy kézikönyve*, Nemzeti Közföldügyi és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2015, 223–274.

„fél szocpol”, kiegészítő kamattámogatás, jelzálog-kamattámogatás, lakáshitelek törlesztő részletének személyi jövedelemadó-kedvezménye.²⁵

A 2005–2009 közti időszakot a támogatási rendszer kiigazítása jellemezte (lakáshitelek támogatásának visszafogása, a panelprogram folytatása, Fészekrakó program). 2004 után a devizahitelek piaca fellendült,²⁶ amely során vásárolt lakások megtartása és üzemeltetése a 2007–2008-as hitelválságtól számos nehézségbe ütközött.²⁷

A magyar piacon körülbelül az ezredfordulóig a konzervatív modell volt a jellemző, amelynek a lényege a következőképpen foglalható össze: a bank szolgáltat, és minden egyes terméke önállóan árazott, és nyilvánvalóan minden termékért külön-külön fizetnie kell annak, aki igénybe veszi azokat. Az akvizíciós modell központi eleme a verseny az ügyfelekért, jellemzői a rejtett árak, a feltételekhez kötött árkedvezmények, az egymáshoz rendelhető termékekre figyelő fejlesztés, vonzóan árazott termékcsomagok. A modellváltás, az akvizíciós modell felé való fordulás eredményeként a lakosság által felvett hitelek összege 2002 és 2010 között közel öt és félszeresére emelkedett. Az úgynevezett devizahitelekre 2004-től „hangolódott rá” a lakosság. Európában denominált hitellel ugyan már 2002-ben is találkozhattunk, összesen 12 milliárd forintnak megfelelő összegben, s bár állománya 2010-re a tizenhét és félszeresére, 210,1 milliárd forintra emelkedett, így is csak 5,3%-a volt a teljes lakáshitel-állománynak. Az euróbázisú hitel jelentősége csupán 2009-től emelkedett némiképp, mivel az új hiteleknél gyakorlatilag a svájci frank és japán jen helyére lépett forrászerzési, szabályozási és egyéb okok miatt. Az egyéb devizában denominált lakáshitelek felfutása 2004-ben indult, állománya évről évre gyorsulva növekedett, de igazi lendületet 2007-ben kapott, amikor az előző, amúgy is duplázó évhez képest is még 63%-kal nőtt. Ennek a gyors növekedésnek az eredményeként az egyéb devizában denominált lakáshitelek részaránya a teljes lakáshitel-állományon belül 2010-re számottevően, 57,1%-ra növekedett. A lakossági devizahitelek állománya a 2010. évi magyar GDP-nek megközelítően a 24%-át tette ki, ám a devizában fennálló adósságon belül a fogyasztási és egyéb hitelek részaránya magasabb volt, mint a lakáshiteleké. Jóllehet a fogyasztási és egyéb hitelösszegek költségvetésre terhet jelentő hatása kisebb, de áttételesen a háztartások törlesztésre fordítható jövedelem összegeit és az ország adósságállományát is jelentősen befolyásolta. A rendszerváltásig a hazai lakosságot egyértelműen megtakarítói pozíció jellemezte. Az államadósságot így nagyrészt a lakossági megtakarítások finanszírozták. Ez a pozíció 2002 után folyamatosan leépült, és csak 2010-et követően kezdett ismét javulni.²⁸

²⁵ HEGEDŰS József: Lakáspolitikai és a lakáspiac – a közpolitika korlátai, *Esély*, 2006/5, 65–100. Idézi MÁRÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infójegyzet*, 2016/36, 1–2.

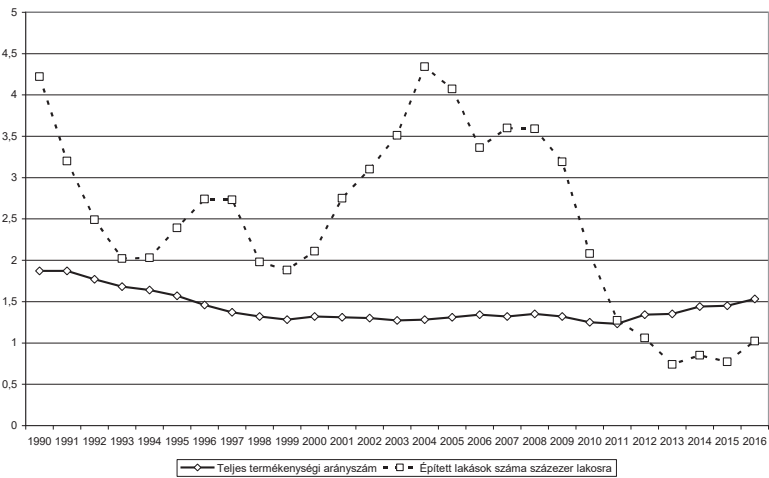
²⁶ HEGEDŰS József: *Lakáspolitikai és társadalmi kirekesztődés – az elmúlt 20 év lakáspolitikai tanulságai*, Hajléktalanokért, 2010, 11. Idézi MÁRÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infójegyzet*, 2016/36, 1–2. Forrás: www.hajlektalanokert.hu/dokumentumok/tanulmanyok/kirekesztes_HJ_eloasdas091122.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).

²⁷ LENTNER Csaba: A lakossági devizahitelezés kialakulásának és konszolidációjának rendszertani vázlata, *Pénzügyi Szemle*, 2015/3, 305–318.

²⁸ NOVOSZÁTH: *A lakásépítés finanszírozása... i. m.*

A periódus egészére jellemző trend 2009-ben nem magától, hanem egyértelműen a pénzügyi és gazdasági válságnak betudhatóan tört meg, amikor a hitelek állománya gyakorlatilag bezuhant és ettől kezdődően a hitelállomány egyre gyorsuló csökkenése vált jellemzővé. A magyar lakáspolitikában 2009-ben fordulat következett be, a lakástámogatási formák egy jelentős részét felfüggesztették. A válság hatására a lakáspiac beszűkült, a lakásárak reálértéke csökkenni kezdett. A devizahitelek a forint árfolyamcsökkenése miatt nem várt terhet róttak a háztartások költségvetésére, sokan kerültek adósságspirálba.²⁹ A Budapesten kívüli lakáspiac gyakorlatilag befagyott, a regionális árkülönbségek tovább nőttek.³⁰ A lakáshitelezés szintje jelentősen visszaesett, a lakásépítések száma számottevően csökkent. A KSH adatai szerint az új lakások építése a korábbiak töredékére esett vissza (3. ábra).

A Nemzetgazdasági Minisztérium 2011 októberében jelentette be az Otthonteremtési program elindítását 2012-től, amely valójában két különféle, lakástulajdon-szerzést támogató konstrukciót foglalt magában: egy forintalapú lakáshitelekhez nyújtott állami kamattámogatást, valamint a „szocpol” újraindításának szánt lakásépítési támogatást.³¹ Az állami kamattámogatások rendszerében 2013. január 1-től a hitelfelvétel könnyítését célzó változások léptek életbe. Nőtt az öt év alatt igénybe vehető támogatás összege, a támogatott hitel felső értéke és a lakás értékének felső határa.



3. ábra • A teljes termékenységi arányszám és az épített lakások számának alakulása Magyarországon, 1990–2016

(Forrás: saját szerkesztés a KSH 2018-as és Lakás és üdülőépítés... adatai alapján.)

²⁹ HORVÁTHNÉ KÖKÉNY Annamária – MÁTÓ Netta: Állami részvétel az otthonteremtésben, *Economica*, 2011/11, 44–56. Idézi MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36, 2.

³⁰ *Otthonteremtés 2015*, 2015. Idézi MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36, 2. Forrás: www.lakasepitesert.hu/upload/Otthonteremt%C3%A9s%202015_teljes_al%C3%A1%20C3%ADrt.PDF (A letöltés dátuma: 2017. 11. 20.).

³¹ Szerk. KOLTAI Luca (2014): Éves jelentés a lakhatási szegénységről – 2013. *Habitat*, 2014. 55.

A monetáris tanács a jegybanki alapkamatot folyamatosan csökkentette, ezzel olcsóbbá vált a hitelfelvétel. A jegybanki alapkamat a 2008. októberben aktuális 11,5%-ról 2016 májusára 0,9%-ra esett vissza. A bevezetett kamattámogatás hatására 2013 második felétől növekedett a hitelkereslet, ami 2014–2015-ben is folytatódott.³² A 2014 novemberében elfogadott jogszabály kötelezte a pénzügyi intézményeket, hogy devizaalapú jelzálogkölcsönök fennálló teljes állományát forintkövetelésre váltsák. A kormányzati intézkedésekkel összefüggésben a Nemzeti Eszközkezelő megvásárolta a törleszteni képtelen hiteladósok lakóingatlanát, amit azután az adósok bérlőként tovább használhatnak.³³ Az EMMI család- és ifjúságügyért felelős államtitkára bejelentette, hogy a lakáscélú állami támogatás kibővítése, a Családi Otthontermelési Kedvezmény (CSOK) 2015 júliusától válík igényelhetővé.³⁴ A nemzetgazdasági miniszter közzétette 2014 decemberében, hogy a kormány célja, hogy 40 ezer lakás épüljön évente.³⁵ Megjelenik a Családi Otthontermelési Kedvezményt szabályozó az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet és a használt lakás vásárlásához, bővítéséhez igényelhető családi otthontermelési kedvezményről szóló 17/2016. (II. 10.) Korm. rendelet.³⁶ A Családi Otthontermelési Kedvezmény vissza nem térítendő állami támogatás ingatlanberuházásra, amely jogszabályi feltételeknek való megfelelés esetén 2015. július 1-jétől igényelhető államkincstári partnerszerződéssel rendelkező hitelintézeteknél.³⁷ Az új támogatási forma az úgynevezett „szocpolt” már igénylők számára is igénybe vehetővé vált. A kiinduló feltételeket 2016 elejétől több ponton módosították. A kedvezményt ettől kezdve már használt ingatlan vásárlásához, vagy meglévő lakás bővítéséhez is igénybe lehet venni. Használt lakás és bővítés esetében feltétel a komfortfokozat, valamint hogy az igénylő lakóhelyéül szolgáljon az ingatlan. Használt lakás vásárlása és bővítése esetében a vételárakat maximalizálták (35 millió forint). A használt lakás esetében a minimum négyzetméter limitjét is bevezették. A jogosultak a saját vagy örökbe fogadott gyermeket nevelő szülők. A CSOK mértéke a meglévő (vagy vállalt) gyermekek számától függően akár 10 millió forint is lehet.

A Civilek a Költségvetésről Program lakhatásról írt elemzése szerint a támogatás a jobb anyagi helyzetben élőket szolgálja, a lakhatási válságban élők ebből nem részesülnek. Szerintük a CSOK társadalmilag igazságtalan, a meglévő nagymértékű területi

³² Lakossági hitelezés, 2014. *Statistikai Tükör*, 2015/26, 2015. 04. 17. Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/lakashitel/lakashitel1412.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).

³³ Lakossági hitelezés, 2015. *Statistikai Tükör*, 2016. április 15. Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/lakashitel/lakashitel1512.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).

³⁴ *Egygyermekes családok is kaphatnak otthontermelési kedvezményt*, MTI, 2014. december 10. Forrás: www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/csalad-es-ifjusagugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/elo-kozvetites-kormanysozivoi-tajekoztato-20141210 (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).

³⁵ *Növekedésnek indult az építőipar*, MTI, 2014. december 11. Forrás: www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/hirek/novekedesnek-indult-az-epitoipar (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).

³⁶ Az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet és a használt lakásvásárláshoz, bővítéshez igényelhető családi otthontermelési kedvezményről szóló 17/2016. (II. 10.) Korm. rendelet.

³⁷ CSOK. *Családi Otthontermelési Kedvezmény új lakás vásárlásához, bővítéséhez*, EMMI, 2016. Forrás: http://csalad.hu/wp-content/uploads/2016/02/CSOK_A5_szorolap_web1.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).

egyenlőtlenségeket felerősítheti.³⁸ A KSH Népeségtudományi Intézet demográfusa szerint a támogatás elsősorban azokra a párokra lesz hatással, akiknek kiemelten fontos a lakáshelyzetük javítása, de csak a távolabbi jövőben terveznek gyermekeket vállalni, illetve olyan kétgyermekes párokra, akik eredetileg egyáltalán nem terveztek harmadik gyermeket. A támogatás igénylése miatt előrehozott gyerekek azonban hosszú távon nem javítják a termékenységi adatokat. A kétgyermekes párok esetében lehet tényleges termékenységnövelő hatása, célcsoportjának korlátozott mérete miatt azonban demográfiai fordulatot nem hozhat.³⁹ Az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont tudományos főmunkatársa szerint a CSOK igénylése veszélyeket rejt, mert válás esetén pénzügyi csődöt eredményez. Értékelése szerint a támogatás a jó körülmények közt élő háromgyermekes családokat részesíti előnyben, amely számos visszaélésre adhat lehetőséget, és tovább rontja az alsó középosztály helyzetét.⁴⁰

Az Otthon Centrum Holding vezérigazgatója szerint a CSOK újfajta keresletet teremt, ez nagyobb alapterületű új lakások építését eredményezheti. A beruházások számának növekedése azonban a beépíthető lakások árát és a munkaerőt is drágítja.⁴¹ GKI Gazdaságkutató Zrt. elemzése szerint lakásépítő cégek az áremelést eszköznek tekintik a támogatás egy részének megszerzésére.⁴² 2016 májusában megalakult a CSOK Károsultak Facebook-csoportja, ahol többnyire a félreérthető kormányzati kommunikáció miatt visszautasítottak vagy károsultak cserélnek információt egymással.⁴³

Várhatóan nőni fog a családi otthonteremtési kedvezmény igényléseinek száma, miáltal a kormány 2018 első negyedében könnyítést tervez az igénybevételi feltételekben új kormányrendelet kiadásával. Ezáltal egyszerűbb esetben akár elég lehet a személyi igazolvány, a lakcímkártya, az adókérdőív, a tb-jogviszony igazolása, az adásvételi szerződés vagy az építési napló, valamint egy nyilatkozat az egyéb körülmények fennállásáról. A fontos

³⁸ A Város Mindenkié csoport (AVM) és a Habitat for Humanity Magyarország (HfHM) elemzése a 2017-es központi költségvetés lakhatási típusú kiadásairól, AVM–HfHM, 2016. Idézi MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36, 4. Forrás: <http://feleloskoltsegvetes.hu/media/2016/05/Lakhat%C3%A1s.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).

³⁹ KAPITÁNY Balázs: Lakáshelyzet és gyermekvállalás: fontos, de nem a legfontosabb. A CSOK termékenységi hatásairól, *KORFA Népesedési Hírlevél*, 2016/1. Idézi MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36, 4.

⁴⁰ HAMVAY Péter: Interjú. „A CSOK lehet a Fidesz frankhitele”. Szikra Dorottya társadalomtudós az új otthonteremtési kedvezményről, *Magyar Narancs*, 2016/3. Idézi MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36, 4. Forrás: <https://magyarnarancs.hu/belpol/a-csok-lehet-a-fidesz-frankhitele-97938> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).

⁴¹ F. SZABÓ Kata: Drágulást vagy áresést hoz a CSOK? Mozgolódás az ingatlanpiacon. *Vasárnapi Hírek*, 2016. január 9. Idézi MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36, 4. Forrás: www.vasarnapihirek.hu/fokusz/mozgolodas_az_ingatlanpiacon (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).

⁴² PETZ Raymund: A csok hatása a termelők várakozásaira, GKI Gazdaságkutató Zrt., 2016. június 1. Idézi MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36, 4. Forrás: www.gki.hu/wp-content/uploads/2016/05/CSOK_lakasepites.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).

⁴³ Sokan ráfáztak már a csokra, *Napi.hu*, 2016. május 9. Idézi MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36, 4. Forrás: www.napi.hu/magyar_vallalatok/sokan_rafasztak_mar_a_csokra.614386.html (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.).

változások közé tartozik az is, hogy már az ingatlantulajdonnal rendelkező családok is kérhetik a CSOK-ot, sőt a külföldről hazatérő családok is igénybe vehetik a támogatást, ha külföldi tb-jogviszonyt igazolnak, és vállalják, hogy egyikük 180 napon belül magyar tb-jogviszonyt létesít.

Az ország pénzügyi stabilitásának megteremtése óta⁴⁴ egyre vonzóbb a külföldi befektetőknek, a beruházóknak és a lakásvásárlóknak egyaránt. Az összes vásárlónak közel 10%-át teszik ki a külföldiek, leginkább németek, szlovákok és románok. Az építőiparban jelentős a szakképzett munkaerő hiánya. Bár van igény az új lakásokra, a beruházóknak is van építési kedve, ám a munkaerőhiány gátja a bővülésnek.

4. A GYERMEKVÁLLALÁST ALAKÍTÓ LEGFONTOSABB TÉNYEZŐK NAPJAINKBAN

Baughman és Dickert-Conlin (2007) az adórendszerben bevezetett hirtelen, nagymértékű jövedelemkedvezményeknek a születésszámokra gyakorolt hatását vizsgálta az Egyesült Államokban, az 1990 és 1999 közötti időszakra.⁴⁵ Elméletileg a jövedelemadók olyan exogén változót képviselnek, amely a gyermekvállalás és gyermeknevelés költségein keresztül a gyermekvállalási döntéseket is befolyásolja.⁴⁶ A várttal ellentétben a szerzők azt találták, hogy az adókedvezmények kiterjesztése nemhogy nem növelte, hanem csökkentette a születésszámot.

A romló születésszámok a fejlett világban felvetnek egy sokkal általánosabb kérdést: vajon az adókedvezmények rendszere bevethető-e, alkalmas-e gazdaságpolitikai eszközként a folyamat megfordítására. A jelenlegi gyakorlatok arra utalnak, hogy a gazdaságpolitikák alkalmazzák ezt az ösztönzőt. 2016-ban valamennyi OECD-államban az átlagos adóteher a gyermekes családoknál kevesebb (két országban azonos) volt, mint a gyermektelen adóalanyok esetében.⁴⁷ A legtöbb nevezett állam pénzügyi kedvezményeket nyújt a családoknak adóalap-, vagy adókedvezmények formájában.

A használdozat-költség elve alapján azt várhatjuk, a gyermekvállalás és gyermeknevelés költségei befolyásolják a családalapítás tervezett időpontjára vonatkozó döntéseket. Hasonló elven indokolható az is, miért emelkedik a családoknak juttatott kedvezmények mértéke egy újabb gyermek vállalásával. Ennek ellentmondó tanulmányok jelentek meg

⁴⁴ Ezt alapvetően az EU túlzott deficit eljárásból kikerülése óta datáljuk, amikor a költségvetési hiány 3% alá került, és csökkenő pályára állt az államadósság.

⁴⁵ BAUGHMAN, Reagan – DICKERT-CONLIN, Stacy: The earned income tax credit and fertility, *Journal of Population Economics*, Vol. 22, 2009, 537–563.

⁴⁶ WHITTINGTON, Leslie A.: Taxes and the family: the impact of the tax exemption for dependents on marital fertility, *Demography*, 1992/2, 215–226.

⁴⁷ *Taxing wages*, OECD Publishing, Paris, 2017.

az ezredforduló előtt,⁴⁸ amelyek kimutatták, hogy a marginális kedvezmény pozitív, de statisztikailag nem volt szignifikáns hatással az újabb gyermek vállalására vonatkozó döntésekre. Másrésztől, az ezredforduló után publikált tanulmányok, mint például Milligan ennek ellentmondó összefüggéseket tártak fel, miszerint a kedvezmény mértékének növekedése az egy gyermekes családokat újabb gyermek vállalására ösztönözte.⁴⁹

A fentiekben leírt, egymásnak ellentmondó eredmények módszertani kérdéseket vetnek fel. A korábban íródott tanulmányok kisebb, demográfiai értelemben szűkebb mintákon (tudniillik fiatal egyedülálló, és jellemzően alacsonyabb jövedelmű nők csoportján) vizsgálták a gyermekvállalási hajlandóságot. A szélesebb mintán elvégzett tesztek azt mutatták, hogy a jövedelmi szintnek igen erős szerepe van abban, ahogyan az adórendszerbeli kedvezmények befolyásolják a gyermekvállalási hajlandóságot.⁵⁰

A háztartások rendelkezésre álló jövedelmének növekedésével a gyermekvállalási hajlandóság egy U-alakú görbét ír le.⁵¹ Alacsony jövedelmi szinteknél a jövedelem-elaszticitás negatív, vélelmezhetően azért, mert ekkor a jövedelemtranszfer hatása az életszínvonal javulásában mutatkozik meg (tudniillik a szülők többet költenek a gyermekeik ellátására, iskoláztatására stb.). Ellenkezőleg, a magasabb jövedelmi szinteknél a jövedelemadó-rendszerben érvényesíthető kedvezmények növekedése pozitív visszacsatolást jelent a gyermekvállalásra nézve.

Itt jegyezzük meg, hogy a személyi jövedelemadó kedvezmények körében az adóalap-csökkentő tételek révén – a szociális juttatásokkal szemben – a jövedelem-elaszticitási görbe pozitív hatásai érvényesülnek. Az adóalapot csökkentő kedvezmények révén ugyanis az adózók munkavállalásból származó bruttó jövedelme úgy növekedhet, hogy a gyermekvállalással összefüggésben az adókötelezettség mértéke nem nő. Több gyermek vállalása esetén az adóalap-kedvezmény összege is magasabb.

A születésszámok alakulását vizsgáló modellek változói a szakirodalomban:⁵²

- termékenységi ráta;
- gyermekek száma a családban;
- a szülőképes korú nők száma, korcsoportonkénti bontásban;
- az anya átlagéletkora az első gyermek megszületésekor;
- a szülők iskolai végzettsége;
- házasság/egyedülálló;

⁴⁸ Lásd például részletesebben: ACS, Gregory: The Impact of Welfare on Young Mothers' Subsequent Childbearing Decisions, *The Journal of Human Resources*, Vol. 31, No. 4, 1996, 898–915.; FAIRLIE, Robert W. – LONDON, Rebecca A.: The effect of incremental benefit levels on births to AFDC recipients. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16, 1997, 575–597.; valamint ROSENZWEIG, Mark R.: Welfare, marital prospects, and non-marital childbearing, *Journal of Political Economy*, Vol. 107, No. 6, 1999, 3–32.

⁴⁹ Lásd bővebben MILLIGAN, K. (2005): Subsidizing the Stork: New Evidence on Tax Incentives and Fertility. *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, Vol. 87, No. 3, 539–555.

⁵⁰ Uo.

⁵¹ BECKER, Gary S. – NIGEL, Tomes: Child endowments and the quantity and quality of children, *Journal of Political Economy*, Vol. 84, No. 4, 1976, 143–162.

⁵² MILLIGAN: *i. m.*; FAIRLIE–LONDON: *i. m.*

- városi/vidéki;
- a család összevont jövedelme;
- GDP-növekedés a vizsgált országban (konjunktúra-mutató);
- iskolázottság a vizsgált országban;
- a külföldön munkavállalók aránya.

A fenti változók közül az első négy közvetlen ok-okozati viszonyban áll a születésszám alakulásával, míg a többi exogén változó. Az exogének közül egyedül a család összevont jövedelme volt az a változó, amelyre kimutatták, hogy szignifikánsan befolyásolja a születésszám alakulását.

Kalwij egy egységes modellben egyesítette a termékenységre befolyással lévő tényezőket.⁵³ Az általa alkotott empirikus modell első részét a kovariánsok hatását a születések időzítésére, Cameron és Trivedi által alkalmazott diszkrét idejű arányos kockázati modell alkalmazásával adta meg.⁵⁴ Ennek következtében a születések időzítése lényegében az éves születési döntések sorozataként jelenik meg a modelljében. Az alábbi egyenlettel határozta meg annak valószínűségét, hogy egy nő az adott évben szülni fog. Egy nő (indexelt i) a szülés után, d_{ik} év születéskor paritás k a naptári idő t az alábbiak szerint alakul:

$$\Pr(B_{ic}(t) = 1 \mid d_{ik}(t), X_{ic}(t), Z_c(t), \eta_i; \theta) = F(\lambda(d_{ik}(t); \alpha_k) + X_{ic}(t)\beta_k + Z_c(t)\gamma_k + \eta_i)$$

ahol $B_{ic}(t)$ egy véletlenszerű változó, értéke 1, ha a nő (i) szül t időpontban, és 0 egyébként. $F(\cdot)$ egy logisztikus kumulatív eloszlásfüggvény és k a születési paritást jelenti, $k \in \{0, 1, 2, \dots, K\}$. K a születek maximális számát jelöli. A $\lambda(\cdot)$ az egy nem paraméteres kiindulási függvény, az időtartam függőség durva becslésére. A c egy ország index, $X_{ic}(t)$, és $Z_c(t)$ vektor azokat a kovariánsokat jelenti, amelyek a naptári t idő függvényében változnak, $i \in \{1, \dots, n\}$. A modell kifejezetten nem észrevehető egyedi, specifikus hatásokat, vagy véletlen hatásokat is számba vesz, amelyeket az η_i jelez, ami viszont dinamikus szelekciót tesz lehetővé a megfigyelhető időállandó egyedi jellemzők esetén.⁵⁵ Ennek a modellnek a összefüggésében az η_{i-t} úgy lehet érteni, mint a gyermekek előnyben részesítését. Az $X_{ic}(t)$ -ben szereplő kovariánsok a nők életkora, amelyek olyan tényezőket jelenítenek meg, mint az életkorral összefüggő termékenység változását, valamint a női iskolai végzettség termékenységre gyakorolt hatását feltételezve, hogy ez egy adott országban azonos.⁵⁶ Ezt az utóbbi feltevést

⁵³ KALWIJ, Adriaan: The Impact of Family Policy Expenditure on Fertility in Western Europe, *Demography*, 2010/2, 503–519.

⁵⁴ CAMERON, A. Colin – TRIVEDI, Pravin K.: *Microeconometrics, Methods and Applications*, Cambridge University Press, New York, 2005.

⁵⁵ Értelmezését lásd bővebben: CAMERON, Stephen V. – HECKMAN, James J.: Life Cycle Schooling and Dynamic Selection Bias: Models and Evidence for Five Cohorts of American Males, *Journal of Political Economy*, 1998/106, 262–333.

⁵⁶ VAN NOORD-ZAADSTRA, B. M. – LOOMAN, C. W. N. – ALSBACH, H. – HABBEMA, J. D. F. – TE VELDE, E. R. – KARBAAT, J.: Delaying Childbearing: Effect of Age on Fecundity and Outcome of Pregnancy, *British Medical Journal*, 1991/302, 1361–1365.

empirikusan támasztja alá Björklund⁵⁷ azon megállapítása, hogy a nyugat-európai háztartási adatok esetében tipikusan negatív összefüggés áll fenn a nők iskolai végzettsége és a termékenység között.⁵⁸ Mivel azonban ez a jelenlegi elemzés nem veszi figyelembe a nők házassági és foglalkoztatási előzményeit, a modell nem veszi figyelembe sem a nők foglalkoztatási státuszát, sem a partnerek iskolai végzettségét. Mivel az iskolai végzettség befolyásolhatja a termékenységet a foglalkoztatási lehetőségek különbségein keresztül ez a modell egy csökkentett formájú modellnek tekinthető.⁵⁹ Az országszintű kovariánsokat jeleníti meg a $Z_c(t)$ változó. Konkrétan a családpolitikai kiadási változót a gyermekekénti járó átlagos juttatások logaritmusait, a csecsemőre jutó átlagos anyasági és szülői szabadságot, valamint az átlagos gyermekgondozási támogatást jelenti gyermekeként a foglalkoztatott nők esetében.

Ez a kutatás tehát azt feltételezi, hogy a nők termékenységi döntéseit befolyásolja az a támogatás, amelyen keresztül a családpolitikai programok nemzeti kiadásai befolyásolják a termékenységre vonatkozó döntések kimenetelét. Ennek az összefüggésnek az azonosítása áll végső soron Kalwij empirikus elemzése középpontjában.

Az állami ösztönzők hatásait a gyermekvállalásra – valós, megalapozott következtetések levonása mellett – közép-, illetve hosszú távon mérhetjük. Ehhez a tanulmányunk első részében vizsgált termékenységi arányszámok alakulását, és az azokra hatással lévő tényezőket kell mérnünk. Feltételezzük, hogy a mért termékenységi arányszám a lakáspolitikai és egyéb állami ösztönzők révén növelhető a természetes termékenységi ráta irányába. Az egészségügyi rendszerből adatokra lenne szükség ahhoz, hogy a természetes termékenységi rátát becsülni tudjuk.

Természetesen, a második demográfiai átmenet időszakától kezdve tény, hogy a születésszabályozás okán a termékenység felső korlátját a szándékolt termékenység határozza meg. Ennek társadalomszociológiai és közgazdasági vetületei vannak. Jelen tanulmány szerzői egy átfogó szociológiai felmérést javasolnak, amelyben a szándékolt gyermekvállalásokat napjainkban alakító tényezőket tárják fel, továbbá azokat a folyamatokat, amelyek révén e tényezők – gazdaságpolitikai ösztönzőkkel – befolyásolhatók. Elméleti kutatásaink alapján e tényezők az alábbiak:

1. A család társadalom-szociológiai beágyazottsága:
 - a házasságkötéseket és azok időzítését befolyásoló tényezők;
 - a házasságban élő, szülőképes korú nők aránya;
 - az egyéb együttélési formák társadalmi elfogadottsága, időtartama;
 - a nem házasságban, de kapcsolatban élő, szülőképes korú nők aránya;
 - a szülőképes korú nők gyermekvállalási szándékai; korcsoportok szerinti bon-
tásban;

⁵⁷ BJÖRKLUND Anders: Does Family Policy Affect Fertility?, *Journal of Population Economics*, Vol. 19, 2006, 3–24.

⁵⁸ GUSTAFSSON, Siv – KALWIJ, Adriaan: Education and Postponement of Maternity: Economic Analyses for Industrialized Countries, *European Studies of Population*, Vol. 15, Dordrecht: Kluwer Academic Publisher, Springer, 2006.

⁵⁹ KALWIJ, Adriaan: The Effects of Female Employment Status on the Presence and Number of Children, *Journal of Population Economics*, 2000/13, 221–239.

- a további gyermekvállalásra vonatkozó szándékok;
 - az örökbefogadás megítélése.
2. Szociális ellátórendszerek által nyújtott előnyök, szolgáltatások:
 - terhesgondozás;
 - bölcsőde, óvoda (van-e, milyen közel van, meddig van nyitva);
 - sérült gyermekek ellátása;
 - táppénz;
 - gyes, gyed;
 - gyermek egészségügyi ellátás;
 - védőnői szolgálat.
 3. Lakáshoz jutás, munkavállalás:
 - a lakáshoz jutás és lakásfenntartás költségei;
 - a CSOK általi igénybevételek mennyiben javították a családok lakáskörülményeit.

Olyan részletes, nagymintás adatgyűjtést, amely alapján a fenti kutatási kérdések megvizsgálhatóak, a Népeségtudományi Kutatóintézet végzett utoljára 2012–2013 fordulóján. Magyarország lakóira reprezentatív, az „Életünk fordulópontjai” vizsgálat keretében 6102 olyan személyt (nőket és férfiakat) kérdeztek többek között a gyermekvállalási szándékaikról.⁶⁰ A válaszadóktól azt is megkérdezték, hogy abban a döntésben, hogy vállal-e gyermeket vagy sem, saját megítélése szerint mennyire játszanak szerepet különféle tényezők, például a lakáshelyzet. Az eredményekből látszik, hogy a gyermekvállalási terveikben bizonytalanok a legnagyobb arányban az anyagi helyzetüket jelölték meg, mint ami nagyon fontos szerepet játszik abban, hogy ténylegesen vállalják-e a tervezett gyermeket. A válaszadók mintegy 30%-a nyilatkozott így. A mindenképpen gyermeket tervezők a gyermekvállalási döntésükben nagyon fontos szempontként a partnerkapcsolatuk minőségét nevezték meg a legnagyobb arányban. Ezt követte fontossági szempontból a partner egészségi állapota, valamint a válaszadók és partnerük munkahelyi kilátásai. Ezután következett fontossági sorrendben a lakáshelyzet, amelyet a válaszadók 23%-a jelölt meg nagyon fontos tényezőnek a gyermekvállalás tekintetében. Ezek az eredmények azt támasztják alá, hogy a gyermekvállalás szempontjából a lakáshelyzet lényeges, de nem ez a legfontosabb tényező. Ezt igazolják Sági et al. – már hivatkozott⁶¹ – kutatási eredményei, amelyeket négy évvel később, már a CSOK bevezetése után állapítottak meg.

A Népeségtudományi Kutatóintézet 2016. január végén 1200 fős országos reprezentatív mintán vizsgálta az intézkedés fogadtatását. Az eredményeik azt mutatják, hogy a CSOK-ról a válaszadók 88%-a hallott már, ezzel – szemben például az igen alacsony ismertségű

⁶⁰ Az „Életünk fordulópontjai” kutatásról számol be részletesen többek között a KSH (2016): *Életünk fordulópontjai* kiadványa, 2016. november 15.; Szerk. MURINKÓ Livia – SPÉDER Zsolt (2016): Felhasználói kézikönyv az életünk fordulópontjai panelkutatás 1–4. hullámához KSH Népeségtudományi Intézet, *Kutatási Jelentések*, 97., valamint idézet a *KORFA Népesedési Hírlevél* 2015. szeptemberi számából 1–2. (szerk.: KAPITÁNY Balázs)

⁶¹ SÁGI-TATAY-LENTNER-NEUMANNÉ: *i. m.*

CSED-del – igen hamar bekerült a közismert családtámogatási formák közé. A kutatás eredménye szerint január végén a magyar közvélemény többsége támogatóan nyilatkozott a CSOK-ról. A válaszadók 72%-a egyetértett az intézkedéssel (24% nem értett egyet, 4% bizonytalan volt). Ugyanakkor a polgárok már bizonytalanabbak voltak, amikor arról kérdezték őket, hogy szerintük lesz-e érzékelhető népesedési hatása az intézkedésnek.⁶²

5. A LAKHATÁSSAL KAPCSOLATOS KÖLTSÉGVETÉSI KIADÁSOK ALAKULÁSA

A lakhatással kapcsolatos költségvetési kiadások számbavétele és elemzése manapság nem igazán egyszerű feladat, mivel a lakhatási kiadások a magyar költségvetésben több fejezetben és sokszor nehezen elkülöníthetően jelennek meg, ám a gyermekvállalást, illetve a gyermeknevelést befolyásolják.

1. táblázat • *A költségvetés lakhatási típusú kiadásai 2013-ban és 2017-ben (milliárd forintban)*

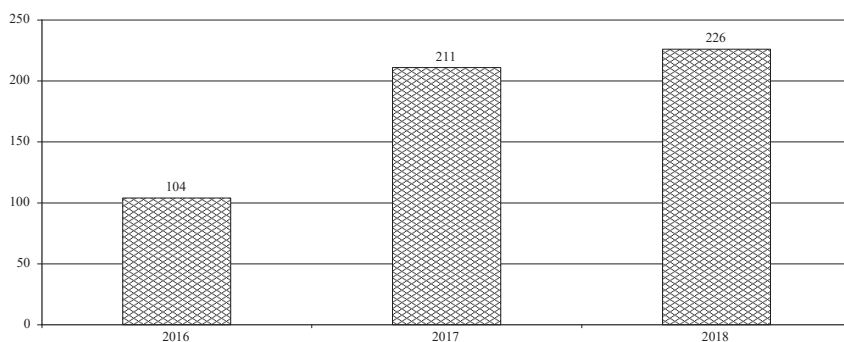
Kiadási tételek	2013	2017
Családi Otthoneremtési Kedvezmény (CSOK)	–	94,9
Kedvezményes kamattámogatású kölcsön (3+ gyerekkel, újonnan épített lakóingatlanra igényelt CSOK mellé)	–	4,3
Adóvisszatérítési támogatás	–	28,0
Régi (2000–2004 közötti) hitelek kamattámogatása	58,8	–
Lakás-takarékpénztárak támogatása	35,5	54,4
Lakásfenntartási és adósságkezelési támogatás	23,6	–
Devizahitelek megsegítése – gyűjtőszámla	19,6	–
Devizahitelek megsegítése (Nemzeti Eszközkezelő)	13,0	33,0
Lakásépítési támogatás (szocpol)	10,2	–
Egyéb (minisztériumi fejezetekben lévő programok, garanciák, további támogatások)	10,2	26,7
Hajléktalanok támogatása	8	8
Gyermekvédelmi lakásalap	1,7	1,54
Devizahitelek megsegítése (Ócsai program)	1,5	–
Mindösszesen	182,1	257,04

(Forrás: saját összeállítás, és A Város Mindenkié... i. m. adatai és költségvetési adatok alapján, 2018)

⁶² KAPITÁNY: Lakáshelyzet és gyermekvállalás... i. m.

Ennek oka elsősorban az, hogy a lakhatás feltételeinek alakításával kapcsolatos feladatok továbbra is több minisztérium között oszlanak meg: a Belügyminisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium között. A lakáspolitikai kormányzati kompetencia- és felelősségi struktúrája jelenleg nehezen nyomon követhető, nem igazán átlátható. Összességében 2013-ban a lakhatással összefüggő éves költségvetési kiadások 182,1 milliárd forintot tettek ki. Ez az összeg ahhoz képest, amelyet a lakhatás játszik a magyar gazdaság és társadalom életében, meglehetősen csekély. Ráadásul a lakhatással kapcsolatos kiadások között kimagaslóan legnagyobb tételt a korábban felvett hitelekkel összefüggő kiadások (régii hitelek kamattámogatása, devizahitelek megsegítése stb.) jelentették. Mindez jól tükrözte azt, hogy 2013-ban a magyar lakáspolitikai középpontjában a devizahitelek megsegítésére vonatkozó programok álltak, amelyek mindegyikének végrehajtása fontos volt. Joggal vetődött fel azonban a kérdés elsősorban persze a szakma képviselőiben és a megannyi érintettben, hogy miért nem ad több pénzt az állam a lakhatási problémák megoldására, amikor nyilvánvalóan több kellene, és miért ad pénzt az állam sok mindenre, amire lényegesen kevésbé kellene. Jelentős változások történtek 2017-re, egyrészt közel 75 milliárddal nőtt a lakástámogatásokra szánt kiadások összege a 2013. évi 182,1 milliárd forintról 257,04 milliárd forintra, valamint a magyar lakáspolitikai középpontjába a devizahitelek megsegítése után az otthoneremtés került.

Az Állami Számvevőszék a lakásépítési támogatások előirányzatait számításokkal alátámasztottnak, ezért megalapozottnak ismerte el a következők szerint.⁶³ A lakástámogatások alcímen a 2018. évi költségvetési törvényjavaslatban 25,3 milliárd forint működési kiadást és 201 milliárd forint felhalmozási kiadást, összesen 226,3 milliárd forintot irányoztak elő. A 2018. évi előirányzat 15,0 milliárd forinttal (7,1%-kal) magasabb az előző évi eredeti előirányzatnál. A lakástámogatásokra fordított kiadásokat mutatja be a 4. ábra.



4. ábra • A lakástámogatások előirányzatainak alakulása (milliárd forint)
(Forrás: saját szerkesztés a Vélemény a 2018. évi költségvetésről... i. m. adatai alapján)

⁶³ Vélemény a 2018. évi költségvetésről. Vélemény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról, Állami Számvevőszék, 17085. T/15381/10, 2017. május 12.

A lakástámogatások alcímen belül a legfontosabb támogatási formák közé tartozik a 2016 februárjában bevezetett családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK), a lakás-takarékpénztári támogatás, valamint az adó-visszatérítési támogatás. Az egyes támogatási formákat elemenként külön-külön megtervezték, számításokat, előrejelzéseket készítettek az igénylők, illetve az igénybe vevők számára és az igénylés jellemzőire vonatkozóan. A CSOK 2018. évre tervezett összegéhez 12 ezer új lakást vásárló igénylővel, illetve 22 ezer használt lakást vásárló igénylővel számoltak. E célra összesen 126,7 milliárd forint áll majd rendelkezésre. A lakás-takarékpénztári megtakarítások állami támogatása az előző évi tendenciák, illetve a 2017. január–március havi teljesítési adatok alapján jelentős növekedéssel számolva a 2017. évi 54,4 milliárd forintnál lényegesen magasabb, a 2018. évre 71,1 milliárd forint összeggel tervezték meg. Az igénybevételi adatok és az előrejelzések alapján látható, hogy a lakástámogatások 2017. évhez képest tervezett növekményét a lakás-takarékpénztári megtakarítások állományának növekedése köti majd le. A CSOK támogatások nyújtásánál fontos szempontot jelent, hogy az ingatlanpiacon az állami által generált keresletnövekedés vegye figyelembe a kínálat viszonylagos lassú reagáló képességét és ezáltal ne járjon jelentős ingatlan árnövekedéssel. A lakáspiaci tendenciák élénkületet mutattak 2016-ban. A felépült új lakások száma 9994 volt (31%-os növekedés az előző évhez képest), illetve a kiadott lakásépítési engedélyek és az új lakások építésére vonatkozó bejelentések száma 31 559 volt, több mint két és félszerese a 2015. évinek. A lakásépítési engedélyek számának gyors emelkedése az építési kedv élénkülését jelzi, azonban ennek hatása jellemzően 2018-tól érezheti a hatását a lakáspiacon. A CSOK támogatás fontos ingatlanpiaci befolyásoló eszköz a kormány részéről, amellyel a keresleti oldal befolyásolható. Az adó-visszatérítési támogatást a számítások szerint hatezren veszik igénybe. A 2018. évre 25,5 milliárd forint adó-visszatérítési támogatással számoltak. Az előirányzat 2018. évi értéke alátámasztott. Felülről nyitott kiadási előirányzatként célszerű figyelembe venni, hogy az egyes lakástámogatási formáknál az igénylési feltételek változatlansága esetén növeli a kiadási előirányzat túllépésének kockázatát.

Az új lakások építésére a kormányzat évről évre egyre nagyobb támogatást biztosít, de úgy tűnik, a kormányzat jelenleg a szociális bérlakások drasztikus csökkenésére, a megfizethető városi bérlakások hiányára, a lakásmobilitás elősegítésére, a szegénytelepek felszámolására, a lakásköltségek megfizethetőségére, a lakásállomány energiahatékony és általános minőségi megújítására, valamint a gazdaságélénkítő építkezések kérdéseire azok gazdasági és társadalmi jelentőségéhez képest kevésbé összpontosít.⁶⁴

6. ÖSSZEGZÉS

A lakáshelyzet a gyermekvállalás szempontjából egy nagyon fontos tényező, de nem a legfontosabb. Ezt támasztja alá a KSH Népeségtudományi Intézetének felmérésén kívül

⁶⁴ A Város Mindenkié csoport... i. m.

például az is, hogy Magyarországon a hetvenes, nyolcvanas években sokkal nagyobb volt a gyerekvállalási kedv és ennek következtében a termékenységi arányszám is, holott a lakáshelyzet egyáltalán nem volt jobb akkoriban, mint mostanság. Joggal merül fel a kérdés, hogy akkor mi lett rosszabb, illetve mitől romlott ennyire a gyermekvállalási kedv. Kutatásaink alapján arra jutottunk, hogy számos tényező van hatással a termékenység alakulására. Elsősorban a családok társadalmi beágyazottságát növelő tényezők, a szociális ellátórendszer által nyújtott különféle szolgáltatások, a lakáshoz jutás, a munkavállalás lehetőségei. További empirikus vizsgálatokat igényel e tényezők egymásra gyakorolt hatásának és a termékenység alakulására vonatkozó pontos hatásmechanizmusának az azonosítása. Mindezek a további kutatásaink fókuszába kerülnek.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ACS, Gregory: The Impact of Welfare on Young Mothers' Subsequent Childbearing Decisions, *The Journal of Human Resources*, Vol. 31, No. 4, 1996, 898–915.
2. ADSERÀ, Alicia: Vanishing children: from high unemployment to low fertility in developed countries, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 95, 2005, 189–193.
3. A Város Mindenkié csoport (AVM) és a Habitat for Humanity Magyarország (HfHM) elemzése a 2017-es központi költségvetés lakhatási típusú kiadásairól, AVM–HfHM 2016, 18. Idézi MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36, 4. Forrás: <http://feleloskoltsegvetes.hu/media/2016/05/Lakhat%C3%A1s.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
4. BAUGHMAN, Reagan – DICKERT-CONLIN, Stacy: The earned income tax credit and fertility, *Journal of Population Economics*, Vol. 22, 2009, 537–563.
5. BECKER, Gary S. – NIGEL, Tomes: Child endowments and the quantity and quality of children. *Journal of Political Economy*, Vol. 84, No. 4, 1976, 143–162.
6. BJÖRKLUND, Anders: Does Family Policy Affect Fertility?, *Journal of Population Economics*, Vol. 19, 2006, 3–24.
7. BOZSIK Sándor: A lakáshitelezés állami támogatása a rendszerváltás után, *Eszmélet*, 2001/51, 107–121.
8. CAMERON, A. Colin – TRIVEDI, Pravin K.: *Microeconometrics, Methods and Applications*, Cambridge University Press, New York, 2005.
9. CAMERON, Stephen V. – HECKMAN, James J.: Life Cycle Schooling and Dynamic Selection Bias: Models and Evidence for Five Cohorts of American Males, *Journal of Political Economy*, 1998/106, 262–333.
10. CSOK. Családi Otthonteremtési Kedvezmény új lakás vásárlásához, bővítéséhez, EMMI, 2016. Forrás: http://csalad.hu/wp-content/uploads/2016/02/CSOK_A5_szorolap_web1.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
11. DAY, Creina: Fertility and Housing, *CAMA Working Paper*, 34/2015, August 2015. Crawford School of Public Policy and Centre for Applied Macroeconomic Analysis (CAMA), Australian National University (ANU).
12. *Doing Better for Families*, OECD Publishing, Paris, 2011.
13. *Egygyermekes családok is kaphatnak otthonteremtési kedvezményt*, MTI, 2014. december 10. Forrás: www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/csalad-es-ifjusagugyvert-felelos-allamtitkarsag/hirek/elo-kozvetites-kormanyoszovivoi-tajekoztato-20141210 (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
14. *Életünk fordulópontjai* kiadvány, KSH, 2016. november 15.; Szerk. MURINKÓ Lívía – SPÉDER Zsolt (2016): Felhasználói kézikönyv az életünk fordulópontjai panelkutatás 1–4. hullámához KSH Népeségtudományi Intézet, *Kutatási Jelentések*, 97., valamint idézet a KORFA Népesedési Hírlevél 2015. szeptemberi számából 1–2. (szerk.: KAPITÁNY Balázs)
15. *European Policy Brief. Policies for Families: Is there a best practice?*, European Commission, 2016. december.
16. FAIRLIE, Robert W. – LONDON, Rebecca A.: The effect of incremental benefit levels on births to AFDC recipients. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16, 1997, 575–597.
17. F. SZABÓ Kata: Drágulást vagy áresést hoz a CSOK? Mozgolódás az ingatlanpiacon. *Vasárnapi Hírek*, 2016. január 9. Idézi MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36, 4. Forrás: www.vasarnapihirek.hu/fokusz/mozgolodas_az_ingatlanpiacon (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
18. FÖLDHÁZI Erzsébet: Magyarország népességének várható alakulása 2060-ig – különös tekintettel a nemzetközi vándorlásra, *Demográfia*, 2014/4, 241–269.
19. GUSTAFSSON, Siv – KALWIJ, Adriaan: Education and Postponement of Maternity: Economic Analyses for Industrialized Countries, *European Studies of Population*, Vol. 15, Dordrecht: Kluwer Academic Publisher, Springer, 2006.

20. HAMVAY Péter: Interjú. „A CSOK lehet a Fidesz frankhitele”. Szikra Dorottya társadalomtudós az új otthontámogatási intézkedésekről. *Magyar Narancs*, 2016/3. Idézi MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36, 4. Forrás: <https://magyar-narancs.hu/belpol/a-csok-lehet-a-fidesz-frankhitele-97938> (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
21. HEGEDŰS József: Lakáspolitikai és a lakáspolitikai korlátai, *Esély*, 2006/5, 65–100. Idézi MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36, 1–2.
22. HEGEDŰS József: Lakáspolitikai és társadalmi kirekesztődés – az elmúlt 20 év lakáspolitikai tanulságai, *Hajléktalanokért*, 2010. 11. Idézi MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36, 1–2. Forrás: www.hajlektalanokert.hu/dokumentumok/tanulmanyok/kirekesztes_HJ_eloadas091122.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
23. HORVÁTHNÉ KÖKÉNY Annamária – MÁTÓ Netta: Állami részvétel az otthonteremtésben, *Economica*, 2011/11, 44–56. Idézi MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36, 2.
24. KALWIJ, Adriaan: The Effects of Female Employment Status on the Presence and Number of Children, *Journal of Population Economics*, 2000/13, 221–239.
25. KALWIJ, Adriaan: The Impact of Family Policy Expenditure on Fertility in Western Europe, *Demography*, 2010/2, 503–519.
26. Szerk. KAPITÁNY Balázs: *Demográfiai fogalomtár*, KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, Budapest, 2015.
27. KAPITÁNY Balázs: Lakáshelyzet és gyermekvállalás: fontos, de nem a legfontosabb. A CSOK termékenységi hatásairól, *KORFA Népesedési Hírlevél*, 2016/1. Idézi MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36, 4.
28. KELM, Hanna: Are Women in Family Business Supported Enough by the Polish Family Policy? „Firmy rodzinne – zarządzanie, rozwój, przedsiębiorczość”, *Przedsiębiorczość i zarządzanie*, 2018/7, part II, 483–498.
29. KELM, Hanna: *New Trends in the Development of Work-Family Policies, Gender and Care – Causes, Dynamics and Consequences*, ESPAnet Conference Paper, Hamburg, 2018.
30. KOLTAI Luca szerk. (2014): Éves jelentés a lakhatási szegénységről – 2013. *Habitat*, 2014. 55.
31. *Korfa Népesedési Hírlevél*, 2015. szeptember.
32. KOVÁCS Tamás – NOVOSZÁTH Péter: Láttelet kitörési pontokkal a jelenlegi magyar népesedési- és foglalkoztatási helyzetről. In: szerk. BESZTERI Béla – MAJOROS Pál: *A huszonegyedik század kihívásai és Magyarország jövőképe*, a 2011. május 23-án Komáromban rendezett tudományos konferencia előadásai. Komárom, Magyarország, Veszprém, MTA VEAB, 2011, 129–134.
33. Lakás- és üdüléépítés (1960–), KSH, 2018. Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hoszu/h_zrs001.html (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
34. Lakossági hitelezés, 2014. *Statistikai Tükör*, 2015/26, 2015. április 17. Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/lakashitel/lakashitel1412.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
35. Lakossági hitelezés, 2015. *Statistikai Tükör*, 2016. április 15. Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/lakashitel/lakashitel1512.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
36. LENTNER Csaba: A lakossági devizahitelezés kialakulásának és konszolidációjának rendszertani vázlat, *Pénzügyi Szemle*, 2015/3. 305–318.
37. MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36.
38. MILLIGAN, K.: Subsidizing the Stork: New Evidence on Tax Incentives and Fertility. *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, Vol. 87, No. 3, 2005, 539–555.
39. *Növekedésnek indult az építőipar*, MTI, 2014. december 11. Forrás: www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/hirek/novekedesnek-indult-az-epitoipar (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
40. Szerk. MURINKÓ Livia – SPÉDER Zsolt: Felhasználói kézikönyv az életünk fordulópontjai panelkutatás 1-4. hullámához KSH Népeségtudományi Intézet, *Kutatási Jelentések*, 2016/97.
41. NOVOSZÁTH Péter (2015): A lakásépítés finanszírozása és a pénzügyi stabilitás – Vissza a kezdetekhez? In: szerk. LENTNER Csaba: *A devizahitelezés nagy kézikönyve*, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2015, 223–274.

42. NOVOSZÁTH Péter (2018): Munkaerőhiány az Európai Unióban, In: szerk. AUER Ádám – BERKE Gyula – GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére – Liber Amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 707–712.
43. OLÁH, Livia Sz.: Changing families in the European Union: trends and policy implications. *Families And Societies Working Paper*, 2015/44.
44. Otthonteremtés 2015, 2015. Idézi MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36, 2. Forrás: www.lakasepitesert.hu/upload/Otthonteremt%C3%A9s%202015_teljes_al%C3%A1%C3%ADrt.PDF (A letöltés dátuma: 2017. 11. 20.)
45. PETZ Raymund: A CSOK hatása a termelők várakozásaira, GKI Gazdaságkutató Zrt., 2016. június 1. Forrás: www.gki.hu/wp-content/uploads/2016/05/CSOK_lakasepites.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
46. Eds. RINDFUSS, Ronald R. – CHOE, Minja Kim: *Low Fertility, Institutions, and their Policies Variations Across Industrialized Countries*, Springer, New York, 2016.
47. ROSENZWEIG, Mark R.: Welfare, marital prospects, and nonmarital childbearing, *Journal of Political Economy*, Vol. 107, No. 6, 1999, 3–32.
48. ROTHKIRCH, Anna – MIETTINEN, Anneli: Childlessness in Finland. In: eds. KREYENFELD, Michaela – KONIETZKA, Dirk: *Childlessness in Europe: Contexts, Causes, and Consequences*, Demographic Research Monographs, (A series of the Max Planck Institute for Demographic Research). Springer, Cham, 2017.
49. SÁGI, Judit – LENTNER, Csaba – TATAY, Tibor: Family Allowance Issues – Hungary in Comparison to Other Countries, *Polgári Szemle*, 2017/4018/14, 290–301.
50. SÁGI Judit – TATAY Tibor – LENTNER Csaba – NEUMANNÉ Virág Ildikó: A család- és otthonteremtési adókedvezmények, illetve támogatások egyes hatásai, *Pénzügyi Szemle*, 2017/4, 173–189.
51. Sokan ráfáztak már a csokra, Napi.hu, 2016. május 9. Idézi MÁTÉ Olga (2016): Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK). *Infojegyzet*, 2016/36, 4. Forrás: www.napi.hu/magyar_vallalatok/sokan_rafasztak_mar_a_csokra.614386.html (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
52. Szerk. SPÉDER Zsolt: *Család és népesség – itthon és Európában*, KSH Népeségtudományi Kutatóintézet – Századvég Kiadó, Budapest, 2003.
53. STEFÁN-MAKAY Zsuzsanna: A francia családi adózás és annak demográfiai hatásai, *KORFA Népesedési Hírlevél*, 2010/1.
54. STEFÁN-MAKAY Zsuzsanna: A franciaországi családpolitika és a magas termékenység összefüggése, *Demográfia*, 2009/4, 313–348.
55. *Taxing wages*, OECD Publishing, Paris, 2017.
56. *Teljes termékenységi arányszám alakulása (1990–2016). Egy nőre jutó gyermekek száma*, KSH, 2018. Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdde220.html (A letöltés dátuma: 2017. 11. 13.)
57. THÉVENON, Olivier: Family Policies in OECD countries: A Comparative Analysis, *Population and Development Review*, 2011/2, 57–87.
58. THÉVENON, Olivier – NEYER, Gerda: Family policies and their influence in fertility and labour market outcomes. In: eds. THÉVENON, Olivier – NEYER, Gerda: *Family policies and diversity in Europe: The state-of-the-art regarding fertility, work, care, leave, laws and self-sufficiency*, *Families And Societies Working Paper*, 2014/7, 2–13.
59. Van NOORD-ZAADSTRA, B. M. – LOOMAN, C. W. N. – ALSBACH, H. – HABBEMA, J. D. F. – TE VELDE, E. R. – KARBAAT, J.: Delaying Childbearing: Effect of Age on Fecundity and Outcome of Pregnancy, *British Medical Journal*, 1991/302, 1361–1365.
60. *Vélemény a 2018. évi költségvetésről. Vélemény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról*, Állami Számvevőszék, 17085. T/15381/10, 2017. május 12.
61. WHITTINGTON, Leslie A.: (1992): Taxes and the family: the impact of the tax exemption for dependents on marital fertility, *Demography*, 1992/2, 215–226.

Prof. Dr. Lentner Csaba (lentner.csaba@uni-nke.hu) egyetemi tanár a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Közpénzügyi Kutatóintézetének vezetője. A Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen (ma Budapesti Corvinus Egyetem) szerzett közgazdász diplomát, majd ugyanitt egyetemi doktori fokozatot. 1995-ben a közgazdaságtudományok kandidátusává avatták az MTA-n. Címzetes egyetemi tanár a Szent István Egyetemen, egyetemi magántanár a Kaposvári Egyetemen. Tudományos kutatómunkát végzett a párizsi Sorbonne Egyetemen, a pekingi Minzu Egyetemen, a Bank of Englandnél, a Fed washingtoni székhelyén és Cambridge-ben. 2013-ban Wekerle Sándor Tudományos Életműdíjjal tüntették ki a közpénzügyi gondolkodás megújítása és tudományos rendszertanba foglalása érdekében kifejtett iskolateremtő tevékenységéért. 2018-ban a Magyar Érdemrend tisztikeresztje állami elismerésben részesült a pénzügyi és közgazdaságtudományi fejlődés terén vitt tudományos munkájáért. Tagja az MTA Jövőkutatási Bizottságának, elnökhelyettese a Gazdálkodási és Tudományos Társaságok Országos Szövetségének, a PADA vezető kutatója.

Dr. Novoszáth Péter (novoszath.peter@uni-nke.hu) okleveles közgazdász, a közgazdaságtudományok kandidátusa. Munkatapasztalatait előbb az üzleti szektorban, majd a közszférában, azután a felsőoktatásban és felnőttképzésben szerezte. A Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának egyetemi docense, a Közpénzügyi Kutatóintézet kutatója. Több mint százötven tudományos dolgozata jelent meg eddig itthon és külföldön, a hivatkozásainak a száma is meghaladja a százat.

Dr. habil. Sági Judit (sagi.judit@uni-bge.hu) egyetemi docens a Budapesti Gazdasági Egyetemen. Szakterülete a vagyontervezés és a családpolitikai támogatások állam-pénzügyi feltételrendszerének vizsgálata. Oktatói tapasztalattal rendelkezik Pénzügyek, Banktan, Vállalati pénzügyek, Adózás és Vezetői számvitel tárgyaknál, amelyeket többnyire angol nyelven oktat BA és MA képzésekben, a pénzügyi szolgáltatások specializáció felelőse. Projektfinanszírozási tapasztalattal rendelkező könyvvizsgálói tanácsadó. Számos európai egyetemen volt meghívott előadó, banktan és pénzügyi tantárgyakból, illetve részt vett több nemzetközi tananyagfejlesztési projekteken. A Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem (ma Budapesti Corvinus Egyetem) pénzügyi szakirányán 1996-ban végzett, később tőzsdei szakvizsgát is tett. 2006-tól a Szent István Egyetem által odaítélt Gazdálkodás és Szervezéstudományok doktora, PhD-fokozattal rendelkezik.

Mélypataki Gábor

A CIVIL KÖZSZOLGÁLAT TERJEDELMÉNEK HATÁRAI¹

The Limits of the Area of Civil Service

Dr. Mélypataki Gábor PhD, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Civilisztikai Tudományok Intézete, melypataki.gabor@gmail.com

A tanulmány célja, hogy bemutassa a civil közszolgálat területét. Ehhez meg kell vizsgálnunk azokat a határokat, amelyek elválasztják a munkajogtól és a hivatásos közszolgáltatástól. Ez a tanulmány az egyik első lépése egy posztdoktori kutatásnak, amely a közszolgálat munkaiügyi kapcsolataival foglalkozik. Először a vizsgált terület kijelölése szükséges. Ebben az esetben azonban több probléma is felmerül. Az egyik legfontosabb, hogy „mozgó határokról” beszélünk. Az állam közszolgálati tevékenysége ugyanis nem korlátozódik csak a közigazgatásra. A munkaiügyi kapcsolatok erőssége pedig összefüggésben azzal, hogy munkaviszonyról vagy közszolgálati jogviszonyról beszélünk-e. A közszolgálati jogviszonyokban nehezebben érvényesíthetőek a munkaiügyi kapcsolatok.

KULCSSZAVAK:

hivatásos közszolgálat, közszolgálati jog, munkajog, munkaiügyi kapcsolatok

The goal of this paper is to present the area of civil service. To do so, we need to research the limits that separate civil service from labour law and public service. This paper is one of the first steps in a post-doctoral research which deals with relations between labour law and the civil service. The designation of the researched area is needed first. In this case more problems arise. The most important one is that we can speak about “moving borders”, because the civil service activity of the state is not limited only to administration and the strength of labour relations is related to what we speak about: labour law relation or civil service law relation. In civil service law relations labour relations can be validated harder.

KEYWORDS:

civil service law, labour law, public service law, labour relation

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Egyed István Posztdoktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

1. BEVEZETÉS

A közszolgálat fogalmának terjedelmével az utóbbi időszakban több írás is foglalkozott.² A szerzők munkajogi és közigazgatási jogi oldalról is megközelítették a témát. A téma folyamatos napirenden tartásáról mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó gondoskodik. Az utóbbi években jelentős mértékű változások mentek végbe ezeken a területeken. Ezek a változások jelentős mértékben kihatnak az állami foglalkoztatotti állomány munkajogi és egyéb helyzetére is. A szolgálati viszonyokat érintő módosulások nemcsak anyagi jogi, hanem eljárásjogi szabályok formájában is megvalósultak. Ezek a megváltozott jogszabályok pedig nemcsak az egésznek tekintett közszolgálati jogban hoztak változásokat, hanem annak az egyes elemeit is teljes mértékben befolyásolták.

Természetesen a közszolgálati jog többfajta felosztása ismeretes a szakirodalomban, de ebből mi a jelen tanulmányban a legklasszikusabbat emelnénk ki. A legklasszikusabb felosztás a civil közszolgálat és a hivatásos közszolgálat kifejezések mentén választja ketté a vizsgált területet. Ebben a dolgozatban a közszolgálati állomány legnagyobb részét kitevő civil közszolgálatot fogjuk megvizsgálni. Ennek több oka is van. Az egyik, hogy a már korábban említett változások jelentős részben a civil közszolgálatot érintették. A másik oka pedig, hogy ez az elemzés egy olyan posztdoktori kutatás egyik állomását jelenti, amely a munkaügyi kapcsolatoknak a közzsféra területén való érvényesülését vizsgálja. Ebből kifolyólag ez a tanulmány a vizsgált személyi körök egyik típusú lehatárolásának is minősül majd. A későbbiekben a munkaügyi kapcsolatok terjedelmének a vizsgálatát szeretném párhuzamba állítani azzal, hogy a vizsgált jogalanyok a civil vagy éppen a hivatásos állományhoz tartoznak. A jogszabályi keretek adottak a közszolgálat vizsgálatához, azonban ezeknek a részletes vizsgálatához a terjedelmi korlátok nem elegendőek. Elsősorban az elméleti megközelítést szeretném a jelen írásomban bemutatni. A konkrét jogi környezet bemutatására egy másik tanulmányban vállalkoznék.

2. A CIVIL KÖZSZOLGÁLAT, A HIVATÁSOS KÖZSZOLGÁLAT ÉS A MAGÁNSZEKTOR ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A kiindulópontunk lehet, hogy a közszolgálatban dolgozók mind az állam valamilyen megtestesítésében vesznek részt. Egyesek azáltal, hogy közhatalomgyakorlás keretében hivatalnokként hatósági határozatokat hoznak, mások az állami szolgáltatásokat testesítik meg

² Lásd többek között: KUN Attila – PETROVICS Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In: szerk. HAZAFI Zoltán: Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2014; MÉLYPATAKI Gábor: The state as an employer – Does it personalize a public authority or an owner?. In: szerk. KÉKESI Tamás: *MultiScience – XXXI. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference. Miskolc, Magyarország, 2017. 04. 20. – 2017. 04. 21.* Miskolc, Miskolci Egyetem, 2017, 1–5; JAKAB Nóra: On the significance of the employee status and of the personal scope of labour law regulation, *Zbornik Radova Pravni Fakultet, Novi Sad*, 2016/3, 1001–1014.

pedagógusként, és megint mások katonai szolgálatot teljesítve védelmi feladatokat látnak el. Szorosabban vagy lazábban, de mindannyian kötődnek az államhoz. A kötődés mértéke jelentős mértékben befolyásolhatja azt, hogy milyen jellegű jogviszony van a közszolgálat és az állam között. Ennek a kérdésnek egy további apropóját jelenti, hogy a civil közszolgálat milyen módon különíthető el a magánszektortól. Az állam ugyanis az egyes közszolgálati funkcióit magánjogi jogviszonyokban foglalkoztatott személyeken keresztül valósítja meg. Egy mai napig tartó vita, hogy azon állami alkalmazottak, akik a 2012. évi I. tv. (továbbiakban Mt.) hatálya alatt végzik munkatevékenységüket, közszolgálatnak minősülnek-e vagy sem. A kérdés megválaszolásánál mindenféleképpen vizsgálnunk kell azt, hogy az ő munkájuknak a megfizetése is a költségvetésből történik,³ és közfeladatot látnak-e el.

Mind a három alkalmazotti kör valamilyen módon összekapcsolódik és jelentős mértékben függ az elhelyezkedése az általánosan elfogadott közszolgálat-fogalomtól. Ahhoz, hogy a tanulmány tárgyául szolgáló civil közszolgálatot pozícionálni tudjuk először a hivatásos közszolgálattal, majd az állami magánszektoralal kell összevetnünk.

2.1. A civil közszolgálat és a hivatásos közszolgálat jellemzői

A felosztás egyik alapját jelenti Linder Viktória szerint, hogy a hivatásos szolgálati jogviszonyok az állami szuverenitáshoz erősebben kötődő érzékeny területek, amelynek a politikától és mindenféle beavatkozástól való függetlenségét meg kell őrizni.⁴ Véleménye szerint ez azokban az országokban is így van, amelyek a munkaköralapú nyitott közszolgálatot preferálják a zárt rendszerekkel szemben. Ez lényegében feltételezi azt, hogy a hivatásos szolgálati viszonyok sokkal szorosabban kötődnek az állam funkcióihoz, mint a civil közszolgálat elemei. Ehhez azért hozzá kell tennünk, hogy annak a meghatározása, hogy a közszolgálat mely elemei azok, amelyek ezekhez az állami funkciókhoz erősebben kötődnek mindig országspecifikusak. Általános tendenciák olvashatók ki a nemzetközi összehasonlításokból.⁵ Az általános tendenciák mentén egy viszonylagos, némely esetekben mozgó határ alakult ki a közszolgálat két területe között.

Felmerül a kérdés, hogy mégis miben más egy civil közszolgálati jogviszony egy hivatásos közszolgálati jogviszonyhoz képest. A kérdés jogosságát az is indokolja, hogy a közszolgálat minden területe összeköttetésben van magával az állammal. A fentiekkel összefüggő további kérdés, hogy mi befolyásolja az egyes szolgálati viszonyoknak az állammal mint foglalkoztatóval való kapcsolatát.

Az egyik ilyen befolyásoló elem lehet a közszolgálati alkalmazottak által ellátandó konkrét feladat vagy munkatevékenység. Az állami feladatok és munkakörök elég sokfélék.

³ GAJDUSCHEK György: A haza szolgálatában? – A közigazgatás reformjai. In: szerk. JAKAB András – URBÁN László *Hegymenet – Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*, Osiris Kiadó, Budapest, 2017, 230.

⁴ LINDER Viktória: *A hivatásos és a civil közigazgatási személyi állomány foglalkoztatási viszonyai nemzetközi összehasonlításban*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2015, 5.

⁵ DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *Civil Service sin the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010.

Azt azonban mindenféleképpen kijelenthetjük, hogy az állam oldalán preferáltak azok a területek, amelyek a védelemre és a legálisan alkalmazható erőszakra specializáltak. Ha ezeket a területeket konkretizálni szeretnénk, akkor a rendőrség, a honvédség lenne az első, amiket említeni kellene. Az említett két szerv mindegyike olyan, amely rendeltetésénél fogva az állam legősibb (külső és belső védelmi) funkcióihoz tartoznak. A külső védelem jelenti a más országokkal szembeni védelmet, a szuverenitás megőrzése érdekében. A belső védelem motivációja is a szuverenitás, amelyet a közbiztonság fenntartásával vagy a belső ellenségek legyőzésével lehet elérni. A védelem és a legális erőszak alkalmazásának fő célja az államnak magának a megőrzése. Ennélfogva természetes, hogy külön személyi csoportot alkotnak a hivatásos szolgálati jogviszonyt ellátó személyek. A különállás alapja, hogy a történelem során a harcosok és katonák mindig is külön társadalmi réteget alkottak. Ez a különállás, még ha napjainkban az esetek többségében jelképes is, de létezik. A különállás napjainkban nem státuszban és társadalmi helyzetben testesül meg, hanem jogviszonyok különbözőségében. A privilégiumok megléte is mára leginkább szociális és jogi jellegű mintsem tényleges társadalmi tényező.

A vizsgálat teljessége okán azonban mindenképpen mellé kell tenni az általunk vizsgálandó másik személyi csoportot is. A civil közzolgálatban dolgozó személyek is a védelem és a legális erőszak eszközeit alkalmazzák. A civil közzolgálatot ellátó tisztviselők egy részének a feladata is a törvényes rend betartatása, cselekvések előírása. A civil közigazgatás által ellátandó feladatok között is található olyan, amelynek védelmi funkciója van. Mi lehet akkor a különbség a két személyi kör között? Van különbség védelem és védelem között, illetve legális erőszak és legális erőszak között? Szerintem a válasz az, hogy van. Véleményem szerint a különbség alapja a közhatalom gyakorlásának a különbözőségében rejlik. A civil közzolgálat a mindennapi élethez kapcsolódó védelmi feladatokat látja el. Ezek a védelmi feladatok nem a klasszikus értelemben vett akár fegyveresen ellátott védelmi feladatok, hanem inkább a társadalmi integritáson és az állami felfogásban realizálódó igazságfelfogáson és egyenlőségen alapulnak. A nevéből adódóan is a civilek életére ható állami döntések vagy tiltások érvényre juttatása, előírások végrehajtásának ellenőrzése. Elsősorban a társadalmi és jogi normáknak való megfelelés kikényszerítése a cél. A civil közzolgálat eszköze a „puha szankciók” alkalmazása. Természetesen relatív, hogy mihez képest tartunk „puhábbnak” vagy éppen rugalmasabbnak egy szankcionálási eszközt. Itt elsősorban nem a büntetések és intézkedések összehasonlításáról beszélek, hanem a két közhatalmat gyakorló réteg által alkalmazható jogkövetkezmények különbözőségéről. A civil közzolgálat képviselői feladataik ellátása során sokkal nagyobb mozgástérrel rendelkeznek, mint a hivatásos közzolgálat tagjai. A nagyobb mozgástér pedig lehetőséget biztosít arra, hogy a jogkövetkezmények alkalmazása is differenciáltabb legyen, ami magában rejti az enyhébb jogkövetkezmények alkalmazásának lehetőségét is.

Mindezekhez hozzá kell tennünk mindazt, hogy az állam nemcsak elvár, hanem szolgáltatást nyújt. A szolgáltató állam koncepciója⁶ pedig egy olyan plusz elem, amelyet a hivatásos közszolgálat nem tud megvalósítani. Azok a jelszavak, amelyek a szolgáltató államot fémjelzik – polgárbarát közigazgatás, ügyfélközpontúság – nem érvényesülnek. A hivatásos területeken ugyanis nem ügyfelekkel találkozunk az ottani szerv munkatársai, hanem olyanokkal, akik valamilyen módon az adott ország külső vagy belső rendjét veszélyeztetik. A hivatásos közszolgálatba tartozó szervezeteknek az elsődleges reakciója a védelem és/vagy az erőszak alkalmazása a veszély elhárítása érdekében az állam mint szuverén egység védelme okán. A fentiekben túl öngazgatási feladatokat lát el, ahol a sajátjai ügyében kell eljárnia. Az öngazgatás lehetősége, a történelmi hagyományok és a hivatásos közszolgálat tagjai által ellátott feladatok jellemzői alapján indokolt, hogy ha a foglalkoztatásukról beszélünk, az egy zárt előmeneteli rendszerben valósul meg. Mindkét fél joggal vár el lojalitást a másiktól. Felmerül a kérdés is, hogy ha nem lenne ennyire kötött a jogviszony, akkor joggal lenne elvárható, hogy az ilyen szolgálatot ellátó személyek az életüket adják az ügyért?⁷

Befolyásolja-e a felek közötti bizalmi viszonyt és a lojalitás mértékét a foglalkoztatási jogviszony típusa? A nyitottabb rendszer automatikusan jelenti-e azt, hogy alacsonyabb fokú a felek közötti intenzitás, és ebből adódóan „rosszabb” minőségű kapcsolatot eredményez? A fenti kérdésekre nehéz lenne egyértelmű választ adni. Meglátásom szerint az állam és a közszolga közötti viszonyt természetesen befolyásolja a kapcsolat minősége, de önmagában a lojalitás fokán nem kellene, hogy olyan nagy mértékben változtasson, és nem feltétlenül lesz rosszabb minőségű a kapcsolat. A különbség abban áll, hogy a civil közszolgálatban az államnak teljesen más a szerepe, mint a hivatásos jogviszonyokban. Ennek oka az, hogy a köz- és a magánigazgatás hatással vannak egymásra. A magánigazgatás működése nem feltétlenül eredményezi az állami önvédelmi mechanizmusok életbelépését. A nagyvállalatoknak szüksége van arra, hogy hatékony magánigazgatási rendszereket dolgozzanak ki saját fenntartásuk érdekében. Ezek nem konkurensei az állami igazgatásnak, de nem is alternatívái. Az állam éppen ezért saját fejlesztése érdekében a magánigazgatási rendszerekből át tud venni elemeket, de akár ahhoz hasonlóan tényleges szolgáltatói jelleggel is el tudja látni a feladatait. Nyitott közszolgálati rendszer segítségével is lehet hatékonyan működtetni az államot. A hivatásos közszolgálat esetében ugyanez a párhuzamosság nem igaz, hiszen a hadászat és a rendészet állami privilégium. Teljesen elképzelhetetlen, hogy egy adott országban magánhadseregek létezzenek békében az állami haderő mellett.

A közszolgálat két típusát nem aszerint kell megkülönböztetni, hogy ki milyen hatalmat gyakorol, hanem hogy az egyes ágaknak mi a funkciója. Milyen kapcsolatot testesít meg

⁶ Lásd részletesebben: *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia*. Forrás: www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_feljesztési_stratégia_.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 09.); JENEI Ágnes: Bevezetés: szolgáltató állam, ügyfélközpontú közigazgatás. In: szerk. BAJNOK Andrea – BERTA Judit – JENEI Ágnes: *Ügyfélszolgálati készségfejlesztés: Tréning háttéranyaga*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2016, 5–6.

⁷ LINDER: *i. m.*, 5.

az állam és az állampolgárok között. Az ellátandó közfeladat jellege a meghatározó, amihez adalékot adhat az állam alkotmányos rendje is.

Ha a közszolgálat két ágát össze kellene hasonlítani, elsősre azt mondhatnánk, hogy mindkét területnek ugyanaz a célja ugyanazon elvek mentén. Az egyes fogalmak azonban más és más tartalommal jelentkeznek, amelyek alkalmasak arra, hogy a közszolgálat egészét két külön személyi állományra ossza fel. A civil közszolgák az állampolgárok mindennapjait befolyásolják direkt módon, a hivatásos közszolgák pedig az állam integritását és szuverenitását óvják a külső és belső veszélyektől, de az ő tevékenységüknek a hatása inkább társadalmi szinten mérhető. Annak az elhatárolása, hogy az állampolgárra vagy a társadalomra van-e inkább hatással egy közigazgatási aktus nem mindig egyszerű megítélni. Ennek okaként jelölhetjük meg azt, hogy egy közigazgatási aktus mind az egyénre, mind a társadalomra hatással van, hogy melyikre milyen mértékben ez változó. Jól jelzi ezt a Demmke–Moilanen szerzőpáros azon kimutatása, hogy a rendőrség elhelyezése a közszolgálatban elég vitatott kérdés.⁸ A tevékenységük közel azonos mértékben hat az egyénekre és a társadalom egészére is, így ez alapján a rendszerben történő elhelyezésükre vonatkozó érveket nehéz komparatív jelleggel vizsgálni. Mindenesetre ezenkívül megállapítható, hogy a nyitott kérdések ellenére az állami funkciók és a közfeladat jellege az, amely a hivatásos és a civil határvonalon elválasztja egymástól a közszolgálat két területét. A jogszabályok pontosan megmondják, hogy melyik szolgáltató vállalói réteg melyik területhez tartozik, de ezek nem kőbe vésett szabályok.

2.2. A civil közszolgálat és a magánszektor jellemzői

Ha a közszolgálat történetét egy folyamatként értelmezzük, akkor egy folyamatos aprózódást vázolhatunk fel. A közszolgálat egészéből először a civil közszolgálat emelkedett ki és vált némileg külön, majd pedig az egyes országokban a civil közszolgálatból is levált több vagy kevesebb elem. Ezek a lemorzsolódások és különválások mindig jeleznek egy párhuzamos jelentős társadalmi változást. Olyan mértékű változást, amelyben az állam attitűdje valamilyen módon megváltozott az egyes közfeladatok ellátásával kapcsolatosan. Ezek az attitűdváltások korszakonként és államonként változóak voltak. Ezen túl az is befolyásolta, hogy zárt vagy nyitott közszolgálati rendszerről beszélünk. A két terület kapcsolatát azonban közszolgálati rendszerektől és típusoktól függetlenül a két szektor közeledése jellemzi a jogi szabályozás területén.⁹

⁸ DEMMKE, Christoph – BOVENS, Mark – HENÖKL, Thomas – LIEROP, K. van – MOILANEN, Timo – PIKKER, Gerolf – SALMINEN, Ari: *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union*, European Commission Bureau of European Policy Advisers, 2007, 67.

⁹ BERCUSON, Brian: *European Labour Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009; MORRIS, Gilian S.: The future of the public/private labour law divide. In: eds. BARNARD, Catherine – DEAKIN, Simon – MORRIS, Gilian S.: *The Future of Labour Law – Liber Amicorum Bob Hepple QC*, Hart Publishing, Oxford–Portland Oregon, 2004.

Amikor a civil közszolgálat és a magánszektor közötti határvonalakat próbáljuk megállapítani, azzal kell szembesülnünk, hogy az állam mint foglalkoztató egy meghasonlott helyzetben találja magát. Ez azoknál a határeseteknél jelentkezik, amikor egyes közfeladatok ellátását az állam, nem a közigazgatáson, hanem a magánjogi szabályok alapján alapított gazdasági társaságokon keresztül valósítja meg. Jellemzően a tömegközlekedés, a postai szolgáltatások azok, amelyek akár privatizációt, akár kiszervezést követően, vagy az állam más jellegű közjogi kivonulása után kerülnek ilyen helyzetbe. Meg kell említeni azonban azt is, hogy nemcsak az állam, hanem az önkormányzatok is hasonló cipőben járnak. Az önkormányzatoknak is van lehetősége közfeladatoknak gazdasági társaságon keresztüli ellátására. A jogalkotó az új Mt. megalkotásakor nem törekedett az ő kizárásukra sem. Az ilyen állami vagy önkormányzati cégeknél dolgozó munkavállalók jogviszonyait egy atipikus munkaviszony keretében sikerült leszabályozni, amely „a köztulajdonban álló munkáltatónál végzett munka” címet viseli a törvényben. A jogviszony atipikus jellegét éppen a foglalkoztató személye adja, és az ezzel járó kötöttebb tartalmú jogviszony is ebből származik. Az előbb említett kötöttség elsősorban a normál munkaviszonyokhoz képest igaz, a közszolgálati jogviszonyokhoz képest sokkal lazább jogviszonyokról beszélünk.

A kérdés pedig a fentiekből adódik: lehet-e ilyen kevésbé kötött jogviszonyt a közszolgálat fogalmába beleilleszteni? Másrészt további kérdés, hogy egyáltalán egy (magánjogi) munkaviszonyt tekinthetünk-e olyan jogviszonynak, amely egy tágran értelmezett civil közszolgálatba beilleszthető. Ha a fenti kérdéseket kibontjuk ugyanazokhoz a részkérdésekhez jutunk, mint a civil közszolgálat és a hivatásos közszolgálat összehasonlításakor (lojalitás, szakmaiság).

A véleményem szerint a képet mindenféleképpen árnyalni kell azzal, hogy azokban az országokban, ahol a nyílt közszolgálati modell érvényesül, ott a hivatali dolgozók jelentős része is munkaviszonyban dolgozik. Itt elsősorban az angolszász országokat és a skandináv megoldásokat kell kiemelni.¹⁰ Nagy-Britanniában kiemelt réteggként a korona szolgáltót kezelik, akik egy különleges státuszú alkalmazotti réteg, a többieket viszont munkajogi alapon foglalkoztatják. Hasonló a helyzet Svédországban is, ahol a kollektív tárgyalásoknak van jelentős szerepe.¹¹ A fentieket szükséges kiegészítenünk Magyary Zoltán alábbi megállapításaival: „Ezért ezek az államok, amikor a hivatásos közszolgálati rendszerre áttértek, nem voltak hajlandók belátni, hogy a public administration miért legyen kevésbé eredményes, mint a private administration, mikor mind a kettő administration.”¹² Ebből adódik az a látszólagos ellentmondás, hogy mivel a vállalatot a profitszerzéssel párosítjuk általában, ezért nem kompatibilis a közszolgálattal, hiszen ezekben az esetekben

¹⁰ Lásd bővebben: HORVÁTH István: *Diagnózis és terápia – Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára*, PhD-értekezés, Budapest, 2006, 113.; WINCHESTER, David – BACH, Stephen: The transformation of public service employment relations in Britain. In: eds. BACH, Stephen – BORDOGNA, Lorenzo – ROCCA, Giuseppe Della – WINCHESTER, David: *Public service employment relations in Europe*, Routledge, London – New York, 1999, 22–23.

¹¹ MÉLYPATAKI GÁBOR: A nyílt és a zárt közszolgálati rendszerek összehasonlítása, *Miskolci Jogi Szemle*, 2010/2, 156.

¹² MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 78.

a magánérdek érvényesülése van előtérben. Magyary Zoltán gondolatmenetéből kiindulva elmondható, hogy attól, hogy valami nem a szó legszorosabb értelmében állami fenn-tartású, az attól még közvetett módon lehet a közigazgatás része: „A nyilvánossági jogú magánintézetek szintén olyanok, amelyek közérdekű szükségletet elégítenek ki, amelyek kielégítését a közigazgatás saját szerveivel nem biztosítja, és amely célra a törvényes elő-írások szerint elfogadja magánosok és a magánvagyon közreműködését. Ezek működése tehát a közigazgatás működését kiegészíti és ezért a közigazgatás azok működéséért teljes felelősséggel tartozik, meg nem felelő működésük esetén a közszükségletnek más úton való kielégítéséről kell gondoskodnia.”¹³

A fentiek érintőlegesen tartoznak a közigazgatáshoz. De Magyary is kiemelte a már többször idézett művében, hogy: „Amint az egyéni cég alakjában működő közüzemek nagy része, pl. a MÁV, a postatakarékpénztár stb., őket az egyszerű kereskedőktől nagyon is megkülönböztető közigazgatási jogállással bír, éppugy a kereskedelmi társaságok alakjában működő közüzemek is lényegesen különböznek közigazgatási vonatkozásaiknál és közigazgatási jogi elemeiknél fogva a tulajdonképpeni kereskedelmi társaságoktól.”¹⁴

A fentiek alapján, némileg aktualizálva a témát, érdemes megkülönböztetni a magánosok által működtetett egyes közszükségletet ellátó intézményeket, és azokat a közzállalatokat, amelyek tényleges közigazgatási feladatokat látnak el. Ha Magyary különbségtételét vizsgáljuk, akkor az elsőt az állam, még ha csak közvetett módon is, de azért akceptálja, mert nem akarta vagy tudta biztosítani az érintett szolgáltatást, a második esetben azonban valamilyen formában részt vesz a működtetésben.

A köztulajdonú vállalatok esetében tehát nem a feladat jellege miatt kell különbséget tennünk a két szektor között, hanem a jogviszony szabályozásának mikéntje miatt. A munkavállalók által ellátandó feladatok, és a munkáltató kiléte elhalványítja azokat a határokat a két szolgálati típus között, amelyeket az eltérő foglalkoztatási megoldások hívtak életre. A határvonalak meghúzása a köztulajdonban álló cég munkavállalója és a közalkalmazott között lehet a legnehezebb. Több esetben szinte nincs is különbség, illetve minimális. Ha mondjuk azt vesszük, hogy a kórházi takarító közalkalmazottként végzi a feladatát, a másik jogviszonyban a takarítónő a köztulajdonban álló munkáltató munkavállalója. Érdemben nincs különbség a két munkatevékenység között. A jogalkotó is kiemeli, hogy az alapvető elv ezen atipikus jogviszony szabályozása kapcsán, hogy szűkítse a munkajog sajátosságából eredő szerződési szabadságot, és ezen munkáltatók vonatkozásában eltérő – kötelező érvényű – szabályokat állapítson meg. Azt már nem teszi hozzá, de valószínűsíthető, hogy ezt abból az okból teszi, mivel az állami/önkormányzati oldal a foglalkoztató, és költségvetésből történik ezen vállalatok működésének a finanszírozása.

A fentiekén túl a határvonalak azért is nehezen értelmezhetők sokszor, mert több, a mai értelemben köztulajdonban működő vállalat által nyújtott szolgáltatást a korábbi korokban tisztviselői jogviszonyban láttak el a szolgálatvállalók. Ezek a hatósági jogkört nem igénylő

¹³ Uo., 218.

¹⁴ Uo., 251.

munkatevékenységek első körben az állami vállalatok feladatkörébe tartoztak a munkajogi szabályok alapján. A rendszerváltozást követően az új Mt. hatálybalépésével kaptak egyedi munkajogi szabályozást. Ezek a változások azonban érdemben nem vitték távolabb a szolgálati jogviszonyoktól jelentős mértékben, ugyanis a közalkalmazottakra vonatkozó szabályok egyre inkább közelítenek a munkajogi szabályokhoz.

3. ÖSSZEGZÉS

A fenti megfogalmazott kapcsolódási pontok alapján körbe rajzolható az a terület, amelyre alkalmazhatjuk a „civil közszolgálat” megjelölést. A fentebb kifejtettek alapján sokkal részletesebben körbejárható kérdésekről beszélünk, amelynek az eddigi elemzés egy kis szeletét teszi ki.

Az eddigiek alapján a civil közszolgálatot meghatározhatjuk úgy, mint azt a szolgálatvállalói réteget, akik tisztviselői és közalkalmazotti jogviszonyban látják el tevékenységüket. Ez egy általánosságban elfogadható nézőpont, amely nemcsak a tudomány, de a társadalmi felfogásban is kezelhető. Mindenesetre azt is hozzá kell tenni, hogy a civil közszolgálat határai mindkét oldalon képlékenyek. Véleményünk szerint a civil közszolgálat meghatározásába a közalkalmazottak is beleértendőek. Horváth István egy találó kifejezést idézve párhuzamos közszolgálatról beszélhetünk a két szolgálatvállalói réteg vonatkozásában.¹⁵ Ezt a megállapítást azért is tartom fontosnak kiemelni, mert az utóbbi időszak a jogalkotó által hozott anyagi jogi és eljárásjogi szabályok pont a párhuzamosság eltörlésére irányulnak. A jogalkotó többször is kifejtette azon álláspontját is, hogy a tisztviselői réteget tartja a szűkebben értelmezett közszolgálatnak.

Látható, hogy a civil közszolgálat meghatározásának a kérdése az első lépés, mivel ez a szolgálatvállalói csoport sem egységes. A megosztottság a párhuzamosság mellett a másik kódolt elem a tisztviselői réteg és a közalkalmazotti csoport viszonyában. A közalkalmazottak esetében lazábban vagy egyáltalán nem érvényesülnek azok a kötöttségek, amelyek akár már a tisztviselők szolgálati jogviszonyában is fellelhetők. A kutatásom további részeinek a középpontjában a munkaügyi kapcsolatok állnak majd. Ha csak innen szeretnék példákat említeni, akkor elég a kollektív szerződéskötést, a sztrájk gyakorlását kiemelni. A közalkalmazottak gyakorolhatják ezeket a jogosítványokat, a tisztviselők nem. Ez utóbbi kérdésekről a terjedelmi korlátok okán egy további tanulmányban szeretnék értekezni.

¹⁵ HORVÁTH István: *Párhuzamos közszolgálat: a közalkalmazotti és köztisztviselői törvény együttes magyarázata*, Saldo Kiadó, Budapest, 2009.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BERCUSON, Brian: *European Labour Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
2. DEMMKE, Christoph – BOVENS, Mark – HENÖKL, Thomas – LIEROP, K. van – MOILANEN, Timo – PIKKER, Gerolf – SALMINEN, Ari: *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union*, European Commission Bureau of European Policy Advisers, 2007.
3. DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *Civil Service in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010.
4. GAJDUSCHEK György: A haza szolgálatában? – A közigazgatás reformjai. In: szerk. JAKAB András – URBÁN László: *Hegymenet – Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*, Osiris Kiadó, Budapest, 2017.
5. HORVÁTH István: *Diagnózis és terápia – Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára*, PhD-értekezés, Budapest, 2006.
6. HORVÁTH István: *Párhuzamos közszolgálat: a közalkalmazotti és köztisztviselői törvény együttes magyarázata*, Saldo Kiadó, Budapest, 2009.
7. JAKAB Nóra: On the significance of the employee status and of the personal scope of labour law regulation, *Zbornik Radova Pravni Fakultet, Novi Sad*, 2016/3, 1001–1014.
8. JENEI Ágnes: Bevezetés: szolgáltató állam, ügyfélközpontú közigazgatás. In: szerk. BAJNOK Andrea – BERTA Judit – JENEI Ágnes: *Ügyfélszolgálati készségfejlesztés: Tréning háttéranyaga*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2016.
9. *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia*. Forrás: [www.kormany.hu/download/8/42/40000/Közizgazgatás_feljesztési_strategia_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatasi_feljesztési_strategia_.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 08. 09.)
10. KUN Attila – PETROVICS Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In: szerk. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2014.
11. LINDER Viktória: *A hivatásos és a civil közigazgatási személyi állomány foglalkoztatási viszonyai nemzetközi összehasonlításban*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2015.
12. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
13. MÉLYPATAKI Gábor: A nyílt és a zárt közszolgálati rendszerek összehasonlítása, *Miskolci Jogi Szemle*, 2010/2, 156–178.
14. MÉLYPATAKI Gábor: The state as an employer – Does it personalize a public authority or an owner?. In: szerk. KÉKESI Tamás: *MultiScience – XXXI. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference, Miskolc, Magyarország, 2017. 04. 20. – 2017. 04. 21.*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2017.
15. MORRIS, Gilian S.: The future of the public/private labour law divide. In: eds. BARNARD, Catherine – DEAKIN, Simon – MORRIS, Gilian S.: *The Future of Labour Law – Liber Amicorum Bob Hepple QC*, Hart Publishing, Oxford–Portland Oregon, 2004.
16. WINCHESTER, David – BACH, Stephen: The transformation of public service employment relations in Britain. In: eds. BACH, Stephen – BORDOGNA, Lorenzo – ROCCA, Giuseppe Della – WINCHESTER, David: *Public service employment relations in Europe*, Routledge, London – New York, 1999.

Dr. Mélypataki Gábor PhD, (melypataki.gabor@gmail.com) egyetemi tanárságát a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Tudományok Intézetében. 2009-ben végezte el jogi tanulmányait a Miskolci Egyetemen. Ezt követően először PhD-hallgatóként, majd főállású oktatóként lett a fent említett intézmény munkatársa. Kutatásait a kezdetektől fogva a közszolgálati jog jogviszonyaira fókuszálta elsősorban munkajogi megközelítésből. A kutatásai kiindulópontját a közszolgálati jog egységesítésére irányuló törekvések adták. Ennek irányait és lehetőségeit vizsgálja a folyamatosan változó jogalkotói tendencia és akarat tükrében. Eredményei összefoglalásának egyik jelentős állomása volt a 2016 júniusában a témában megírt PhD-dolgozatának megvédése. Eddigi kutatási tevékenysége elismeréséért 2016 novemberében MAB-ME Tudományos Díjban részesült.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2017/4, 144–168.

Györgyi Nyikos – Gábor Soós

PUBLIC PROCUREMENT CONTROLS IN HUNGARY

Dr. habil. Györgyi Nyikos PhD, Associate Professor, National University of Public Service, nyikos.gyorgyi@uni-nke.hu

Gábor Soós LL.M., PhD student, National University of Public Service; Legal Advisor, MFB Hungarian Development Bank Ltd, soos.gabor.gergely@hallg.uni-nke.hu

Hungary has established a specific control system for public procurements funded from EU funds. The necessity to conform to the requirements of the control body as well as public procurement legislation often causes delays and affects the decisions of public authorities. The aim of the article is to show how the controls related to EU funded public procurements work in Hungary and to see how it might affect public authorities. The article introduces the features of the system and provides an analysis of data from the relevant bodies to see the challenges related to the control system.

The results show that even though there seems to be some positive impact on the regularity of procedures, the delays and the interference in the decisions of contracting authorities is problematic. It would be advisable to streamline the control process such as through checks based on samples or focusing on the riskiest procedures.

KEYWORDS:

public procurement, EU funds, audit, ex ante controls, Hungary, public authorities

1. INTRODUCTION

When purchasing goods and services, bodies belonging to the public administration (the so called ‘contracting authorities’) must use a public procurement procedure. This is often a long and complex process, which is a major challenge for public authorities. In case the procedure provided in the public procurement legislation¹ is not followed, remedies may be sought before the national review bodies where damages can be awarded or even the contract may be declared ineffective. Public procurement receives special attention in the context of EU funded projects, since an incorrect application of the rules can lead to a finding of irregularities and therefore financial corrections, through which funding is withdrawn from a project.² The use of EU funds is monitored by a number of bodies including the European Commission, the European Court of Auditors and national audit authorities. In order to avoid public procurement irregularities, it is useful to establish additional control systems at national level.

Hungary has established a specific control system for public procurements funded from EU funds. While all EU Member States are obliged to have adequate systems of supervision and control, we are not aware of another EU country which controls procedures on such a large scale. The Hungarian control body controls documents and procedures both ex ante and during the procedure itself for all EU funded procurements above the EU thresholds for goods and services and above HUF 300 million (approx. EUR 1 million) for works contracts.³ In addition, ex post controls exist for all procedures below these values.

The main aim of this article is to show the functioning of the Hungarian control system and to investigate how impacts the procurements of contracting authorities. We provide both a theoretical analysis of the difficulties related to the control system and data received from the control body is also analysed to estimate how contracting authorities might be affected by the controls. Our hypothesis is that public authorities take more care when carrying out public procurement, although this, and the length of the control process itself is likely to cause delays in the process. Further, if the procurement is not prepared with due care, then this can result in even more interruptions in the process due to several calls for missing documents by the control body or a refusal to grant a green light for the process. While little reference can be found in the academic literature to such an analysis of control

¹ Public procurement in the EU is governed by the public procurement directives, i.e. Directive 2014/23/EU, Directive 2014/24/EU and Directive 2014/25/EU. These provide the basis for national public procurement legislation in all EU Member States.

² European Commission, *Decision of 19.12.2013 on the setting out and approval of the guidelines for determining financial corrections to be made by the Commission to expenditure financed by the Union under shared management, for non-compliance with the rules on public procurement*. C(2013) 9527 final.

³ The general EU threshold for goods and services is EUR 144,000 for central government authorities, EUR 221,000 for other contracting authorities and EUR 5,548,000 for works contracts. A separate control system exists for certain public procurements funded from purely national funds, but this article focuses on EU funded public procurements.

systems of other countries, a brief mention will also be made of the types of controls that exist elsewhere.

2. SUMMARY OF PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES IN THE EU

Conducting a public procurement procedure in accordance with the EU rules involves a number of decisions and lots of preparation. Preparation and planning are critical and will influence all future activity on the contract. However, it is often the case that the contracting authority either underestimates the planning stage of the process or does not carry it out at all.⁴ The most significant decision that has to be made during the preparation process is the “decision on what to purchase”. Here the contracting authority must choose what goods, services or works it wishes to purchase in order to fulfil its needs. While the Public Procurement Directives do not impose restrictions on “what to buy”, in fact for EU funded projects there are restrictions imposed by EU legislation in form of the so called eligible costs. So, for the eligibility part, the contracting authority who is a beneficiary of EU funds must carefully select the goods, service or works it wishes to buy from the funds awarded to it.

Once the contracting authority has decided what it wishes to purchase, it must be decided how the purchase is going to be made, i.e. whether a public procurement is necessary. Any purchase will have to be made by means of a formal public procurement procedure, as long as the estimated value of the procurement exceeds the thresholds set out in the Directives (or the corresponding national legislation). At the same time the contracting authority should also check whether any exceptions⁵ in the Directive can be applied.

If the contracting authority makes a purchase in relation to which a public procurement procedure is necessary, the procedure has to be planned very carefully. All necessary information has to be set out in the procurement documents, which will have to be made available to all the potential tenderers interested in the contract.

An important feature of the procurement is the definition of technical specifications which is a detailed description of the product, service or work to be purchased. Where possible, specifications should be defined in terms of performance or functional requirements and if standards or in exceptional cases specific makes or sources are referred to, the description must use the words “or equivalent”.

The contracting authority must also choose the most appropriate procedure for conducting the procurement. According to the EU rules, open and restricted procedures can always be used, while other types (competitive procedure with negotiation, competitive dialogue and negotiated procedure without publication of notice) are subject to strict conditions.

⁴ European Union, *Public Procurement – Guidance for Practitioners on the avoidance of the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds*, Brussels, 2015. 11.

⁵ E.g. in-house procurement, research and development services etc.

It is also important for the contracting authority to decide what selection criteria and award criteria it wishes to apply during the procedure. It may also set conditions for the performance of the contract, which, according to the Directives, may include economic, innovation-related, environmental, social or employment-related considerations.

Once the procurement documents have been prepared and tenders (or requests to participate) have been submitted, a series of decisions have to be made during the conduct of the procedure. First the contracting authority must establish whether the tenders (or requests to participate) conform to the conditions set out in the procurement documents and the public procurement rules. If some documents have not been submitted, a request for the supply of missing information should be issued to the tenderers concerned. Under this principle only minor errors may be corrected and any change must not affect any feature of the offer which is evaluated under the award criteria.

Probably the most important decision that a contracting authority has to make is to whom the contract should be awarded. This must be based on the evaluation of tenders on the basis of the award criteria set out in the procurement documents. In case only numerical criteria are used (e.g. price and/or cost only) then the selection of the winner will essentially be automatic, based on the tenders submitted. However, if other criteria are used aiming to evaluate the best price–quality ratio (e.g. aesthetic characteristics, quality of staff, etc.), then the contracting authority does have a certain amount of discretion in the evaluation of these aspects. Nevertheless, this discretion is again limited by the principles of equal treatment and transparency, which are subject to the control mechanisms described in section 3.

Finally, decision whether, after its signature, the contract should be modified, is also strictly limited by the Public Procurement Directives. Modifications without assessment of the strictly defined conditions are inter alia possible where the so called *de minimis* conditions are fulfilled: where the value of the modification is below the EU threshold values, and 10% of the initial contract value for service and supply contracts and below 15% of the initial contract value for works contracts. In addition, the modification may not alter the overall nature of the contract.

3. THE HUNGARIAN PUBLIC PROCUREMENT CONTROL SYSTEM

3.1. *The functions of the control system*

In general, efficient enforcement is of utmost importance for compliance with the rules in any field of law, including public procurement.⁶ The EU obliges all Member States to have an effective remedies system in order to increase compliance with the rules. However, this

⁶ Ed. Sue ARROWSMITH: *EU Public Procurement Law: An Introduction*, Asia-Link Project, Nottingham, 2011. 288.

is not always thought to be sufficient, since applying for remedies might be a costly and burdensome exercise and not all interested parties might be willing to start a case before the competent review bodies. So most EU Member States have decided to set up additional control systems to increase compliance with the legislation on public procurement.

The control processes receive special attention in the context of EU funds, due to the severe sanctions and the possible loss of funding. The statistics also show that public procurement is a risky area in the context of using EU funds. In fact, when spending EU funds, public procurement is the area most affected by irregularities in the EU Member States. According to the experience of audits, the infringement of the public procurement rules was the most significant type of irregularity that occurred during the implementation of the EU cohesion funds over the 2009–2013 period.⁷ According to a system audit of the European Court of Auditors (ECA) in 2011, 44% of quantifiable errors were related to public procurement.⁸ These infringements can have serious consequences. If a breach of the rules is found, then the European Commission (or the Member State authorities) may impose financial corrections, meaning that the EU financial support from the project is partially or totally withdrawn. In addition, if the public procurement system does not function properly, payment of funds may also be suspended, causing potential delays in the necessary payments to be made.

Public procurement procedures also involve a quite high corruption risk. This partly comes from the fact that large sums are available from EU funds and there is some discretion on how to allocate funding. A study involving the Czech Republic, Slovakia and Hungary revealed that when additional public resources became available for discretionary allocation, there was a considerable increase of corruption but this could be counter-balanced by a more stringent regulation, monitoring and transparency.⁹ The risk of corruption involving EU funds is also an issue in other countries such as Romania, which also has a large share of EU funds in its public spending.¹⁰ Beyond the European context, in the American literature we can also find reference to the importance of internal controls to fight procurement fraud.¹¹

Strict controls of EU funded public procurement have the aim of ensuring the lawful spending of funds and avoiding the loss of funding from the EU through changing the attitudes and behaviour of public authorities. If funds are withdrawn, then the burden of paying for the projects in question will fall exclusively on the national budgets. While changing the behaviour of authorities is a key element to success, it is also important to

⁷ ECA (2015): *op. cit.* 8.

⁸ ECA, *European Court of Auditors Annual Report concerning the financial year 2011*.

⁹ FAZEKAS Mihály, JANA CHVALKOVSKA, JIRI SKUHROVEC, TÓTH János István, LAWRENCE Peter KING: *Are EU funds a corruption risk? The impact of EU funds on grand corruption in Central and Eastern Europe*, Working Paper series: CRCB-WP/2013:03, GTI-WP/2013:03. Budapest, 2013. 20.

¹⁰ VALENTINA DIMULESCU, RALUCA POP, IRINA MADALINA DOROFTEI: *Risks of corruption and the management of EU funds in Romania*, *Romanian Journal of Political Science*, 13(2013)/1. 101–123.

¹¹ RENE G. RENDON, JUANITA M. RENDON: *Auditability in public procurement: An analysis of internal controls and fraud vulnerability*, *Int. J. Procurement Management*, 8(2015)/6. 710–730.

design the control process in a way that does not constitute an excessive burden for public authorities that receive EU funds. In particular, the delays, the administrative burdens and the autonomy of the decision-making should be minimised. Nevertheless, our hypothesis is that a “fear” of being controlled will always change the way in which the controlled entities behave. In an ideal situation they will ensure that their procurement decisions are always in conformity with the public procurement rules and therefore auditors will not find any irregularities in the procurement processes. Furthermore, strict control can also cause them to be very careful in the application of the rules, leading to a situation where they do not carry out their procurement in the most official and optimal way, but use procedures and criteria which surely conform to the relevant legislation.

3.2. Controls in other EU Member States

The amount of literature on the control systems of other countries is fairly scarce. However, from the information available it can be established that they tend to be less comprehensive than the Hungarian system. A detailed comparative study has been carried out for the Public Procurement Network¹² which can offer an insight into the institutional system of EU Member States, including the authorities responsible for the supervision of public procurements. According to the study, a number of countries, such as Italy, Austria, Belgium, Bulgaria, Greece and Spain appoint their national court of auditors to control the legality of public procurement procedures. In other countries the role of supervision and control is carried out by specialised bodies that belong to the government structure (Lithuania, Poland, Romania, Slovakia and Malta). In Slovenia, audits are carried out by the National Review Commission whose members are nominated by Parliament. In some countries the supervision of public procurements belongs to the national competition authority, which is the case in the Czech Republic, Sweden, Finland, the Netherlands and Denmark. In Greece, controls are carried out before the conclusion of the contract by the National Court of Auditors for contracts above EUR 1 million. In Italy an independent body, the Authority for the Supervision of Public Contracts has been set up.

In Poland the main controller of procurement procedures compliance is the Public Procurement Orders Agency, which carries out scheduled and unscheduled documentary inspections of procurement at the request of state bodies, public organizations and citizens and analyses information in the procurement bulletin. Procurements that are financed or co-financed by EU funds, equal to or exceeding EUR 10 million in respect of the procurement of goods and services and EUR 20 million in case of works are subject to mandatory control.¹³ Further, a good example of a country taking steps to fight corruption in public procurement is Malta, which has also established a system investigating fraud and corruption in public procurement, where after receiving any form of reporting

¹² BIANCHI, GUIDI: *op. cit.*

¹³ Sergiy YAREMENKO, Olexandr SHATKOVISKIY: *The Control of Public Procurement – Polish Experience Relevant to Ukraine*, Source: <http://eupublicprocurement.org.ua>, (accessed 06.05.2018).

concerning fraudulent activities in public procurement, the Director of Contracts, after having conducted his own investigations, can forward reports and findings to the Police Commissioner or the Internal Audit and Investigations Department.¹⁴

The most interesting fact about the supervisory bodies in other EU Member States is that unlike in the Hungarian case, their controls are based on a sample of procurements and in some cases they are based on complaints, so generally they do not control every single procedure. In Sweden for example priority is given to cases where the authority thinks that their actions will have the desired effect.¹⁵ The Finnish authority also seeks to focus on the essential issues and avoids inflexible and prolonged procedures.¹⁶ Generally the approach of countries other than Hungary is that no prior consent of the control body is required to launch the procedure or to award and conclude the contract. For example in case of Poland, the Public Procurement Orders Agency may make recommendations, turn to the review body or fine the contracting authority.¹⁷ As described above, mandatory ex ante controls do also exist in Poland, however, their thresholds are much higher than in case of Hungary. It should also be reiterated that controls of national courts of auditors generally close with a report stating the evaluation of the controlled activities and containing recommendations on how to address these,¹⁸ but they do not give their consent to the launch of procedures.

For monitoring the correct use of EU funds, Hungary has opted for a strict control system, which has various elements of ex ante, ex post control and control integrated in the process. This is supplemented by the mandatory remedies system required by EU law,¹⁹ other checks by national audit authorities and the control of public procurement notices by the Public Procurement Authority. The key feature of the system is that practically all EU funded public procurement procedures are subject to the mandatory control process. The main Hungarian body responsible for the control of public procurements funded from EU funds is the Department for Public Procurement Control (DPPC) of the Prime Minister's Office. Lower value procurements are controlled by the competent Managing Authority (authority responsible for selecting beneficiaries of EU funds). The control system is described below in more detail.

¹⁴ Department of Contracts, *Addressing Fraud and Corruption in Public Procurement*, Ministry of Finance of Malta, May 2017.

¹⁵ SCA, *The Swedish Competition Authority's supervision over public procurement*, Adm no. 119/2016.

¹⁶ FCCA, *Supervision of public procurement. Finnish Competition and Consumer Authority*, 2017. Source: <<https://www.kkv.fi/en/facts-and-advice/competition-affairs/supervision-of-public-procurement>> (accessed 06.05.2018).

¹⁷ YAREMENKO, SHATKOVISKIY: *op. cit.*

¹⁸ Jacek MAZUR: *A lengyel számvévszék hozzájárulása a jogalkotáshoz és más legfőbb ellenörző intézmények tapasztalatai*, *Pénzügyi Szemle*, 61(2016)/3. 349–366.

¹⁹ Directive 89/665/EEC on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts (as amended by Directive 2007/66/EC).

3.3. *Ex ante controls*²⁰

In Hungary, *ex ante* controls are carried out by the DPPC for public supply contracts, public service contracts and public service concessions reaching or exceeding the EU thresholds and for public works contracts and public works concessions reaching or exceeding HUF 300 million (approx. EUR 1 million). In this control process both the competent Managing Authority and the DPPC are involved.

As a first step the beneficiary (contracting authority) must send the procurement documents to the Managing Authority who will check the eligibility, accountability and technical aspects of the procurement within 5 working days. The contracting authority must modify the documents, if necessary, in accordance with the comments of the Managing Authority. Then the contracting authority sends the procurement documents to the DPPC for *ex ante* control. Control by the DPPC is carried out in two stages. First the DPPC checks whether exclusion criteria, selection criteria, award criteria, contract performance conditions and securities ensuring contract performance have been defined in conformity with the public procurement rules. A certificate on the launching of the procedure is issued within 5 working days. If it is found that some aspect of the procedure does not comply with the public procurement rules, then the contract notice or other procurement documents must be amended. When this process is complete, the DPPC will check all other public procurement law aspects of the relevant documents within 5 working days. During both processes, calls for missing documents may be issued, which can slow down the process considerably. Finally, a supportive certificate, a supportive certificate with conditions or a non-supportive certificate is issued with respect to the contract documents. In the second case, amendments to the documents must be made, while in the last case the documents must be withdrawn.

It must be highlighted that until the end of 2016, *ex ante* control was carried out in one step and the contracting authority was prohibited from starting the procedure until a supportive certificate (conditional or unconditional) was issued by the DPPC. However, the legislation in force from 1 January 2017 allows the contracting authority to start the procedure at the same time as sending the documents to the DPPC (except for accelerated procedures or negotiated procedures without publication of a notice). The decision to start the proceedings (i.e. publication of the notice) in parallel with the controls is a significant one, since the contracting authority does not have a certificate from the control body stating that there are no irregularities in the documents. This might lead to a necessity to amend the contract documents subsequently, even more than once. Therefore, the contracting authority is faced with a choice of uncertainty and delays caused by the control process. Nevertheless, it is expected that the overall time for purchases can be reduced for those contracting authorities that are brave enough to launch the procedure before the conclusion of the control procedure.

²⁰ Government Decree No. 272/2014, ss.101–104.

3.4. Controls integrated in the process²¹

Once the first part of the procurement process is complete, i.e. the time limit for submitting tenders has been reached, the control process is continued with a control integrated in the process. The DPPC delegates an observer to each procedure who has the right to attend the meetings of the evaluation committee and has the right to observe all documents and decisions related to the procedure. At the end of the procedure, all documents have to be sent to the observer who, within 10 working days, issues a closing certificate on the lawfulness of the procedure.

Since 1 January 2017, the contracting authority may award the contract at the same time as the control procedure is carried out and may also conclude the contract; however, the contract cannot come into force until the DPPC has issued a supportive closing certificate. In this case, the contracting authority is faced with the same kind of dilemma as with *ex ante* controls. It has to make a decision whether to wait for the closing certificate from the DPPC or award and even conclude the contract in order not to delay the procedure. In the latter case it has to be fairly confident that everything has been carried out lawfully during the procedure. Otherwise it might have to repeat the award process and conclude the contract with a different economic operator. This dilemma also has a significant potential to affect the decisions of the contracting authority with respect to the exclusion and evaluation of tenders and the award of the contract. Nevertheless, despite causing some uncertainty, the change of the regulation could be beneficial for the contracting authority as it can speed up the process, unless of course the certificate is non-supportive and the contracting authority must repeat the whole or a part of the procedure.

3.5. Other control procedures

The most significant control processes that have an effect on the public procurement procedure are those described in sections 3.3 and 3.4 above. Nevertheless, it must be highlighted that other control procedures also exist and they too have some potential of impacting the public procurement procedure. For public supply and public service contracts above the EU thresholds and public works contracts above HUF 300 million *ex ante* control is also carried out for the modification of contracts.²² Control is first carried out within 5 working days by the Managing Authority on eligibility, accountability and technical aspects, and then the public procurement law aspects of the modification are checked by the DPPC within 13 working days from the receipt of the documents. If revision is necessary, the contracting authority has 5 working days for sending the revised documents to the DPPC. Any further comments by the DPPC must be sent to the contracting authority within 7 working days. Once the contract is amended, the amendment also has to be sent

²¹ Government Decree No. 272/2014, ss.105–107.

²² Government Decree No. 272/2014, s.108.

to the Managing Authority who may start irregularity proceedings or a procedure for remedies if it thinks that the modification is not in conformity with the relevant rules. Therefore, extra care must also be taken when the contracting authority decides to modify an existing public procurement contract.

Contracts below the EU thresholds, in case of public supply and public service contracts and below HUF 300 million for public works contracts are also subject to control, but that other process is much simpler.²³ In that case the Managing Authority must be notified of the conclusion of the contract or the contract amendment and must be provided with the written summary of the procedure and all other procurement documents. The Managing Authority checks these within 7 working days. If any irregularities are found, an irregularity procedure, or in case of a breach of the public procurement rules, a procedure for remedies may be initiated.

In addition, general controls, for procurements funded from EU funds or national funds, also exist. Contract notices are controlled by the Public Procurement Authority to see if they conform to formal requirements and public procurement law aspects.²⁴ However, the Authority may only call upon the contracting authority to correct any unlawfulness, but does not have the power to block the launch of procedures or the entry into force of the contracts. The Public Procurement Authority carries out checks on the performance of contracts as well. If it finds an irregularity in the performance of the contract, review proceedings may be initiated by the Authority. While these are considered to be less significant and less rigorous than the controls carried out for EU funded procurements, these may also affect the way in which contracting authorities act and the decisions they make during the public procurement procedure.

4. DATA ON THE FUNCTIONING OF THE CONTROL SYSTEM

4.1. Methodology

The DPPC constantly collects data on the issuing of the relevant certificates, which can form a useful basis for our analysis. In addition to the types of certificates, we have also obtained data from the DPPC on the number of cases where the contracting authority issued a non-supportive certificate, which means that it did not allow the procedure to go ahead or continue, but following the revision of documents, a supportive certificate was issued with respect to the same procedure. This case means that some decision(s) had to be changed during the procedure, in order to have the possibility to complete it and sign the contract. Furthermore, data from the Public Procurement Authority has been used on the duration of public procurement procedures from the year 2013 until mid-2017.

²³ Government Decree No. 272/2014, ss.98–100.

²⁴ Prime Minister's Office Decree No. 44/2015.

The changes in the length of procedures can therefore be contrasted with the issuing of certificates and the number of EU funded public procurements.

When selecting the data, it was important to see quantitative figures on the issuing of certificates to see the volume of the work done by the DPPC and how many public procurement decisions might be affected by its activities, i.e. the issuing of certificates. The numbers of supportive and non-supportive decisions was also important since it is the latter which has a truly significant effect on the purchases, as in this case the procedure has to be abandoned or re-started. The distinction between the quality control certificates and regularity certificates was also important, since the former has more of a preventive nature in that a procedure containing some irregularity is stopped before it is launched (or before the tenders are evaluated). On the other hand the number of regularity certificates indicate the opinion of the DPPC on the whole conduct of the procedure. In the latter case errors are more difficult to be corrected. However, in order to see the link between the issuing of certificates and the changing of the behaviour of contracting authorities, the number of cases where there was a change in the process having an effect of regularizing the procedure (i.e. making the public procurement procedure lawful) was an important aspect of the analysis. The number of opinions on contract amendments was also collected in order to see the possible difficulties faced by public authorities after the tendering phase, in case they had to modify the concluded contract for some reason. Finally, to put the issuing of certificates into the wider context, data was used from the Public Procurement Authority on the ratio of EU funded and nationally funded public procurements.

The data selection process was limited, however, by the data that is actually collected and recorded by the DPPC. As regards the time span, data on the issuing of certificates was available from 2012, while data on the changing of certificates was only available for 2015 and 2016. It would have also been useful to obtain figures on the actual length of time it took for the DPPC to issue certificates; however, such data could not be provided by the DPPC. Therefore, the analysis has to be restricted to any conclusions that could be drawn from the limited amount of data available.

4.2. Quality control

In the 2012–2016 period, the DPPC issued the following number of supportive and non-supportive certificates with respect to the quality control phase (*ex ante*):

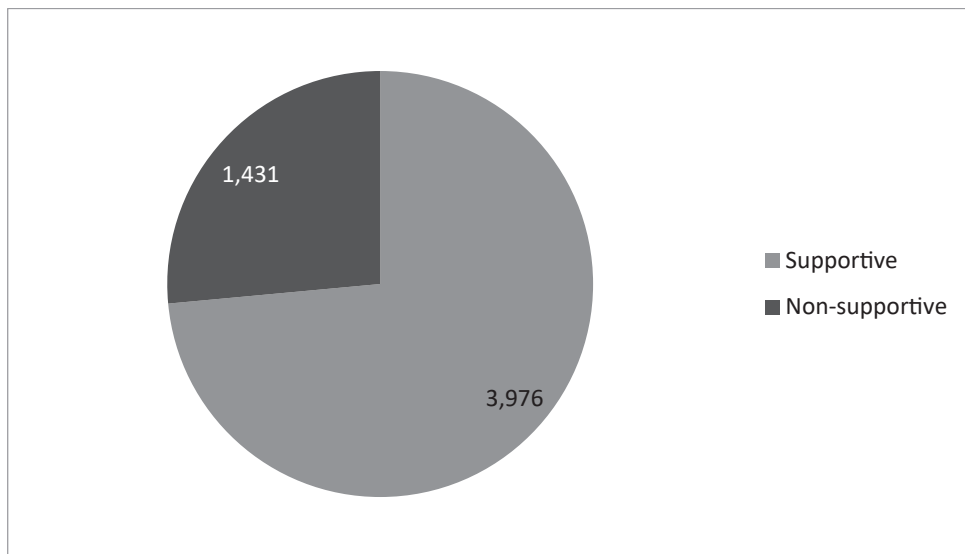


Figure 1 • Number of Quality Control Certificates 2012–2016²⁵

Table 1 • Annual breakdown of Quality Control Certificates sent out²⁶

Year	Type of quality control certificate	Number
2012	supportive	837
	non-supportive	416
2013	supportive	1,452
	non-supportive	287
2014	supportive	768
	non-supportive	488
2015	supportive	628
	non-supportive	166
2016	supportive	291
	non-supportive	74

The data shows that when public procurement documents were subjected to ex ante controls in the quality control phase, the majority of contracting authorities received a green light from the DPPC. It was only in 1,431 cases within the 4-year period examined where the launch of the procedure was denied due to non-compliance with the relevant

²⁵ Source: data received from the DPPC.

²⁶ Source: data received from the DPPC.

legislation and principles. In these cases, the contracting authority had to change its mind in what to include in the contract documents or in extreme cases decide not to go ahead with the procurement. While there is no data on what change each of these procedures entailed, the errors could relate for example to discriminatory selection criteria, award criteria or technical specifications. These then have to be re-thought by the contracting authority.

Non-supportive certificates amounted to approximately 26% of all certificates issued. This does not mean that errors were found in such a proportion of cases, since the figure concerning supportive certificates also includes those cases where a non-supportive certificate was later changed to a supportive certificate following an amendment of documents (see below). Therefore, the actual rate of errors could in fact be higher. In any case, it can be observed from the data that the DPPC has filtered out a significant number of errors in the control process and in many cases the existence of the controls had a direct impact on the conduct of public authorities. In addition, it can be supposed that the strict control process also had an impact on the conduct of those public authorities that received a supportive certificate. First of all, the existence of the control system might have an effect in “regularizing” procedures in the first place. Secondly, in many of the procedures the DPPC provides comments on the procurement documents and issues the supportive certificates on the basis of conditions that have to be fulfilled by the contracting authority (e.g. amending or completing certain parts of the documents). Therefore, even in many of the 3,976 cases when the supportive certificate was issued, decisions had to take into account the opinion (or potential opinion) of the control body.

It must be remembered that prior to 2017, it was unlawful to start the procedure before the supportive quality control certificate was issued; therefore, it is possible that contracting authorities relied more on the decision of the DPPC to correct any mistakes and were less careful in their decision on what they included in the procurement documents. It is submitted that in the current regime, described above in section 3, contracting authorities will need to take extra care if they decide to launch the procedure before being in possession of a supportive certificates. Otherwise they will have to go through the inconvenience of having to modify the procurement documents and possibly even the conditions for participating in the tender, which in certain cases even leads to an obligation to prolong the time limit to submit tenders.

4.3. Regularity control

In the 2012–2016 period, the DPPC issued the following number of supportive and non-supportive certificates with respect to the regularity phase (integrated into the process):

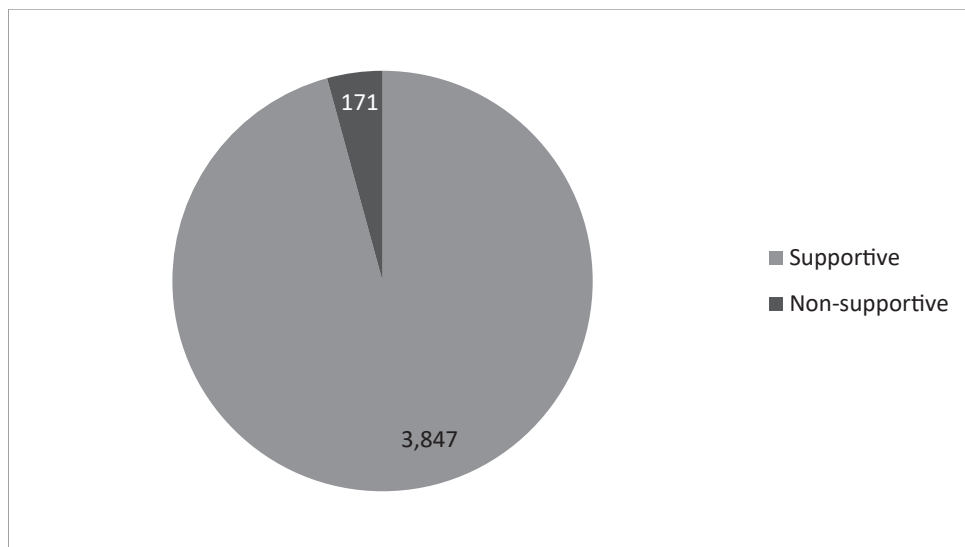


Figure 2 • Number of Regularity Certificates 2012–2016²⁷

Table 2 • Annual breakdown of Regularity Certificates sent out²⁸

Year	Type of regularity certificate	Number
2012	supportive	813
	non-supportive	27
2013	supportive	1,065
	non-supportive	28
2014	supportive	916
	non-supportive	57
2015	supportive	862
	non-supportive	51
2016	supportive	191
	non-supportive	8

It can be seen from the data that between 2012 and 2016, compliance with the law during the conduct of the procedure was much higher than during the quality control phase. In the 5-year period only 171 non-supportive regularity certificates were issued, which is a relatively low proportion, compared to the total number of certificates, which was 4,018.

²⁷ Source: data received from the DPPC.

²⁸ Source: data received from the DPPC.

This means that only just over 4% of the certificates were non-supportive. Here again there can be a significant overlap between the two categories as in many cases supportive certificates might have been issued later on for procedures which initially received a non-supportive certificate. However, even if we supposed that in all 171 cases the issuing of the non-supportive certificate was followed by a supportive certificate, the rate of procedures with a non-supportive certificate first time round would still be only just below 4.5%.

From the above it is evident that the direct impact of the non-supportive certificates has been much less in the regulatory phase, as there were relatively few cases which resulted in a need for the contracting authority to change its decisions. There can be various explanations for this phenomenon. One possibility is that any irregularities had already been dealt with in the quality control phase and once all the documents were correct, the likelihood of the contracting authority committing errors was reduced. Furthermore, as mentioned in section 3, the DPPC must delegate an observer to each procedure. Normally, the observer only controls the documents submitted and only takes part in the actual procedure in exceptional circumstances. Nevertheless, the observer has the possibility to comment on the actions of the contracting authority, so it is likely that any potential unlawful decision is settled before the issuing of certificates, so in practice very few non-supportive certificates are issued. Still, it can be said that the control process itself has an actual impact on the way decisions are made during the procurement procedure.

As discussed in section 3, until the end of 2016, the award of the contract could not be made until the regularity certificate was issued. However, as from 1 January 2017, the contracting authority may decide to award and even conclude the contract, provided that it comes into force only when the supportive certificate by the DPPC is issued. This creates a new dilemma for contracting authorities and it will be interesting to see in the future how this impacts on the decision-making process.

4.4. Control of contract amendments

The DPPC has also been active in controlling the proposed amendment of contracts. The following table shows the number of such controls and their distribution:

Table 3 • Opinions on contract amendments and further comments 2012–2016²⁹

Lawful	2,502
Not lawful	519
Partially lawful	304
Total	3,325

²⁹ Source: data received from the DPPC.

The data shows that compared to the number of non-supportive regularity certificates, the proportion of contract amendments deemed “not lawful” by the DPPC has been quite high (around 15%). If we add the “not lawful” and “partially lawful” opinions, then the figure is almost 25%. This is similar to the proportion of non-supportive quality control certificates. This shows that while public authorities seem to take extra care during the conduct of the procedure, compared to the preparatory stages, at the stage of contract amendments they again pay less attention to the legal requirements. Therefore, the direct impact of the control process is also quite significant at this stage of the process.

4.5. Changes in the opinion of the DPPC

An interesting dimension of the control process involves looking at the number of cases which actually led to contracting authorities taking actions to correct any errors in their documents or the decisions affecting the procedure (i.e. “regularize” documents and decisions). The main purpose of the control process is not to punish the contracting authorities for any irregularities, but to help them carry out their procurements in a lawful way, thus avoiding any negative consequence later on both for the contracting authority itself (e.g. having to pay damages) and the EU Member State (e.g. financial corrections).

The number of cases where errors were corrected, so that a supportive certificate was issued in 2015–2016 was distributed between the types of certificate, as follows:

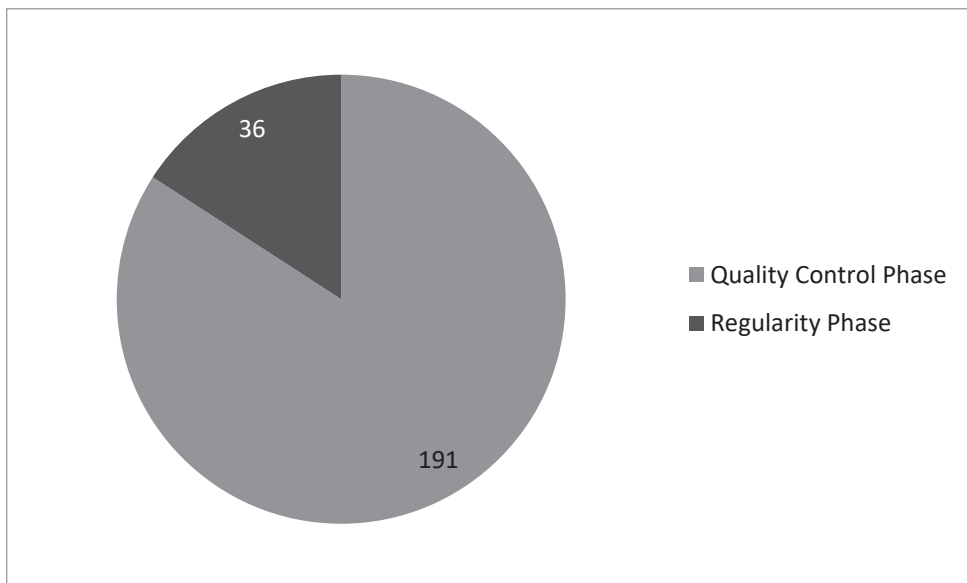


Figure 3 • Amendment of documents in a way to change a non-supportive certificate to a supportive certificate 2015–2016³⁰

Table 4 • Number of quality control certificates³¹

Year	2015	2016
Supportive	628	291
Non-supportive	166	74

Table 5 • Number of regularity control certificates³²

Year	2015	2016
Supportive	862	191
Non-supportive	51	8

In addition, there was a change in the DPPC's position from irregular/combined to regular in case of contract amendments in 2015–2016 in a total of 69 cases.³³ It is unfortunate that no data is available for procedures prior to 2015.

³⁰ Source: data received from the DPPC.

³¹ Source: data received from the DPPC.

³² Source: data received from the DPPC.

³³ Source: data received from the DPPC.

Using the data, our findings discussed in sections 4.2 and 4.3 can be confirmed, namely that the control process had much more direct impact on contracting authorities' conduct in the quality control phase than in the regularity phase. There were only 36 occasions in the regularity phase where decisions were "regularized", which is only 16% of the total number of cases when this happened. The 191 cases of changing to a supportive certificate seem reasonable in the light that in 2015–2016 there were 240 non-supportive certificates. The explanation for the difference is that some contracting authorities might have abandoned their procurement procedures as a result of the non-supportive certificate. Nevertheless, it can be seen that in the vast majority of cases errors have been subsequently rectified. The ratio of rectification of errors for the regulatory phase is slightly lower, which shows that controls caused the contracting authorities not to complete the procedure in more cases than in the quality control phase.

The relatively low numbers may also be the result of contracting authorities being more careful about the regularity of their procurements and now they have more experience about the DPPC's approach, i.e. the types of errors which lead to issuing a non-supportive certificate. Therefore, in 2015–2016 the direct impact of controls were less significant than the possible indirect impact resulting from a "fear" of controls and the possible issuing of non-supportive certificates.

4.6. Length of time of public procurement procedures

It is also interesting to consider the average length of time of public procurement procedures as the control system might have impacted on this as well. Unfortunately, the data obtained from the Public Procurement Authority does not separate procedures funded from EU funds and those funded from purely national funds. However, the trend in the speed of conducting procedures between 2013 and the first half of 2017 can be seen from the following table:

Table 6 • Average duration of public procurement procedures in Hungary³⁴

Year	Average duration of procedures (days)
2013	113.15
2014	138.71
2015	156.31
2016	204.85
2017 (Q1-Q2)	212.11

³⁴ Source: Public Procurement Authority. Data includes all procedures with a contract notice both above and below the public procurement thresholds. Data is based on the dates provided by contracting authorities in the relevant notices.

The table shows that the duration of procedures has increased quite significantly; in fact the average public procurement procedure took almost twice as long in 2017 than in 2013. However, if we look at the decision speed (the time between the deadline for receiving tenders and the award of the contract), Hungary is still deemed acceptable by the European Commission's 2017 Single Market Scoreboard (2017),³⁵ as the length of decision-making was below 120 days. In this indicator Hungary did better than the Czech Republic, Ireland, Greece, Italy and Slovakia.

Together with this data, the changes in the proportion of EU funded procedures can also be contrasted. It is clear that changes in the proportion of different funding sources in the procurements do not affect the speed at which procurement decisions are made. While for example in 2016, there has been a sharp drop in the percentage of procedures financed from EU funds, the duration of procedures showed a significant increase.

In addition, as shown above, the number of quality control and regularity certificates has also decreased significantly in 2016 in line with the reduction of the number of EU funded procedures. This also suggests that the time taken for public procurement procedures must have also been affected by other factors.

Table 7 • Proportion of public procurement procedures connected to EU funds in Hungary³⁶

Year	Value of procurements	Number of procedures
2012	54.1%	43.2%
2013	61.1%	50.8%
2014	49.2%	50.2%
2015	38.1%	45.9%
2016	29.9%	16.2%

Unfortunately, there is no data available on the actual duration of control procedures carried out by the DPPC. Therefore, it cannot be concluded that any of the increase in the duration of the procedures would be due to an increase in the length of the control process. However, it can be said that with the process of purchasing taking longer and longer, controls lasting several weeks will definitely not help those contracting authorities who wish to carry out EU funded public procurements quickly and effectively. One must remember that the data on the duration only includes potentially the controls integrated in the process, as ex ante controls (at least until 2016) take place prior to the launch of the procedures. This means that the actual process for higher value procedures funded from EU funds will be even longer.

³⁵ Single Market Scoreboard, *Performance per Policy Area: Public Procurement*. (Reporting period: 01/2016–12/2016), European Commission, 2017.

³⁶ Source: Public Procurement Authority.

4.7. Discussion and recommendations

From the above it is clear that the Hungarian control system has some effect on some public procurement procedures co-financed by EU funds. Direct influence occurs when the result of the control process leads to an actual change in the public procurement documents, potentially affecting even the final outcome of procedures, i.e. to whom the contract is awarded. It can also be supposed that decisions of contracting authorities are also being influenced indirectly since they pay more attention to the interpretation of the rules.

It has been found that the most influence throughout the procedure occurs in the initial stages of the process, when the procurement documents are submitted to the DPPC. In the controls integrated in the process (regularity phase) much fewer errors have been found; therefore, the direct influence on the decisions of contracting authorities have been much less. This means that the biggest effect on the conduct of public authorities occurs, when they are putting the procurement documents together and setting the subject matter and the conditions of the procurement process.

However, the data also shows that in fact the majority of procurements receive a supportive certificate, meaning that no significant errors are found that would preclude permission to go ahead with the procedure. Conditions can of course be set by the DPPC in its decision, but the largest influence occurs when the public procurement is “blocked” by the DPPC and fundamental changes have to be made to the decisions of the contracting authority.

The table below shows the total number of EU funded public procurements in Hungary between 2012 and 2016. This can then be compared to the number of non-supportive certificates issued by the DPPC.

Table 8 • Number of public procurement procedures connected to EU funds in Hungary³⁷

2012	3,647
2013	6,038
2014	7,121
2015	6,482
2016	1,398

If we consider that from 2012 until 2016 there have been 24,248 procedures and in the 2012–2016 period in “only” 1,431 cases was a non-supportive quality control certificate and in 171 cases a non-supportive regularity certificate issued, then one might conclude that the direct influence of the control procedure only affects an insignificant number of public procurements. However, it must be remembered that the DPPC’s control only concerns higher value procurements and the data from the Public Procurement Authority includes

³⁷ Source: Public Procurement Authority.

all public procurements regardless of their value. Therefore, it can be concluded that the control of the DPPC directly affects a smaller proportion of procurement procedures, but these belong to the higher value categories, therefore it has a more significant effect on the correct use of EU funds than would appear from the data.

Despite the seemingly positive impact on the decision-making, one must not forget that the *ex ante* control system causes the public procurement procedures to be significantly delayed compared to a situation where no such control existed. It is notable that checking of notices by the Public Procurement Authority (required also for nationally funded procurements), was already thought to delay the launch of the procedures,³⁸ even though that is a much simpler procedure than the mandatory controls for EU funded procurements. Therefore it is not surprising that contracting authorities in Hungary often complain about the control procedures being too slow and constituting an excessive burden for them when carrying out their public procurements.³⁹ The average duration of all public procurement procedures has increased in recent years. Although, as mentioned above, there is insufficient data to prove that this trend has been affected by the control process, a faster and more efficient control system could make the job of contracting authorities somewhat easier. Further, it can be seen that even if all the deadlines set out in the legislation were fully observed by the control body (which might not always be the case) it still adds a significant amount of time for the procedures to be completed where both *ex ante* control and control integrated in the process are used. In the light of this and the data discussed above, it is questionable whether such a complex procedure is really necessary, especially if errors are found only in a small proportion of procedures. It is also questionable whether it is really necessary to check all of the procedures, as this causes a burden and increases the time of the procedures for every single contracting authority engaged in EU funded public procurement.

In light of the number of errors occurring, it is evident that putting a strong system of control for EU funded public procurements is inevitable in Hungary. Nevertheless, the additional time taken by the existence of the control system is not proportionate to the necessary interference in the decision-making of contracting authorities. Therefore, it would be better to have a control system, which takes more into account the necessity of speed and efficiency when conducting public procurements.

In the view of the authors, the Government should re-think the necessity of the current system and take steps to streamline the control process. The starting point should be a more in-depth analysis of the behavioural patterns of contracting authorities as a result of the control process. In a policy context, it could be made sure that policy-makers rely on

³⁸ TÁTRAI Tünde: *A közbeszerzés jogi és hatékonysági aspektusai*, Vezetéstudomány, XLI(2010)/7–8. 68–76.

³⁹ The system applicable as from 1 January 2017 has the aim of lessening the delays caused by the controls, however as discussed above, launching the procedure before controls are finished leads to less legal certainty and possible problems later on in the process.

evidence, not assumptions, as suggested by Bavel et al.⁴⁰ in their policy paper written for the European Commission.

Then alternative options should be explored, such as controls based on samples in the way that EU projects are audited in general. The relatively small amount of errors found in the control integrated into the process (regularity phase) also calls its necessity into question, since it seems that the vast majority of contracting authorities comply with the rules, once the procurement documents are in order. Higher value projects could be subjected to mandatory controls; however, it is proposed that the thresholds above which this is done are increased considerably. This would allow the DPPC or any another competent body to focus on the most important cases only where the financial risk is larger.

A concentrating of resources on the riskiest procedures or contracting authorities with a poor record of compliance with the rules could also be a viable option. This would also be an incentive for authorities to comply, since then they would not be in the focus of control bodies, resulting in a reduction of administrative burden for them. In parallel the proportion of procedures subject to ex post control could be increased, which does not have an effect of slowing down procedures so much. It is submitted that by switching to a higher proportion of ex post controls the dissuasive effect of the system would not go away, since the possibility of irregularity procedures and the withdrawal of funding would still remain. However, contracting authorities could be incentivised to focus more on ensuring the legality of procedures as they would not be able to rely on certificates of the DPPC to ensure prior to or during the procedure that what they are doing is lawful. The DPPC already provides significant guidance for contracting authorities on what aspects should be taken into account when preparing and conducting public procurement, highlighting also the most common errors that are found when preparing procedures.⁴¹ Therefore, there is already significant help available from the control body that contracting authorities can rely on.

5. CONCLUSION

Hungary has established a very strong control system for public procurements funded from EU-funds. This system is used for higher value procurements, while for procedures with a lower estimated value lighter forms of control are used. Our analysis suggests that ex ante controls carried out by the DPPC has an appreciable impact on the decisions of public authorities when designing their procedures. The controls also seem to have a similar direct

⁴⁰ René van BAVEL, Benedikt HERRMANN, Gabriele ESPOSITO, Antonios PROESTAKIS: *Applying Behavioural Sciences to EU Policy-making*, European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, EUR 26033 EN, 2013. 4.

⁴¹ Deputy State Secretariat for Public Procurement Supervision, *Minőségellenőrzési útmutató* [Guidance on Quality Control], Prime Minister's Office, Budapest, 2017; Deputy State Secretariat for Public Procurement Supervision, *Szabályossági útmutató* [Guidance on Regularity], Prime Minister's Office, Budapest, 2017.

impact on the decisions relating to the amendment of contracts. In the phase of conducting the procedure, public authorities tend to have a lower error rate; however, informal contacts with the DPPC's observer is also liable to considerably influence procedures. Due to insufficient data, it cannot be proven that the increasing duration of procedures is caused by delays in the control process; nevertheless, in the opinion of the authors, more efficient controls could be a useful step in improving the situation. Even if the deadlines set out in the legislation had been duly kept by the DPPC, the additional time for launching and completing the procedures could be quite significant.

On the positive side, the data shows that in 2015–2016 the majority of errors found by the DPPC have been corrected, so an initial non-supportive certificate was “turned into” a supportive certificate later on. While it can be established that strict controls are necessary in order to avoid the potential loss of EU funds, it is the view of the authors that the actual and potential delays caused by the procedures do not necessarily outweigh the reduction of risks caused by the strong influence of the contracting authorities' decisions. The revised system, which has been in place since 1 January 2017, is a step in the right direction, but has the problem of the lack of legal certainty. So, it is hoped that further revisions will be made to lessen the possible negative impact of controls even further.

BIBLIOGRAPHY

1. Ed. Sue ARROWSMITH: *EU Public Procurement Law: An Introduction*, Asia-Link Project, Nottingham, 2011.
2. René van BAVEL, Benedikt HERRMANN, Gabriele ESPOSITO, Antonios PROESTAKIS: *Applying Behavioural Sciences to EU Policy-making*, European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, EUR 26033 EN, 2013.
3. Tiziana BIANCHI, Valentina GUIDI: *The Comparative Survey on the National Public Procurement Systems across the PPN*, Rome, December 2010.
4. Department of Contracts, *Addressing Fraud and Corruption in Public Procurement*, Ministry of Finance of Malta, May 2017.
5. Deputy State Secretariat for Public Procurement Supervision, *Minőségellenőrzési útmutató* [Guidance on Quality Control], Prime Minister's Office, Budapest, 2017.
6. Deputy State Secretariat for Public Procurement Supervision, *Szabályossági útmutató* [Guidance on Regularity], Prime Minister's Office, Budapest, 2017.
7. Valentina DIMULESCU, Raluca POP, Irina Madalina DOROFTEI: *Risks of corruption and the management of EU funds in Romania*, Romanian Journal of Political Science, 13(2013)/1. 101–123.
8. ECA, *European Court of Auditors Annual Report concerning the financial year 2011*.
9. ECA, *Special Report. Efforts to address problems with public procurement in EU cohesion expenditure should be intensified*, European Court of Auditors, 2015.
10. European Commission, *Decision of 19.12.2013 on the setting out and approval of the guidelines for determining financial corrections to be made by the Commission to expenditure financed by the Union under shared management, for non-compliance with the rules on public procurement*, C(2013) 9527 final.
11. European Union, *Public Procurement – Guidance for Practitioners on the avoidance of the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds*, Brussels, 2015.
12. FAZEKAS Mihály, Jana CHVALKOVSKA, Jiri SKUHROVEC, TÓTH János István, Lawrence Peter KING: *Are EU funds a corruption risk? The impact of EU funds on grand corruption in Central and Eastern Europe*, Working Paper series: CRCB-WP/2013:03, GTI-WP/2013:03. Budapest, 2013. 20. 13.
13. FCCA, *Supervision of public procurement. Finnish Competition and Consumer Authority*, 2017. Source: <https://www.kkv.fi/en/facts-and-advice/competition-affairs/supervision-of-public-procurement> (accessed 06.05.2018).
14. Jacek MAZUR: *A lengyel számvevőszék hozzájárulása a jogalkotáshoz és más legfőbb ellenőrző intézmények tapasztalatai*, Pénzügyi Szemle, 61(2016)/3. 349–366.
15. NYIKOS Györgyi, Soós Gábor: *Kohéziós Politika és közbeszerzés együttes alkalmazásának lehetőségei és kihívásai az új szabályozás fényében*, Közbeszerzési Szemle, VI(2016)/5. 45–60.
16. NYIKOS, Györgyi, Robert, TALAGA: *Cohesion Policy in Transition. Comparative Aspects of the Polish and Hungarian Systems of Implementation*; Comparative Law Review (Torun) 18 Pp. 111-139, 29 P. (2014)
17. OECD, *Monitoring of Public Procurement*, Public Procurement Brief 27, 2013.
18. Rene G. RENDON, Juanita M. RENDON: *Auditability in public procurement: An analysis of internal controls and fraud vulnerability*, Int. J. Procurement Management, 8(2015)/6. 710–730.
19. SCA, *The Swedish Competition Authority's supervision over public procurement*, Adm no. 119/2016.
20. Single Market Scoreboard, *Performance per Policy Area: Public Procurement. (Reporting period: 01/2016–12/2016)*. European Commission, 2017.
21. TÁTRAI Tünde: *A közbeszerzés jogi és hatékonysági aspektusai*, Vezetéstudomány, XLI(2010)/7–8. 68–76.
22. TÁTRAI, Tünde; NYIKOS, Györgyi: *The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary*. In Gia, Luigi ALBANO; Keith F. SNIDER; Khi V. THAI: *Charting a Course in Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing*. Boca Raton, PrAcademics Press, 2013. 29–54, 26.
23. Sergiy YAREMENKO, Olexandr SHATKOVSKIY: *The Control of Public Procurement – Polish Experience Relevant to Ukraine*. Source: <http://eupublicprocurement.org.ua>, (accessed 06.05.2018).

Dr. habil. Györgyi Nyikos PhD (nyikos.gyorgyi@uni-nke.hu) Associate Professor at the Hungarian National University of Public Service. Györgyi Nyikos was formerly the Head of the EU Competence Centre at MFB Hungarian Development Bank Ltd, Cohesion Policy First Counsellor at the Permanent Representation of Hungary to the EU, Deputy State Secretary for Development Affairs and Deputy Governor of the EBRD Governing Council. She was also General Counsel of the Office of Fiscal Council of the Republic of Hungary and prior to that Vice-President for public administration at the National Office for Regional Development. Her research work is in cohesion/regional policy, public procurement and public finance management.

Gábor Soós (soos.gabor.gergely@hallg.uni-nke.hu) PhD student at the National University of Public Service and Legal Advisor at MFB Hungarian Development Bank Ltd., he works with the legal aspects of the implementation of financial instruments funded from the ESI Funds. He is also involved in projects which aim at the training of civil servants and the improving of public services. His main research activities are in public procurement, EU cohesion policy, financial instruments and EU internal market rules.

Kiss Lilla Nóra

EURÓPAI KÖZJOG AZ INTEGRÁCIÓS PARADIGMA VÁLTOZÁSÁNAK FÉNYÉBEN¹

European Public Law and the Changes of the Integration Paradigm

Dr. Kiss Lilla Nóra doktorjelölt, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Európai és Nemzetközi Intézet, Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszék, joglilla@uni-miskolc.hu

Az integrációs paradigma változásának és annak következményeinek vizsgálata időszerűnek tűnik napjaink Európájában, különösen a Brexit által felvetett közjogi kérdések fényében. A 2016. június 23. napján tartott brit referendum és annak eredménye fordulópontot jelent mind az Európai Unió, mind az Egyesült Királyság történetében. A tagállami kilépés népszavazás általi elhatározása felvet több jogi és nem jogi (így többek között gazdasági, politikai) kérdést is, amelyek közül ezen tanulmány keretei között az integrációs szemlélet közjogtörténeti vonatkozásaira fókuszálok. A tanulmány célja, hogy a rendelkezésre álló szakirodalom elemzésével átfogó képet adjon az európai integráció tendenciáiról, és azok lehetséges alakulásáról. A bemutatott folyamatok és következményeik hatással lehetnek hazánk helyzetére az Európai Unióban, ezért az integráció várható irányait összegző konklúzió alappal szolgálhat későbbi elemzésekhez is.

KULCSSZAVAK:

Brexit, európai közjog, integrációs szemléletváltás, tagállami kilépés

The analysis of the changes of the integration paradigm seems timely in Europe nowadays. Especially so, due to the public law issues raised by the so-called Brexit. The Brexit-referenda held on 23 June 2016 brought a turning point both in the life of the United Kingdom and

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Concha Győző Doktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült. A kéziratot 2017 szeptemberében nyújtottam be, lektorálást követő lezárásának dátuma: 2018. június. A tanulmányban szereplő adatok az akkor aktuális információkat rögzítik.

of the European Union. The British electorate decided to withdraw from the European integration; this decision raises many legal and non-legal (economic, political, etc.) questions. In this article, I focus on the public law issues affected by the Brexit, as a consequence of the changes of the integration paradigm. The article aims to analyse the available literature, and by this to provide a picture of the possible trends and tendencies of the integration. The processes and their consequences may affect the situation and role of Hungary in the European Union. Thus the results may provide a completion to further analysis.

KEYWORDS:

Brexit, changes of integration paradigm, European public law, withdrawal of a member state

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) és jogelődei az európai egységesülésnek adnak szervezeti keretet. Ezen egységesülési folyamat vizsgálható több módon is. Gyakori a kronologikus (időrendben a szerződésekkel kiépülő egyre teljesebb integráció szerinti) elemzés, de vizsgálható az egységesülés a döntéshozatali mechanizmusok változása szerint is, valamint az integrációt érintő fejlődések és visszaesések szerint.² Ezen tanulmány keretei között kizárólag az integráció fejlődési tendenciái szempontjából fontosnak tartott eseményeket és mechanizmusokat mutatom be, a vizsgálódás fókuszában az integráció fejlődése áll.³ Az Európai Gazdasági Közösséget (a továbbiakban: EGK) létrehozó Római Szerződés (1957) alapvető célkitűzésként fogalmazta meg az „Európa népei közötti egyre szorosabb egység alapköveinek létrehozását”. Az Egyesült Királyság (a továbbiakban: UK⁴) 1973-ban csatlakozott az Európai Közösségekhez (a továbbiakban: EK), de fontos tényező, hogy Charles De Gaulle, volt francia elnök kétszer is megvétózta⁵ a brit csatlakozást, 1963-ban és 1967-ben. Ezt követően a britek egy kész feltételrendszerrel működő integrációhoz kapcsolódhattak. Többször fel is merült a kérdés, hogy integrációról vagy „csak” együttműködésről kellene beszélni a brit–európai kapcsolatot illetően.⁶

Tehát, az Egyesült Királyság mindig *kivételes tagállam* az uniós tagállamok sorában. *Különutas* attitűdjük számtalan politikában, együttműködésben⁷ és döntésben tetten érhető. A különös brit–európai *házasságban* a *válás* lehetősége mindig is magában foglaltott. Integrációtörténeti szempontból mérföldkő a 2016. június 23-ai népszavazás, amelyen a brit választójoggal rendelkező lakosság 51,9%-a megszavazta az Egyesült Királyság kilépését (a továbbiakban: Brexit) az EU-ból. Egy tagállamnak a világ legnagyobb szupranacionális nemzetközi szervezetéből történő kilépése új időszakot jelent mind az adott állam,

² TORMA András: Adalékok az Európai Közösségek/Unió közjogtörténetéhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/1., Miskolc University Press, Miskolc, 2012.

³ Az integrációelméletéről és a fogalom tartalmáról, újragondolásáról lásd többek között: PALÁNKAI Tibor: Javaslát az integrációelmélet újragondolására, *Európai Tükör*, 2017/1. Forrás: https://netk.uni-nke.hu/document/netk-uni-nke-hu/Europai_Tukor_2017_1_3Palankai.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).

⁴ Az angol elnevezés (United Kingdom) rövidítését (UK) használom az Európai Közösség (EK) rövidítésétől való megkülönböztetés érdekében.

⁵ A brit csatlakozás és De Gaulle szerepéről lásd: TROITIÑO, David Ramiro – KERIKMÄE, Tanel – CHOCHIA, Archil: De Gaulle and the British Membership in the European Communities. In: eds. TROITIÑO, David Ramiro – KERIKMÄE, Tanel – CHOCHIA, Archil: *Brexit: History, Reasoning and Perspectives*, 2017, 84–97. Forrás: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-73414-9> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).

⁶ TROITIÑO, David Ramiro – KERIKMÄE, Tanel – CHOCHIA, Archil – HREBICKOVA, Andrea: Cooperation or Integration? Churchill's Attitude Towards Organization of Europe. In: eds. TROITIÑO, David Ramiro – KERIKMÄE, Tanel – CHOCHIA, Archil: *Brexit: History, Reasoning and Perspectives*, 2017, 34–55. Forrás: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-73414-9> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).

⁷ Lásd például a *különutas* brit működést az európai büntető ügyekben folytatott együttműködés pilléreihez fűzőt *opt out*okban, fenntartásokban, kivételekben, extra feltételekben.

mind a nemzetközi szervezet történetében. Ahogyan Rafał Riedel fogalmaz⁸ „az 'ever closer' (egyre közeledő) szemlélet helyett az EU egyre inkább 'ever loser' (egyre vesztesebb), s az Egyesült Királyság pedig 'ever closer to leaving' (egyre közeledik a kilépéshez)” tendenciákat mutat. Utal itt többek között a túl gyors és intenzív európaizáció jelenségére, amely a korábban integráció iránt toleráns államokra negatívan hathatott, elmozdítva szemléletüket az euroszeptikus szemlélet irányába. Ez pedig nemcsak az Unión belüli, hanem a harmadik országok felé fennálló képét is meghatározza az EU-nak.

A Brexit tehát egy olyan példanélküli helyzetet eredményezett, amely a korábbi „Európa-felfogáson” kétségtelenül változtatni fog. A Brexit-ügyi szakirodalomban találunk utalásokat a paradigmaváltozásra⁹ vonatkozóan. Takis Tridimas úgy fogalmaz, hogy a „Brexit hallgatólagosan töri össze Európa egyre szorosabb egységkénti” paradigmáját. Arra utal, hogy az integrációs projekt Egyesült Királyság általi elutasítása nem értékelhető másként, mint visszaesésként.¹⁰

Fejtegetéseim ebben a tanulmányban a fent vázolt paradigmaváltozás, -váltás indokainak és esetleges közjogi következményeinek feltárására vonatkoznak.

2. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ IRÁNYAI LISSZABONIG

2.1. Az integráció alapvetése

A Római Szerződés a szoros európai egységet még főként csupán gazdasági szempontból célozta. Az EGK-szerződés 240. cikke deklarálta, hogy a Szerződés határozatlan időre jött létre, ami azt jelenti, hogy állandóan működő nemzetközi szervezet létrehozására törekedett. Ezen túl a Szerződés korlátozásokat vezetett be a tagállamok szuverén jogaira vonatkozóan, mely korlátozásokat a C-6/64. sz., *Costa v. ENEL* ügyben¹¹ értelmezett az Európai Bíróság. Az Európai Bíróság kimondta, hogy: „Az EGK-Szerződés saját jogrendszert teremtett, mely a tagállamok jogrendszerének részévé vált, s mely jogrendszerhez a nemzeti bíróságok kötvé vannak. A Közösség határozatlan időre történő létrehozásával, saját intézményeinek felállításával, jogképességének elismerésével, s azáltal, hogy a Közösség nemzetközi szinten is képviselteti magát, a tagállamok felhatalmazást adtak (szuverenitásuk korlátozásával és bizonyos hatásköreik közösségre ruházásával), amellyel alávetették magukat és állampolgáraikat a közösségi jognak.”¹² Ennek megfelelően az alapító szerződések nem tartalmazzak az Európai Közösség elhagyására lehetőséget adó rendelkezést

⁸ RIEDEL, Rafał: Great Britain and Differentiated Integration in Europe. In: eds. TROTTINO, David Ramiro – KERIKMÄE, Tanel – CHOCHIA, Archil: *Brexit: History, Reasoning and Perspectives*, 2017, 100–114. Forrás: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-73414-9> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).

⁹ TRIDIMAS, Takis: Brexit Means Brexit, An Endgame without an End?, *King's Law Journal*, 2016/3, 297–313.

¹⁰ Uo., 298.

¹¹ C-6/64., *Costa v. ENEL* ügy, ECLI:EU:C:1964:66, 1964. Forrás: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61964CJ0006&lang1=en&type=TEXT&ancre> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).

¹² Uo., 3. pont.

(egészen a Lisszaboni Szerződésig), ami egyfelől az integráció bővülését és erősödését ösztönözte, másfelől akár a közösségi jog hiányosságaként is értékelhető.

2.2. A tagállami kilépés mint témafelvetés

Annak ellenére, hogy az EGK-szerződés nem rendelkezett kifejezetten a kilépés jogáról, a tagállamok egyoldalú kilépési lehetősége többször is felmerült az elmúlt évtizedekben. A kilépés témafelvetése mutatja az integráció és annak mechanizmusainak megosztó jellegét. Egy tényleges – bár értékelését tekintve kétes – kilépésre is sor került: Grönland¹³ *tárgyalások eredményeképp kilépett 1985-ben. Kilépésére nem saját jogán, hanem Dánia tagjaként került sor. Ez a döntés a közösségi jog területi hatályának csökkenését*¹⁴ eredményezte.

Az Egyesült Királyság 1973-as csatlakozását követően, 1974 februárjában a brit munkáspárt kiáltvánnyal állt elő, amiben a csatlakozási feltételek újratárgyalásának szándékát rögzítette, az EGK-ban maradás kérdésében tartandó népszavazás kiírásával együtt. 1975 márciusában az EGK tagállamainak államfői Dublinban találkoztak a tárgyalások véglegesítése érdekében, majd a brit kabinet többsége az EGK-ban maradásra tette le szavazatát. Ezt követően a britek 1975 júniusában népszavazást tartottak az EGK-ban maradás kérdésében,¹⁵ amelyen a szavazóképes lakosság 67,2%-a az Európai Közösséghez tartozás mellett döntött.¹⁶ Nem sokkal ezt követően, 1981-ben a brit munkáspárt választási győzelmük esetére ígéretet tett az Európai Közösségből történő kilépésre – népszavazás tartása nélkül.¹⁷ Az 1980-as években John A. Hill¹⁸ és Joseph H. H. Weiler¹⁹ már felvetették a britek kilépésének későbbi esélyét – bár ők tisztán gazdasági indokokra alapozták ezen következtetéseiket.

Az EGK-ból történő kilépés kilátásba helyezése jó eszköznek tűnhetett a tagállamok számára az együttműködési feltételek esetleges újratárgyalása, vagy az integráció irányainak kialakítása során. Az 1980-as években Görögország vezetősége²⁰ is tett a britekhez hasonló kijelentéseket, azonban ezen „fenyegetések” nem következtek be.

¹³ Grönland kilépéséről lásd: WEISS, Friedl: Greenland's Withdrawal from the European Communities, *European Law Review*, 1985/3, 173–185.; valamint HARHOFF, Frederik: *Greenland's withdrawal from the European Communities*, Common Market Law Review, Martinus Nijhoff Publishers, 1983, 20. kötet, 13–33.; és KRÄMER, Hans: Greenland's European Community (EC)-Referendum, Background and Consequences, *German Yearbook of International Law*, 1982, 25. kötet, 273–289.

¹⁴ Megjegyzendő, hogy Grönland Overseas Countries and Territories (OCT) státuszban van kilépése óta, így az Európai Unióval szerves – ha nem is tagállami – kapcsolatban áll.

¹⁵ Ez tekinthető az első Brexit-ügyi népszavazásnak.

¹⁶ HILL, John A.: The European Economic Community: The Right of Member State Withdrawal, *Georgia Journal of International & Comparative Law*, 1982/3. Forrás: <http://digitalcommons.law.uga.edu/gjicl/vol12/iss3/4> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).

¹⁷ European Community: We'll Love You and Leave You, *Economist*, 1981. 07. 25., 53.

¹⁸ HILL: *i. m.*, 336.

¹⁹ WEILER, Joseph H. H.: Alternatives to Withdrawal from an International Organization: The Case of the European Economic Community, *Israel Law Review*, 1985/20. Forrás: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/israel20&div=26&id=&page> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).

²⁰ Greece and Europe, Would the Socialists pull out?, *Economist*, 1981. 08. 15. 36–37.

2.3. A kilépés jogalapja Lisszabon előtt

Amennyiben ténylegesen sor került volna teljes értékűnek tekinthető tagállami kilépésre, közösségi jogi norma hiányában a nemzetközi jog szabályai²¹ *lehettek volna* irányadók, nevezetesen a szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény rendelkezései. A bécsi egyezmény a *clausula rebus sic stantibus* elvén alapuló normákat rögzít, amely elv gyakorlati alkalmazására ritkán került sor a történelem során. Alternatívaként szolgálhatott volna a konvenció a kilépés esetén, ugyanakkor kérdéses lehet alkalmazhatóságának mértéke az Európai Közösség,²² különösen az EU esetében, tekintettel arra, hogy jelenleg a Lisszaboni Szerződés már szabályozása alá vonja a kilépés kérdését. Ezért meglátásom szerint a jelenlegi helyzetre – a UK kilépésére – nem alkalmazható az 1969-es bécsi egyezmény, hiszen az uniós jog *lex specialis* a nemzetközi joghoz képest, ráadásul saját tagállama és önmaga közti jogviszony szabályozásáról van szó.

2.4. A kilépés jogának és eljárásának szabályozása

A közösségi jog nem rendelkezett az egyoldalú kilépés jogáról, hiszen a szerződések szeleme az integráció elmélyítését célozta.²³ A kilépés jogának szerződésbe foglalására kísérletet tett az Európai Alkotmány szerződés²⁴ (2004), azonban ezen dokumentum a francia és holland népszavazások miatt sosem lépett hatályba. Az integráció fejlődése szempontjából már az Európai Alkotmány szerződés el nem fogadása önmagában is kudarcnak tekinthető. Az Alkotmány szerződés több lényegi pontját magában foglaló Lisszaboni Szerződés pozitív hozamnak értékelendő az integráció épülése szempontjából, hiszen jogi személyiséggel ruházta fel az Uniót, kötelező jogi erőt adott az Alapjogi Chartának, kimondta az EU csatlakozását az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, amely lépések mind-mind garanciális értékűek az egységesülés szempontjából.

Garanciális értékű a tagállami szuverenitás szempontjából azonban az, hogy a Lisszaboni Szerződés 50. cikke lehetővé teszi a tagállamok számára az integráció elhagyását, amelyre ugyan elvi lehetőség korábban is fennállt a nemzetközi jog szabályai szerint, mégis azt mondhatjuk, hogy a kérdés uniós jogba helyezése a tagállamok helyzetét erősíti a korábbi integrációs paradigmával szemben.

Az 50. cikk beiktatása meglátásom szerint egyértelmű visszaesést jelent az integráció elmélyítése és bővítése terén. Az újonnan csatlakozó államok esetében már a csatlakozás

²¹ Grönland kilépése a nemzetközi jog – a Szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény – alapján történt meg 1985-ben.

²² A nemzetközi jog szabályainak hézgapótló alkalmazása kapcsán fontos megjegyezni, hogy a nemzetközi jog primátusát az Európai Bíróság elismeri.

²³ ANGYAL Zoltán: Az Európai Unióból való kilépés aktuális jogi kérdései, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXIV, Miskolc University Press, Miskolc, 2016, 115–124.

²⁴ I-60. cikk, Önkéntes kilépés az unióból. In: *Szerződés Európai Alkotmány létrehozásáról*, 2004 HL C310/1, 46. Forrás: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitutive_for_europe_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).

pillanatában evidens, hogy az EU-ból *ki is lehet lépni*, mert maga a nemzetközi szervezet biztosít erre belső jogrendszerében lehetőséget.

2.5. Brexit: most már aktuális

A kilépés kérdése²⁵ 2016-ban, a brit népszavazásnak köszönhetően újra, ezúttal gyakorlati szempontból is aktuálissá vált.²⁶ A Brexit népszavazáson 72,2%-s volt a részvételi arány, s a szavazók 51,9%-a szavazott az Európai Unió elhagyása mellett.²⁷ A brit jogszabályok szerint a népszavazás nem köti a Westminstert, amelyben zömében integrációpárti képviselők foglaltak helyet a népszavazás idején. Ennek ellenére a britek megindították az 50. cikk aktiválását, hiszen a parlament felhatalmazása alapján Theresa May miniszterelnök 2017 márciusában benyújtotta az 50. cikkben megkövetelt nyilatkozatot az Európai Tanácshoz, amellyel kezdetét vette a cikkben meghatározott, kilépésre *ipso jure* nyitva álló kétéves időtartam, amely a kilépési tárgyalások lebonyolítására, a kilépési szerződés Unióval történő megkötésére ad lehetőséget. Az 50. cikk és annak hézagainak kérdése, a Szerződés elemzése egy másik – önálló – tanulmány témája,²⁸ itt azonban fontos megemlíteni, hogy a kilépési folyamat megkezdése fordulópont az integráció történetében, amely eldöntheti az EU további sorsát. Az Egyesült Királyság 1973-as csatlakozása óta komoly szerepet játszik az EU politikai irányvonalainak alakításában, több döntéshozatali területen is úttörő szerepet tölt be rendkívül eredménycentrikus politikai javaslataival. Ráadásul, ahogy Takis Tridimas is fogalmaz,²⁹ számos kérdésben remek ellenpontként szolgált a francia és német „kontinentális akaratnak”, tehát az uniós belső egyensúly fenntartásához nagymértékben hozzájárul. Az Unió egyik legnagyobb és gazdaságilag egyik legerősebb államaként több ponton érvényesült politikai nyomása, amely ellenpont esetleges megszűnése (legalábbis a britek kilépésével történő gyengülése) mindenképp az integráció új irányait vetíti elő. A brit nemzetközi politikára – ahogyan már fentebb jeleztem – a „különutasság” és a „fontolva haladás” egyaránt jellemző, ami segítette az EU-ban a politikai egyensúly megtartását. A kilépési nyilatkozat megküldése és a tárgyalások megkezdése tehát az integráció

²⁵ Lásd még: CRAIG, Paul P.: *Brexit: A Drama in Six Acts (July 11, 2016)*, European Law Review August 2016; Oxford Legal Studies Research Paper No. 45/2016. Forrás: <https://ssrn.com/abstract=2807975> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).

²⁶ A Brexit háttéréről és a folyamat összetettségéről, különböző gazdasági és politikai aspektusairól lásd még többek között: BÓKA János – HALMAI Péter – KOLLER Boglárka: Válás „angolosan” – A Brexit politikai, jogi és gazdasági agendái, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/2, 58–79. Forrás: http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/valas-angolosan.original.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).

²⁷ Az 1975-ös népszavazási arányok és a 2016-os népszavazás szavazati arányainak alakulása és a nem várt mértékű változás, az euroszkeptizmus térnyerése egy másik publikáció témája lehet.

²⁸ Az 50. cikk elemzéséhez lásd többek között: HILLION, Christophe: *Leaving the European Union, the Union way: A legal analysis of Article 50 TEU*, SIEPS, 2016/8. Forrás: www.sieps.se/en/publications/2016/leaving-the-european-union-the-union-way-a-legal-analysis-of-article-50-teu-20168epa/ (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22); és CIRCOLO, Andrea – HAMUÉÁK, Ondrej – BLAŽO, Ondrej: Article 50 of the Treaty on European Union: How to Understand the ‘Right’ of the Member State to Withdraw the European Union?. In: eds. TROTTIÑO, David Ramiro – KERIKMÄE, Tanel – CHOCHIA, Archil: *Brexit: History, Reasoning and Perspectives*, Springer, 199–215.

²⁹ TRIDIMAS: *i. m.*, 298.

elutasításaként értékelhető az egyik legnagyobb és legbefolyásosabb tagállam részéről, amely lépés következményei megjósolhatatlanok – mind az EU, mind a UK tekintetében.

Az integráció szempontjából a legradikálisabb esetben a Brexit következménye lehet akár a dezintegráció is, amely során több tagállam dönthet a brit példa követése mellett. Ez pedig hosszú távon az Unió széteséséhez, az együttműködés radikális átalakításához is vezethet. Éppen ezért rendkívül fontos integrációs szempontból a brit kilépési tárgyalások uniós szempontok mentén történő levezetése és egy EU szempontjából megfelelőnek mondható kilépési szerződés megkötése. Az integrációs szemlélet változása sajnos nem tűnik visszafordíthatónak, az Egyesült Királyság tényleges kilépését több más európai állam csatlakozása sem tudja ellensúlyozni. A brit kilépés kérdése ugyanis felerősítette a már korábban is napirenden lévő „többsebességű Unió” fogalmát, amely a teljes integrációs együttműködés szerkezetét alapjaiban változtathatja meg.

3. A PARADIGMAVÁLTÁS HÁTTERÉBEN: EGY ELMÉLET

A fentebb bemutatott szemléletváltás azoknak jelenthet csalódást, akik az Európai Uniót egy továbbfejlődő, az integrációs megoldások csúcán elhelyezkedő szövetségi államként³⁰ szeretnék látni. Az Egyesült Királyság sokat adott hozzá az európai értékekhez, az integráció fejlődési irányaihoz. Emellett érdemes megemlíteni különleges jogi helyzetét is az Unióban. Az EU egyetlen olyan tagállama, amely nem kontinentális jogrendszerben, hanem a *common law* rendszerében működik, amely rendszernek számos sajátossága van, többek között a precedensjog alkalmazása. Az Egyesült Királyság jogrendszere és a kontinentális jogrendszer közti kardinális különbségeket áthidalta az uniós jogegységesítés és jogharmonizáció folyamata, amely uniós szintű sztenderdek hozott létre, függetlenül a tagállam jogrendszerétől és saját sztenderdjeitől. Így, az EU egységes belső piacára kerülő termékek egységes sztenderdeknek felelnek meg, ami gazdasági fellendülést, termelési és értékesítési garanciákat jelent. Az európaizáció tehát hatott a UK jogrendszerére, jogintézményeket és kontinentális sztenderdek erősített a *common law* hagyományok unitárius államában. Az egységesítés és annak lazább formája, a jogharmonizáció külön jogi eszközökkel ugyan, de nyomot hagyott a brit rendszerben, amelyek által a nemzeti jog is fejlődött, és ezen eredmények a kilépést követően is a jogrendszerük részét képezhetik – különösen, amennyiben szeretnének a belső piacra kerülni a kilépést követően is. Az EU egységes belső piaca – amely közel 500 millió fogyasztó keresleteit egészíti ki – csak azon termékeket és szolgáltatásokat fogadja, amelyek uniós sztenderdeknek megfelelnek. Az EU jogalkotásának ezen extraterritoriális hatásait már eddig is megfigyelhettük

³⁰ Az európai integrációt kezdetben az Amerikai Egyesült Államok (USA) mintájára tervezték és álmodták meg. Jelenleg az integrációs szemlélettel és eszmével foglalkozó szakemberek egyetértenek abban, hogy egyelőre (és lehet örökre) az uniós együttműködés jelenti a maximumot, amit Európa elérhet, tekintettel az eltérő alkotmányos, kulturális, nemzeti identitásbeli, nyelvi és más – igen jelentős – különbségekre, amelyekkel az USA esetében nem kellett kalkulálni.

harmadik országok piacra kerülése tekintetében, de ugyanez a helyzet áll fenn egy uniós tagállam EU-ból történő kilépése esetén is. Tekintetbe véve az európai értékeket, felmerül a kérdés, hogy mi állhat az integrációs szemlélet ily radikális mértékű változása háttérében.

Az „egyre szorosabb együttműködés” integrációs elméletében már a brit csatlakozás is okozott némi fennakadást. Charles De Gaulle, volt francia elnök kétszer is megvétózta a britek csatlakozását, 1963-ban és 1967-ben, azzal érvelve, hogy a brit gazdaság a gyarmatokkal való kereskedelemre épül, ezért nem tudna beilleszkedni az európai közös piaci elképzelésekbe, valamint aggodalmát fejezte ki az esetleges amerikai befolyás hatásait illetően. Végül, 1973-ban az a Konzervatív Párt folytatta le a csatlakozási tárgyalásokat a UK nevében, amely most, 2016-ban a kilépésre vonatkozó népszavazást is. A csatlakozást megerősítendő, népszavazást tartottak a UK-ben már 1975-ben, amelyen a szavazók 67%-a az integrációban maradás mellett voksolt. Annak vizsgálata, hogy mitől változott a közvélemény az elmúlt közel 40 évben akkorát, hogy az 1975-ben 67%-kal integrációban maradni vágyók aránya lecsökkent 49%-ra 2016-ra, egy önálló szociológiai vagy politológiai kutatás alapját képezhetné. Meglátásom szerint a változás háttérében az úgynevezett euroszkeptizmus térnyerése állhat.³¹

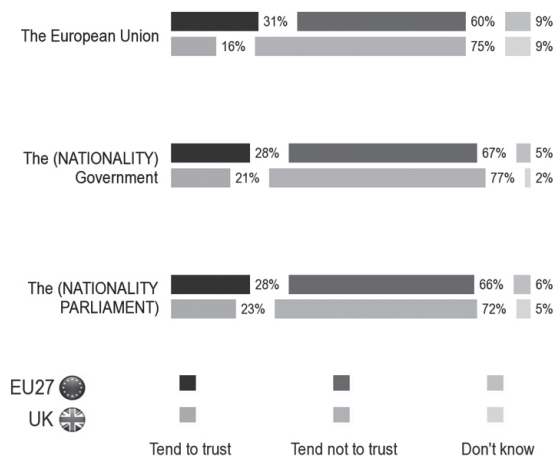
Az euroszkeptizmus egy olyan politikai nézetrendszer, amely kritikus az Európai Unió intézményeivel és működésével szemben. Euroszeptikusok az olyan szervezetek (többek között pártok) és személyek, akik kételkedők az EU-n belüli integrációval (és annak mértékével) szemben. Féltik a nemzeti demokráciát, szuverenitást és a nemzetállamok jogait, amelyek egy részét kétségtelenül átruházták a tagállamok az EU-ra a csatlakozással. Valamennyi uniós tagállamban vannak euroszeptikus pártok és egyéb szervezetek. Az Egyesült Királyságban két euroszeptikus párt is működik, az egyik a Konzervatív és Unionista Párt (röviden Konzervatív Párt vagy Toryk), amely a UK legnagyobb pártja, a brit unionizmus elveit vallja konzervatív nézetekkel társítva. A Konzervatív Pártból kivált képviselők alapították meg az Egyesült Királyság Függetlenségi Pártját (UKIP), amely a UK másik euroszeptikus pártja. A párt nacionalista nézeteket ötvöz euroszeptikus és populistá nézetekkel. A pártok képviseltetik magukat az Európai Parlamentben is (több más uniós tagállambeli euroszeptikus nézeteket valló párttal együtt). A Brexit népszavazásra bocsátása során e két párt jelentős szerepet játszott. Érdekesség, hogy a skót és a walesi parlamentben a konzervatívok – akik nagy részben euroszeptikus nézeteket is vallanak – ellenzéki szerepben vannak.

A népszavazás eredménye – a skótok többsége EU-ban maradni, az angolok többsége EU-t elhagyni szándékozik – a skót és angol parlamenti arányokat (skótoknál az euroszeptikusok ellenzéki szerepben, angoloknál kormányzó pártként szerepelnek) figyelembe véve akár megjósolható is lehetett volna. Az euroszeptizmus brit megjelenését jól

³¹ Az euroszeptizmusról és más, a Brexit háttérében esetlegesen álló okokról lásd még: Kiss Lilla Nóra: Brexit: A jéghegy csúcsa? Régi-új társadalmi érdekellentétek, *AKV Európai Szemle*, 2017/4, 70–93. Forrás: http://adrop.eupe.uni-miskolc.hu/files/73/ADR-2017-2_Kiss_Lilla.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).

szemlélteti az alábbi ábra,³² amelyet az az Európai Bizottság hivatalos közvélemény mérője és statisztika készítője, a Eurobarometer készített 2012 májusában. Az ábra az EU intézményeibe vetett bizalmat is mutatja, amely szerint a választ adó britek 75%-a nem bízik az EU intézményeiben.

QA13. I would like to ask you a question about how much trust you have in certain institutions. For each of the following institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it.



1. ábra • Standard Eurobarometer

Forrás: 77. felmérés, 2012. május. Forrás: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/search/Values%20of%20Europeans/surveyKy/1063> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)

Az euroszeptikus gondolkodás nem egy brit specifikum, valamennyi uniós tagállamban megfigyelhető. Ezt támasztja alá a Eurobarometer³³ által 2015 novemberében készített felmérés,³⁴ amely arra kereste a választ, hogy az EU-tagállamok megkérdezett 1000-1000 lakosa mit gondol, jó-e az országának az uniós tagság, vagy sem. E szerint a UK megkérdezett lakosainak kb. 50%-a nyilatkozta, hogy jó dolog az uniós tagállamiság, kb. 20%-a szerint nem az, kb. 25% szerint „se nem jó, se nem rossz”, illetve kb. 5% a „nem tudom” választ

³² Standard Eurobarometer: 77. felmérés, 2012. május. Forrás: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/search/Values%20of%20Europeans/surveyKy/1063> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).

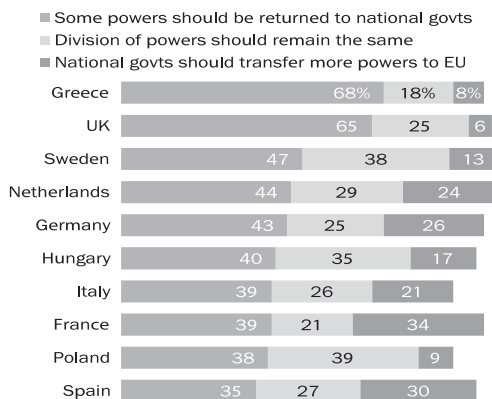
³³ További információért lásd részletesebben az Eurobarometer hivatalos honlapját: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm> (utolsó megtekintés: 2017.04.17.)

³⁴ A felmérés alapján készült grafikon és a *The Guardian* elemzése: ARNETT, George: *Is Britain the most Eurosceptic Country?*, 2016. 06. 23. Forrás: www.theguardian.com/news/datablog/2016/jun/23/is-britain-most-eurosceptic-country (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).

adta. Az EU-átlag értékei nem különböznek nagymértékben a UK-átlagtól, hiszen az uniós átlag kb. 55%-a szerint jó, hogy országuk tagja az EU-nak, míg 12–13% szerint nem jó, a többi válaszadó a „se nem jó, se nem rossz” és a „nem tudom” válaszokat adta. Érdekes, hogy ezek az arányok minimális különbségekkel a UK 1973-as csatlakozása óta változatlanok.³⁵ A 2016 tavaszán (alig fél évvel később) *Pew Research Center* által készített felmérés³⁶ alapján az euroszkeptizmus igencsak növekvő mértéket mutat Európa-szerte.

Disagreement on ‘ever closer’ union

Which statement best describes your views about the future of the European Union?



Note: Don't know responses not shown.

Source: Spring 2016 Global Attitudes Survey, Q49.

“Euroscepticism Beyond Brexit”

PEW RESEARCH CENTER

2. ábra • A *Pew Research Center* által készített *Spring 2016 Global Attitudes Survey Q49 – Euroscepticism Beyond Brexit* felmérés
 Forrás: *Spring 2016 Global Attitudes Survey Q49*

³⁵ Erről részletesebben lásd a Eurobarometer alapján készült: www.dr.dk/nyheder/udland/brexit/europe-has-grown-more-euroseptic (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).

³⁶ A *Pew Research Center* 2016. június 7-én tette közzé euroszkeptizmus mértékét bemutató felmérésének (*Spring 2016 Global Attitudes Survey Q49 – Euroscepticism Beyond Brexit*) eredményét, amely szerint a felmérésen megkérdezett görögországi lakosok 71%-ban, a Franciaországban megkérdezettek pedig 61%-ban tartják kedvezőtlennek az integráció alakulását. A harmadik helyet a spanyolok birtokolják 49%-kal, majd az EK lakosai 48%-kal követik őket. Erről lásd részletesebben a *The Guardian* összefoglalóját: ARNETT: *i. m.*, valamint a *Pew Research Center: Spring 2016 Global Attitudes Survey Q49 – Euroscepticism Beyond Brexit*, 2016. 06. 07. Forrás: www.pewglobal.org/2016/06/07/euroscepticism-beyond-brexit/pm_2016-06-07_brexit-05/ (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).

Az integráció mértékével – a hatáskörmegosztás jelenlegi módjával és mértékével – való egyetértés, illetve egyet nem értés az ábrán látható arányokban jelenik meg az EU eltérő gazdasági háttérrel rendelkező államaiban. Látható, hogy a görög és brit lakosság nagyobb részben változtatna az integráció jelenlegi megoldásain, de a többi ábrán jelzett állam lakossága is támogatná a hatáskörök újraosztását. Ennek a többszörös Uniós kereteinek kialakításakor lehet jelentősége.

4. A TAGÁLLAMI KILÉPÉS ESETLEGES HATÁSAI AZ EURÓPAI KÖZJOGRA

A tagállami kilépés számtalan közjogi kérdést érint. A legfontosabb talán magának az integrációnak, az EU-nak a „szerkezetében” bekövetkező változás, hiszen egy tagállam kilépése szükségszerűen magával hozza az alapító szerződések újratárgyalását, amelynek következménye lehet egy új típusú (kisebb fokú vagy szorosabb) együttműködés kialakítása, az intézményi átalakításokról³⁷ nem is szólva. Tehát az első kérdés, hogy az Egyesült Királyság tényleges kilépését követően mi lesz az együttműködés formája: marad-e az Unió, esetleg előrelépés történik a szövetség irányába, vagy esetleg visszalépés történik korábbi integrációs állomásokhoz?

4.1. Az Unió jövője?

Az Európai Bizottság 2017. március 1-jén közzétett Fehér könyve³⁸ öt forgatókönyvet vázolt fel az Európai Unió jövőjét illetően. A Fehér könyv már a 27 tagú EU jövőjével foglalkozik, tehát elfogadott tényként kezeli az Egyesült Királyság nélküli integrációt (míg még korántsem biztos, hogy a kilépés ténylegesen meg is történik³⁹). A 27 tagúvá váló Unió pedig folytathatja az eddig megkezdett integrációs utat, amennyiben a „*minden megy tovább*” elnevezésű forgatókönyvet választja. Az együttműködés szintjét tenné kevésbé szorossá a „*csakis a belső piac*” című forgatókönyv, amelyben a tagállamok kooperációja kizárólag a belső piacra szorítkozna, egyéb integrációhoz kapcsolódó kérdések fokozatosan háttérbe szorulnának. Ilyen kérdés lehet például az energiaunió, a szociális Európa, vagy például a bérunió. A harmadik forgatókönyv az „*aki többet akar, többet tesz*” elnevezést viseli, amely maga a többszörös Uniós. Ez a menetrend bizonyos tagállamok között bizonyos kérdésekben összehangolná a jogalkotást és jogalkalmazást, a többi tagállam pedig ezekben a kérdésekben nem kapcsolódna az együttműködéshez, vagy lazább

³⁷ Ehhez lásd: NAVRACSICS Tibor: Intézményi jövőképek a Brexit utáni időszakban, *Európai Tükör*, 2017/1, 9–24. Forrás: https://netk.uni-nke.hu/document/netk-uni-nke-hu/Europai_Tukor_2017_1_2Navracsics.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.).

³⁸ *White Paper on the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, COM(2017)2025 of 1 March 2017, Európai Bizottság.

³⁹ Az 50. cikk szerint benyújtott nyilatkozat visszavonhatósága, a kétéves időtartam szerződéssel vagy szerződés nélküli letelése külön elemzés tárgyát képezi majd.

kötődéssel kapcsolódhatna. Ez talán a Fehér könyv leginkább vitatott forgatókönyve, hiszen a szakértők egy része szerint ezen „*többsebességesség*” a jelenlegi különbségeket erősítené, betonozná be, mindezzel pedig nem a gazdaságilag fejletlenebb tagállamok felzárkóztatását segítené elő, hanem épp azok esetleges lemorzsolódását. Ráadásul, amennyiben egy fejletlenebb tagállam később csatlakozni kíván a fejlettek már jól működő kooperációjához, szükségszerű, hogy el kellene fogadni azok feltételeit, kisebb eséllyel és csak nagyon kedvező tárgyalási feltételek mellett vehetne részt a keretek meghatározásában, esetleg újra megalkotásában. A negyedik alternatívaként megnevezett „*kevesebbet hatékonyabban*” forgatókönyv meghatározott szakpolitikai területeken várná, hogy a tagállamok többet és gyorsabban valósítsanak meg, miközben más területeken kevesebbet tennének. Ez tulajdonképpen akár visszalépésként is értékelhető integrációs szempontból. Nehézséget jelentene a közös kérdések és a „belügyek” újratárgyalásakor. Visszalépést jelentene ez különösen a jól működő kérdésekben, viszont – figyelembe véve a tagállami szuverenitáshoz kapcsolódó nemzeti érdekeket is – egy kölcsönösen előnyös megállapodás esetén mind az EU-nak, mind a tagállamoknak fejlődést hozhat. Az utolsóként vázolt forgatókönyv a „*sokkal többet együtt*”, amely a – jelenleg legkevésbé valószínű konstrukció – az integráció további elmélyítését, az együttműködés több jogalkotási területre és akár több tagállamra történő kiterjesztését is magában foglalja. Ez teljesen ellentétes lenne az elmúlt időszakban bekövetkezett integrációs paradigmabeli változásoknak, nem következne az elmúlt évek folyamataiból, de bekövetkezése esetére bizonyosan teljesen új szakaszát nyitná meg az integráció alakulásának.

A Brexit következményeként az első három forgatókönyvet tartom elképzelhetőnek. A „*csakis a belső piac*” és a „*kevesebbet hatékonyabban*” című forgatókönyvek szükségszerűen tartalmazznak közös elemeket, ám az EU még mindig leginkább a belső piac és annak alapszabadságai miatt vonzó. Ehhez képest minden más – további – együttműködés, szakpolitika, jogharmonizációs terület mondhatni gyermekcipőben jár. A kizárólag a belső piac fenntartására vonatkozó együttműködés nem egy félredobható alternatíva, hiszen ez az, ami az EU-t alapjaiban meghatározza. Az 500 millió fogyasztó olyan előnyt jelent az EU-nak, amellyel az Amerikai Egyesült Államok (USA) sem tud alapvetően versenyezni⁴⁰.

A „*minden megy tovább*” egy mindenki számára elfogadhatónak tűnő, kompromisszumos megoldásnak ígérkezik, amely elfogadásával nem tűnik kudarcnak az Egyesült Királyság kilépése. Emiatt ezen forgatókönyv szerintem a legvalószínűbb – a jelenlegi információk birtokában. A sokak által vitatott „*aki többet akar, többet tesz*”, avagy a többsebességű Európa gondolata demokratikusnak tűnik, ám a fentebb megfogalmazott aggályokra tekintettel a később csatlakozott, elsősorban közép-kelet-európai tagállamok számára ez nem tűnik elfogadható megoldásnak. Tehát az első kérdés az együttműködés kereteinek és formájának megjelölése.

⁴⁰ Az USA piacán csupán közel 300 millió fogyasztó van.

A tagállami kilépés meghatározza az együttműködések szintjét olyan fontos szakpolitikai területeken, mind a különösen aktuális európai közlekedési politika, a védelmi és biztonságpolitika, a büntetőjogi együttműködés területe, az európai környezetvédelmi jog alakulása (amelyben generátorként vett részt a UK), és még sorolhatnánk. Mindezek alakulása jelenleg azért kiszámíthatatlan, mert ezen kérdések jövőbeli rendezésének mikéntjét a kilépési szerződés megkötését követően rögzítheti majd a kilépő tagállam és az EU a 2017 áprilisában közzétett Európai Tanácsi menetrend értelmében. Tehát a jövőbeli kooperáció nem tárgya a kilépési tárgyalásoknak, annak rögzítésére a kilépési szerződésben (vagy a kilépés *ipso iure* bekövetkezését) követően kerülhet sor, a kilépést követő átmeneti időszakban. Ezt követően kerülhet sor annak elemzésére is, hogy az integrációban maradó államok és az EU hogyan folytatja a közjogi együttműködést. Annyi viszont megállapítható, hogy a fent említett szakpolitikai kérdések alakulásában az Egyesült Királyság kulcsszerepet töltött be, tehát kilépésük esetén ezen szakpolitikai kérdések alakulása is új irányvonalakat vehet. Azokon a területeken, amelyekben a UK *fontolva haladt*, az együttműködés erősödése, gyorsulása is várható lehet.

4.2. Uniós polgárság: szerzett jogok kontra Brexit?

Az uniós polgárság mint jogösszesség az integráció és az összetartozás, a közös értékek megtestesítője. Az egységesülési folyamat azon lépése, amelyben a pusztán együttműködést megkoronázták az egyéneket megillető többletjogokkal, amelyek az állampolgársághoz hasonló jogokat garantálnak az uniós tagállamok állampolgárainak, illetve egyéb jogszabályban meghatározott személyeknek. E tekintetben az integráció pozitív eszköze volt az uniós polgárság deklarálása, amely a szövetségi állam irányába mozdította el az együttműködést. Az Európai Bíróság pedig több ízben elemezte az uniós polgárság tartalmát, a különböző jogok terjedelmét és korlátozhatóságát, és egyöntetűen megállapítást nyert, hogy az uniós polgárság „nem vehető el”. Viszont az is tény, hogy az uniós polgárság mint státusz abból ered, hogy az adott polgár állampolgára egy uniós tagállamnak. Ha megszűnik az uniós polgárság alapját képező tagállami jogviszony, akkor mi történik az el nem vehető uniós polgársághoz fűződő jogokkal – amelyek nem az emberi jogok családjába tartoznak, de azokkal szorosan összefüggésben álló jogok. A kérdés megnyugtató rendezése meglátásom szerint az lenne, ha a 2019. március 29-e előtt született uniós polgárok (brit állampolgárok) automatikusan uniós polgárok maradnának a kilépést követően is, hiszen ezen jog elvétele, korlátozása számtalan jogvitát eredményezhetne, mind az Európai Bíróság, mind a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága előtt. A kilépési szerződés aláírását követő átmeneti időszakban szükségszerűen rendezni kell majd az uniós polgárságot hosszú távon és megnyugtató módon.

Már most, a kilépési tárgyalások során is kardinális jelentőségű közjogi kérdés az Egyesült Királyságban élő uniós polgárok, valamint az EU többi tagállamában élő brit polgárok státusza és jövője. Gondot jelenthet jogilag és közigazgatásilag is az állampolgárság, valamint az állandó lakóhely megszerzési feltételeinek megállapítása, amelyre a britek egy szakaszos megoldást dolgoztak ki (külön feltételek vonatkoznak a 2017. március 29-e előtt

betelepült uniós polgárokra, más megítélés alá esik a 2019. március 29-éig tartó kétéves időszakban érkezett uniós polgár, majd megint más feltételek lesznek érvényesek a kilépést követően – ekkor már harmadik országba – bevándorló polgárokat illetően). Ennek elemzése külön tanulmány tárgyát képezhetné, mindenesetre az integrációs szemlélet és értékrend szükségzerű változását mutatja az uniós polgárság eltérő megítélésének kérdése is. Ezen rendelkezések – még ha jelenleg közvetetten is – a szabad mozgáshoz való jog korlátozását jelenthetik, amire mindaddig, míg az Egyesült Királyság EU-tagállam, nincs lehetőség.

Annyi bizonyos, hogy a kilépési szerződésben rendelkezni szükséges az uniós polgárságról, annak fenntartásáról és ki kell jelölni a kérdéskört az átmeneti időszak legfontosabb megoldásra váró kérdéseként. Jelenleg a kilépési szerződésben három fő témát kívánnak rendezni a tárgyaló felek: uniós polgárság, határkérdések (Írország és Észak-Írország között), valamint a pénzügyi kérdések rendezése (a Brexit-Bill). Ezek közül a legfontosabb az 500 millió polgárt érintő uniós polgárság megnyugtató rendezése – hiszen nemcsak a brit polgárokat érinti hátrányosan az Egyesült Királyság kilépése, hanem az összes többi tagállam polgárait, akiknek potenciális célországa lehetett mindeztidáig az Egyesült Királyság. Számátalan magyar (és lengyel) állampolgár él és dolgozik évek, évtizedek óta az Egyesült Királyságban – így az uniós polgárság Brexitre tekintettel történő megfelelő rendezése hazánk számára sem teljesen jelentéktelen kérdés.

Az uniós polgársághoz tartozik az uniós közszolgálat átalakításának, átszervezésének kérdése is, amely az intézmények jövőképét határozza majd meg – de hatással lehet a hivatalos nyelvek elismerésétől kezdve a munkaügyi-technikai kérdésekig több mindenre.

5. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az integrációs paradigma negatív irányú változása az Európai Alkotmány szerződés hatálya alá nem lépésével kezdődött 2004-ben. Ez szintén értékelhető az euroszkepticizmus térnyerésének eredményeként, csakúgy mint a tagállami kilépés aktuálisává válása, de számos más kül- és belpolitikai tényező is állhat a háttérben. Az integrációs szemlélet alakulására az is hatással volt, hogy a Lisszaboni Szerződéssel az uniós joganyagba beépült a kilépés egyoldalú elhatározásának joga. Viszont az, hogy sem a Lisszaboni Szerződés, sem más, azt kiegészítő dokumentum nem rendelkezik a kilépés részletes szabályairól, jelzi, hogy a Brexit nem várt fordulat az integráció történetében.

A garanciális jelleggel beépített 50. cikk alkalmazását nem tartották valószínűnek megfogalmazásakor, hiszen számos fontos elemét nyitott fogalomként kezeli a szerződés – ami szükségzerűen az EU helyzetét erősíti, hiszen a kilépni kívánó tagállam bizonytalan folyamatba kerül a kilépés elhatározását követően.

Számos példával szolgálhatunk az 50. cikk kidolgozatlanságát illetően, például az Európai Tanácshoz benyújtott kilépési nyilatkozat visszavonhatóságának kérdése kétes, illetve a kétéves időtartam kiterjeszhetőségének értelmezése.

Közjogi szempontból nem elhanyagolható továbbá az sem, hogy a kilépéssel az uniós jog területi és személyi hatálya csökken – egyrészt az Egyesült Királyság területén, másrészt a UK-jel speciális kapcsolatban lévő vagy annak fennhatósága alá tartozó államok vonatkozásában (Gibraltár, Bermuda, Falkland-szigetek, Kajmán-szigetek stb.). Ezekre a területekre ugyanis valamilyen szinten hatással van az uniós jogalkotás, amely hatás a kilépést követően is megmaradhat jogrendszerükben.

Az Egyesült Királyság szerepe kiemelkedő volt számos integrációs területen, de nem elhanyagolható az a szempont sem, hogy a legnagyobb eurózónán kívüli tagállam, amely kétségtelenül a nemzeti pénz és szuverenitás védelmében, az eurózóna kiterjesztésének ellensúlyozásában jelentős szerepet vállalt. Ez – akár hazánkra nézve is – jelenthet közjogi változásokat. Felgyorsulhat az európaizáció a közös pénz kiterjesztését illetően a Brexit után, hiszen egy jelentős – a szuverenitását és annak minden szegmensét, így a *fontot* is következetesen óvó – ellentét tűnik el az európai integrációból.

Az integrációs szemlélet kudarcaként értékelhető Brexit valamennyi szakpolitikai területen és közjogi kérdésben változást hoz, amelyek témakörönkénti elemzése további tanulmányok tárgya. A szemlélet változásának hátterét, valamint annak esetleges közjogi következményeit egy új európai együttműködés kialakításának első szakaszaként is értékelhetjük. A Brexit egy lehetőséget is kínál a bent maradó 27 tagállamnak arra, hogy az integrációt megerősítsék, egy jobb, elfogadóbb és következetesebb együttműködést hozzanak létre tanulva a túl gyors egységesítés következményéből, a vesztes-vesztes helyzetet eredményező Brexitből.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ANGYAL Zoltán: Az Európai Unióból való kilépés aktuális jogi kérdései, *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, XXXIV, Miskolc University Press, Miskolc, 2016, 115–124.
2. BÓKA János – HALMAI Péter – KOLLER Boglárka: Válás „angolosan” – A Brexit politikai, jogi és gazdasági agendái, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/2, 58–79. Forrás: http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/valas-angolosan.original.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)
3. CIRCOLO, Andrea – HAMUEÁK, Ondrej – BLAŽO, Ondrej: Article 50 of the Treaty on European Union: How to Understand the ‘Right’ of the Member State to Withdraw the European Union?. In: eds. TROITIÑO, David Ramiro – KERIKMÄE, Tanel – CHOCHIA, Archil: *Brexit: History, Reasoning and Perspectives*, Springer, 199–215.
4. CRAIG, Paul P.: *Brexit: A Drama in Six Acts (July 11, 2016)*, European Law Review August 2016; Oxford Legal Studies Research Paper No. 45/2016. Forrás: <https://ssrn.com/abstract=2807975> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)
5. European Community: We’ll Love You and Leave You, *Economist*, 1981. 07. 25., 53.
6. Greece and Europe, Would the Socialists pull out?, *Economist*, 1981. 08. 15. 36–37.
7. HARHOFF, Frederik: *Greenland’s withdrawal from the European Communities*, Common Market Law Review, Martinus Nijhoff Publishers, 1983, 20. kötet, 13–33.
8. HILLION, Christophe: *Leaving the European Union, the Union way: A legal analysis of Article 50 TEU*, SIEPS, 2016/8. Forrás: www.sieps.se/en/publications/2016/leaving-the-european-union-the-union-way-a-legal-analysis-of-article-50-teu-20168epa/ (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)
9. HILL, John A.: The European Economic Community: The Right of Member State Withdrawal, *Georgia Journal of International & Comparative Law*, 1982/3. Forrás: <http://digitalcommons.law.uga.edu/gjicl/vol12/iss3/4> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)
10. KISS Lilla Nóra: Brexit: A jéghegy csúcsa? Régi-új társadalmi érdekelletetek, *AKV Európai Szemle*, 2017/4, 70–93. Forrás: http://adreurope.uni-miskolc.hu/files/73/ADR-2017-2_Kiss_Lilla.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)
11. KRÄMER, Hans: Greenland’s European Community (EC)-Referendum, Background and Consequences, *German Yearbook of International Law*, 1982, 25. kötet, 273–289.
12. NAVRACSICS Tibor: Intézményi jövőképek a Brexit utáni időszakban, *Európai Tükör*, 2017/1, 9–24. Forrás: https://netk.uni-nke.hu/document/netk-uni-nke-hu/Europai_Tukor_2017_1_2Navracsics.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)
13. PALÁNKAI Tibor: Javaslat az integrációelmélet újragondolására, *Európai Tükör*, 2017/1, Forrás: https://netk.uni-nke.hu/document/netk-uni-nke-hu/Europai_Tukor_2017_1_3Palankai.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)
14. RIEDEL, Rafal: Great Britain and Differentiated Integration in Europe. In: eds. TROITIÑO, David Ramiro – KERIKMÄE, Tanel – CHOCHIA, Archil: *Brexit: History, Reasoning and Perspectives*, 2017, 100–114. Forrás: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-73414-9> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)
15. TORMA András: Adalékok az Európai Közösségek/Unió jogtörténetéhez. *Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/1., Miskolc University Press, Miskolc, 2012.
16. TRIDIMAS, Takis: Brexit Means Brexit, An Endgame without an End?, *King’s Law Journal*, 2016/3, 297–313.
17. TROITIÑO, David Ramiro – KERIKMÄE, Tanel – CHOCHIA, Archil: De Gaulle and the British Membership in the European Communities. In: eds. TROITIÑO, David Ramiro – KERIKMÄE, Tanel – CHOCHIA, Archil: *Brexit: History, Reasoning and Perspectives*, 2017, 84–97. Forrás: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-73414-9> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)
18. TROITIÑO, David Ramiro – KERIKMÄE, Tanel – CHOCHIA, Archil – HREBICKOVA, Andrea: Cooperation or Integration? Churchill’s Attitude Towards Organization of Europe. In: eds. TROITIÑO, David Ramiro – KERIKMÄE, Tanel – CHOCHIA, Archil: *Brexit: History, Reasoning and*

- Perspectives*, 2017, 34–55. Forrás: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-73414-9> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)
19. WEILER, Joseph H. H.: Alternatives to Withdrawal from an International Organization: The Case of the European Economic Community, *Israel Law Review*, 1985/20. Forrás: <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/israel20&div=26&id=&page> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)
20. WEISS, Friedl: Greenland's Withdrawal from the European Communities, *European Law Review*, 1985/3, 173–185.

Internetes források

1. ARNETT, George: *Is Britain the most Eurosceptic Country?*, 2016. 06. 23. Forrás: www.theguardian.com/news/datablog/2016/jun/23/is-britain-most-eurosceptic-country (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)
2. *Pew Research Center: Spring 2016 Global Attitudes Survey Q49 – Euroscepticism Beyond Brexit*, 2016. 06. 07. Forrás: www.pewglobal.org/2016/06/07/euroscepticism-beyond-brex-it/pm_2016-06-07_brexit-05/ (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)
3. Standard Eurobarometer: 77. felmérés, 2012. május. Forrás: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/search/Values%20of%20Europeans/surveyKy/1063> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)
4. www.dr.dk/nyheder/udland/brexit/europe-has-grown-more-eurosceptic (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)

Joganyagok

1. C-6/64., *Costa v. ENEL ügy*, ECLI:EU:C:1964:66, 1964. Forrás: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61964CJ0006&lang1=en&type=TXT&ancre> (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)
2. I-60. cikk, Önkéntes kilépés az unióból. In: *Szerződés Európai Alkotmány létrehozásáról*, 2004 HL C310/1, 46. Forrás: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 22.)
3. *White Paper on the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, COM(2017)2025 of 1 March 2017, Európai Bizottság.

Dr. Kiss Lilla Nóra (joglilla@uni-miskolc.hu, kiss.lilla.nora@gmail.com) doktorjelölt, 2015-ben szerzett jogi diplomát a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán, summa cum laude minősítéssel. 2015 őszétől a Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájában folytat kutatásokat az Európa Jogi és Nemzetközi Jogi Intézet munkatársaként. Szintén 2015-től a Magyar Jogász Egylet Európai Unió Jogi Szakosztályának titkára. 2016/2017-ben elvégezte a Regionális ENSZ Akadémiát (RAUN), amelyen a migráció témakörében folytatott kutatásokat egy nemzetközi csoport tagjaként. Kutatási témája a tagállami kilépés jogi és intézményi kérdései. A téma feldolgozása során elvégezte a European University Institute EU jogi nyári kurzusát 2016-ban majd 2017-ben, emellett kutatást folytatott több európai ország neves egyetemén (Bécs, Aberdeen, Edinburgh), valamint az Európai Bíróság könyvtárában Luxembourgban.

Hornyák Zsófia

A MEZŐGAZDASÁGI FÖLD MINT TERMÉSZETI ERŐFORRÁS¹

Agricultural Land as a Natural Resource

Dr. Hornyák Zsófia tudományos segédmunkatárs, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, joghzs@uni-miskolc.hu

A publikáció alapvető módszertana a jogösszehasonlító módszer, hiszen az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak elemzése és összehasonlítása történt abból a szempontból, hogy mely alkotmányok tartalmazzak rendelkezést a természeti erőforrások, vagy esetleg konkrétan a mezőgazdasági földek vonatkozásában, valamint hogy milyen szintű védelemben részesítik ezeket. A kutatás alapvető célja annak vizsgálata volt, hogy az Alaptörvényünk a többi ország viszonylatában milyen rendelkezéseket tartalmaz a mezőgazdaság vonatkozásában. Az alkotmányos vizsgálat pedig a szerző tágabb kutatási témája kapcsán a földforgalmi törvény által bevezetett tulajdonszerzési korlátozások létjogosultsága, alkotmányos rendelkezésekhez való viszonya miatt bír jelentőséggel.

KULCSSZAVAK:

alkotmány, fenntartható fejlődés, földműves, megőrzési kötelezettség, nemzet közös öröksége, termőföld

The fundamental methodology of the study is a comparative legal method, because in the work we analysed and compared the constitutions of European Union Member States from the following aspects: which constitutions include provisions to natural resources or to agricultural lands and what kind of protection belongs to these. The main aim of the research was to analyse what kind of provisions can be found in our Fundamental Law with regard to other countries in relation to agriculture. The constitutional examination is relevant in connection with the author's broader research topic because of justification and in relation to

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Concha Gyöző Doktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

the constitutional provisions of acquisition of ownership's restrictions, which were introduced by the Land Transaction Act.

KEYWORDS:

constitution, sustainable development, farmer, obligation to protect, nation's common heritage, arable land

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Magyarországon a természeti erőforrások² 75%-a föld, ami a teljes nemzeti vagyon 26%-át teszi ki.³ A Nemzeti Vidékstratégiában láthatjuk, hogy 2011-ben az ország 9,3 millió ha területének 57,4%-a minősült mezőgazdasági területnek, 20,7%-át pedig erdők borították.⁴ Mindebből az következik, hogy Magyarország mező- és erdőgazdasági földekben gazdag országnak minősül, amely területek jelentős részét agrárgazdasági célra hasznosítja.⁵

Az ország területének 80–85%-át mezőgazdasági művelésre alkalmas talajok borítják, és az egy főre jutó termelésre alkalmas föld nagysága az európai országok között a legmagasabbak közé sorolható, tehát megállapítható, hogy a mezőgazdasági föld kiemelkedően fontos természeti erőforrásnak minősül hazánkban. A kedvező természeti adottságok miatt a jó minőségű talajok aránya jó, és jelentős kiterjedésűek a nagy termőképességű talajok, de nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a termőterület aránya az elmúlt időszakban folyamatosan csökkent, főként az infrastruktúra és a települések terjeszkedése következtében, valamint minősége is romlott a természeti adottságokat figyelmen kívül hagyó mezőgazdasági gyakorlat és földhasználat miatt.⁶ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló, 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: földforgalmi törvény)⁷ azáltal, hogy be-

² A *Környezet- és természetvédelmi lexikon* alapján természeti erőforrások az „adott időpontban, illetve időszakban meghatározott közösség rendelkezésére álló azon erőforrások, amelyek vagy teljesen függetlenek az emberi akarattalagos tevékenységtől, vagy meglétük elválaszthatatlanul és döntő módon a természeti tényezők függvénye.” Másik megközelítés alapján pedig azok a természeti (földrajzi) adottságok minősülnek természeti erőforrásoknak, amelyeket a társadalom sajátos tulajdonságai alapján a termelés adott fejlettségi szintjén anyagi szükségleteinek kielégítésére hasznosít. FARKAS CSAMANGÓ Erika: A táj, mint vidéki forrás. In: szerk. CsÁK Csilla: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 53.

³ CsÁK Csilla – Kocsis Bianka Enikő – RAISZ Anikó: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 46.

⁴ *Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020* („a magyar vidék alkotmánya”), 23. Forrás: <http://videkstrategia.kormany.hu/download/4/37/30000/Nemzeti%20Vid%C3%A9kstrat%C3%A9gia.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 05.).

⁵ SZILÁGYI János Ede: Változások az agrárjog elméletében?, *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/1, 31.

⁶ Szerk. BARTUS Gábor: *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia*, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, Budapest, 2013, 129., 135. Forrás: www.nfft.hu/documents/1238941/1240162/Nemzeti+Fenntarthat%C3%B3+Fejl%C5%91d%C3%A9si+Keretstrat%C3%A9gia (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.).

⁷ Ennek elemzése kapcsán és az előzményeiről lásd: CsÁK Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/9, 20–31.; CsÁK Csilla – HORNYÁK Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1–4, 12–17.; CsÁK Csilla – SZILÁGYI János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary. In: szerk. NORER, Roland – HOLZER, Gottfried: *Agrarrecht Jahrbuch – 2013*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien–Graz, 2013, 215–233.; JAKAB Nóra – SZILÁGYI János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitants and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2013/15, 39–57.; KURUCZ Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13–22.; PRUGBERGER Tamás: Szemponatok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/9–10, 62–65.; SZILÁGYI János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei. In: szerk. KOROM Ágoston: *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2013, 109–119.; VASS János: A földtörvény módosítások margójára. In: szerk. VASS János: *Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára*, ELTE-ÁJK, Budapest, 2003, 159–170.; ALVINCZ

vezette a földműves kategóriáját, komoly szakismereti elvárásokat támaszt az egy hektárt⁸ meghaladó mezőgazdasági földek tulajdonosaival szemben, ugyanis meghatározott agrár-
végzettséggel kell rendelkezniük, vagy ennek hiányában legalább hároméves szakmai gya-
korlattal.⁹ Ezen szabály megalkotásánál a jogalkotó célja az volt, hogy a személyes művelés
tudásbeli feltétele, vagyis a hozzáértés biztosítva legyen, valamint hogy a mezőgazdasági
termelés is professzionális szinten működjön. Cél volt továbbá a mezőgazdasági termelés
színvonalának, emellett a termékek versenyképességének növelése, valamint a környezet-
tudatosabb gazdálkodás is.¹⁰

A mezőgazdasági földek védelme vonatkozásában kétféle védelemről beszélhetünk,
egyrészt a mennyiségi védelemről, amit a földvédelem kifejezéssel szoktak illetni, amely
a művelt területek kiterjedésének fenntartását jelenti, másrészt pedig a minőségi véde-
lemről, amit a talajvédelem elnevezéssel jelölnek. Több alkotmánybíróági határozat is ki-
mondta, hogy a földtulajdonnak a sajátosságai folytán más tulajdoni tárgyaktól eltérő jogi
kezelése indokolt.¹¹ Az Alkotmánybíróság 35/1994. (VI. 24.) határozatának megfogalma-
zásában a földtulajdon sajátos természeti és vagyoni jellemzőkkel bír, vagyis a föld véges
jószág volta – ugyanis mint természeti tárgy, a föld korlátozott mértékben áll rendelkez-
ésre, nem szaporítható, mással nem helyettesíthető –, nélkülözhetetlensége, megújuló-
képessége, különleges kockázatérzékenysége és alacsony nyereséghezama a földtulajdon
különös szociális kötöttségét testesítik meg.¹²

Jelen tanulmány keretei között az Európai Unió tagállamainak alkotmányait vizsgál-
nánk meg olyan szempontból, hogy a mezőgazdasági föld vonatkozásában milyen rendelkezéseket tartalmaznak, tehát hogy az adott ország legmagasabb szintű jogforrása miként
is rendelkezik erről a természeti erőforrásról. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy
az egyes alkotmányok megvizsgált rendelkezései a tagállamok agrárjogi jogszabályain

József: A „Földügyi törvénycsomag” jogszabályainak agrárgazdasági háttere, különös tekintettel az üzemszabályozásra, *Polgári Szemle*, 2013/3–6.; MIKÓ Zoltán: A birtokpolitika megvalósulását segítő nemzeti jogi eszközök. In: szerk. KOROM Ágoston: *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 151–163.; ANDRÉKA Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában. In: szerk. CSÁK Csilla: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 7–19.; HORVÁTH Gergely: Protection of Land as a Special Subject of Property: New Directions of Land Law. In: szerk. SMUK Péter: *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010–2013*, Complex Wolters Kluwer – Széchenyi István University, Budapest, 2013, 359–366.; OLAJOS István: A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltások következtében: gazdasági eredményesség és politikai öncélúság, *Napi Jogász*, 2002/10, 13–17.; RAISZ Anikó: Women in Hungarian Agriculture. In: szerk. MUÑIZ ESPADA, Esther – BOURGES, Leticia: *Agricultura Familiar*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2014, 125–142.

⁸ Földforgalmi törvény 10. § (2) bekezdés. Egy hektár mértékig földművesnek nem minősülő személy is szerepelhet földtulajdon.

⁹ Földforgalmi törvény 5. § 7. pont: földműves fogalma.

¹⁰ OLAJOS István – ANDRÉKA Tamás: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7–8, 423.

¹¹ 16/1991. (IV. 20.) AB határozat; 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

¹² HORVÁTH Gergely: Az élet természeti alapjainak védelmi rendszerei és az agrárgazdaság. In: szerk. GELLÉN Klára: *Honori et virtuti. Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*, Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017, 168.

keresztül fognak érvényre jutni, az alkotmányok a szabályozások kereteit adják meg, azonban az egyes agrárjogi tárgyú nemzeti jogszabályok vizsgálatára ezen publikáció keretei között nem vállalkozunk. Az uniós tagállamok földjogi szabályozásának jogösszehasonlító elemzése egy későbbi kutatás tárgyát képezheti.

2. TERMÉSZETI ERŐFORRÁS AZ EURÓPAI UNIÓS ORSZÁGOK ALKOTMÁNYAIBAN

A mezőgazdasági földről elmondható, hogy sajátos dolog, hiszen egy természeti erőforrásról beszélünk, amely korlátozottan áll rendelkezésre. Az ország földjeinek mennyiségét csak csökkenteni tudjuk, növelni nem. Azt is leszögezhetjük, hogy a rendeltetése is adott, vagyis főként a mezőgazdasági tevékenység. Így tehát a földdel való gazdálkodás sem működhet úgy, hogy jogszabály mindenki számára korlátozás nélküli tulajdonszerzést biztosít, hanem a földmagántulajdon szükségszerű kötöttségéről beszélhetünk abban az értelemben, hogy magánjogi és közjogi eszközökkel egyaránt korlátozható. Ez az összefüggés egyes nemzeti alkotmányokban is fellelhető.¹³

A következőkben azt vizsgálánánk meg, hogy az Európai Unió tagállamainak alkotmányaiban hogyan is jelenik meg a mezőgazdasági föld. Először is csoportosítanánk az egyes országokat az alapján, hogy az alkotmányuk említi-e konkrétan a földet, vagy a természeti erőforrásokat, vagy esetlegesen csak a környezet és a természet védelme kapcsán fogalmaz meg rendelkezéseket, vagy semmilyen ilyen jellegű szabályt nem tartalmaz.

Így tehát az első csoportot azon országok alkotják, amelyek kifejezetten a földre vagy a természeti erőforrásokra általában fogalmaznak meg szabályokat alkotmányukban. Ide tartozik Magyarország, Ausztria, Bulgária, Ciprus, Csehország, Dánia, Észtország, Görögország, Horvátország, Írország, Litvánia, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia.

A második csoportba azok az országok tartoznak, amelyek a természeti erőforrások kapcsán nem, hanem csak a környezet védelme vonatkozásában tartalmaznak rendelkezéseket. Ide sorolható Belgium, Finnország, Lengyelország, Lettország, Luxemburg, Málta és Svédország.

A harmadik csoportba pedig az agrár- és környezetjogi rendelkezéseket mellőző alkotmányokkal rendelkező országok tartoznak, nevezetesen az Egyesült Királyság, Franciaország és Hollandia.

¹³ FODOR László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből. In: szerk. CsÁK Csilla: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 116–117.

2.1. Országok, amelyek alkotmánya rendelkezik a mezőgazdasági földről és/vagy a természeti erőforrásokról

Az ebbe a csoportba tartozó országokat tovább csoportosíthatjuk aszerint, hogy a föld vagy adott esetben a természeti erőforrások kapcsán egyfajta megőrzési kötelezettséget ír elő az alkotmány, vagy inkább a földtulajdonszerzés kapcsán állapít meg valamilyen konkrétumot, határoz meg egyfajta korlátot, vagy esetleg másik törvény hatáskörébe utalja az adott kérdés rendezését.

Ez alapján az első alcsoportba azok az országok tartoznak, amelyek a természeti erőforrások megóvását írják elő alkotmányukban, vagyis Magyarország, Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Írország, Litvánia, Portugália, Románia, Spanyolország és Szlovákia.

A második alcsoportot pedig azok az országok alkotják, amelyek alkotmánya részletszabályt határoz meg a földtulajdonszerzés kapcsán, vagy arról határoz, hogy külön törvény rendezze a kérdést. Itt említhetjük Ausztriát, Ciprust, Dániát, Görögországot, Németországot, Olaszországot, valamint Szlovéniát.

2.1.1. A természeti erőforrások kiemelt kezelése az alkotmányban

Magyarország Alaptörvényének¹⁴ már a Nemzeti Hitvallása is rendelkezik a természeti erőforrásokról, kimondja, hogy felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit. Ez a rendelkezés elhelyezéséből adódóan figyelembeveendő az Alaptörvény más szakaszainak értelmezése során is. A P) cikk (1) bekezdése a természeti erőforrások között nevesíti különösen a termőföldet, az erdőket és a vízkészletet, a biológiai sokféleséget, különösen a honos növény- és állatfajokat, valamint a kulturális értékeket, amelyek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Ez a rendelkezés alaptörvényi szintre emelte a védett értékek vonatkozásában a visszalépés tilalmát azáltal, hogy a kötelezettség a védelmen kívül kiterjed a fenntartásra is.¹⁵ Azáltal, hogy a természeti erőforrások felsorolásánál a jogalkotó a *különösen* szót használja, a felsorolás példálózónak tekinthető, ám a Szegedi Tudományegyetem oktatóinak álláspontjával egyet tudunk érteni, és jelentőséget tulajdonítunk a termőföld sorrendben elfoglalt helyének, tehát a természeti erőforrások között véleményünk szerint is kiemelt helyet foglal el a föld.¹⁶ A P) cikk

¹⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

¹⁵ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének jelentése az AJB-4151/2013. számú ügyben.

¹⁶ BOBVOVS PÁL – FARKAS CSAMANGÓ ERIKA – HEGYES PÉTER – JANI PÉTER: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme. In: szerk. BALOGH Elemér: *Számadás az Alaptörvényről: Tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 32.

(2) bekezdésében a jogalkotó rögzíti, hogy a mezőgazdasági földforgalomra, az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, valamint a mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvényben kell meghatározni, bár ezen jogszabályok közül eddig még csak a földforgalmi törvény született meg. Emellett a 38. cikk (1) bekezdése pedig a nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal¹⁷ való felelős gazdálkodásnak a követelményeinek meghatározását írja elő sarkalatos törvényben, amely rendelkezés amiatt is jelentős a téma kapcsán, mert a nemzeti vagyon védelmének célja között említi ezen bekezdés a természeti erőforrások megővését is. Az Alaptörvényünk az egészséges környezethez való jogról¹⁸ is rendelkezik, a XXI. cikk (1) bekezdésében, amelyben megfogalmazza, hogy az ország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. A 38. cikk (1) bekezdése pedig a nemzeti vagyon kezelése kapcsán a jelen nemzedékek szükségleteinek kielégítését egyensúlyba hozza a jövő nemzedékek érdekeinek figyelembevételével, mindezt a fenntartható fejlődés definíciójának megfelelően teszi.¹⁹

A *Bolgár Köztársaság* Alkotmánya²⁰ a földet alapvető nemzeti kincsnek nyilvánítja, amely az állam és a társadalom különleges védelmét élvezi. Azt is hozzáteszi, hogy a művelhető föld egyedül földművelési célokra használható, és a föld rendeltetésének megváltoztatása csak kivételesen engedhető meg. Valamint az alkotmányuk szól külön a külföldiek és a külföldi jogi személyek földszerzéséről is, amely alapján ezen jogalanyok is megszerezhetik a föld tulajdonjogát Bulgária Európai Unióhoz történő csatlakozását követően, vagy a *Bolgár Köztársaság* által elfogadott, kihirdetett és hatályos nemzetközi szerződés alapján, valamint törvényes öröklés útján.²¹ Itt is találkozunk a környezet védelmére vonatkozó rendelkezéssel, amely védelmet az ország biztosít,²² emellett nevesíti az állampolgárok egészséges és kedvező környezethez való jogát, de köteleességüként meghatározza a környezet megővését is.²³

Már a *Cseh Köztársaság* Alkotmányának²⁴ preambuluma leszögezi, hogy a Cseh Köztársaság állampolgárai közösen őrzik és fejlesztik az örökölt természeti és kulturális, anyagi

¹⁷ Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon.

¹⁸ Erről lásd: BÁNDI Gyula: A visszalépés tilalma és a környezetvédelem. In: szerk. GELLÉN Klára *Honori et virtuti. Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*, Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017, 9–23.; CSINK Lóránt – T. KOVÁCS Júlia: Paradigm Shift in the Constitutional Character of Environment?. In: szerk. SZABÓ Marcel – GREKSZA Veronika: *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2013, 16–33.

¹⁹ FÜTÖP Sándor: Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme az Alaptörvényben. In: szerk. CSÁK Csilla: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 86.

²⁰ A Bolgár Köztársaság Alkotmánya: Конституцията на Република България. Forrás: www.parliament.bg/bg/const (A letöltés dátuma: 2017. 09. 27.).

²¹ Uo., 21. cikk és 22. cikk.

²² Uo., 15. cikk.

²³ Uo., 55. cikk.

²⁴ A Cseh Köztársaság Alkotmánya: Ústava České Republiky. Forrás: http://eur-lex.europa.eu/n-lex/legis_cz/sbirka_result_hu (A letöltés dátuma: 2017. 09. 17.).

és szellemi javakat. Létezik egy dokumentum, amely az Alkotmány részét képezi, ez pedig az Emberi Jogok és Szabadságok Chartája,²⁵ amelynek 35. cikke kimondja, hogy mindenkinek joga van a kedvező környezetre, valamint az időbeni és teljes tájékoztatásra a környezet és a természeti források állapotáról. Azt is külön kiemeli, hogy jogainak gyakorlása során senki nem veszélyeztetheti vagy károsíthatja a természeti forrásokat.²⁶

Az *Észt Köztársaság* Alkotmányának²⁷ 5. cikke értelmében Észtország természeti kincseit és erőforrásait takarékosan kell felhasználni, amely erőforrásokat a nemzeti vagyon részeként határozza meg a jogalkotó.

A *Horvát Köztársaság* Alkotmányának²⁸ 52. cikke egy felsorolást ad, hogy az állam miket részesít kivételes védelemben, ennek részét képezik a természeti erőforrások, valamint a föld külön nevesítve is szerepel ebben. Ezek mellett alkotmányuk legfőbb értékei között említi a természet és emberi környezet megőrzését,²⁹ valamint az egészséges környezethez való jogot, és az ezzel együttjáró védelmi kötelezettséget.³⁰

Írország Alkotmányának³¹ 10. cikke tesz említést a természeti erőforrásokról, e szerint minden természeti erőforrás, ideértve a levegőt és a lehetséges energia minden formáját, amely az Alkotmány alapján a Parlament és a kormány hatáskörébe tartozik, valamint minden jogdíj és franchise ezen körön belül az államhoz tartozik, bármely személy vagy szerv birtokaira és érdekeire vonatkozóan.

A *Litván Köztársaság* Alkotmányának³² 54. cikkében kijelenti, hogy az állam ellenőrzi a természeti erőforrások mértékletes felhasználását, helyreállítását és gyarapítását – emellett természetesen gondoskodik a környezet védelméről is –, a föld kapcsán pedig megfogalmazták, hogy a föld károsítását törvény tiltja. Az alkotmány a külföldiek földtulajdonszerzéséről is szól, a 47. cikk alapján külföldiek a föld, belvíz, erdők és parkok tulajdonjogát alkotmányos törvény alapján szerezhetik meg, valamint külföldi állam pedig rendelkezhet telkek tulajdonjogával, diplomáciai és konzuli feladatok ellátása céljából.

A *Portugál Köztársaság* Alkotmánya³³ tartalmazza a legtöbb rendelkezést a témában, külön szól a természeti erőforrásokról, de kifejezetten kitér a mezőgazdasági földekre, és az ezzel kapcsolatos birtokméretet szabályozza részletesen. Már az állam alapvető

²⁵ TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005, 218.

²⁶ Szerk. NÉMETH Lajos: *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2016, 225.

²⁷ Az Észt Köztársaság Alkotmánya: *Eesti Vabariigi põhiseadus*. Forrás: www.riigiteataja.ee/akt/115052015002 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 17.).

²⁸ A Horvát Köztársaság Alkotmánya: *Ustav Republike Hrvatske*. Forrás: www.sabor.hr/ustav-republike-hrvatske (A letöltés dátuma: 2017. 09. 27.).

²⁹ Uo., 3. cikk.

³⁰ Uo., 70. cikk.

³¹ Írország Alkotmánya: *Constitution of Ireland*. Forrás: www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/Bunreacht_na_h%C3%89ireann_October_2015_Edition.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 26.).

³² A Litván Köztársaság Alkotmánya: *Lietuvos Respublikos Konstitucija*. Forrás: www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.).

³³ A Portugál Köztársaság Alkotmánya: *Constituição da República Portuguesa*. Forrás: https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/337/201709251812/diploma?did=34520775&LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontofficeportlet_rp=indice (A letöltés dátuma: 2017. 09. 25.).

feladatai között nevesíti a kulturális örökség védelmét és gyarapítását, a természet és a környezet védelmét, valamint a természeti erőforrások megóvását az ország területével kapcsolatos megfelelő tervezés biztosítása érdekében.³⁴ A 66. cikk a *Környezet és életminőség* címet viseli, amelynek 1. pontja az egészséges és ökológiailag kiegyensúlyozott emberi környezethez való jogot nevesíti, valamint azt, hogy mindenkinek kötelessége is azt megvédeni. A 2. pont d) alpontja összekapcsolja a környezethez való jogot és a természeti erőforrások megfelelő kihasználását mikor kimondja, annak érdekében, hogy biztosítható legyen a környezethez való jog gyakorlása, az állam elősegíti a természeti erőforrások racionális kihasználását, megóvja annak megújulási képességét és az ökológiai egyensúlyt, figyelembe véve a generációk közötti összetartás elvét. Az állam ilyen jellegű kötelezettségeit a portugál alkotmány ebben a cikkében a többi alkotmányhoz képest a legrészletesebben fejt ki.³⁵ A 81. cikk az állam elsődleges feladatai között említi gazdasági és szociális téren a túlméretezett birtokok felszámolását és a túl kisméretű gazdaságok átszervezését. Az alkotmány tartalmazza a mezőgazdasági politika célkitűzéseit is, méghozzá 93. cikk 1. pontjában. A portugál alkotmány rendelkezik a túl nagyméretű földbirtokok megszüntetéséről, ezt részletesen a 94. cikkben teszi meg, ennek kapcsán a jogalkotó úgy fogalmaz, hogy a földbirtok tulajdonosa a tőle hivatali kényszerrel átvett birtok után kártérítési igényt érvényesíthet, valamint akkora földterület megtartására lesz jogosult, amely méreténél fogva megfelelő az észszerű és kivitelezhető hasznosításhoz. Arról is szól az alkotmány, hogy mi lesz a sorsa a hivatali kényszerrel átvett földeknek, ezeket tulajdonba vagy bérbe kell adni kisgazdálkodóknak, lehetőleg családi gazdálkodások, mezőgazdasági munkavállalók vagy kisgazdálkodók szövetkezetei, vagy más felhasználási módot alkalmazó csoportok részére. A 95. cikkben pedig a túl kisméretű gazdaságok átalakításáról olvashatunk, amely alapján az állam igyekszik ösztönözni a mezőgazdasági politika megítélése szerint a szükségesnél kisebb földterületek méretének megváltoztatását, lehetőleg úgy, hogy ez a tulajdonjogot ne érintse.

Románia Alkotmánya³⁶ a gazdaság kapcsán a 135. szakaszában felsorolja, hogy az államnak miket kell biztosítania, ezek közül a d) és az e) pont lényeges számunkra, hiszen a d) pont kifejezetten a természeti erőforrásokról rendelkezik, és azoknak a nemzeti érdekekkel összhangban álló kiaknázását írja elő, valamint az e) pontban a környezet helyreállítását és védelmét, és az ökológiai egyensúly fenntartását említi. Itt is találunk szabályt az egészséges és ökológiailag kiegyensúlyozott környezethez való jog vonatkozásában, amelynek keretében az állam biztosítja e jog gyakorlásának törvényes kereteit,

³⁴ Uo., 9. cikk e) pont.

³⁵ KISS Barnabás: Az ember és a környezet kapcsolata alkotmányi szabályozásának egyes kérdései. In: szerk. GELLÉN Klára: *Honori et virtuti. Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*, Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017, 254.

³⁶ Románia Alkotmánya: *Constituția României*. Forrás: www.constitutiariomaniei.ro/ (A letöltés dátuma: 2017. 09. 27.).

emellett megfogalmazza, hogy a környezet védelme és feljavítása a természetes és jogi személyek kötelessége.³⁷

Spanyolország Alkotmányának³⁸ 45. cikke alapján az állami szervek gondoskodnak az összes természeti erőforrás észszerű felhasználásáról, ehhez hozzáteszi, hogy mindezt az élet minőségének védelme és javítása, illetve az emberi környezet megóvása és helyreállítása érdekében teszik. Külön kiemeli az alkotmány, hogy ezen rendelkezés megsértőivel szemben büntetőjogi vagy államigazgatási felelősségre vonásnak van helye.

A Szlovák Köztársaság Alkotmányában³⁹ külön cím alatt szerepel a környezetvédelemhez és a kulturális örökség védelméhez való jog. A 44. cikkben a jogalkotó leszögezi, hogy mindenkinek joga van a kedvező környezethez, valamint mindenki köteles a környezetet és a kulturális örökséget védeni és gyarapítani. A természeti erőforrásokat is kifejezetten megemlíti, mikor kimondja, hogy a törvényben megállapított mértéken felül senki nem veszélyeztetheti vagy károsíthatja a környezetet, a természeti erőforrásokat és a kulturális örökségeket. Ezenfelül kiemeli azt is, hogy az állam gondoskodik a természeti erőforrások körülményeiről hasznosításáról, az ökológiai egyensúlyról, a környezet hatékony védelméről, és biztosítja a vadon élő növények és állatok sokféleségének megőrzését.

Összegzésként megállapítható, hogy a magyar Alaptörvényhez képest csak Portugália Alkotmánya tartalmaz több rendelkezést a természeti erőforrások, azon belül a mezőgazdasági földek vonatkozásában. Az ebbe a csoportba sorolt országok esetén jellemzően a mezőgazdasági földet kiemelt védelemben részesítik, amelynek során a nemzet közös örökségként, nemzeti kincsként vagy a nemzeti vagyon részeként nevesítik azt. Emellett pedig ezek az alkotmányok többségükben a környezet védelme kapcsán is megfogalmazznak bizonyos szabályokat.

2.1.2. Speciális szabályok a földtulajdonszerzés rendezésére

Az Osztrák Szövetségi Alkotmánytörvény⁴⁰ a földek vonatkozásában azt rendezi, hogy kinek is lesz a feladata az ezzel kapcsolatos szabályozás. A törvényhozás és a végrehajtás a Szövetség feladata a polgári jogi ügyekben, beleértve a gazdasági társulás jogát, kivéve azokat a szabályokat, amelyek a külföldiek földszerzését és a beépített vagy beépítésre kijelölt ingatlanok forgalmazását igazgatási hatósági korlátozásoknak vetik alá, beleértve ebbe az olyan személyek örökösök utáni jogszerzését, akik nem tartoznak a törvényes örökösök

³⁷ Uo., 35. szakasz.

³⁸ Spanyolország Alkotmánya: *Constitución Española*. Forrás: www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#t1c3 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 25.).

³⁹ A Szlovák Köztársaság Alkotmánya: *Ústava Slovenskej Republiky*. Forrás: www.prezident.sk/upload-files/20522.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 26.).

⁴⁰ Osztrák Szövetségi Alkotmánytörvény: *Bundes-Verfassungsgesetz*. Forrás: www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=1000138 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 17.).

körébe.⁴¹ A földreform kapcsán az alapelvekkel kapcsolatos törvényhozás a Szövetség feladata, a végrehajtási törvények kibocsátása és a végrehajtás pedig a tartományok feladata.⁴²

A Ciprusi Köztársaság Alkotmányának⁴³ 23. cikk (6) bekezdése értelmében földreform esetén földet kisajátítani csak olyan személytől lehet, aki ugyanahhoz a közösséghez tartozik, mint akihez a föld a kisajátítás útján kerül.

A Dán Királyság Alkotmánya⁴⁴ 84. cikkében találkozunk földdel kapcsolatos rendelkezéssel, eszerint a jövőben semmiféle földhöz vagy személyi tulajdonhoz kötődő hűbéri jog nem jön létre.

Görögország Alkotmányának⁴⁵ 18. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy a hatékonyabb földhasználat céljából mezőgazdasági területek újjáalakítása és intézkedések megtétele a mértéktelen felaprózódás elkerülésére vagy a felaprózott mezőgazdasági kistulajdonok egyesülésének megkönnyítésére különleges, törvény által meghatározott eljárás szerint megengedett. A görög alkotmány is szól a természetes környezet védelméről, amely az állam kötelezettsége és minden ember joga, valamint kimondja, hogy az állam annak megőrzése érdekében különleges megelőző és megakadályozó intézkedések megtételére köteles.⁴⁶

A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye⁴⁷ a 15. cikkben a telek, a föld, a természeti kincsek és a termelési eszközök kapcsán kimondja, hogy azokat közös tulajdonba vagy közös gazdaság egyéb formába lehet venni, a kártalanítás módját és mértékét szabályozó törvény útján, társadalmisítás céljából. A 74. cikk (1) bekezdése felsorolja, hogy a konkurráló törvényhozás⁴⁸ milyen területekre terjed ki, ezek között a 15. pontban szerepel a telek és földterület, természeti kincsek és termelési eszközök közös tulajdonba vagy a közös gazdaság egyéb formába történő átvitele, a 18. pontban pedig az ingatlanforgalom, a földjog, a mezőgazdasági bérlettel, lakásokkal, a letelepedéssel kapcsolatos ügyek.

Az Olasz Köztársaság Alkotmánya⁴⁹ kimondja, hogy a föld észszerű kihasználása és méltányos társadalmi körülmények kialakítása érdekében a törvény kötelezettségeket ír elő, és korlátokat állapít meg a földmagántulajdonra, régióként és mezőgazdasági övezetenként megszabja a földterület nagyságának felső határát, előmozdítja és kötelezővé teszi a talajjavítást, a nagybirtok átalakítását és a termelőegységek rekonstrukcióját, segíti

⁴¹ Uo., 10. cikk (1) bekezdés 6. pont.

⁴² Uo., 12. cikk (1) bekezdés 3. pont.

⁴³ A Ciprusi Köztársaság Alkotmánya: *To Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας*. Forrás: www.cylaw.org/nomoi/enop/non-ind/syntagma/full.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 27.).

⁴⁴ A Dán Királyság Alkotmánya: *Danmarks Riges Grundlov*. Forrás: <http://www.grundloven.dk/> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 27.).

⁴⁵ Görögország Alkotmánya: *Σύνταγμα*. Forrás: www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/ (A letöltés dátuma: 2017. 09. 17.).

⁴⁶ Uo., 24. cikk (1) bekezdés.

⁴⁷ A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Forrás: www.gesetze-im-internet.de/bjnr000010949.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.).

⁴⁸ Uo., 72. cikk (1). A konkurráló törvényhozás körén belül a tartományok annyiban rendelkeznek törvényhozói jogkörrel, amíg és amennyiben a szövetség nem él saját törvényhozói jogaival.

⁴⁹ Az Olasz Köztársaság Alkotmánya: *Costituzione Della Repubblica Italiana*. Forrás: www.quirinale.it/qrnw/costituzione/pdf/costituzione.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.).

a kis- és középgazdaságokat. A hegyi területek javára pedig a törvény kedvezményes intézkedéseket hoz.⁵⁰ Olaszország is deklarálja alkotmányában a környezet védelmét, még hozzá a 9. cikk (2) bekezdésében.

A Szlovén Köztársaság Alkotmánya⁵¹ a természeti források használati feltételeinek megállapítását külön törvényre bízta, valamint lehetőséget teremt arra, hogy törvényi szabályozás alapján külföldi állampolgárok is használhassák a természeti forrásokat. Azt is kijelenti, hogy a földterületekre – észszerű hasznosításuk érdekében – a törvény külön feltételeket állapít meg.⁵² Az alkotmány deklarálja mindenki jogát az egészséges környezethez, amelyről az állam gondoskodik, és külön cikk szól a természeti és kulturális örökség védelméről, mely mindenki kötelessége, és amelynek megőrzéséről pedig az állam és a helyi közösségek gondoskodnak.⁵³

Ezek az alkotmányok nagyon különböző kontextusban említik a mezőgazdasági földet. Leginkább az azzal kapcsolatos jogalkotási hatásköröket rendezik, de ezenkívül szabályaik között található például kisajátításra vonatkozó rendelkezés is, valamint az egészséges környezet garanciája is.

2.2. Országok, amelyek alkotmánya csak a környezet védelme vonatkozásában tartalmaz rendelkezést

A belga Alkotmány⁵⁴ 7/A. cikke kimondja, hogy a hatáskörükbe tartozó feladatok gyakorlása során a belga állam, a közösségek és a régiók a fenntartható fejlődés elveit követik szociális, gazdasági és környezetvédelmi szempontból, tekintettel a nemzedékek közötti szolidaritásra. A 23. cikk pedig megfogalmazza mindenki jogát az egészséges környezethez.

Finnország Alkotmányának⁵⁵ 20. cikke kimondja, hogy a természet, annak biológiai sokfélesége, a környezet és a nemzeti örökség megőrzése mindenki felelőssége. A közhatalmi szervek törekednek arra, hogy mindenki számára biztosítsák az egészséges környezethez való jogot, és a saját élőkönyezetre vonatkozó döntésekbe való beavatkozás lehetőségét.

Már a Lengyel Köztársaság Alkotmányának⁵⁶ preambuluma is leszögezi, hogy az alkotmány megalkotása során a lengyel állampolgárok kötelezettségüknek érezték, hogy ezeréves örökségük minden értékét a jövő generációkra hagyományozzák. Az 5. cikkben pedig

⁵⁰ Uo., 44. cikk.

⁵¹ A Szlovén Köztársaság Alkotmánya: *Ustava Republike Slovenije*. Forrás: www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 26.).

⁵² Uo., 70. és 71. cikk.

⁵³ Uo., 72. és 73. cikk.

⁵⁴ Belga Alkotmány: *Die Verfassung Belgiens*. Forrás: www.senate.be/deutsch/const_de.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 17.).

⁵⁵ Finnország Alkotmánya: *Suomen perustuslaki*. Forrás: www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=perustuslaki (A letöltés dátuma: 2017. 09. 17.).

⁵⁶ A Lengyel Köztársaság Alkotmánya: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Forrás: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.).

megfogalmazták, hogy a Lengyel Köztársaság védelmezi a nemzet örökségét, és biztosítja a természeti környezet védelmét a fenntartható fejlődés elvének megfelelően.

A *Lett Köztársaság* Alkotmányában⁵⁷ csak az egészséges környezethez való jog kapcsán találunk rendelkezést a 115. cikkben, amely kimondja, hogy az állam védi mindenki egészséges környezethez való jogát azzal, hogy tájékoztatást ad a környezet állapotáról, és előmozdítja a környezet megóvását és fejlesztését.

A *Luxemburgi Nagyhercegség* Alkotmányának⁵⁸ 11/A. cikke alapján az állam biztosítja az épített és a természetes környezet védelmét, támogatja a fenntartható környezetvédelmet szolgáló intézményeket, különösen a megújuló erőforrások használatát, valamint a jelen és a jövő generáció szükségleteit biztosító eljárásokat.

Málta Alkotmányának⁵⁹ 9. cikke releváns számunkra, amely azt mondja, hogy az állam örökdió a természeti, történeti és művészeti nemzeti örökség felett.

Svédország Alkotmányát⁶⁰ négy jogszabály alkotja, nevezetesen a kormányzás szerkezetéről szóló törvény, az öröklésről szóló törvény, a sajtószabadságról szóló törvény, valamint a véleménynyilvánítás szabadságáról szóló törvény.⁶¹ Ezek közül a kormányzás szerkezetéről szóló törvény az, amely a témánk szempontjából releváns kérdésekkel foglalkozik, és rendelkezéseket tartalmaz azokra vonatkozóan. Az említett törvény első fejezete a kormányzás alapelvei címet viseli, amelynek 2. cikk (2) bekezdése említi meg a közintézmények feladataként az egészséges környezet megvalósítását. A törvény második fejezete az alapvető jogokról és szabadságokról szól, ennek 15. cikk (4) bekezdése nevesíti, hogy a természethez mindenki jogosult hozzáférni.

2.3. Országok, amelyek alkotmánya nem tartalmaz agrár-, vagy környezetjogi rendelkezéseket

Angliában nem létezik írott alkotmány, nem beszélhetünk olyan kódexről, amely összefogná Anglia államjogának legfontosabb szabályait. Bizonyos kódexekre viszont az alkotmány részeként tekintenek, holott azok nem a törvényhozás eredményei, hanem egyes alkotmányjogászoké.⁶² Mivel alkotmányuk sincs, így a mezőgazdasági földekre vonatkozó rendelkezéseket sem tudunk felmutatni Anglia kapcsán.

⁵⁷ A Lett Köztársaság Alkotmánya: *Latvijas Republikas Satversme*. Forrás: <https://likumi.lv/doc.php?id=57980> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.).

⁵⁸ A Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya: *La Constitution Du Grand-Duche De Luxembourg*. Forrás: <http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-recueil-constitution-20161020-fr-pdf.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.).

⁵⁹ Málta Alkotmánya: *Kostituzzjoni Ta' Malta*. Forrás: www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566&l=2 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.).

⁶⁰ Svédország Alkotmánya, a kormányzás szerkezetéről szóló törvény: *Sverige grundlagar, Regeringsformen*. Forrás: <https://lagen.nu/1974:152> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 26.).

⁶¹ Magnus ISBERG: *The Constitution of Sweden. The Fundamental Laws and the Riksdag Act*, Sveriges Riksdag, Stockholm, 2016, 3. Forrás: www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument-lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 26.).

⁶² NÉMETH: *i. m.*, 241.

A Francia Alkotmány⁶³ nem tartalmaz rendelkezést a mezőgazdasági föld és a természeti erőforrások vonatkozásában, de még a környezethez való jogot sem említi.

A Holland Királyság Alkotmánya⁶⁴ sem tesz említést a földekkel és a természeti erőforrásokkal, valamint a természet védelmével kapcsolatban sem.

3. ÖSSZEZEGÉS

Amint azt láthattuk, az Európai Unió tagállami alkotmányainak jelentős része a mezőgazdasági földet mint jelentős természeti erőforrást kifejezett védelemben részesíti, előírja annak megőrzését. Az alkotmányok egy része, bár nem említi ezt a fajta védelmet, de rendelkezik a környezet védelméről, az állampolgárokat terhelő megőrzési kötelezettségről. Mindösszesen három ország az, amely semmiféle rendelkezést nem tartalmaz agrár- és környezetjogi vonalon a kérdésben. Összehasonlítva az egyes országok alkotmányait, láthatjuk, hogy Magyarország Alaptörvénye azzal, hogy a földet a természeti erőforrások sorában elsőként és a nemzet közös örökségeként nevezi meg, valamint hogy a földforgalomra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvényben rendeli szabályozni, és mindezek mellett még az egészséges környezethez való jogra is kitér, azon kevés alkotmányok közé tartozik, amelyek átfogó előírásokat tartalmaznak a mezőgazdasággal kapcsolatosan. A jogalkotó a földforgalmi törvényben az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése alapján alakította ki a tulajdonszerzési korlátozásokat ezen feltételesen megújuló, kiemelt jelentőségű természeti erőforrásunk jövő nemzedékek számára történő megőrzése érdekében, ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján pedig mindezt sarkalatos törvényi formában tette meg. Mindezek ellenére a törvény hatálybalépése óta az Alkotmánybíróság több ízben is foglalkozott⁶⁵ a törvény egyes rendelkezéseivel, és néhányat közülük alaptörvény-ellenesé nyilvánított és megsemmisített. A további kutatásaink tárgyát ezen alkotmánybíróági határozatok vizsgálata is képezni fogja.

⁶³ A Francia Alkotmány: *La Constitution*. Forrás: www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 17.).

⁶⁴ A Holland Királyság Alkotmánya: *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*. Forrás: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2008-07-15> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.).

⁶⁵ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat; 25/2015. (VII. 21.) AB határozat; 24/2017. (X. 10.) AB határozat.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ALVINCZ József: A „Földügyi törvénycsomag” jogszabályainak agrárgazdasági háttere, különös tekintettel az üzemszabályozásra, *Polgári Szemle*, 2013/3-6.
2. ANDRÉKA Tamás: Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában. In: szerk. CSÁK Csilla: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 7–19.
3. BÁNDI Gyula: A visszalépés tilalma és a környezetvédelem. In: szerk. GELLÉN Klára: *Honori et virtuti. Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*, Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017, 9–23.
4. Szerk. BARTUS Gábor: *Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Keretstratégia*, Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Tanács, Budapest, 2013. Forrás: www.nfft.hu/documents/1238941/1240162/Nemzeti+Fenntarthat%C3%B3+Fejl%C5%91d%C3%A9si+Keretstrat%C3%A9gia (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.)
5. BOBVOS Pál – FARKAS CSAMANGÓ Erika – HEGYES Péter – JANI Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme. In: szerk. BALOGH Elemér: *Számadás az Alaptörvényről: Tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016, 31–40.
6. CSÁK Csilla – HORNYÁK Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12–17.
7. CSÁK Csilla – KOCSIS BIANKA ENIKŐ – RAISZ ANIKÓ: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *Agrár- és Környezetjog*, 2015/19, 44–55.
8. CSÁK Csilla – SZILÁGYI János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary. In: szerk. NORER, Roland – HOLZER, Gottfried: *Agrarrecht Jahrbuch – 2013*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien–Graz, 2013, 215–233.
9. CSÁK Csilla: *Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union*, *Agrár- és Környezetjog*, 2010/9, 20–31.
10. CSINK Lóránt – T. KOVÁCS Júlia: Paradigm Shift in the Constitutional Character of Environment? In: szerk. SZABÓ Marcel – GREKSZA Veronika: *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2013, 16–33.
11. FARKAS CSAMANGÓ Erika: A táj, mint vidéki forrás. In: szerk. CSÁK Csilla: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 53–64.
12. FODOR László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből. In: szerk. CSÁK Csilla: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 115–130.
13. FÜLÖP Sándor: Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme az Alaptörvényben. In: szerk. CSÁK Csilla: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 76–87.
14. HORVÁTH Gergely: Az élet természeti alapjainak védelmi rendszerei és az agrárgazdaság. In: szerk. GELLÉN Klára *Honori et virtuti. Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*, Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017, 158–174.
15. HORVÁTH Gergely: Protection of Land as a Special Subject of Property: New Directions of Land Law. In: szerk. SMUK Péter: *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010–2013*, Complex Wolters Kluwer – Széchenyi István University, Budapest, 2013, 359–366.
16. ISBERG Magnus: *The Constituion of Sweden. The Fundamental Laws and the Riksdag Act*, Sveriges Riksdag, Stockholm, 2016. Forrás: www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument-lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 26.)
17. JAKAB Nóra – SZILÁGYI János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitants and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2013/15, 39–57.
18. KISS Barnabás: Az ember és a környezet kapcsolata alkotmányi szabályozásának egyes kérdései. In: szerk. GELLÉN Klára *Honori et virtuti. Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*, Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017, 250–258.

19. KURUCZ Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, *Geodézia és Kartográfia*, 2008/9, 13–22.
20. MIKÓ Zoltán: A birtokpolitika megvalósulását segítő nemzeti jogi eszközök. In: szerk. KOROM Ágoston: *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 151–163.
21. Szerk. NÉMETH Lajos: *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2016.
22. OLAJOS István – ANDRÉKA Tamás: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8, 410–424.
23. OLAJOS István: A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltozások következtében: gazdasági eredményesség és politikai öncélúság, *Napi Jogász*, 2002/10, 13–17.
24. PRUGBERGER Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/9-10, 62–65.
25. RAISZ Anikó: Women in Hungarian Agriculture. In: eds. MUÑIZ ESPADA, Esther – BOURGES, Leticia: *Agricultura Familiar*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2014, 125–142.
26. SZILÁGYI János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei. In: szerk. KOROM Ágoston: *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 109–119.
27. SZILÁGYI János Ede: Változások az agrárjog elméletében?, *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/1, 30–50.
28. TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005.
29. VASS János: A földtörvény módosítások margójára. In: szerk. VASS János: *Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára*, ELTE-ÁJK, Budapest, 2003, 159–170.

Jogforrások

1. 16/1991. (IV. 20.) AB határozat.
2. 17/2015. (VI. 5.) AB határozat.
3. 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról.
4. 24/2017. (X. 10.) AB határozat.
5. 25/2015. (VII. 21.) AB határozat.
6. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.
7. *Bundes-Verfassungsgesetz*. Forrás: www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 17.)
8. *Constitución Española*. Forrás: www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalle-constitucioncompleta/index.html#t1c3 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 25.)
9. *Constituição da República Portuguesa*. Forrás: https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/337/201709251812/diploma?did=34520775&LegislacaoConsolidada_WAR_drefrontoffice-portlet_rp=indice (A letöltés dátuma: 2017. 09. 25.)
10. *Constituția României*. Forrás: www.constitutiariomane.ro/ (A letöltés dátuma: 2017. 09. 27.)
11. *Constitution of Ireland*. Forrás: www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/Bunrecht_na_h%C3%89ireann_October_2015_Edition.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 26.)
12. *Costituzione Della Repubblica Italiana*. Forrás: www.quirinale.it/qnrw/costituzione/pdf/costituzione.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.)
13. *Danmarks Riges Grundlov*. Forrás: <http://www.grundloven.dk/> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 27.)
14. *Die Verfassung Belgiens*. Forrás: www.senate.be/deutsch/const_de.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 17.)
15. *Eesti Vabariigi põhiseadus*. Forrás: www.riigiteataja.ee/akt/115052015002 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 17.)

16. *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*. Forrás: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2008-07-15> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.)
17. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Forrás: www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.)
18. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Forrás: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.)
19. *Kostituzzjoni Ta' Malta*. Forrás: www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566&l=2 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.)
20. *La Constitution Du Grand-Duche De Luxembourg*. Forrás: <http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-recueil-constitution-20161020-fr-pdf.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.)
21. *La Constitution*. Forrás: www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 17.)
22. *Latvijas Republikas Satversme*. Forrás: <https://likumi.lv/doc.php?id=57980> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.)
23. *Lietuvos Respublikos Konstitucija*. Forrás: www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm (A letöltés dátuma: 2017. 09. 18.)
24. *Magyarország Alaptörvénye* (2011. április 25.). Forrás: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV (A letöltés dátuma: 2017. 09. 26.)
25. *Suomen perustuslaki*. Forrás: www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=perustuslaki (A letöltés dátuma: 2017. 09. 17.)
26. *Sverige grundlagar, Regeringsformen*. Forrás: <https://lagen.nu/1974:152> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 26.)
27. *Ustav Republike Hrvatske*. Forrás: www.sabor.hr/ustav-republike-hrvatske (A letöltés dátuma: 2017. 09. 27.)
28. *Ústava České Republiky*. Forrás: http://eur-lex.europa.eu/n-lex/legis_cz/sbirka_result_hu (A letöltés dátuma: 2017. 09. 17.)
29. *Ustava Republike Slovenije*. Forrás: www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1 (A letöltés dátuma: 2017. 09. 26.)
30. *Ústava Slovenskej Republiky*. Forrás: www.prezident.sk/upload-files/20522.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 09. 26.)
31. *Σύνταγμα*. Forrás: www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/ (A letöltés dátuma: 2017. 09. 17.)
32. *Το Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας*. Forrás: www.cylaw.org/nomoi/enop/non-ind/syntagma/full.html (A letöltés dátuma: 2017. 09. 27.)
33. *Конституцията на Република България*. Forrás: www.parliament.bg/bg/const (A letöltés dátuma: 2017. 09. 27.)

Dr. Hornyák Zsófia (joghzs@uni-miskolc.hu) tudományos segédmunkatárs, 2013-ban végzett a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának osztatlan jogász képzésén, majd ugyanebben az évben felvételt nyert a Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájába nappali tagozatos doktoranduszként, ahol 2016-ban abszolutóriumot szerzett. Jelenleg tudományos segédmunkatársként tevékenykedik a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Civilisztikai Tudományok Intézetében, ahol agrárjogi kutatásokat folytat. Szűkebb kutatási területe a mezőgazdasági földterületek öröklése. Emellett a munkajogi oktatásban is részt vesz.

Koi Gyula

EGYED ISTVÁN ÉS A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI JOGTUDOMÁNY¹

István Egyed and the Hungarian Science of Administrative Law

Dr. Koi Gyula PhD, tudományos munkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézet; tudományos főmunkatárs, NKE ÁKK Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet, koi.gyula@uni-nke.hu

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem megrendezte 2016-ban az Egyed István Emlékévet. Jelen tanulmány Egyed István (1886–1966) és munkássága helyét veszi vizsgálat alá a magyar közigazgatási jogtudományban. A munka Egyed professzor életművére fordít kiemelt figyelmet. A cikk történeti visszatekintő módszert alkalmaz elsődleges és másodlagos források alapján. Az első rész a professzor életművét mutatja be, és általánosságban utal műveire; a második rész pedig a másodlagos irodalomban meglévő véleményeket foglalja össze. Az esszé harmadik része Egyed egyes fontos munkáit elemzi. A konklúzió, hogy e konzervatív szerző és munkássága jelen korunkban kiemelten fontos.

KULCSSZAVAK:

alkotmányjog, Egyed István, Egyed István Emlékév, felsőoktatás, közigazgatási jog, közigazgatás-elmélet

The National University of Public Service organized the ‘István Egyed Memorial Year’ in 2016. This study looks into the life and works of István Egyed (1886–1966), Professor of Hungarian Science of Administrative Law. This work pays special attention to Professor Egyed’s oeuvre. The paper applies a historical-retrospective method on the basis of primary and secondary sources. The first part introduces the professor’s career and works in general; the second part underlines the different opinions in secondary legal literature. The third part

¹ A kézirat az MTA TK Jogtudományi Intézete Közigazgatási Jogi Kutatócsoport „Az állami szerepkörök változásának hatása a közigazgatás helyére és szerepére az állami szervek és funkciók rendszerében” elnevezésű kutatási főirány keretében készült. A kézirat lezárva: 2016. április 1.

of the essay analyses some important monographs of Professor Egyed. Our conclusion is: this conservative author and his oeuvre in the present age is extremely significant.

KEYWORDS:

administrative law, administrative theory, constitutional law, higher education, István Egyed, István Egyed Memorial Year

1. ÉLETPÁLYÁJA ÉS MŰVEI

Egyed professzor születésének 130., és halálának 50. évfordulójáról nemrég emlékezett meg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, meghirdetve 2016-ban az Egyed István Emlékévet. Ennek keretében ez a tanulmány mintegy képet kíván nyújtani arról, hogy jelenleg mit tudunk Egyed István munkásságáról. Az emlékév eseményei (konferenciák, megemlékezések) eredményei már ismertek.

Egyed István 1886. július 11-én született, és 1966. július 14-én hunyt el.² Egyetemi tanár, közigazgatási jogi és alkotmányjogi munkássága tette nevét jelentőssé. Édesapja id. Egyed István kerületi rendőrkapitány, édesanyja Búzay Erna. Testvére Lókay Ferencné Egyed Erna³ (művésznevén: L. Egyed Erna) (1884–?)⁴ grafikusművész.⁵ Az ifjú István, a későbbi professzor egyetemi képzését a Budapesti Tudományegyetemen nyerte el,⁶ 1908-ban jogtudományi doktorátust, majd egy esztendő múltán államtudományi doktori oklevelet is szerzett.⁷ Államtudományi doktorátusát *sub auspiciis regis*,⁸ azaz királyi kiüntetéssel szerezte. A kor szokásai szerint külföldi tanulmányutat (*peregrinatio academica*) is tett 1911 és 1912 között,⁹ a hosszabb tudásbővítő kutatóút német nyelvterületre irányult.¹⁰

² A kevés számú modern életrajzi feldolgozás közül a születési idő és a halálozás időpontjának kérdését tisztázza: PATYI András: *Heti gondolat: Egyed István*, NKE, Budapest, 2015, 1. Forrás: www.uni-nke.hu/hirek/2015/01/26/heti-gondolat-egyed-istvan (A letöltés dátuma: 2016. 04. 01.).

³ Az édesapja adataira, édesanyja és nőtestvére nevére: KOZÁK Péter: *Névpont – Egyed István*, 2013, 1. Forrás: <http://nevpont.hu/view/10235> (A letöltés dátuma: 2016. 04. 01.).

⁴ A korábbi források tévesen említik 1889-es születési évet. Az 1945-ös választói névjegyzék adata szerint Egyed Erna ugyanis 1884. augusztus 31-én született, és ekkoriban tanárnőként működött. 1945-ben tehát még életben volt. A korabeli választói névjegyzék adatai: *Választói névjegyzék*. Forrás: <http://archives.hungaricana.hu/hu/archontologia/46222/?query=LTAR%3DBFL> (A letöltés dátuma: 2016. 04. 01.).

⁵ Lókay Ferencné Egyed Erna (L. Egyed Erna) egy műcsarnokbeli csoportos kiállítására lásd az alábbi katalógust: *Őszi kiállítás*. Budapest, Műcsarnok. 1926. okt.- nov. Az 1926. évi őszi kiállítás tárgymutatója a Képzőművészek Új Társasága, a Paál László Társaság, a Szövetség Művész Társaság, valamint néhai Kémendi Jenő, L. Egyed Erna, és Makoldy József csoportos illetve emlékkiállításával, Országos Magyar Képzőművészeti Társulat – Budapesti Hírlap Nyomda, Budapest, 1926, 56.

⁶ Szerk. KENYERES Ágnes: *Magyar életrajzi lexikon I. A-K*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967, 414.

⁷ PATYI: *i. m.*, 1.

⁸ *Ki kicsoda? Kortársak lexikona*, Béta Irodalmi Rt. – Viktória Nyomda, Budapest, 1937, 133. Forrás: <http://docplayer.hu/1419907-Eber-131-ecsed-i-jogi-es-kozgazdasagi-ismeretei-gyorsan.html> (A letöltés dátuma: 2016. 04. 01.).

⁹ LÖVÉTEI István: Egyed István (1886–1966). In: szerk. LÖRINCZ Lajos – LÖVÉTEI István – SZAMEL Katalin: *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874–1947*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988, 187.

¹⁰ E tény kimutatja: PATYI: *i. m.*, 1. Egy két évtizeddel korábbi, azonos célszágba történt jogtudósi peregrináláshoz lásd Somló Bódog (Felix von Somlo) esetében: SCHWEITZER Gábor – HALÁSZ Iván: Peregrináció Germániában. Somló Bódog a lipcei és a hallei egyetemen (1896–1897), *Jogtudományi Közöny*, 2010/6, 286–292., valamint SCHWEITZER Gábor – HALÁSZ Iván: Peregrination in Germany. Bódog Somló at the Universities of Leipzig and Heidelberg (1896–1897), *Acta Juridica Hungarica*, 2010/2, 109–121. A közigazgatási jogtudósok peregrinációira: KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*, NKE, Budapest, 2014, 28., 37., 39., 56., 339–340., 345–346., 349. és az egyes releváns életrajzi adatoknál.

A jogi doktorátus után következő évben igazságügyi szolgálatba lépett:¹¹ bírósági joggyakornok (1908–1911), később törvényszéki jegyző (1912–1913), majd kúriai tanácsjegyző (1913–1914) volt Budapesten (ez utóbbi két pozíció nagy elismerést jelentett már kora ifjúságában), ezt követően bírói vizsgát tett, és kinevezték albírónak. Bírói pályája egyenes ívet mutat a továbbiakban is, először a törvényszéken bírászkodott (1915–1923), majd ítélőtáblai bíró volt (1923–1933).¹² Mindemellett 33 évesen, krisztusi korban, a vészterhes 1919-től indulóan 8 esztendőn át, az 1927-es évvel bezárólag az Igazságügyi Minisztérium Törvény-előkészítési Osztályán számos jelentős közjogi törvényjavaslat előadója. Neki köszönhető, és egyben szakelőadói pályája csúcspontjait jelenti: az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvény (1920);¹³ a választási bírászkodás reformjáról szóló törvény (1925);¹⁴ valamint a felsőházi reformról szóló törvény (1926)¹⁵ is. Részt vett a trianoni békediktátumot (1920. június 4.) létrehozó tárgyalások előkészítésében.¹⁶

Tudományos pályáját illetően szükséges megjegyezni, hogy már hallgatókorában több pályadíjat is elnyert. E körben írt a vármegyei önkormányzat bírói védelméről szóló 1907. évi LX. törvénycikkről.¹⁷ A virilizmusról szóló 1906-os értekezésével, amely *A delegáció pénzügyi hatásköre*¹⁸ címet viselte, három éven át ösztöndíjat biztosított számára.¹⁹ 1922-ben a Budapesti Tudományegyetemen önkormányzati igazgatási tárgykörből szerzett egyetemi magántanári képesítést. Ugyanitt 1922 és 1927 között az ipari közigazgatási jog megbízott előadója (e tárgykörben két különböző kiadásban gyakorlatilag két, egymástól jelentősen különböző monográfiát tett közzé 1925-ben és 1948-ban). 1927 és 1928 között nyilvános rendkívüli tanár a Budapesti Tudományegyetemen; majd 1928 és 1935 között nyilvános rendes tanár ugyanezen *universitas* falai között. 1935 és 1948 között a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Közgazdaságtudományi Karán a közigazgatási jog nyilvános rendes tanára. A Közgazdaságtudományi Kar dékáni tisztét két alkalommal is viselhette: először 1938 és 1939, majd 1947 és 1948 között is.²⁰

Számos tudományos társaság és egyesület vezetője volt. Tisztséget viselt az Országos Gyakorlati Közigazgatási Vizsgabizottságban és a Statisztikai Vizsgabizottságban.²¹

¹¹ KENYERES: *i. m.*, 414., hasonlóan: LÖVÉTEI: *i. m.*, 187.

¹² A bírói életút egyes állomásainak (és évszámainak) tisztázásához: PATYI: *i. m.*, 1.; KOZÁK: *i. m.*, 1.

¹³ 1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről.

¹⁴ 1925. évi XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról.

¹⁵ 1926. évi XXII. törvénycikk az Országgyűlés felsőházáról.

¹⁶ Az Igazságügyi Minisztérium Törvény-előkészítési Osztályán töltött kodifikációs tevékenység említése: KENYERES: *i. m.*, 414., valamint: LÖVÉTEI: *i. m.*, 187. Részletesebb elemzés: PATYI: *i. m.*, 1.

¹⁷ 1907. évi LX. törvénycikk a magyar királyi Közigazgatási Bíróság hatáskörének kiterjesztéséről.

¹⁸ Delegáció, azaz Közösügyi Bizottság a dualizmusban.

¹⁹ A hallgatói dolgozatokkal kapcsolatos adatok PATYI: *i. m.*, 1., valamint KOZÁK: *i. m.*, 1., illetve SOLTÉSZ István: *Bibliográfia az alkotmányról, az államról, az Országgyűlésről, a központi állami szervekről és a választási rendszerekről 1000–2014*, Országgyűlési Könyvtár, Budapest, 2015, 349. alapján voltak tisztázhatók.

²⁰ Tudományos *decorumaira* csak jelzésszerűen utal: KENYERES: *i. m.*, 414., valamint: LÖVÉTEI: *i. m.*, 187. Részletes adatok: PATYI: *i. m.*, 1., valamint KOZÁK: *i. m.*, 1.

²¹ KENYERES: *i. m.*, 414.

A Szent István Akadémia rendes tagja volt (1937), majd annak elnökévé választották (1947–1952), ez utóbbi időponttól a Szent István Társulat elnöke is volt. Emellett a Magyar Jogászegylet titkára is közel negyedszázadon át (1921–1944).²² A neves római katolikus szervezet, az Actio Catholica Országos Elnökségének tagja. A Magyar Családvédelmi Szövetség Családjogi Szakosztályának elnöke. A hágai *Institut intermédiaire internationale* is levelező tagjává választotta.²³

Gazdag irathagyatéka az MTA Kézirattárában,²⁴ valamint a Budapesti Corvinus Egyetemen, illetőleg a Budapesti Műszaki Egyetemen található.

Egyed István munkássága igen szerteágazó. Műveinek korábban nem volt teljes bibliográfiája. Ennek összegyűjtésére magam tettem kísérletet,²⁵ de a teljes életmű regisztrálása az emlékév alatt, és azon túl is folytatódik: felbukkanhatnak eddig nem ismert munkák (ez a tétel számos hazai közjogászunkra igaz egyébként). Áttekintve e teljesnek szánt, de nyilván jelen állapotában még csonka bibliográfiát, a következő kép áll előttünk tematika és számszerűségek, valamint Egyed munkásságának publikációs jellegzetességeit illetően. Monográfiáit véve alapul, érzékelhető egy erős alkotmányjogi (közjogi) vonal.²⁶ Ezt egészíti ki egy, a parlamenti jog körében született kötete.²⁷ Az életmű másik erős irányvonala a közigazgatási jog. Ezen belül is megtalálhatóak általánosabb jellegű közigazgatási jogi tankönyvek;²⁸ közszolgálati jogi;²⁹ helyi önkormányzati jogi;³⁰ valamint a szakigazgatások köréből az iparigazgatási (iparjogi) munkák.³¹ Jelen ismereteink szerint Egyed Istvánnak több mint 200 publikációja ismert, ebből 11 monografikus mű 13 kiadásban jelent meg. A képet színesíti 47 különlenyomat, 19 könyvfejezet és tanulmány, 102 folyóiratcikk, 4 nekrológ és megemlékezés, továbbá 15 recenzió. A nem monografikus publikációk témaköre szerteágazó: közszolgálati jog, helyi önkormányzati jog, törvényhatósági jog, járási jog, közigazgatási képzés, közigazgatási reform, közigazgatási bírászkodás és gyakorlat, hatásköri bírászkodás és gyakorlat, iparjog, jogalkotás, parlamentarizmus, választójog, nemzetiségi kérdés és kisebbségi jog, szabályrendeletek, államfő, hadügy, bulgarisztika,

²² Említése: KENYERES: *i. m.*, 414., PATYI: *i. m.*, 1. A részletes adatokra: KOZÁK: *i. m.*, 1.

²³ KOZÁK: *i. m.*, 1.

²⁴ PATYI: *i. m.*, 1.

²⁵ Koi Gyula: Egyed István élete és munkái, Államtudományi Műhelytanulmányok, 2016/12, 12.

²⁶ EGYED István: *Közjogi alapismeretek*, Egyetemi Nyomda – Fejér Vármegye Közönsége, Budapest, 1927, XIII., (1), 239., (1), 13 t. EGYED István: *A mai közjogi berendezéseink*, Franklin, Budapest, 1923, 64.; EGYED István: *Mai közjogi berendezések*, Franklin, Budapest, 1926, 91. EGYED István: *Közjogi alapismeretek*, Grill, Budapest, 1937, VI., (2), 183., (1), 1 t.; EGYED István: *A mi alkotmányunk*, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943, 373., (3).

²⁷ EGYED István: *Országgyűlési összeférhetlenség*, Magyar Jogászegylet, Budapest, 1937, 344.

²⁸ EGYED István: *A magyar közigazgatási jog alaptanai*, Szent István Társulat, Budapest, 1947, 198., (1).

²⁹ EGYED István: *A közigazgatási tisztviselők képzése és képesítése*, Pápai Nyomda, Budapest, 1936, 125.

³⁰ EGYED István: *Vármegyei önkormányzat*, Eggenberger, Budapest, 1929, 468.; EGYED István: *Budapest önkormányzata*, Székesfővárosi Házinyomda, Budapest, 1936, 111. (1 t.).

³¹ EGYED István: *Iparjog*, Franklin, Budapest, 1925, 286.; EGYED István: *Iparjog*, Egyetemi Nyomda, Budapest, 1948, 282.

ruszinológia.³² Nagyobb számban jelentek meg angol,³³ francia,³⁴ német,³⁵ valamint olasz nyelvű³⁶ publikációi is.

2. VÉLEMÉNYEK MUNKÁSSÁGÁRÓL A MÁSODLAGOS SZAKIRODALOMBAN

Egyed Istvánt ma is a Horthy-korszak egyik vezető közjogásának tekintik,³⁷ így volt ez saját korában is, és így hivatkoztak rá a marxizmus-leninizmus (tudományos szocializmus) „ideológiai magasságaiból” bírálók is.³⁸

Szamel Lajos először 1974-ben, majd 1977-ben megjelent, a hazai közigazgatás-tudományt értékelő munkájában elsősorban Egyed István *A magyar közigazgatási jog alaptanai*

³² EGYED István: *Kárpátaljai autonómia (dosszié)*, kézirat, s. l., s. n., 1939–1940. Ez az anyag az MTA Kézírtárában található, az autonómiával kapcsolatos törvényjavaslat előkészítője Egyed volt. Az ő munkája alapján állította össze Vasas Géza a ruszin autonómiáról szóló munkáit. Erre lásd: PATYI: *i. m.*, 3.

³³ EGYED István: The modern corporative system and the Hungarian Constitution, *Hungarian Quarterly*, 1936/1.

³⁴ EGYED István: La constitution hongroise après la guerre mondiale, Budapest, *La Nouvelle Revue de Hongrie*. 1933/1. EGYED István: L'équilibre du pouvoir législatif et de pouvoir exécutif en Hongrie, *La Nouvelle Revue de Hongrie*, 1937.; EGYED István: La politique hongroise des nationalités, *Société de la Nouvelle Revue de Hongrie*, 1943/2.; EGYED István: Apponyi et le droit public. In: À la mémoire du Comte Albert Apponyi. Son rôle dans la politique internationale ses voyages en Amérique, Société la Nouvelle Revue de Hongrie – Athenaeum, Budapest, 1943, 21–38.

³⁵ EGYED István: *Die heutigen staatsrechtlichen Einrichtungen Ungarns*, (Klny. az Ungarischen Jahrbücherből), Vereinigte Wissenschaftliche Verleger, Berlin, 1923, 220–234.; EGYED István: *Ungarisches Staatsangehörigkeitsgesetz*, (Klny. a Zeitschrift für Ostrecht 495–506.), Heyman, Berlin, 1930, 12.; EGYED István: *Das ungarische Komitat*, Gruyter, Berlin-Leipzig, 1930, 11., (1); EGYED István: Die ungarische Staatsbürgerschaft, *Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht*, 1936/1.; EGYED István: *Das Staatsangehörigkeitsrecht des Königreichs Ungarn*, (Klny.), S. n., Budapest, 1937, 31.

³⁶ EGYED István: *La costituzione dell'Ungheria dopo la guerre mondiale*, Instituto Editrice Scientifico, Milano, 1929, 26.; EGYED István: *Il „comitato” ungherese*, Annuario di Diritto Comparato e Instituto di Studi Legislativi, (Klny.), S. n., Roma, 1930, 13., (3).

³⁷ „[...] a korabeli vezető alkotmányjogászok (Tomcsányi, Molnár, Egyed).” JAKAB András: A magyar alkotmány-jog-tudomány története és jelenlegi helyzete. In: szerk. JAKAB András – MENYHÁRD Attila: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*, HVG-Orac, Budapest, 2015, 166., 45. lábjegyzet.

³⁸ „(Világhy Miklós, az ELTE ÁJK dékánja) Túlzásnak tartja azt, hogy Moór a Horthy-rendszer hivatalos jogtudósa lenne, mert a hivatalos jogtudósok Egyed, Tomcsányi, Illés stb. voltak.” „(Halász Pál, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogelmélet Tanszékének vezetője) Egyed *Vármegyei közigazgatás* c. könyvében foglalkozik a szovjetekkel is. Munkájának ez a része a budapesti törvényszék elnöke számára a népbiztosi per anyagához készített feljegyzés, melynek kézírata a Munkásmozgalmi Intézetben található. Azt hiszem, nem pusztán arról volt szó, hogy a tudományos munka a tételes jog anyagának tárgyalásával töltött be szolgálati szerepet, hanem arról is, hogy nem egy ilyen közvetlen politikai jellegű alátámasztás is történt.” VARGA Csaba: *A Horthy-fasiszmus állam- és jogbölcsélete. Az ELTE ÁJK tanácsülésén 1955. január 29-én rendezett vita Szabó Imre készülő könyvének [A burzsoá állam- és jogbölcsélet Magyarországon] IX. fejezetéről*, é. n. Forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/varga19.html> (A letöltés dátuma: 2016. 04. 01.).

A jegyzőkönyvi szövegben rögzített álláspont nyilvánvalóan felelősség-hárítás Világhy részéről, nevezetesen, hogy „hivatalos jogtudós” csak közjogász lehet (jogelmélet-tudós és magánjogász természetesen még véletlenül sem). Ez az érv a rendszerváltás körüli vitákban is megjelent (nem feltétlenül nyilvános elemként).

című 1947-es kötetét elemzi. Szerinte Egyed inkább közjogász (alkotmányjogász) volt, mint közigazgatási jogász, bár közjogi témájú nagyobb lélegzetű munkái mellett önkormányzati jogi monográfiáit is említi.³⁹ Nyilván emellett foglalkozott a köztisztviselők képzésével és képesítésével, és iparjoggal (iparigazgatással) is. Nézetem szerint nagyjából azonos mértékben foglalkozott a monográfiák szintjén alkotmányjogi, valamint közigazgatási jogi, és kisebb mértékben egyéb jogi kérdésekkel. Számításaim szerint könyvfejezetek, tanulmányok, folyóiratcikkek szintjén mintegy 75 közigazgatási jogi, 30 alkotmányjogi és 75 egyéb jogi (főként parlamenti jogi, kisebbségi jogi, és választójogi) közleménye ismert. Így első sorban Egyed közigazgatási jogász, bár erős az alkotmányjogi és egyéb jogi munkássága is. Szamel alapvetően pozitívan tekint kutatói attitűdjére,⁴⁰ bár a művet csak vázlatosnak tekinti.⁴¹

Csizmadia Andor magyar közigazgatás fejlődését vizsgáló műve ugyan kevésbé foglalkozik a közigazgatás tudományos kutatásával,⁴² de a kis számú ismertetett és értékelt életmű között is kiemelkedő terjedelemben foglalkozik Egyed Istvánnal, akit olyan konzervatív szerzőnek tart, aki nagy igazságügyi (közigazgatási jogi törvényelőkészítési) tapasztalatai mellett predesztinálva volt arra, hogy a legkonzervatívabb magyar közigazgatási intézmény, a vármegye monográfusa legyen, és a két világháború között e témakör egyik legszorgalmasabb szakértője volt, akárcsak a közigazgatási képzés-továbbképzés témakörnek is.⁴³

A Lövétei István által jegyzett válogatás kihagyta a vármegye monográfia valamely fejezete közzétételének lehetőségét, mivel Ereký monográfiáját ehhez képest fontosabbnak, gazdagabbnak érzi. Egyed 1947-es tankönyvét „meglehetősen vázaltszerűnek” tartja Szamelhoz hasonlóan.⁴⁴

³⁹ SZAMEL Lajos: *A magyar közigazgatás-tudomány*, Közgazdasági- és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977, 100.

⁴⁰ „Ő tehát mint kutató tudós, nem vehető egy kalap alá Ladikkal és Eszláryval, akik közigazgatási jogi irodalmat műveltek úgy, ahogy azt már jellemeztük. 'A magyar közigazgatási jog alaptanaí' is azt tanúsítja, hogy Egyed tanulmányozta és fel is dolgozta a közigazgatás-tudomány hazai és külföldi irodalmát, s törekedett az összes fontosabb irányzatokból kiemelni azt, amit munkája rendeltetése szerint leginkább szükségesnek vélt.” SZAMEL: *i. m.*, 101.

⁴¹ „Mindezt azonban egységes rendszerbe foglalnia már csak azért sem sikerülhetett, mert a tankönyv kis terjedelme kizárta, hogy rendszeres feldolgozást adhasson benne a közigazgatási jog, a közigazgatási politika és a közigazgatás-tudomány (Magary által feltárt) lényeges kérdéseiről. Így a könyv inkább csak a közigazgatás-tudomány vázlata lett, mintsem a közigazgatás jogának alaptana.” Uo.

⁴² CSIZMADIA Andor: *A közigazgatás-tudományok a magyar felsőfokú oktatásban*. In: CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976, 11–20.

⁴³ „Egyed István mintegy két évtizedet töltött igazságügyi szolgálatban, s az igazságügyi minisztérium törvényelőkészítő osztályán (a Tanácsköztársaság alatt is) különösen a közigazgatási vonatkozású törvényjavaslatokkal foglalkozott. Konzervatív beállítottsága szinte predesztinálta, hogy a legkonzervatívabb magyar közigazgatási intézmény, a vármegye monográfusa legyen, s e munkája biztosította számára a magántanári habilitációt, majd a tanszéket. A két világháború közötti korszakban az önkormányzatok védelmének talán legszorgalmasabb tollforgatója, aki Budapest önkormányzatáról is önálló munkát jelentetett meg. Végül sok tanulmányt írt a közigazgatási képzésről, melyekben saját egyetemének képzési rendszerét előtérbe állította.” CSIZMADIA: *i. m.*, 16.

⁴⁴ LÖVÉTEI: *i. m.*, 187.

Tamás András a közigazgatás-elmélettel, valamint a közigazgatási jog elméletével foglalkozó 21. századi munkák szerzői közül egyedül foglalkozik érdemben Egyed István személyével.⁴⁵ Kiemeli, hogy a közigazgatási jog tantárgyat gyakorlatiasan, alaptanszerűen foglalta össze.⁴⁶ (Sokkal később a Lőrincz Lajos-i életmű vonatkozó darabja is ezt a módszert követi majd).⁴⁷ Tamás András markáns véleményében jelzi, hogy a könyvéhez különös részt nem író Egyed alapvetően kodifikátor, és nem teoretikus. Minden mondata átgondolt, a hatályos jog szerinti, és amit leír az nem a fantázia szülötte, vagyis nem filozófia, hanem tény, és a könyv maga jól érthető forrás.⁴⁸

Tény, hogy az Egyed-életmű talán érdemtelenül kevéssé volt elemezve a hazai közigazgatás-elméleti, valamint elmélettörténeti művekben (kisebb szerzők esetében a helyzet még ennél is rosszabb). Véleményem szerint az eddig született értékelések közül talán Tamás András diagnózisa a leginkább követendő.

3. EGYES MUNKÁINAK ELEMZÉSE

Terjedelmi okokból csupán két korábban idézett monográfiát, *A mi alkotmányunk* (1943), valamint *A közigazgatási jog alaptanai* (1947) műveket elemzem.

A mi alkotmányunk talán Egyed alkotmányjogi főművének tekinthető. A kötetrel kapcsolatban érdekes címbeli „jogfolytonossági” információ, hogy egy, a megírásakor (2006) hatályos alkotmány szakaszainak szakemberek által közérthetően írt fejezeteit, illetve laikus értelmiségiek eszmefuttatásait összefogó kötet Egyed könyvét élteti tovább.⁴⁹ Az Egyed-féle könyv legfontosabb tézisei már az előszóban⁵⁰ olvashatók. A kötetben Egyed nem egy újabb magyar közjogot kíván írni, hanem a jogtételek kimerítő feldolgozása helyett az alkotmány szellemiségét, jellegzetes vonásait kívánja feltárni, hiszen az alkotmány „[...] a magyar nemzeti lélek hatalmas alkotása, a nemzeti kultúra értékes bizonyítéka”. A kötet tehát nem annyira ismerteti, mint inkább jellemzi az alkotmányt.⁵¹ Utal a magyar nemzet híres közjogi érzékére, amelynek az „ezeréves törvénytár” kötetei ékes bizonyítékai, mint ahogy

⁴⁵ Az egyéb közigazgatás-elméleti tankönyvekben és nagymonográfiákban vagy egyáltalán nincs rá utalás, vagy csak érintőlegesen. Utóbbira példa: Kor: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése...*, i. m., 143., 299. Itt Egyed azért nem szerepelt, mert 1947-es közigazgatási jogi tankönyve alapján az 1945 utáni, de még a kommunizmus előtti néhány könyvvel jellemezhető korszakba tartozik, melynek elemzése a könyv folytatásában várható.

⁴⁶ TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete*, Szent István Társulat, Budapest, 2010, 75.

⁴⁷ LŐRINCZ LAJOS: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-Orac, Budapest, 2010, 389.

⁴⁸ TAMÁS: i. m., 76.

⁴⁹ FŐSZERK. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *A mi alkotmányunk. Vélemények és elemzések Magyarország Alkotmányáról*, CompLex Wolters Kluwer, Budapest, 2006, 548.

⁵⁰ EGYED: *A mi alkotmányunk...* i. m., 5–8.

⁵¹ Uo., 5.

annak is, hogy mindez nagyon kevés nemzet sajátja.⁵² „*A mi alkotmányunk*” cím egyben arra is utal, hogy az alkotmány az egész nemzet, tehát mindannyiunk közös kincse.⁵³

A kötet szerkezete nem könnyen áttekinthető, és számos témát vonultat fel. Két részre osztható. Nem egyszerű a két rész tartalmát körvonalazni, mivel a kötet valójában nem annyira a tételes jogot tükrözi, mint inkább valamiféle alkotmánykarakterológiát. Az első rész tekinthető alaptani résznek;⁵⁴ a második rész a különös jogintézményi résznek.⁵⁵ A két részt illetően csupán egy-egy témakör mélyebb elemzésére nyílik lehetőség.

Az első részből a jogállamiság témakörét⁵⁶ elemzem. Itt a jogállam egy nagyon világos jellemzésével találkozunk: „A jogállam elnevezést az olyan államra lehet alkalmazni, amelyben a jog uralkodik. Tehát nem az államfő, az egyes osztályok vagy hatóságok önkénye vagy szeszélye irányítja az állam és közegei magatartását, hanem kizárólag a törvényekben és más törvényes jogszabályokban kifejezett államakarat. A jogszabály az a zsinórmérték, amelyhez minden cselekvést mérnek, és amelynek érvényesülését feltétlenül biztosítják. A jogállamban az egyesek jogai pontosan meg vannak állapítva, a hatóságok hatásköre világosan el van határolva. A jogállam tehát ellentéte a rendőrállamnak és az állam fejlődésének magasabb fokát képviseli. Az utóbbi időben gyakran hallani a fel fogást, mintha a jogállam kifejezés egy múlt korszakra lenne jellemző, s ma olyan új kor küszöbén állunk, amelyben csak a siker lehet az irányadó, s a sikernek sem jogszabályok, sem szerzett jogok nem lehetnek akadályai.”⁵⁷ A kiindulási tételek és a diagnózis igen figyelemreméltó. Nyilván persze hozzá kell tennünk, hogy az uralkodó jog (azaz a jogállam jogát kitevő jogszabálytömeg) nem alapulhat a jogegyenlőség megsértésén, vagy más megengedhetetlen különbségtételen, illetve az ilyesféle gyakorlat nyilván jogszabályi felhatalmazás

⁵² Uo., 6.

⁵³ Uo., 7.

⁵⁴ A témakörök: A magyar föld (9–15.); A magyar nemzet (16–23.); A magyarság politikai jelleme (24–30.); Magyar állam és magyar alkotmány (31–40.); A magyar alkotmány történeti alkotmány. Jogfolytonosság (41–50.); A magyar alkotmány forrásai (52–59.); Szent István államalkotása (60–71.); A magyar alkotmány fejlődése (72–81.); A Szent Korona-tan (82–88.); Az 1848. évi törvények (89–95.); A mai közjogi helyzet (96–104.); Az állami függetlenség és nemzetközi jogalanyiség: Az Ausztriához való kapcsolat (105–115.); A területi épség és egység (116–123.); A magyar állampolgárság (124–133.); A rendiség a magyar alkotmányban (134–143.); Állampolgári jogegyenlőség. Nemzetiségi szabadság (144–152.); A magyar állam keresztény jellege: Vallásszabadság (153–163.); Szabadság, alkotmányosság (164–174.); Sajtószabadság (175–184.); A magyar állam jogállam (184–195.).

⁵⁵ A magyar állam királyság (196–206.); A magyar király hatásköre (207–217.); A király helyettesítése: A nádori intézmény (218–226.); A kormányzói intézmény (227–237.); Országgyűlési rendszer /parlamentarizmus/ (238–249.); Az Országgyűlés szerkezete; kéttáblás rendszer (250–255.); Országgyűlési választójog (256–263.); Képviselőválasztási eljárás és bíráskodás (264–272.); Az országgyűlés felsőháza (273–283.); Mentelmi jog és összeférhetetlenség (284–298.); Az országgyűlés hatásköre (299–309.); Végrehajtó hatalom: Miniszterium (310–319.); A törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom egyensúlya (320–332.); Önkormányzat. Vármegye (333–342.); Honvédelem (343–353.); A magyar alkotmány helye az alkotmányok rendszerében (354–365.); Jegyzetek (366–373.).

⁵⁶ EGYED: *A mi alkotmányunk... i. m.*, 184–195.

⁵⁷ Uo., 184.

nemlétében is tilos.⁵⁸ A jogállam múltbéli jellegét és a siker összekapcsolását vonatkoztatjuk a Magyary–Szontagh–Egyed vitára is (arra történő reflektálásképpen), bár e disputa ismertetése egy kisebb monográfiát igényelne,⁵⁹ itt elég azt leszögezni, hogy a vita résztvevői részben nem ugyanazt a nyelvet beszélték, részben pedig kölcsönösen félre is értették a különböző érveléseket (és egymást).⁶⁰

A második részből a magyar alkotmány helye az alkotmányok rendszerében⁶¹ tárgykörét vizsgáljuk. Egyed kiindulása Conrad Bornhak egy 1935-ben megjelent *Genealogie der Verfassungen* című tanulmánya, amely az alkotmányoknak úgy adja „leszármazás-tanát”, hogy abba az angol és a magyar történeti alkotmány nem illeszthető be. Ugyanakkor Egyed Bornhak ötös csoportosítását nem tartja teljesen elvetendőnek. Ennek alapján létezik az USA alkotmány (1787) rendszere; a francia alkotmány (1791) „iskolája”; a két újabb francia alkotmány rendszerét (1814, 1830), illetve a belga alkotmány (1831) csoportját. Bornhak tehát számos alkotmányt köt ezen csoportokhoz, amelyek egyik vagy másik alapalkotmány-típusból származtathatók.⁶² Ugyanakkor az első világháború után számos ország kapott új (nyilván kartális) alkotmányt: Németország (1919); Finnország (1919); Ausztria (1920); Csehszlovákia (1920); Észtország (1920); Izland (1920); Jugoszlávia (1921); Lengyelország (1921); Írország (1922); Lettország (1922); Litvánia (1922); Románia (1923); Oroszország (1924); Törökország (1924); Albánia (1925); Görögország (1927), így Európa országainak fele mintegy 10 esztendő alatt lecserélte alkotmányait. Ezek az alkotmányok a világháború előtt is fennálló liberális-demokratikus eszméket, az emberi jogok rendszerének és az általános választójognak a kiépítését hangsúlyozzák, és általában közársasági államformát vezetnek be. Azonban az 1919-ben indult alkotmányozási hullámot egy új alkotmányozási hullám követte 1928-tól, mégpedig Mussolini olasz fasiszta alkotmányának, majd Hitler 1933-as nemzetiszocialista alkotmányának hatására. (Az olaszt követte az 1928-as litván alkotmány.) Említhető a portugál alkotmány (1933); az észt alkotmánynovella (1933); az osztrák (1934) és a lengyel alkotmány (1935). 1943-ban folyamatban volt a finn, a horvát, román és a spanyol alkotmány totalitárius mintára történő átalakítása.⁶³ A demokratikus alkotmányok gyakran csak részletekben térnek el egymástól, míg a totalitárius alkotmányok többféle jellegzetességet mutatnak Egyed szerint. A liberális és demokratikus alkotmányok (és államok) olyan engedékenyek voltak, hogy még az államellenes cselekményekre készülőkkel, az állam belső ellenségeivel is elfelejtettek leszámolni. (A szovjet alkotmányt is ide sorolták egyes tájékozatlanabb külföldi szerzők!) Ugyanakkor

⁵⁸ Ehhez adalékként: SCHWEITZER Gábor: Az alkotmányjog-tudomány képviselőinek reflexiói az ún. zsidótörvényekre 1938 és 1943 között, *Állam- és Jogtudomány*, 2014/4, 77–96.

⁵⁹ A vita vázlatos ismertetésére: JAKAB András: *A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon*. In: szerk. JAKAB András – MENYHÁRD Attila: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*, HVG-Orac, Budapest, 2015, 200–201.

⁶⁰ MAGYARY Zoltán: Két korszak mezsgyéjén: jogállam – a cselekvő állam, *Bányászati- és Kohászati Lapok*, 1939/3, 109–110. (Magyary Zoltán Mérnökpolitikai Társaságban megtartott előadásának kivonata.)

⁶¹ EGYED: *A mi alkotmányunk... i. m.*, 354–365.

⁶² Uo., 354–355.

⁶³ Uo., 356–358.

e kettős felosztás ellenében rámutat, hogy voltak olyan államok, amelyek ragaszkodtak régi alkotmányukhoz (Anglia, Finnország, Svájc, Svédország). A szerző nem mondja ki világosan, de ebben a tekintetben Magyarország ezekhez az államokhoz áll közelebb. Egyed ehelyett jobban hangsúlyozza a magyar történeti alkotmány önálló jegyeit (természetesen van helye negyedik kategóriának is). Kiemeli, hogy „bennünket egész múltunk az abszolútizmus elleni küzdelemre kötelez” és „a magyar gondolkodástól a diktatúra mindig is idegen volt”. Idegen tőlünk az önálló gondolkodást és kritikát megsemmisíteni törekvő rendszer. Az egypártnak, mozgalomnak (*Bewegung*) az államszervezetbe történő beépítését ellenzi, „mert ez a kommunizmus bizalmi rendszerét kelti életre”, és megszünteti a közigazgatás pártatlanságának nagy erkölcsi értékét. Azaz a magyarság nem követheti más népek szellemi mozgalmait (fasizmus, nácizmus). Ugyan az alkotmányosság tisztelete sok országban csorbult, a jog eszméje elhomályosult, de nekünk nagy erkölcsi értékünkéből, a magyar alkotmányosság eszméiből kell táplálkoznunk.⁶⁴

A *közigazgatási jog alaptanai* című mű egyfajta három elemű hiányzó láncszemsorozat egyik tagja, amely a gyakorlatilag 1842, Zsoldos Ignác fellépése óta megszakítatlan, és fejlődő magyar közigazgatási jogi tudományművelés, és az új korszakot jelentő államigazgatási jogias korszak (1949–1989) merőben új alapokon nyugvó gondolatisága között helyezkedik el az 1945 és 1948–1949 közötti átmenetben. A másik két könyvet Csizmadia Andor és Karcsay Sándor,⁶⁵ valamint Szontagh Vilmos⁶⁶ nevéhez köthetjük. Csizmadia és Karcsay 1946-ban, Egyed 1947-ben, Szontagh 1948-ban megjelenő műve a közigazgatási jogi dogmatikai gondolkodás (és egyáltalán a közigazgatási jog) utolsó fellángolását jelentették egy merőben új, némely dolgokban előzmény nélküli, de olykor a régre építkező ideologikus „államigazgatási jogi korszak” negyven évnyi regnálásával (és ezt követően – részbeni – továbbélésével) szemben.

Egyed 1947-es közigazgatási tankönyve egyáltalában nem vázlatos, inkább tömör és nagyon veretes szövegű, igen nagy tudományos töménységű, még közigazgatási szakemberek számára is a legnehezebb szövegek között van (nem azért, mert Egyed túl bonyolultan fogalmazott volna, hanem arról lehet szó, hogy az elméleti melletti mély tételes jogi tudás kissé sötétebbé tette stílusát a megszokottnál). Jellemző e kötetre is a bonyolult, 107 szakaszra tagozódó felosztás, innen csak a nagyobb egységek ismertetésére van mód. Az igen érdekesítő alapvetést⁶⁷ követi a központi közigazgatás,⁶⁸ majd a helyi igaz-

⁶⁴ Uo., 359–363.

⁶⁵ CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor: *Magyarország közigazgatása*, Budapest Székesfővárosi Irodalmi és Művészeti Intézet, Budapest, 1946, 182.

⁶⁶ SZONTAGH Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda, Debrecen, 1948, 148.

⁶⁷ EGYED: *A magyar közigazgatási jog alaptanai... i. m.*, 8–37.

⁶⁸ Uo., 38–73.

gatás ismertetése,⁶⁹ valamint a közszolgálat vizsgálata;⁷⁰ a közigazgatás eszközei;⁷¹ valamint a közigazgatási eljárás.⁷²

Itt is csupán két témakör vizsgálatára nyílik mód. Az alaptani részből figyelmet érdemel a közigazgatás tudományával foglalkozó pont⁷³ (mivel ezt a jogi tankönyvek nem kellően vizsgálták). Maga a felosztás is érdekes. A közigazgatás tudományát közigazgatási jogra és közigazgatástanra osztja alapvetően. A közigazgatási jog esetében az anyagi, alaki, szervezési (!) és eljárási szabályokat sorolja fel. A közigazgatástanra olyanként utal, mint amely a közcselekvések rugóit és érdemi tartalmát tárja fel, kiemelve a közigazgatás gazdasági, kulturális, és szociális jelentőségét. A közigazgatástanak a közigazgatási jog háttérét, az életviszonyokat kell megvilágítani, a közigazgatás feladatait és a megvalósítás eszközeit pedig ismertetni. A közigazgatástan megalapítójaként Benthamot nevezi meg,⁷⁴ és legkiválóbb képviselőjének Lorenz von Steint festi le. Közigazgatási jellegű tudományként emlékezik meg a közigazgatás-történetről, a közigazgatási statisztikáról, valamint a közigazgatási politikáról. A közigazgatás-tudomány szerinte felosztható a szakigazgatási ágak szerint is, a pénzügyi igazgatási tudományt, a szociálpolitikát, az iparügyet, a közlekedésügyet önálló, kivált ágazatoknak tartja. A közigazgatás-tudomány segédtudományaként ír a bölcséleti – és társadalomtudományokról, ahol főleg az erkölcsstan és a lélektan tudományát tartja alapvetőnek. Érdekes, hogy a jogbölcsélet és a magánjog által „megihletten” a közigazgatás „igazi jogtudománnyá fejlesztői” közül hazánkban Erekyt és Tomcsányit jelöli meg. A közigazgatástan meghonosítója szerinte Concha,⁷⁵ míg a „racionalizálási irány”, amely a gazdasági és technikai szempontokat helyezi előtérbe, Magyar névéhez fűződik.

A közigazgatási eljárás általános kérdései körében⁷⁶ a közigazgatási eljárást a közigazgatás működési módjaként jellemzi, amely több közigazgatási tény vagy cselekedet (aktus)

⁶⁹ Uo., 74–163.

⁷⁰ Uo., 164–177.

⁷¹ Uo., 178–182.

⁷² Uo., 183–198.

⁷³ Uo., 32–34.

⁷⁴ Ez nem egészen egyértelmű. Concha valóban úgy festi le Benthamot, mint aki 1832-ben *Anarchial Fallacies* című munkájában foglalkozott közigazgatástani kérdésekkel (éppen azért, mivel Franciaországban ez hiányzott, és a francia közigazgatás gépszerűségét, és elvont emberi jogi nézeteit tette nevetségessé). Ugyanakkor Németországban Robert Mohl 1832-es *Die Polizeiwissenschaft* című műve még a kamerálisztika talaján állt, de már a közigazgatástannal is foglalkozott (hasonlóan Karvasy Ágosthoz). Ugyanakkor az olaszoknál „vegyes irányban” közigazgatási joggal és közigazgatástannal is foglalkoztak az 1870-es évekig, itt Gian Domenico Romagnosi *Principi fondamentali di diritto amministrativo* című kötete már 1814-ben megjelent. CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan*, Grill, Budapest, 1905, 230–245.

⁷⁵ Concha elsősorban a hazai közigazgatástani irány vezéralakjának tekintendő. A közigazgatási jog 1842-es, művek szintjén történő megjelenését (Zsoldos Ignác) szinte évre pontosan követte 1843-ban a közigazgatástan megjelenése (Karvasy Ágoston), amely Kautz Gyula, Grünwald Béla, Kerkapoly Károly és Szilágyi Dezső révén Concha előtt is folyamatosan *mainstream* tudományos irányvonal volt Magyarországon. (Szellemi elődjeként főként az 1777-től monografikusan is művelt közigazgatási fókuszú hazai scientia politica/Polizeiwissenschaft tekinthető, ennek egyetemi tantárgyi utóda volt a Politika (alkotmánytan és közigazgatástan) tantárgy egészen 1948-ig. Tágabb értelemben már a hazai Polizeiwissenschaft is rátapintott egyes közigazgatási jogi problémákra).

⁷⁶ EGYED: *A magyar közigazgatási jog alaptanai... i. m.*, 183–184.

egymásutánja, folyamata. A közigazgatási funkció jellege szerint lehet döntő jellegű, döntést előkészítő vagy utólag ellenőrző (felülbíráló) tevékenység. A közigazgatás tevékenysége lehet még határozó (az állam akaratát megállapító) és foganatosító (végrehajtó jellegű) működés. A közigazgatási cselekmények lehetnek hatósági aktusok, ahol a közigazgatási szerv az állam nevében impériummal (az államhatalmat gyakorolva) lép fel; míg a jogügyleti aktus esetében éppen olyan szerződő fél, mint a magánosok. Más, amikor két (vagy több) fél áll egymással szemben a közigazgatási eljárásban, és más, amikor egy ügyfél és a hatóság adja az eljárás személyi oldalát. Azaz a közigazgatási eljárás a más eljárásokhoz képest kevésbé egyöntetű, így olyan egységes és részletes perrend, mint a büntetőperben vagy a polgári perben nem lehetséges. „Addig is, amíg a közigazgatási rendtartás szabályai megállapítást nyernek, a polgári perrendtartás elvei és szabályai nyerhetnek kiegészítő alkalmazást.” A közigazgatási per tekintetében jogalkotásunk immár új utakat nyitott e téren a tudományos gondolkodás számára, mind az önálló közigazgatási perrendtartás elfogadásával, mind a Közigazgatási Felsőbíróság újrafelállításával.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan*, Grill, Budapest, 1905, 230–245.
2. CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor: *Magyarország közigazgatása*, Budapest Székesfővárosi Irodalmi és Művészeti Intézet, Budapest, 1946.
3. CSIZMADIA Andor: A közigazgatás-tudományok a magyar felsőfokú oktatásban. In CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976.
4. EGYED István: *Das ungarische Komitat*, Gruyter, Berlin-Leipzig, 1930, 11., (1)
5. EGYED István: *A közigazgatási tisztviselők képzése és képesítése*, Pápai Nyomda, Budapest, 1936.
6. EGYED István: *A magyar közigazgatási jog alaptanai*, Szent István Társulat, Budapest, 1947.
7. EGYED István: *A mai közjogi berendezéseink*, Franklin, Budapest, 1923.
8. EGYED István: *A mi alkotmányunk*, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943.
9. EGYED István: Apponyi et le droit public. In: *À la mémoire du Comte Albert Apponyi. Son rôle dans la politique internationale ses voyages en Amérique*, Société la Nouvelle Revue de Hongrie – Athenaeum, Budapest, 1943, 21–38.
10. EGYED István: *Budapest önkormányzata*, Székesfővárosi Házinyomda, Budapest, 1936.
11. EGYED István: *Das Staatsangehörigkeitsrecht des Königreichs Ungarn*, S. n., Budapest, 1937.
12. EGYED István: *Die heutigen staatsrechtlichen Einrichtungen Ungarns*, (Klny. az Ungarischen Jahrbücherből), Vereinigte Wissenschaftliche Verleger, Berlin, 1923.
13. EGYED István: Die ungarische Staatsbürgerschaft, *Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht*, 1936/1.
14. EGYED István: *Iparjog*, Franklin, Budapest, 1925.
15. EGYED István: *Iparjog*, Franklin, Budapest, 1948.
16. EGYED István: *Kárpátaljai autonómia (dosszié)*, kézirat, S. l., S. n., 1939–1940.
17. EGYED István: *Közjogi alapismeretek*, Egyetemi Nyomda – Fejér Vármegye Közönsége, Budapest, 1927.
18. EGYED István: *Közjogi alapismeretek*, Grill, Budapest, 1937.
19. EGYED István: *L'équilibre du pouvoir législatif et de pouvoir exécutif en Hongrie*, *La Nouvelle Revue de Hongrie*, 1937.
20. EGYED István: La constitution hongroise après la guerre mondiale, Budapest, *La Nouvelle Revue de Hongrie*. 1933/1.
21. EGYED István: *La costituzione dell'Ungheria dopo la guerre mondiale*, [Németből fordította Giovanni Tommasini], Milano, Istituto Editrice Scientifico. 1929.
22. EGYED István: La politique hongroise des nationalités, *Société de la Nouvelle Revue de Hongrie*, 1943/2.
23. EGYED István: *Mai közjogi berendezések*, Franklin, Budapest, 1926.
24. EGYED István: *Országgyűlési összeférhetlenség*, Magyar Jogászegylet, Budapest, 1937.
25. EGYED István: The modern corporative system and the Hungarian Constitution, *Hungarian Quarterly*, 1936/1.
26. EGYED István: *Ungarisches Staatsangehörigkeitsgesetz*, (Klny. a Zeitschrift für Ostrecht 495-506.), Heyman, Berlin, 1930.
27. EGYED István: *Vármegyei önkormányzat*, Eggenberger, Budapest, 1929.
28. JAKAB András: A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon. In: szerk. JAKAB András – MENYHÁRD Attila: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*, HVG-Orac, Budapest, 2015, 193–217.
29. JAKAB András: A magyar alkotmányjog-tudomány története és jelenlegi helyzete. In: szerk. JAKAB András – MENYHÁRD Attila: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*, HVG-Orac, Budapest, 2015, 159–192.
30. Szerk. KENYERES Ágnes: *Magyar életrajzi lexikon I. A-K*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967.
31. *Ki kicsoda? Kortársak lexikona*, Béta Irodalmi Rt. – Viktória Nyomda, Budapest, 1937. Forrás: <http://docplayer.hu/1419907-Eber-131-ecsed-i-jogi-es-kozigazdasagi-ismeretei-gyorsan.html> (A letöltés dátuma: 2016. 04. 01.)

32. KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyary-iskola koráig*, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014.
33. KOI Gyula: Egyed István élete és munkái, *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2016/12, 1–12.
34. KOZÁK Péter: *Névpont – Egyed István*, 2013. Forrás: <http://nevpont.hu/view/10235> (A letöltés dátuma: 2016. 04. 01.)
35. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-Orac, Budapest, 2010.
36. LÖVÉTEI István: Egyed István (1886–1966). In: szerk. LŐRINCZ Lajos – LÖVÉTEI István – SZAMEL Katalin: *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874–1947*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1988.
37. MAGYARY Zoltán: Két korszak mezsgyéjén: jogállam – a cselekvő állam, *Bányászati- és Kohászati Lapok*, 1939/3, 109–110.
38. *Őszi kiállítás. Budapest, Múcsarnok. 1926. okt.- nov. Az 1926. évi őszi kiállítás tárgymutatója a Képzőművészek Új Társasága, a Paál László Társaság, a Szövetség Művészértársaság, valamint néhai Kemendi Jenő, L. Egyed Erna, és Makoldy József csoportos illetve emlékkiállításával*, Országos Magyar Képzőművészeti Társulat – Budapesti Hírlap Nyomda, Budapest, 1926.
39. PATYI András: *Heti gondolat: Egyed István*, NKE, Budapest, 2015. Forrás: www.uni-nke.hu/hirek/2015/01/26/heti-gondolat-egyed-istvan (A letöltés dátuma: 2016. 04. 01.)
40. SCHWEITZER Gábor – HALÁSZ Iván: Peregrináció Germániában. Somló Bódog a lipcsei és a hallei egyetemen (1896–1897), *Jogtudományi Közöny*, 2010/6, 286–292.
41. SCHWEITZER Gábor – HALÁSZ Iván: Peregrination in Germany. Bódog Somló at the Universities of Leipzig and Heidelberg (1896-1897), *Acta Juridica Hungarica*, 2010/2, 109–121.
42. SCHWEITZER Gábor: Az alkotmányjog-tudomány képviselőinek reflexiói az ún. zsidótörvényekre 1938 és 1943 között, *Állam- és Jogtudomány*, 2014/4, 77–96.
43. SOLTÉSZ István: *Bibliográfia az alkotmányról, az államról, az Országgyűlésről, a központi állami szervekről és a választási rendszerekről 1000–2014*, Országgyűlési Könyvtár, Budapest, 2015.
44. SZAMEL Lajos: *A magyar közigazgatás-tudomány*, Közgazdasági- és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977.
45. SZONTAGH Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda, Debrecen, 1948.
46. TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*, Szent István Társulat, Budapest, 2010.
47. Főszerk. TRÓCSÁNYI László: *A mi alkotmányunk. Vélemények és elemzések Magyarország Alkotmányáról*, CompLex Wolters Kluwer, Budapest, 2006.

Internetes források

1. Választói névjegyzék. Forrás: <http://archives.hungaricana.hu/hu/archontologia/46222/?query=L-TAR%3DBFL> (A letöltés dátuma: 2016. 04. 01.)
2. VARGA Csaba: *A Horthy fasizmus állam- és jogbölcselete. Az ELTE ÁJK tanácsülésén 1955. január 29-én rendezett vita Szabó Imre készülő könyvének [A burzsoá állam- és jogbölcselet Magyarországon] IX. fejezetéről*, É.n. Forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/varga19.html> (A letöltés dátuma: 2016. 04. 01.)

Jogforrások

1. 1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről.
2. 1925. évi XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról.
3. 1926. évi XXII. törvénycikk az Országgyűlés felsőházáról.
4. 1907. évi LX. törvénycikk a magyar királyi Közigazgatási Bíróság hatáskörének kiterjesztéséről.

Dr. Koi Gyula PhD (koi.gyula@uni-nke.hu) tudományos főmunkatárs (NKE ÁKK Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet); tudományos munkatárs (MTA TK Jogtudományi Intézet). Okleveles igazgatásszervező (BKÁE ÁK, 2002); állam- és jogtudományi doktor (SZTE ÁJK, 2010); kínai szakos vendéghallgató (ELTE BTK, 2008–2010); az állam- és jogtudományok doktora, summa cum laude (SZE ÁJDI, 2014). PhD-fokozatát közigazgatás-tudományi és összehasonlító közigazgatás-elméleti tárgyú doktori dolgozatával szerezte. Kutatási és szakterületei: közigazgatás-elmélet (magyar és külföldi közigazgatási jog és közigazgatástan; a Magyary-iskola; Magyary Zoltán életművének feldolgozása és összes munkáinak szövegkritikai kiadása); összehasonlító közigazgatási jog (kínai közigazgatási és alkotmányjog; orosz közigazgatási és alkotmányjog; kínai–orosz kapcsolatok).

Nánási László

AZ ÜGYÉSZI FUNKCIÓ A RENDI KORI MAGYARORSZÁGON

*The Prosecutorial Function in the Age of Peerage in Hungary*Dr. Nánási László főügyész, Bács-Kiskun Megyei Főügyészség, nanasi.l@mku.hu

Ügyészi tevékenységet végző személyek évszázadok óta tevékenykedtek Magyarországon. Az uralkodót magánjogi és büntetőjogi viszonyokban képviselő királyi ügyigazgató (Szent Korona ügyésze) tisztsége a 13. században tűnt fel, majd a 16. század elejétől vált véglegessé. A munkáját 1774-től hivatali apparátusra támaszkodva végezte. A magyar alkotmány alapjának számító területi önkormányzatok (vármegyék) jogi képvisellete a 17. századtól alakult ki, azt a tiszti ügyészek végezték. A közgyűlés jogi képzettségű személyeket választott a közjogi, magánjogi, büntetőjogi, büntetésvégrehajtási feladatok ellátására. E munka mellett ügyvédi tevékenységet is végeztek. A városokban a 16. század végétől tűnt fel a közügyek jogi képviselője. A földesurak képviselétét jogi képzettségű uradalmi ügyész látta el 1848-ig, aki közreműködött a magánjogszolgáltatást végző bíróság, az úriszék munkájában. A reformkorban kísérlet történt a büntetőeljárás ügyészi feladatok kodifikálására.

KULCSSZAVAK:

büntetőeljárás, jogi képviselő, királyi ügyigazgató, tiszti ügyész, uradalmi ügyész

The profession of prosecutor was practised in Hungary for centuries. The legal representation of kings appeared in the 13th century and became permanent from the early 16th century. The Attorney General (prosecutor of the Holy Crown) represented the monarch in its private and criminal law affairs, and from 1774, this job was carried out with the support of a prosecutorial office. The legal representation of the local governments of the county, which are the fundamental building blocks of the Hungarian constitution, developed from the 17th century, and the county solicitors exercised this duty. The General Assembly elected legally trained persons for the duties in public, private, criminal, and penal law. Besides operating in these fields, they also engaged in activities as solicitors. In towns, the position of the legal counsel of the town began to emerge from the end of the 16th century. Representatives of landlords (legal counsel) were represented by a lawyer with a legal qualification until 1848,

who contributed to the work of private courts. In the Reform Era an attempt was made for the prosecutor to codify the criminal proceedings.

KEYWORDS:

Attorney General, county prosecutor, landlord legal counsel, legal representation, criminal proceedings

Magyarországon a modern igazságügyi, azon belül az ügyészségi szervezet létrehozására a kiegyezés után a polgári állam kiépítése során került sor. Ezt megelőzően hazánkban az 1849–61-ben működött ausztriai birodalmi szervezet előtt nem volt államügyészség, de ennek egyes funkcióit már gyakorolták meghatározott személyek.

A tisztséget a századokig használt hivatalos latin nyelv a *fiscus*, *fiscalis*, *procurator* szóval nevezte. Az ügyész kifejezés 1786-ban bukkant fel *prókátor* (ügyvéd) jelentéssel, majd a joggal foglalkozók közül a *fiscalist* kezdték így nevezni, mivel a „fiskust a prókátortól meg kellett különböztetni, az ügyészt az elsőre foglalták le, a prókátor helyébe [...] az ügyvéd” került.¹

1. A KIRÁLYI ÜGYIGAZGATÓ

Az ügyész funkciójának nyomai 1260-ban bukkantak fel az uralkodó különös jegyzőjének (*speciales notarii*) személyében, aki esetenként a királyt képviselte jogi – jellemzően birtokvisszaszerzési – ügyekben.²

A 14. század végétől e feladatkör állandósult: az első királyi ügyek ügyvédjének nevezett személy (*procurator causarum domini regis*) 1388–95 között töltötte be tisztségét, majd 1399-ben bukkant fel az egyetemes meghatalmazásra utaló király általános ügyvédje (*domini nostri regis procurator generalis*) elnevezés. Működése nagyrészt a nádor bíróságán folyt, akinek feladata volt dönteni a király és az alattvalók közötti perekben.³

Ez a cím 1430-ban „őfelsége ügyeinek igazgatója és ügyvédjére” (*director et procurator causarum Suae Majestatis*) változott. Folyamatossá vált a tisztség betöltése, amely az uralkodó bizalmát feltételezte. A feladatokat ellátók eseti javadalmazást kaptak. Ekkoriban alakult ki azon szokás, hogy az ügyigazgató az uralkodó képviselőjeként a Királyi Tábla szavazati jog nélküli tagja lett. Ennek okát az adta, hogy a perekben a király érdekeit szemmel tartva hűtlenség, vagy az uralkodói jogok sérelmének észlelése esetén azonnal beavatkozzon. Kiváltságként nem tartozott képviselői jogát bizonyítani, költséget vesztett per után sem fizetett.⁴

A századokra állandósult Szent Korona ügyésze és a királyi ügyek igazgatója (*fiscalis Sacrae Coronae et director causarum regis*) cím 1519-ben jelent meg.⁵

Az ügyigazgató az I. Ferdinánd által 1528-ban Budán létesített, majd pozsonyi székhelyű Magyar Kamara tagja lett, akinek alapvető feladata a királyi jövedelmek kezelése volt. 1567-ben megalakult a Kassán székelő Szepesi Kamara, amelynél az ügyigazgató

¹ SZILY Kálmán: *A magyar nyelvújítás szótára*, Hornyánszky Nyomda, Budapest, 1902, 360.

² BUZÁSI János: *A királyi jogügyigazgatósági levéltár*, Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1967, 1.

³ BÓNIS György: *A jogtudó értelmiség a Mohács előtti Magyarországon*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1971, 91., 131–132.

⁴ ECKHART Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*, Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 259., 271., NÁDASKAY András: *A magyar polgári törvény*, Sárospatak, 1822, 70.

⁵ HAJNIK Imre: *A magyar bírósági szervezet és perjog az Árpád- és vegyes-házi királyok alatt*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1899, 183.

helyetteseként egy aligazgató működött. Ők a kamarától kapták fizetésüket, teendőiket utasítások határozták meg.⁶

A bírósági szervezet III. Károly általi reformja véglegesítette az állami felsőbbbíráskodást. Az 1723:XXIV-XXVI. tc.-ek alapján pesti székhellyel megkezdte működését a kéttagozatú legfelsőbb bíróság, a Hétszemélyes, illetve a Királyi Táblából álló Curia. A Királyi Táblának tagja maradt a királyi ügyigazgató, aki által indított perek az 1723:XXVI. tc. 1. §-a szerint ide tartoztak.⁷

III. Károlyig az ügyigazgató és helyettese magánosok ügyeit is elvállalhatta, de ezt a király 1720-ban eltiltott mint az állással össze nem férőt, 1724-ben pedig kimondta, hogy az ügyigazgató csak egy fizetést húzhat.⁸

Mária Terézia 1772-es kamarai utasítása szerint „általában véve mindennemű jogi ügyekben a jogügyi igazgatónak az ország törvényeivel okadatolt véleménye előzetesen kikérendő és a Felsőnek felterjesztendő”. A királyi ügyigazgató és aligazgató mellett kincstári ügyészi állásokat szerveztek, akik évi fizetést kaptak. Az 1774-es utasítás alapján hozták létre a Királyi Ügyigazgatóság Hivatalát (*Causarum Regalium Directoratus Officium*), meghatározott ügykezeléssel, ügyrenddel. A hivatal hetente ülésezett, ahol a rendeleteket, az uradalmi és királyi táblai ügyvédek jelentéseit, az érkezett iratokat az ügyigazgató terjesztette elő, majd kibocsátotta az intézkedéseket. A Királyi Tábla fontosabb ügyeiben az ügyigazgató személyesen járt el, véleménye nélkül semmit sem bocsáthattak ítélet alá.⁹

A rendi kor végén, 1847-ben az ügyigazgató és helyettese mellett 15 királyi ügyvéd tevékenykedett, akik munkáját segédszemélyzet segítette. Az ügyigazgatóság országos hálózatát 32 kincstári ügyész alkotta, akik a kamarai és koronauradalmakban működtek.¹⁰

A *Szent Korona ügyésze és a királyi ügyek igazgatója* cím kifejezte a feladatok kettősségét. Hatáskörébe tartozott a Szent Korona, a király képvisellete, amely során örködött ezek jogai felett: ügyészként mint felperes-vádló szerepelt, ügyigazgatóként pedig a koronajavak jogi ügyeinek intézője volt. A szóhasználat *fiscus* kifejezéssel illette azt a feladatkört, amelyet az ügyigazgató személyesített meg: e szó az uralkodó állami célokra szánt vagyonát jelentette, így ebből fakadóan a *fiscalis* volt a királyi perek gondviselője.¹¹

Az ügyigazgató legfőbb feladata a királyi jogok, jövedelmek felkutatása és azoknak a kincstár javára megszerzése volt. Ennek érdekében ellátta a perképviselést azon esetekben, amelyekben az anyagilag érdekelve volt mint a magvaszakadt hagyatékok

⁶ ECKHART: *Magyar alkotmány... i. m.*, 202–204., BUZÁSI: *i. m.*, 1., KRÁLIK Dani: A kir. kincstár képviselője a perben. In: *Emlékkönyv Grosschmid Béni jogtanári működésének harmincadik évfordulójára*, Rényi Nyomda, Budapest, 1912, 241–242.

⁷ BÓNIS György – DEGRÉ Alajos – VARGA Endre: *A magyar bírósági szervezet és perjog története*, Magyar Jogász Egylet Zala Megyei Szervezete, Zalaegerszeg, 1996, 112. A hivatkozott jogszabályok és jogi dokumentumok forrása: Szerk. POMOGYI László: *Corpus Juris Hungarici – A törvényekbe zárt történelem*, CD, 2000. január 1. KJK-Kerszöv, a máshonnan származók külön kerülnek megjelölésre.

⁸ KRÁLIK: *i. m.*, 242–243.

⁹ Uo., 247–251., BUZÁSI: *i. m.*, 9–10., 162–211.

¹⁰ KRÁLIK: *i. m.*, 251–252.

¹¹ KÁSZONI János: *Rövid igazgatás a Nemes Magyar Országnak és hozzá tartozó részeknek szokott törvény folyásáról*, Lőcse, 1650, 16–17.

megszerzése, a magánszemélyek közötti birtokperekben fellelhető kincstári jogok érvényesítése, az uralkodói monopóliumok védelme, a kincstári követelések, vagyonkiviteli illetek behajtása. Rá tartozott a kincstári és koronauradalmak képviselője a különböző törvényhatósági fórumokon is, amit az alárendelt kamarai-uradalmi ügyészi hálózaton keresztül látott el.¹²

Werbőczy István *Hármaskönyve* (II. rész 39. cím) szerint a király is perbe idézhető volt az ügyigazgató által. Ennek megfelelően ő tette le az uralkodó helyett az esküt. Az 1723:LI. tc. kifejezetten kimondta, hogy a kincstári, kamarai javakat érintő perekben az ügyigazgató jár el fel-/alperesi minőségben.

Az ügyigazgató e vagyoni jogot érvényesítő feladatköréből fakadt az ügyészi jellegű tevékenysége: voltak olyan bűncselekmények, amelyek az uralkodó személyén keresztül az államot sértették, amelyekért a bűnössel szemben halálbüntetést lehetett kiszabni, elkobzott vagyona pedig a Koronára szállt. Ezen ügyekben a Szent Korona ügyésze járt el felperesként, vizsgálói és vádlói funkciót betöltve. Hatáskörébe tartoztak a király személyét és az államrendet érintő bűncselekmények, amelyek első összefoglalását az 1462:II. tc. adta, a hűtlenség esetei közé sorolva az alkotmány, a király és a Korona elleni támadásokat, okirat-, pecsét- és pénzhamisítást. Később a *Hármaskönyv* (I. rész 14. cím) századokra meghatározta a hűtlenségi cselekményeket. Az 1741:XXVI. tc. felségsértés esetén nevesítette is az ügyigazgató vádlói-felperesi jogkörét. Az 1715:LI., az 1723:CXX. és az 1802:XXI. tc.-ek az uzsorát is olyanak határozták, ami ellen a *fiscus* lép fel, a per során a tőkét és a kamatot a részére ítélte a bíróság.

Az eljárásokban az ügyigazgató foglalta le a vádlottak javait, majd az ítélet után végrehajtotta az elkobzást. A Helytartótanács 1787. évi rendelete az ügyigazgató feladatává tette a Korona jogainak biztosítása érdekében azonnali előzetes nyomozást végezni, a javakat zár alá, majd birtokba venni.¹³

Az ügyigazgató ügyészként a rendi kor végén a nádornak volt alárendelve: neki tett jelentéseket, tőle fogadott el utasításokat. Hűtlenségi, felségsértési, izgatási, pénzhamisítási és uzsoraügyekben az ügyigazgató folytatta a perelőkészítést, amely során kihallgatásokat, házkutatásokat, lefoglalásokat végzett, gondoskodott a vádlottak vagyonának zár alá vételéről. Az ügyigazgató és a kincstári ügyészi hálózat rendészeti megfigyelő szerepet is ellátott például a politikai jellegű sajtóval kapcsolatban. 1804-ben pedig egy kancelláriai rendelet feladattá tette az ügyvédi visszaélések elleni fellépést.¹⁴

¹² BUZÁSI: *i. m.*, 1–3., KRÁLIK: *i. m.*, 241.

¹³ KUN László: *A magyar ügyvédség története politikai és társadalmi tekintetben*, Budapest, 1895, 220.

¹⁴ Szerk. BENDA Kálmán: *A magyar jakobinusok – Iratok, levelek, naplók* [Bibliotheca, Budapest, 1957] című mű közli Sándor Lipót nádor és Németh János királyi ügyigazgató levelezését (206–232.), a kivégzések után az ügyészi jelentést a királyhoz az eljárás tapasztalatairól (285–287.). POMPÉRY Aurél: *Kossuth Lajos 1837/39-iki hűtlenségi perének története kapcsolatban Wesselényi Miklós báró hűtlenségi és az ifjak felségsértési perének történetével* [Szent István Társulat, Budapest, 1913] munka a királyi, nádori, ügyigazgatói kapcsolatokról és tevékenységről közöl adatokat, például: 63., 71–74., 80–81., 140., 144–145., 184–185. BUZÁSI: *i. m.*, 3–4., 63.; *Az 1869-ik évi április hó 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója*, XVI. kötet, Pest, 1871, 185.

Az ügyigazgató egyes ügyekben megkereshette meghatározott feladatok teljesítésére a törvényhatóságok tisztii ügyészeit, de azok nem voltak alárendeltjei. A tisztii ügyészek működése miatt az ügyigazgató a Helytartótanácsához fordulhatott, amely a törvényhatóságok számára utasításokat adhatott.¹⁵

Az ország három részre szakadása után önállósodott Erdélyben szintén működött a fejedelmek mellett ügyigazgató (*Causarum Fiscalium Director*). A tisztségről először az 1556 őszi országgyűlés rendelkezett, amikor az ítélmesterek és táblai ülnökök mellett e poszt megválasztását is előírta. Feladatkörébe az 1557. júniusi törvény a Fejedelmi Tábla megfelelő működése feletti örökös utalta, míg az 1588. decemberi törvény szerint ő az uralkodó dolgainak gondviselője. A *fiscalis director* jogállását és feladatkörét az 1653-as Approbata Constitutiók rendezte: a IV. rész XVI-XVII. címei szerint az ügyigazgató a táblai ülnökök egyike, akit a „hazának törvényéhez értő, jó lelkiismeretű emberek” közül kellett a fejedelemnek rendelnie. A *fiscalis director* azon ügyekben, amelyekben ő volt a peres fél, nem bíraskodhatott. Feladata volt a *fiscust* illető jövedelmek érvényesítése. Az 1691-es *Diploma Leopoldinumot* követően a Nagyszébenben felállított királyi kincstári hivatal tanácsosainak egyike lett az ügyigazgató, akinek jogköre megegyezett a magyarországiéval.¹⁶

A századokig létezett ügyigazgatói tisztséggel kapcsolatban megállapítható, hogy benne „hiában keresnök [...] a mai államügyész, mert ez eredetileg nem volt egyéb, mint a királyi Felső és a kincstár anyagi érdekeinek képviselője”. Ha feladatai közé tartozott is meghatározott tettek üldözése, e „működésének fő rugója [...] nem a közérdek, nem a megsértett jogrend helyreállítása, hanem – mert eme bűncselekvények rendszerint a bűnös vagyonának elkobzását [...] vonták maguk után – inkább a kincstár ezen érdeke vala”.¹⁷

2. A TISZTI ÜGYÉSZEK

A választott tisztii ügyészek a 16–17. századtól léteztek a vármegyékben, kiváltságos kerületekben, szabad királyi és más városokban. A tisztség létrejötté arra az időre esik, amikor a három részre szakadt országban a területi önkormányzat – amelynek alapvető részét képezte az igazságszolgáltatás – kiteljesedett. Erre hatással volt az 1548:L. tc., amely az élen álló fő- és alispán számára kötelezővé tette a gyanús személyek kinyomozását és megbüntetését. Ez azon felfogáson alapult, hogy a közérdeket és -biztonságot veszélyeztető bűnök esetén nem lehet a sérelmet szenvedett vagy rokonai rendelkezésétől függővé tenni

¹⁵ OSZVALDT Lajos: *Gyűjteménye azon felsőbb szabályrendeleteknek, amelyek 1752 évtől 1847 évig fenyítő ügyekben kibocsátottak és még jelenleg is érvényesek*, Eggenberger, Pest, 1864, 115–116.; Magyar Nemzeti Levéltár Pest Megyei Levéltára: *IV.3.c. Pest-Pilis-Solt vármegye Nemesi Közgyűlésének iratai – Köz- és kisgyűlési iratok*.

¹⁶ KRÁLIK: *i. m.*, 239–240.; TRÓCSÁNYI Zsolt: *Törvényalkotás az Erdélyi Fejedelemségben*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2005, 172, 239.

¹⁷ FEKETE Ödön: *Az államügyészség múltja s jelene és a magyar királyi ügyészség jövő fejlődése*, Magyar Igazságügy, 1874, II. kötet, 291.

az eljárás megindítását, kereset hiányában büntetlenül hagyni az elkövetőt. Ilyen esetekben a vármegye tisztségviselője vette át a felperes-vádló szerepét.¹⁸

Rendszerint az alispán indította meg a keresetet, aki egyben a törvényszék elnöke is volt. Mivel a *Hármaskönyv* (Előbeszéd 13. cím) szerint a perben a bíró és a felperes-vádló elkülönült egymástól, így az alispán képviselőt bízott meg a kereset benyújtására és a vád képviselésére. Az ilyen esetenként megbízott *prókátor* helyébe lépett a vármegye jogtudó, állandó tisztségviselője, a tiszti ügyész (*fiscus magistratualis, fiscus comitatus*) például Máramarosban 1641-ben, Zemplénben 1668-ban.¹⁹

A municipiumok által kibocsátott statutumok meghatározták a tiszti ügyész választását, hivatalát, javadalmazását, feladatait. A 18. századtól több törvény további hatáskörökkel ruházta fel.²⁰

A tiszti ügyészeket a vármegye közgyűlése rendszerint egy évre választotta az ott élő, jogi ismeretekkel rendelkezők, jellemzően az ügyvédek közül. A teendők sokasága miatt kialakult a törvényhatóság által fizetett fő- és alügyész tiszte. Mellettük tiszteletbeli ügyészek is tevékenykedtek egyes feladatok ellátására. A *fiscalis* működése során a közgyűlés és a törvényszék felügyelete alatt állt: az utóbbi ellenőrizte, hogy a közgyűlésen elrendelt pereket megindította-e. Ha a törvényszék késedelmet tapasztalt, ezt a közgyűlésnek jelentette, amely az ügyészt felelősségre vonta.²¹

A rendi kor végén számos feladat tartozott a tiszti ügyész hatáskörébe: ő volt a „törvények, törvényes szokások, a Karok és Rendek jogai [...] őre és a megsértések bosszulója”, a házasság, a vagyontömegek, az árvák és az adózó nép, a jobbágyság jogainak védője, a „közbátorság s erkölcsiség épségben tartásának” érdekében a bűnelkövetőkkel szembeni fellépés „*eszközlője*”, a büntetések végrehajtásának felügyelője. Ezen jogköröket a tiszti ügyész a vármegye érdekében gyakorolta, de ezen túl bárki jogi képviselését is elláthatta.²²

A *fiscalis* jelen volt a törvényhatósági gyűléseken, a törvényszéken, azok jogszerű megtartásáról gondoskodott. Feladata volt a felsőbb (uralkodói, kancelláriai, helytartótanácsi, kamarai) rendelkezések alkotmányosságával kapcsolatban véleményt nyilvánítani,

¹⁸ BÉLI Gábor: *Magyar jogtörténet – A tradicionális jog*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1999, 267.

¹⁹ Uo. 267., PALUGYAY Imre: *Megye-rendszer hajdan és most*, 2. kötet, Heckenast, Pest, 1844, 128.

²⁰ KOLOSVÁRY Sándor – ÓVÁRI Kelemen: *A magyar törvényhatóságok jogszabályainak gyűjteménye*, I–V. kötet, [Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1885–1904] számos statutumot ismertet a tiszti ügyészt illető kérdésekről, például fizetése (Liptó 1726, Nyitra 1726, Csongrád 1733, Borsod 1737, Komárom 1762), hivatala (Trencsén 1736, Jászkun kerület 1751), teendői a közigazgatás és igazságszolgáltatás körül (Gömör 1746, Somogy 1771), egyes feladatai: nemesek visszaélései ellen (Győr 1740), gyűlésben meg nem jelenők ellen (Szepes 1747), széksértésnél (Csongrád 1760), a statutumok megtartásáért (Turóc 1795), egyes bűncselekmények miatt (Szepes 1746, Jászkun Kerület 1799), gonosztevők nyomozásánál (Ugocsa 1736), szegények és árvák jogainak megóvásáért (Veszprém 1736, Bereg 1797). Törvényben meghatározott jogkörök például 1764:XII. tc. a gyámoltak védelméről, 1790:XXXI. tc. a tiltott szerencsejátékok elleni fellépésről, 1790:LVII. tc. és 1807:XXI. tc. az erdők védelmében, 1802:XX. tc. nem-nemes a tiszti ügyész felperessége mellett perelheti a nemes, 1805:V. tc. a hamisan vádolókat a tiszti ügyész fogja perbe. Az 1796:II, 1807:II, 1812:I. tc.-ek szerint a tiszti ügyész perelte be az országgyűlés által a háborús célokra felajánlott javakat meg nem adó személyeket.

²¹ MEZNERICS Iván: *A megyei büntető igazságszolgáltatás a 16–19. században*, Sárkány Nyomda, Budapest, 1933, 36–38.

²² PALUGYAY: *i. m.*, 128–137.

a *municípium* jogainak megóvását biztosítani, a szükséges pereket az igény érvényesítése érdekében megindítani. Ő szerepelt fel- vagy alperesként mindazon ügyekben, amelyekben a törvényhatóság érintve volt.²³

A tiszti ügyész az 1790:XXVI. tc. 11. pontja alapján a reformátusok és evangélikusok válópereiben a házasság védőjeként lépett fel. E hatáskörében nem valamelyik fél oldalán, hanem a jogintézmény érdekében járt el a törvényszék kirendelésére.²⁴

Mária Terézia uralkodásától a jobbágyok védelme, képviselte körében is feladatokat kapott a *fiscalis*. A királynő 1768. évi főispáni utasításában előírta, hogy az „adózó népet minden méltatlan terhektől és elnyomásoktól, akár a földesurak, akár más, bárkik ellenében, törvényszerű módon megóvandják”. Így, ha a földesurak az úrbéri rendeletek ellen cselekedtek, a jobbágyokat jogtalanul bántották, a „megfelelő orvoslást [...] a tiszti ügyész felperessége mellett, a vétkezők ellen indítandó” per útján kellett nyerni.²⁵

A reformkori 1836-os törvények több hatáskört adtak a tiszti ügyésznek: a költözést jogtalanul akadályozó (IV.), a jobbágytelket csorbító (V.), a törvényes szolgáltatásokon felül kényszerítő (VII.), a jobbágyt kárt okozó (X.) földesúr ellen pert indíthatott. Az ilyen ügyekben a *municípium* is érdekelt volt, mivel az elmarasztalt földesúrra kiszabott bírság fele a pénztárát illette. Ezen túl a *fiscalis* az évenkénti úrbéri megállapodások megkötésénél jelen kellett lennie (VIII.), a jobbágyok árváinak jogaira felügyelt (IX.).

A tiszti ügyésznek a büntető jogszolgáltatás terén több teendője volt: a vád alá helyezés előkészítése, az idézés, a vádképviselőt, a büntetések végrehajtása. A letartóztatottakat a *municípium* székházába elzáratta, az írományokat, bűnjeleket, a fogoly javait átvette. A fenyítő törvényszék által folytatott vizsgálat során a tanúkat és károsultakat megidézte, az elnöklő alispánt folyamatosan tájékoztatta az eljárásról. A befejezett vizsgálat iratait véleményezte, majd vádlevelet benyújtva indítványozta a bizonyítás felvételét és büntetés kiszabását. A bírósági döntés után kihirdette a foglyoknak az ítéletet és azt bevezette az ügynevezett fekete könyvbe. Ellenőrizte a kiszabott szabadságvesztést, a testi büntetések, a közmunka végrehajtását. Bármikor megjelenhetett a tömlöcben, és ott a „raboknak mindennemű környülállásai felől hivatalos vizsgálatot tehet”. Felügyelt a foglárookra, felettük és a rabokra fegyelmi jogkört gyakorolt. A megítélt kártérítés és a költségek behajtásáról gondoskodott.²⁶

A 16. századtól a tanácsok által megbízott ügyvédek, majd választott ügyigazgatók, tiszti ügyészek (*directores causarum, procorator, fiscus civitatis, Fiscal, fiscalis, Stadt fiscali*) működtek a szabad királyi és más városokban. E tiszt például Kolozsvárott 1584-ben, Gyulafehérváron 1588-ban bukkant fel. Kecskemét 1805. évi statutumának szemléletes

²³ TORDAY Lajos: *A megyei polgári peres eljárás a 16–19. században*, Sárkány Nyomda, Budapest, 1933, 24–25.

²⁴ Szerk. FAZEKAS Rózsa – KUJBUSNÉ MECSEI Éva: *Mindennapok Szabolcs és Szatmár megyében a XIX. században (Forrás- és szemelvénygyűjtemény)*, Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat Levéltára, Nyíregyháza, 2000, 304.

²⁵ Szerk. CSIZMADIA Andor: *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1979, 83.

²⁶ Pest Megyei Levéltár IV.3.C.

meghatározása szerint feladata volt a „városnak jussait minden sérelmekről oltalmazni, [...] az árváknak és az adófizető népnek elnyomattatások ellen figyelmetesnek lenni, [...] bűnben leledzőket személyeikre és tetteikre való tekintet nélkül nyomozni, [...] a bíróságnak által adni”.²⁷

3. URADALMI ÜGYÉSZEK

A rendi kor népességének legnagyobb része úriszéki joghatósága alá tartozott. Ez ítélkezett a földesúr jobbágysai, alkalmazottai, a jobbágytelken élő nemesek, a birtok területén elkövetett bűncselekmények, az ott kézre került gonosztevők ügyében. Az úriszék tartása kötelessége volt a földesúrnak, amit nem személyesen, hanem tisztjei útján gyakorolt. Ezek egyike volt az uradalmi ügyész mint jogi képzettségű személy. A tisztség a 17. században jelent meg, majd a földesúri igazgatás állandó hivatalává szerveződött. Feladatkörében ura ügyvédjeként vitte a pereket a megyei vagy országos bíróságok előtt, közreműködött az uradalmak igazgatásában. A bűnügyekben elvégezte a nyomozásokat, ellenőrizte az uradalmi tömlöcökben fogvatartottakkal való bánásmódot, és a vádat mint az uraság *fiskálisa* képviselte az úriszéken.²⁸

4. BÜNTETŐELJÁRÁSI SZABÁLYOZÁSI KÍSÉRLETEK

Az ügyészi tevékenység lényeges elemét képező, alapvetően szokásokon nyugvó büntetőeljárás rendezésére a 18. század végétől történtek kísérletek. Ekkorra kialakult azon felfogás, hogy a büntető normák közjogi jellegűek, azok a közhatalom pillérei, mivel a büntető cselekmények annak szabályait sértik. Az állam célja, hogy felügyelje rendelkezéseivel az alkotmány, valamint a jó polgárok életének biztonságát és tiszteletét, az erkölcsök tisztaságának megőrzését. Így a közbűntettek olyan meg nem engedett cselekmények, amelyek

²⁷ PAKÓ László: A városi közügyigazgatók (direktorok) Kolozsvár 16. század végi bírósági gyakorlatában, *Erdélyi Múzeum*, 2012/3, 88–101., PAKÓ László: Prókátorok Kolozsváron a 16. század utolsó évtizedeiben. In: szerk. EGYED Emese – PAKÓ László – WEISZ Attila: *Certamen I. – Előadások a magyar tudomány napján az Erdélyi Múzeum Egyesület I. szakosztályában*, Erdélyi Múzeum Egyesület, Kolozsvár, 2013, 251–265., KOLOSVÁRI-ÓVÁRI: *i. m.*; például: Nagyszombat 1623, Modor 1664, Körmöcbánya 1693, Kassa 1708, Sopron 1713, Győr 1723, Szeged 1724, Székesfehérvár 1744. IVÁNYOSI-SZABÓ Tibor: Kecskemét a késő feudalizmus korában. In: szerk. BARTH János: *Kecskemét története 1849-ig*, Kecskemét, 2002, 301–302. A városi tisztii ügyészekre lásd: KÁLLAY István: *Városi bíraskodás Magyarországon 1686–1848*, Osiris Kiadó, Budapest, 1996, 78–79.

²⁸ ECKHART Ferenc: *A földesúri büntetőbíráskodás a XVI-XVII. században*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1954, 5–6.; BÓNIS-DEGRÉ-VARGA: *i. m.*, 98–99., szerk. VARGA Endre: *Úriszék (XVI-XVII. századi perszövegek)*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1958, 42.; KÁLLAY István: *Úriszéki bíraskodás a XVIII-XIX. században*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1985, 40–46.

az államot, annak belső békéjét és biztonságát közvetlenül vagy közvetve sértik, ezért azokat közvád útján kell üldözni.²⁹

Ennek megfelelő szabályozást tartalmaztak a büntetőjogi kodifikációra az 1790/91. évi LXVII., illetve az erdélyi 1791:LXIV. tc.-kel kiküldött bizottságok által készített munkák. Az 1795-re elkészült magyarországi tervezetet – amelynek VIII. szakasza szólt a közvádról – azonban nem tárgyalta az országgyűlés. Erdélyben viszont az anyagi és eljárási jogi normákat meghatározó kódexet 1811. július 17-én XLII. törvénycikként fogadta el az országgyűlés, de ennek uralkodói jóváhagyása elmaradt. E törvénykönyv a II. rész I. cím 4. cikkelyében szólt a közvádról. Mind a tervezet, mind a kódex a gyakorlatot szentesítve az ügyigazgatókat, valamint a municipiumi *fiscalis*okat ruházta volna fel a vádemelés jogával.³⁰

A szabályozatlanság viszonyai között a Helytartótanács számos normát bocsájtott ki. Az 1818 decemberében kiadott rendeletében előírta, hogy a „vádoltak személyes viszonyai és előélete hitelesen kinyomoztassék, a büntett tényálladéka megállapíttassék, szembesítések eszközöltessenek, bonczleletek és egészségi bizonyítványok megszerzessenek – szóval a fenytő perek úgy intéztessenek és tárgyaltassanak, hogy semmi sem hiányozzék mi a büntett tárgyi tényálladékanak és a bűnösség és betudás meghatározására szükséges, és valamint a vádlók úgy a védők is ne pusztá szóhalmazzal, hanem érvekkel, bizonylatokkal harcoljanak”.³¹

5. REFORMKORI ELKÉPZELÉSEK AZ ÜGYÉSZEKRŐL

A reformkorban terítékre került az elavult, társadalmi és rendi szempontok szerint és területileg tagolt igazságszolgáltatás modernizálása. A hazai viszonyok éles ellentétben álltak az európai polgári ideológiával, amely új rendet – központosított államapparátust, az államhatalmi ágak szétválasztására épült, áttekinthető hivatali szervezetet, megbízható igazságszolgáltatást, az állampolgári jogegyenlőségen alapuló, egységes, kodifikált jogrendszert – kívánt.³²

A reformnemesség külföldi útjain szerzett tapasztalatokat az egyes jogintézményekről. Így Szemere Bertalan 1840-ben kiadott útinaplójában részletesen beszámolt a francia igazságszolgáltatásról. Megállapítása szerint a „királyi közügyvéd [...] a társaság orgánuma, melynek nevében köteleztetik a gyöngéket, milyenek az asszonyok s kiskorúak, pártolni,

²⁹ Az Erdélyi Nagy Fejedelemség MDCCCIXik esztendőről az MDCCCXdikre által-nyújtott és Sz. Jakab havának 9dik napjától fogva, Kolosvár várossában folytatva tartatott országos gyűlésének jegyző könyve, (Kolozsvári országgyűlés 1811), Kolosvár, 1811, 1130.

³⁰ HAJDU Lajos: *Az első (1795-ös) magyar büntetőkódex-tervezet*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1971, 113.; *Az Erdélyi Nagy Fejedelemség... i. m.*, 1195–1196.

³¹ OSZVALDT: *i. m.*, 98–99.

³² VARGA Endre: *A királyi curia 1780–1850*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1974, 19.

a közönséges érdekeket az egyesek törekvései ellen védeni, a bűnöket és vétkeket fényre hozni, törvényesen üldözni s meglakoltatni”.³³

Az 1839–40-es országgyűlésen merült fel a büntető jogrendszer megújításának kérdése. Több vármegye utasításba adta követeinek, hogy szorgalmazzák büntető kódex megalkotását. Az országgyűlés ezért felirattal fordult a királyhoz azzal, hogy a börtönök és a rabkezelés sokfélesége, az ugyanazon bűn eltérő megítélése miatt lehetetlen az igazság alkalmazása, így törvény kidolgozása és megfelelő börtönrendszer kialakítása céljából választmány kiküldését kérték a rendek. A felirat nyomán született 1840.V. tc. bizottságot rendelt azzal, hogy a legközelebbi országgyűlés számára a külföldi tapasztalatokra figyelemmel készítsen tervet a célszerű büntető- és javítórendszer iránt.³⁴

Ezután 1841-ben jelent meg Szalay László *A büntető eljárásról különös tekintettel az eskütszékekre* monográfiája mint a kodifikáció irányát meghatározó mű. Ennek alap-étele volt, hogy a bűncselekmény elkövetésével a közösség egészét éri sérelem, így az azt képviselő „státus kötelességében és érdekében áll a törvénybontókat kinyomozni, s hogy a vétkesek büntetése vagy büntetlenül maradása nem függhet az egyesek önkényétől”, ezért közbírói eljárásra van szükség. Bár Magyarországon is létezik vádszerv a tisztii ügyészek személyében, de belőlük „jelesebb vádoló rendszer nem keletkezett”. Ezzel szemben a francia államügyészség a kormány szerveként működő hierarchikus szervezet, amelynek „kötelességében áll minden büntettet, vétséget és áthágást kinyomozni és törvény elébe idézni”. Az államügyészt meg kell hallgatni minden ügyben, feladata az ítéletek végrehajtása, így jelentős tényezője a büntető igazságszolgáltatásnak. A kormány alárendeltségű államügyészség ellensúlyát a szabadság őreként a független bíróság jelenti. Szalay mint a centralizmus képviselője így a francia államügyészséget tekintette irányadónak a kodifikációban.³⁵

A kiküldött választmány 1843 márciusára kidolgozta a büntető törvénykönyvnek, az eljárási és a börtönügyi törvényeknek a javaslatait. A bizottság liberális tagjai az esküdtbíráskodást központba állító javaslatot írtak. Abban egyetértés volt, hogy az „eljárásnak a vádoló rendszer elvei szerint kell szerkeszteni”. A vád hatóságai és eljárási jogosítványai azonosak voltak a javaslatokban, mivel ebben a nézetek egyeztek. Így mindkét javaslat 3. §-a szerint „büntető keresetet csak a közbíró indíthat”. Az, hogy ő ki legyen, nem okozott vitát, mivel a javaslatok szerint (I. 29., II. 24. §) a fennálló jognak megfelelően az „illető törvényhatóság tisztii ügyészi hivatalát illeti”.³⁶

Ez azon közjogi szempont érvényesülését jelentette, amely szerint Magyarország Habsburg Birodalmon belüli különállásának és alkotmányos kormányzásának legfőbb

³³ *Utazás külföldön – Válogatás Szemere Bertalan nyugat-európai útinaplójából*, Helikon Kiadó, Budapest, 1983, 147.

³⁴ VARGA János: *Deák és az első magyar polgári büntetőrendszer tervezete*, Zala Megyei Levéltár, Zalaegerszeg, 1980, 4.

³⁵ SZALAY László: *Publicistai dolgozatok*, I. kötet, Heckenast, Pest, 1847, 105–173.

³⁶ Uo., II. kötet, 134.; szerk. FAYER László: *Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok anyaggyűjteménye*, I. kötet II. rész: I. javaslat, II. javaslat, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1896, 143–223., 370–462., IV. kötet, 1902, 238.

letéteményese a vármegye. Ezt a kodifikáció liberális vezéralakja, Deák Ferenc akként fogalmazta meg korábban, hogy „hazánk alkotmányos lételének egyik fő kincse [...] a megyei municipium, hol nemcsak a közigazgatás minden tárgyai, a törvények teljesítése s minden önkényes sértéstől megóvása, de maga a törvényhozás is a nemzet törvényesen egybegyűlő tagjainak szabad tanácskozása alá tartozik. Ezen municipiumok állanak őrt [...] alkotmányunkért, innen forrásznak [...] a nemzetnek minden jussai”.³⁷ Ebből következett, hogy a saját, felelős kormánnyal nem rendelkező Magyarországon az igazságszolgáltatás államosítása – így a központi hatalom szerveként működő államügyészség létrehozása – fel sem merült.

Az I. javaslat 52. §-a szerint a gyakorlat továbbélését jelentette, hogy négy bűncselekmény – felségsértés, hűtlenség, pénzhamisítás, a király elleni sértő kifejezések használata – esetén első fokú bíróságként továbbra is a Királyi Tábla járt volna el. Itt a hagyományoknak megfelelően a 29. § d) pontja szerint a királyi ügyigazgató mint a *Szent Korona ügyvédje* látta volna el a közvádloi feladatokat. A II. javaslat 111. §-a – a pénzhamisítás kivételével – ugyanígy rendelkezett.

A javaslatok (I. 30, II. 25. §) az addigi szabályozatlansággal szemben a közvádloi tiszt betöltését pontos kvalifikációhoz kötötték: betöltött 24. életév, ügyvédi vizsga és a Királyi Tábla (I. javaslat), illetve a „főigazítószerk” (a II. javaslat 87. §-a szerinti országos bíróság) előtt tett büntetőeljárás vizsga, továbbá a magánpraxis tilalmának megkövetelése. Az állampolgári egyenlőség eszméjét kívánta szolgálni, hogy e tisztséget „polgári jogállásra tekintet nélkül” be lehet tölteni. Az elképzelések szerint a közvádlok – az addigiak szerinti határozott időszakra – a törvényhatósági közgyűlési választással nyernék el tisztjüket. Viszont semmit nem szóltak a *Szent Korona ügyésze* tisztjének elnyeréséről, mivel ez az uralkodó jogkörét érintette volna.

A tisztség más elnyerési módja a II. javaslat tárgyalásakor az egyik kerületi ülésen bukkant fel: egy követi felszólalás szerint a közvádlok kinevezési jogát a királynak kellene gyakorolnia, hiszen a központi hatalom esetleges túlkapásával szemben az esküdtszék biztosítékot képez. A közvádlokat illetően egyébként nem volt vita a javaslat alsótáblai tárgyalása során. Az eljáró elnök szerint a közvádlo „egy oly morális személy [...], kinek minden elfogultság és pénz, személy érdeken kívül egyedüli kötelessége az igazságnak kipuhatlása [...]. Ő a status érdekét védi, minél fogva a polgárokat békében, csendességben kell tartani; ki bünt követ el az [...] a polgári rendet, leggyakoribb esetekben egyes embereket is sért meg, s mivel e kettőt egymástól elválasztani nem lehet, ezen egyes emberek megsértését is védi a közvádlo”.³⁸

A közvádlo feladatait ugyanúgy jelölte ki mindkét javaslat: az eljárás a bíró által teljesítendő vizsgálattal indul, amely a tényállás megállapítását, a tettes felfedezését és a bizonyítás előkészítését célozza, annak érdekében, hogy a perbefogó szerk (I.), illetve a vádeszküdszék (II.) dönthessen az eljárás megalapozottságáról. A vizsgálat során a bírónak értesítenie kell

³⁷ Szerk. MOLNÁR András: *Deák Ferenc – Válogatott politikai írások és beszédek*, I. kötet, Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 107.

³⁸ FAYER: *i. m.*, IV. kötet, 69., 101.

a közvádltót a történekről. Annak befejeztével ő kapja meg az iratokat azért, hogy a terhelt perbefogása vagy felmentése iránt nyilatkozzon. Ha a bírósági döntés szerint megalapozottan vethető fel az eljárás alá vont felelőssége, akkor a közvádltó elkészíti vádlevelét, amely a bűncselekmény tényállását, törvény szerinti minősítését, és a vádat támogató bizonyítási eszközök megjelölését tartalmazza. Ennek egy példányát a vádltott részére kell kézbesíteni. A javaslatok így eleget tettek a vádelv követelményének, miszerint pontosan meghatározott, a vádltott által előzetesen tudható, s így védhető tényállás felrovása történjen.

A bírósági eljárásban a közvádltó ügyfél. A nyilvános tárgyalás megkezdésekor – miután a törvényszéki jegyző a vádlevelet felolvasta – a „közvádltó a vád tárgyát élő szóval kifejti, az illető bizonyságokat előadja”, majd a tanúk jegyzékét átadja (I. 312. §, II. 321. §). A tárgyalás során az elnök, a bírák, az esküdtek mellett a közvádltót is megillette a közvetlen kérdés joga a kihallgatottakhoz (I. 321. §, II. 330. §). A bizonyítás befejeztével elhangzó perbeszédében a „közvádltó keresetének támogatására szolgál minden bizonyságot elősoroz, [...] a törvény értelmében ítéletet kér” (I. 346. §, II. 353. §). A II. javaslat 384. §-a szerint, ha az esküdtszék szerint bűnös a vádltott, akkor az ezt kihirdető határozatot követően a közvádltó nyilatkozik a „*törvény mikénti alkalmazása iránt*”.

A javaslatok szerint az ítélet kihirdetését követően a közvádltó és a vádltott élhetett volna perorvoslással (I. 403. §, II. 397. §), mind anyagi, mind eljárási jogi okból. A I. 406. §-a kötelezte is volna a közvádltót fellebbvitelre, ha indítványa ellenére a bíróság felmentette a vádltottat, öt évnél enyhébb büntetést szabott ki, illetve néhány bűncselekmény, például közpénztárak hűtlen kezelése esetén.

A fellebbezett ügyekben a másodfokú eljárásokban a javaslatok szerint nem szerepelt vádhatósági képviselő, ami következett abból, hogy nem kívántak államügyészséget létrehozni, a tisztí ügyészeknek pedig a municípiumon kívül nem volt felettes hatóságuk.

Az országgyűlés Alsótáblája 1844. augusztus 28-án fogadta el az esküdtszéki javaslatot, amely napon jelent meg Szalay László cikke is a Pesti Hírlapban. Megállapítása szerint sajnálatos, hogy „határozattá nem vált egy időben az esküdtszékek behozatalával egy közvádltó-collegium alakítása, melly [...] a közállomány érdekében, mint a közállomány, nem mint egyes törvényhatóság képviselője követelje az igazság kiszolgáltatását a bűnösnek irányában”. A szerző szerint az „ismét és ismét tisztválasztás alá eső egyes közvádltókban sem méltóságot, sem függetlenséget, sem egységet nem lát”.³⁹

A Felsőtáblához átküldött törvényjavaslatot azonban a főrendek elvetették, mivel az esküdtszék intézményét nem fogadták el.⁴⁰ Ezzel a döntéssel a kodifikáció ügye, benne a közvádltói szereppel elbukott, és 1848-ig nem is került elő.

³⁹ SZALAY: *i. m.*, I. kötet, 227.

⁴⁰ FAYER: *i. m.*, IV. kötet, 183.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Magyar Nemzeti Levéltár Pest Megyei Levéltára: *IV.3.c. Pest-Pilis-Solt vármegye Nemesi Közgyűlésének iratai – Köz- és kisgyűlési iratok 1790–1848.*
2. *Az 1869-ik évi április hó 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója*, XVI. kötet, Pest, 1871.
3. *Az Erdélyi Nagy Fejedelemség MDCCCIXik esztendőről az MDCCCXdikre által-nyújtatott és Sz. Jakab havának 9dik napjától fogva, Kolosvár városában folytatva tartatott országos gyűlésének jegyzőkönyve*, Kolosvár, 1811.
4. Szerk. BENDA Kálmán: *A magyar jakobinusok – Iratok, levelek, naplók*, Bibliotheca, Budapest, 1957.
5. BÉLI Gábor: *Magyar jogtörténet – A tradicionális jog*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1999.
6. BÓNIS György: *A jogtudó értelmiség a Mohács előtti Magyarországon*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1971.
7. BÓNIS György – DEGRÉ Alajos – VARGA Endre: *A magyar bírósági szervezet és perjog története*, Magyar Jogász Egylet Zala Megyei Szervezete, Zalaegerszeg, 1996.
8. BUZÁSI János: *A királyi jogügyigazgatósági levéltár*, Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1967.
9. CSIZMADIA Andor: *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1979.
10. ECKHART Ferenc: *A földesúri büntetőbíráskodás a XVI–XVII. században*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1954.
11. ECKHART Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*, Osiris Kiadó, Budapest, 2000.
12. Szerk. FAYER László: *Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok anyaggyűjteménye I. k. II. rész, IV. kötet*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1896/1902.
13. Szerk. FAZEKAS Rózsa – KUJBUSNÉ MECSEI Éva: *Mindennapok Szabolcs és Szatmár megyében a XIX. században (Forrás- és szemelvénygyűjtemény)*, Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat Levéltára, Nyíregyháza, 2000.
14. FEKETE Ödön: *Az államügyészség múltja s jelene és a magyar királyi ügyészség jövő fejlődése*, Magyar Igazságügy, 1874, II. k.
15. HAJDU Lajos: *Az első (1795-ös) magyar büntetőkódex-tervezet*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1971.
16. HAJNIK Imre: *A magyar bírósági szervezet és perjog az Árpád- és vegyes-házi királyok alatt*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1899.
17. IVÁNYOSI-SZABÓ Tibor: *Kecskemét a késő feudalizmus korában*. In: szerk. BÁRTH János: *Kecskemét története 1849-ig*, Kecskemét, 2002.
18. KÁLLAY István: *Úriszéki bíráskodás a XVIII–XIX. században*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1985.
19. KÁLLAY István: *Városi bíráskodás Magyarországon 1686–1848*, Osiris Kiadó, Budapest, 1996.
20. KÁSZONI János: *Rövid igazgatás a Nemes Magyar Országának és hozzá tartozó részeknek szokott törvény folyásiról*, Lőcse, 1650.
21. KOLOSVÁRY Sándor – ÓVÁRI Kelemen: *A magyar törvényhatóságok jogszabályainak gyűjteménye I–V. kötet*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1885–1904.
22. KRÁLIK Dani: *A kir. kincstár képviselője a perben*. In: *Emlékkönyv Grosschmid Béni jogtanári működésének harmincadik évfordulójára*, Rényi Nyomda, Budapest, 1912.
23. KUN László: *A magyar ügyvédség története politikai és társadalmi tekintetben*, Budapest 1895.
24. MEZNERICS Iván: *A megyei büntető igazságszolgáltatás a 16–19. században*, Sárkány Nyomda, Budapest, 1933.
25. Szerk. MOLNÁR András: *Deák Ferenc – Válogatott politikai íráskorok és beszédek*, I. kötet, Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
26. NÁDASKAY András: *A magyar polgári törvény*, Sárospatak, 1822.
27. OSZVALDT Lajos: *Gyűjteménye azon felsőbb szabályrendeleteknek melyek 1752 évtől 1847 évig fenytető ügyekben kibocsátattak és még jelenleg is érvényesek*, Eggenberger, Pest, 1864.
28. PAKÓ László: *A városi közigazgatók (direktorok) Kolozsvár 16. század végi bírósági gyakorlatában*, Erdélyi Múzeum, 2012/3.

29. PAKÓ László: Prókátorok Kolozsváron a 16. század utolsó évtizedeiben. In: szerk. EGYED Emese – PAKÓ László – WEISZ Attila: *Certamen I. – Előadások a magyar tudomány napján az Erdélyi Múzeum Egyesület I. szakosztályában*, Erdélyi Múzeum Egyesület, Kolozsvár, 2013.
30. PALUGYAY Imre: *Megye-rendszer hajdan és most*, 2. kötet, Heckenast, Pest, 1844.
31. Szerk. POMOGYI László: *Corpus Juris Hungarici – A törvényekbe zárt történelem*, 2000. január 1. KJK-Kerszöv.
32. POMPÉRY Aurél: *Kossuth Lajos 1837/39-iki hűtlenségi perének története kapcsolatban Wesselényi Miklós báró hűtlenségi és az ifjak felségsértési perének történetével*, Szent István Társulat, Budapest, 1913.
33. SZALAY László: *Publicistai dolgozatok*, I-II. kötet, Heckenast, Pest, 1847.
34. SZILY Kálmán: *A magyar nyelvújítás szótára*, Hornyánszky Nyomda, Budapest, 1902.
35. TORDAY Lajos: *A megyei polgári peres eljárás a 16–19. században*, Sárkány Nyomda, Budapest, 1933.
36. TRÓCSÁNYI Zsolt: *Törvényalkotás az Erdélyi Fejedelemségben*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2005.
37. *Utazás külföldön – Válogatás Szemere Bertalan nyugat-európai útinaplójából*, Helikon Kiadó, Budapest, 1983.
38. Szerk. VARGA Endre: *Úriszék (XVI-XVII. századi perszövegek)*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1958.
39. VARGA Endre: *A királyi curia 1780–1850*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1974.
40. VARGA János: *Deák és az első magyar polgári büntetőrendszer tervezete*, Zala Megyei Levéltár, Zalaegerszeg, 1980.

Dr. Nánási László, PhD, (nanasi.l@mku.hu) főügyész (Bács-Kiskun Megyei Főügyészség), címzetes egyetemi docens (Szegedi Tudományegyetem). Kutatási területe az igazságszolgáltatás, az ügyészség, a büntetőjog története, annak anyagi és eljárási rendelkezései, magyar jogtudósok életműve. E témakörökben jelentek meg írásai szakfolyóiratokban, gyűjteményes kötetekben, valamint szerkesztett és írt ezen témakörökben könyveket, könyvfejezeteket.

Rokolya Gábor

A KÁDÁRI KONSZOLIDÁCIÓ KÖZJEGYZŐSÉGE (1962–1988)

The Notarial System of the Kádár-Consolidation Era (1962–1988)

Dr. Rokolya Gábor PhD, közjegyző, Rokolya Gábor közjegyzői iroda, Budapest, V. kerület 4. számú székhely, gabor.rokolya@gmail.com

Az igazságügyi szervezet konszolidációja csak a megtorlás végével, 1962 után következett be. Az állami közjegyzők hatáskörei között a legnagyobb súllyal a hagyatéki ügyek tárgyalása szerepelt. A hatvanas évek elejétől fokozatosan emelkedett a lakosság életszínvonala, ami növelte a közjegyzők munkaterheit, mivel az életszínvonal emelkedésének hatása a hagyatéki ügyek számának emelkedésében jelentkezett.

A szerző a fellelhető levéltári forrásokra támaszkodva írta meg az állami közjegyzői intézmény eddig nem vizsgált korszakát.

A minisztérium úgy próbált változtatni a közjegyzők megítélésén, hogy újból szabályozták a közjegyzők jogállását. Az 1984-ben hatályba lépett utolsó szocialista közjegyzői rendtartás az eredeti szovjet közjegyzői mintától már nagymértékben eltávolodott és figyelembe vette a magyar sajátosságokat, mégis – az államosított közjegyzőség keretein belül maradván – próbálta konzerválni a közjegyzőség helyzetét, miközben a szocialista társadalom gazdasági rendszerében egyre inkább utat törtek a másodlagos gazdasági rendszer elemei (háztáji gazdaság, vállalati gazdasági munkaközösségek). Ugyanakkor a jogi szabályozás nem tudta feloldani a közjegyzők szerepének másodlagosságát az igazságszolgáltatás rendszerében.

KULCSSZAVAK:

állami közjegyzők, hagyatéki eljárás, igazságügyi hivatásrend, közjegyzői tanúsítvány, közjegyzői okirat, végrehajtási eljárás

The consolidation of the justice system only occurred after the period of retaliation was over following 1962. The most important competence of the state notaries at the time was administering succession matters. The standard of living gradually increased from the beginning of the sixties, which meant a heavier workload for the notaries as the effect of such increase in the living standard resulted in more probate cases. On the basis of

the available archival resources, the author analysed the not-yet-studied era of the state notarial institution.

The Ministry of Justice tried to promote changes regarding the notaries by re-regulating their status. The last socialist regulation of notaries having entered into effect in 1984 already diverged from the soviet notarial model to a considerable extent taking into consideration the particular Hungarian characteristics, but still – under the auspices of the state – tried to preserve the position of the state-employed notaries, whilst, within the socialist economy, elements of the secondary economy were emerging to an increasing extent (agricultural entrepreneurial activities, basic partnerships). However, the legal regulation could not resolve the secondary nature of the notarial profession within the administration of justice.

KEYWORDS:

executory process, notarial instrument, legal profession, notary's certificate, probate of a will, state civil law notaries

1. A KÖZJEGYZŐSÉG HELYZETE A KÁDÁR-RENDSZER IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSÁBAN

Az 1956-os forradalmat követő megtorlások, elbocsátások és az önkéntes távozások alapvetően megváltoztatták az igazságszolgáltatás szervezetét és ennek keretében az állami közjegyzők számát és összetételét. Az igazságügy válságos létszámhelyzetére utalt, hogy Szakács Ödön, a Fővárosi Bíróság elnöke kéthetente jelentette az Igazságügyi Minisztérium Személyzeti Főosztálya vezetőjének, Csendes Lászlónak a távozó bírák, közjegyzők és igazságügyi alkalmazottak nevét és létszámát. A kialakult helyzetet az is tovább árnyalta, hogy több, az igazságügyi szervezetben maradó bíró nem akart részt venni a levert forradalmat követő büntető ítélezésben, ezért inkább – bírói tisztségéről lemondva – közjegyzői ki nevezést kért.¹ A közjegyzők esetében azonban a hiányzó szakemberek pótlása elsősorban a jogásznők bevonásával történt – 1957-ben nevezték ki az első közjegyzőnőket. 1957-ben 46 (!) új közjegyzőt neveztek ki, ennek ellenére még mindig 12 közjegyzői állás maradt betöltetlenül.²

Az igazságügyi szervezet konszolidációja csak a megtorlás végével, 1962 után következett be. 1961-ben az állami közjegyzők igazságügyi költségvetésben engedélyezett létszáma 192 volt. A minisztérium azonban úgy ítélte meg, hogy csökkent a közjegyzők munkaterhe, ezért elvettek a közjegyzőktől 22 állást annak érdekében, hogy bírói állásokká alakítsák át. Ezért az 1960-as évek közepén a közjegyzők létszáma 166 volt. A Budapesti Állami Közjegyzők Irodája még egy létszám feletti közjegyzőt is tudott foglalkoztatni a betöltetlen bonyhádi közjegyzői állás átcsoportosításával.

Ebben az időszakban a közjegyzők 88%-a volt férfi. A közjegyzőnők részaránya 12% volt, ami húsz női közjegyzőt jelentett. A területi megoszlásuk egyenlőtlen volt. Kilenc megyei bíróságon egyáltalán nem volt közjegyzőnő, míg a Baranya, a Csongrád, a Fejér és a Zala Megyei Bíróságon a közjegyzők 30%-át nők tették ki. A statisztikai felmérés fontos megállapítása volt az is, hogy a közjegyzők közül 51 fő volt hatvan év feletti, ebből 5-en voltak hetven év feletti, míg 8-an hatvanhat és hetven év, 38-an pedig hatvan és hatvanöt év közöttiek.³

Az állami közjegyzők hatáskörei között a legnagyobb súllyal a hagyatéki ügyek tárgyalása szerepelt. A hatvanas évek elejétől fokozatosan emelkedett a lakosság életszínvonal, ami növelte a közjegyzők munkaterheit, mivel az életszínvonal emelkedésének hatása

¹ A Budapesti Fővárosi Bíróság elnöke Összefoglaló jelentések 1956–1957. In: *Igazságügyi minisztérium iratai 1956–1957*, MNL-OL XIX-E-1-9-1.

² ZINNER Tibor: *Megfogyva és megtörve. Évtizedek és tizedelek a jogászvilágban 1918–1962*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2005, 554.

³ *Jelentés az állami közjegyzők működésének tapasztalatairól*, Igazságügyi Minisztérium 32.331/1967. IM III/2. In: MNL-OL XIX-E-1-D, 5.

a hagyatéki ügyek számának emelkedésében jelentkezett.⁴ Amíg az 1961. évben 64 404, addig 1966-ban már 802 900 hagyatéki ügy érkezett az állami közjegyzőkhöz. A hagyatéki ügyek érkezésének száma megegyezett a befejezett ügyek számával. Ügyhátralék csak abban az esetben jelentkezett, ha külföldi örökös is volt a hagyatéki ügyben, mert a külföldi kézbesítési szabályok betartása jelentősen meghosszabbította a közjegyzői ügyek befejezését.

A közjegyzői tevékenységi kör fontos részét képezte a közjegyzői okiratok készítése. Ezek száma országosan évi 13 ezer körül alakult. Ez egy relatív alacsony szám volt, amit több tényező eredményezett. A bírósági vezetés nem értékelte és nem ösztönözte a közjegyzők okiratszerkesztő munkáját, ugyanakkor a közjegyzők sem rendelkeztek annyi szabad munkaidővel, ami lehetőséget adott volna közjegyzői okiratok készítésére. Így jószerével csak azokban az esetekben készítettek okiratokat, amikor a jogszabály kötelezően előírta a közjegyzői okirati forma alkalmazását.

A hagyatéki ügyek tárgyalása mellett a legnagyobb munkaterhet a végrehajtási ügyek jelentették. Ezek éves száma elérte a 90 ezer darabot. Ugyanakkor a különböző hitelesítési ügyek száma évi 50 ezer körül alakult. Ezt részben az okozta, hogy az államosított népgazdaság és a szövetkezeti szféra gazdálkodó szervezetei részére sem kellett kiállítani névalíráásokat. Ebben az időszakban zömmel a külkereskedelmi vállalatok tevékenysége, valamint a nemzetközi iparjogvédelmi ügyek intézése során volt szükség hiteles másolatokra és névalírás hitelesítésére.⁵

A közjegyzők munkaterheit, az esetleges hátralék keletkezését hátrányosan befolyásolta, hogy a bíróság vezetői a legtöbb közjegyzőt kötelezték a panasznapok tartására, valamint a megkeresések alapján a tanúkihallgatások foganatosítására.

A közjegyzők feletti felügyeleti jogot megosztottan a járásbírói és a megyei bírósági elnökök, valamint a minisztérium gyakorolta. A járásbírói és a megyei bírósági elnökök részéről a jog gyakorlása gyakran formális volt, mivel a közjegyzői tevékenységet a bíróság szempontjából ugyanúgy másodlagosnak minősítették, mint a telekkönyvi bírák és a bírósági végrehajtók munkáját.

A közjegyzők munkájának megítélése kihatott a közjegyzői irodák elhelyezésére és felszerelésére is. Az iroda rendszerint egyetlen szobából állt, és a hagyatéki ügyek tárgyalására sem volt további alkalmas helyiség. A közjegyző gyakran egyedül intézett minden adminisztrációt az iktatástól a leíráson át a postázásig, mivel nem mindig volt jegyzőkönyvvezetője.

A legnagyobb gond azonban a közjegyzői kinevezéseknél érvényesülő kontraszelekció volt. Mivel a közjegyzői tevékenység presztízse elég alacsony volt, így a miniszternek nagyon sokszor – alkalmas pályázók hiányában – igazságügyi gyakorlattal nem

⁴ „A lakosság pénzüvelmeinek 1960-ban 6%-át, 1970-ben 12%-át és 1980-ban 14%-át takarította meg. Ennek nagy részét – eleinte kétharmadát, később felét – lakásvásárlásra vagy építésre fordította. A modern fogyasztói társadalmakra jellemző javak megszerzésére a magyar társadalom igen nagy energiákat fordított.” Lásd: Romsics Ignác: *Magyarország története a XX. században*, Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 480–481.

⁵ *Jelentés az állami közjegyzők működésének tapasztalatairól... i. m.*, 1–3.

rendelkező jogászokat kellett kineveznie. Ha pedig bírósági fogalmazót neveztek ki, az így megbízott közjegyző már rövid idő elteltével, a szakvizsga letétele után bírói állásra pályázott.⁶ További problémát jelentett a közjegyzők bérének elmaradása a bírákétól.

A minisztérium a közjegyzőkről készült jelentés alapján összeállított egy tájékoztatót, amelyben a közjegyzőkről szóló helyzetjelentés mellett javaslatot tett a szükséges intézkedések megtételére is. Sürgette, hogy a bírósági vezetők ne csak a közjegyzői ügyforgalomról szóló statisztikát tanulmányozzák, hanem hallgassák meg a tárgyalásokat és nézzék át a megfellebbezett hagyatéki ügyekben hozott bírósági határozatokat is. Az elnökök figyeljenek a határidők betartására és az eljárási, valamint az okirati illetékek helyes megállapítására. Ugyancsak a bírósági vezetők kompetenciájába tartozónak minősítették, hogy a panasznapok és más, közjegyzői hatáskörbe nem tartozó feladatok alól mentesítsék a közjegyzőket.

A minisztérium úgy gondolta továbbá, hogy a közjegyzői munka javításának fontos eszköze lehet a jegyzőkönyvvezető és a technikai felszerelés (fémszekerény, írógép) biztosítása a munkavégzéshez.

A legfontosabb ugyanakkor annak előírása volt, hogy a közjegyzőket elsősorban a gyakorlatot szerzett bírósági fogalmazók, titkárok köréből lehet kinevezni.⁷

A minisztérium Személyzeti Főosztálya a miniszterhelyettesi értekezlet részére jelentést készített a bírósági dolgozók utánpótlásának kérdéseiről, korabeli fogalommal: a „kádermunka tervszerűségéről”. Ebben megállapították, hogy a bírói munka nem vonzó, mert a végzett joghallgatók elsősorban az anyagi kérdéseket helyezik előtérbe. Az egyetemeken hiányzik a hivatástudatra való felkészítés, és a nyári gyakorlatokon sem foglalkoznak eléggé a joghallgatókkal ahhoz, hogy megkedveljék ezt a munkát. A közjegyzőkre vonatkozó rész tartalmazta a hivatás igazságügyi körökben elterjedt negatív megítélését, a bírói tevékenység gyakorlásához képest másodlagos jellegét.⁸

A közjegyzők helyzetének első értékelése után vezették be a közjegyzői okirati forgalom növelése érdekében az okirati prémium intézményét, amely szerény lehetőséget adott a közjegyzők anyagi helyzetének javítására.

1973-ban megszűnt a telekkönyv vezetése a bíróságokon, mert létrejött az egységes ingatlannyilvántartási rendszer. A földhivataloknak lehetőségük nyílt arra, hogy kezdeményezzék az elmaradt hagyatéki eljárások lefolytatását a nyilvántartási állapotok rendezése érdekében. Ez azzal a következménnyel járt, hogy hirtelen megnöttek a hagyatéki ügyszámok, nőtt a közjegyzők megterhelése. Míg a közjegyzőkhöz 1974-ben 99 022 hagyatéki

⁶ „A jelentkezők száma azonban a budapesti és a Budapesthez közel fekvő bíróságok kivételével olyan alacsony, hogy több esetben a szükségesnél kisebb elméleti és gyakorlati tudással rendelkező személy is kapott közjegyzői kinevezést. Az ilyen közjegyzőket az önálló működés megkezdése előtt negyedévi gyakorlatra osztjuk be, ezenkívül később is rendszeresen ellenőriztetjük a munkáját.” Uo., 7.

⁷ *IM tájékoztatója az állami közjegyzők működéséről*, Az Igazságügyi Minisztérium 201/1968. 7–9. In: MNL-OL XIX-E-1-D.

⁸ „Fokozza gondjainkat a bíróságokon elterjedt az a helytelen nézet is, hogy „aki nem jó bírónak, az jó lesz közjegyzőnek.” Lásd: Szerk. Révész Béla: *Iratok az Igazságügyi Minisztérium történetéből 1944–1990*, Igazságügyi Minisztérium – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2016, II. kötet, 1957–1977, 751–752.

ügy érkezett, addig 1978-ban ez az ügyszám már 126 203-ra emelkedett. A végrehajtási és más közjegyzői lajstromban iktatott ügyek száma viszont kissé csökkent, 176 138-ról 148 445-re. A közjegyzői okiratok száma ezzel szemben 10-11 ezer közötti számban stagnált, annak ellenére, hogy bevezették az okirati prémium kategóriáját. Ennek az a magyarázata, hogy a közjegyzőknek – az egyéb ügykategóriákban megnövekedett munkaterhek miatt – nem volt elég idejük okiratok készítésére.⁹

Az 1968-ban bevezetett új gazdasági mechanizmus, valamint a termelőszövetkezeti parasztság részére biztosított háztáji gazdaság életszínvonal-növelő hatása a közjegyzői ügyforgalomban is jelentkezett. Nemcsak a hagyatéki ügyek száma nőtt meg, hanem a hagyatéki ügyek bonyolultsága is. Az 1970-es években, a hagyatéki leltárakban tipikus vagyontárgyként jelentkeztek a szövetkezeti és öröklakások, a gépkocsi, az automata mosógép és a televízió. Az Országos Takarékpénztárban és a takarékszövetkezetekben pedig megnőtt a takaréketéknövények száma.

Erre az időszakra jellemző még, hogy a közjegyzők hagyományos feladatai kibővültek, a hagyatéki eljárásban például dönthettek az özvegyi jog megváltásáról, ügygondnokot rendelhettek ki, így egyre több, korábban bírósági hatáskörben lévő ügyben hozhattak érdemi határozatot. A bírósági végrehajtásról szóló 1979. évi 18. számú törvényerejű rendelet alapján pedig a közjegyzők végrehajtási záradékkal látták el az okiratok egy bizonyos körét, amivel a bíróságok munkáját tehermentesítették. Ez azonban Budapesten 11 új állás létesítéséhez vezetett, mert a Budapesti Közlekedési Vállalat végrehajtási ügyeit másként nem lehetett volna elintézni.

A közjegyzői okiratok premizálását a minisztérium a 103/1974. (IK 5.) IM utasítással vezette be. A kezdeti pozitív változás után az okirati prémium azonban már nem növelte a közjegyzői okiratok számát.¹⁰

A közjegyzői státusszal kapcsolatos megoldatlan problémákat jelzi, hogy 1978-ban a minisztérium 171 közjegyzői állást hozott létre, ebből azonban csak 147-et sikerült betölteni. A helyzetet csak úgy tudták orvosolni, hogy több nyugdíjas közjegyzőt ismételen ki-neveztek határozott időre.

Ekkor már a közjegyzői állások 68,6%-át nők töltötték be. Ez a gyakorlatban 110 közjegyzőnő alkalmazását jelentette. A pálya elnöiesedését jelezte, hogy 1973–1978 között 70 közjegyzőnő mellett csupán 17 férfit neveztek ki közjegyzőnek.

A nehéz munkaerőhelyzet miatt nem sikerült megszabadulni attól – a közjegyzők megítélését hátrányosan befolyásoló – gyakorlattól, hogy szakvizsga nélküli bírósági fogalmazókat nevezzenek ki közjegyzőnek. Továbbra is megmaradt a közjegyzői pálya átmeneti jellege, mert sok közjegyzőt a szakvizsga letétele után a bíróhiány enyhítésére bírónak választottak meg.

⁹ *Statisztikai adatok a közjegyzői ügyforgalom alakulásáról*, melléklet a 32.071/1978. IM III/2. számhoz, 5. In: MNL-OL XIX-E-1-D.

¹⁰ *Jelentés a közjegyzők helyzetéről, működésük tapasztalatairól és utánpótlásuk biztosításáról*, 32.071/1978. IM III/2., 5–6. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-D.

A minisztérium a vázolt problémák megoldására úgy döntött, hogy a közjegyzői bértételek határait azonos szintre kell emelni a bírák jövedelmével. Az időszakos ügyhátralekokat a bírák bevonásával is rendezni kellett. Csak egészen kivételes esetben lehetett kinevezni közjegyzőket szakvizsga nélkül. Felvetődött az is, hogy a nagy szakmai gyakorlattal, színvonalasan dolgozó közjegyzőknek vezető közjegyzői címet adományozzanak.¹¹

A jelentés szerkesztői másik alternatívaként az intézmény megszüntetését javasolták oly módon, hogy a közjegyzői hatáskörbe utalt feladatokat bírák látták volna el. Ezt a kellen át nem gondolt javaslatot azután az 1979. április 26-ai miniszteri értekezleten elutasították. Markója Imre igazságügyi miniszter kijelentette: tovább kell fejleszteni a közjegyzői intézményt.¹²

2. A KÖZJEGYZŐKET ÉRINTŐ ELVI ÁLLÁSFOGLALÁSOK

A termelészövetkezeti földtulajdon kialakulása és annak ingatlan-nyilvántartási kérdései egy sor olyan gyakorlati kérdést vetettek fel, ami érintette az állami közjegyzők gyakorlatát. Ilyen volt, hogy hogyan kell eljárni a közjegyzőknek azokban az esetekben, amikor olyan külterületi föld volt a hagyatékban, amelynek tulajdonosonkénti értéke az egy aranykoronát nem haladja meg, és az örökös kiléte ismeretlen, vagy ismeretlen helyen tartózkodik. E sűrűn előforduló jogi kérdés megválaszolására sem a hagyatéki eljárás korabeli szabályai, sem pedig a vonatkozó mezőgazdasági minisztériumi rendelet nem adott eligazítást. Ezért az Igazságügyi Minisztérium úgy foglalt állást, hogy ilyen esetekben a hagyatéki eljárást függőben kell tartani, az ügy ügyvitelileg befejezettnek minősül, a hagyatéki eljárást pedig csak az örökös kérelmére lehet később lefolytatni.¹³

Nemcsak a hagyatéki eljárás lefolytatása, hanem a hagyatéki eljárási illeték alapja is vitatott volt a termelészövetkezeti tulajdonba kerülő ingatlanok esetén. Ha kívülálló (nem termelészövetkezeti tag) volt az örökös, úgy két lehetőség nyílt a számára: vagy tagként belépett a termelészövetkezetbe, és így megőrizte a tulajdonjogát, vagy pedig megváltási ár ellenében a termelészövetkezet tulajdonába került a föld. Amikor megváltásra került sor, a föld forgalmi értéke a megváltási árral egyezett meg, és ez volt a hagyatéki eljárási illeték alapja.¹⁴

A telekkönyvek, a földhivatalok és a közjegyzők közötti munkakapcsolat sem volt általában zökkenőmentes, ezért a felügyeleti szervek elrendelték, hogy a közjegyzők megkereséseit soron kívül kell teljesíteni. Az elmaradt hagyatéki ügyek letárgyalása kiemelt fontosságú volt, mert ettől függött a földtörvény végrehajtása. A közjegyzőket is kötelezték

¹¹ Uo., 7–9.

¹² *Feljegyzés az 1979. április 26-i miniszteri értekezletről*, 3. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-D.

¹³ *A 44/1968. (XII. 11.) MÉM rendelet 14. §-ának végrehajtása*, 32.378/1968. IM III/2., 1. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-D.

¹⁴ *A hagyatéki eljárási illeték alapja a termelészövetkezeti tulajdonba kerülő ingatlanok esetében*, 32.384/1968. IM III/2. 1. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-D.

arra, hogy a termelőszövetkezetek használatában lévő földekre vonatkozó hagyatékátadó végzéseket soron kívül küldjék meg a földhivataloknak. Ennek ellenére még 1981-ben is országosan mintegy húszezer olyan, ingatlant érintő ügyet nem intéztek el a földhivatalok, amelyek rendezésére hagyatéki eljárást indítottak a közjegyzőknél. Ezeknek az ügyeknek a száma különösen Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Fejér megyékben volt magas.¹⁵

1972-ben hatályba lépett a 31/1971. (X. 5.) Korm. rendelet és a 32/1971. (X. 5.) Korm. rendelet, amely átfogóan rendezte az állampolgárok lakás-, üdülő- és telektulajdonára vonatkozó kérdéseket. A szabályozás legfontosabb előírása az volt, amely kimondta, hogy egy család tulajdonában csak egy lakás, illetve egy üdülő lehet. E jogszabályok hatálybalépését követően – a többletingatlanok elidegenítése miatt – az ingatlanforgalom nagymértékben emelkedett, így egyre több ügyfél kérte: foglalják közokiratba ingatlan-tulajdonjog átruházásával kapcsolatos szerződéseit. Ebben a körben a legnagyobb problémát az okozta, hogy a családon belül létrejött ajándékozási szerződés esetén vizsgálni kellett a megajándékozott házastárs vagy a családból kiváló nagykorú gyermek szerzőképességét. Az általános szabály szerint a szerződéshez záradékolt nyilatkozatot kellett csatolni. A szerződést készítő közjegyző feladata volt a szerződés illetékkiszabási célra való megküldése az illetékhivatalnak, illetve az illetékmentesség megadásához szükséges nyilatkozat rögzítése. Ha a tulajdonosváltást a tulajdonjog bejegyzése előtt több hatóságnak is jóvá kellett hagynia, a közjegyzőnek rögzítenie kellett az okiratban, hogy az utolsó engedélyező hatóság kötelessége a szerződés illetékhivatalnak történő bemutatása, valamint megküldése a földhivatalhoz a tulajdonjog-változás bejegyzésére. A minisztérium arra is felhívta a közjegyzők figyelmét, hogy az elkészített okiratokat harminc napon belül meg kell küldeni a földhivatalok részére.¹⁶

A hivatkozott rendeletek gyakorlati alkalmazásához kapcsolódott Bányai Mihály celldömölki állami közjegyző állásfoglalást kérő feljegyzése. A rendeletek kimondták, hogy államosítani kell azokat az ingatlanokat, amelyeknek a tulajdonosai jogellenesen külföldre távoztak (a korabeli szóhasználattal: disszidáltak). Ez alól azonban kivétel volt, aki közkegyelem hatálya alá esett. Az Elnöki Tanács 1963. március 15-én hirdetett közkegyelmet azoknak, akik eddig az időpontig nem tértek vissza Magyarországra. A közjegyző ezekben az ügyekben úgy adhatta át a hagyatékot, hogy a külföldi örökös korlátlanul rendelkezhetett a tulajdonjogával. A tulajdonszerzés bejegyzéséhez szükséges záradékolt nyilatkozatot egyes ügyekben több hatóság részére is meg kellett küldeni, így az volt a helyes megoldás, ha a nyilatkozatot mindegyik elbíráló hatóság külön-külön lepecsételte.¹⁷

¹⁵ *Hagyatéki ügyekkel kapcsolatos telekkönyvi kérdések*, 32.056/1969. IM III/2. 1–3., és *Az elmaradt hagyatéki ügyek ingatlan-nyilvántartási rendezése*, 33.196/1980. IM III/2. 1+1. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-D.

¹⁶ *Az ingatlanok tulajdonjogával kapcsolatos ítélkezési gyakorlat és a közjegyzők ingatlanokra vonatkozó okirat szerkesztési munkájának megvizsgálása*, 32.024/1974. IM III/2. 13–18. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-D.

¹⁷ *Celldömölki állami közjegyző felvetései a 31/1971. (X. 5.) és a 32/1972. (X. 5.) Kormány rendeletekkel kapcsolatban*, 32.596/1971. IM III/2., 2. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-D.

A lakásbérleti jogviszony megszűnésének egyik esete az volt, mikor a bérlő meghalt, és nem maradt utána olyan személy, aki a bérleti jogviszony folytatására jogosult lett volna. Ilyenkor a bérbeadó hatóság (tanács) új bérlő részére utalhatta ki a tanácsi bérlakást. Ezt a folyamatot azonban nagyon megnehezítette, hogy a lakásban maradtak a volt bérlő ingóságai. Az akkor hatályos szabályozás szerint az ingóságokat a hagyatékátadó végzés jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül el kellett szállítani. A minisztérium ezért kiadott egy olyan állásfoglalást, hogy a megüresedett állami bérlakásokat érintő hagyatéki ügyekben a közjegyzőknek soron kívül kell eljárniuk.¹⁸

Az 1970-es években a lakosság mindennapi jogi ügyeiben egyre nagyobb szerepet kaptak az Országos Takarékpénztár beruházásában épült és értékesített öröklakások, valamint az állami eszközökből finanszírozott, tanácsi értékesítésű (szövetkezeti) lakások jogi problémái.¹⁹ Az elsődleges nehézséget az jelentette, hogy a lakásépítések üteméhez képest elmaradt a felépült lakások tulajdonjogának ingatlannyilvántartási bejegyzése. A bíróságok a ténylegesen birtokolt, de tulajdonjogilag rendezetlen lakásokra vonatkozó, házastársi közös vagyon megosztására irányuló pereket nem tárgyalták le, az állami közjegyzők pedig nem folytatták le a hagyatéki eljárásokat. A minisztérium ezért tájékoztatót bocsátott ki, amelyben előírta a közjegyzők számára, hogy a hagyatéki vagyontárgyak között vegyék figyelembe az örökhagyók tulajdoni igényét is. A tulajdoni lap adatainak hiányában az ingatlanok megjelölését az adásvételi szerződésből vagy az OTP által kiállított igazolásból lehetett megállapítani. A hagyatékátadó végzés ennek megfelelően nem a tulajdonjog átszállását tanúsította, hanem csupán annak megállapítására szorítkozott, hogy az örökhagyó tulajdoni igénye végrendeleti vagy törvényes öröklés jogcímén milyen tulajdoni arányban illeti meg az örökösöket. A hagyatékátadó végzéseket az OTP illetékes szervének kellett megküldeni annak érdekében, hogy a földhivatalnál már a módosított alapító okirattal vagy a közgyűlési jegyzőkönyvvel történjen meg a tulajdonjog bejegyzése.²⁰

Az 1970-es évek közjegyzői tevékenységét jellemezte, hogy az okiratszerkesztés fokozatosan háttérbe szorult az egyéb hatáskörök, elsősorban a hagyatéki ügyek tárgyalása és a végrehajtások elrendelése mellett. A minisztérium célkitűzése az volt, hogy a közjegyzők elérjék legalább az 1960-as évek okiratszerkesztési átlagát, vagyis minden közjegyzőre havi 7-8 közjegyzői okirat jusson. Ennyire akarták felemelni az akkori havi 5-6 darabos okirat-számot, majd a távlati célkitűzés szerint elérni a havi 10-15 egy közjegyzőre jutó forgalmat.

¹⁸ *A lakások elosztásáról és a lakásbérletről szóló 1/1971. (II. 8.) Korm. rendelet végrehajtására kiadott rendeletekkel kapcsolatos állami közjegyzői feladatok.* 1–2. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-D.

¹⁹ „Az 1958-ban hozott párthatározatok az 1961 és 1975 közötti másfél évtizedre 1 millió lakás felépítését irányozták elő. Ezt mintegy 50 ezerrel teljesítette túl az építőipar. 1976 és 1980 között folytatódott ez a gyors ütemű építkezés. Öt év alatt 453 ezer új lakás épült fel. [...] A városi és a falusi lakásépítési aktivitás között lényeges különbséget jelentett az is, hogy míg a falusi lakások szinte kizárólag magánérőből (hitellel vagy hitel nélkül) épültek, a városi lakások között nagyon magas volt az államilag vagy a vállalatok által kiemelten szubvenzionált úgynevezett tanácsi kiutalású vagy szövetkezeti lakások aránya.” Lásd: Romsics: *i. m.*, 481., 484.

²⁰ *Az IM 205/1976. (IK 11.) IM tájékoztatója az OTP beruházásában épült, általa értékesített öröklakásokkal és az állami eszközökből megvalósuló tanácsi értékesítésű (szövetkezeti) lakásokkal kapcsolatos hagyatéki ügyekben és a házastársi közös vagyon megosztása iránti perekben folytatandó eljárásról,* 4. In: IM iratai, MNL-OL XI-E-1-s.

Ügy vélték: a közjegyzői okiratok után járó prémium bevezetése lenne erre a megfelelő megoldás.

Az okirati prémium bevezetésével egyetértett a Pénzügyminisztérium is, arra számítva, hogy az állami illetékbevétele növekedése kompenzálja majd a közjegyzőknek kifizetett összegeket. Egyedül az Ügyvédi ügyek csoportja emelt kifogást a tervezett intézkedés ellen, mert azt gondolták: az okirati prémium bevezetésétől nem várható többletbevétele, hiszen a másik oldalon kevesebb lesz – az ügyvédek visszaesett forgalmából eredően – az állami jövedelem. Az ügyvédek tehervállalási képességét ugyanis hátrányosan befolyásolja, ha az ügyfelek az állami közjegyzőkhöz is fordulhatnak okiratszerkesztési igényeikkel.

Végül az a megoldás született, hogy okiratonként húsz forint prémium illette meg a közjegyzőket, ami már a bevezetés időpontjában is alacsony összeg volt és változatlan maradt a rendszerváltásig. Ennek tükrében nem csodálható, hogy sok közjegyző, különösen a '80-as években, amikor ez a pénzösszeg már elvesztette értékét, fel sem vette az okirati prémiumok összegét. Az intézkedés ráadásul két előre nem látott hatással járt: egyrészt a bírósági vezetők a közjegyzői fizetések emelésénél, a jutalmaknál figyelembe vették a jövőbeli okirati prémiumok várható összegét, másrészt a bírák sem viszonyultak pozitívan ehhez a juttatáshoz. Így a Bírósági Főosztály intézkedése – ösztönző erő hiányában – nem érte el a célzott hatást.²¹

Az 1980-as években részben a gazdaság átalakításával, részben pedig a magántulajdonban lévő személygépkocsik tömeges elterjedésével összefüggésben új feladatok jelentek meg a közjegyzői munkában. Ebben az időszakban olyan jogszabályok jelentek meg, amelyek célja a másodlagos gazdaság erősítése, így például a kiskereskedelem és a vendéglátás területén a szerződéses üzemeltetés, „a gebines forma” elterjesztése volt. A vonatkozó jogszabályok szerint az üzletek szerződéses üzemeltetés céljára történő átadására vagy bérbeadására csak közjegyző jelenlétében megtartott versenytárgyaláson kerülhetett sor. Mivel a versenytárgyalás megtartásával összefüggő közjegyzői feladatok miatt nem módosították a közjegyzői rendtartást, a minisztérium elvi állásfoglalás kiadásával kívánta rendezni a jogszabály hiátusát.

A közjegyző csak akkor vehetett részt a versenytárgyaláson, ha teljesültek a következő feltételek:

- a gazdálkodó szervezet a versenytárgyalást legalább harminc nappal megelőzően meghirdette a versenytárgyalás időpontját a helyi vagy az országos napilapokban;
- a versenytárgyalás helyét és idejét a közjegyzővel előzetesen egyeztették;
- a versenytárgyalásra jelentkezők írásban érkezett anyagait a közjegyzőnek bemutatták, valamint
- a versenytárgyaláson részt vett a gazdálkodó szervezet vezetője, aki a tárgyaláson nyilatkozott arról, hogy kik vehetnek részt a versenytárgyaláson.

²¹ A közjegyzők okirat szerkesztési tevékenységének vizsgálata és értékelése a 103/1974. (IK 5.) IM utasításra figyelemmel, 32.009/1977. IM III/2., 158. In: IM iratai, MNL-OL XI-E-1-s.

A közjegyző előzetes feladata volt a versenytárgyaláson részt vett személyek személyazonosságának ellenőrzése, a meghatalmazások vizsgálata. Az eseményről felvett ténytanúsítási jegyzőkönyv pedig tartalmazott minden olyan jogilag releváns mozzanatot, ami a tárgyaláson lezajlott. A közjegyző akkor is köteles volt részt venni a tárgyaláson, ha nem volt, vagy ha csak egy személy volt a jelentkező. A közjegyző eljárásáért eljárási illetéket kellett leróni, valamint a Belkereskedelmi Minisztérium kezdeményezésére bevezették, hogy a közjegyző esetenként 150-300 forint tiszteletdíjban részesüljön az érintett gazdálkodó szervezettől, így ezekben az esetekben nem járt az okirati prémium.²²

Az 1980-as években a hiánygazdaság egyik jellemzője volt, hogy gyakorivá vált a magán-személyek között a MERKUR vállalat gépkocsi-előjegyzéseinek, illetve a leszállított gépkocsiknak az átruházása. A hiány miatt a használt, pár évet futott autókat is az új kocsik fogyasztói ára felett lehetett eladni. A gazdasági spekuláció letörése érdekében a Minisztertanács 1979-ben rendeletet adott ki, amely csak a közvetlen hozzátartozók közötti viszonylatban tette lehetővé a gépkocsi-előjegyzések és a három év alatti gépkocsi tulajdonjogának átruházását. A minisztérium a közjegyzői gyakorlat egységesítése érdekében olyan állásfoglalást adott ki, hogy az eredeti tulajdonos közeli hozzátartozója (engedményes) a saját közeli hozzátartozójának is átruházhatja a gépkocsit, így egyes esetekben egy átruházási láncolat alakulhatott ki. A közjegyző eljárásáért az okirati illeték mellett idő szerinti díj felszámítására volt jogosult. A jogszabály a célját nem érthette el, mert az elidegenítési tilalom alatt haszonkölcsön szerződés megkötésével meg lehetett kerülni ezt a korlátot.²³

1980. január 1-jén léptek hatályba a bírósági végrehajtásról szóló jogszabályok rendelkezései, amelyek az állami közjegyzők hatáskörébe is több feladatot telepítettek.²⁴ A minisztérium a jogszabály-alkalmazás kezdeti problémáinak kiküszöbölésére, a vitás kérdések eldöntésére tájékoztatót bocsátott ki. Állandó probléma volt, hogy a végrehajtást kérők hiányos adatokkal nyújtották be a végrehajtási lapot. Ebben a körben kérdésként az merült fel, hogy ha a hiánypótlás kiadása után a végrehajtást kérő nem teljesíti a közjegyző végzését, akkor a végrehajtható okirat kiállítását meg kell-e tagadni vagy pedig el kell utasítani. A Legfelsőbb Bíróság a kérdést PK 428. számú állásfoglalásában úgy döntötte el, hogy ilyen esetben a végrehajtási lap kiállítása iránti kérelmet el kell utasítani.

A jogszabály helytelen értelmezéséből fakadt, hogy több bíróság, illetve közjegyző a szövetkezetekkel szemben is alkalmazta az állami szervekre vonatkozó szigorúbb szabályokat, holott e szerveket a jogszabály nem sorolta az állami szervek fogalmi körébe.

A jogszabály a közjegyző hatáskörébe telepítette a munkaügyi, szövetkezeti döntőbizottság, valamint a munkáltató, illetve a szövetkezeti szerv olyan határozatainak

²² *Közjegyzők részvétele a versenytárgyalásokon*, 33.429/1980. IM III/2., 3., *Közjegyzők tiszteletdíja a versenytárgyalásokon*, 33.085/1981. IM III/2., 1. In: IM iratai, MNL-OL XIX_E-1-s.

²³ *Állásfoglalás a MERKUR személygépkocsik forgalmával kapcsolatban*, 33.103/1980. IM III/2. 3+1. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-s.

²⁴ 1979. évi 18. tvr. és 14/1979. (IX. 17.) IM rendelet a bírósági végrehajtásról. In: szerk. VIDA István: *A bírósági végrehajtás szabályai (A Legfelsőbb Bíróság állásfoglalásaival)*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983, 548.

végrehajtását, amelyek a munkaügyi bíróság határozatával emelkedtek jogerőre. Sokan ebből azt a jogi következtetést vonták le, hogy a munkaügyi bíróság sem állíthat ki a saját határozatára végrehajtási lapot. Ez az értelmezés ugyanakkor a tájékoztató szerint téves volt, mert a munkaügyi bíróság a bírósági végrehajtásról szóló törvényerejű rendelet 1. §-a szerinti bíróság, amely jogosult a végrehajtási lap kibocsátására. A helytelen bírósági és közjegyzői gyakorlat vezetett arra, hogy több esetben is előnyben részesítették a végrehajtási lap kiállítását a közvetlen letiltás kibocsátása helyett. Ezért a minisztériumi tájékoztató hangsúlyozta, hogy a bírósági végrehajtási eljárás egyik fontos alapelve a munkabérré és egyéb járandóságra vezetett végrehajtás előtérbe helyezése. A közjegyzőnek azonban a közvetlen letiltás elrendelésénél is be kellett tartania a garanciális szabályokat, nevezetesen: törekedni kellett arra, hogy az adós a letiltó végzést átvegye.

Speciális szabályok vonatkoztak a helyi közlekedési vállalatok menet- és pótdíjbehajtásával kapcsolatos ügyeire. Mivel a bírósági végrehajtási eljárásról szóló jogszabály szerint kizárólag az adós lakóhelye szerint illetékes közjegyző bocsáthatta ki a letiltó végzést, így az ország területén lévő összes közjegyző kaphatott ilyen kérelmet a közlekedési vállalatól. A Budapesti Közlekedési Vállalat (BKV) esetén a vállalat Pótdíjazási csoportja járt el végrehajtást kérőként, és az egyszerűsített eljárás jellemzője volt az is, hogy tértivevény helyett a postakönyvet is el kellett fogadni az előzetes felhívás megtörténtének igazolására. A BKV az illetéket átalányban róttá le és általa készített formanyomtatványon terjesztette elő végrehajtási kérelmét.²⁵

A hagyatéki eljárásról szóló 6/1958. (VII. 4.) IM rendelet 66. § (4) bekezdése szerint a közjegyzőnek a hagyatékátadó végzés jogerőre emelkedésének megállapításával egyidejűleg intézkednie kellett a hagyatékkal összefüggésben letétbe helyezett készpénz, takaréketétkönyv vagy más értéktárgy kiutalása iránt. A legtöbb bíróságon ez azt jelentette, hogy a közjegyző értesítése alapján a bíró intézkedett a letét kiutalása felől. Ezzel szemben a Fővárosi Bíróságon az a gyakorlat alakult ki, hogy a hagyatékkal összefüggő bírósági letéteket a közjegyző utalta ki. Ilyenkor a közjegyző vizsgálta azt a körülményt is, hogy volt-e a jogosultnak köztartozása. A két, egymással ellentétes gyakorlat feloldására a Fővárosi Bíróság kezdeményezte a vonatkozó rendelet módosítását.²⁶

A szocialista társadalmi rendben kivételesnek számított a közjegyzői névalíráshitelesítés. A belföldi forgalomban a jogi szabályozás miatt egyszerűen nem volt rá szükség. A közjegyzők szinte csak a külkereskedelmi vállalatoknak és a nemzetközi vonatkozású jogi ügyekben készítettek aláírási címpéldányokat. Egy nemzetközi szabadalmi ügyben a Villamosenergia Kutató Intézet (VEIKI) kívánt úgy címpéldányt készíttetni a közjegyzővel, hogy a képviseletre jogosult személy által már aláírt okiraton az aláírás valóságáról nem nyilatkozott volna az aláíró személy, hanem a vállalati jogtanácsos az aláíró személy jogosultságát és az aláírás valóságát a vállalati képviseleti könyv adataival igazolta volna.

²⁵ *Tájékoztató a bírósági végrehajtásról szóló új jogszabályok alkalmazásával kapcsolatban felmerült kezdeti problémákról*, 33.308/1981. IM III/2.; *A helyi tömegközlekedési vállalatok menet és pótdíj követelésének behajtásával kapcsolatos közjegyzői feladatok*, 1980. április 15., 33.111/1980. IM III/2.4. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-s.

²⁶ *Bírósági letét közjegyző általi kiutalása*, 33.119/1986. IM III/2., 85. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-s.

A minisztérium az állásfoglalást kérő VEIKI levelére válaszolva leszögezte, hogy a képviselői könyvből nem állapítható meg az aláíró vállalati vezető személyazonossága, hiszen az csak az aláíró cégjegyzési jogosultságát tartalmazza. A közjegyzők helyesen jártak el, amikor meggyőződtek az aláíró személyazonosságáról és a cégjegyzési jogosultságról, és csak ezt követően adták ki a félnek a hitelesítési záradékot tartalmazó nyomtatványt.²⁷

Az állami közjegyzői tevékenység lényeges eleme volt, hogy a közjegyző tevékenysége után a felek illetéket fizettek. A hagyatéki eljárás után fizetendő illetéket az illetékhivatal szabta ki. Ha azonban a közjegyző megállapította a túlélő házastárs házassági vagyoni közösségi igényét, akkor az államnak járó illetéket már a közjegyző szedte be, mert ezt a cselekményt úgy tekintette a jogalkotó, hogy a közjegyző okiratot készített. Ha a fél a közjegyzői hivatalban nem tudta leróni az illetéket, úgy ezt követően már az illetékhivatal járt el annak beszéde érdekében.

A közjegyzői okiratok készítésénél az volt az alapvető szabály, hogy az eljárásért fizetendő illeték magában foglalta az ügyfelenként egy darab hiteles kiadmány díját is. A jegyzőkönyvbe foglalt tanúsítványoknál az eljárásra fordított időt kellett alapul venni.

A megállapítások figyelembevételével készült egy javaslat, amely az illetékjogszabályok felülvizsgálatára irányult. A minisztérium úgy gondolta: a hagyatéki eljárási illeték módosításánál nem lehet egységes mértéket alkalmazni, hanem degresszív skála szerint kell meghatározni az új illetékmértéket, mivel a hagyatéki vagyonok értéke folyamatosan emelkedő tendenciát mutat. A közjegyzői okirati illetékeknél az idő szerinti illetékeket kellett felülvizsgálni, mivel azok tételei nem tartottak lépést az inflációval és az árak emelkedésével. Ugyanez vonatkozott a jegyzőkönyvi tanúsítványok illetékére is. Arra is javaslatot tettek, hogy ha a közjegyző a panasznapon az ügyfél részére jogi tanácsot ad, akkor díj megállapítása lenne indokolt. Ezeknek a kérdéseknek a rendezése azonban átcsúszott a rendszerváltás idejére, amikor már az új, latin típusú közjegyzőség működéséhez készült díjrendelet.²⁸

3. KÖZJEGYZŐI KONFERENCIÁK, ÉRTEKEZLETEK TARTÁSA, TOVÁBBKÉPZÉSI ANYAGOK KIADÁSA

A minisztérium a közjegyzőség helyzetének konszolidálását követően egyre több figyelmet tudott fordítani a közjegyzők képzésére. Ennek fontos részét tették ki a különböző szakmai értekezletek, konferenciák. A közjegyzők rendszeresen részt vettek a polgári bírácoknak szervezett továbbképzéseken is, ahol részben szakmai, részben pedig ideológiai kérdéseket vitattak meg. Az 1960-as és az 1970-es években elterjedt gyakorlat volt, hogy bírósági értekezleteken beszéltek meg az MSZMP pártkongresszusainak anyagát. A közjegyzői

²⁷ Névalírás közjegyzői hitelesítésével kapcsolatos állásfoglalás, 42.072/1988. IM IV/3., 6. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-s.

²⁸ Illetékjogszabályok alkalmazása a közjegyzői gyakorlatban, 30.442/1988. IM III/2., 54+7. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-s.

képzések tematikáját egyrészt a közjegyzőség általános helyzete, másrészt pedig az aktuális, új polgári jogi jogszabályok hatálybalépése szabta meg.

A kezdő közjegyzők bentlakásos, szervezett tanfolyamának egyik fő célja nemcsak a közjegyzői tevékenység főbb ágainak megismertetése volt a gyakorlattal nem vagy alig rendelkező közjegyzők számára, hanem annak megakadályozása is, hogy a kezdő közjegyző a helyi iratminták használatával lemásolja az előd közjegyző esetleges hibás gyakorlatát. Így ezeket a tanfolyamokat a kezdő bírák tanfolyamával párhuzamosan, 1964-től kezdve folyamatosan megrendezték az IM pilisszentkereszti oktatási központjában.

Fontos szerepe volt a közjegyzői gyakorlat egységesítésében annak is, hogy 1964-ben az ország összes megyei bíróságának polgári kollégiuma megvitatta az öröklési ügyekben folytatott bírósági, valamint a közjegyzők hagyatéki eljárási gyakorlatát.

Az 1967-ben rendezett közjegyzői konferencia két tárgya egyrészt a közjegyzői határozatok szerkesztése, másrészt az új illetékjogszabályok alkalmazása volt.²⁹

Az 1970-es évek elejéig a minisztérium Bírósági Főosztálya keretében az Elvi Osztályon dolgozott Szolcsánszky Vilmos, aki meghatározó szerepet töltött be a közjegyzői képzések megtartásában. A nevéhez fűződnek olyan alapvető képzési tematikák, mint a közjegyzői ügyvitel kérdései, a hagyatéki eljárás egyes kérdései, az okiratszerkesztéssel kapcsolatos kérdések, valamint az új ingatlan-nyilvántartási rendszernek a közjegyzők munkáját érintő szabályairól szóló oktatási anyagok kidolgozása.

A közjegyzői ügyvitel szabályainak ismertetésénél fontos alapelv volt, hogy az ügyviteli szabályok pontos betartása elengedhetetlen a közjegyzők részéről, ugyanakkor ez nem lehetett öncélú követelmény, mivel az elérendő cél a közjegyzői tevékenység színvonalának emelése volt. A hagyatéki eljárási tanfolyam a közjegyzői gyakorlat egységesítésére törekedett. Az okiratszerkesztési tanfolyam részben anyagi jogi, részben pedig eljárásjogi kérdéseket tárgyalt. Ugyanakkor feladatának tekintette, hogy a közjegyzők ne használjanak a magyar nyelvtől idegen, kizárólag a jogászok számára érthető szövegezést, szófordulatokat.

1972-ben a telekkönyvi és a földhivatali rendszer egységesítésével létrejött az egységes ingatlan-nyilvántartás rendszere. A közjegyzők ennek kapcsán, a képzésük során foglalkoztak a telekkönyvi betétmásolat és a szemle közötti különbséggel, a devizakülföldi örökös esetén követendő eljárással, illetve az ingatlanok állami tulajdonba vételét szabályozó jogszabályokkal.³⁰

²⁹ Jelentés az állami közjegyzők működésének tapasztalatairól... i. m., 3–4.

³⁰ IM Oktatási Osztály: Vázlat „A közjegyzői ügyvitel kérdései” című témának a közjegyzők továbbképzése keretében történő megbeszéléséhez, 1970. május 22., 7., IM Bírósági Főosztály, Elvi Osztály: A hagyatéki eljárás egyes kérdései, 1971. április 22., 7., IM Oktatási Osztály: Vázlat „Az okiratszerkesztéssel kapcsolatos kérdések” című témának a közjegyzők továbbképzése keretében történő megbeszéléséhez, 1971. november 25., 9.; Az új ingatlan-nyilvántartási rendszernek a közjegyzők munkáját érintő szabályairól, 32.230/1972. IM III/2., 1972. április 12., 8. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-s.

1974-ben Szolcsánszky Vilmost nevezték ki a Budapesti Állami Közjegyzők Irodája vezetőjének, így a közjegyzői felügyelet konkrét gyakorlását a minisztérium Bírósági Főosztályán Pallósi Gizella korábbi ráckevei állami közjegyző vette át.

1974-ben szintén az okiratszerkesztés egyes kérdéseit tárgyalták meg a közjegyzők, azonban a tanfolyam központi témáját az akkor frissen bevezetett okirati prémium kérdései alkották.

1982-ben a minisztérium Oktatási Központjában Némethné Bokor Klára a közjegyzői munka nemzetközi kérdéseiről, Pallósi Gizella a hagyatéki eljárásról, Szolcsánszky Vilmos az okiratszerkesztésről, Kovács László a tulajdonjogról, Gyulai Dezső a közjegyzők végrehajtási feladatairól, míg Bókai Judit, a Budapesti Állami Közjegyzők Irodájának vezetőhelyettese az illetékekkel kapcsolatos rendelkezésekről tartott előadást a kezdő közjegyzőknek.

A közjegyzői munkában egyre hangsúlyosabb lett az illetéktörvény alkalmazása, ezért 1983-ban ebben a tárgykörben szerveztek tanfolyamot.

1985-ben a tematika egy kérdésben változott. Hatályba lépett az utolsó szocialista közjegyzői rendtartás, így ennek megtárgyalása szerepelt még a tanfolyamon, kiegészítve az 1982. évi tematikát.

Az 1987. évben előtérbe kerültek a regionális, a megyei bíróságokon tartott közjegyzői tanácskozások, amelyeken a polgári ügyszakos bírák is részt vettek. Az előadó Bókai Judit volt, a téma pedig az okiratszerkesztés gyakorlata és a földtörvény rendelkezései. Az utolsó, még az állami közjegyzőség korszakához kapcsolódó előadássorozatot a jogellenesen külföldön tartózkodó magánszemélyek ingatlantulajdonának átszállásával kapcsolatos eljárásról szintén Bókai Judit tartotta.³¹

Az Igazságügyi Minisztérium Oktatási, valamint az Elvi Osztálya 1966. júliusban kiadta a Közjegyzői Iratmintatárat, Bányai Mihály celldömölki állami közjegyző és Szolcsánszky Vilmos minisztériumi főelőadó közös munkáját.³² A kiadvány megjelentetése régi hagyományt követett, a közjegyzőség történetének polgári korszakában a kezdetektől fogva több ilyen jellegű jogi segédeszköz jelent meg. A legutolsót Berzsenyi László közjegyző adta ki 1930-ban, Keszthelyen.

Az iratmintatár ötven címszóba csoportosította a szerződéseket, a nemperes eljárások végzéseit, valamint a hitelesítéssel kapcsolatos záradékokat és a jegyzőkönyveket. Kiemelt

³¹ IM Oktatási Osztály: *Az okiratszerkesztéssel kapcsolatos egyes eljárásjogi és anyagi jogi rendelkezések*, 24.006/1974. IM II/2., 1974. október 29., 8., 1983. EL VIII.A. 9. *Feljegyzés a közjegyzőknek 1982. november 8. napján tartott konferenciájáról*, 6.; *Az 1982. március 29 – április 2. közötti időre szervezett közjegyzői tanfolyam tematikája*, 33.123/1982. IM III/2, 7., *A közjegyzők tanfolyamának tematikája 1985. november 18–22.*, 24.096/1985. IM II/2., 2., *Közjegyzői tanácskozás 1987. (több megyei bíróság) 1987. október–december, 6.*, Meghívó, 1988. február 10., 1. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-s.

³² Dr. Bányai Mihály (1919–1990) 1949–1951 között vasvári, majd 1951–1954 között szombathelyi, 1954–1957 között ismét vasvári, majd 1957–1976 között celldömölki állami közjegyző. 1976. december 31-én megszűntették a Celldömölki Járásbíróságot, mert beolvadt a Sárvári Járásbíróságba. Ekkor Bányai megvált igazságügyi szolgálatától. Jogtanácsosként a KERIPAR celldömölki gyárában helyezkedett el. Társszerkesztője volt a Közjegyzői Iratmintatárnak és bevonták a készülő Igazságügyi Iratmintatár szerkesztési munkáiba is. Cikkei: *Az örökség visszautasítása*, *Magyar Jog*, 1965/5, 267.; *A hagyatéki eljárás egyes kérdései*, *Magyar Jog és Külföldi Szemle*, 1975/1, 38–40.

szerepet kaptak az előzetes bizonyítási, a takarékbetétkönyv-megsemmisítési, valamint a hagyatéki eljárás mintái. A szerződések sorában az adásvételi szerződés mintái kitertek a belterületi, a mezőgazdasági ingatlanokra kötött ügyletekre, a fogyatékos személyek szerződéseire, valamint a haszonélvezeti jog alapítására és a visszavásárlási jog kikötésére. A közös tulajdont megszüntető szerződések, a csereszerződések, a tartási és életjáradéki szerződések, valamint a házassági vagyoni közösséget megszüntető szerződések alkották a kötelmi ügyletek második részét. Az öröklési joghoz kapcsolódó tartási, életjáradéki, öröklési szerződések és a végrendeletek különböző típusai zárták az okiratok körét. A hitelesítések közé felvették a peren kívüli eskü (affidavit) intézményét is, holott annak alkalmazására a magyar jogban nem, hanem csak külföldi viszonylatban kerülhetett sor. Az iratmintatár szerkesztői a nemperes eljárásoknál törekedtek arra, hogy ezek minden lényeges eljárási lépésére használható formulákat adjanak a gyakorló közjegyző számára.

A Bányai–Szolcsánszky féle iratmintatár a szerkesztése idején fellelhető közjegyzői irattípusok, gyakorlati minták begyűjtésével készült. Jelentősége az állami közjegyzőség idején kiemelt jelentőségű volt, mivel a kezdő, sokszor szakvizsga nélkül kinevezett közjegyzők számára csak ez a jogi segédeszköz állt rendelkezésre. Használhatóságát mutatja, hogy egyes mintái – némi módosítással – még a rendszerváltást követően is alkalmazhatóak voltak. A minisztérium az iratmintatár bevezetésekor külön tanfolyam keretében adott eligazítást a formulák használhatóságáról.

1969-ben igazságügy-miniszteri rendelet módosította a hagyatéki eljárásról szóló rendeletet. Az Oktatási Osztály ezért – a jogszabályváltozásra tekintettel – hét iratmintával egészítette ki az iratminta-gyűjteményt.

További iratmintatár már nem jelent meg az állami közjegyzők számára, azonban 1981-ben a minisztérium a hagyatéki eljárásban három nyomtatványt rendszeresített, úgymint a hagyatéki tárgyalási jegyzőkönyvet, a pót-hagyatékátadó végzést és az öröklési bizonyítványt.³³

4. FELÜGYELETI INTÉZKEDÉSEK A KÖZJEGYZŐSÉG HELYZETÉNEK RENDEZÉSÉRE

Az egyes megyei bíróságok között a közjegyzői ügyforgalom egyenlőtlenül oszlott meg. Egyes megyékben szükségessé vált új közjegyzői állások rendszeresítése, míg más megyékben a statisztikai adatok alapján már nem volt indokolt egyes közjegyzői állások fenntartása. 1957-ben ezért a minisztérium bekérte a megyei bíróságok elnökeinek véleményét, hogy újból meg tudja határozni a megadott létszámkereten belül a közjegyzői állások megyénként történő megoszlását.

³³ Szerk. BÁNYAI Mihály – SZOLCSÁNSZKY Vilmos: *Közjegyzői iratmintatár*, Budapest, 1966, 64.; *IM Oktatási Osztály Közjegyzői iratmintatár kiegészítése*, Budapest, 1969, 9.; *Hagyatéki eljárási nyomtatvány rendszeresítése*, 33.401/1980. IM III/2., 1981. március 23., 1. In: *IM iratai*, MNL-OL XIX_E-1-s.

A közjegyzői állások megszüntetése a Szabolcs-Szatmár Megyei Bíróság területén a bakalórántházi, a Pest Megyei Bíróság területén a váci második, a Tolna Megyei Bíróság területén a szekszárdi második, a Fejér Megyei Bíróság területén a székesfehérvári harmadik, a Veszprémi Megyei Bíróság területén a veszprémi második közjegyzői állást érintette. Ezeket az állásokat 1957 augusztusában létesítették, és még ugyanazon év novemberében tettek javaslatot a megszüntetésükre a közjegyzői állások átcsoportosításával. A helyzet rendezését megkönnyítette, hogy az újonnan létesített állásokat még nem töltötték be.

Voltak olyan közjegyzői körzetek is, ahol viszont nagy volt az ügyhátralék, így Pásztón egyévi, Kiskunfélegyházán pedig tízhavi érkezésnek megfelelő hagyatéki ügyhátralék halmozódott fel. Ezekre a helyekre más megye területéről rendeltek ki közjegyzőket az ügyhátralék ledolgozására.

Az átcsoportosítással jött létre Mezőkövesden és Kalocsán a második, Gyöngyösön a harmadik, Szegeden a negyedik és Debrecenben a hatodik közjegyzői állás.³⁴

Szolnokon a folyamatosan növekvő ügyérkezés miatt kellett második közjegyzői állást létesíteni, mivel a nagy ügyhátralék miatt a közjegyző már nem tudta egyedül ellátni a munkáját. A minisztériumi előterjesztés alapján így létrehozták a második szolnoki álláshelyet.

1966-ban az Elnöki Tanács határozata alapján megszűnt a pétervásárai járás. Így a járásbíró és a közjegyzői székhelyet is összevonták az Egri Járásbírószékhelyszékhellyel. Tatabányán az 1960-as évek elején nem volt rendszeresítő közjegyzői állás, így a közjegyzői feladatok a bíróság elnöke által kijelölt polgári ügyszakos bíró látta el. 1967-ben azonban már évi 1328 volt a tatabányai bíróság területén az ügyérkezés, így szükségessé vált egy új közjegyzői állás létesítése. A helyzet súlyosságát mutatta, hogy a megyei és a városi pártszervek is foglalkoztak a lakosság helyzetét érintő kérdéssel. A problémát végül úgy sikerült megoldani, hogy egy komáromi járásbírói titkári állást alakították át közjegyzői státusszá.

Az 1960-as években nemcsak a közjegyzői, hanem sokszor a bírói állások betöltése is nagy nehézséget okozott, ezért a Gyulai Megyei Bíróság elnöke egy olyan előterjesztést tett, hogy egyes közjegyzőket átmeneti időre bíznanak meg bírói teendők ellátásával. A minisztérium ezért a statisztikai adatok felhasználásával átfogó vizsgálatot végzett annak érdekében, hogy az előterjesztés tárgyában állást tudjon foglalni. A megyei elnökök véleményének kikérését követően összeállt ugyan egy közjegyzői névsor, azonban végül a minisztérium nem támogatta ezt a kezdeményezést. Csupán annyi valósult meg, hogy egy-két közjegyzői állást véglegesen bírói állássá alakítottak át.³⁵

Az állami közjegyzők hátrányos helyzete nemcsak a bírákhoz viszonyított alacsonyabb jövedelmükből, hanem egyéb munkajogi megkülönböztetésükből is eredt. 1967-ben jelent

³⁴ A közjegyzői állások átcsoportosítása a megyék között, 2614/1957. IM I/2., 1957. november 6., 9. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-s.

³⁵ Szolnoki Megyei Bíróság elnöke 1962. El. VI. G. 34/2. szám: Közjegyzői állás szervezése, 1963. április 25., 10., 1966. El. VI. B. 7/1/2. szám: Dr. Bartos György pétervásárai állami közjegyző áthelyezés iránti kérelme, 1966. május 13., 7., 12.574/1968. IM I/2. Dr. Vörös Lajosné dr. Anders Ilona Tatabányára közjegyzővé kinevezése, 1968. július 16., 13., Megyei Bíróság elnöke, Gyula El. VI. C. 14. szám: Közjegyzőknek bírói teendőkkel való megbízatása, 1960. június 29., 24. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-s.

meg a Munka Törvénykönyve, amely nem orvosolta, hogy a közjegyzőket csak évi hat munkanap pótszabadság illette meg. Ezenkívül a közjegyzők az otthoni munkavégzés kedvezményében sem részesülhettek – sok bírósági titkár azért sem vállalta a közjegyzői kinevezést, mert úgy ítélte meg: ezzel a ténnyel is kifejezésre jut a közjegyzői hivatás „lebecsülése”. A minisztérium részéről e kérdésben nem született átfogó rendezés, hanem a megyei bírósági elnökök hatáskörébe utalták, hogy rendkívüli pótszabadság adásával mennyire ismerik el a közjegyzők munkáját.

Amint azt már korábban említettem, a minisztérium sokat remélt a közjegyzői okiratok készítése után járó prémium bevezetésétől. A prémium kifizetésének feltétele a megfelelő színvonalú, hátralékmentes ügyintézés volt. A Hajdú-Bihar Megyei Bíróság elnöke jelezte a minisztériumnak, hogy közjegyzőihiány miatt nagy ügyhátralék halmozódott fel, ugyanakkor méltánytalan volna, ha a hivatalban lévő közjegyzők elesnének az általuk készített okiratok után járó prémiumtól. A minisztérium álláspontja az volt, hogy a jogszabály pusztán az okirati prémium kifizetésének keretfeltételeit határozta meg, ugyanakkor a kifizetési feltételek teljesítését a járásbíró elnöke állapíthatja meg az összes körülmény mérlegelésével.

Az állami közjegyzői állások megüresedését sokszor az okozta, hogy a megyei bíróságok elnökei a szabad bírói állásokat közjegyzők bíróné választásával töltötték be. Így több alkalommal is a közjegyzők csak pár hónapot töltöttek ezen a területen. A közjegyzői állás presztízsére káros gyakorlaton a minisztérium csak kevés sikerrel tudott változtatni. A megyei elnökök inkább felvállalták, hogy közjegyzői állásokat szüntetnek meg, illetve tartósan üresen marad egy-egy közjegyzői hely, minthogy az ítélezési tevékenység folyamatossága megszakadjon.

Az 1984-ben kiadott közjegyzői rendtartás törölte az államosított közjegyzők nevéből az „állami” szót, így a címetáblákon, a pecséteken és a nyomtatványokon is cserélni kellett a feliratokat. Ez azonban csak formai jellegű intézkedés volt, mert a jogszabály az intézmény lényegén nem változtatott.

A végrehajtási törvény hatálybalépése radikálisan megnövelte a közjegyzők munkaterheit. Az ország legtöbb bíróságán a folyamatban lévő közjegyzői ügyek száma meghaladta a hagyatéki ügyek mennyiségét. Így a Balassagyarmati Megyei Bíróság elnöke felvetette az országos vezetői értekezleten, hogy arányosítsák a bírósági végrehajtói és a közjegyzői állások számát. A minisztérium ugyanakkor arra helyezte a hangsúlyt, hogy elsősorban a még betöltetlen közjegyzői állásokra kell a közjegyzőket kinevezni, mert csak akkor lehet majd látni a tényleges szakemberhiányt a közjegyzői területen. Ehhez az állásponthoz csatlakozott a megyei bírósági elnökök többsége is, így az átszervezési intézkedés elmaradt.³⁶

³⁶ *Közjegyzőkkel kapcsolatos jelentés*, 32.265/1970. IM III/2., 1970. július 1., 11.; *Közjegyzői okirat készítése után járó prémium feltételeinek vizsgálata*, 32.097/1974. IM III/2., 1974. június 28., 3.; *Feljegyzés* (Pallósi Gizella), 20.442/2/1977. IM II/1., 1977. december 30., 2.; *A közjegyző elnevezések és az ezzel kapcsolatos intézkedések*, 30.553/1984. IM III/2., 1984. július 10., 2.; *A végrehajtói és közjegyzői létszám arányosítása az új végrehajtási jogszabályok figyelembevételével*. 33.080/1984. IM III/2., 86. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-s.

5. AZ UTOLSÓ SZOCIALISTA KÖZJEGYZŐI RENDTARTÁS KODIFIKÁCIÓS MUNKÁLATAI

Az állami közjegyzőkről és a közjegyzői hatáskörbe utalt eljárásról szóló utasítás újraszabályozására Pallósi Gizella javaslatára Böör Péter főosztályvezető tett indítványt. Az ezt szabályozó 50/1954. (IK 20.) IM utasítás korszerű jogszabállyal való felváltásának indoka – az elavultságán kívül – az volt, hogy az 1974. évi 24. tvr. szerint állampolgárok jogait vagy kötelezettségeit közvetlenül érintő rendelkezést nem lehetett utasítás formájában kiadni.

A minisztérium a közjegyzői rendtartás téziseinek kidolgozására egy kodifikációs bizottságot állított fel, amelynek tagjai gyakorló közjegyzők és bírák (volt közjegyzők) voltak. A közjegyzői szervezet és hatáskör téziseit Lencsés Gyuláné szekszárdi megyei bírósági elnökhelyettes, a közjegyzői okiratok témáját Kószó István szegedi megyei bírósági bíró, a tanúsítványokat Perczel Rita mohácsi állami közjegyző, a váltóóvás kérdéseit Bókai Judit budapesti állami közjegyző, míg az okiratok és értékpapírok megsemmisítési eljárását Kerék Lajosné kecskeméti állami közjegyző tekintette át.

A kodifikációs bizottság tagjai a munka felgyorsítása érdekében értekezletet is tartottak a minisztériumban 1979. október 25-én. Kószó István a közjegyzői okiratok újraszabályozása keretében javasolta, hogy egyszerűsítsék a közjegyző nevét, mivel minden közjegyző csak „állami” lehet, így elegendő a tisztség megjelölésére a közjegyző elnevezés. A fogyasztó személyek közjegyzői okiratai és végrendeleteik elkészítése tekintetében indítványozta, hogy az új szabályozás kerüljön összhangba a Ptk. rendelkezéseivel. A közokirati hatályú letétbe helyezés szabályainak egyszerűsítésére olyan javaslatot tett, hogy csak a magánokirat letételének időpontjától legyen olyan hatálya az iratnak, mint a közjegyzői okiratnak.

Lencsés Gyuláné a közjegyzői szervezet és hatáskör tárgyában azt javasolta, hogy a közjegyző pecsétje a népköztársaság megjelölésén kívül tartalmazza a járási, városi vagy kerületi megnevezést és a közjegyző szót. A közjegyzői összeférhetlenség szabályait a bírói szervezeti törvény rendelkezéseivel összhangban szabta volna meg. A közjegyzők felügyelete pedig megoszlott volna a járásbíróság, a megyei bíróság és a minisztérium között. A közjegyző akadályoztatása esetén a közjegyzői feladatokat a bíróság látta volna el.

Perczel Rita a tanúsítványok területén külön nevesítette volna a tárgynyeremény-, valamint a totó-lottó sorsolásokat. A váltóóvásokkal kapcsolatban megjegyezte, hogy azok szabályozását a tanúsítványi részben lenne célszerű elhelyezni. Az életbenléti eljárás szabályainak szigorítását javasolta. A nyilatkozat, értesítés szabályainak szigorítását is szorgalmazta, mivel a közjegyző felelőssége csak az általa végzett eljárási cselekményekre terjedt ki.

Bókai Judit a váltóóvás szabályozásának gyakorlati szükségességére hívta fel a figyelmet, mivel a váltóóvás anyagi szabályait az 1/1965. (I. 24.) IM rendelet, míg az óváskönyv vezetési szabályait a Bírósági Ügyviteli Szabályok (BÜSZ) tartalmazta. Konkrét szövegezési javaslatot tett a váltóóvás eljárási szabályaira. Felhívta a figyelmet arra, hogy összhangba

kell hozni a közjegyzői rendtartást a bírói törvény rendelkezéseivel, és egyes ügyviteli kérdéseket a BÜSZ-ben kell elhelyezni.

Kerék Lajosné javasolta, hogy a takaréketétkönyvek és értékpapírok megsemmisítésére megszabott egyéves határidőt közelítsék a fenntartásos betétkönyvek megsemmisítésére irányadó harmincnapos határidőhöz.³⁷

A kodifikációs munkában a minisztérium Törvényelőkészítő és Bírósági Főosztálya, valamint a Budapesti Állami Közjegyzők Irodája vett részt. Az általános részt Róth Pálné, a közjegyzői okiratokra vonatkozó részt Pallósi Gizella, a tanúsítványokra és az egyéb nemperes eljárásokra vonatkozó részeket pedig Szolcsánszky Vilmos dolgozta ki.

1980. április 14-én a minisztérium elkészítette az első rendelettervezetet a közjegyzőkről és a közjegyzői hatáskörbe tartozó eljárásokról. Ezt a tervezetet még csak szűk szakmai körben vitatták meg. Véleményezésre az 1980. június 26-ai jogszabálytervezetet küldték meg a megyei bíróságok vezetőinek azzal, hogy gyűjtsék össze a területükön dolgozó, érintett közjegyzők észrevételeit.

A Pest megyei közjegyzők azt javasolták, hogy a közjegyzői okirat felolvasását csak akkor rendelje el a jogszabályalkotó, ha az okirat írásba foglalása nem gépbe diktálással történik. Nem tartották indokoltnak azt sem, hogy a végintézkedés közjegyzői okiratba foglalásánál bizalmi személy szerepeljen. A székesfehérvári közjegyzők észrevételeikben azt hangsúlyozták, hogy a végintézkedés közjegyzői okiratba foglalásánál a közjegyző győződjön meg az örökhatályú végrendelezési képességéről. A győri közjegyzők az írástudatlan vagy írásképtelen végrendelezők esetén ügyleti tanúk alkalmazását tartották szükségesnek.³⁸

A legrészletesebb szakmai véleményt a Budapesti Állami Közjegyzők Irodája nevében Szolcsánszky Vilmos vezető közjegyző adta. Javasolta, hogy az 1954. évi II. tv. 21. §-át is tüntessék fel az igazságügyi minisztert a közjegyzői szabályozás kiadására feljogosító jogszabályhelyek között. Mivel a közjegyzőhelyettes intézménye a népi demokratikus jogalkalmazás során fokozatosan megszűnt, a tervezetből az erre való hivatkozás törlését kérte.

A Budapesti Állami Közjegyzők Irodája a közjegyzői ügyvitel szabályait kívánta egyszerűsíteni, amikor a helyszíni eljárás során a jegyzőkönyv felvételének mellőzését indítványozta. Álláspontjuk indokolása szerint mind az okiratból, mind a tanúsítványból kiténik, hogy a közjegyző helyszínen járt el, ezért szükségtelen további okirat elkészítése. Kiegészítésképpen javasolták annak meghatározását, hogy a közjegyző a megtagadó határozatot mikor köteles kiadni, és ez milyen jogorvoslati kérelemmel támadható meg. Az ügyfélazonosító adatok között csak a lakóhely és a személyi igazolványszám feltüntetését írta elő a tervezet, mivel az egyéb szükséges adatokat az okirat ügyleti része szükség szerint tartalmazza. Ezzel azonban a Budapesti Állami Közjegyzők Irodája szerint nem lehetett egyetérteni, hiszen az okirat bevezető részének kell tartalmaznia taxatív a jogszabály által megkövetelt adatokat. Az addigi közjegyzői gyakorlat fenntartásával javasolták, hogy

³⁷ Az állami közjegyzőkről szóló jogszabály újraszabályozása, 33.072/1978. IM III/2., 40. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-s.

³⁸ Az állami közjegyzőkről szóló jogszabály újraszabályozása, 33.072/1980. IM III/2., 1980. április 14., június 26-i tervezetek és azok észrevételei, 42. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-s.

a közjegyzői okirat kézírással is készülhessen, amit különösen a helyszíni eljárás indokolt. A korabeli közjegyzői gyakorlatban problémát okozott az írásbeli magánvégrendelet letétbe helyezési szabályainak kidolgozatlansága, ezért a letétbe helyezés tartalmi és formai szabályainak kidolgozását sürgették. Végül, a Budapesti Állami Közjegyzők Irodája létesítését előíró, már elavult jogszabályok hatályon kívül helyezését kérték.³⁹

A harmadik közjegyzői rendtartás az eredetileg kitűzött időpontban, 1981. január 1-jén – ma már megállapíthatatlan okok miatt – nem lépett hatályba. A Bírósági Főosztály azonban 1981. január 7-ei feljegyzésében jelezte a Törvényelőkészítő Főosztálynak, hogy továbbra is ragaszkodik a közjegyzői rendtartás rendeleti szabályozásához. Ezért 1982. március 25-ei dátummal kidolgozták a közjegyzőkre vonatkozó szabályozás harmadik tervezetét, amelyet megküldtek további véleményezésre a Belügyminisztérium, a Külügyminisztérium, a Külkereskedelmi Minisztérium, a Legfelsőbb Bíróság, a Legfőbb Ügyészség, a Minisztertanács Tanácsi Hivatala, a Pénzügyminisztérium, a Szövetkezetek Országos Szövetsége, Szakszervezetek Országos Tanácsa, a Magyar Nemzeti Bank, a Mezőgazdasági és Élelmezési Minisztérium, valamint az Országos Takarékpénztár részére.

A Külügyminisztérium képviselőjében Hollai Imre miniszterhelyettes azt kérte, hogy a külképviseletek közjegyzői jogköre is kapjon szabályozást a rendtartásban.⁴⁰ Az OTP szerette volna elérni a közokirati kényszer bevezetését a vakok és írástudatlanok esetében, valamint a személyazonosság tanúsítását tartalmazó jogügyleteknél. Az Igazságügyi Minisztérium ettől mereven elzárkózott, arra hivatkozott, hogy közjegyzői kényszer nem mondhat ki. Ez az álláspont dogmatikailag nem magyarázható, ugyanakkor a tényleges indokot ma már nem lehet kideríteni, mivel az OTP képviselőjével telefonon közölték (!) az elutasító véleményt. A Legfelsőbb Bíróság elnöke, Szilbereky Jenő általában egyetértett a közjegyzőkre vonatkozó szabályozással, de felhívta a figyelmet arra, hogy a végrendeletekkel kapcsolatos közjegyzői feladatokat három jogszabály fogja szabályozni, ami megfogja nehezíteni a jogalkalmazást.⁴¹

A Törvényelőkészítő Főosztály megküldte a miniszternek a rendelet tervezetét, amit kiadásra javasolt.⁴² Ezt követően a tervezetet Borbándi Jánosnak, a Minisztertanács elnökhelyettesének továbbították. Miután a közjegyzőkről és egyes közjegyzői eljárásokról

³⁹ A BÁKI észrevételei, dr. Szolcsánszky Vilmos, 5. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-s.

⁴⁰ KÜM 1982. február 15-ei levél, 40.221/1980. IM IV/3., 1. In: IM iratai, MNL-OL-XIX-E-1-C.

⁴¹ A Legfelsőbb Bíróság elnökének levele az igazságügyi miniszterhez, 40.221/1980. IM IV/3., 1982. február 12., 1. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-C.

⁴² „Feljegyzés Miniszter elvtárs részére. Törvényelőkészítő Főosztály, Budapest, 1983. december 28. Aláírás nélkül, 1. p. Tárgy: Rendelet tervezete. Jelenleg a közjegyzőkről és a közjegyzői hatásköréről, valamint eljárásról az 50/1954. (IK 20.) IM utasítás rendelkezik. A tervezet IM rendeletként készült. A hatályos rendelkezéssel ellentétben nem tartalmaz ügyviteli jellegű intézkedéseket, továbbá mellőzi a magasabb szintű jogszabályban rendezett kérdéseket. Ezeket túlmenően több egyszerűsítő rendelkezést is tartalmaz, így például mellőzi a tanúk közreműködését a közjegyzői okiratoknál. A tervezet rendelkezést tartalmaz arra vonatkozóan is, hogy devizahatósági engedélyhez kötött okiratot a közjegyző elkészíthet, azonban a felek részére az okirat csak a devizahatósági engedély megérkezése után adható ki. A tervezetet korábban valamennyi megyei bíróság megkapta, az általuk tett érdemi észrevételeket a tervezetbe bedolgoztuk.” 40.932/1983. IM IV/3. In: IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-C.

szóló igazságügyi miniszteri rendelet szövegét Borbándi láttamozta, a rendelet megjelent az *Igazságügyi Közlönyben*, és 1984. április 1-jén hatályba lépett.⁴³

Az állami közjegyzők rendtartását a rendszerváltozást követően újból megszervezett polgári közjegyzőséget létesítő törvény helyezte hatályon kívül. Az utolsó szocialista közjegyzői rendtartás az eredeti szovjet mintától már nagymértékben eltávolodott és figyelembe vette a magyar sajátosságokat, mégis – az államosított közjegyzőség keretein belül maradva – próbálta konzerválni a közjegyzőség helyzetét, miközben a szocialista társadalom gazdasági rendszerében egyre inkább utat törtek a másodlagos gazdasági rendszer elemei (háztáji gazdaság, vállalati gazdasági munkaközösségek). Ugyanakkor nem tudta feloldani a közjegyzők szerepének másodlagosságát az igazságszolgáltatás rendszerében. Ennek megoldására csak az 1987-ben meginduló közjegyzői reform keretében került sor.

⁴³ 1/1984. (II. 29.) IM rendelet a közjegyzőkről és egyes közjegyzői eljárásokról, *Igazságügyi Közlöny*, 1984/4, 104–108.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. 1979. évi 18. tvr. és 14/1979. (IX. 17.) IM rendelet a bírósági végrehajtásról. In: szerk. VIDA István: *A bírósági végrehajtás szabályai (A Legfelsőbb Bíróság állásfoglalásaival)*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983.
2. A Budapesti Fővárosi Bíróság elnöke, Összefoglaló jelentések 1956–1957. In: *Igazságügyi minisztérium iratai 1956–1957*, IM iratai, MNL-OL XIX-E-1-9-1.
3. BÁNYAI Mihály: Az örökség visszautasítása, *Magyar Jog*, 1965/5.
4. BÁNYAI Mihály: A hagyatéki eljárás egyes kérdései, *Magyar Jog és Külföldi Szemle*, 1975/1, 38–40.
5. Szerk. BÁNYAI Mihály – SZOLCSÁNSZKY Vilmos: *Közjegyzői iratmintatár*, IM Oktatási Osztály, Budapest, 1966, 64.
6. Igazságügyi Minisztérium iratai (1962–1988), Magyar Nemzeti Levéltár- Országos Levéltára XIX.-E-1-9-1, XIX-E-1-s
7. *Közjegyzői iratmintatár kiegészítése*, Budapest, 1969.
8. Szerk. RÉVÉSZ Béla: *Iratok az Igazságügyi Minisztérium történetéből 1944–1990*, Igazságügyi Minisztérium – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2016, II. kötet, 1957–1977.
9. ROMSICS Ignác: *Magyarország története a XX. században*, Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
10. 1/1984. (II. 29) IM számú rendelet a közjegyzőkről és egyes közjegyzői eljárásokról, *Igazságügyi Közlöny*, 1984/4, 104–108.
11. Szerk. VIDA István: *A bírósági végrehajtás szabályai (A Legfelsőbb Bíróság állásfoglalásaival)*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983.
12. ZINNER Tibor: *Megfogyva és megtörve. Évtizedek és tizedelékek a jogszolgáltatásban 1918–1962*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2005.

Dr. Rokolya Gábor, PhD, (gabor.rokolya@gmail.com) közjegyző, a nemperes igazságszolgáltatás gyakorlása mellett jogtörténeti kutatásokkal foglalkozik. Kutatási szakterülete az igazságügyi hivatásrendek történetén belül a magyar közhitelesség, kiemelten a közjegyzői intézmény története. 2012-ben a Deák Ferenc Doktori Iskolában szerezte meg a PhD-fokozatot *A közjegyzői intézmény fejlődése a polgári korban* című értekezése megvédésével. A szakirodalmi munkásságát kiegészíti, hogy óraadó tanár a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán.

Virág Edit

AZ ADÓHATÓSÁG SZANKCIÓS JELLEGŰ ELJÁRÁSAI FIZETÉSKÉPTELENSÉG ESETÉN

The Winding-up Proceedings of the IRA in Cases of Insolvency

Dr. Virág Edit felszámolóbiztos, Mátrix Audit Kft., virag.edit.virag@gmail.com

Több évtizedes felszámolóbiztosi munkám során több felszámolási eljárást, csődeljárást folytattam le, valamint közreműködtem végelszámolási eljárásokban. Az így megszerzett gyakorlati tapasztalatok is azt bizonyítják, hogy a tönkrement, fizetésképtelen gazdasági szereplők rendkívül rossz hatással vannak hazánk gazdasági mutatóira, és a nagyszámú felszámolási eljárások során a felelősségre vonások hatékonysága még mindig messze elmarad a várttól. Azt, hogy a gazdasági társaságok milyen biztonsággal tudnak részt venni a társadalmi fejlődésben, jelentősen befolyásolja az, hogy milyen szankciók alkalmazhatók jogsértések esetén.

Munkásságom során tanulmányoztam a hazai közszektor fizetésképtelenségi jogát közjogi kapcsolódása tekintetében, amelynek keretében a kutatási témámhoz kapcsolódóan vizsgáltam az adóhatósági eljárások és a fizetésképtelenségi jog kapcsolatát. Kutatásom nem a törvényszövegek összetetését tűzte ki célul, az csak alapul szolgált annak, hogy számba véve a jelentősebb változásokat vizsgálja az adóhatóság mint hazai közszektor végrehajtási cselekményeit és a fizetésképtelenségi jog kapcsolatát. Megállapítható, hogy a felelősségre vonás és a kár megtérítésére való fizetési kötelezés szabályai fokozatosan alakultak ki, amely szabályok gyakorlati alkalmazása is folyamatosan szigorodott, szigorodik.

KULCSSZAVAK:

adós, adótartozás, árverés, behajtás, közigazgatás, kénysztörlesztés, végrehajtás.

During my decades-long liquidation commission, I had several winding-up proceedings, I have been subject to bankruptcy proceedings and I have contributed to liquidation procedures. The practical experience gained thus proves that the ruined, insolvent economic operators have a very bad impact on our economic indicators and the efficiency of accountability in the large number of winding-up proceedings is still far behind. The degree to which companies

are able to participate in social development has a significant impact on what sanctions can be applied in case of infringements.

I did my research in domestic public law and the connection between insolvency law. During my research in this subject I reviewed my project's relation to the Inland Revenue Authority (IRA) and insolvency law. My investigation was not about the act of the law, it is only based on the major changes of the IRA, like the relation of the domestic law and the insolvency law. It can be established that the rules of liability and the obligation to pay compensation for damage have gradually evolved the rules which are also being applied more and more tightly.

KEYWORDS:

auction, collection of taxes, debtor, forced cancellation, implementation, public administration, taxdept

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Napjainkra felértékelődött a gazdaság szerepe, a hatóságok és az egyének fontossága a gazdasági életben. Az állam a gazdaság rendjét jogszabályokkal és az állami irányítás egyéb jogi eszközeivel védi. Azzal szemben, aki az így lefektetett szabályokat megszegi, szankciót alkalmaz. Jelen írásom elsősorban azzal a céllal íródik, hogy röviden bemutassa a hazai közszektor és a fizetéseképtelenségi jog jelen közjogi kapcsolódását, amelynek keretében vizsgálja az adóhatóság behajtási eljárás lehetőségeit (például végrehajtási eljárás, szankciós jellegű eljárások).

Mivel az állami költségvetés legnagyobb bevételi forrásai az adók, ezért egy társadalom sem működhet adóbevételek nélkül. Az adóhatóság egyik alapfeladata, hogy a törvényben előírt adók folyamatos beszedését biztosítsa. Elsősorban az *önadózás elve* érvényesül, mivel az adóalanyok fizetendő adójukat saját maguk számolják ki, valamint azt meghatározott időszakonként bevallják és megfizetik. Az önadózás rendszere azonban nem minden esetben párosul a kötelezettség állami kényszert nélkülöző teljesítésével, ezért előtérbe kerül a *behajtási tevékenység*. Az adót törvényben előírt időpontban, azaz esedékességkor, ha pedig az adóhatóság határozattal állapítja meg azt, annak jogerőre emelkedésétől számítottan kell megfizetni. Ha az adózó ezt elmulasztja megtenni, adótartozása keletkezik. Az adóhatóság mindent megtesz, hogy a tartozást az adózó megfizesse. Kényszerintézkedéseket alkalmaz, fizetéseképtelenségi eljárásokban működik közre, és egyéb eszközökkel (például fizetési könnyítéssel) ösztönzi az adózót a teljesítésre. Az adórendszer egyaránt érinti a természetes és a jogi személyeket, ebből a tanulmányom kifejezetten ez utóbbiakat érinti.

Az adóhatóságnak a tartozások behajtása érdekében, a következő törvényes eszközök állnak rendelkezésére. Egyrészt, kérelemre fizetési könnyítést engedélyez (például fizetési halasztást, részletfizetést), illetve méltányosságból részben vagy egészben elengedheti az adózók késedelmi pótlékban és bírságban fennálló tartozását. A fizetési kedvezmények alkalmazásának szabályait az új adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (továbbiakban: Art.) szabályozza, amely 2018. január 1-jével lépett hatályba. Az adóigazgatás rendjének megújítása alapvetően azt célozta, hogy általánosságban az adóhatóság ügyfélközpontú szolgáltatást nyújtson, segítse az adózókat kötelezettségeik teljesítésében. 2018-tól az eddigi egységes kódexjellegű szabályozás helyett azonban több törvény rögzíti, hogy az egyes adózási kérdésekben az adózókat és az adóhatóságokat milyen jogok illetik meg és milyen kötelezettségek terhelik, így a végrehajtási szabályokat is külön törvényben kereshetjük. Azaz, az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. számú törvényben (továbbiakban: Avt.). Az önálló adóvégrehajtásra vonatkozó törvény létjogosultságát az állami adó- és vámhatóság általános közigazgatási végrehajtó hatósággá történő kijelölése indokolta.

Másrészt, a végrehajtási cselekményekre a fenti szabályozásokkal összhangban a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényben (továbbiakban: Vht.) rögzített szabályokat is alkalmazni kell.

2. AZ ADÓHATÓSÁG BEHAJTÁSI (VÉGREHAJTÁSI) TEVÉKENYSÉGE

Az adóztatás célja a törvényben előírt adók folyamatos beszedésének biztosítása, az önadózási fegyelem erősítése, amely azonban csak nyugodtabb, biztonságosabb gazdasági életben valósulhat meg. Így a behajtási tevékenység a magyar gazdasági fejlődés jelenlegi szakaszában döntő szerephez jut.

A gazdálkodók és a magánszemélyek adósságát a hátralék nagysága alapján mérik. A működő gazdálkodók vonatkozásában 50 millió Ft feletti hátralékkal havonta legfeljebb pár adózó rendelkezik, míg az 1 millió Ft alatti hátralékkal rendelkezők száma a tízezerhez közelít.¹

Az értékhatárok meghatározzák a tartozás beszedési módját. A 10–50 millió Ft közötti, illetve az 50 millió Ft feletti hátralékkal rendelkező adózók, tekintettel azok „csekély” számára, minden esetben számíthatnak az adóhatóság kényszerintézkedésére. Az 1 millió Ft alatti hátralékkal rendelkező gazdálkodók viszont, általában csak átmeneti fizetési nehézséggel küzdenek, és általában tartozásukat még a végrehajtás megindítása előtt megfizetik, vagy fizetési kedvezmény igénybevételével rendezik. Amennyiben tartozásukat mégsem rendezik, és az hosszabb ideig fennáll, az adóhatóság behajtási tevékenységét nem kerülhetik el.

A végrehajtásra vonatkozó jogszabályok folyamatosan módosultak. A cél minden esetben a minél hatékonyabb végrehajtás, az adóból származó bevételek növelése, az úgynevezett „kiskapuk” csökkentése, megszüntetése. Az adótartozás behajtása érdekében az adóhatóság *végrehajtható okirat*² alapján intézkedik. Az Art. taxatív módon sorolja fel a végrehajtható okiratokat, amely lehet a fizetési kötelezettséget megállapító jogerős hatósági határozat, mint például utólagos adómegállapítás során hozott határozat, vagy bírságot, költséget megállapító határozat, valamint a járulékok vonatkozásában a visszafizetési és megtérítési kötelezettséget előíró határozatok. Továbbá ilyen okiratnak számít, önadózás esetén a fizetendő adót, adóelőleget tartalmazó bevallás, a behajtási eljárás során a behajtást kérő megkeresése, az adózóval közölt adóhatósági adó megállapítás, a bírósági eljárási illetéket megállapító bírósági határozat és az egészségügyi szolgáltatási járulékkötelezettséget tartalmazó bejelentés. Viszont az adótartozásra nem indítható végrehajtás, ha az adótartozás elévült, szünetelés vagy felfüggesztés alatt áll.

A végrehajtás megindítására az adós székhelye szerinti adóhatóság illetékes. Az adóhatóság végrehajtási cselekményei a hatósági átutalási megbízás, az ingófoglalás, az ingatlanvégrehajítás, az árverés lefolytatása és a fizetéseképtelenségi eljárás megindítása.³

¹ Az 1 millió Ft alatti hátralékkal rendelkező adózók beazonosítása és a végrehajtás megindítása a nagy szám miatt sok esetben csak részben történik meg.

² Nem minősülnek azonban végrehajtható okiratnak a fizetési könnyítést engedélyező határozatok, mivel azok csak a korábban végrehajtható okiraton alapuló fizetési kötelezettségek esedékességének a megváltoztatására irányulnak.

³ https://nav.gov.hu/data/cms432095/56_sz_fuzet_A_vegrehajitasi_eljaras_alapvet_szabalyai.pdf, 2., 3. (A letöltés dátuma: 2015. 05. 10.).

A jelenlegi szabályozás a *hatósági átutalási megbízást* (korábbi néven azonnali beszédségi megbízást, inkasszót) a többi végrehajtási cselekmény közé helyezi, nem rangsorolja azokat, ugyanis korábban a végrehajtás ezen megbízással indult, és csak annak sikertelensége esetén került sor más végrehajtási cselekményekre. A hatósági átutalási megbízás benyújtása a pénzforgalom lebonyolításáról szóló 35/2017. (XII. 14.) MNB rendelet 30. §-a alapján történik, amely szerint a hatósági átutalási megbízás adattartalmát a kedvezményezett fizetési számláját vezető pénzforgalmi szolgáltató továbbítja a fizető fél fizetési számláját vezető pénzforgalmi szolgáltatóhoz, amelyről a pénzforgalmi szolgáltató előzetesen nem értesítheti a fizető fél számlatulajdonost.⁴

Az *ingófoglalás* korábbi szabályozása szerint az adóhatóság – amennyiben az inkasszó kibocsátása nem vezetett eredményre – először ingóvégrehajtást foganatosított, és csak annak eredménytelensége esetén lehetett az ingatlan-végrehajtást elrendelni. A hatályos szabályozás nem köt ki ilyen sorrendet. Azonban, ha az adóhatóság egyidejűleg kezdeményez ingófoglalást és ingatlan-végrehajtást is, úgy az ingatlan értékesítésére, csak az ingóvégrehajtás eredménytelensége esetén kerülhet sor. Az ingóvégrehajtás megkezdése előtt a végrehajtó a foglalás helyszínén köteles felhívni az adóst az önkéntes teljesítésre. Az önkéntes teljesítés elmaradása esetén a végrehajtó nyomban megkezdheti a foglalást. Az adós távollétével nem akadályozhatja meg az ingóvégrehajtást, azonban a foglalást lehetőség szerint az adós jelenlétében kell elvégezni. A végrehajtó viszont csak az adós tulajdonában lévő ingóságokat foglalhatja le. Olyan esetekben, ha az adós a birtokában, használatában álló vagyontárgyról azt állítja, hogy az nem a tulajdona, hanem más jogcímen (például bérlet, bízomány stb.) használja, vagy tartja őrizetében, ennek bizonyítására az adóst fel kell hívni. Amennyiben igazolni nem tudja, a vagyontárgy lefoglalható, a tulajdonosként megjelölt érdekeltet pedig a foglalási jegyzőkönyvben kell tájékoztatni az igényper⁵ lehetőségéről. Rögzíteni kell, hogy mely vagyontárgyat terheli zálogjog. Viszont ez csak akkor jelent kielégítési elsőbbséget, ha azt közjegyző előtt kötötték, és az a Magyar Országos Közjegyzői Okirat hitelbiztosítéki nyilvántartásába (2014. március 14-ét megelőzően a MOKK zálogjogi nyilvántartásába) be van jegyezve. A végrehajtó az ingófoglalásról jegyzőkönyvet készít, még akkor is, ha nincs lefoglalható vagyontárgy, azaz nemleges a foglalás. A foglalási jegyzőkönyvbe rögzítik tételesen és részletesen a lefoglalt vagyontárgyakat és azok becsértékét. A végrehajtó a lefoglalt ingóság értékét becsléssel állapítja meg, amelynek alapja a forgalmi érték és nem az adott tárgyi eszköz könyv szerinti értéke. Ha a felek a becsértékben megállapodtak, az az irányadó, azonban elvileg szakértő becsüs alkalmazása is lehetséges. A foglalási jegyzőkönyvben meg kell jelölni továbbá azon eszközöket, amelyek végrehajtás alá vonását azok elavultsága, forgalomképtelensége miatt a végrehajtó mellőzte. Rögzíteni kell

⁴ <http://acton.hu/hu/hatosagi-atutalasi-megbizas>, 1. (A letöltés dátuma: 2018. 07. 31.).

⁵ A végrehajtási igényper speciális jogintézmény, amely tulajdonképpen a lefoglalt vagyontárgy feloldására irányuló jogorvoslati forma. Az ingóság tulajdonjogát a felperesnek kell igazolnia. Nem tarthat igényt a lefoglalt vagyontárgyra, tehát nem indíthat igénypert az, aki a tartozásért az adóssal egy sorban felel.

továbbá a végrehajtás alól mentes vagyontárgyakat, vagylagos mentesség esetén pedig azt is, hogy az adós választotta a mentesen hagyott ingóságot.⁶

A lefoglalt ingóságot árverésen kell értékesíteni, amely megtartható a bírósági árverési csarnokban, a bíróság épületében, az adós lakásán, a foglalás helyén, vagy az ingóság őrzésének helyén. Az árverést a végrehajtó árverési hirdetéssel tüzi ki, amelyben feltünteti a felek nevét, az árverés helyét és idejét, az árverésre kerülő ingóságokat és becsértéküket, valamint a becsérték 2%-ának megfelelő licitküszöböt, és azt, hogy az ingóságokat az árverés előtt hol és mikor lehet megnézni. Az árverési hirdetményt kézbesíteni kell a feleknek, valamint az árverés helye szerinti községi, városi, fővárosi kerületi jegyzőnek. Az árverési hirdetményt közzé kell tenni az elektronikus árverési hirdetmények nyilvántartásában is.

Az árverező személyesen vagy megbízottja, illetve képviselője útján árverezhet. A végrehajtó közli az ingóság becsértékét (a kikiáltási árat), és felhívást tesz az ajánlatok megtételére. A vételi ajánlat akkor érvényes, ha az legalább a licitküszöb összegével meghaladja az előzőleg tett vételi ajánlatot. Ha a felajánlott vételár nem éri el a kikiáltási árat, azt fokozatosan lejjebb kell szállítani a becsérték 35%-áig.⁷ Addig kell folytatni, míg ajánlatot tesznek. Ha nincs további ajánlat, a felajánlott legmagasabb vételár háromszori kikiáltása után kijelentik, hogy az ingóságot a legtöbbet ajánló megvette. Az árverező a vételi ajánlatot nem vonhatja vissza.

Amennyiben az első árverés sikertelen, az ingóságokat a második és harmadik árverésen egyenként kell értékesíteni. A legtöbbet ajánló köteles a teljes vételárat készpénzben azonnal kifizetni. Ha nem fizette ki, nyomban tovább kell árverezni, azonban a fizetést elmulasztó nem vehet tovább részt. Ha ekkor alacsonyabb áron vették meg a két ár közötti különbözetet a fizetést elmulasztó köteles azonnal megtéríteni, vagy a végrehajtó végzéssel kötelezi a különbözet megtérítésére. Az árverésről a végrehajtó árverési jegyzőkönyvet készít, amelyet az árverési vevő is aláírásával látja el.⁸

A végrehajtó *elektronikus árverés* útján értékesíti a végrehajtást kérő kérelmére a 100 ezer Ft-ot elérő becsértékű ingóságot, ha a szállítási és tárolási költségeket a végrehajtást kérő megelőlegezte, és amelynek őrzése vagy tárolása egyébként biztosított. Valamint azt az üzletrészt és értékpapírt, amely értékesítésére törvény árverés tartását írja elő. Viszont nem tartható elektronikus árverés romlandó dolgok értékesítésére.

Az ingatlan-végrehajtás általános szabályai szerint az adós tulajdonában levő ingatlant az ingatlan jellegére, művelési ágára és az ingatlant terhelő jogra vagy tilalomra, továbbá az ingatlanhoz kapcsolódó, az ingatlan-nyilvántartásba feljegyzett tényekre tekintet nélkül végrehajtás alá lehet vonni. Viszont mentes a végrehajtás alól az az ingatlan,⁹ amelyet egy

⁶ https://nav.gov.hu/data/cms432095/56_sz_fuzet_A_vegrehajtasi_eljaras_alapvet_szabalyai.pdf, 11. (A letöltés dátuma: 2015. 05. 10.).

⁷ A lefoglalt gépjármű vételárát csak olyan összegre lehet leszállítani, amelyből a végrehajtás előrelátható költségei fedezhető.

⁸ <http://cegvezetokklubja.hu/2009/07/7-vegrehajtás-ingatlanra/>, 7.8. pont (A letöltés dátuma: 2015. 05. 10.).

⁹ Az a vagyron, amelyet az adós az állami vagyonkezelő szervezettel kötött szerződés alapján kezel, vagy az állami tulajdonban álló erdő, természetvédelmi oltalom alatt álló földterület, műemlék, vízgazdálkodási társulatok kezelésében lévő vizek stb.

későbbi felszámolási eljárás során nem lehet az adós vagyonához tartozóként figyelembe venni. Amennyiben az ingatlan a végrehajtásba bevonható, úgy a végrehajtó a végrehajthatói okiratban rögzített ingatlanadatok alapján az ingatlan lefoglalása végett megkeresi az ingatlanügyi hatóságot, hogy a végrehajtási jogot jegyezze be az ingatlan-nyilvántartásba. Egyúttal felhívja az ingatlanügyi hatóságot, hogy a végrehajtási jog bejegyzésével kapcsolatos határozatának megküldésével együtt tájékoztassa azoknak a nevről és lakóhelyéről (székhelyéről), akiknek az ingatlanra vonatkozólag az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joguk van, valamint a lefoglalt ingatlant érintően tájékoztassa a földhasználati nyilvántartásba bejegyzett földhasználat jogcíméről és annak időtartamáról. A foglalás, a végrehajtási jog bejegyzésével valósul meg. Az ingatlanügyi hatóság a végrehajtási jog bejegyzését soron kívül intézi el, amely bejegyzéséről szóló határozatát a végrehajtónak, a feleknek és azoknak kézbesíti, akiknek az ingatlanra vonatkozólag az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joguk van, egyúttal megadja a végrehajtónak a kért tájékoztatást.¹⁰

Az ingó- és ingatlanárverési hirdetmény elektronikus úton történő közzétételére és a vételi ajánlatok elektronikus úton történő megtételére a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara által működtetett, az interneten folyamatosan elérhető informatikai keretrendszer (a továbbiakban: elektronikus árverési rendszer, EÁR) szolgál. A végrehajtó a rendszerbe történő bejegyzéshez hivatali elektronikus aláírást használ. Árverzőként történő belépésre az árverezők nyilvántartásába bejegyzett felhasználó jogosult az e célból megállapított és aktivált felhasználói nevének és jelszavának megadásával. Az árverési hirdetményt az elektronikus árverési hirdetmények nyilvántartásában teszi közzé, amely tartalmazza az árverési előleg és a legalacsonyabb vételár összegét, az árverés időtartamát és a vételi ajánlat megtételének módját, valamint a végrehajtói letéti számla számát, az ingóságának a rendelkezésre álló adatok szerinti leírását, és az ingóságról készült képfelvételt. Az elektronikus árverési hirdetmények nyilvántartása nyilvános, díjmentesen megtekinthető, és bármely személy vagy szervezet kérheti a felvételét. Az árverező az árverési hirdetménynek az elektronikus árverési hirdetmények nyilvántartásában történő közzétételét követően az árveréshez tartozó licitnapló lezárásáig az aktivált felhasználói nevének és jelszavának, valamint a vételi ajánlat összegének megadásával elektronikus úton vételi ajánlatot tehet az ingóságra. Ha az árverés a licitnapló automatikus lezárása előtt befejeződik, vagy már nem állnak fenn az ingóság árverési értékesítésének feltételei, a végrehajtó lezárja a licitnaplót, mely nyilvános és díjmentesen megtekinthető. A végrehajtó az árverés befejezését követően felhívja a nyertes árverési vevőt, az árverési jegyzőkönyv aláírása és a vételár kifizetése céljából, amennyiben ezt elmulasztja, előlegét elveszti.

¹⁰ https://nav.gov.hu/data/cms432095/56_sz_fuzet_A_vegrehajtasi_eljaras_alapvet_szabalyai.pdf, 13–15. (A letöltés dátuma: 2015. 05. 10.).

3. AZ ADÓHATÓSÁG SZANKCIÓS JELLEGŰ ELJÁRÁSAI FIZETÉSKÉPTELENSÉG ESETÉN

3.1. Adószám felfüggesztése, törlése

Az adóhatóság végrehajtási tevékenysége során szankciós eszközként alkalmazza az adószám felfüggesztést is, ami csak korlátozott tevékenység folytatását biztosítja az adózó számára, amíg a tartozását nem rendezi. Az adószám felfüggesztésével kell számolniuk azoknak, akik bevallási, vagy adófizetési kötelezettségüknek 365 napon belül – felszólítás ellenében – sem tesznek eleget. A felfüggesztő határozat jogerőre emelkedése után 180 nap elteltével az adóhivatal törli az adószámot, amennyiben az adózó továbbra sem teljesíti kötelezettségét. Viszont, ha az adózó az adószám törléséről szóló határozat jogerőre emelkedéséig teljesíti valamennyi bevallási és adófizetési kötelezettségét, úgy az adóhivatal az adószám-felfüggesztést megszünteti és a törlését visszavonja. Amennyiben – a felszámolás, végelszámolás alatt nem álló – adózó az adószámának felfüggesztését az elrendelő határozat jogerőre emelkedését követő 30 napon belül sem szüntette meg, és az adószám törlésére addig egyéb okból nem került sor, úgy az adóhatóság az adószámot határozattal törli, amelyről a cégbíróságot, illetve az adózó nyilvántartását vezető egyéb szervet a törülő határozat jogerőre emelkedése napját követő napon értesíti.

Az adószám törléséről szóló határozat ellen fellebbezésnek van helye, amely esetben az adószám felfüggesztés elleni jogorvoslati szabályokat kell alkalmazni, azzal az eltéréssel, hogy a fellebbezést a határozat közlésétől számított 8 napon belül lehet előterjeszteni. A fellebbezésnél meg kell vizsgálni, hogy jogszerű volt-e a törlés és van-e helye az adószám visszaállításának.¹¹ Az adóhatóság felfüggesztés nélkül azonnal törli az adózó adószámát, amennyiben a beszámoló letétbe helyezési, illetve közzétételi kötelezettségének, többszöri felhívás ellenére sem tesz eleget a megadott határidőig. Az adóhivatal a törlésről a cégbíróságot elektronikusan értesíti és kezdeményezi a cég megszüntnek nyilvánítását. A cégbíróság a társaságot – legkésőbb az adóhatóság értesítését követő 15 napon belül – megszüntnek nyilvánítja, amelyről végzést hoz. Azonban a megszüntnek nyilvánítás nem eredményezi a cég törlését, mivel a végzés jogerőre emelkedését követően a cégbíróságnak le kell folytatnia a kénysztörlési eljárást. A kénysztörlési eljárás a cég jogutód nélküli megszűnését eredményezi, amely a végelszámolási és a felszámolási eljárással ellentétben a cég visszafordíthatatlan megszűnésére irányul.¹²

3.2. Felszámolási eljárás kezdeményezése

Amennyiben a végrehajtási eljárás során a gazdasági társaságtól az adóhivatal a követelését behajtani nem tudja, abban az esetben intézkedést tesz a fizetésképtelenségi eljárás

¹¹ Például, amennyiben az ügyvezető problémás múltja miatt törlik a cég adószámát, akkor a jogszabály adta határidőn belül a korábbi ügyvezető leváltásával az új ügyvezető az adószámot visszaszerezheti.

¹² www.piacprofit.hu/kkv_cegblog/torlot-adoszam-van-visszaut/ (A letöltés dátuma: 2015. 06. 14.).

megindítására az adós székhelye szerint illetékes törvényszéken. Előterjeszti az adóssal szembeni követelését (összszerszerűség és jogcím megjelölésével) és azokat az iratokat, amelyekkel alátámasztja az előzőekben részletezett behajtás cselekményeinek sikertelenségét.

A gazdálkodókkal szemben kezdeményezett fizetésképtelenségi eljárást a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló (továbbiakban: Cstv.) 1991. évi XLIX. törvény szabályozza, amelynek célja, hogy a fizetésképtelen adós jogutód nélküli megszűnése során a hitelezők a törvényben meghatározott módon kielégítést nyerjenek. A törvényszék a kérelem benyújtásáról haladéktalanul értesíti az adóst, és az adós köteles nyilatkozni, hogy a kérelemben foglaltakat elismeri-e. Amennyiben az adós határidőn belül a bíróságnak nem nyilatkozik, a fizetésképtelenség tényét vélelmezni kell. A bíróság megvizsgálja az adós fizetésképtelenségét, amelynek keretében az adós kérelmére a tartozás kiegyenlítésére legfeljebb 45 napos határidőt engedélyezhet.

A fizetésképtelenség megállapítására akkor kerülhet sor, ha az adós a nem vitatott vagy elismert tartozását, az esedékességet követő 60 napon belül nem egyenlítette ki, a vele szemben lefolytatott végrehajtás eredménytelen volt, vagy a fizetési kötelezettségét a csődeljárásban kötött egyezség ellenére sem teljesítette. A végrehajtható okiraton alapuló követelés alapján csak akkor van helye az adós fizetésképtelenségének megállapítására, ha a hitelező eredménytelenül kísérelte meg a végrehajtást.¹³ A törvényszék végzéssel rendeli el a felszámolási eljárást, amely során a felszámoló névjegyzékéből kijelöli a felszámoló-szervezetet is.

A felszámolási eljárás kezdő időpontjától az adóssal szemben végrehajtási eljárás nem folytatható, illetve végrehajtási cselekmény nem foganatosítható, így az adós ellen a felszámolási eljárás kezdő időpontjában folyamatban lévő végrehajtási eljárásokat haladéktalanul meg kell szüntetni, a lefoglalt vagyontárgyakat és a befolyt, de még ki nem fizetett pénzeszközöket a kijelölt felszámolónak át kell adni. Az adós ingatlanán és egyéb vagyontárgyain fennálló végrehajtási jog, elidegenítési és terhelési tilalom a felszámolási eljárás kezdő időpontjában, míg a visszavásárlási és vételi jog, valamint a zálogjog a vagyontárgy értékesítésével szűnik meg.

4. KONKLÚZIÓ

Tény, hogy az adók és a közterhek magasak. Akik nem tudják megfizetni határidőben az adótartozásaikat, előbb vagy utóbb végrehajtás, illetve annak eredménytelensége esetén akár fizetésképtelenségi eljárás alá kerülnek. Az adóhatóság, a végrehajtás során beszedi a bankszámlán mozgó pénzeket, foglal az irodában vagy a telephelyen, majd szállít és árverez, amelyet követően a gazdasági társasággal szemben felszámolási eljárást kezdeményez, miközben adóellenőrzést végez. Egy árverés (akár a végrehajtási eljárás, akár

¹³ Legfelsőbb Bíróság 2/1999. PJE jogegységi határozata.

a fizetésképtelenségi eljárás) nagy vagyonvesztéssel jár, úgy hogy az adótartozás általában teljes egészében meg sem térül.

Véleményem szerint a folyamatban lévő új végrehajtási és fizetésképtelenségi törvény megalkotásának legfőbb gazdaságpolitikai célja az lehet, hogy az adós gazdálkodó és a hitelezők közötti korrekt kapcsolat alapján mód nyíljon az időben észlelt és kezelhető pénzügyi, gazdálkodási, piaci és vezetési problémák közös megoldására, avagy végső esetben a működésképtelen vállalkozásnak, a legkisebb hitelezői veszteség melletti kivezetésére a gazdaságból. Mindemellett az állami költségvetési bevétel forrásainak biztosítása, a törvényben előírt adók folyamatos beszedésével.

Befejezésül hangsúlyozom, hogy szoros kapcsolat van a közigazgatás és a gazdasági környezet (fizetőképes kereslet, reális piaci viszonyok, exportlehetőségek, felhasználható tőkeforrások, hitelszerzési lehetőségek stb.) között. Ezért a végrehajtási eljárás és a felszámolási eljárás szabályozásának kérdése gazdaságunk egyik fontos feladata lesz a jövőben is.

A végrehajtási jog és a fizetésképtelenségi jog területének magyar szakirodalommal való ellátottsága megfelelő mértékű, azonban a jelenleg hatályos, hatályba lépett jogszabályok gyakorlati alkalmazásának feltérképezése és értékelése elengedhetetlen a jövőbeni jogalkotás lehetséges irányainak megtalálása érdekében. Ez a gyakorlatorientált kutatási szemlélet egyelőre hiányzik a végrehajtási jog és a fizetésképtelenségi jog magyar szakirodalmából.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Joganyagok

1. A csőd eljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (Cstv.)
2. A pénzforgalom lebonyolításáról szóló 35/2017. (XII. 14.) MNB rendelet.
3. A végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.)
4. Az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. számú törvény (Avt.)
5. Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (Art.)
6. Legfelsőbb Bíróság 2/1999. PJE jogegységi határozata

Internetes források

1. <http://acton.hu/hu/hatosagi-atutalasi-megbizas> (A letöltés dátuma: 2015. 08. 31.)
2. <http://cegvezetokklubja.hu/2009/07/7-vegrehajtasi-ingatlanra/> A letöltés dátuma: 2015. 05. 10.)
3. https://nav.gov.hu/data/cms432095/56_sz_fuzet_A_vegrehajtasi_eljaras_alapvet_szabalyai.pdf (A letöltés dátuma: 2015. 05. 10.)10.
4. www.piacprofit.hu/kkv_cegblog/torolt-adoszam-van-visszaut/ (A letöltés dátuma: 2015. 05. 10.)

Virág Edit (virag.edit.virag@gmail.com) már 30 éve a fizetéseképtelenségi jog területén mint vagyonszámoló, végelszámoló és felszámolóbiztos tevékenykedik. Jelenleg a 2014. február 15. napjától hatályos felszámolói névjegyzékben szereplő Mátix Audit Kft.-nél dolgozik. Kutatásának címe: *A felszámolási eljárásban részt vevők felelősségének dogmatikai és gyakorlati aspektusai*. Tanulmányának célja, hogy bemutassa és vizsgálja a fizetéseképtelenségi eljárásban részt vevő szereplők (adós, felszámoló) felelősségével kapcsolatos jogszabályi változásokat, a mögöttük meghúzódó jogpolitikai érdekeket, szemléletváltásokat a Cstv., a Btk., valamint az új Ptk. vonatkozó szabályainak tükrében. Kutatása érzékeltetni kívánja, hogy a fizetéseképtelenséghez kapcsolódó felelősség kérdésköre meglehetősen összetett, amelynek háttérében több tényező kölcsönhatása áll, amely komplex megközelítést igényel, ezért a kitűzött kutatási célok érdekében a jogszabályok releváns felelősségi alakzatainak elemzését, külföldi modellekkel és az európai joganyaggal kívánja összevetni.

Publikációs felhívás

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadásában megjelenő *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című szakmai, tudományos folyóirat állam- és közigazgatás-tudományi 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 tapasztalatcserének, a jó gyakorlatok bemutatásának és a közszolgálat változásait bemutató tudósításoknak.

Nemzetközi kitekintés

E rovat célja a nemzetközi állam- és társadalomtudományi kutatások közvetítése, különösen a külföldi közigazgatási stratégiáknak és gyakorlatoknak, az európai közigazgatási rendszerek közeledésének és együttműködésének, illetve az EU törekvéseinek és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjainak a bemutatása.

Szemle

E rovat tudósít az államtudományok, az államélet és benne a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferencia-beszámolókat közöl.

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. Időszakonként egyes magyar és angol nyelvű tanulmányok is megjelennek egy-egy számban, illetve évente egyszer angol nyelvű különszámmal is jelentkezik a lap. A tartalomjegyzék angol nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről anonim szakmai lektori véleményezést követően a szerkesztőbizottság dönt ügyrendjének megfelelően.

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című folyóirat online formában is megjelenik. Az online változat mellett a korábbi lapszámok archívuma is elérhető.

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára:

Kézirat leadása: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu szerkesztőségi e-mail-címre.

A részletes közlési feltételek és bővebb információk megtekintéséhez,
kérjük, látogasson el honlapunkra:

ppb.mk.uni-nke.hu

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Dr. Kiss György, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI ELNÖKE:

Prof. Em. Dr. Tamás András (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Biró Marcell közigazgatási államtitkár (Miniszterelnöki Kabinetiroda) • *Dr. Bitskey Botond* főtitkár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cserny Ákos* egyetemi docens (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Alkotmányjogi Intézet) • *Dr. Hazafi Zoltán* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet) • *Dr. Horváth Attila* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. Imre Miklós* intézetvezető, főiskolai tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet) • *Dr. Janza Frigyes* főtitkár (Rendészettudományi Társaság) • *Prof. Dr. Kis Norbert* dékán (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar) • *Prof. Dr. Kukorelli István* egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Em. Dr. Máthé Gábor* (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. habil. Müller György* egyetemi magántanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Prof. Dr. Nemeslaki András* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Elektronikus Közszerződési Intézet) • *Prof. Dr. Papp Tekla* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztika Intézet) • *Prof. Dr. Patyi András* egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem) • *Prof. Dr. Torma András* rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Prof. Dr. Török Gábor* egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* prodékán, egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI TISZTELETBELI TAGOK:

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

Editorial Committee

CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE: *Prof. Dr. György Kiss*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration)

HONORARY CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE: *Prof. Em. Dr. András Tamás* (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History)

EDITORIAL BOARD:

Dr. Marcell Biro, Minister of State for Public Administration (Cabinet Office of the Prime Minister) • *Dr. Botond Bitskey*, Secretary General (Constitutional Court of Hungary) • *Dr. Ákos Cserny*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Head of the Institute of Human Resources) • *Dr. Attila Horváth*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Head of the Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. habil. Miklós Imre*, College Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of State Governance and Public Policy) • *Dr. Frigyes Janza*, Secretary General (Hungarian Association of Police Science) • *Prof. Dr. Norbert Kis* Dean (National University of Public Service Faculty of Political Sciences and Public Administration) • *Prof. Dr. István Kukorelli*, University Professor, Head of Department (Eötvös Loránd University, Faculty of Law) • *Prof. Em. Dr. Gábor Máthé* (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. habil. György Müller*, Private Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Prof. Dr. András Nemeslaki*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Head of the Institute of E-Government) • *Prof. Dr. András Patyi*, University Professor (National University of Public Service) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, University Professor (University of Miskolc) • *Prof. Dr. Papp Tekla*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Civilistics) • *Prof. Dr. Gábor Török*, University Professor (National University of Public Service) • *Prof. Dr. András Varga Zs.*, Prodean, University Professor (Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law)

FOREIGN HONORARY MEMBERS:

Jan Barta, Prague, Czech Academy of Sciences (Prague, Czech Republic) • *Daniel Klimovsky*, Slovak University of Technology (Kosice, Slovakia) • *Zdenek Koudelka*, University of Masaryk (Brno, Czech Republic) • *Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht (Regensburg, Germany) • *Walter Maier*, Ludwigsburgi Financial and Administrative Sciences College (Ludwigsburg, Germany) • *Daniel Szergej Naumov*, P. A. Sztolipin Volga Academy of Civil Service (Szaratov, Russia) • *Mihály Tóth*, Ukrainian National Academy of Sciences (Kiev, Ukraine) • *Igor Palus*, University of Pavol Jozef Šafárik (Kosice, Slovakia) • *Ewa Poplawska*, Warsaw, Polish Academy of Science (Warsaw, Poland) • *Jan Ziekow*, German Research Institute for Public Administration (Speyer, Germany) • *Prof. Dr. Li Junqing*, Dean, Minzu University of China (Beijing, China)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, egyetemi tanár (NKE ÁKK)
A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI

ELNÖKE: Prof. Emer. Dr. Tamás András

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Dr. Dúl János

CÍM: Nemzeti Közszerkésztési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar,
NKE ÁKK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

POSTACÍM: 1441 Budapest, Pf. 60.

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: ppb.mk.uni-nke.hu

Impresszum

KIADÓ: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

A KIADÁSÉRT FELEL: Petró Ildikó ügyvezető

CÍM: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

E-MAIL: kiado@uni-nke.hu

WEBOLDAL: www.dialogcampus.hu

OLVASÓSZERKESZTŐ: Balla Nóra

TÖRDELŐ: Stubnya Tibor

NYOMDAI MUNKÁK: Pátria Nyomda Zrt.

FELELŐS VEZETŐ: Simon László vezérigazgató

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2063-9066 (online)



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 ppb.mk.uni-nke.hu weboldalra, vagy forduljon szerkesztőségünk munkatársaihoz a ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu e-mail-címen!

Bízunk a sikeres szakmai együttműködésben!

Pro Publico Bono!

Prof. Dr. Kiss György
NKE ÁKK, egyetemi tanár

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

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

KIADÓ: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, NKE ÁKK

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: NKE ÁKK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében került kiadásra.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE