

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2018 1

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 – 1. SZÁM

| | | |
|---|---|-----|
| köszöntő | KISS GYÖRGY | 3 |
| tudományos közlemények/ tanulmányok | FARKAS JOHANNA – BORBÉLY ZSUZSANNA – TEGYEY ANDREA – TÖZSÉR ERZSÉBET | |
| | • A „migránshelyzet” feladatellátása következtében jelentkező pszichés hatások | 4 |
| | HOLLÁN MIKLÓS | |
| | • A keretényállásokkal kapcsolatos hazai joggyakorlat elemzése – a keretkitöltő jogszabályok jogértelmezési funkciója | 34 |
| | KOVÁCS GYÖRGY | |
| | • A magyar közgazdasági gondolkodás kezdetei és a konzervatív gazdaságfelfogás II. rész. A reformkori közgazdasági gondolkodás és a Dessewffyék | 68 |
| | MAGASVÁRI ADRIENN | |
| | • Felkészült, elkötelezett, elhivatott... A Nemzeti Adó- és Vámhivatal pályakezdőkkel szembeni kompetenciaelvárásai | 92 |
| | SZABOLCS MÁTYÁS | |
| | • The Rules of Spatial Illustration of Crime in Internal Police Regulations | 110 |
| | NÁNÁSI LÁSZLÓ | |
| | • Az ausztriai birodalmi államügyészség Magyarországon 1849–1861-ben | 122 |
| | PETROVICS ZOLTÁN | |
| | • A közszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása | 140 |
| | SZÓKE GERGELY LÁSZLÓ | |
| | • Információs szabadság és a közadatok újrahasznosítása: elhatárolás és kapcsolódási pontok | 160 |
| | VARGA NORBERT | |
| | • A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban | 180 |

| | | |
|---------------------------------|--|-----|
| szemle | LILLA BAUER | |
| | • Vergangenheit und gegenwärtige Herausforderungen des ungarischen Bildungswesens im Spiegel deutscher Bildungstraditionen und -reformen | 200 |
| | GYULAVÁRI TAMÁS | |
| | • Behívásos munkavégzés az angol jogban: az egyensúly vége a munkaviszonyban? | 224 |
| | NAGY JANKA TEODÓRA | |
| | • Jogászok szerepvállalása a kalotaszegi jogi néprajzi kutatásokban és az erdélyi jogi néphagyománygyűjtésben (1939–1948) | 244 |
| | ANIKÓ EDIT SZŰCS | |
| | • Judicial Review of the Merger Decisions of the European Commission | 272 |
| recenzió | HOLLÓSY-VADÁSZ GÁBOR | |
| | • Recenzió a Vezetés a közjó szolgálatában – közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment szakkönyvhöz | 290 |
| Publikációs felhívás | | 300 |
| Idegen nyelvű tartalomjegyzékek | | 302 |
| Szerkesztőbizottság | | 304 |
| Impresszum | | 306 |

LECTORI SALUTEM!

Napjainkban olyan változások érik az egyes közösségeket, amelyeknek hatásait korábban nem ismertük. E változások közül az egyik a migráció, amellyel többek között a rendvédelmi szervezeteknek kell foglalkozniuk. E szervezetek ebben a helyzetben rendkívüli megterhelés éri, amely az ott dolgozóktól hosszú távon emberfeletti feladatvégzést és kitartást igényel. Ennek a feladatnak a végrehajtását érzelmileg megterhelő helyzetek nehezítik. Az ezzel foglalkozó tanulmány rávilágít, hogy a „migránshelyzet” pszichés területekre kiterjedő hatásvizsgálata csekély mértékben valósult meg. A szerzők célja a feladatellátás körében jelentkező stressz, illetve pszichés hatások feltárása, és a következtetések levonása.

Második tanulmányunk a kerettényállások értelmezését, a hazai jogalkalmazás irányait elemzi. A szerző megállapítja, hogy a kerettényállások a kodifikált büntetőjog hajnalától kezdve folyamatosan kihívást jelentenek a jogalkotás, a jogalkalmazás és a jogtudomány számára. A konkrét eseten keresztül bemutatott kerettényállási probléma lényege az, hogy a Kúria a műemlék megrongálásának tényállását az elkövetési tárgy más jogszabályban való meghatározottságára tekintettel tartotta kerettényállásnak. Ez összhangban van azzal a hazánkban elterjedt nézettel, amely szerint akkor is kerettényállásról van szó, ha csak a büntető tényállás valamely (akár egyetlen) elemének tartalmát határozza meg (tölti ki tartalommal) más jogszabály. A tanulmány nyelvtani, rendszertani, teleologikus, alkotmánytani és nemzetközi értelmezésben elemzi a büntetőjog e fontos problematikáját.

Következő tanulmányunk hazánk történelmének egyik izgalmas, ellentmondásokról sem terhes időszakára tekint vissza: témája a reformkori közgazdasági gondolkodás, amelyben kiemelt szerepet szán a Dessewffy-család munkásságának. Ebben a családban gróf Dessewffy Józsefnek volt nagy hatása, aki konzervatív politikusként és közgazdasági gondolkodóként több tekintetben szemben állt Széchenyi István törekvéseivel. A tanulmány pontosan tárja fel az eszmék és az azokat befolyásoló külföldi tendenciák közötti vitákat, megjegyezve, hogy minden irányzat hozzájárult Magyarország fejlődéséhez.

További tanulmányaink – többek között – a pályakezdőkkel szembeni kompetencia-elvárásokkal, a közszolgálati jogviszonyok integrálásával és differenciálásával, és az információszabadság egyes aspektusaival foglalkoznak. E lapszám tartalma jól tükrözi azt a sokszínűséget, összetettséget, amely napjaink egyes közigazgatási szegmenseit jellemzik.

Pro Publico Bono!

Prof. Dr. Kiss György
a szerkesztőbizottság elnöke

Farkas Johanna – Borbély Zsuzsanna – Tegye Andrea Cecília –
Tózsér Erzsébet

A „MIGRÁNSHELYZET” FELADATELLÁTÁSA KÖVETKEZTÉBEN JELENTKEZŐ PSZICHÉS HATÁSOK

The Psychological Effects of the “Immigrant Situation” Policy

Dr. Farkas Johanna egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszerológati Egyetem,
Rendészettudományi Kar, Rendészeti Magatartástudományi Intézet,
Kriminálpszichológia Tanszék, farkas.johanna@uni-nke.hu

Borbély Zsuzsanna doktorandusz, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Rendészettudományi
Kar, Rendészettudományi Doktori Iskola, tanácsadó szakpszichológus, Körmendi
Rendészeti Szakgimnázium, borbely.zsuzska@gmail.com

Tegye Andrea Cecília tanácsadó szakpszichológus, Somogy Megyei
Rendőr-főkapitányság, fridrich.andi@gmail.com

Tózsér Erzsébet doktorandusz, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Rendészettudományi
Kar, Rendészettudományi Doktori Iskola, doktorandusz; Komárom-Esztergom Megyei
Rendőr-főkapitányság, tanácsadó szakpszichológus, tozser.erszebet@uni-nke.hu

A pszichológus szerzők egy Ludovika kutatócsoport tagjaiként, a rendőröket érintő pszichés hatásokkal és azok következményeivel foglalkoznak. Jelen tanulmányban az illegális migráció során fellépő csapaterős tevékenység alkalmával átélt stresszforrások egyénre gyakorolt hatását vizsgálták. Aktuálisan a külvilágból érkező stresszforrásokra koncentráltak, amelyek következtében az egyén magatartásában megjelenő változások tudományos igényű vizsgálatát tűzték ki célul. A „migránshelyzet” kezelése kapcsán előforduló pszichés következményeket egyéni interjúkon alapuló egyedi kérdőíven keresztül vizsgálták. Eredményeik szerint, a rendőrök által megélt munkahelyi stressz hatást gyakorolt a magánéletükre, amely pszichés kiegyensúlyozatlanságot eredményezett. A rendőrök pszichés érintettségének tapasztalatai alapján kutatási irányvonalakat jelöltek ki, amelyek megvalósulásuk esetén segíthetik a közigazgatásban dolgozók pszichés támogatását, továbbá ajánlásokat is megfogalmaztak.

KULCSSZAVAK:

csapaterő, illegális migráció, pszichés következmények, rendvédelmi feladatellátás, stressz

The psychologist authors, members of a Ludovika research group study the psychological effects affecting police officers and their consequences. In this study, they analysed the effects of the sources of stress experienced during a team strong activity occurred during illegal migration. Topically, they focused on the sources of stress from the outside world and their aim was to study the consequent changes in the individuals' behaviour on an academic level. They studied the psychological consequences occurred in connection with handling the "immigrant situation" through unique questionnaires based on individual interviews. According to their results, the workplace stress encountered by the police officers affected their private lives which caused psychological unbalance. Based on the experience in psychological effects on the police officers, they have set research guidelines that could help the psychological support to public officers in case they are implemented. Also, they have phrased recommendations to do so.

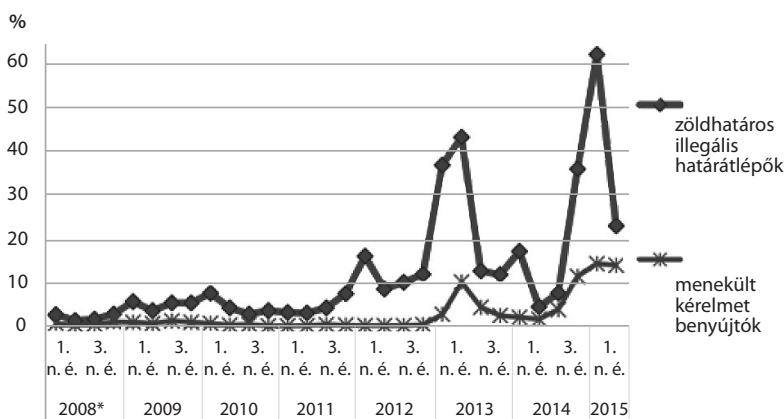
KEYWORDS:

command, illegal migration, psychological consequences, policing, stress

„Mindenkit ér, mindenki beszél róla,
mégis csak kevesen vették a fáradságot,
hogy utánanézzenek, valójában mi is a stressz.”
(Selye János)

1. BEVEZETÉS

A 2015-ös évet egyértelműen nevezhetjük a „migrációs válsághelyzet” időszakának, mert ugrásszerűen megnőtt a zöldhatáros illegális határátlépők száma a korábbi évekhez képest (lásd 1. sz. ábra).



1. ábra • Migrációs adatok a Frontex-adatok százalékában. A FRAN Quaterly 2008–2015 negyedéves jelentései és az ORFK havi határhelyzetképei alapján. (Forrás: RITECZ 2016, 133.)¹

A tömeges méretű illegális migrációs hullám (a továbbiakban: „migránshelyzet”) következtében jelentős megterhelés érte hazánk közigazgatási rendszerét. A rendvédelemben és a büntető-igazságszolgáltatásban dolgozóktól, valamint a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) kollégáitól is hosszú távon emberfeletti feladatvégzést és kitartást igényelt a szolgálat ellátása, amelyet érzelmileg megterhelő helyzetek nehezítettek.

A „migránshelyzet” pszichés területekre kiterjedő hatásvizsgálata csekély mértékben valósult meg, és főként a migránsok mentálhigiénéjének vetületében kutatták. Ugyan a rendvédelmi munkát végzők (különösen a rendőrök) stresszterheltségének vizsgálata hazai viszonylatban kutatott terület, azonban speciálisan a „migránshelyzet” kapcsán jelentkező

¹ RITECZ György (2016): A migráció trendjei – és ami mögötte van. *REGIO*, 24. évf. 2. sz. 109–139.

pszichés következményekre vonatkozóan csupán egy publikáció született, amely egyértelműen kimutatja, hogy a 2015-ös feladatellátás hatást gyakorolt a szolgálatot teljesített rendőrök magánéletére.² A fentiek miatt úgy véljük, hogy indokolt és hiánypótló e terület mélyebb ható vizsgálata.

1.1. Stressz megjelenése a rendvédelmi munka ellátása során

A stressz fogalmának legismertebb megfogalmazása Selye János nevéhez fűződik, miszerint a stressz a „szervezet nem specifikus válasza bármilyen igénybevételre”.³ Ennek értelmében mindegy, hogy a stresszreakciót kiváltó tényező (más néven *stresszor*) kellemes-e, vagy sem, fizikai vagy pszichés jellegű, mindenképpen befolyásolja szervezetünk működését.⁴ Folyamatos és változó intenzitású megterhelések a mindennapokban is érnek bennünket, de bizonyos munkakörben dolgozók fokozott stressznek vannak kitéve, így például a rendvédelemben dolgozók is. Cooper a Foglalkozási Stressz Skálát alkalmazva kimutatta, hogy szinte minden rendvédelmi szervnél az átlagosnál magasabb stresszel kell megküzdenie az állománynak.⁵ A rendőrség kiemelkedik a rendvédelmi szervek közül, a második helyen szerepel.⁶

Az egyén részéről a nehéz helyzettel való *coping* (megküzdés) adaptív (célravezető), illetve maladaptív (nem célravezető) stratégiákon keresztül valósul meg. Kiemelendő, hogy az adaptív stratégiák tréningeken keresztül történő gyakorlásával fejleszthetővé válhatnak a célravezető megküzdési módok. Fontosnak véljük a stressz rendőrökre gyakorolt hatásának vizsgálatát, mert a munkahelyi stresszforrások tartós fennállása következtében az egyén viselkedésében változások jelennek meg. Kahn és Byosiere a következőképpen csoportosította a munkahelyi stresszforrások krónikus fennállása következtében megjelenő viselkedésváltozásokat:⁷

² BORBÉLY Zsuzsanna – TÓZSÉR Erzsébet – FARKAS Johanna (2017): A tömeges méretű illegális migráció pszichés következményei a rendészeti feladatellátás során. *Hadtudományi Szemle*, 10. évf. 3. sz. 288–304.

³ SELYE János (1976): *Stressz distressz nélkül*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 25.

⁴ FARKAS Johanna (2014a): Stressz és stressz-kezelés. In CHRISTIÁN László szerk.: *Személy- és vagyonvédelem* Budapest, NKE. 209–220.

⁵ ATKINSON, Rita – ATKINSON, Richard – SMITH, Edward – BEM, Daryl (1999): *Pszichológia*. Budapest, Osiris.

⁶ SZABÓ Erika (2009): *A munkahelyi egészségpszichológia és egészségfejlesztés a Magyar Köztársaság Rendőrségén, valamint a szubjektíve észlelt munkahelyi stresszterheltség jellegzetességei – különös tekintettel az idői tényezőre – a hivatásos állományú rendőrök körében*. Doktori Értekezés. Debrecen. Debreceni Egyetem.

⁷ KAHN, Robert L. – BYOSIERE, Philippe (1992): Stress in Organization. In DUNNETTE, Marvin D. – HOUGH, Leaetta M. eds. *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. California, Consulting Psychologist Press. 571–651.

1. táblázat • Viselkedésformák a krónikus stressz hatására (Forrás: Kahn és Byosiere [1992])

| Egészségkárosító viselkedésformák | A munkahelyi szerep károsodása | A munkából kikerülés | Egyéb életszerepek károsodása |
|---|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - a dohányzás - a koffein- és az alkoholfogyasztás emelkedése - a kábítószer használat megjelenése - balesetokozás | <ul style="list-style-type: none"> - a munka teljesítményének csökkenése - hibázások és - munkahelyi balesetokozások - alkohol- és drogfogyasztás | <ul style="list-style-type: none"> - a munkából hiányzás - felmondás/leszerelés - korai nyugdíjba vonulás - sztrájk | <ul style="list-style-type: none"> - házastársi - baráti - állampolgári szerepek károsodása, amely akár egy időben is jelentkezhet |

A fentieket megerősíti Anshel kutatási eredménye is, miszerint a rendőri munkához szervesen kapcsolódik az akut stressz megtapasztalása.⁸ A stresszesemények hatékony megküzdésének a képtelensége pedig nem kívánatos pszichológiai és szomatikus tüneteket okoz, főként krónikus stresszélményt, kiégyést, illetve pályaelhagyást. Karasek Megterhelés – Kontroll – Támogatás Modelljét alapul véve, a stresszforrások több területen jelenhetnek meg:

- Az egyén szintjén (például a személyiség rugalmatlansága),
- a szervezet szintjén (például munkavégzéssel kapcsolatos nehézségek),
- és a külvilágból is érkehetnek.⁹

Aktuális vizsgálódási tárgyunk szempontjából az utóbbit emelnénk ki. Dávid Károly szerint számos új problémával szembesültek a rendvédelmi szervek,¹⁰ amelyek a következő legfőbb területeket érintették 2015-ben:¹¹

- A migránsok elfogására és beszállítására nem volt elegendő erő, amelyet a túlórák elrendelésével sem tudtak kompenzálni.
- Az előállító helyiségek száma nem volt elegendő, amelyet a helyiségek funkcióinak megváltoztatásával és konténerek rendszeresítésével sem lehetett megoldani.
- A hatósági rendszer kapacitása telítődött, amelyet a járőrállomány határrendésszé képzésével oldottak meg.
- A munka jellege a korábbi gyakorlathoz képest megváltozott, jobban igényelte az összehangolt munkavégzést, amelyet nehezített, hogy más megyékből érkezett a megerősítő állomány, és az eljárási gyakorlaton is módosítottak az eljárás

⁸ ANSHEL, Mark H. (2000): A Conceptual Model and Implications for Coping with Stressful Events in Police Work. *Criminal Justice and Behavior*, Vol. 27, No. 3. 375–400.

⁹ KARASEK, Robert. A – THEORELL, Töres. (1992): *Healthy Work: Stress, Productivity, and the Reconstruction of Working Life*. New York, Basic Books.

¹⁰ A 2015-ös állapothoz képest, e téren jelentős változtatásokat eszközöltek, amelyek megkönnyítették a feladatellátást.

¹¹ DÁVID Károly (2015): A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésének Bács-Kiskun megyei tapasztalatai. In GAÁL Gyula et al. szerk.: *Határrendészeti Tanulmányok*, 12. évf. 1. ksz. Budapest, MRTT. 13–24.

- gyorsítása érdekében (például körlevezési rendszer kidolgozása, könnyített ruházat-átvizsgálás és letétkezelés, egyszerűsített meghallgatás).
- Komoly kihívással járt az egészségügyi ellátás biztosítása. Szó szerint a rendőrök életüket mentettek számos esetben (például kihülés szélére került gyermeket).
- Segélyszervezetekkel együttműködve élelmiszert, ruházatot osztottak szét a kollégák, amelyet biztosítani is kellett, illetve a szemét elszállítását is meg kellett oldani.
- Nyelvi nehézségek fordultak elő.

A rendőri munkában megjelenő stresszorokról Kapade-Nikam és Shaikh készített alapos áttekintést.¹² A stresszforrások, a stresszválaszok, a munkahelyen megjelenő stresszjelek, illetve a stressz következtében megnövekedő kockázatú betegségek szerintük a következők:

Stresszforrások

- A mentális túlterheltség,
- létszámcsökkentés következtében a munkában jelentkező nehézségek,
- szűkös vagy elégtelen források, beleértve az információkat és a munkavégzéshez szükséges alapvető feltételeket,
- a szakmai konzultáció hiánya,
- bürokratikus feladatok,
- anyagi nehézségek,
- a szervezeti struktúrából fakadó problémák,
- a munkahelyi légkör okozta nehézségek,
- az elvárt munkával vagy feladattal kapcsolatos magas elvárások, az ezzel kapcsolatos egyéni konfliktusok,
- elnyújtott munkaidő,
- politikai nyomás,
- a családi élet kényszerű háttérbe szorítása,
- erőszakos letartóztatás,
- rendőr sérülése, temetése.

Stresszválaszok

- A munkára vonatkozóan: alacsony munkateljesítmény, megnövekedett betegsabságok, izoláció, a társaktól való elkülönülés, a társas tevékenységek iránti igény csökkenése.

¹² KAPADE-NIKAM, Poonam – SHAIKH, Mohsin (2014): Occupational Stress, Burnout and Coping in Police Personnel: Findings from a Systematic Review. *American International Journal of Research in Humanities, Arts and Social Sciences*, Vol. 6, No. 2. 144–148.

- A magánéletre vonatkozóan: házassági problémák, izoláció, a családon belüli szeparálódás, szexuális vágy csökkenése, szerabúzus vagy megnövekedett alkoholfogyasztás.
- Egyéb pszichés vonatkozású tünetek: öngyilkossági gondolatok és tervek, depresszív tünetek, ingerlékenység, türelmetlenség, kínzó emésztési problémák és gyomorégés, változások a testsúlyban vagy étvágyban, alvási problémák (túl sok vagy túl kevés alvás, rémálmok).

A munkahelyen megjelenő stresszjelek

- késések gyakoribbá válása,
- korábbi távozás,
- elnyújtott munkatevékenység,
- fokozott hiányzások,
- a társas érintkezések, kapcsolatok csökkenése,
- gyakoribb hibázás,
- figyelemkoncentrációs nehézségek,
- határidők, időpontok elfelejtése,
- ebédszünetek elnyújtása,
- megnövekedett dohányzás és alkoholfogyasztás,
- időmenedzsment problémák,
- a balesetek gyakoribbá válása,
- a kollégákkal szemben megjelenő konfliktusok.

A stressz következtében megnövekedő kockázatú betegségek:

- szív- és érrendszeri problémák (például magas vérnyomás, szívproblémák),
- alvászavarok,
- hangulatzavarok (öngyilkosság),
- szorongásos zavarok (például pánikrohamok, poszttraumás stressz-zavar),
- fertőzések, az immunrendszer diszfunkciói okán megjelenő betegségek.

1.2. Az illegális migrációs események rendvédelemben dolgozóakra gyakorolt hatásai

Hazai kutatások alapján a fent bemutatott kérdéskör bizonyos területei megerősítést nyertek. Szabó a magyar rendőrök körében végzett kutatásaiban kimutatta, hogy a rendőrök elégedetlenek az anyagi és erkölcsi megítélésükkel, és a szervezetnél eltöltött évek

számával növekszik a stresszterheltség szintje.¹³ Fridrich alátámasztotta, hogy a különböző szakterületeken dolgozók stresszterheltségi profilja eltér egymástól.¹⁴ Borbély kiemeli, hogy a munkahelyi stresszorok fokozott jelenléte miatt, a stresszor típusától függően a kiégés¹⁵ és egyes egészségkárosító magatartások kockázata megnövekedett, Borbély, Tözsér és Farkas pedig a magánéletre gyakorolt hatást mutatta ki.¹⁶

A 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról 80/A. § meghatározza a szempontokat, hogy mikortól beszélhetünk tömeges bevándorlásról. Mindezek, illetve az 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről 58. § (1) bek. f) és i) pontjai értelmében a csapaterő¹⁷ alkalmazását tette szükségessé, amely speciális szolgálati formának számít. A migrációs helyzetkezelés kapcsán ez a következőket jelentette: a csapaterős századok hosszabb időtartamokat töltöttek távol otthonuktól, családjuktól, vegyes elszállásolási körülmények között, változatos mértékben felkészítve a feladatra és a lehetséges tapasztalatokra. Mivel századszintű egységekről beszélünk, mindez jelzi, hogy ez nagycsoportos feladatellátási forma, míg a hagyományos rendőri tevékenység ennél jóval kisebb létszámú csoportokban (járőri feladatok esetén jellemzően párokban) történik.

2. PROBLÉMAFELVETÉS

A 2014–2015-ös migránshullám nemcsak gazdasági, politikai és társadalmi szinten, de a rendőrség szervezeti és egyéni szintjén is változásokat hozott, amely az identitásfejlődésre és a csoportról alkotott reprezentációkra hatott.¹⁸ A migráció jelenségét összetettsége miatt több szempontból (az egyén, a közösség és a társadalom szempontjából) érdemes vizsgálni.¹⁹ Aktuálisan az egyénben végbemenő változásokat mutatjuk be, konkrétan, hogy a rendészeti feladatellátás során milyen maladaptív *coping* mechanizmusok mutatathatók ki.²⁰ Úgy véljük, hogy a munkahelyi stressz magas szintje hatást gyakorol a családi

¹³ SZABÓ Erika (2009): *i. m.*

¹⁴ FRIDRICH Andrea Cecília (2015): *Az eltérő szakterületeken dolgozó rendőrök teszteredményeinek vizsgálata – hasonlóságok és különbségek az RMSK tükrében.* Szakdolgozat. Budapest, ELTE.

¹⁵ BORBÉLY Zsuzsanna (2017): *Egészségmagatartás, kiégés, mentális egészség-specifikus stresszorok hatása a rendőrség próbaidős tiszthelyettes állományában.* Szakdolgozat. Budapest, ELTE.

¹⁶ BORBÉLY–TÖZSÉR–FARKAS (2017): *i. m.*

¹⁷ A Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzata kiadásáról szóló 11/1998. (IV. 23.) ORFK utasítás 3. pont: csapaterő a rendőrség állományából és eszközeiből szervezet-szerűen, vagy ideiglenes jelleggel létrehozott szervezeti egységek, alegységek és szolgálati csoportok, amelyek rendeltetése a csapatszolgálati feladatok végrehajtása.

¹⁸ FARKAS Johanna (2014b): A migráció pszichológiai irányai. In HEGEDŰS Judit szerk.: *A migráció pszichológiája.* Budapest, NKE. 9–29.

¹⁹ FARKAS Johanna (2014c): A migráció mentálhigiénét érintő kérdései. In HEGEDŰS Judit szerk.: *A migráció pszichológiája.* Budapest, NKE. 37–55.

²⁰ GERSHON, Robyn R. – LIN, Susan – LI XIANBIN (2002): Work Stress in Aging Police Officers. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, Vol. 44, No. 2. 160–167.

életre és a baráti kapcsolatokra,²¹ valamint a munka és magánélet kölcsönhatása és adott esetben negatív jellege következtében a munkavégzésben, illetve a magánéletben eltérések tapasztalhatók.²²

A fentiek alapján feltételezzük, hogy a tömeges méretű illegális migrációs feladatellátás során, egyéni szinten pszichés következmények mutathatók ki.

Vizsgálati hipotéziseink megfogalmazása tapasztalati úton, a feladatellátás kapcsán szerzett tapasztalataink és az érintett állománytagok beszámolóí alapján kerültek megfogalmazásra.

3. HIPOTÉZISEK

3.1. Nemi különbségek mutatkoznak a csapaterős tevékenység kapcsán:

- a) A nők körében nagyobb arányban voltak jelen a csapaterős tevékenységben a parancsra részt vevők, mint a férfiak körében,
- b) a nők kevésbé voltak elégedettek a szállás higiéniai körülményeivel, mint a férfiak,
- c) a nők elégedettebbek voltak a védőfelszereléssel, mint a férfiak,
- d) a nők esetében erősebben jelentek meg a migránsokkal szembeni csapaterős intézkedések során az érzelmi reakciók és problémák, mint a férfiak körében.

3.2. A családi állapot mentén különbségek mutatkoznak a csapaterős tevékenység kapcsán

- a) A stabil párkapcsolatban élők (élettársi kapcsolat és házasok) körében nagyobb arányban voltak jelen a csapaterős tevékenységben parancsra részt vevők, mint az egyedülállók és elváltak körében,
- b) a stabil párkapcsolatban élők (élettársi kapcsolat és házasok) kevésbé voltak elégedettek a szállás higiéniai körülményeivel, mint az egyedülállók és elváltak,
- c) a stabil párkapcsolatban élők (élettársi kapcsolat és házasok) kevésbé voltak elégedettek a védőfelszereléssel, mint az egyedülállók és elváltak,
- d) a stabil párkapcsolatban élők (élettársi kapcsolat és házasok) körében gyakrabban jelentek meg a migránsokkal szembeni csapaterős tevékenységek közben az érzelmi reakciók és problémák, mint az egyedülállók és elváltak körében.

²¹ GUEST, David E. (2002): Perspectives on the Study of Work–Life Balance, *Social Science Information*. Vol. 41, No. 2. 255–279.

²² DELECTA, P. (2011): Work life balance. *International Journal of Current Research*, Vol. 3, No. 4. 186–189.

3.3. A csapaterős tevékenységben való részvétel önkéntes, vagy parancsra történő volta mentén az alábbi különbségek mutatkoznak

- a) A csapaterős tevékenységben önként részt vevők inkább kedvelik a tömegkezelési helyzeteket, mint a csapaterős tevékenységben nem önként résztvevők,
- b) a csapaterős tevékenységben önként részt vevők kedvezőbbnek ítélték meg a szállás higiéniai körülményeit, mint a nem önként részt vevők,
- c) a csapaterős tevékenységben önként részt vevők elégedettebbek voltak a védőfelszereléssel, mint a nem önként részt vevők,
- d) a csapaterős tevékenységben önként részt vevők esetében erősebben jelentek meg a migránsokkal szembeni csapaterős intézkedések közbeni érzelmi reakciók és problémák, mint a nem önként részt vevők körében.

3.4. A tömegkezeléshez való viszonyulás terén a következő különbségek mutatkoznak

- a) A tömegkezelést kedvelők elégedettebbek voltak a szállás higiéniai körülményeivel és a védőfelszereléssel, mint a tömegkezelést nem kedvelők,
- b) a tömegkezelést kedvelők kisebb intenzitású érzelmi problémákról számolnak be a csapaterős tevékenység kapcsán, mint a tömegkezelést nem kedvelők.

4. MÓDSZEREK

4.1. Adatfelvétel és a vizsgálati személyek

Az adatfelvétel 2016 tavaszán (113 fő) és 2017 májusában (19 fő) zajlott, Pásztor István Krisztián és Farkas Johanna vezetése alatt. A vizsgálati személyek a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Karának levelezős hallgatói köréből kerültek ki, akik szolgálatot teljesítettek csapaterős tevékenységben a déli határzár mentén. A vizsgálatban 132 fő vett részt. Hiánytalan kitöltés egyetlen esetben sem valósult meg, ugyanakkor az elemzés szempontjából, az adott statisztikai próba esetében lehetséges legnagyobb elemszám elérése és a lehető legpontosabb eredmények érdekében, az aktuálisan felhasználható összes részeredményt bevonták. A minta átlagéletkora 31–39 év, a szórás 4,80 év (a legfiatalabb válaszadó 22, a legidősebb 44 éves volt).

A mintában a nemi arányok a következőképpen alakultak: 107 fő (82,1%) férfi, 22 fő (16,7%) nő, illetve 3 kitöltő nem adott választ erre a kérdésre.

A családi állapot tekintetében 34 fő (vagyis 25,8%) vallotta magát egyedülállónak, 53 fő (40,2%) élettársi kapcsolatban élőknek, 41 fő (31,1%) házasnak, míg 4 fő (azaz 3%) elváltak. A válaszadók közül 44 fő (azaz 33,3%) rendelkezett saját kiskorú gyermekkel, és 35 fő úgy nyilatkozott, hogy a váratlan csapaterős berendelések esetén a gyermek(ek) elhelyezését meg tudta oldani.

4.2. Mérőeszköz

A vizsgálatban használt kérdőívet Pásztor István Krisztián (2016) állította össze személyes tapasztalataira építve. A kérdések négy nagy területet fedtek le:

- Általános kérdések – szocio-demográfiai adatok: életkor, nem, családi körülmények, valamint a hivatásos szolgálatra vonatkozó alapadatok: szolgálati terület, hivatásos szolgálatban töltött évek, lakóhely és szolgálati hely, illetve lakóhely és a határzár menti feladatellátási hely távolsága, csapaterős képzésben való részvétel.
- Az ideiglenes biztonsági határzár mentén történő szolgálatellátás körülményeire vonatkozó kérdések: a csapaterővel az ideiglenes biztonsági határzár mentén töltött időtartam, az átlagos szolgálati idő és pihenőidő hossza, a szálláshely méretére, higiénias viszonyaira vonatkozó kérdések, ételmisszer ellátmány jellege.
- Alapvető egészségügyi és pszichés ellátásra vonatkozó kérdések – fizikai és pszichés sérülések, ezek ellátottsága a határzár menti feladatteljesítés során.
- Az ideiglenes biztonsági határzár menti csapaterős tevékenység különböző tényezőire vonatkozó kérdések: elégedettség a felszereléssel, a feladatellátás során, illetve később otthon megélt érzelmi élmények gyakorisága.

5. EREDMÉNYEK

5.1. Hivatásos szolgálatra vonatkozó adatok

A hivatásos szolgálatban töltött évek száma átlagosan 9,52 év volt, a szórás 4,51 év (a legrovidebb ideje hivatásos szolgálatot ellátó válaszadó 2 éve, a legrégebb óta hivatásos állományban lévő válaszadó 24 éve teljesít szolgálatot). A szakterületek közül, a kérdőívben szereplő válasz-lehetőségek között a Nemzeti Adó- és Vámhivatal nem képviseltette magát, így a válaszok a következőképpen alakultak (lásd 2. táblázat).

2. táblázat • A szakterületek eloszlása a mintában (Forrás: a szerzők munkája)

| Szakterület | fő | % |
|-----------------------------|-------|-------|
| Közrendvédelem | 65 fő | 49,2% |
| Igazgatás-rendészet | 4 fő | 3,0% |
| Bűnügy | 8 fő | 6,1% |
| Közlekedés-rendészet | 12 fő | 9,1% |
| Határrendészet | 11 fő | 8,3% |
| Készenléti Rendőrség | 16 fő | 12,1% |
| Büntetés-végrehajtás | 12 fő | 9,1% |
| Terrorelhárítás | 1 fő | 0,8% |
| Egyéb | 3 fő | 2,3% |

Érdekes körülménynek bizonyult a lakóhely távolsága a szolgálati helytől, illetve az ideiglenes biztonsági határzár menti szolgálati helytől, amely a következőképpen alakult a mintában (lásd 3. táblázat).

3. táblázat • A szolgálati hely, és a határzár menti szolgálati hely megoszlása a mintában
(Forrás: a szerzők munkája)

| Távolság | Szolgálati hely | | Határzár menti szolgálati hely | |
|----------------------|-----------------|-------|--------------------------------|-------|
| | fő | % | fő | % |
| 10 km | 77 fő | 58,3% | 12 fő | 9,1% |
| 50 km | 25 fő | 18,9% | 15 fő | 11,4% |
| 100 km | 5 fő | 3,8% | 5 fő | 3,8% |
| 150 km | 7 fő | 5,3% | 13 fő | 9,8% |
| 200 km | 4 fő | 3,0% | 24 fő | 18,2% |
| 250 km | 8 fő | 6,1% | 24 fő | 18,2% |
| 300 km | 5 fő | 3,8% | 33 fő | 25,0% |
| Nem válaszolt | 1 fő | 0,8% | 6 fő | 4,5% |

A szolgálati helyén a válaszadók közül 75 fő (56,8%) nem volt tagja a csapaterős századnak, s 57 fő (43,2%) nyilatkozott úgy, hogy tagja a századnak. Ugyanakkor elméleti képzésben a csapaterős szolgálatellátást illetően 107 fő részesült (81,1%), s csupán 25 fő (18,9%) választott ezt illetően nemmel. Ugyanakkor csapaterős gyakorlati képzésben valamivel kevesebben részesültek, a mintából 101 fő (76,5%) igen, míg 31 fő (23,5%) nem. A korábbiakban csapaterős intézkedésben való részvétel terén a válaszadók 64,4%-ának (85 fő) volt tapasztalata, míg ilyen tapasztalatokkal nem rendelkezett 35,6% (47 fő).

A csapaterős századba kerülés a válaszadók csak kis hányadánál – 17,4%, vagyis 23 fő – esetében történt saját kérésre, 80 fő (60,6%) nyilatkozott úgy, hogy kötelező volt a részvétel, míg a válaszadók 22,0%-a (29 fő) nem adott választ erre a kérdésre. Ennek ellenére 52 fő, vagyis a minta 39,4%-a kedveli a tömegkezelési helyzeteket, s 42 fő, azaz 31,8% nem. Erre a kérdésre 17 fő (vagyis a minta 12,9%-a) nem adott választ. Azt a kérdést illetően, hogy milyen időtartamokra vezényelték el az ideiglenes biztonsági határzár menti feladatellátásra, a következőképpen alakult a válaszok gyakorisága (lásd 4. táblázat).

4. táblázat • A határzár menti feladatellátás időtartama (Forrás: a szerzők munkája)

| Időtartam | fő | % |
|--------------------|-------|-------|
| 1 szolgálat | 10 fő | 7,6% |
| 2 szolgálat | 8 fő | 6,1% |
| 1 hét | 42 fő | 31,8% |
| Egyéb | 59 fő | 44,7% |

Az egyéb időtartam nagyon vegyes képet mutatott a válaszadók körében: 3 naptól 4,5 hónapig széles skálát adtak meg a válaszadók, és a nyolc napos időtartam említése a leggyakoribb. (Ez megfelel annak, hogy a megyei csapaterős századok hónapokon keresztül 8 napos időtartamokban tartózkodtak a déli határ mentén.) A leghosszabb szolgálatban eltöltött idő átlagosan 24,63 óra (szórás 12,45 óra) volt, ezen a téren a legrövidebb szolgálat 12, a leghosszabb 72 óra volt a mintában szereplő válaszadók körében. Az átlagos szolgálati idő hossza a vizsgálatban részt vevők körében a határ menti szolgálatteljesítés esetén $14,46 \pm 3,68$ óra volt – a szélsőértékek ezen a téren 7 és 24 óra voltak. A két szolgálat közti pihenőidő átlagosan $10,36 \pm 8,53$ óra volt, a minimum 1, a maximum 48 óra. A pihenés körülményei terén a szálláshely méretére kérdezett rá a kérdőív. A válaszok a következőképpen alakultak (lásd 5. táblázat).

5. táblázat • A szálláshely mérete (Forrás: a szerzők munkája)

| Szállásméret | fő | % |
|----------------|-------|-------|
| Csoportszállás | 21 fő | 15,9% |
| 6–12 fő | 28 fő | 21,2% |
| 4–6 fő | 22 fő | 16,7% |
| 2–4 fő | 32 fő | 24,2% |
| Otthon | 8 fő | 6,1% |
| Egyéb | 4 fő | 3,0% |
| Nem válaszolt | 17 fő | 12,9% |

A szállás higiéniai körülményeivel való elégedettség mérése ötfokú Likert-skála mentén történt, ahol az 1-es érték az „egyáltalán nem”, míg az 5-ös érték a „teljes mértékben” volt. A kérdésre 109 fő válaszolt, körükben a szálláshely higiéniájával való elégedettség átlaga $2,63 \pm 1,27$ volt, vagyis átlagosan a közepes mértéket sem érte el. Élelmezés szempontjából az ellátmány különböző elemeiben más gyakoriságban részesültek a válaszadók, ezt mutatja a 6. táblázat.

6. táblázat • Az élelmezés alakulása a határzár menti feladatteljesítés során (Forrás: a szerzők munkája)

| Ellátmány | Ritkán | Néha | Alkal- manként | Gyakran | Nem válaszolt |
|-------------------|--------|-------|-------------------|---------|------------------|
| Meleg Étél | 22 fő | 21 fő | 46 fő | 22 fő | 21 fő |
| Gyümölcs | 24 fő | 29 fő | 34 fő | 22 fő | 23 fő |
| Saláták | 76 fő | 25 fő | 5 fő | 3 fő | 23 fő |
| Szendvics | 4 fő | 7 fő | 23 fő | 77 fő | 21 fő |
| Édesség | 20 fő | 31 fő | 34 fő | 23 fő | 24 fő |
| Ásványvíz | 3 fő | 5 fő | 20 fő | 83 fő | 21 fő |
| Energiaital | 64 fő | 28 fő | 10 fő | 7 fő | 23 fő |
| Kávé | 33 fő | 29 fő | 25 fő | 22 fő | 23 fő |
| Alkoholmentes sör | 100 fő | 3 fő | 2 fő | 1 fő | 26 fő |
| Egyéb | 7 fő | 3 fő | 1 fő | 2 fő | 119 fő |

Az egészségügyi és pszichológiai ellátás területére négy kérdés is vonatkozott. Ezek közül az első az orvosi és gyógyszeres ellátás biztosítottágáról szólt, a második a pszichológus jelenlétére vonatkozott a terepen, illetve az egyéni, vagy csoportos pszichológiai kezelésre. Az ezzel kapcsolatos válaszok alakulását mutatja a 7. táblázat.

7. táblázat • A különböző mentális és fizikai egészséget érintő ellátással kapcsolatos információk alakulása a mintában (Forrás: a szerzők munkája)

| Az ellátás típusa | Igen | | Nem | | Nem tudja | | Nem válaszolt | |
|------------------------------------|-------|-------|--------|-------|-----------|-------|---------------|-------|
| | fő | % | fő | % | fő | % | fő | % |
| Egészségügyi/ gyógyszeres | 45 fő | 34,1% | 24 fő | 18,2% | 48 fő | 36,4% | 15 fő | 11,4% |
| Pszichológus a századdal | 30 fő | 22,7% | 50 fő | 37,9% | 37 fő | 28,0% | 15 fő | 11,4% |
| Egyéni pszichológiai kezelés | 2 fő | 1,5% | 105 fő | 79,5% | 10 fő | 7,6% | 15 fő | 11,4% |
| Csoportos pszichológiai kezelés | 5 fő | 3,8% | 101 fő | 76,5% | 11 fő | 8,3% | 15 fő | 11,4% |

Szintén ehhez a témához kapcsolódóan, a kérdőív rákérdezett mind a válaszadó, mind a társak esetében arra, hogy szerzett-e a határozár menti szolgálatteljesítés közben fizikai, vagy mentális sérülést. Fizikai, illetve pszichés sérülésről 6,8% számolt be. Ezen kérdésekre adott válaszokat foglalja össze a 8. táblázat.

8. táblázat • A fizikai és pszichés sérülések alakulása a válaszadók körében (Forrás: a szerzők munkája)

| Sérülés típusa | | Igen | | Nem | | Nem tudja | | Nem válaszolt | |
|---------------------|-------|-------|-------|--------|-------|----------------------------------|-------|---------------|-------|
| | | fő | % | fő | % | fő | % | fő | % |
| Fizikai sérülés | saját | 9 fő | 6,8% | 108 fő | 81,8% | nem volt választható opció | | 15 fő | 11,4% |
| | társ | 34 fő | 25,8% | 83 fő | 62,9% | | | 15 fő | 11,4% |
| Pszichés sérülés | saját | 9 fő | 6,8% | 108 fő | 81,8% | 67 fő | 50,8% | 15 fő | 11,4% |
| | társ | 16 fő | 12,1% | 34 fő | 25,8% | | | 15 fő | 11,4% |

A szolgálatellátás során a felszerelés komoly szerepet játszott az állomány testi épségének védelmében. Ezzel kapcsolatosan a válaszadók a felszereléssel való elégedettségükről nyilatkoztak. A válaszadás ötfokú Likert-skálán történt, ahol az 1 = egyáltalán nem, az 5 = teljes mértékben értékeket képviselte. A kérdésre 115 fő válaszolt, körükben a védőfelszereléssel való elégedettség átlaga $3,11 \pm 1,08$ volt, vagyis átlagosan közepes mértékben volt elégedett az állomány a felszerelésével. A csapaterős tevékenység során, a migránsok kezelésével kapcsolatos érzések széles skálája lehetett jelen a szolgálatot teljesítő állomány tagjaiban, ezért erre vonatkozóan több érzelmi állapot, hangulat és probléma mentén jellemezhetők magukat a válaszadók. Az ezzel kapcsolatos eredményeket foglalja össze a 9. táblázat.

9. táblázat • A csapaterős tevékenység során megélt érzelmek és problémák
(Forrás: a szerzők munkája)

| | Átlag | Szórás | Válaszadók száma |
|---------------------------------------|-------|--------|------------------|
| Félelem | 1,55 | 0,87 | 113 fő |
| Depresszió | 1,32 | 0,62 | 112 fő |
| Agresszió | 2,80 | 1,46 | 111 fő |
| Harag/düh | 3,09 | 1,42 | 113 fő |
| Bizonytalanság/tanácsstalanság | 2,43 | 1,36 | 113 fő |
| Kommunikációs nehézség | 3,73 | 1,37 | 113 fő |
| Egyéb | 3,15 | 1,91 | 13 fő |

Leginkább a kommunikációs nehézségeket emelték ki, majd az egyéb érzelmeket, amelyek közül a válaszadók a következőket emelték ki: undor, empátia, sajnálat, együttérzés, tehetetlenség, higiénia. A harag és düh érzése is megjelent.

A válaszadók közül 31 fő (23,5%) vette észre, hogy a csapaterős tevékenység során szerzett tapasztalatai, élményei hatással vannak a magánéletére is, míg 71 fő (58,3%) nem vett észre ilyen hatást, valamint 8 fő (6,1%) nem tudta megítélni ezt, illetve 16 fő (12,1%) nem válaszolt a kérdésre. A kérdőívben szerepelt a csapaterős tevékenység érzelmi téren megtapasztalt esetleges utóhatásaira vonatkozó kérdés is. Ennek során 8 lehetséges hatás kapcsán, a válaszadók ötfokú Likert-skálán nyilatkozhattak az adott probléma otthoni megjelenéséről (1 = soha, 2 = ritkán, 3 = néha, 4 = alkalmanként, 5 = gyakran). A kapott eredményeket mutatja be a 10. táblázat. Az egyéb kategóriát illetően, szövegesen egyetlen válaszadó sem részletezte, mire adta az osztályzatot.

10. táblázat • A csapaterős tevékenység után otthon megtapasztalt problémák alakulása
(Forrás: a szerzők munkája)

| | Átlag | Szórás | Válaszadók száma |
|--|-------|--------|------------------|
| Agresszió | 1,28 | 0,68 | 116 fő |
| Depresszió | 1,27 | 0,66 | 116 fő |
| Alvászavar | 1,50 | 0,96 | 116 fő |
| Fokozott alkoholfogyasztás | 1,35 | 0,82 | 116 fő |
| Szabadidőben nagyobb tömegek kerülése | 1,66 | 1,17 | 116 fő |
| Szabadidőben nagyobb sportrendezvények kerülése | 1,51 | 1,06 | 116 fő |
| Párkapcsolati problémák | 1,75 | 1,28 | 116 fő |
| Egyéb | 1,33 | 0,82 | 6 fő |

5.2. A vizsgálati hipotézisek statisztikai tesztelése

A statisztikai elemzések során a következő elemzési típusok kerültek alkalmazásra:

- A 3.1. a), 3.2. a) és 3.3. a) részhipotézisek esetében khi-négyszet próba, illetve előfeltételeinek sérülése esetében Fisher-féle egzakt teszt,
- a 3.1. b–d és 3.3. b–d részhipotézisek esetében t-próba, illetve amennyiben a t-próba előfeltételének számító variancia-homogenitás sérült, a robosztusabb, Welch-féle d-próbát vettük figyelembe;
- A 3.2. b–d és 3.4. b) részhipotézisek esetében egyszempontos variancia-analízist végeztünk post-hoc elemzéssel. Az előfeltételek a variancia-homogenitás kivételével minden esetben rendben voltak, emellett az egyes csoportok nagyon eltérő elemszámmal rendelkeztek, ezért ezeknek megfelelően választottuk ki a post-hoc elemzés típusát: Hochberg-féle GT2-módszert és Gabriel-módszert alkalmaztunk az elemszámoktól függően, illetve a variancia-homogenitás sérülése esetén Games-Howell próbát.

5.3. Nemi különbségek a vizsgálatban

A vizsgálatban részt vevők körében nem mutatkozott szignifikáns nemi különbség a csapaterős tevékenységben való részvétel önkéntes volta kapcsán (Fisher = 1,883, $p = 0,288$).

A szállás higiéniai körülményeivel való elégedettség, a védőfelszereléssel való elégedettség, és a csapaterős tevékenység során megélt érzelmek és problémák alakulását illetően a nemek függvényében végzett vizsgálatok eredményét mutatja a 11. táblázat. Amint látható, szignifikáns különbség mutatkozott a férfiak és nők között a védőfelszereléssel való elégedettség terén; a férfiak sokkal elégedettebbek voltak ezen a téren, mint a nők ($t = 2,498$; $p = 0,014$). A csapaterős tevékenység során megtapasztalt érzelmi problémák terén két esetben mutatkozott szignifikáns különbség a két nem között: a megélt depresszió szintje szignifikánsan magasabb volt a férfiak körében ($d = 3,192$; $p = 0,002$), mint ahogyan a bizonytalanság, tanácstalanság ($t = 2,058$; $p = 0,037$) is.

11. táblázat • A nemi különbségek – csoportátlagok és az elvégzett t-próbák eredményei
(Forrás: a szerzők munkája)

| Kérdéskör | | Férfi | Nő | T-Érték (p) |
|--------------|------------------------------------|---------------|---------------|--------------------------|
| Elégedettség | a szállás higiéniai körülményeivel | 2,645 ± 1,265 | 2,357 ± 1,277 | $t = 0,793$ (0,430) |
| | a védőfelszereléssel | 3,206 ± 1,060 | 2,500 ± 0,966 | $t = 2,498^*$ (0,014) |

| Kérdéskör | | Férfi | Nő | T-Érték (p) |
|--|------------------------------------|---------------|---------------|---------------------|
| Csapaterős tevékenység során megtapasztalt érzelmi problémák | Félelem | 1,531 ± 0,820 | 1,733 ± 1,163 | d = 0,648 (0,526) |
| | Depresszió | 1,368 ± 0,653 | 1,067 ± 0,258 | d = 3,192** (0,002) |
| | Agresszió | 2,832 ± 1,434 | 2,571 ± 1,555 | t = 0,627 (0,532) |
| | Harag/düh | 3,135 ± 1,404 | 2,800 ± 1,474 | t = 0,855 (0,394) |
| | Bizonytalanság/ tanácsstalanság | 2,563 ± 1,352 | 1,800 ± 1,207 | t = 2,058* (0,037) |
| | Kommunikációs nehézség | 3,708 ± 1,376 | 4,000 ± 1,195 | t = 0,776 (0,440) |

5.4. A családi állapot és a csapaterős tevékenység kapcsolatának vizsgálata

A vizsgálatban részt vevők körében nem mutatkozott szignifikáns különbség a csapaterős tevékenységben való részvétel önkéntes volta kapcsán, a családi állapotot illetően (Fisher = 3,365, p = 0,314).

A szállás higiéniai körülményeivel való elégedettség, a védőfelszereléssel való elégedettség és a csapaterős tevékenység során megélt érzelmek és problémák alakulását illetően az ANOVA-k során kapott F-értékeket foglalja össze a 12. táblázat.

Az elemzések eredményeit tekintve látható, hogy a mintában nem mutatkozott sem tendenciózus, sem szignifikáns különbség a családi állapot mentén egyik kérdésben sem.

12. táblázat • A családi állapot mentén végzett varianciaanalízisek eredményei, illetve a csoportátlagok (Forrás: a szerzők munkája)

| Kérdéskör | | Egyedül- álló | Élettársi kapcsolat | Házás | Elvált | F-érték (p) |
|--------------|------------------------------------|------------------|------------------------|---------------|---------------|-------------------|
| Elégedettség | a szállás higiéniai körülményeivel | 2,903 ± 1,136 | 2,546 ± 1,389 | 2,548 ± 1,261 | 2,000 ± 1,000 | F = 0,822 (0,484) |
| | a védőfelszereléssel | 3,188 ± 1,091 | 3,021 ± 0,956 | 3,281 ± 1,224 | 2,000 ± 1,000 | F = 1,502 (0,218) |

| Kérdéskör | | Egyedül- álló | Élettársi kapcsolat | Házas | Elvált | F-érték (p) |
|--|--|------------------|------------------------|------------------|------------------|----------------------|
| Csapat- erős tevé- kenység során megta- pasztalt érzelmi prob- lémák | Félelem | 1,548 ± 0,850 | 1,521 ± 0,799 | 1,484 ± 0,890 | 2,667 ± 1,528 | F = 1,778 (0,156) |
| | Depresz- zió | 1,258 ± 0,575 | 1,298 ± 0,587 | 1,355 ± 0,661 | 2,000 ± 1,000 | F = 1,380 (0,253) |
| | Agresszió | 2,517 ± 1,455 | 3,083 ± 1,427 | 2,581 ± 1,432 | 3,333 ± 2,082 | F = 1,349 (0,262) |
| | Harag/ düh | 2,871 ± 1,522 | 3,354 ± 1,296 | 2,903 ± 1,469 | 3,000 ± 2,000 | F = 0,976 (0,407) |
| | Bizony- talanság/ tanácssta- lanság | 2,097 ± 1,446 | 2,646 ± 1,263 | 2,419 ± 1,336 | 2,667 ± 2,082 | F = 1,063 (0,368) |
| | Komm- nikációs nehézség | 3,774 ± 1,446 | 3,729 ± 1,364 | 3,613 ± 1,383 | 4,667 ± 0,577 | F = 0,547 (0,651) |

5.5. A csapaterős tevékenységben való részvétel mikéntjének kapcsolata a különböző mutatókkal

A vizsgálatban részt vevők körében, a csapaterős tevékenységben önként részt vevők aránya szignifikánsan magasabb azok között, akik kedvelik a tömegkezelési feladatokat, mint akik közömbösek iránta, vagy nem kedvelik az ilyen feladatot (Fisher = 18,688; $p = 0,000$).

A szállás higiéniai körülményeivel való elégedettség, a védőfelszereléssel való elégedettség és a csapaterős tevékenység során megélt érzelmek és problémák alakulását illetően, valamint a csapaterős tevékenységben való részvétel mikéntjének kapcsolatát illetően kapott eredményeket mutatja a 13. táblázat. Mint látható, a védőfelszereléssel szignifikánsabban elégedettebbek azok, akik saját kérésre lettek csapaterős század tagjai ($t = 3,603$; $p = 0,000$).

13. táblázat • A csapaterős tevékenységben való részvétel mikéntje mentén végzett t-próbák eredményei ($*p \leq 0,05$; $**p \leq 0,01$), illetve az elemzés alá vetett csoportátlagok (Forrás: a szerzők munkája)

| Kérdéskör | | Saját kérésre | Kötelező | T-érték (p) |
|--------------|---------------------------------------|------------------|------------------|-----------------------------|
| Elégedettség | a szállás higiéniai körülményeivel | 2,546 ± 1,101 | 2,595 ± 1,364 | $t = 0,154$ (0,878) |
| | a védőfelszereléssel | 3,870 ± 0,920 | 2,974 ± 1,081 | $t = 3,603^{**}$ (0,000) |

| | Kérdéskör | Saját kérésre | Kötelező | T-érték (p) |
|--|------------------------------------|---------------|---------------|-------------------|
| Csapaterős tevékenység során megtapasztalt érzelmi problémák | Félelem | 1,609 ± 0,839 | 1,571 ± 0,895 | t = 0,178 (0,859) |
| | Depresszió | 1,304 ± 0,559 | 1,355 ± 0,647 | t = 0,341 (0,734) |
| | Agresszió | 3,044 ± 1,331 | 2,816 ± 1,476 | t = 0,662 (0,509) |
| | Harag/düh | 3,522 ± 1,344 | 3,065 ± 1,408 | t = 1,379 (0,171) |
| | Bizonytalanság/ tanácsstalanság | 2,478 ± 1,275 | 2,597 ± 1,388 | t = 0,368 (0,714) |
| | Kommunikációs nehézség | 4,044 ± 1,261 | 3,740 ± 1,371 | t = 0,947 (0,346) |

5.6 A tömegkezeléshez való viszonyulás kapcsolata a különböző mutatókkal

14. táblázat • A tömegkezelési helyzetekhez való viszonyulás kapcsán végzett variancia-analízisek eredményei (* $p \leq 0,05$; ** $p \leq 0,01$), illetve az elemzés alá vont csoportátlagok (Forrás: a szerzők munkája)

| | Kérdéskör | Nem szereti | Szereti | Mindegy | F-érték (p) |
|--|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|
| Elégedettség | a szállás higiéniai körülményeivel | 2,229 ± 1,165 | 2,880 ± 1,394 | 2,650 ± 1,89 | F = 2,724 (0,070) |
| | a védőfelszereléssel | 2,711 ± 1,088 | 3,500 ± 1,038 | 2,950 ± 0,945 | F = 6,679** (0,002) |
| Csapaterős tevékenység során megtapasztalt érzelmi problémák | Félelem | 1,667 ± 0,926 | 1,385 ± 0,718 | 1,800 ± 1,056 | d = 2,029 (0,143) |
| | Depresszió | 1,489 ± 0,742 | 1,192 ± 0,487 | 1,450 ± 0,686 | d = 2,758 (0,074) |
| | Agresszió | 2,778 ± 1,416 | 2,865 ± 1,401 | 2,947 ± 1,715 | F = 0,089 (0,915) |
| | Harag/düh | 2,972 ± 1,362 | 3,135 ± 1,442 | 3,500 ± 1,469 | F = 0,891 (0,413) |
| | Bizonytalanság/ tanácsstalanság | 2,333 ± 1,265 | 2,385 ± 1,316 | 3,000 ± 1,556 | F = 1,836 (0,165) |
| | Kommunikációs nehézség | 3,472 ± 1,464 | 3,885 ± 1,293 | 3,900 ± 1,373 | F = 1,117 (0,331) |

A tömegkezeléshez való viszonyulás szállással és védőfelszereléssel kapcsolatos elégedettségre gyakorolt hatását illetően kapott F-értékek a 14. táblázatban láthatóak. A vizsgálatban részt vevők körében a tömegkezeléshez való viszonyulás egyértelműen szignifikáns kapcsolatot mutatott a védőfelszereléssel való elégedettséggel (F = 6,679; p = 0,002), vagyis

a tömegkezelési helyzeteket kedvelők elégedettebbek voltak a védőfelszereléssel, mint akik nem kedvelik ezt a feladattípust, vagy közömbösek iránta.

5.7. A tömegkezeléshez való viszonyulás

A csapaterős tevékenység során megtapasztalt érzelmi problémákat illetően a tömegkezeléshez való viszonyulás függvényében az ANOVA-k során kapott F-értékeket foglalja össze a 14. táblázat. Jól látható, hogy e kérdéskört illetően, egyetlen mutató mentén sem mutatkozott szignifikáns kapcsolat a mintánkban, ugyanakkor a depresszió terén tendenciózus különbségek jelentek meg ($d = 2,758$; $p = 0,074$).

6. AZ EREDMÉNYEK ÉRTELMEZÉSE ÉS MEGVITATÁSA

A munkahely és a magánélet egyensúlyban tartása nagy szereppel bír a munkahelyi stressz csökkentésében, emellett javítja a dolgozó motivációját, elkötelezettségét és lojalitását.²³ Ezzel szemben, ha a munkahelyi stressz szintje túl nagy, valamint nem jut megfelelő mennyiségű és minőségű idő a családra, a kikapcsolódásra, a baráti kapcsolatok ápolására, az a munkavégzésre is kifejti negatív hatását – vagyis a munka és a magánélet erős kölcsönhatásban állnak.²⁴

Már a vizsgálati minta leíró statisztikája is tartalmaz a munkahely és magánélet egyensúlya szempontjából érdekes elemeket. A szolgálati hely lakóhelytől való távolsága a határ menti szolgálati hely esetében elég komoly eltéréseket mutat. Ez egyáltalán nem meglepő, ugyanakkor önmagában képes emelni a megélt munkahelyi stressz mértékét, ha távolabbra kerül a lakóhelytől a szolgálati hely, különösen, ha az odajutás is nehezebb, mivel a meghosszabbodott utazási időtartam, illetve hazajutás nehézségei a munkahely-otthon egyensúly felbomlásával, stressz növekedésével járhat. Mindemellett a hosszabb szolgálati idők is ennek a kényes egyensúlynak a megbomlásához vezethetnek. Ha pedig a nem megfelelő mennyiségű, pihenésre jutó időt a személy nem tudja a családja körében tölteni, hanem esetenként zsúfolt, nem megfelelő minőségű szálláshely áll csak rendelkezésére, az hosszú távon szintén jelentős negatív hatással lehet a dolgozók motivációjára. Mindezt a szálláshely higiéniai körülményeivel való elégedettség mértéke, amely átlagosan még a közepes szintet sem érte el a mintában, szintén negatívan befolyásolhatja.

Az ellátmányra vonatkozó kérdésekre a mintában kapott válaszok, illetve saját ismereteink és sok más, a vizsgálatban részt nem vett, határzár menti szolgálatot is ellátó rendőr

²³ HOBSON, Charles J. – DELUNAS, Linda – KESIC, Dawn (2001): Compelling Evidence of the Need for Corporate Work/Life Balance Initiatives: Result from a National Survey of Stressful Life-Events, *Journal of employment counseling*, Vol. 38, No. 1. 38–44.

²⁴ GUEST, David E. (2002): Perspectives on the Study of Work-Life Balance. *Social Science Information*, Vol. 41, No. 2. 255–279.; DELECTA (2011): *i. m.* 186–189.

beszámolóit egybevégnak: leggyakrabban szendvics és ásványvíz szolgált éhük és szomjuk csillapítására, emellett alkalmanként meleg étel, gyümölcs, és édesség is a válaszadók tányérjára került. Vagyis a határzár menti szolgálatteljesítés közben a kiegyensúlyozott táplálkozásra nem volt lehetősége az állománynak, ami ha hosszú távon így történik, az állomány egészségi állapotára nem feltétlenül lesz jó hatással, – tekintve, hogy a kiegyensúlyozott táplálkozás az egészséges életmód szerves része, míg hiánya akár különböző betegségek kialakulásához vezethet hosszú távon.²⁵

A különböző egészségügyi és pszichés ellátások igénybe vételével kapcsolatos eredmények azt mutatják, hogy a határzár mentén szolgálatot teljesítők inkább a konkrét egészségügyi ellátásról tudtak biztosabban nyilatkozni, mint a pszichológusi jelenlétről, és pszichés kezelésről. Ehhez kapcsolódik, hogy az állomány a vizsgált mintában is hozta az egyenruhás közegben pszichológusok által megtapasztalt jelenséget: a társ sérülését mind fizikai, mind pszichés értelemben könnyebben ismerik be, mint a saját sérülésüket.

A védőfelszereléssel való elégedettség terén, jelen kérdőívben kizárólag az általános elégedettség szerepelt kérdésként, az ezzel való átlagos elégedettség egybevág a rendkívül kevés nemzetközi kutatásban találtakkal, s egyben arra is utal, hogy a védőfelszerelés nem rossz, de lehetne jobb is.²⁶

A csapaterős tevékenység során megélt érzelmek és problémák körében nem meglepő, hogy a mintánál legmagasabb átlaggal a kommunikációs nehézségek jelennek meg: eltérő nyelvű és kultúrájú tömeggel szemben sokkal nehezebb megtalálni azokat a kommunikációs módokat, amelyek mind a szolgálatot ellátók számára, mind a tömegben jelen levők számára is egyértelműek, jól érthetőek, nem bántóak. Az egyéb problémákat is jelölők bár a minta mintegy 10%-át teszik ki, az általuk jelölt problémák erőssége jelzi, azért is éltek az egyéb opcióval, mert volt számukra olyan zavaró tényező, amit meglehetősen gyakran megélték, s nem szerepelt a listában. Ezt követi megjelenési gyakoriságban a harag és a düh, amelyek véleményünk szerint azt jelzik, hogy a csapaterős tevékenységben részt vevő állomány haragudott, dühös volt az illegális migránsokra, s nem meglepő, hogy nem sokkal maradt el ettől az agresszió élménye – a harag, düh gyakran jár együtt agresszióval.²⁷ A bizonytalanság és tanácstalanság megjelenése már elmarad ezektől, míg félelem és depresszió megjelenéséről a csapaterős tevékenység közben meglehetősen kis gyakorisággal számoltak be.

Nem elhanyagolható, hogy nemzetközi szinten a kutatások a tömegkezelést magukkal vonzó helyzetek traumatikus hatásaira koncentrálnak, az adott helyzetben aktuálisan megélt érzelmekkel ugyanakkor nem foglalkoznak.²⁸

²⁵ SNOOKS, Margaret K. (2008): *Health Psychology*. Sudbury, Jones and Bartlett.

²⁶ KIM, J. (2015): A Survey on Satisfaction of Protective Clothing for Riot Policemen. *Journal of the Korean Society of Clothing and Textiles*, Vol. 39, No. 3. 419–432.

²⁷ BERKOWITZ, Leonard (1989): Frustration–Agression Hypothesis: Examination and Reformulation. *Psychological Bulletin*, Vol. 106, 59–73.

²⁸ GARBARINO, Sergio – MAGNAVITA, Nicola (2015): Work Stress and Metabolic Syndrome in Police Officers. A Prospective Study. *PLoS ONE*, Vol. 10, No. 12. 1–15.

A csapaterős tevékenység magánéletre gyakorolt hatása esetében nagyon fontos, hogy jelentősen kisebb gyakorisággal számoltak be ilyen téren érzelmi és egyéb problémákról, mint a csapaterős tevékenység közbeni problémák esetében. Ennek hátterében akár az is állhat, hogy az állomány a rendőri munkával kapcsolatos érzelmi és egyéb problémákat, a hivatásos szolgálatba kerülésétől kezdve, megtanulta kezelni, nem „hazavinni”. A legmagasabb átlaggal ugyanakkor a párkapcsolati problémák szerepeltek, – ennek hátterében a munka–magánélet egyensúlyának megbomlása állhat. Ezt követte a szabadidőben nagyobb tömegek kerülése, amely hátterében az állhat, hogy a csapaterős tevékenység során meglehetősen nagy tömeggel szemben végezték munkájukat, s ezt követően inkább nyugalomra, kevesebb ember társaságára vágytak a mintában szereplő állománytagok.

A vizsgálati hipotéziseink statisztikai elemzéseinek eredményeit illetően csekély számú hipotézisünk esetében találtunk kapcsolatot a vizsgált tényezők között.

A nemi különbségek kapcsán megfogalmazott négy hipotézisünket tekintve kettő esetében mutatott eredményt az elemzés. A mintában – előzetes feltevésünkkel szemben – a férfiak bizonyultak elégedettebbnek a védőfelszereléssel, mint a nők. Ilyen jellegű nemzetközi vizsgálati eredményeket nem találtunk, de feltevésünk szerint ennek hátterében az állhat, hogy a védőfelszerelés elsősorban férfiakra lett kifejlesztve, illetve viselése komoly fizikai terhelést jelent a felszerelés súlyából is fakadóan, s mindezek miatt, a nők számára ennek viselése kellemetlenebb élményt jelent, illetve az esetlegesen nem megfelelő méretű felszerelésben kevésbé érezték magukat biztonságban, mint a férfiak.

Emellett a csapaterős tevékenység során megélt érzelmi reakciók és problémák terén két tényező esetében mutatkoztak nemi különbségek, de itt is, előzetes elvárásunkkal szemben a férfiak számoltak be magasabb arányban depresszióról és bizonytalanságról. Ennek hátterében az állhat, feltevésünk szerint, hogy a férfiakra az adott helyzetben erőteljesebb hatást gyakoroltak élményeik, amelyek elkeserítették őket.

A családi állapot mentén nem mutatkoztak különbségek a csapaterős tevékenység kapcsán a jelen tanulmányunkban vizsgált kérdésekben. A nemzetközi irodalomban kifejezetten erre a speciális helyzetre vonatkozóan nem találtunk adatokat, de arra vonatkozóan vannak adatok, hogy bizonyos pszichés problémák esetében igenis a családi állapot hatással van az adott probléma megjelenésének erősségére (például depresszió, alkohola-búzus).²⁹

A csapaterős tevékenységben való részvétel önkéntes volta a vizsgált kérdéseink közül egyedül a védőfelszereléssel való elégedettség terén mutatkozott fontosnak a vizsgált mintában: a feladatot önként vállalók jelentősen elégedettebbnek bizonyultak a védőfelszereléssel. Ugyanakkor ez felveti azt a kérdést is, hogy a védőfelszerelésbe vetett bizalmuk befolyásolta-e esetleg azt, hogy önként vállalták a csapaterős tevékenységben való részvételt. A tömegkezeléshez való viszonyulás terén szintén hasonló összefüggés mutatkozott: a tömegkezelési helyzeteket önként vállalók elégedettebbek voltak a felszerelésükkel.

²⁹ SIMON, Robin W. (2002): Revisiting the Relationships among Gender, Marital Status, and Mental Health. *American Journal of Sociology*, Vol. 107, No. 4. 1065–1096.

A kérdés itt is hasonló az előző esethez. Lehetséges, hogy azért kedvelik jobban a tömegkezelési helyzeteket, mert bíznak a felszerelésükben, bátrabban mozognak, dolgoznak ezt viselve? Ezen kérdések megválaszolása további kutatásokat igényelne a csapatszolgálat során viselt védőfelszereléseket illetően.

7. A VIZSGÁLATTAL KAPCSOLATOS KRITIKAI ÉSZREVÉTELEK

A tömeges méretű illegális migráció rendvédelmi, illetve rendészeti feladatellátása során jelentkező pszichés hatások körülményeinek a vizsgálatára eddig nem volt példa, ezért a nemzetközi szakirodalomban sem volt fellelhető olyan forrás, amely támpontul szolgálhatott volna. Elismerjük ugyan, hogy a vizsgálatban részt vevő minta meglehetősen szűk keresztmetszetét képviseli annak az állománynak, amely 2015 nyarától 2016 tavaszáig részt vett az ideiglenes biztonsági határzár menti csapatszolgálati feladatokban, azonban a szignifikáns eredmények arra engednek következtetni, hogy a kérdéskör vizsgálata indokolt. A kérdőív átdolgozása mellett részletesebb szocio-demográfiai adatfelvétel valósulhatott volna meg, hangsúlyt helyezve arra, hogy a személyeknek korábban volt-e már tapasztalatuk hasonló tömegkezelési situációkban. Különösen érdekes volna összevetni olyan személyek adatait, akik a 2006-os budapesti események során is aktívan részt vállaltak a tömegkezeléssel kapcsolatos feladatellátásban, olyan vizsgálati személyek adataival, akiket közvetlenül (feladatellátás szempontjából) ezen események nem érintettek, vagy akkor még nem is voltak tagjai a rendőrségnek.

8. AJÁNLÁSOK

Reflektálva a kritikai észrevételekre, amellett, hogy elismerjük jelen kutatás korlátait, azt is hangsúlyozzuk, hogy a vizsgálat eredményeitől függetlenül, – vagy éppen ezért – javaslatok felvetése indokolt. Alapvetően szükségesnek látjuk, hogy ajánlásokat fogalmazzunk meg, amelyek kijelölhetik a potenciális jövőbeni kutatások irányvonalait. A kutatások szorgalmazását azzal magyarázzuk, hogy hazánk szerepvállalása az illegális migráció terén igen jelentős mértékű, amely a jövőben is aktuális kérdés.

Több területen megfogalmazott ajánlásaink a következő tényeken alapulnak:

1. Az illegális migráció európai viszonylatban aktuális gazdasági, politikai, és társadalmi téma, és hazánkra, beleértve az illegális migránsokkal dolgozó szakembereket, fokozott felelősség hárul.
2. A Belügyminisztérium a jövőben továbbra is aktívan és tartósan részt kell vállaljon az illegális migráció kapcsán kialakult és kialakulóban lévő feladatokban, mert

„Magyarország az illegális migráció nemzetközi útvonalán alapvetően tranzitországgként jelenik meg”.³⁰

3. Hazánkban a közrend és közbiztonság védelmének fenntartása céljából, a rendvédelmi feladatokban jelenleg a katonaság, a büntetés-végrehajtás és a rendőrség mellett egyéb rendvédelmi szervek is szerepet vállalnak, így a katasztrófavédelem, a polgárőrség, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a közigazgatási ágazatok rendészeti feladatokat ellátó szervei (például Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal) is.
4. A rendőrség hosszú távon tervezi az ideiglenes biztonsági határzár mentén megvalósuló országhatár védelmét, ennek érdekében továbbra is zajlik a határvadászok toborzása és kiképzése, a megyei állománytagok körében pedig az alapellátó pszichológusi tapasztalatok alapján is feltételezhető az állomány ismételt bevonása.

A tényekből és a kutatási eredményeinkből azt a következtetést vontuk le, hogy a jövőben számos kutatási terület nyílik meg a pszichológusok számára. A kutatások hosszútávon vélhetően segíthetik a migránsokkal foglalkozó szakemberek pszichéjében lezajló folyamatok mélyebb megismerését és megértését, esetleg kezelését. Két fő területet emelnénk ki.

- Egyrészt a potenciális összefüggések feltárása a rendvédelmi vonalon megjelenő parancsnoki állomány számára nyújthatna jelentős segítséget beosztottjaik vezetésében,
- másrészt értékes adatokkal szolgálhatna az egészségügyi és pszichológiai szakterület számára is.

Ajánlás 1. A pszichés terhelhetőség kutatása. Jelen vizsgálatban felhasznált kérdőív több szempontból is kibővítésre, átdolgozásra érdemes, de egy átdolgozott verziót ki lehetne terjeszteni az ideiglenes határzár mentén szolgálatot ellátók körére.

Indoklás: Egyértelműen kimutattuk, hogy a rendőröket érintő stressznek következményei vannak. Feltételezzük, hogy más területen dolgozók (például a Hivatal munkatársai) körében is, a migránsokkal való foglalkozás megnövekedett stresszel, és egyéb pszichés kockázatokkal jár, amelyek hatásait alapvetően fontos megismernünk. A Hivatal bizonyos köztisztviselői csakúgy, mint a rendvédelmi dolgozók, közvetlenül kerülnek kapcsolatba illegális migránsokkal, amely egyértelműen stressztényező. A hazánkban működtetett befogadó állomásokon, a menekültügyi őrzött befogadó központokban és egyéb hivatalokban az európai követelményeknek megfelelően történik a migránsok elhelyezése és ellátása, így direkt kapcsolat alakul ki. A megnövekedett ügyszám miatt leterheltséggel jár a migránsok ügyeinek intézése. Jóllehet, a Hivatal igen jelentős támogatást fordít befogadási, integrációs és az illegális migráció elleni küzdelemhez kapcsolódó célokra, azonban szükség lenne a Hivatal állományába tartozó szakemberek stabil pszichés állapotának

³⁰ NÉMETH József (2010): *A Rendőrség feladatai az illegális migráció és a nemzetközi terrorizmus elleni fellépés terén, különös tekintettel a Balkán biztonsági helyzetére*. Doktori Értekezés. Budapest, ZMNE. 24.

a megőrzése érdekében kutatások végzésére, hogy az eredményekből levont következtetéseket beépíthessék a szakszerű feladatellátásba.

Nemcsak a határrendészet és a Készenléti Rendőrség állománya lát el folyamatosan határmenti feladatokat (például határsértő illegális migránsok feltartóztatása, embercsempészek elfogása) az ideiglenes biztonsági határzár mentén, de a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal munkatársai is. Hangsúlyozzuk, hogy nem kizárólagosan a rendvédelem profitálhatna a szakembereket érintő pszichológiai folyamatok feltárásával, hanem mindazon körök, amelyek feladatellátásukból fakadóan részt vesznek a migránsokkal kapcsolatos közigazgatási eljárásokban. A migrációs feladatellátásba tartósan bevont személyek esetében mindenképpen indokolt lenne longitudinális kutatáson keresztül történő vizsgálat, amely lehetőséget teremtene nemcsak a kockázati faktorok, de a védőfaktorok meghatározására, illetve működésmódjuk feltérképezésére.

Ajánlás 2. Longitudinális vizsgálaton keresztül huzamosabb ideig feladatot ellátó munkatársaknál jelentkező rizikó- és védőfaktorok feltérképezése.

Indoklás: A rizikófaktorok kapcsán feltétlenül eredményes volna annak a vizsgálata is, hogy ki hány alkalommal vett részt a határ menti feladatellátásban, vagyis annak vizsgálata, hogy a gyakoriság milyen mértékben van hatással a rendvédelemben dolgozók életére, feladathoz való alkalmazkodására, és ezzel együtt munkájukhoz való hozzáállásukra. Ezek ismeretében, a kollégák munkavégzésre való felkészítése (például tréningek, továbbképzések) során beépíthetővé válnának ezek az ismeretek, amelyek az állomány védettségihez, rezilienciájához járulnának hozzá. Mindez összekapcsolható lenne a pszichológiai és egészségügyi szakterület szerepvállalásának optimalizálásával. Miként az a jelen vizsgálatból is kitűnik, az orvosok, illetve pszichológusok elérhetősége nem minden személy számára volt egyértelmű, ugyanakkor vélhetően az állománynak van egy elképzelése arról, hogy mikor és milyen formában venné szívesen igénybe az egészségügyi és pszichológiai szakterület által nyújtható segítséget. Ezen szakterületek számára pedig hasznos információ lehetne annak felmérése, hogy az érintett állomány mi módon kívánná elérni a megfelelő szakembereket, van-e esetleg valamilyen speciális igényük, akár a helyszínen, akár az időre vonatkozóan (például kizárólag a feladatellátás helyszínén, esetleg csak otthon és pihent állapotban).

Ajánlás 3. A rendvédelmi feladatellátás kapcsán megjelenő stresszre adott válaszreakciók, valamint coping folyamatok (adaptív és maladaptív coping folyamatok) azonosítása és működésmódjuk feltérképezése.

Indoklás: Felmérés készülhetne, hogy az állomány milyen coping stratégiákat alkalmaz, milyen stresszkezelési lehetőségeket ismernek, vagy melyek azok, amelyeket szívesen elsajátítanának, esetleg igénybe vennének. Rendkívül fontos a hatékony coping stratégiák azonosítása, mert ezeket tréningeken, továbbképzéseken keresztül az állomány azon tagjai felé is lehet prezentálni, akik esetlegesen nem alkalmazzák azokat. Jelen vizsgálatban láthatóvá

vált, hogy a férfiak megélt depresszió szintje szignifikánsan magasabb volt a női mintához viszonyítottan. Felmerül tehát a kérdés, hogy a férfiak és nők érzelm kifejezési lehetőségei milyen módokon térnek el egymástól. A coping stratégiákon túlmenően van-e különbség a kapott, illetve megélt társas támogatás mértékében? A nemi különbségek vizsgálata további információt szolgáltathat a pszichológiai szakterületnek, amely eredmények esetlegesen felhasználhatók lennének a kiválasztásban is, különösen a specifikus feladatellátás szempontjából.

9. ÖSSZEGRZÉS

Véleményünk szerint a fentebb vázolt kutatási lehetőségek olyan kurrens és releváns információkkal szolgálnának, amelyek tartósan segíthetnék és támogathatnák az érintett állomány jóllétének megóvását.

Jelen írás a 2015-ös magyarországi illegális migrációs válsághelyzet kezelésében részt vállaló rendvédelmi dolgozók pszichés megterhelésével foglalkozik, egy 2016-os vizsgálat kapcsán. A minta kicsiny elemszáma ellenére is szignifikáns eredményekből levont következtetések kutatási irányokat jelölhetnek ki a jövőre vonatkozóan. A vizsgálat kitért a munka–magánélet egyensúlyára, a szolgálati hely és a lakhely távolságának és a stresszterhelésnek az összefüggéseire, az ellátmánnyal kapcsolatosan tapasztaltakra, és arra, hogy milyen egészségi és pszichológiai szakterületi ellátásban részesült az állomány. A fentieket figyelembe véve a módszerként alkalmazott kérdőív rákérdezett az érzelmek megélésére a csapaterős feladatellátás során, és az utólagos pszichés reakcióikra, amelyek esetlegesen a magánéletben jelentkeztek. Maga a feladatellátás – az ideiglenes biztonsági határzár őrzési feladatai – látszólagos egyszerűsége ellenére speciális stressz forrást jelentett a rendvédelmi állomány számára. Az otthontól való huzamos távollét, a rendkívüli munkakörülmények, a meghosszabbodott szolgálati idők, mind hatással voltak a dolgozók magánéletére és pszichés állapotára is. Jelen tanulmányban az egyént érő hatásokat csupán érintőlegesen vizsgáltuk, de javasoljuk a kérdéskört tüzetesebb vizsgálat tárgyává tenni, annak érdekében, hogy feltárjuk a rizikófaktorokat, illetve a védőfaktorokat a hatékony szolgálatellátás érdekében.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ANSHEL, Mark H. (2000): A Conceptual Model and Implications for Coping with Stressful Events in Police Work. *Criminal Justice and Behavior*, Vol. 27, No. 3. 375–400.
2. ATKINSON, Rita – ATKINSON, Richard – SMITH, Edward – BEM, Daryl (1999): *Pszichológia*. Budapest, Osiris.
3. BERKOWITZ, Leonard (1989): Frustration–Aggression Hypothesis: Examination and Reformulation. *Psychological Bulletin*, Vol. 106, 59–73.
4. BORBÉLY Zsuzsanna (2017): *Egészségmagatartás, kiégés, mentális egészség – specifikus stresszorok hatása a rendőrség próbaidős tiszthelyettes állományában*. Szakdolgozat. Budapest, ELTE. 1–156.
5. BORBÉLY Zsuzsanna – TÖZSÉR Erzsébet – FARKAS Johanna (2017): A tömeges méretű illegális migráció pszichés következményei a rendészeti feladatellátás során. *Hadtudományi Szemle*, 10. évf. 3. sz. 288–304.
6. COOPER, Cary – PAYNE, Roy (1988): *Causes and Consequences of Stress at Work*. NY, Wiley and Sons.
7. DÁVID Károly (2015): A tömeges méretű illegális migráció rendészeti kezelésének Bács-Kiskun megyei tapasztalatai. In GAÁL Gyula et al. szerk.: *Határrendészeti Tanulmányok*, 12. évf. 1. ksz. Budapest, MRTT. 13–24.
8. DELECTA, P. (2011): Work Life Balance. *International Journal of Current Research*, Vol. 3, No. 4. 186–189.
9. FARKAS Johanna (2014a): Stressz és stressz-kezelés. In CHRISTIÁN László szerk., *Személy- és vagyónvédelem*. Budapest, NKE. 209–220.
10. FARKAS Johanna (2014b): A migráció pszichológiai irányai. In HEGEDŰS Judit szerk.: *A migráció pszichológiája*. Budapest, NKE. 9–29.
11. FARKAS Johanna (2014c): A migráció mentálhigiénét érintő kérdései. In HEGEDŰS Judit szerk.: *A migráció pszichológiája*. Budapest, NKE. 37–55.
12. FRIDRICH Andrea Cecília (2015): *Az eltérő szakterületeken dolgozó rendőrök teszt eredményeinek vizsgálata – hasonlóságok és különbségek az RMSK tükrében*. Szakdolgozat. Budapest, ELTE.
13. FOLKMAN, Susan – LAZARUS, Richard S. (1984): *Stress, Appraisal, and Coping*. NY, Springer. 286–325.
14. GARBARINO, Sergio – MAGNAVITA, Nicola (2015): Work Stress and Metabolic Syndrome in Police Officers. A Prospective Study. *PLoS ONE*, Vol. 10, No. 12. 1–15.
15. GERSHON, Robyn R. – LIN Susan – LI XIANBIN (2002): Work Stress in Aging Police Officers. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, Vol. 44, No. 2. 160–167.
16. GUEST, David E. (2002): Perspectives on the Study of Work–Life Balance. *Social Science Information*, Vol. 41, No. 2. 255–279.
17. HAUZINGER Zoltán – HEGEDŰS Judit – KLENNER Zoltán (2014): *A migráció elmélete*. Budapest, NKE.

18. HOBSON, Charles – DELUNAS, Linda – KESIC, Dawn (2001): Compelling Evidence of the Need for Corporate Work/Life Balance Initiatives: Result from a National Survey of Stressful Life-events. *Journal of Employment Counseling*, Vol. 38, No. 1. 38–44.
19. KAHN, Robert – BYOSIERE, Philippe (1992): Stress in Organization. In DUNNETTE, Marvin – HOUGH, Leaetta eds.: *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*. CA, Consulting Psychologists. 571–651.
20. KAPADE-NIKAM, Poonam – SHAIKH, Mohsin (2014): Occupational Stress, Burnout and Coping in Police Personnel: Findings from a Systematic Review. *American International Journal of Research in Humanities, Arts and Social Sciences*, Vol. 6, No. 2. 144–148.
21. KARASEK, Robert (1979): Job Demands, Job Decision Latitude, and Mental Strain: Implications for Job Redesign, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24, 285–306.
22. KIM, J. (2015): A Survey on Satisfaction of Protective Clothing for Riot Policemen, *Journal of the Korean Society of Clothing and Textiles*, Vol. 39, No. 3. 419–432.
23. KOVÁCS Gábor (2014): A rendészeti szervezetekben lejátszódó vezetési folyamatok. In Horváth József – Kovács Gábor szerk.: *A rendészeti szervek vezetés- és szervezéselmélete* Budapest, NKE. 57–92.
24. KOVÁCS Gábor et al. (2017): „Vándor 2017.” – A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közös Közzolgálati Gyakorlat Alap- és Indító Feladata. Budapest, NKE.
25. MALÉT-SZABÓ Erika – SZATMÁRI Adrienn (2012): A rendőr lelki biztonsága – avagy a biztonság megőrzésének egyik alappillére a rendőr lelki biztonsága. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 13. sz. 399–412.
26. NÉMETH József (2010): *A Rendőrség feladatai az illegális migráció és a nemzetközi terrorizmus elleni fellépés terén, különös tekintettel a Balkán biztonsági helyzetére*. Doktori Értekezés. Budapest. ZMNE.
27. PÁSZTOR István Krisztián (2016): *A migránshelyzet pszichikai hatásai a szolgálatot ellátó rendőrök körében*. Szakdolgozat. Budapest, NKE RTK. 1–60.
28. RITECZ György (2016): A migráció trendjei – és ami mögötte van. *REGIO*, 24. évf. 2. sz. 109–139.
29. RITECZ György – SALLAI János (2016): *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei 2.0*. Budaörs, Hanns Seidel Alapítvány. Cordoba.
30. SELYE János (1976): *Stressz distressz nélkül*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
31. SIMON, Robin W. (2002): Revisiting the Relationships among Gender, Marital Status, and Mental Health. *American Journal of Sociology*, Vol. 107, No. 4. 1065–1096.
32. SNOOKS, Margaret K. (2008): *Health Psychology*. Sudbury, Jones and Bartlett.
33. SZABÓ Erika (2009): *A munkahelyi egészségpszichológia és egészségfejlesztés a Magyar Köztársaság Rendőrségén, valamint a szubjektíve észlelt munkahelyi stresszterheltség jellegzetességei – különös tekintettel az idői tényezőre – a hivatásos állományú rendőrök körében*. Doktori Értekezés. Debrecen. Debreceni Egyetem.
34. ZEIDNER, Moshe – ENDLER, Norman (1996): *Handbook of Coping: Theory, Research, Applications*. Canada, Wiley.

Borbély Zsuzsanna tanácsadó szakpszichológus, rendészeti doktorandusz. Tanácsadó szakpszichológus és pszichológia szakos tanár. Diplomáit az Eötvös Loránd Tudományegyetem Pedagógiai és Pszichológiai Karán szerezte (2012-ben és 2017-ben). 2014 óta a Körmenyi Rendészeti Szakgimnázium pszichológusa és oktatója, 2017 szeptembere óta a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskolájának hallgatója. Alapellátó pszichológusi tevékenysége mellett a tiszthelyettes képzésben részt vevőknek pszichológiai ismereteket oktat, illetve mentálhigiénés gondozási tevékenységet végez. Kutatási területe az egészség-magatartási szokások, munkahelyi stressz, kiégés kapcsolatának vizsgálata, különös tekintettel a tiszthelyettes képzésben részt vevő fiatalok körére. A Ludovika Kutatócsoport tagjaként részt vett a Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányságon végzett szervezetikultúra-kutatásban.

Dr. Farkas Johanna egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Rendészeti Magatartástudományi Intézet, Kriminálpszichológia Tanszék. 2000–2002-ig a Pécsi Tudományegyetem Illyés Gyula Karán dolgozott tudományos munkatársként, valamint a Kaposi Mór Megyei Kórház Gyermek- és Ifjúságpszichiátrián pszichológusként. 2005–2013-ig a Zsigmond Király Egyetemen trénerként és oktatóként tevékenykedett. 2002-től dolgozik a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán (a korábbi Rendőrtisztviselői Főiskolán). Feladatai közé tartozott a felvételizők, a hallgatók és az állomány alkalmasság-vizsgálata, mentálhigiénés szűrése és kezelése. Jelenleg a Kriminálpszichológia Tanszéken egyetemi adjunktus. Pszichológusként a tudományos tevékenység mellett a gyakorlati munkát is fontosnak tartja, ezért igazságügyi szakértő konzultánsként is dolgozott. A rendőrségi és bírósági kirendelések alkalmával a bűncselekményekben érintettek profiljának pszichológiai elemzését végezte, amely eseteket közvetlenül használja fel az oktatásban. A Ludovika Kutatócsoport vezetőjeként részt vett a Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányságon végzett szervezetikultúra-kutatásban.

Tegyei Andrea Cecília tanácsadó szakpszichológus. Pszichológus BA és MA diplomáját egyaránt a Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karán szerezte. 2015-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetem Pedagógiai és Pszichológiai Karán végzett mint tanácsadó szakpszichológus. Hat éve dolgozik a Somogy Megyei Rendőr-főkapitányságon alapellátó pszichológusként. Legfontosabb feladatai a szűróvizsgálatok szervezése, elvégzése, valamint mentálhigiénés gondozások folytatása, képzések és tréningek tartása. Érdeklődési, kutatási területe a szakterületek közti különbségek, valamint a motiváció és a szervezetben lévő generációk különbségei. A Ludovika Kutatócsoport tagjaként részt vett a Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányságon végzett szervezetikultúra-kutatásban.

Tózsér Erzsébet tanácsadó szakpszichológus, rendészeti doktorandusz, Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság. Pszichológus, mesterdiplomáját a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerezte meg 2007-ben, majd 2009-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetem Pedagógiai és Pszichológiai Karán tanácsadó szakpszichológusként végzett. Tíz év rendészeti közszolgálati tapasztalattal rendelkezik, alapellátó pszichológusként fő feladatai az alkalmassági vizsgálatok, a mentálhigiénés gondozás végzése és képzések, tréningek szervezése és tartása. Szolgálati helye a Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság Humánigazgatási Szolgálat. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskolájának 2016 szeptemberétől hallgatója. Érdeklődési és kutatási területe a rendészeti szervezeti kultúra, ezen belül kiemelten szervezetfejlesztés, vezetélmélet, dolgozói elégedettség és jóllét. Kutatási témájának címe *A szervezeti kultúra és fejlesztési lehetőségei a rendvédelemben*. A Ludovika Kutatócsoport tagjaként részt vett a Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányságon végzett szervezetikultúra-kutatásban.

Hollán Miklós

A KERETTÉNYÁLLÁSOKKAL KAPCSOLATOS HAZAI JOGGYAKORLAT ELEMZÉSE – A KERETKITÖLTŐ JOGSZABÁLYOK JOGÉRTELMEZÉSI FUNKCIÓJA¹

*Analysis of the Hungarian Legal Practice in Connection with Criminal Offence
Descriptions Fulfilled by Administrative Regulations*

Hollán Miklós, PhD, tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi
Kutatóközpont Jogtudományi Intézete, egyetemi docens, NKE RTK,
hollanmiklos@gmail.com

A tanulmány a kerettényállások értelmezésének kérdéseit vizsgálta. Az elemzés centrumában egy olyan ügy állt, amelyben a terheltet a Legfelsőbb Bíróság felmentette a műemlék megrongálása miatt emelt vád alól. A tanulmány a Legfelsőbb Bíróság ezen döntését elemzi, és összeveti azt a kerettényállásokra vonatkozó korábbi közzétett határozatokkal. A munka célja a konkrét ügyön túlmutató – azaz más kerettényállások kapcsán is hasznosítható – tanulságok megfogalmazása a jogalkalmazás, a jogalkotás, illetve a jogtudomány számára. A kutatás legfontosabb eredménye azon szaktörvényi kodifikációs technikák meghatározása volt, amelyek kihatással vannak a büntető tényállás hatókörére.

KULCSSZAVAK:

bűncselekmények, jogértelmezés, joggyakorlat, közigazgatási jogszabályok, műemlék

The study analyses the interpretation of criminal offence descriptions fulfilled by administrative regulations. The background of the study was a criminal case, in which the Hungarian Supreme Court found the defendant not guilty of the criminal offence of damaging scheduled monuments. The author analysed the related decision of the Hungarian Supreme Court, and tried to determine its relation to formerly published court decisions dealing with criminal offence descriptions

¹ Lezárva 2017. július 1. A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Zrínyi Miklós Habilitációs Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

fulfilled by administrative regulations. The aim of the study was to draw up conclusions that might be utilized by legal practitioners, legislators and legal scholars. The most important result of the research was the systematization of legislative techniques of criminal statutes providing or denying the possibility for administrative regulations to impact the adjudication of criminal cases.

KEYWORDS:

criminal offences, interpretation of statutes, court decisions, administrative law, scheduled monuments

A kerettényállások a kodifikált büntetőjog hajnalától kezdve folyamatosan (bár eltérő intenzitással²) kihívást jelentenek a jogalkotás, jogalkalmazás és a jogtudomány számára. A kerettényállások számos elvi kérdése megjelent abban a közelmúltban véglegesen lezárt ügyben, amelynek centrumában a műemlék megrongálásának büntetőjogi tényállása és a kulturális örökség védelmére vonatkozó különféle jogintézmények (különösen az ideiglenes védelem alá helyezés) kapcsolata állt.

Tanulmányomban az ügyben eljáró bíróságok vonatkozó döntéseit ismeretem és elemzem, illetve azokat összevetem a joggyakorlat kerettényállásokra vonatkozó korábbi, közzétett határozatainak megállapításaival. Céлом ugyanis a konkrét ügyön túlmutató – azaz más kerettényállások kapcsán is hasznosítható – tanulságok megfogalmazása a jogalkalmazás, a jogalkotás, illetve a jogtudomány számára.

1. A BÍRÓSÁGI ELJÁRÁS, ÉS AZ ABBAN MEGJELENŐ ÉRVEK

Az ügy megítélésekor hatályos törvényi tényállás alapján, műemlék megrongálása miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, „*aki a tulajdonában álló műemléket megrongálja*”,³ míg „*öt évig terjedő szabadságvesztéssel*”, aki az ilyen „*műemléket megsemmisíti, vagy annak olyan helyrehozhatatlan károsodását idézi elő, amelynek következtében az elveszti műemlék jellegét*”.⁴

1.1. Az elsőfokú ítélet⁵

A vádlottakat az elsőfokú bíróság bűnösnek mondta ki műemlék megrongálásának büntetésében, mivel az általuk létrehozott Kft. tulajdonában álló, ideiglenes védelem alá helyezett épületet elbontatták.⁶ Az elsőfokú bíróság a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Köv. tv., illetve szaktörvény)⁷ különböző rendelkezéseinek

² A kerettényállások jelentősége a modern jogalkotás tendenciái miatt felerősödött utal, PUPPE, Ingeborg (1990): Tatirrtum, Rechtsirrtum, Subsumtionsirrtum. *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, 145–182.; TÓTH Mihály (1996): Adalékok a büntetőtörvény időbeli hatályának kérdéséhez. In *A büntetőjog pillérei és korlátai*. Pécs, PTE. 13–14.

³ 1978. évi Btk. 216. § (1) bek. Az 1978. évi Btk. rendelkezéseit a tanulmány alapjául szolgáló ügyben elbírált cselekmények elkövetése idején hatályos formájukban elemzem, ami az ügy jogerős elbírálása (sőt, még a felülvizsgálat) idejére sem változott. A tanulmány lezárásakor hatályos büntetőjogi szabályozásra lásd 4.1. cím.

⁴ 1978. évi Btk. 216. § (2) bek.

⁵ Az elsőfokú ítélet (Szombathelyi Városi Bíróság 8.B. 110/2010/77.) érvelését a Kúria Bfv. III. 707/2012. számú határozata alapján rekonstruáltam.

⁶ E tanulmány keretében nem elemzem azokat a jogkérdéseket, amelyeket az ügy a speciális tettesség, illetve társ-tettesség kapcsán vet fel.

⁷ A Köv. tv. rendelkezéseit a tanulmány alapjául szolgáló ügyben elbírált cselekmények elkövetése idején hatályos formájukban elemzem, ami a releváns rendelkezések terén az ügy jogerős elbírálása (sőt, még a felülvizsgálat) idejére sem változott. A tanulmány lezárásakor hatályos szaktörvényi rendelkezésekre lásd a 4.2. pontot, a még korábbi joghelyzetre pedig a 3.4.3., illetve 3.5.1.1. címet.

„összevetése alapján vizsgálta, hogy a műemlék és az ideiglenes védelem alá helyezett épület kategóriája a büntetőjog szempontjából azonosnak tekintendő-e”. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint „a védettség a szaktörvény 31. § (1) bekezdése szerinti ideiglenes védelem alá helyezéssel, vagy 32. § szerinti műemlékké nyilvánítással jön létre”. Az elsőfokú bíróság kifejezetten utalt arra a rendelkezésre is, hogy „az ideiglenes védelem alatt álló ingatlanokra a műemlékekre vonatkozó rendelkezések alkalmazandóak”.⁸

1.2. A másodfokú ítélet⁹

A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét a bűnösség megállapítása tekintetében helybenhagyta. Indokolása szerint „a büntetőjogi védelem szempontjából nem indokolt különbséget tenni a kétféle védelem között, hiszen az ideiglenes védelem alá helyezés jogintézményének bevezetésére, és a viszonylag hosszabb határidők megállapítására éppen azért volt szükség, mert a [Köv. tv.] 32. §-a szerinti védetté nyilvánítás rendkívül hosszadalmas és bonyolult eljárás, a [Köv. tv.] 31. §-a szerinti jogintézmény célja éppen az, hogy ezen időszak alatt a műemléki érték ne semmisülhessen meg. Amennyiben pedig a [Köv. tv.] 31. §-a szerinti ideiglenes műemléki védelem alá helyezés jogintézménye a büntetőjogi védelem szempontjából figyelmen kívül maradna, úgy a jogintézmény alkalmatlan lenne a védeni kívánt jogalkotói szándék elérésére”.

1.3. A felülvizsgálati indítvány érvelése¹⁰

Az ítélet ellen a másodrendű, harmadrendű és negyedrendű terhelt védője terjesztett előfelülvizsgálati indítványt, amelynek indokai szerint „a [z 1978. évi] Btk. 216. §-a szerinti műemlék megromlásának bűncselekménye alapján csak a műemlékké nyilvánítást követő rongálás, megsemmisítés büntetendő”. A szaktörvény 7. § 8. pontja szerint ugyanis „műemlék az, amit a szaktörvény alapján jogszabállyal védetté nyilvánítottak”. Az „ügy tárgyát képező épület” viszont „erre vonatkozó miniszteri rendelet hiányában nem volt műemlék, így annak lebontása nem valósíthatta meg a műemlék rongálásának bűncselekményét”.

⁸ Az elsőfokú eljárásban hivatkozott szaktörvényi rendelkezések (a Kúria szerint a következők voltak): A Köv. tv. 7. § 8. pontja („műemlék: olyan műemléki érték, amelyet e törvény alapján jogszabállyal védetté nyilvánítottak”, 31. § (1) bekezdés b) pontja („a hatóság [...] ha a műemléki értéket megsemmisülés, vagy értékeinek eltűnése fenyegeti, soron kívül legfeljebb egyéves időtartamra ideiglenes védelem alá helyezheti, és a határozat fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtását rendelheti el”), illetve 31. § (3) bekezdése („az ideiglenes védelem alatt álló ingatlanokra [...] a műemlékekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni”). Az utóbbi rendelkezés tekintetében a Kúria valószínűleg elírás miatt utal a 34. § (3) bekezdésére, amilyen számozású rendelkezést a szaktörvény nem tartalmazott. Az elsőfokú bíróság hivatkozása a Köv. tv. 31. § (3) bekezdésére a másodfokú ítéletből is rekonstruálható.

⁹ Szombathelyi Törvényszék Bf. 368/2011/3.

¹⁰ A felülvizsgálati kérelem indokolását a Kúria Bfv. III. 707/2012. számú határozata alapján rekonstruáltam.

A védő álláspontja szerint „a csupán feltételezett, de véglegesen azzá nem minősített műemléki érték megrongálásához jogszabály nem fűz büntetőjogi következményt, csak közigazgatási jogi következményeket”. Az „örökségvédelmi bírságról szóló 191/2001. (X. 18.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése szerint [az] ideiglenesen védett épület megrongálása esetén a bírság maximuma 10%-a annak, mint ami a műemlék megrongálására vonatkozik. Ez utóbbi rendelkezésből is következően, még közigazgatási jogilag sem azonos jogkövetkezmények fűződnek az ideiglenes védelem alatt álló épület, és a műemlékké nyilvánított ingatlan megrongálásához, megsemmisítéséhez”.

A védő arra is hivatkozott, hogy a szaktörvény „31. § (3) bekezdése szerint az ideiglenes védelem alatt álló ingatlanokra főszabályként a műemlékekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, azonban a kivétel éppen arra vonatkozik, ami alá tartozik az engedély nélküli bontás, mint építésügyi hatósági jogkörbe tartozó szabálytalanság, ami egyben az örökségvédelmi szabályok megsértését is jelenti. Az ideiglenes védelem a műemlék értékállagának megőrzését szolgálja, de nem teszi lehetővé a teljes körű helyreállítás kényszerítését, amint azt a szaktörvényhez fűzött indokolás is tartalmazza”.

1.4. A Kúria döntése¹¹

A Kúria az első és másodfokú bírósággal ellenétes jogi álláspontra helyezkedett a bűnösség kérdésében, így ítéletében a felülvizsgálati indítvánnyal érintett terhelteket a műemlék megrongálásának büntette miatt emelt vád alól, bűncselekmény hiányában felmentette.

A Kúria szerint az ügyben „eldöntendő kérdés az [volt], hogy az elbontott épület a[z 1978. évi] Btk. 216. §-a törvényi tényállása szerinti elkövetési tárgynak tekintendő-e”. A legfőbb bírói fórum ezt a kérdést nemlegesen válaszolta meg.

1.4.1. A kerettényállási jelleg és az abból eredő értelmezési követelmény

A Kúria szerint a műemlék megrongálásának törvényi tényállása „kerettényállás, a rendelkezés tartalmát más jogterülethez tartozó jogszabály tölti ki tartalommal”. A kerettényállási jelleg „az elkövetés tárgyának meghatározására vonatkozik”.

A Kúria egyetértően állapította meg, hogy a Köv. tv. „alapján kellett az eljáró bíróságoknak állást foglalnia abban a kérdésben, hogy jelen esetben az ideiglenes védelemmel érintett épület a büntetőjog szempontjából műemléknek minősül-e”.

Ez az utóbbi jogtétel azonban csak azért irányadó, „mivel [a] bűncselekmény tényállási elemét képező műemlék fogalmát a Btk. nem határozza meg”, azaz jelen ügyben „nem a Btk. mondja meg – értelmező rendelkezés hiányában –, hogy [...] mi a műemlék, hanem a szaktörvény”.

¹¹ Kúria Bfv. III.707/2012. – BH 2013. 147.

1.4.2. A szaktörvény rendelkezései

A Kúria – a fenti alaptételre¹² figyelemmel – részletesen áttekintette a szaktörvény fogalomrendszerét. Annak alapján:

- műemlék: az olyan műemléki érték, amelyet e törvény alapján jogszabállyal védetté nyilvánítanak;¹³
- az „ideiglenes védelem alá helyezés nem jelenti [azt], hogy annak tárgya [...] műemlék lenne”;
- a műemlék nem azonos a műemléki értékkel sem, a kettő „közötti különbség nem immanens értékben rejlik, hanem csupán a jogszabály általi védettség tekintetében húzható meg”.

Ezen felül a Kúria a műemléki érték hiányára is utalt, így

- „maga a szaktörvény sem tekint a még nem műemlék műemléki értékre úgy, mint véglegesen meglévő értékre”, illetve
- „az ideiglenes védelem alá helyezés nem jelenti a műemléki érték megállapítását, meglétét, illetve azt, hogy annak tárgya műemléki értékkel bír”,
- „kétségtelen, hogy nem a miniszter [...] rendeletalkotása [...] teremti a műemléki értéket, a műemléki érték vagy megvan, vagy nincs; ugyanakkor a miniszter rendeletében a műemléki érték meglétét deklarálja, viszont a műemléki érték deklarálása nélkül a műemléki értékre hivatkozás sem lehet feltétlen”.

A Kúria külön rámutatott arra, hogy a műemléki jelleg tekintetében a védetté nyilvánításnál a rendeletnek van jelentősége, míg a kulturális örökség többi eleme vonatkozásában ennek más módozatai is ismeretesek (például törvény és hatósági határozat). Erre figyelemmel, jelen ügyben nem releváns a „védett örökségi elem” kategóriája, amely a szaktörvény „erejénél fogva védelem alatt álló, illetve miniszteri rendelettel, vagy hatósági eljárás során védetté nyilvánított kulturális örökségi” elemek (gyűjtő)fogalma.¹⁴

A Kúria szerint „az ideiglenes védelem alatt álló ingatlanokra a műemlékekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni”, ez azonban „nem jelenti azt, hogy az ideiglenes védelem alatt álló ingatlan műemlék lenne”.

¹² Vö. 1.4.1. cím.

¹³ Köv. tv. 7. § 8. pont.

¹⁴ Köv. tv. 7. § 26. pontja szerint.

1.4.3. A büntető tényállás értelmezése

1.4.3.1. Nyelvtani értelmezés

A Kúria szerint a Köv. tv. „egyértelműen meghatározza, hogy mi a műemlék, és azt is, hogy a műemléki érték mikortól műemlék, a Btk. pedig kifejezetten és kizárólag a műemlék fogalmat használja”. A szaktörvényből ugyanis a Btk. „a végső [...] és nem a közbenső fogalmat veszi át. Ez a két normatív (szaktörvényi és büntető törvényi) tartalom közötti kapcsolat lényege”.

Olyan esetekben viszont, amikor „nem lehet műemlékről beszélni, akkor nem lehet hozzá büntetőjogi felelősségre vonást sem kapcsolni.” A „szaktörvény fogalmisága [tehát] tágabb körben hoz létre védelmet, [...], amit azonban a büntetőjogi védetség fogalomrendszere nem követ; s azt a törvényi tényállás tiszta nyelvtani értelme szerint [...] sem lehet érvényesíteni”.

1.4.3.2. Rendszertani értelmezés

A szaktörvény műemléken kívüli fogalmait (ideiglenes védelem, műemléki érték, védett örökségi elem) a legfőbb bírói fórum szerint „a jogrendszer egészét alapul vevő értelmezés szerint” sem lehet a büntetőjogban érvényesíteni.

A Kúria kifejezett ellenpéldaként hozza fel, hogy „a szaktörvényben [...] a kulturális javak védetté nyilvánítására vonatkozó rendelkezések között van olyan szabály, ami kifejezetten belépteti a törvénytől fogva védelmet a védetség felé haladó hatósági eljárás közben.¹⁵ Ilyen rendelkezés azonban a műemlékekre vonatkozóan nincsen a törvényben”.

A Kúria a rendszertani értelmezést nemcsak a szaktörvény, hanem az 1978. évi Btk. tekintetében is alkalmazta, amikor rámutatott „arra is, hogy [...] a[z 1978. évi Btk.] 216. §-t követő másik [...] törvényi tényállás, így a[z 1978. évi Btk.] 216/A. § [...] ugyanazon szaktörvény másik tárgyát, a kulturális javakat illetően egyértelműen akként rendelkezik, hogy a kulturális javak körébe tartozó és védett tárgy megrongálása képez bűncselekményt”.

1.4.3.3. Történeti értelmezés

A történeti értelmezés körében a Kúria utalt arra, hogy „a műemlékvédelem hazai kezdetétől fogva [...] az a gyakorlat, hogy az büntetendő, ha a védettnek nyilvánított műemléket rongálják, vagy semmisítik meg [1881. évi XXXIX. törvénycikk 3. §, 16. §; 1949. évi 13. törvényerejű rendelet 29. § (1) bekezdés a) pont, és 17/1968. (IV. 14.) Korm. rendelet 136. §]”.

¹⁵ A hivatkozott rendelkezés szerint „az eljárás alá vont kulturális javak e törvény erejénél fogva ideiglenesen védettek, rájuk a védetté nyilvánított kulturális javakra vonatkozó előírásokat kell alkalmazni. Az ideiglenes védetség az eljárás jogerős befejezéséig áll fenn” [Köv. tv. 48. § (2) bek.].

1.4.3.4. A teleologikus értelmezés

A Kúria a teleologikus értelmezés körébe sorolható érveket is felsorakoztat az általa helyesnek tartott értelmezés megerősítésére. Így

- „a Btk. [...] kifejezetten a műemléket [...] tekinti védett tárgynak”,
- az ideiglenes védettség is a szaktörvény alapján létrehozott egyfajta védettséget jelent, az azonban nem azonos a büntetőjog fogalomrendszerébe illeszkedő [...] védett jogtárggyal.
- az 1978. évi Btk. ugyanis „a jogi tárgy alapján [...] a műemlék megrongálása bűncselekményének törvényi tényállási elemei meghatározása révén nem a védettséget általában, hanem a műemlékké nyilvánítással elnyert védettséget védi.”
- „az ideiglenes védelem, az ideiglenes védelem alá helyezés hatósági eljárás, a Btk. azonban nem a hatósági eljárást, hanem a műemléket határozza meg elkövetési tárgyként, és ekként azt részesíti büntetőjogi védelemben.”

1.4.3.5. Alkotmányos értelmezés

A Kúria a jogértelmezés során felidézte az Alkotmánybíróság azon határozatait, amelyekben a testület az Alkotmány 2. § (1), illetve 57. § (4) bekezdése alapján a büntető tényállások meghatározottságával kapcsolatban támasztható követelményeket fogalmazott meg. Eszerint

- „a jogbiztonság [...] az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatók, és a norma címzettjei számára a büntetőjogban is előre láthatóak legyenek”,¹⁶ illetve
- „a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Az alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátozni kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazó részéről”.¹⁷

A Kúria még utalt a 47/2000. (XII. 14.) AB határozatra, amely a más jogági normákra hivatkozó büntető tényállás alkotmányosságát vizsgálta, de ennek megállapításait nem idézte.

A Kúria utalt még az 53/2002. (XI. 28.) AB határozatra, amely egy természetvédelmi igazgatási joganyag vonatkozásában vizsgálta – többek között – a jogbiztonság követelményét

¹⁶ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás IV.1. pont.

¹⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, Indokolás IV.5. pont.

a védetté nyilvánítás vonatkozásában. Ez utóbbi határozat érdekessége, hogy olyan igazgatási joganyag meghatározottságát vizsgálta a büntetőjogi vonatkozásoktól függetlenül, amely egyébként (természetkárosítás tényállás tekintetében) keretkitöltő normaként is érvényesül.

1.4.3.6. Nemzetközi (unió-konform) értelmezés

Utalt továbbá a Kúria arra is, hogy *„a kifejtettekkel ellentétes nemzetközi jogi norma sincs, és az Európai Unió jog[a] keretében erre vonatkozó más rendelkezés sincs”*.

1.4.3.7. A kiterjesztő értelmezés tilalma

A Kúria általános érvennyel is kimondta, hogy a *„büntetőjogban, jogalkalmazó (részéről) kiterjesztő értelmezésnek nincs helye”*. Emellett a korábbi Bfv. III.224/2012/15. számú eseti döntésére hivatkozással, specifikusan azt is, hogy *„ha jogszabály meghatározza egy adott fogalom tartalmát, akkor a jogszabályi meghatározottság irányadó, és annak köre nem tágítható, ez ugyanis nyilvánvalóan a terheltek terhére eső kiterjesztő értelmezést jelentene”*.¹⁸

2. A DÖNTÉS ÉRTÉKELÉSE A JOGIRODALOMBAN

A legfelsőbb bírói fórum döntése kedvező fogadtatásra talált, annak rendelkező részével, valamint indokolásának érvelésével a jogirodalom alapvetően egyetértett.

2.1. A szaktörvény fogalomrendszere kapcsán

Szomora az eset ismertetésénél az ideiglenes védettség időszakára használja a *„műemléknek vélelmezett objektum”*, illetve a *„vélelmezett műemlék védelme”* kifejezést, ami szerinte nem volt elegendő a büntetőjogi védelemben részesüléshez.¹⁹ Kiegészítő érvként pedig (a felülvizsgálati indítvány érvelésével²⁰ egyébként egybehangzóan) utalt arra is, hogy *„nem biztos, hogy a vizsgálatok alapján megtörténik a védetté nyilvánítás”*. Ennek körében helyesnek tartotta volna, ha a Kúria hivatkozik a Köv. tv. azon rendelkezésére is, amely

¹⁸ A hivatkozott rendelkezés szerint *„az eljárás alá vont kulturális javak e törvény erejénél fogva ideiglenesen védettek, rájuk a védetté nyilvánított kulturális javakra vonatkozó előírásokat kell alkalmazni. Az ideiglenes védettség az eljárás jogerős befejezéséig áll fenn”*.

¹⁹ SZOMORA Zsolt (2015): *Alkotmány és anyagi büntetőjog: A büntetőjog-alkalmazás alkotmányosságának egyes kérdései*. Szeged, Pólay Alapítvány. 104.

²⁰ Vö. 1.3. cím.

szerint „ha a hatóság a műemlékké nyilvánítás előkészítése során megállapítja, hogy a védetté nyilvánítás nem indokolt, az ideiglenes védettséget meg kell szüntetni”.²¹

2.2. A büntető tényállás értelmezése kapcsán

Szomora szerint az ügyben a „bírói fórumok érvelésének közös kiindulópontja a teleologikus értelmezés” volt.

Ennek körében a „törvényszék a közigazgatási norma célját határozta meg és azonosította a büntető norma céljával, és a jogalkotói szándéokra hivatkozással (szubjektív jellegű) teleologikus értelmezést alkalmazott”.²² Értékelése szerint a törvényszék a „közigazgatási norma ratióját [...] jól ismerte fel”, de azt már „nem ismerte fel, hogy a teleologikus értelmezés a büntetőnorma értelmezésének kiterjesztéséhez nem vezethet”, mégpedig nemcsak ebben az esetben, hanem szerinte általános érvénnyel sem.²³

Ezzel szemben szerinte a Kúria „nagyszerűen veszi figyelembe” a teleologikus „értelmezési mód kereteit”, amikor „nullum crimen elvre hivatkozással [...] hangsúlyozta, hogy a keretdiszpozíciót kitöltő [...] jogszabály fogalom meghatározását kötelezően alkalmazni kell, és azt kiterjeszteni nem lehet”.²⁴

2.3. De lege lata et ferenda

Szomora arra is utalt, hogy „a Btk. szövege nincs összhangban a háttérjoganyag szabályaival. A rossz törvényi szabályozást viszont nem lehet [a jogértelmezésnél] az elkövető terhére figyelembe venni”.²⁵

3. SAJÁT ELEMZÉSEM

3.1. A kerettényállási jelleg

A Kúria a műemlék megrongálásának tényállását az elkövetési tárgy más jogszabályban való meghatározottságára tekintettel tartotta kerettényállásnak.²⁶

Ez összhangban van azzal a hazánkban elterjedt nézettel, amely szerint akkor is kerettényállásról van szó, ha csak a büntető tényállás valamely (akár egyetlen) elemének

²¹ Köv. tv. 31. § (5) bek.

²² SZOMORA (2015): i. m. 104.

²³ SZOMORA (2015): i. m. 104.

²⁴ SZOMORA (2015): i. m. 34.

²⁵ SZOMORA (2015): i. m. 104.

²⁶ Kúria Bfv. III. 707/2012. – BH 2013. 147.

tartalmát határozza meg (tölti ki tartalommal) más jogszabály.²⁷ Ennek a felfogásnak egyébként parádés megjelenése az Alkotmánybíróság határozata, amely szerint „a kerettényállásos kodifikációs technika” esetén „a büntető törvényben büntetni rendelt magatartás egy-egy elemének tartalmát nem maga a büntető törvény, hanem más jogág törvényei, vagy alacsonyabb szintű jogszabályai határozzák meg [...] Nem lehet minden bűncselekményi esetben alkotmányosan előírt követelmény, hogy a Különös Részben szereplő bűncselekményi diszpozíció minden elemét maga a büntető törvény határozza meg”.²⁸

Ezzel szemben a német jogirodalomban ismeretes nézet szerint nincs szó kerettényállásról, ha a büntető tényállás valamely elemének körülírására egy más jogágban definiált fogalmat használnak, de a büntető rendelkezés az annak alapjául szolgáló magatartási normát nem más jogszabályra utalással (hanem önállóan) határozza meg. Így a lopás nem kerettényállás, mivel tényállásának alkalmazásakor a dolog idegenségét a magánjog szabályai alapján kell meghatározni, az alapul szolgáló magatartási normát viszont a büntetőjog tartalmazza. El kell határolni tehát egymástól a kerettényállásokat, illetve a pusztán normatív tényállási elemet tartalmazó büntető normákat.²⁹ Ez azonban – amint az a német jogtudományban szokásos – igen vitatott kérdést képez, nemcsak az elhatárolás alapja, az egyes törvényi tényállások besorolása tekintetében,³⁰ hanem egyesek egyenesen a megkülönböztetés hasznát, illetve keresztülvihetőségét is vitatják.³¹ Érdekes azonban utalni – különösen hazai jogunk tekintetében – arra a találó meglátására is, hogy a két kategória megkülönböztetése mögött valójában a kerettényállás fogalmának tágabb és szűkebb megfogalmazása áll.³²

Az utóbbi szűkebb koncepció alapján a műemlék megrongálásának tényállása nem minősül kerettényállásnak önmagában attól, hogy az elkövetési tárgy fogalmát más jogszabály határozza meg. A kerettényállási jelleghez ugyanis az is szükséges lenne, hogy a tényállás az annak alapjául szolgáló magatartási normát is a szaktörvényből merítse. Ez lenne a helyzet akkor, ha a büntető tényállás például az elkövetési magatartás meghatározása tekintetében is más jogszabályra utalna (például a műemlékekre vonatkozó, a Köv. tv.-ből eredő kötelezettségek megszegését nyilvánítaná bűncselekménnyé a tulajdonos részéről). A műemlék megrongálása esetén azonban az elkövetési magatartást a büntető jogalkotó (a megrongálás kifejezés használatával), legalábbis a jelen ügyben releváns tevéses elkövetés esetén önállóan (nem a Köv. tv. szabályaira utalással) határozza meg.

²⁷ NAGY Ferenc (2008): *A magyar büntetőjog általános része*. Budapest, HVG–ORAC. 68.; HOLLÁN Miklós (2014): A büntetőjogi kerettényállások. In RUZSONYI Péter szerk.: *Tendenciák és alapvetések a bünygyi tudományok köréből*. Budapest, NKE RTK. 185–197.

²⁸ 1026/B/2000. AB határozat, Indokolás III.1.2. pont.

²⁹ HOHMANN, Olaf (2007): Gedanken zur Akzessorietät des Strafrechts. Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik. ZIS, 2007/1. Elérhető: www.zis-online.com/dat/artikel/2007_1_105.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 01. 22.)

³⁰ STERNBERG-LIEBEN, Detlev (2010): „§ 15”. In ESER Albin hrsg.: *Strafgesetzbuch. Kommentar*. München, Beck. 28.

³¹ Így például tévedés tekintetében FEILER, Harald (2011): *Subjektive Zurechnung im Markenstrafrecht*. Göttinger Studien zu den Kriminalwissenschaften – 19. Göttingen, Universitätsverlag. 173–174.

³² HOHMANN (2007): *i. m.* 42.

Amennyiben viszont a műemlék megrongálása mulasztással valósul meg, akkor a nyitott törvényi tényállás egyben – még az utóbbi szűkebb fogalom-meghatározás szerint is – kerettényállás.³³ Ilyen esetben ugyanis a büntető tényállás a mulasztás tekintetében releváns kötelességeket – így az annak alapjául szolgáló magatartási normát is – a szaktörvényből meríti. A szaktörvény alapján ugyanis „a műemlék fenntartásáról, jó karban tartásáról a műemlék tulajdonosa, vagyongazdálkodója, illetve a tulajdonosi jogok gyakorlója, továbbá az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvényben meghatározott ingyenes használója (a továbbiakban együtt: tulajdonos) e törvény szerint köteles gondoskodni”.³⁴ Ennek során „a műemlékeket épségben, jellegük megváltoztatása nélkül kell fenntartani”.³⁵

A műemlék megrongálása attól nem lesz kerettényállás, hogy a szaktörvény szerint „tilos a kulturális örökség védett elemeinek veszélyeztetése, megrongálása, megsemmisítése, meghamisítása, hamisítása”, mivel „a kulturális örökség [...] megóvása mindenkinek kötelessége”.³⁶ A büntető tényállás ugyanis a szaktörvény ezen normájára sem utal a felelősség meg alapozása körében, de még nem is erre épül. A műemlék megrongálását ugyanis a tettes csak a „tulajdonában álló” műemlékre követhette el, a más tulajdonában álló műemlékek megrongálása esetén a rongálás tényállása nyújtott büntetőjogi védelmet.

A műemlék megrongálását egyébként a speciális tettesek köre vonatkozásában is más jogszabály rendelkezése tölti ki tartalommal. Azt ugyanis, hogy a műemlék megrongálása tekintetében ki minősül tulajdonosnak a Köv. tv. idézett rendelkezése alapján kell megítélni, egyébként nemcsak mulasztásos, hanem tevéses elkövetés esetén is. A német jogirodalomból ismert szűkebb felfogás szerint azonban – az elkövetési tárgy meghatározásához hasonlóan – ez sem teremt kerettényállást tevéses elkövetés esetén, hanem csak olyan büntető rendelkezést, amely más jogszabályban definiált fogalmat használ.

Mínderre figyelemmel, a jelen ügyben felmerülő jogkérdést érdemes megvizsgálni, amennyiben a műemlék megrongálása

- valóban kerettényállás (a Kúria szerint mindig, szerintem csak mulasztásos elkövetés esetén), illetve
- nem minősül kerettényállásnak (álláspontom szerint tevéses elkövetés esetén).³⁷

³³ A műemlék megrongálásának mulasztásos elkövetésére lásd Legf. Bír. Bfv.II.13/2009., ahol azonban a Legfelsőbb Bíróság a kerettényállási jellegét az elkövetési tárgy meghatározásából származtatta.

³⁴ Köv. tv. 41. § (1) bek.

³⁵ Köv. tv. 41. § (2) bek.

³⁶ Köv. tv. 4. § (1) bek.

³⁷ Vö. 3.6.1. cím.

3.2. A keretkitöltő norma alapján való értelmezés kötelezettsége

3.2.1. A szaktörvény alapján való értelmezés kötelezettsége

A Kúria jelen ügyben megerősítette azon elvi tételt, hogy a büntetőjogi normában szereplő fogalmakat a büntetőjogi tényállás kereteit kitöltő jogszabály alapján kell értelmezni.

A korábbi joggyakorlatból a Bfv. III. 224/2012/15. számú határozatra utaltak vissza, amelyben kimondták, hogy *„ha jogszabály határozza meg a hivatalos személy vonatkozásában a vezetői beosztásokat, akkor a jogszabályban tételesen megjelölt kör nem bővíthető. Ebből következően a terhelt – a jogszabály felsorolásában nem szereplő – körzeti megbízotti csoportvezető státusza nem tekinthető vezető beosztásnak”*. Még akkor sem, ha *„kétségtelen, hogy a csoportvezető egy csoportnak a vezetője, s ilyen értelemben természetesen vezető, azonban önmagában ez jelen esetben nem azonosítható a [...] tételes jogszabályi rendelkezéssel meghatározott vezető beosztással”*. Nem *„léphet a vezető beosztás külön jogszabály általi tételes meghatározottságának a helyébe”* a szolgálati eljáráso³⁸ *„eltérő szempontok alapján meghatározott és eltérő rendeltetésű fogalma sem”*.³⁹

A fenti hivatkozás több okból is igen találó volt, hiszen példaszerűen beillesztette a jelen ügyben hozott határozatot az addigi ítélkezési gyakorlat folyamába. A Bfv. III. 224/2012/15. számú határozat ugyanis a fenti tételt egy olyan fogalom (vezető beosztás) tekintetében fogalmazta meg, amely minősítő körülményként „csak” a büntetőjogi szankció mértékét érinti. Márpedig amennyiben a minősítő körülményeket más jogszabály alapján kell értelmezni, akkor (*argumentum a minore ad maius*) még inkább így kell tenni a büntetőjogi felelősséget keletkeztető alaptényállási elem (műemlék) esetén. A Bfv. III. 224/2012. számú ügyben ráadásul nemcsak a szaktörvény szerinti értelmezés kérdése merült fel, hanem az is, hogy a büntetőjogban nem alkalmazhatók a más jogszabályokban szereplő olyan fogalmak, amelyek a büntetőtörvényben használthoz csak hasonlóak.

A szaktörvény alapján való értelmezés más (alsóbb fokú) bíróságok ítéleteiben egyébként alaptényállási elem tekintetében is felmerült, így abban az ügyben is, amelyben a másodfokú bíróság mindhárom vádlottat az ellenük csekkel való visszaélés vétsége miatt emelt vád alól felmentette. A vádlottak ugyanis *„nem csekket, hanem elszámolási utalványt használtak a cselekmény elkövetéséhez”*, márpedig az akkor hatályos tényállás⁴⁰ *„nem bármely értékpapírral, hanem csupán a csekkel kapcsolatos visszaéléseket”* pönalizálta. A *„csekk fogalmát viszont a 10/1974. (IX. 25.) IM rendelettel módosított 2/1965. (I. 24.) IM rendelet”* alapján kellett értelmezni. Ennek egyik rendelkezése szerint *„a csekk tartalmazza, egyebek között – a »csekk« elnevezést az okirat szövegében, és pedig az okirat kiállításának a nyelvén”*. Így viszont *„az okirat, amelyből ez a kellék hiányzik, nem csekk”*.⁴¹

³⁸ 1996. évi XLIII. törvény 2. §-ának d) pontja.

³⁹ Kúria Bfv. III. 224/2012/15. – BH 2013. 35.

⁴⁰ Az akkor hatályos rendelkezés szerint „aki fedezetlen csekket bocsát ki, vagy hoz forgalomba” [1978. évi Btk. 313. §].

⁴¹ Fővárosi Bíróság 25. Bf. 6149/1993. – BH 1995. 81.

3.2.2. Kivétel a keretkitöltő jogszabály alapján való értelmezés kötelezettsége alól

A Kúria arra is utalt azonban, hogy a keretkitöltő jogszabály alapján való értelmezés kötelezettsége csak eltérő büntetőjogi szabályozás hiányában érvényesül. Így a Köv. tv. értelmező rendelkezése csak azért volt irányadó, „mivel [a] bűncselekmény tényállási elemét képező műemlék fogalmát a Btk. nem határozza meg”.⁴²

Ha viszont a Btk. a műemlék fogalmát meghatározta volna, akkor a büntető tényállás alkalmazásában ezen (a szaktörvénytől esetlegesen eltérő) fogalom lett volna irányadó. A határozat szerint sincs tehát akadálya annak, hogy más esetekben a Btk. (vagy más büntetőjogi törvény⁴³) eltérő tartalommal használjon egy kifejezést, mint a szaktörvények.

Így elképzelhető a Btk. vonatkozásában olyan értelmező rendelkezés is, amely szerint a tényállás „alkalmazásában műemlék az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlan is”. A szaktörvény szerinti értelmezés egyébként ilyen esetben sem lenne megkerülhető, mivel – a fenti tételek alapján⁴⁴ – az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlan tényállási elemét a Köv. tv. szerint kellene értelmezni. Erre figyelemmel viszont az elővédelemben részesülő ingatlan nem tartozna a büntetőjogi tényállás védelme alá.

Ezzel kihatásában egyenértékű az, ha a Btk. a tényállás elkövetési tárgyát „műemlék, illetve ideiglenesen védelem alá helyezett ingatlan” kifejezésekkel határozná meg.

3.3. A szaktörvény fogalmi és más rendelkezései

3.3.1. A szaktörvény fogalmi

3.3.1.1. Az ideiglenes védelem

A Kúria helytállóan állapította meg, hogy az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlan a szaktörvény szerint nem minősül műemléknek.

Az ügy megítélése tekintetében releváns lehet az a – védő által a felülvizsgálati indítványban,⁴⁵ illetve Szomora által szintén kiemelt⁴⁶ – körülmény is, hogy az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlant nem biztos, hogy végül műemlékké nyilvánítják.

Ez a körülmény azonban nem tekinthető döntő jelentőségűnek az ügy alapját képező jogkérdés megítélése tekintetében. Az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlan ugyanis akkor sem minősülne műemléknek, ha a szaktörvény konstrukciója alapján a műemléki minőség egy bizonyos határidő lejártakor (esetleg az ügyfél által tett felfüggesztő hatályú jognyilatkozat hiányában) automatikusan keletkezne.

⁴² Kúria Bfv. III. 707/2012. – BH 2013. 147.

⁴³ Így tesz a 2001. évi CIV. törvény 1. § (1) bek. 1. pontja.

⁴⁴ Vö. 3.2.1. cím.

⁴⁵ Vö. 1.3. cím.

⁴⁶ Vö. 2.1. cím.

3.3.1.2. A műemléki érték

Szükségtelen volt annak külön elemzése a Kúria által, hogy az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlan műemléki értékkel bír-e.

Ez a kérdés abban a hipotetikus esetben lenne releváns, ha a büntető tényállás az elkövetési tárgyat a védett műemléki érték⁴⁷ kifejezéssel határozta volna meg. Ebben az esetben, egyébként részemről az ideiglenes védelem alá helyezett (sőt az elővédelembé vett) ingatlant a büntető tényállás alkalmazási körébe tartozó elkövetési tárgynak tartanám. Éppen arra a Kúria által felhozott, de végül elvetett évrre figyelemmel, hogy „nem a miniszter [...] rendeletalkotása [...] teremti a műemléki értéket, a műemléki érték vagy megvan, vagy nincs”. A védelem pedig bármilyen olyan jogintézmény lehet, amit a Köv. tv. ilyenként határoz meg.

Sőt, a műemléki érték már az ideiglenes védelem alá helyezést (elővédelembé vételt) megelőzően is létezik, annak létrejötté tekintetében nemcsak a miniszter, hanem a közigazgatás döntése is irreleváns.

Természetesen, ha a büntető tényállás az ideiglenes védelem alá nem helyezett és elővédelembé sem vett műemléki érték megrongálásához fűzne büntetőjogi konzekvenciákat, akkor annak alkalmazása esetén igen gyakran felmerülhetne a tévedésre, mint büntethetőséget kizáró okra hivatkozás. A műemléki érték felismerése ugyanis – erről rendelkező jogszabály vagy hatósági határozat, illetve hatósági lista hiányában – a tulajdonosoktól számos esetben nem várható el.

3.3.1.3. A műemléknek vélelmezett objektum

Szomora az eset ismertetésénél használja az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlanra a „műemléknek vélelmezett objektum”⁴⁸ kifejezést, amely nincs összhangban a szaktörvény fogalomrendszerével. A Köv. tv. ugyanis az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlant nem vélelmezte műemléknek.

3.3.2. A műemlékekre vonatkozó rendelkezések alkalmazása

A Kúria helyesen mutatott rá arra, hogy az ideiglenes védelem alá helyezett épület nem lesz attól sem műemlék, hogy arra a műemlékekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

⁴⁷ A szaktörvény szerint „műemléki érték: minden olyan, építmény, kert, temető vagy temetkezési hely, terület (illetve ezek maradványa), valamint azok rendeltetésszerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a közösségi hovatartozás-tudat szempontjából kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék, alkotórszeivel, tartozékaival és berendezési tárgyaival együtt” [7. § 10. pont.].

⁴⁸ SZOMORA (2015): i. m. 104.

Ebben a vonatkozásban lényeges (bár szerintem nem ügydöntő) az a körülmény, hogy a szaktörvény bizonyos kivételekkel rendelte csak alkalmazni a műemlékekre vonatkozó rendelkezéseket az ideiglenes védettség alatt álló épületekre. Ez – az ügyben eljáró védő álláspontjához⁴⁹ csatlakozva – valóban felhozható a műemléki jelleg tagadása melletti érvként egy olyan ingatlan esetén, amelynek besorolása a jogszabályok alapján nem egyértelmű. A műemléki jelleg elismerésének ugyanis a jogalkalmazás során feltétele lehet az is, hogy az ebből a szempontból vitatott besorolású ingatlanra a műemlékekre vonatkozó minden szabály alkalmazást nyerjen. Az ideiglenes védelem alá helyezett épületek azonban akkor sem lennének műemlékek, ha azokra a műemlékekre vonatkozó összes magatartási normát alkalmazni kellene. A műemléki minőség szükséges, de nem elégséges feltétele tehát, hogy az adott épületre a műemlékekre vonatkozó összes szaktörvényi rendelkezés alkalmazást nyerjen.

Közömbös jelen ügyben az a védő által kiemelt körülmény, hogy a szaktörvény nem tette lehetővé a teljes körű helyreállítás kikényszerítését ideiglenes védettség alatt álló épületek esetén. A releváns magatartási norma ugyanis (amint arra a Kúria is rámutatott⁵⁰) az épület bontásának tilalma volt, amely viszont az elkövetéskor hatályos szaktörvény alapján is kiterjedt az ideiglenes védettség alatt álló épületekre is.⁵¹

Egyszerűbb lett volna az ügy megítélése, ha a Köv. tv. nem tartalmaz olyan főszabályt, amely alapján az ideiglenes védelem alatt álló ingatlanokra a műemlékekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Ha ugyanis a szaktörvény megjelöli, hogy az ideiglenesen védett nyilvánított épületekre a törvény mely szakaszait kell alkalmazni, akkor fel sem merülne, hogy az ideiglenes védelem alatt álló ingatlan műemlék lenne.

A leginkább egyértelmű (bár kodifikációtechnikailag nehezekebb) egyébként a Köv. tv. olyan szabályozása lett volna, amely az ideiglenes védelem alatt álló ingatlanok tekintetében (akár a műemlékekre vonatkozó megismétléssel) önálló magatartási szabályokat határoz meg.⁵²

3.3.3. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság értelmezése

Az ügyben érintőlegesen megjelent azon kérdés is, hogy a szaktörvény rendelkezéseinek értelmezésénél a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok határozatai mennyiben kötik a büntető bíróságot.

Az elsőfokú bíróság ugyanis azt olvasta ki az egyik közigazgatási ügyben hozott határozatból,⁵³ hogy a védettség vagy a Köv. tv. 31. §-ának (1) bekezdése szerinti ideiglenes védelem alá helyezéssel, vagy a Köv. tv. 32. §-a alapján a műemlékké nyilvánítással jön létre.

⁴⁹ Vö. 1.3. cím.

⁵⁰ Vö. 1.4.2. cím.

⁵¹ Vö. Köv. tv. 31. § (1) bek.

⁵² Ilyen szaktörvényi szabályozás korábban egyébként létezett is. 3.5.1. cím.

⁵³ Legfelsőbb Bíróság Kfv. II.39.119/2007/6.

A Kúria azonban helyesen állapította meg, hogy „*az említett határozatból csupán az következik, hogy az ideiglenes védettség is a szaktörvény alapján létrehozott egyfajta védettséget jelent*”, de a határozat nem irányadó jelen ügyben, mivel az abban értelmezett fogalmak (ideiglenes védettség, védetté nyilvánítási eljárás) nem alkalmazhatók a büntető jogszabály kereteinek kitöltésére. Ezzel azonban nem zárta ki, hogy a közigazgatási ügyben hozott eseti döntés irányadó lehet a büntető ügyben keretkitöltőként alkalmazott közigazgatási jogszabály értelmezésénél.

3.4. A büntetőjogi tényállás értelmezése

3.4.1. Nyelvtani értelmezés

A Kúria elsősorban nyelvtani értelmezéssel állapította meg, hogy az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlan a szaktörvény szerint nem minősül műemléknek,⁵⁴ így nem tekinthető annak a büntetőjogban sem.

Más lett volna az ügy kimenetele akkor, ha a szaktörvény úgy rendelkezik, hogy „*e törvény alkalmazásában műemlék az is, amelyet ideiglenes védelem alá helyeztek*”. Ha ugyanis valami a szaktörvény szerint – akár az abban szereplő törvényi értelmezés alapján – műemlék,⁵⁵ akkor azt a büntetőjogban is műemléknek kell tekinteni.

Ha az ideiglenesen védett ingatlan a szaktörvény alapján egyértelműen műemléknek minősülne, büntetőjogilag akkor is védett lenne, ha a szaktörvény annak vonatkozásában bizonyos magatartási normák (például a teljes körű helyreállítás kikényszerítése) alól kivételt tesz.⁵⁶

Ilyen esetben azonban külön problémát vetne fel a szaktörvény magatartási normáinak büntetőjogi alkalmazása, mulasztásos elkövetés esetén. Ebben a hipotetikus konstrukcióban ugyanis a szaktörvény szerint műemléknek minősülő ingatlan vonatkozásában csak azon rendelkezések megsértése róható az elkövető terhére (a büntetőjogban is), amelyek az utaló rendelkezés alapján ideiglenes védelem alá helyezett épületekre is vonatkoznak. Ebben az esetben tehát lenne olyan eset, amikor az épület szaktörvény szerint műemléknek (azaz büntetőjogilag elkövetési tárgynak) minősülne, de a rendelkezéseinek megsértése (és így elkövetési magatartás) hiányában a büntetőjogi kerettényállás⁵⁷ nem valósul meg.

A szaktörvény alapján nincs szó műemléknek vélelmezett objektumról,⁵⁸ de egy ilyen szabályozási konstrukciót érdemes hipotetikus esetvariációként megvizsgálni. Ha tehát a szaktörvényben az szerepelne, hogy „*az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlant (is) műemléknek kell tekinteni*”, akkor ez a törvényi vélelem a szaktörvényen keresztül a bün-

⁵⁴ Vö. 3.3. cím.

⁵⁵ Vö. 3.2.1. cím.

⁵⁶ Más az ilyen kivétel megítélése a jogalkalmazás során, ha a törvényi besorolás vitatott. 3.3.2. cím.

⁵⁷ Vö. 3.1. cím.

⁵⁸ Vö. 3.1.3. cím.

tetőjogi tényállásra is kihathatna. Mégpedig akkor is, ha a „műemléknek kell tekinteni” szöveget tartalmazó rendelkezés – például „e törvény alkalmazásában” kitévelt alkalmazva – a vélelem hatókörét a szaktörvényre szűkíti le. A fenti tételek alapján ugyanis a büntetőjogi megítélés a szaktörvény terminológiáján alapul,⁵⁹ az viszont nem tagadható, hogy egy ilyen vélelem alapján, az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlan is műemléknek minősülne.

3.4.2. A rendszertani értelmezés

A Kúria kifejezetten elvetette, hogy a keretkitöltő jogszabály alapján történő nyelvtani értelmezésen „a jogrendszer egészét alapul vevő értelmezés szerint” tágitani lehetne.

Az első és másodfokú bíróság álláspontjának védelmében felmerülhetett az a rendszer-tani (és egyben teleologikus⁶⁰) érv is, hogy a műemlék megrongálása a „rendészeti”,⁶¹ illetve tágabb kategóriaként az „államigazgatás [...] elleni”⁶² bűncselekmények között szerepelt. Márpedig az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlan elbontása mindenképpen sérti az erről rendelkező közigazgatási határozatok betartásához fűződő érdeket.

Itt lehetett utalni azon – jelen ügyben nem hivatkozott – közigazgatási határozatra, amely szerint az ideiglenes védelem alá vétel hatósági eljárás, míg ehhez képest a védetté nyilvánítási eljárás a műemléki értékek védelmét célzó (szakmai előkészítő és) nem hatósági tevékenység.⁶³ Ennek alapján ugyanis – ha a műemlék megrongálását az államigazgatás elleni bűncselekmények tartjuk, akkor – az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlan megrongálása tényállásszerű, míg nem ilyen az olyan ingatlané, amelynek vonatkozásában a védetté nyilvánítási eljárást megkezdték.

Ilyen értelmezés elfogadása esetén annak megítélése lehetne vitás, hogy a pusztán elővédelemben részesülő (listára vett) ingatlan megrongálása bűncselekménynek minősül-e. Állásponatom szerint igen, mivel „a hatóság a listára vételről határozatot hoz”, még akkor is, ha az arról „szóló határozat bírósági felülvizsgálatának nincs helye”.⁶⁴

3.4.3. A történeti értelmezés

A Kúria a történeti értelmezést is felhasználta saját nyelvtani értelmezésének megerősítésére, amikor utalt a büntetőjogi és igazgatási jogi szabályozás kapcsolódásának korábbi, hasonló szabályozási megoldásaira. Az a körülmény azonban, hogy a büntetőjogi védelem

⁵⁹ Vö. 3.2.1. cím.

⁶⁰ Vö. 3.4.4. cím.

⁶¹ 1978. évi Btk. XV. fejezet II. cím.

⁶² 1978. évi Btk. XV. fejezet.

⁶³ Legf. Bír. Kfv. II. 37.011/2009. – EH 2009.2091 = BH 2010. 77.

⁶⁴ Köv. tv. 30. § (2) és (5) bek.

a korábbi szabályozások alapján is a végleges igazgatási védelemhez kapcsolódott, igen kevésbé alkalmas annak megerősítésére, hogy az elkövetés és az elbírálás idején hatályos Köv. tv. is ezt a megoldást választotta. A történeti értelmezés ugyanis inkább olyan esetekben használható, amikor annak körében a jogszabályok eltérése (változása), illetve az azzal kapcsolatos jogalkotói indokolás vizsgálható.⁶⁵

3.4.4. Teleologikus értelmezés

A másodfokú bíróság valóban használt teleologikus érvelést is a tényállás hatókörének kibővítésére. Ennek során azonban annak nemcsak a szubjektív, hanem az objektív teleologikus értelmezését is alkalmazta, hiszen nemcsak a jogalkotói szándéokra utalt, hanem a jogintézmény célját is alapul vette.

A másodfokú bíróság érvelésének alapvető módszertani hibája valóban az volt (ahogy arra Szomora is rámutat⁶⁶), hogy nem vizsgálta elkülönülten a közigazgatási norma és a büntetőjogi tényállás védelmi célját. Abból ugyanis, hogy egy szaktörvényi rendelkezésnek nincs büntetőjogi szankciója, nem lehet arra következtetni (pedig a másodfokú bíróság lényegében ezt tette), hogy a közigazgatási tilalom célja ne teljesülhetne. Egy ilyen következtetés különösen akkor nem fogadható el, ha a szaktörvény megszegéséhez (ahogy jelen esetben is) közigazgatási szankció is járul. Így ugyanis éppen olyan jogalkotói szándéokra lehet következtetni, amely a kisebb súlyú jogsértések szankcionálását – ahogy számos más esetben is – kifejezetten az igazgatási szankciók terebélyesítésére utalja.

Az elkülönült vizsgálat esetén is az ügy kulcskérdése azonban a büntetőjogi tényállás védelmi céljának meghatározása. Ennek vonatkozásában, a legfőbb ügyész képviselője a nyilvános ülésen tett felszólalásában utalt arra a – rendszertani értelmezés alapján is felvethető⁶⁷ – teleologikus érve, hogy „a büntetőjog az ideiglenes védelem alá helyezéséről szóló határozat végrehajtásához fűzött érdekeket támogatja”. Ezzel szemben a Kúria – szintén teleologikus értelmezés alapján – kifejezetten arra a következtetésre jutott, hogy „a büntetőjog [...] nem a hatósági eljárást, hanem a műemléket védi”⁶⁸.

Ennek kapcsán azonban érdemes lett volna kifejezetten kiemelni, hogy a legfőbb bírói fórum a tényállás jogi tárgyának meghatározásánál, a fejezet (cím) szerinti elnevezéséhez képest, nagyobb jelentőséget tulajdonított a tényállás szövegének. Erre utal az ítélet azon része, hogy „a jogi tárgy alapján [...] a műemlék megrongálása bűncselekményének törvényi tényállási elemei meghatározása révén nem a védettséget általában, hanem a műemlékké nyilvánítással elnyert védettséget védi. [...]”. Ennek kapcsán kilehetett volna térni arra

⁶⁵ HOLLÁN Miklós (2013): A büntetőtörvény értelmezése (és annak egységesítése). In *Büntetőjog I. Általános rész. Alapismertetek a közigazgatási szakemberképzés számára*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 60–62.

⁶⁶ Vö. 2.2. cím.

⁶⁷ Vö. 3.4.2. cím.

⁶⁸ Kúria Bfv. III.707/2012. – BH 2013. 147.

is, hogy amennyiben a büntetőjog valamely hatósági határozatnak kíván védelmet biztosítani, akkor erre a tényállás szövegében,⁶⁹ illetve az értelmező rendelkezésben utal.⁷⁰

3.4.5. Az alkotmányos értelmezés

3.4.5.1. Az Alkotmánybíróság 2012 előtt született határozatai

A Kúria az alkotmányos értelmezés során a 2012. január 1. előtt kihirdetett alkotmánybíróági határozatokra támaszkodott. A hivatkozott határozatok azonban – az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése előtti hatáskörének lényegéből eredően – elsősorban (de nem kizárólagosan) a jogalkotás alkotmányossága tekintetében releváns megállapításokat tartalmaztak, amelyekből viszont sokszor nehéz a jogalkalmazás alkotmányosságára vonatkozó követelményeket kiolvasni.⁷¹ Így a Kúria által idézett megállapítások közül, a lehetőségekhez mérten, jelen ügyben a leginkább találó az, hogy a jogalkotónak „*korlátozni kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazó részéről*”.⁷² Ebből ugyanis a 2012. január 1. napja utáni joghelyzetre vonatkozóan is levezethető az önkényes jogértelmezés tilalma, illetve a jogértelmezés határok közé szorításának alkotmányos követelménye is.

Érdeemes lett volna azonban utalni arra az alkotmánybíróági határozatra, amely 2012. január 1. napja előtt született, de kifejezetten a jogalkalmazás felé fogalmazott meg követelményt, ráadásul kifejezetten a szaktörvények kerettényállásokkal kapcsolatos értelmező erejével kapcsolatosan. Eszerint „*az anyagi jogszabály alkalmazásához [...] nem kerülhetők meg a valamely sajátos szakterületre tartozó, tudományos értelmezést igénylő fogalmak sem. Amennyiben viszont ezek normaszzerű megfogalmazásai a jogrendszerben megjelennek, a tényállási elemek megállapításakor ezeket a jogalkalmazó köteles figyelembe venni*”.⁷³

3.4.5.2. Az Alaptörvény értelmezési mércéinek alkalmazása

A Kúria ítélete nem tér ki rá, hogy a jogerős ítélet időpontjában hatályos Alaptörvény rendelkezései jelen ügyben alkalmazandók lettek volna-e. Álláspontom szerint igen. Az Alaptörvény szerint „*jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel*”,⁷⁴ illetve „*[a] bíróságok*

⁶⁹ 1978. évi Btk. 196. § (1) bek.: „*Aki jogszabályon alapuló és végrehajtható hatósági határozatban előírt tartási kötelezettségét önhibájából nem teljesíti*”.

⁷⁰ 1978. évi Btk. 266. § (3) bek.: „*[...] veszélyes eb a hatósági határozatban egyedileg veszélyes ebbé nyilvánított eb*”.

⁷¹ Hasonló állásponton az Alkotmánybíróság határozatai tekintetében, például GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2016): Alkotmánybíróság 2010–2015. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI. 460–461.

⁷² Köv. tv. 48. § (2) bek.; Vö. 14. l.áb.

⁷³ 689/B/2003. AB határozat, Indokolás 3.3.4.

⁷⁴ Alaptörvény T) cikk (3) bek.

a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik”.⁷⁵ Ez a kérdés azért lett volna jelen ügy (de más ügyek) tekintetében is alapvető jelentőségű, mert az utóbbi rendelkezés első fordulatára tekintettel felmerülhetett volna az is, hogy a jogértelmezés Alaptörvényben megengedett keretei a 2012. január 1. napját követő időszakban az Alkotmány időszakához képest kibővültek.

3.4.5.3. Teleologikus versus alkotmányos értelmezés

Az ügyben megjelent a teleologikus és az alkotmányos értelmezés konfliktusa is. A Kúria a nullum crimen elvre hivatkozó alkotmányos értelmezést lényegében a másodfokú bíróság teleologikus értelmezésének elvetésére használta. Volt azonban saját teleologikus értelmezése is, amelyet viszont nem kellett a nullum crimen elv alapján leszűkítenie, hiszen az a nyelvtanihoz képest is megállapító volt.⁷⁶

A keretkitöltő normából eredő nyelvtani interpretációval ellentétes értelmezés alkotmányos tilalma egyébként már korábbi, rendes bírósági határozatokban is megjelent. Így a „*törvény nyelvtani értelmezés útján megállapított jelentésével ellentétes eredményre vezető, önkényes jogértelmezés azzal a következménnyel járna, hogy az állampolgárt megbüntethetnének olyan cselekmény miatt, amely a törvény általa megismerhető értelme szerint nem büntethető. Az ügyész által kifejtett [a törvény szellemére hivatkozó] jogértelmezés a büntetőjogban elfogadhatatlan, mert sérti a jogbiztonságot, a nullum crimen lege alkotmányos alapelvét, és ezen keresztül a jogállamiság elvét is*”.⁷⁷

3.4.6. Az analógia és/vagy a kiterjesztő értelmezés tilalma

A Kúria határozatában általános érvennyel megfogalmazta, hogy a büntetőjogban kiterjesztő értelmezésnek – a határozat kontextusából kikövetkeztethetően az elkövető terhére – nincs helye. Ezen felül azonban a legfelső bírói fórum a kerettényállások más jogszabályban definiált elmei tekintetében is megfogalmazta az elkövető terhére szóló kiterjesztő értelmezés tilalmát.⁷⁸

Mindkét felfogás már korábban megjelent a jogalkalmazásban, így „*a Legfelsőbb Bíróság az elsőfokú ítéletben megállapított történeti tényállás jogi megítélése során – alapvető jogértelmezési elvként – ragaszkodott a büntetőjogi norma kiterjesztő értelmezésének tilalmához*”.⁷⁹ Más határozatok pedig azt mondták ki, hogy kiterjesztő értelmezésének a szaktörvény által definiált fogalom büntetőjogi alkalmazásakor nincs helye, így

⁷⁵ Alaptörvény 28. cikk, első mondat.

⁷⁶ Vö. 3.4.4. cím.

⁷⁷ Nógrád Megyei Bíróság Bf. 47/2003. – BH 2004. 219.

⁷⁸ Kúria Bfv. III.707/2012. – BH 2013. 147.

⁷⁹ Legf. Bír. Bfv. I.1611/2000. sz. – BH 2002. 217., illetve Fejér Megyei Bíróság Bf. 304/2002. – BH 2003.11.446.

- amikor „a vádlottak nem csekket, hanem elszámolási utalványt használtak a cselekmény elkövetéséhez”, a másodfokú bíróság utalt arra, hogy „a büntetőtörvény kiterjesztő értelmezése e körben kizárt”,⁸⁰
- „ha a Büntető Törvénykönyvben szereplő valamely fogalom tartalmát más jogszabály határozza meg, akkor ez a meghatározás a törvény alkalmazása során kötelező érvényű, attól értelmezés alapján [...] eltérni nem lehet”,⁸¹
- ha jogszabály meghatározza az adott szervezeten belüli vezetői beosztásokat, akkor a jogszabályi meghatározottság irányadó, s annak köre nem tágítható, az ugyanis nyilvánvalóan a terhelt terhére eső kiterjesztő értelmezést jelentene.⁸²

A jelen ügyben hozott kúriai ítélet látszólag ezt a két aspektust vonta össze, amikor megállapította, hogy a kiterjesztő értelmezés tilalma a büntetőjogban általában, és a kerettényállások más jogszabályban definiált elemei tekintetében is érvényesül.

A két jogtétel viszonya azonban más megvilágításba kerül, ha megvizsgáljuk a kiterjesztő értelmezés fogalmát. A büntetőjog irodalma ugyanis különbséget tesz nem-valódi és valódi kiterjesztő értelmezés között. Az első lényegében a nyelvtani értelmezéshez, míg az utóbbi a jogalkotó akaratához (a norma valódi jelentéséhez) képest kiterjesztő értelmű. Az általam elfogadott álláspont szerint az előbbi a büntetőjogban is megengedett, amíg az utóbbi a tiltott analógiával azonos, vagy jogi sorsában azzal esik egy tekintet alá.⁸³

Ennek alapján viszont a Kúria ítélete olyan értelmezést is nyerhet, hogy a két jogtétel egymást kiegészítő viszonyban áll. Eszerint

- büntető ügyekben általános érvénnyel csak a valódi kiterjesztő értelmezés tilalmazott,
- a kerettényállások esetén viszont, a szaktörvényben definiált nyelvtani értelmezéshez képest történő, nem-valódi kiterjesztő értelmezés sem megengedett.

Az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlant a másodfokú bíróság lényegében analógia (vagy azzal egyenértékű, a büntetőjogban eleve tiltott kiterjesztő értelmezés) alkalmazásával vonta a tényállás hatálya alá. Ezt erősíti meg szerintem Szomora azon elemzése is, amikor arra mutat rá, hogy az ideiglenes védettség kapcsán lényegében egy klasszikus joghézag mutatkozik a büntetőjogi védelemben.⁸⁴ A keretnormában definiált fogalomhoz képest azonban a műemlék kifejezést nem lehetett volna nem-valódi értelemben sem kiterjesztően értelmezni (így más értelmezési módszerek, különösen rendszertani vagy teleologikus értelmezés alapján sem).

⁸⁰ Fővárosi Bíróság 25. Bf. 6149/1993. – BH 1995. 81.

⁸¹ Nógrád Megyei Bíróság Bf. 47/2003. – BH 2004. 219.

⁸² Kúria Bfv. III. 224/2012.

⁸³ NAGY (2008): i. m. 74–75.

⁸⁴ Vö. 2.3. cím.

3.5. A szaktörvényben szereplő utaló rendelkezés és annak büntetőjogi kihatása

Az ideiglenes védelem alá helyezett épület nem műemlék,⁸⁵ azonban arra a szaktörvény alapján (bizonyos kivételekkel) a műemlékekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.⁸⁶

Az első és másodfokú bíróság ezt az utaló rendelkezést kifejezetten relevánsnak tartotta a büntetőjogi védelem körének meghatározásánál is. Ezzel szemben a Kúria megállapította, hogy a szaktörvény kiterjesztő rendelkezésének nincs büntetőjogi kihatása, annak érvényesülése tehát megáll a szaktörvény határainál.

A szaktörvényben szereplő utaló rendelkezés büntetőjogi kihatásának megítélése képezi számomra az ügy újdonságát, és így legizgalmasabb kérdését. Más esetekben is előfordulhat ugyanis (és elő is fordul⁸⁷) olyan konstelláció, hogy a szaktörvény a büntető törvényben szereplő jogintézményre (azaz esetünkben a műemlékre) vonatkozó rendelkezéseket olyan fogalomra is alkalmazni rendeli, amely a büntető tényállásban nem szerepel (ez volt esetünkben az ideiglenesen védett ingatlan). Erre figyelemmel, ezt a kérdéskört a következőkben külön is részletesebb elemzés alá veszem.

3.5.1. Szaktörvényi utalásra figyelemmel megalkotott büntető rendelkezés?

Az első és másodfokú bíróság álláspontjának alátámasztásaként, a rendszertani értelmezés körében felvethető lenne, hogy a büntető jogszabály megalkotásakor, a jogalkotó kifejezetten számításba vette azt a lehetőséget, hogy a keretkitöltő norma kiterjesztő rendelkezése automatikusan a büntetőjogszabály alkalmazási körét is kitágítja. Az ideiglenes védelemre tehát azért nem utaltak külön a büntető norma szövegében, mert ezt szaktörvényi alapként adottnak vették.

Az elkövetéskor hatályos szaktörvényt azonban a törvényi tényállás hatályba lépését követően alkották meg, a tényállás megalkotásakor hatályos műemlékvédelmi jogszabály pedig a Köv. tv. 31. §-ához hasonló kiterjesztő rendelkezést nem tartalmazott (hanem az ideiglenes védettség tartalmát önállóan szabályozta).⁸⁸ Ebből viszont a történeti értelmezés keretében – a fenti rendszertani interpretációval szemben – éppenséggel az következik, hogy

⁸⁵ Vö. 3.3.1. cím.

⁸⁶ Köv. tv. 31. § (3) bek.

⁸⁷ Például 2009. évi XXXVII. törvény 12. § (2) bek.: Fásítás esetében e törvény rendelkezései közül a károsítók károkozása elleni védelemre (58–59. §), a káros tevékenységek elleni védelemre [61. § (1) bek. b) pont, (2) bek.], az erdő talajának védelmére (62–63. §), az erdő tűz elleni védelmére (64–67. §), az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott eltérésekkel az erdő telepítésére (45–48. §), az erdő felújítására (51–52. §), a fakitermelésre (70. §) és az erdő látogatására (91–96. §) vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

⁸⁸ Így „az ideiglenes védelem alatt álló ingatlanon a telekalakítási, építési, átalakítási és bontási munkák engedélyezéséhez a műemlékvédelmi hatóság hozzájárulása szükséges”. 1997. évi CXL. törvény 34. § (3) bek.

a büntető jogszabály megalkotásakor a jogalkotó még nem is vehette számításba a keretki-töltő norma büntetőjogszabály alkalmazási körét automatikusan kitágító hatását.

3.5.2. Rendszertani értelmezés a kulturális javakra vonatkozó rendelkezések alapján

A Kúria szerint a műemlékekre vonatkozótól a kulturális javak tekintetében a szaktörvényi eltérő, míg az 1978. évi Btk. hasonló rendelkezéseket tartalmaz.⁸⁹

A kulturális javak valóban a védetté nyilvánítására irányuló eljárás kezdetétől törvényi védelemben részesülnek, míg a műemlékek nem.⁹⁰ Így ezeknél valóban „*van olyan szabály, ami kifejezetten belépteti a törvénynél fogva védelmet, a védettség felé haladó hatósági eljárás közben*”, míg „*a műemlékekre vonatkozóan*” ilyen „*nincsen a törvényben*”. Arra is utalni kell azonban, hogy az eljárás alá vont kulturális javak tekintetében nemcsak utaló rendelkezés van („*rájuk a védetté nyilvánított kulturális javakra vonatkozó előírásokat kell alkalmazni*”), hanem egy külön védettséget teremtő norma is („*az eljárás alá vont kulturális javak e törvény erejénél fogva ideiglenesen védettek*”).⁹¹

A két szféra azonban a büntetőjogi szabályozásában is eltér, hiszen az 1978. évi Btk. a „*kulturális javak körébe tartozó és védett tárgy*” kifejezést használja, így ehhez kapcsolódott a szaktörvény azon rendelkezése, amely az ideiglenesen védett kulturális javakat (ha csak ideiglenesen is, de) védetté nyilvánítja, így egyúttal a büntető tényállás hatókörébe vonja.

A büntetőtörvényi szabályozásra tekintettel, lényeges különbség a két szféra szabályozása között az is (amire a Kúria nem utal), hogy a kulturális javak fogalma jogszabályi vagy hatósági döntést nem feltételez,⁹² míg a műemléké igen. Ha ugyanis feltételezne, akkor a szaktörvény védettséget beléptető rendelkezése is közömbös lenne a büntetőjogi felelősség tekintetében, éppen úgy egyébként, mint a műemlékre alapuló tényállás alkalmazása esetén az ideiglenes védettség fogalma.⁹³

A kulturális javakéhoz hasonló büntetőjogi szabályozás az lett volna, ha a büntető tényállás a védett műemléki érték kifejezést használta volna,⁹⁴ amivel a jogalkotó ideiglenes védettség (sőt, elővédelem) esetén is büntetőjogi felelősséget keletkeztethetett volna. Ekkor is különbözött volna azonban a két szféra büntetőjogi védelme abban, hogy míg az eljárás alá vont kulturális javak eleve védettek, addig a műemléki értékek közül csak azok, amelyeket ideiglenes védelem alá helyeztek (vagy elővédelembé, azaz listára vettek).

⁸⁹ Kúria Bfv. III. 707/2012. – BH 2013. 147.

⁹⁰ Vö. 3.3.1.1. cím.

⁹¹ Köv. tv. 42. § (2) bek.; Vö. 14. lábjegyzet.

⁹² Így „*kulturális javak: az élettelen és élő természet keletkezésének, fejlődésének, az emberiség, a magyar nemzet, Magyarország történelmének kiemelkedő és jellemző tárgyi, képi, hangrögzített, írásos emlékei és egyéb bizonyítékai – az ingatlanok kivételével –, valamint a művészeti alkotások*” [Köv. tv. 7. § (4) bek.].

⁹³ Vö. 3.3.1.1. cím.

⁹⁴ Vö. 3.3.1.2. cím.

3.5.3. Az utaló rendelkezés és a teleologikus értelmezés

A büntető tényállás alkalmazását megalapozóan, a teleologikus értelmezés körében arra lehetett volna utalni, hogy az ideiglenes védettség alatt álló épület az utaló rendelkezés közvetetében, éppen azon magatartási norma (a bontási tilalom) tekintetében osztja a műemlékek sorsát, amelyet a terheltek megsértettek.

Ebben a vonatkozásban viszont lényeges ellenérv azon körülmény, hogy a műemlék megrongálása körében, a szaktörvény az elkövetési tárgy tekintetében érvényesül, az elkövetési magatartás tekintetében viszont nem.⁹⁵ Így az ideiglenes védettség alatt álló épület nem minősülhet a büntető tényállás elkövetési tárgyának, arra figyelemmel, mert annak megrongálása a szaktörvény (a büntető tényállás által nem hivatkozott) magatartási normáját is megsértette. Ellenkező esetben ugyanis, az elkövetési tárgy (mint tényállási elem) elvesztené a büntetőjogi felelősség körét lehatároló funkcióját.

Érdemes azonban hipotetikus esetvariációként felvetni egy olyan (a német büntetőjog szűkebb katalogizálásának is megfelelő) kerettényállást, amely a védett műemléki értékekre vonatkozó szabályok megszegését nyilvánítja bűncselekménnyé (a tulajdonos részéről). Ekkor ugyanis a szaktörvényben szereplő utaló rendelkezés már releváns lenne a büntetőjogi felelősség megalapozásánál, hiszen ha műemléket ekkor sem teremtene, a büntető törvény tekintetében releváns elkövetési magatartást és magatartási normát viszont igen.

3.5.4. Az utaló rendelkezés és az analógia

A szaktörvény utaló rendelkezésének tehát a jogértelmezés segítségével sem lehet büntetőjogi hatályt tulajdonítani. Már csak azért sem, mert ha ezt tennénk, akkor – közvetlenül a szaktörvény utaló rendelkezésére hivatkozva, de valójában – közvetetten a két jogintézmény hasonlóságának tulajdonítanánk büntetőjogi hatályt. Márpedig ez a fentiek szerint mindenképpen tiltott kiterjesztő értelmezésnek (egyben analógia alkalmazásának) minősülne.⁹⁶ A két jogintézmény tényleges hasonlóságát ugyanis a szaktörvény utaló rendelkezése csak megerősíti, de azon érdemben nem változtat.

3.6. Kitekintés: Normatív tényállási elem

Jelen ügy kapcsán elemzést igényel, hogy az annak kapcsán kifejtett tételek miként érvényesülnek olyan büntető rendelkezések esetén, amelyek nem minősülnek kerettényállásoknak, hanem pusztán normatív tényállási elemeket tartalmaznak.

⁹⁵ Vö. 3.1. cím.

⁹⁶ 3.4.6. cím.

3.6.1. A szaktörvényben definiált normatív tényállási elem

Amennyiben a műemlék megrongálásának tényállását – más jogszabályra utaló magatartási norma hiányában – nem tekintjük kerettényállásnak, hanem csak a normatív tényállási elemet tartalmazó büntető rendelkezésnek,⁹⁷ akkor kérdéses lehet, hogy a Kúria által jelen ügyben kifejtett alapvető jogtétel⁹⁸ irányadó-e.

Álláspontom szerint igen, így a normatív tényállási elemet tartalmazó büntető rendelkezések esetén is a szaktörvény alapján kell az eljáró bíróságoknak állást foglalnia abban a kérdésben, hogy mi minősül műemléknek. A kerettényállás – amúgy is bizonytalan – fogalma⁹⁹ tehát nem ügödönt jelentőségű a szaktörvényi értelmezés büntetőjogi érvényesülése tekintetében.

Ezt erősíti, hogy az Alkotmánybíróság ugyan kerettényállás esetén, de nem arra korlátozva mondta ki, hogy a jogrendszerben megjelenő fogalmak normaszzerű megfogalmazásait a büntetőjogban is érvényesíteni kell.¹⁰⁰

3.6.2. Szaktörvényhez kapcsolódó normatív tényállási elem

Hipotetikus esetvariációként felvethető az is, ha a büntető törvény a tényállás elkövetési tárgyának meghatározására olyan normatív fogalmat (például történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék) használt volna, amelyet a szaktörvény nem definiál, de amely annak fogalmi rendszeréhez köthető.

Ilyen kodifikációs technika esetén a szaktörvény fogalomrendszere már nem a nyelvtani, hanem a rendszertani értelmezés keretében érvényesül, ráadásul még ott is csak egyik (viszonylagos erejű) érvet képez. Ennek során a bíróság megállapíthatja, hogy a szaktörvény különbséget tesz a védett és nem védett történeti és egyéb emlékek között, addig a Btk. nem. Ebből azonban nem feltétlenül kell arra következtetnie, hogy akkor a büntetőjogi védelem, minden történeti és más jellegű emlékre (annak védettségétől függetlenül) kiterjed. Utalhat ugyanis – akár Alkotmánybírósági határozatok alapján – arra, hogy a büntetőjog a szankciórendszerben ultima ratio,¹⁰¹ így nem fűzhet (egy adott szakigazgatási területen) jogkövetkezményt olyan magatartáshoz, amelyet az igazgatási norma sem szankcionál. Utalhat ezen felül arra is (ez esetben szűkítő teleologikus érvként), hogy a tényállás a hatósági határozatok tekintélyét is védi, így csak olyan esetekben alkalmazható, ha a történeti emlék védelmét hatósági határozat mondja ki. Ennek alapján végül akár olyan következtetésre is

⁹⁷ 3.1. cím.

⁹⁸ 3.2. cím.

⁹⁹ 3.1. cím.

¹⁰⁰ 689/B/2003. AB határozat, Indokolás III.3.4. pont.

¹⁰¹ Így például „a büntetőjogi eszközrendszer ultima ratio szerepe kétségtelenül azt jelenti, hogy akkor alkalmazandó, ha más jogági eszközök már nem elegendőek”. 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, Indokolás III.4. pont.

juthat a bíróság, hogy a büntető tényállás csak a hatósági védelemben részesülő (elővédelemben vett vagy ideiglenes védelem alá helyezett) ingatlanokra terjed ki.

4. AZ ÜGY UTÓÉLETE

A Kúria a felülvizsgálati indítványt 2012. november 20. napján bírálta el. A felülvizsgálati ügy lezárását követően azonban új Büntető Törvénykönyv lépett hatályba (ez a 2012. évi C. törvény, Btk.), majd ezt követően módosították a Köv. tv. több releváns rendelkezését is. Érdeemes tehát megvizsgálni, hogy az ügyben kifejtett értelmezés ennek ellenére tovább él-e, vagy a ma már nem hatályos jogszabályok (rendelkezések) alkalmazásának (egyre csökkenő számú) eseteire korlátozódik.

4.1. A Btk.

A Btk. „*műemlék, vagy védett kulturális javak megrongálása*” cím alatt úgy rendelkezik, hogy „*aki a tulajdonában álló műemléket, védett kulturális javak körébe tartozó tárgyat, vagy a tulajdonában álló ingatlanon lévő régészeti lelőhelyet megrongálja, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő*”.¹⁰²

A büntetőkódex tehát egybe vonta a korábban több tényállásban szereplő azon büntető rendelkezéseket, amelyek a saját tulajdonban álló dolgok megrongálására vonatkoznak.¹⁰³ Ettől azonban az elkövetési tárgyak fogalma továbbra is elkülönülten értelmezendő (a szaktörvény alapján). Így a műemlék és a kulturális javak fogalmának büntető törvényi „közeledése” ellenére, továbbra is eltér az azokra vonatkozó büntetőjogi védelem terjedelme.¹⁰⁴ Nem állhat helyt tehát olyan logikai (*argumentum a simile*) következtetés, illetve rendszertani értelmezés, hogy a műemlékek tekintetében azért van büntetőjogi kihatása az ideiglenes védelemnek, mert a kulturális javak tekintetében ilyen konstrukció érvényesül.

Újdonság, hogy a kódex olyan értelmező rendelkezést is tartalmaz, amely alapján „*védett kulturális javak alatt érteni kell a védetté nyilvánított kulturális javakat is*”.¹⁰⁵ Ez azonban a műemlékeket nem érintette. Az eljárás alá vont kulturális javak tekintetében a törvény erejénél fogva védettséget deklaráló szaktörvényi rendelkezés változatlanul közvetlenül a védettség büntetőjogi tényállásban szereplő fogalmát értelmezi.¹⁰⁶ A büntető törvényben szereplő új értelmező rendelkezés csak annyi változást jelent, hogy ezt követően

¹⁰² Btk. 357. § (1) bek.

¹⁰³ 1978. évi Btk. 216–216/A. §.

¹⁰⁴ Vö. 3.5.2. cím.

¹⁰⁵ Btk. 459. § (1) bek. 30. pont.

¹⁰⁶ A korábbi joghelyzetre nézve lásd a tanulmány 3.5.2. címét.

a szaktörvényben szereplő utaló rendelkezés is egy olyan fogalomhoz kapcsolódik, amelyet a Btk. tartalmaz (védetté nyilvánított kulturális javak).

4.2. A Köv. tv. módosításai

4.2.1. 2014. évi CVI. törvény

A 2014. évi CVI. törvény jelentősen alakította át a Köv. tv. rendelkezéseit, így

- a törvény „műemléki értékek védelme” címmel egészült ki,
- megjelenik a „nyilvántartott műemléki érték” fogalma, ami „*közhiteles nyilvántartásba vett, e törvény alapján általános védelem alatt álló műemléki érték*”,¹⁰⁷
- új rendelkezés mondja ki, hogy „*a nyilvántartott műemléki értékek e törvény erejénél fogva általános védelem alatt állnak*”,¹⁰⁸ illetve a nyilvántartott műemléki érték védelmének részletes szabályait jogszabályban kell meghatározni,¹⁰⁹
- ideiglenes védettség helyett az „ideiglenes műemléki védettség” terminológia jelenik meg, ami szintén csak nyilvántartott műemléki értékre vonatkozhat,
- „*az ideiglenes műemléki védelem alatt álló ingatlanra [...] a műemlékekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni*”, a kivételt már csak a helyreállítás elrendelése képezi,¹¹⁰
- „*műemlékké a nyilvántartásba vett műemléki érték nyilvánítható*”,¹¹¹
- a Köv. tv. szerinti tulajdonosnak „*a nyilvántartott műemléki érték és a műemlék fenntartásáról, jókarbantartásáról kell gondoskodni*”,¹¹² illetve azt „*épségben, jellegük megváltoztatása nélkül kell fenntartani*”.¹¹³

A szaktörvény fogalmi rendszere tehát jelentős mértékben megváltozott, de ez nem érintette azt, hogy a műemlék – ugyan egy új számozású definíció szerint¹¹⁴ – továbbra is csak olyan (nyilvántartott) műemléki érték lehet, amelyet jogszabállyal védetté nyilvánítottak.¹¹⁵ A jelen ügyben kifejtett értelmezés tehát a szaktörvény jelentős átalakulása ellenére, továbbra is érvényesül, hiszen a változatlan büntető tényállás¹¹⁶ nem a nyilvántartott műemléki értékekhez kapcsolja a büntetőjogi védelmet.

¹⁰⁷ Köv. tv. 7. § 22. pont.

¹⁰⁸ Köv. tv. 28/A. § (1) bek. Hatályos 2015. január 1. napjától.

¹⁰⁹ Köv. tv. 28/A. § (4) bek. Hatályos 2015. január 1. napjától.

¹¹⁰ Köv. tv. 31. (3) bek. Hatályos 2015. január 1. napjától.

¹¹¹ Köv. tv. 29. § (1) bek. Hatályos 2015. január 1. napjától.

¹¹² Köv. tv. 41. § (1) bek. Hatályos 2015. január 1. napjától.

¹¹³ Köv. tv. 41. § (2) bek. Hatályos 2015. január 1. napjától.

¹¹⁴ A módosításhoz kapcsolt indokolás szerint: „*az értelmező rendelkezések teljes körének cserélését az indokolja, hogy az elmúlt években történt törvénymódosítások során a fogalmak száma növekedett, de ezek ABC-rendbe történő rendezése elmaradt, így a fogalomtár használata nehézkessé vált*”.

¹¹⁵ Köv. tv. 7. § 15. pont. Hatályos 2015. január 1. napjától.

¹¹⁶ Vö. 4.1. cím.

Hatályos jogunkban már nemcsak a kulturális javak, hanem a műemlékek tekintetében is van a törvényi védelmet igen korai szakaszban „beléptető” rendelkezés,¹¹⁷ amely szerint „a nyilvántartott műemléki értékek e törvény erejénél fogva általános védelem alatt állnak”.¹¹⁸ Ez azonban nem változtat azon, hogy a kulturális javak és a műemléki értékek eltérő körben kapnak büntetőjogi védelmet.¹¹⁹ Azonos védelemre csak egy olyan (egyébként jogpolitikailag megfontolandó) büntetőtörvényi rendelkezés lenne alkalmas, amely a büntetőjogi védelmet a nyilvántartott (így védett) műemléki érték fogalmához kötné.

4.2.2. 2016. évi módosítás

A 2016. évi XCII. törvény bizonyos kisebb változtatásokat hajtott végre a szaktörvény szövegezésén, így már nem „a nyilvántartott műemléki érték és a műemlék”, hanem a „védett műemléki érték” fenntartásáról, jókarbantartásáról kell a Köv. tv. szerinti tulajdonosnak gondoskodnia.¹²⁰ Ez azonban csak szövegezési változás, mivel a korábbi jogban szereplő nyilvántartott műemléki érték a törvény erejénél fogva általános védelem, míg a műemlék külön jogszabály erejénél fogva állt védelem alatt.

5. ÖSSZEZÉS ÉS TANULSÁGOK

A következőkben a jelen ügyből a jogalkalmazás, jogalkotás és a jogtudomány számára levonható tanulságokat összegzem.

5.1. A jogalkalmazók számára

5.1.1. Kerettényállások értelmezése a szaktörvény alapján

A büntetőjogi kerettényállások megfelelő elemeit a büntető rendelkezés kereteit kitöltő szaktörvény alapján kell értelmezni.

A szaktörvény alapján adódó nyelvtani értelmezéstől más módszerek (rendszerintani vagy teleologikus értelmezés) alkalmazásával sem lehet a büntető tényállás alkalmazásában eltérni.

¹¹⁷ Vö. 1.4.3.2., illetve 3.5.2. cím.

¹¹⁸ Köv. tv. 28/A. § (1) bek. Hatályos: 2015. január 1.

¹¹⁹ Ez egyébként utólag is igazolja, hogy korábbi jogunkban sem a szakjogi, hanem a büntetőjogi szabályozás eltérése miatt volt a kulturális örökség két elemének eltérő védelme.; Vö. 3.5.1.2. cím.

¹²⁰ Köv. tv. 41. § (1)-(2) bek. Hatályos: 2016. július 10. napjától.

A szaktörvény alapján való értelmezés kötelezettsége nem érvényesül, ha az adott kifejezést a Btk. (vagy más büntetőtörvény) kifejezetten eltérő tartalommal használja, mint a szaktörvény.

5.1.2. Szaktörvény utaló rendelkezései

Ha a szaktörvényben van olyan rendelkezés, amely bizonyos fogalomra (műemlékre) vonatkozó rendelkezések alkalmazását írja elő egy másik kategóriára (ideiglenes védelem alá helyezett ingatlan), akkor ennek az utalásnak a hatóköre nem terjed ki azokra a büntetőjogi tényállásokra, amelyek csak az első fogalmat használják.

Ha viszont a szaktörvény valamely fogalmat saját rendszerében kiterjesztően (egy másik kategóriát is magában foglalóan) definiál („*műemléknek minősül az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlan*”), akkor ez az értelmezés irányadó azokra a tényállásokra is, amelyek a büntetőjogban csak az első fogalmat használják.

5.1.3. Normatív tényállási elemet tartalmazó tényállások

A szaktörvény fogalomrendszere akkor is irányadó, ha a büntető tényállás nem keretnorma, hanem normatív tényállási elemként, más jogszabályban definiált fogalmakat tartalmaz.

Ha azonban a büntető tényállás a szaktörvényben nem definiált, de annak fogalmi rendszeréhez köthető kifejezést használ, akkor a szaktörvény fogalomrendszere már csak egyféle (a rendszertani értelmezés keretében érvényesülő) érvet képez. A jogalkalmazónak ilyenkor joga van arra, hogy más rendszertani érvek, vagy a büntetőjogi norma céljára vonatkozó teleologikus szempontok alapján, ehhez képest eltérő értelmezést válasszon.

5.2. Tanulságok a jogalkotó számára

5.2.1. Büntetőjogi hivatkozások

Amennyiben a büntetőjog olyan kifejezést használ, amelynek vonatkozásában a szaktörvény fogalomrendszere, vagy egyéb rendelkezései nem egyértelműek, akkor érdemes a büntetőjogi védelem térénümát a büntető kódexben a szaktörvény S-aira hivatkozó értelmező rendelkezéssel meghatározni.

Jelen ügy utóélete¹²¹ azonban ennek a megoldásnak a hátrányait is mutatja, hiszen egy ilyen büntetőtörvényi hivatkozás a Köv. tv. módosítását követően már 2014-ben

¹²¹ Vö. 4.2. cím.

– a szaktörvény értelmező rendelkezéseinek (egyébként teljesen felesleges) átszámozása következtében is – revízióra szorult volna.

5.2.2. Büntető tényállás kiterjesztése szaktörvényben szereplő jogintézményekre

A büntető tényállások védelmi körét a következő megoldások segítségével lehet kiterjeszteni a szaktörvényben szereplő jogintézményekre:

- nevesítés a tényállásban („aki műemléket, vagy az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlant”),
- értelmező rendelkezés a Btk.-ban „(a tényállás alkalmazásában) műemlék az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlan is”,
- vélelem a Btk.-ban „(a tényállás alkalmazásában) műemléknek kell tekinteni az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlant is”,
- szaktörvény kiterjesztő fogalom-meghatározása (a szaktörvény „alkalmazásában műemlék az is, amelyet ideiglenes védelem alá helyeztek”),
- vélelem a szaktörvényben („műemléknek kell tekinteni az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlant is”).

A következő megoldások segítségével a büntető tényállás hatóköre tekintetében szelektálni lehet a szaktörvényben (részben) azonosan kezelendő jogintézmények között:

- a szaktörvény kivételek nélkül rendeli alkalmazni a büntető törvényben szereplő fogalomra (műemlékekre) vonatkozó rendelkezéseket egy olyan kategóriára (az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlanokra), amelyik csak a szaktörvényben jelenik meg,
- a szaktörvény bizonyos kivételekkel rendeli alkalmazni a büntető törvényben szereplő fogalomra (a műemlékekre) vonatkozó rendelkezéseket egy olyan kategóriára (az ideiglenes védelem alá helyezett ingatlanokra), amelyik csak a szaktörvényben jelenik meg,¹²²
- a szaktörvény tételesen (§ és bekezdés számmal) meghatározza, hogy a büntető törvényben nem szereplő fogalom alá tartozó kategóriára (ideiglenes védelem alatt álló ingatlanokra) melyik, büntető törvényben szereplő fogalomra (a műemlékekre) vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni,
- a szaktörvény a büntető törvényben nem szereplő (ideiglenes védelem alatt álló) ingatlanok tekintetében (akár a büntető törvényben szereplő fogalomra, a műemlékekre vonatkozó rendelkezések megismétlésével) önálló magatartási szabályokat határoz meg.

¹²² Ez volt a jelen ügy alapjául szolgáló szabályozás.

5.2.3. *De lege ferenda*

Az ügy tanulságai alapján megfontolandó egy olyan büntetőjogi szabályozás, amely a fenti technikák valamelyikével a büntetőjogi védelmet a védett műemléki értékekre terjeszti ki. Ez ugyanis végre azonos körben biztosítana büntetőjogi védelmet a kulturális örökség különböző elemeinek.

5.3. *Jogtudomány*

A jogtudomány szemszögéből jelen ügy a kerettényállás különböző fogalmainak eltéréseire mutat rá. A hazánkban elterjedt nézet szerint ugyanis akkor is kerettényállásról van szó, ha csak a büntető tényállás valamely (akár egyetlen) elemének tartalmát határozza meg (tölti ki tartalommal) más jogszabály. Ezzel szemben a német jogirodalomban ismeretes nézet szerint nincs szó kerettényállásról, ha a büntető tényállás valamely elemének körülírására egy más jogágban definiált fogalmat használnak, de a büntető rendelkezés alapjául szolgáló magatartási normát a büntető jogszabály nem erre utalással (hanem önállóan) határozza meg.

Míg az előbbi koncepció alapján a műemlék megrongálása minden esetben kerettényállásnak tekinthető, addig az utóbbi alapján csak mulasztásos elkövetés esetén. Tevéssel való megvalósítás esetén ugyanis – legalábbis a német jogirodalomban uralkodó nézet alapján – a műemlék megrongálása olyan büntető rendelkezés, amelynek egyes elemeit (az elkövetési tárgyat, illetve a speciális tettet) a jogalkotó más jogszabályban definiált normatív tényállási elemmel határozza meg.

5.4. Összegző táblázat

A releváns szabályozási lehetőségeket, azok tudományos katalogizálását, illetve jogalkalmazási kihatásait a következő táblázat szemlélteti:

1. táblázat • A műemlékvédelemmel kapcsolatos büntetőjogi tényállások szabályozási variációi (Forrás: saját szerkesztés)

| | „Az a tulajdonos, aki... | | | |
|---|---|--|--|---|
| | ...védett műemléki értékekre vonatkozó, a Köv. tv.-ből eredő kötelezettségeit megszegi” | ...műemléket megrongál” (tevés esetén) | ...műemléket megrongál” (mulasztás esetén) | „történeti, művészeti, tudományos és műszaki emléket megrongál” |
| <i>A Kúria szerint</i> | – | kerettényállás a műemlékre tekintettel | | – |
| <i>Saját álláspontom</i> | kerettényállás (műemléki értékekre vonatkozó kötelezettségek megszegése) | normatív tényállási elem (műemlék) | kerettényállás a műemlékre és az elkövetési magatartásra tekintettel | normatív tényállási elem |
| <i>Értelmezendő</i> | kizárólag a szaktörvény alapján | | | a szaktörvény segítségével is |
| <i>A szaktörvény utaló rendelkezése</i> | hatással van a felelősségre | nem hat ki a felelősségre | nem hat ki a felelősségre | – |

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. FEILER, Harald (2011): *Subjektive Zurechnung im Markenstrafrecht*. Göttinger Studien zu den Kriminalwissenschaften; 19. Göttingen, Universitätsverlag.
2. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2016): Alkotmánybíróság 2010–2015. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI. 460–461.
3. HOHMANN, Olaf (2007): Gedanken zur Akzessorietät des Strafrechts. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik. ZIS*, 1. sz. Elérhető: www.zis-online.com/dat/artikel/2007_1_105.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 01. 22.).
4. HOLLÁN Miklós (2013): A büntetőtörvény értelmezése (és annak egységesítése). In *Büntetőjog I. Általános rész. Alapismeretek a közigazgatási szakemberképzés számára*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
5. HOLLÁN Miklós (2014): A büntetőjogi keretényállások. In RUZSONYI Péter szerk.: *Tendenciák és alapvetések a bűnügyi tudományok köréből*. Budapest, NKE RTK.
6. NAGY Ferenc (2008): *A magyar büntetőjog általános része*. Budapest, HVG–ORAC.
7. PUPPE, Ingeborg (1990): Tatirrtum, Rechtsirrtum, Subsumtionsirrtum. In *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*.
8. STERNBERG-LIEBEN, Detlev (2010): § 15. In ESER, Albin hrsg.: *Strafgesetzbuch. Kommentar*. München, Beck.
9. SZOMORA Zsolt (2015): *Alkotmány és anyagi büntetőjog*. A büntetőjog-alkalmazás alkotmányosságának egyes kérdései. Szeged, Pólay Alapítvány.
10. TÓTH Mihály (2016) [1996]: Adalékok a büntetőtörvény időbeli hatályának kérdéséhez. In *A büntetőjog pillérei és korlátai*. Pécs, PTE.

Jogszabályok forrásai

1. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (hk.)
2. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.)
3. A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény
4. Bírósági Határozatok Gyűjteménye

Hollán Miklós egyetemi docens az NKE Rendészettudományi Karán, tudományos főmunkatárs az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetében. Kutatási területe az elkobzás, az emberkereskedelem és a korrupciós bűncselekmények.

Kovács György

A MAGYAR KÖZGAZDASÁGI GONDOLKODÁS KEZDETEI ÉS A KONZERVATÍV GAZDASÁGFELFOGÁS II. RÉSZ¹

A REFORMKORI KÖZGAZDASÁGI GONDOLKODÁS ÉS A DESSEWFFYEK

The Economic Thinking in the Reform Era and the Dessewffys

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, s ezek hogyan tükröződtek a korabeli magyar közgazdasági gondolkodásban. A 19. század első felében, az ipari forradalom nyomán átalakuló nyugat-európai társadalmak tapasztalatainak tükrében, és a német államok gazdasági felzárkózása jelentette kihívás nyomán, a német közgazdasági gondolkodásban egyfajta reagálási kényszer jelenik meg, amely két irányzatban bontakozik ki: Egyrészt a rendi alapokra helyezkedő gazdasági romanticizmus hódít teret egyes német fejedelemségekben, illetve az osztrák területeken, másrészt polgáriasultabb megközelítésként megjelenik a listianizmus irányzata. Tanulmányunk második része a reformkor magyarországi közgazdasági gondolkodását vizsgálja, bemutatva, hogy jelentős népszerűsége tesznek szert a Friedrich List nevéhez köthető közgazdasági és gazdaságpolitikai nézetek, ugyanakkor rámutatva arra, hogy a konzervatív gazdasági felfogás is megjelenik a korszak vitáiban, mindenekelőtt a Dessewffyek munkásságában.

KULCSSZAVAK:

gazdaságelmélet, gazdaságpolitika, iparfejlesztés, listianizmus, rendi társadalom

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

The study investigates the alternative, non-mainstream economic thoughts developed between the end of the 18th century and mid-19th century in Central Europe, and the way they were reflected in the contemporary Hungarian economic thinking. In light of the experience of the transition of the Western European economies induced by the industrial revolution, and the challenge of the catching up faced by the German economies, two main forms of intellectual response had emerged: the feudalism based economic romanticism, which spread in some German principalities and in Austria, and Listianism, a more civic minded approach. This is the second study of a two-part series; it examines the Hungarian economic thinking in the Reform Era, presenting that the economic views of Friedrich List gained significant popularity, and that at the same time, the conservative economic approach was also present in the debates of the period, especially in the works of the Dessewffys.

KEYWORDS:

economic theory, economic policy, industry policy, Listianism, feudal society

1. BEVEZETÉS

Tanulmányunkban a magyar közgazdasági gondolkodás korai korszakával kívánunk foglalkozni, e korszak alatt a 18. század végétől a 19. század közepéig terjedő időszakot értve, az alábbi szempontok alapján lehatárolva azt. 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 tudományos 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 írásaiban is.³

A preklasszikus kor gazdasági tartalmú irodalmát az ókori görög – s kisebb részt a római – irodalmi örökség, illetve a korai újkori merkantilizmus határozta meg, amely megközelítések még nem szakították ki a gazdasági kérdésekről történő gondolkodást a szélesebb társadalmi, etikai vagy akár teológiai értelmezési keretből. A klasszikus görög ökonómiai 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 (2008): „Illik-e magyarhoz csalfa kereskedés?” 17. és 18. századi magyar nyelvű gazdasági irodalom. Budapest, Aula. XV.

³ GYŐRI L. János (2006): Milyen kihívást jelent ma számunkra a protestáns műveltség. *Confessio*, 30. évf. 1. sz. 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, s 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, önálló analitikus eszközökkel dolgozó közgazdaság-tudomány 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, második részének fókuszában a korszak második felének, a reformkornak a közgazdasági gondolkodása áll.

2. A REFORMKORI KÖZGAZDASÁGI GONDOLKODÁS FŐBB IRÁNYAI KÖZÉP-EURÓPAI TÜKÖRBEN

A magyarországi közgazdasági gondolkodás 19. század első felében bekövetkezett változásai szintén a közép-európai német nemzetgazdasági gondolkodás tükrében ítéltetők meg. Az 1806-os jénai vereség után, Poroszországban olyan nemesi származású tisztviselők kerültek vezető pozícióba, akik közigazgatási és társadalmi reformokkal kívánták újjászervezni az országot.⁶ 1807-ben eltörölték a jobbágytságot, engedélyezték a nemességnek a polgári (ipari és kereskedelmi) foglalkozás űzését, eltörölték a szabadkereskedelmi felvétel jegyében a nemesi és nem nemesi tulajdon közötti különbséget, feloszlatták a céheket, az ipari és kereskedelmi tevékenység egyéb korlátait is felszámolták, s a pénzügyi rendszert is megreformálták.⁷ Tehát egy példát láthatunk a porosz nemesség modern szerepvállalására, ekkor már – a kameralizmus korszakához képest – nem csupán a hivatalnoki karban, hanem a polgári pályákon is hajlandóak voltak szerepet vállalni, ami a klasszikus uralkodó

⁴ BEKKER (2008): i. m. XXI–XXII.

⁵ BEKKER (2008): i. m. XVII–XIX.

⁶ CAMERON, Rondo (1994): *A világgazdaság rövid története a kőkorszaktól napjainkig*. Budapest, Maecenas. 258.

⁷ CAMERON (1994): i. m. 293.

osztálynak a polgári átalakulásban történő részvételével, egyfajta szerves átalakulás lehetőségét teremtette meg.

A német kora liberalizmus – a Vormärzliberalizmus – társadalomképét sajátos kettősség jellemezte, hiszen az agrárszféra kistulajdonosaiban, a városi kis- és középzemek polgáiraiban egyszerre élt a ragaszkodás a stabilitáshoz, és a felemelkedés vágya, így a modern polgári társadalomról alkotott felfogásukat a jogilag, és politikailag egyenlő állampolgárok közösségét feltételező nyitottság jellemezte. Erősen kötődtek a rendi tradíciókhoz is, a hivatásrendileg szervezett, középrendi társadalom patriarchális alapjaira visszavezethető jövőképük a közepes egzisztenciából álló, osztálynélküli polgári társadalom létrehozására irányult. 1815 után az iskolaügyi reform, az akadémiai képzés kiszélesedése, a bürokrácia növekvő szükségletei kedveztek a felemelkedési stratégiáknak. A sajtó és a könyvkiadás fellendülése, az ipari tevékenység liberalizálása nyomán a kisvállalkozó életterének kitágulása mind-mind abba az irányba hatott, hogy nőtt az öntudatos polgárok száma, akik intellektuálisan, és szociálisan is kompetensnek érezték magukat a társadalmi rend formálására. A politikai felszín mögött még fontosabb a társadalmi tudat formálódása, a mentalitás átalakulása, az erősödő polgári öntudat kialakulása, amely egy optimista középrendi ideológia megfogalmazását segítette elő, amely a gyarapodó középrend egyetemes küldetését hirdette, fő erejét a régi szellemiség megőrzésében, s egyidejűleg az új elvárásoknak megfelelő képességek kifejlesztésében látva, amelynek révén az anyagi és szellemi önállóság szintjének elérésével egyre többen lesznek képesek belépni a polgári társadalomba.⁸ A porosz királyságban az úgynevezett bürokrata-liberalizmus sajátos irányzatával kell szembesülnünk, amely egyfajta átmenetet képezett a felvilágosult abszolutizmus és az alkotmányos liberalizmus között. A bürokrácia az állami hatalom részét képezve, annak céljait érvényesítette, de kívül állva a rendi-feudális szférán, egyfajta általános rend, a különböző társadalmi érdekek összegzése képviselőjeként jelenhetett meg.⁹

A német természetjogi gondolkodás ismerte az állam keletkezését magyarázó szerződéselméleteket, a locke-i felfogással szemben azonban megfosztotta az egyént a természetes szabadság egyedüli képviselőtől, a szuverenitást az állam, illetve az uralkodó kezébe helyezve, a német kései felvilágosodás örökségét képezte az individuális jogok rovására érvényesített engedelmességnek a mítosza, és mindez hosszú távon megalapozta, hogy a német liberális gondolkodók meghatározó többsége meghajoljon majd az állam jogmegőrző, kiváltságos funkciója előtt. Ennek kapcsán az angol és francia filozófiai gondolkodással szemben, amely a népszuverenitás és az ellenállási jog tézisének korlátozások nélkül hirdette, a német gondolkodást Samuel Pufendorf kötelességtana határozta meg, amely az emberi közösségek, a társadalom összetartó erejét nem másban találta meg, mint a kötelességtudás kiteljesedésében.¹⁰ E megközelítés egyébként szoros kapcsolatot mutat a lutheri hivatás-értelmezéssel, így teremtve kapcsolatot a koraujkori protestáns tradíciók és az abszolutisztikus „jóléti állam” paternalisztikus törekvései között.

⁸ ERDŐDY Gábor (1993): *A 19. századi német liberalizmus*. Budapest, Argumentum. 32–33.

⁹ ERDŐDY (1993): *i. m.* 21–22.

¹⁰ ERDŐDY (1993): *i. m.* 10–11.

A korai liberalizmus keretében a francia befolyásra történő ellenreakcióként jelent meg a romantikus-organikus irányzat, amely a fejedelem és a rendek közötti feszültség mérséklésére összpontosított, történeti előképét a magánföldtulajdonon alapuló ógermán szabad államban találva meg, a népképviselőt az ógermán szabadság újkori megjelenési formájaként értelmezve, amelynek keretében a rendek feladatát az egyes érdekek képviselőjében, a fejedelemét a társadalmi csoportok közösségének integrálásában jelölte meg.¹¹

A rendi színezetű, társadalmi-gazdasági kötöttségekhez alkalmazkodó, reformkonzervatív és mérsékelt liberális elemeket ötvöző kora liberalizmus társadalmi bázisát tekintve fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy az nem egy osztály gazdasági-politikai önmegértéséből eredő, politikai emancipációra törekvő, társadalmi önmeghatározásából sarjadó mozgalomként értelmezhető, hanem inkább publicisztikai szabadságmozgalomként, intellektuális irányzatként manifesztálódott, amely később sem vált a kapitalista versenytársadalom felépítésére törekvő, egységes polgári osztály érdekeinek hordozójává.¹² Ez természetesen szoros összefüggésben állt azzal, hogy a német területektől nyugatabbra fekvő államokkal szemben a kapitalizálódás, az ipari fejlődés alacsonyabb fokából eredően, egyrészt gazdaságilag erős polgári-vállalkozói osztály még nem alakult ki, a kézműiparos réteg társadalom-felfogása igencsak tradicionális alapokon nyugodott, másrészt a vállalkozói csoportok, éppen az Angliával szembeni versenyhátrány miatt rászorultak az állami protekcióra. Mindez természetesen tükröződik a kor nemzetgazdasági gondolkodásában is, így például a tradicionális társadalomkép határozza meg a gazdasági romanticizmus irányzatát, de a polgárosodás gondolata iránt elkötelezett Friedrich List munkásságában is kitüntetett szerepet játszik az állam protekcionista gazdaságpolitikája. A dolgozatunk első részében bemutatott kameralizmus gazdaságelméleti és gazdaságpolitikai irányzatánál említettek szerint az állami szerepvállalást támogató, s egyben kisebb-nagyobb mértékű autarkiát preferáló megközelítés így végighúzódik a német közgazdasági gondolkodáson.

A gazdasági romanticizmus fő képviselője, Adam Müller (1779–1829) porosz származású protestáns volt, aki Metternich szolgálatába állva katolizált, s a tőkés pénzgazdasággal szembe forduló, a középkor erősen katolikus, hierarchikus állam-berendezkedésére nosztalgijával visszatekintő, a céhek erkölcsi és közcélú társulásait, a zárt nagybirtokrendszert idealizáló, a foglalkozási ágak szerint szerveződő korporatív állam koncepciójának megfogalmazója lett.¹³ Az ő felfogásában az egyén csak sejt az államszervezetben, aki alá van vetve az állam által képviselt közérdeknek, tehát itt nem a korábban tárgyalt kameralista megközelítésről van szó, amelyben a bölcs fejedelem irányította államhatalom funkciója az alattvalók boldogságának biztosítása, itt a reláció szinte megfordul. A nemzetgazdaság külfölddel való kapcsolatában a minél teljesebb körű autarkiát tekinti ideálisnak, amelyben

¹¹ ERDŐDY (1993): i. m. 39–40.

¹² ERDŐDY (1993): i. m. 30.

¹³ BALOGH Ákos (2002): *Gazdasági romanticizmus és Friedrich List*. In BEKKER Zsuzsa szerk.: *Gazdaságelméleti olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdetétől a II. világháborúig)*. Budapest, Aula. 763.

csak a belföldön elő nem forduló nyersanyagok és nélkülözhetetlen termékek importja engedélyezett, éppen ezáltal is biztosítva a külföldi hatások kizárásával az állam mind teljesebb ellenőrzését, befolyását a társadalmi-gazdasági folyamatok felett (tehát nem csak egyszerű védővamos protekcionizmusról van szó).

Ezzel szemben, a reformkori magyar gondolkodásra – s elsősorban Kossuthra – nagy befolyást gyakorló – württembergi és protestáns – Friedrich List (1789–1846) munkásságában szó sincs az állam ilyen mértékű külföldtől történő elzárkózásáról és társadalom feletti ellenőrző szerepéről. Ő az iparos-tőkés érdekek képviselőjeként lép fel, – nem egy középkor iránti romantikából táplálkozó neofeudális rend képviselőjében – s éppen e társadalmi csoport és a nemzeti felemelkedés érdekében, a szabadpiaci erőket korlátozó – de nem kiiktató – gazdaságpolitikának, állami szabályozásnak a szükségességét vallja, az ország termelőeri fejlettségének szintje növelése érdekében, s ennek jegyében szorgalmazza a védővamos bevezetését, a gazdasági protekcionizmust. (Mint ahogy korábban láttuk, ez megjelenik Luther gondolkodásában is, természetesen nem ilyen explicit módon és elméleti kidolgozottsággal.)

List tulajdonképpen a liberalizmust a nemzeti alapú protekcionista gazdaságpolitikával ötvöző gondolkodóként jellemezhető, akinek nemzetgazdasági nézetei az alábbi jegyekben foglalhatók össze:

1. Tervezett gazdaságfejlesztés, vagyis az állam beavatkozása az egyéni gazdasági szereplőknek a nemzetgazdaság szempontjából kívánatos irányba terelése érdekében, mivel az egyedi szereplők ritkán képesek egyéni döntéseik alapján egy magasabb fejlettségi szint megvalósításához eljuttatni a nemzetgazdaságot (aminek történelmi előzményeként értékelhető az alattvalói boldogságáról gondoskodó fejedelem szerepe);
2. A termelőképeség előtérbe helyezése a fogyasztási képességgel szemben, vagyis a termelőerők kifejlettsége a fontos, nem az határozza meg a társadalom jólétét, hogy mit képes megvásárolni rövid távon, akár olcsóbban is külföldről (már Luthernél és a kameralizmusnál is láttuk a termelőképeség fontosságának megfogalmazását);
3. A verseny elvének túlhangsúlyozása helyett a verseny eredményének értékelése, így a társadalom összérdeke szempontjából nem feltétlenül üdvös volta esetében az állam beavatkozása, valamint az állam szerepvállalása az egyéni érdekek érvényesítése révén felmerülő extern hatások kezelésében (már Luthernél és a kameralistáknál is láttuk az állami szabályozás fontosságát);
4. A világ gazdaság szereplőinek harca a gazdasági dominanciáért, illetve fennmaradásért, így a nemzetek eltérő fejlettségi fokából következően a nemzetközi kereskedelemben a laissez faire elvének tagadása, amiből következik a gazdasági protekcionizmus létjogosultsága, ugyanakkor a védővamosrendszer nem statikus, hanem dinamikus fel fogása, és a versenyképesség eléréséig történő alkalmazhatósága.¹⁴

¹⁴ BALOGH (2002): i. m. 766–767.

Kautz Gyula a korabeli német közgazdaságtanra vonatkozó értékelésében megállapítja, hogy Smith és a klasszikus közgazdasági iskola hatását nem annyira győztesnek, legfeljebb megtermékenyítőnek lehet tekinteni, amennyiben egyes szerzők (Rau, Sartorius, Lüder, Kraus) munkásságára hatást gyakorolt, ugyanakkor a smithianizmus tanításaival szemben fellépő irányzatok befolyása igen nagy volt. Ezeket három csoportba sorolja: a feudális-reakciós ellenzék (Müller, Gentz, Fichte, Haller, Baader), a védvám párti Friedrich List képviselte irányvonal, és a nemzetgazdaságtan történeti irányzata csoportjába (Roscher, Knies, Hildebrand).¹⁵

A reformkori Magyarország közgazdasági vitáit, tekintve a német fejedelemségekhez képest is jelentős gazdasági elmaradottságot, szintén jelentős mértékben áthatotta a gazdasági rendszer átalakításának, a magyar gazdaság nyugat-európai mintaadó államokhoz történő felzárkóztatásának kérdése. A korszak Kautz Gyula periodizálásában két alkorszakként jelenik meg: megkülönbözteti az 1825–1840 közötti időszakot, a nagy reformeszmék érlelődésének és első vívmányai korszakának tekintve, illetve az 1840-es éveket, a nemzeties irányú reformtervezetek és küzdelmek idejét.¹⁶ A kor közgazdasági gondolatainak megjelenését tekintve három főbb műfajt lehet megkülönböztetnünk: egyrészt a Széchenyi által inspirált reformirodalmat, másrészt a didaktikus közgazdasági műveket, harmadrészt a gazdasági kérdésekkel is foglalkozó zurnalisztikát. A korszak szerzőinek közgazdasági irányultságát tekintve pedig megállapítható, hogy a merkantilista/kameralista nézetrendszer kiszorulása figyelhető meg, s megjelenik a smithi klasszikus nézetrendszer, illetve a listianus eszmék hatása.¹⁷ A korszakot illetően az utókor rendszerint – különösen a reformkor elejét tekintve – Széchenyi fellépésének szentel jelentős figyelmet, illetve – az 1840-es évek vonatkozásában – Kossuth és Széchenyi vitáitól hangos a szakirodalom, de a Széchenyit bíráló Dessewffy József, vagy az 1830-as évek politikai vitáinak egyik legtöbbször értékelt szereplőjének tekinthető Dessewffy Aurél munkássága kevésbé ismert, akárcsak Dessewffy Emil, akinek gazdaságpolitikai szerepvállalása átível a neoabszolutizmus időszakába is, s ő tekinthető talán a kor legműveltebb pénzügyi szakemberének, aki egyedüli szereplőként eredményeket tudott felmutatni a Habsburg-kormányzattal szemben. A korabeli magyar nemzetgazdasági irodalomra – így a Dessewffyék munkásságára is – érvényes az a megállapítás, hogy legfontosabb jellemzője a gyakorlat-orientáltság, mert e korban az elméleti és az alkalmazott gazdaságpolitika nem vált ketté.

A korszak fő kérdését jelentő modernizáció és gazdasági felzárkózás felvetette a társadalom-gazdasági világkép újragondolásának szükségességét. A korabeli rendi felfogás tekintetében legalább két kérdés vetődött fel: egyrészt, hogy a Habsburg Birodalom gazdasági érdekei és a rendi érdekek mennyiben férnek össze, tehát az érdekharmónia vagy

¹⁵ KAUTZ Gyula (2004): *A nemzetgazdaságtan és irodalmának történeti fejlődése*. Budapest, Aula. 453., 456.

¹⁶ KAUTZ Gyula (1868): *A nemzetgazdasági eszmék fejlődési története és befolyása a közviszonyokra Magyarországon*. Pest, Heckenast.

¹⁷ BEKKER Zsuzsa (2002c): Reformkor. In BEKKER Zsuzsa szerk.: *Gazdaságelméleti olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdetétől a II. világháborúig)*. Budapest, Aula. 141.

érdekaszimmetria kérdése, másrészt a rendi álláspont képviselője hogyan illeszthető össze a gazdasági felzárkózás igényével. Így kulcskérdéssé vált a földbirtokviszonyok rendezése, a nemesi adómentesség fenntarthatósága, illetve a közteherviselés bevezetése, ezzel szoros összefüggésben az államháztartás és a pénzrendszer szabályozása. A kereskedelmi élet tekintetében felmerült a szabadkereskedelmi és protekcionista álláspont ütközése, a céhrendszer fenntartásának és az iparfejlesztésnek a lehetőségei, de a gazdasági felzárkózáshoz nélkülözhetetlen tőke hiányának tükrében a bankrendszer és a tőkebehozatal kérdése is.

Széchenyi munkássága tükrözi a korban leginkább a nyugat-európai közgazdasági gondolkodás hatását, mert ismerte a kor angol, francia és német közgazdasági irodalmát, mindenekelőtt Smith, Say, Ricardo, Malthus, Sismondi, Bentham, Lotz és Nebenius munkásságát. Három legfontosabb munkája a *Hitel* (1830), a *Világ* (1831) és a *Stádium* (1833), amelyek reformkoncepciójának összefoglalását tartalmazzák. E három művében az általánostól halad a részletezés irányába. A *Hitel* jelentette a reformkoncepció első megfogalmazását, amellyel jelentős mértékben fellendítette a kor közgazdasági irodalmát, a Világban a *Hitel*ben kifejtett koncepció pontosításával, részletesebb kifejtésével találkozhatunk, illetve a *Hitel*t ért kritikákra – többek között Dessewffy József később bemutatandó *Taglalat* című művére – történő reflexiókkal. Emellett új reformjavaslatok (egyesülési eszme, központosítás, híd, központi pénzalap) tárgyalására is kitér e második jelentős művében. A praktikusabb fejtegetéseket tartalmazó *Stádium* tizenkét törvényjavaslatot fogalmaz meg, annak előfeltételeit és hatásait tárgyalja.¹⁸ A reformprogram kapcsán Bekker Zsuzsa felhívja a figyelmet arra, hogy Széchenyi munkásságában három, egymással szorosan összefüggő kérdés jelenik meg: egyrészt a nemzet erkölcsi, politikai, és anyagi súlyának megalapozása, másrészt a társadalmi és jogi szervezetnek a 19. század szellemének, kultúrájának megfelelő átalakítása, harmadrészt a közgazdasági rendszer gazdasági szabadság elvén történő átalakítása, a feudális szellemű intézmények eltörlése.¹⁹ Megállapítható, hogy a reformkorban Széchenyi gondolatvilága tükrözte leginkább a klasszikus közgazdasági iskola hatását, mert határozottan elvetette a gazdasági rendszer olyan kötöttségeit, amelyek szembehelyezkedtek a szabad forgalom elvével, és mert behatóan tanulmányozta mind a hazai feudális jellegű intézményeket, mind a később Kossuth munkásságára nagy hatást gyakorló, Friedrich Listhez kötődő védvamos elképzeléseket, s a német közgazdasági gondolkodás tekintetében is a nem romantikus iskolához kötődő szerzők munkásságát. Ugyanakkor arra is érdemes felhívni a figyelmet, hogy munkásságában egyfajta multidiszciplináris megközelítés figyelhető meg, a jogi, politikai tényezőknek fontos szerepet tulajdonított, és azoktól nem választotta el a gazdasági életre vonatkozó elképzeléseit. Mindemellett azt is érdemes hangsúlyoznunk, hogy Széchenyi reformelképzelései

¹⁸ BEKKER Zsuzsa (2002a): Gróf Széchenyi István. In BEKKER Zsuzsa szerk.: *Gazdaságelméleti olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdetétől a II. világháborúig)*. Budapest, Aula. 317–318.

¹⁹ BEKKER (2002c): *i. m.* 146.

az érdekharmónia alapján álltak, reformprogramját az Ausztriához fűződő viszony lehetőség szerinti minél kisebb megzavarásával kívánta megvalósítani.

Az 1840-es években a smithiánus felfogással szemben, egyre inkább megfigyelhető a Friedrich List nevéhez fűződő gazdaságpolitikai irányzat térhódítása, amely mindenekelőtt Kossuth Lajos munkásságára, felfogására gyakorolt jelentős hatást. Bár Bekker Zsuzsa felhívja a figyelmet arra, hogy Kossuth kezdetben Smith szabadkereskedelmi elképzeléseinek híve volt, de elolvasva List *A politikai gazdaságtan nemzeti rendszere* című művét, véleménye igen gyorsan megváltozott. Széchenyi munkásságával összehasonlítva Kossuth tevékenységét, két lényeges különbségre kell felhívunk a figyelmet: egyrészt határozottan gyakorlati javaslatokkal lépett színre, sohasem írt gazdaságelméleti tanulmányt, bár egyfajta egységes koncepció felsejlik programja mögül, másrészt az Ausztriához fűződő viszony tekintetében az érdekharmónia helyett az érdekaszimmetria álláspontját képviselte.²⁰ Kossuth, Listhez hasonlóan nemzeti rendszerben gondolkodott, a nemzeti termelőerőkben látta egy nemzet gazdagságának alapját, alapvető kérdésnek tartotta Magyarország mezőgazdasági jellegű országból iparosodott országgá fejlesztését, s ennek rendelte alá gazdaságpolitikai elképzeléseit. Egységes nemzetgazdaság-fejlesztési koncepciójának főbb elemei az alábbiak voltak: nemzeti iparfejlesztés, infrastruktúra-fejlesztés, védvámpolitika és erős állam. A nemzeti iparfejlesztés koncepciójához szorosan kapcsolódott a védegyeleti mozgalom, bár ennek inkább politikai, mint gazdasági jelentősége volt, illetve fontos elemként jelent meg a védővámok alkalmazása. Friedrich Listhez hasonlóan Kossuth is dinamikusan, s nem statikusan fogta fel a védvámrendszert, tehát mindaddig elfogadta létjogosultságát, ameddig a hazai ipar fejlettsége el nem éri a nyugat-európai ipar szintjét, de miután versenyképessé vált, nem látta létjogosultságát a vámvédelemnek. Infrastruktúra-fejlesztési koncepciója is a versenyképesség biztosításához kapcsolódik, a megfelelő közlekedési rendszer kiépítése a szállítási költségek alacsony szinten tartását szolgálja felfogásában, s ebben az államnak is jelentős szerepet szán: egyrészt az állami szabályozás kiterjedhet a szállítási költségek alacsony szinten tartására, másrészt az állam az építkezésekben is részt vehet, amelyet államkölcsonból finanszírozhat. Az állam szerepét illetően fontosnak tekintette a jól működő adórendszer kiépítését, amely szintén megfelelő forrásokat biztosíthat az iparfejlesztés céljaira. Mindemellet az ipari és kereskedelmi élet finanszírozását illetően, a bankrendszer jelentőségét is felismerte, és ennek tükrében kezdeményezte az önálló magyar jegybank megeremtését.²¹ Kossuth gazdaságfejlesztési koncepciójának az iparosodott ország megvalósítására vonatkozó elképzelései rokonságot mutatnak a 18. század második felében fellépő, korábban bemutatott szerzők munkásságával, akik szintén kárhoztatták a mezőgazdasági termelésre koncentrááló korabeli gazdaságstruktúrát. Az állam jelentős gazdaságfejlesztő és gazdaság szabályozó szerepe szintén viszatérő gondolati elemként értékelhető, hiszen az állami befektetések segítségével történő

²⁰ BEKKER (2002c): i. m. 154.

²¹ BEKKER Zsuzsa (2002b): Kossuth Lajos. In BEKKER Zsuzsa szerk.: *Gazdaságelméleti olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdetétől a II. világháborúig)*. Budapest, Aula. 312–313.

iparfejlesztés gondolata megjelent már Szapáry János munkásságában is, az iparfejlődés védvámok segítségével történő támogatása pedig Skerlecz Miklós műveiben.

3. A DESSEWFFYEK GAZDASÁGELMÉLETI ÉS GAZDASÁGPOLITIKAI JELENTŐSÉGE

Gróf Dessewffy József (1771–1843) államférfi és író, gróf Széchenyi István színre lépésétől legnagyobb ellenfele, konzervatív oldalról, munkássága, Kautz Gyula értékelése szerint „*a legalaposb s legilletékesb kifejezését képezi az ó-magyar politikai iskolának, s az utolsó jelentékenyebb hangot, mely hazánkban a közgazdaság terén az ó rendszer fentartása és igazolása mellett emeltetett*”.²²

Dessewffy József Sáros vármegyében, Krizsánban született. Tanulmányait Kassán, Kolozsváron és Pesten folytatta, s mind irodalmi/bölcseleti, mind állam- és jogtudományi műveltségével kivált kortársai közül. Közéleti tevékenységében is e kettősség hatása érvényesült, hiszen az irodalmi és tudományos életben legalább olyan aktív szerepet vállalt, mint a politikai életben. Kassán irodalmi központot kívánt létesíteni, ennek érdekében megalapította a *Felső-magyarországi Minerva* folyóiratot, amelybe ő maga is írt verseket, nyelvészeti, történelmi, gazdasági cikkeket, s fellépett írásaival az Orpheus, az Erdélyi Múzeum és egyéb szépirodalmi folyóiratokban. Rendszeresen jelentek meg írásai az Akadémiai Évkönyvekben és a Tudományos Gyűjteményekben, így például ez utóbbiban, Berzeviczy Gergely *Ansicht des asiatisch-europäischen Welthandels* című munkájának fordítása.²³ Mindez rámutat Dessewffy József igen széleskörű tájékozottságára, mivel kellőképpen ismerte korának közgazdasági problémáit.

A politikai életbe igen fiatalon bekapcsolódott, gróf Sztáray Mihály, szabolcsi főispán kíséretében részt vett az 1790. évi budai országgyűlésen, majd az 1802. évi országgyűléstől Sáros, Zemplén, illetve Szabolcs vármegye követeként vállalt aktív szerepet, a reformkorszak konzervatív pártjának elismert tekintélyeként. Az 1802. évi országgyűlésen az alkotmányos formák megtartása mellett érvelt, és tiltakozott a katonaság létszámának az országgyűlés megkérdése nélkül történő felemelése ellen, az 1807. évi országgyűlésen kerületi jegyzőnek választva, része volt a legfontosabb országgyűlési iratok szerkesztésében. Az 1811–12. évi országgyűlésen heves ellenzéki beszédet tartott az adózás ügyében, követelvé, hogy az országtól nagyobb áldozatot ne kérjenek, míg az alkotmányos sebek nem orvosoltatnak. Még erélyesebben tiltakozott a pénzdevalváció ellen, amelyben a tulajdon eszménye elleni súlyos jogsérelmet látott. Sürgette a kényszerárfolyamú papírpénzek bevonását és követelte a bányákból termelt arany és ezüst pénzzé veretését, és külföldre kerülésének megakadályozását. A pénz értékének leszállítása tárgyában írt egy latin nyelvű értekezést, amelyet kéziratként terjesztett követétsai között,

²² KAUTZ (1868): i. m. 306.

²³ FERENCZY József (1897): *Gróf Dessewffy József életrajza*. Budapest, A szerző kiadása. 41–95.

mivel nyomtatásban történő megjelenését a cenzúra megakadályozta volna. Évtizedeken keresztül az alkotmányosság védelmében, a nemzet jogai és a haza szabadsága mellett tört lándzsát, Eötvös József értékelése szerint azok közé tartozott, akiknek az ősöktől ránk maradt szabadság és nemzetiségünk fenntartása köszönhető.²⁴

Íratai között egy nagyobb tudományos munka tervezete található, amelynek tanúsága szerint behatóan elmélkedett az ország kultúrpolitikai állapotáról. A tíz szakaszra tervezett munkában fejtegetni szándékozta a köznevelés, a vallási felekezetek, az ipar és kereskedelem, a közutak, a parasztok és nemesek helyzete, az igazságszolgáltatás és az adózás ügyét. E szakaszok közül végül is csak az első fejezetet dolgozta ki, a köznevelésről.

A nemzetgazdasági irodalomban A „Hitel” című munka *taglalatja* tette nevét ismertté. Közgazdasági gondolkodásában érezteti hatását a kameralista gondolatrendszer, fontos szerepet tulajdonítva a külkereskedelmünk felvirágzását akadályozó vámrendelkezések megszüntetésének, a kül- és belkereskedelem élénkülése, a nemzeti jólét emelkedése és a népesség szaporodása közötti szoros kapcsolat bemutatásának. Széchenyivel folytatott vitájában felhívja a figyelmet a birtokkötöttség előnyeire, a földbirtokforgalom veszélyeire, s az ősi birtokintézmények, a jobbágyviszonyok – robot, dézsma, kilenced – mellett emel szót. Egyetért viszont Széchenyivel a céhek káros, a nemzet emelkedését akadályozó voltában, s elfogadja a nemességnek a kereskedelem fejlődését szolgáló úthálózat fejlesztéséhez, és a belső igazgatási költségek viseléséhez történő hozzájárulását. Visszatérően kritika tárgyává teszi a megromlott ausztriai pénzügyi viszonyokat, s ítéletet mond a devalváció felett. Így már a bevezetésben felhívja a figyelmet arra, hogy a szerzőnek – mármint Széchenyinek – illetet volna meggondolnia, hogy a magyar birtokos társadalom eladósodottságának nem éppen a megromlott pénzügyi viszonyokban rejlik-e az oka, nem pedig tékozló magatartásában. A devalvációt követően az adósok jövedelmei lecsökkentek, a tartozásaik visszafizetésével kapcsolatos problémák miatt a hitelezők is nehezebb helyzetbe kerültek, ez pedig egyrészt az újabb hitelek nyújtását fogta vissza, másrészt arra vezetett, hogy a hitelezők uzsora útján próbáltak segíteni magukon. A magánhitel-rendszer megrendülése viszont nem elválaszthatatlan a közhitel-rendszer, tehát az államháztartás helyzetétől, így annak rendezése nélkül a hitelviszonyok sem javulhatnak. Ugyanakkor – bár elismeri a hitelezés szerepét Anglia felvirágoztatásában, de éppen Széchenyivel egyetértve, miszerint az egyes nemzeteknek rövidebb-hosszabb időre van szüksége bizonyos intézményekhez alkalmazkodni – a korlátlan hitelezés gondolatát nem teszi magáévá, a birtokos társadalom esetében ragaszkodik a tiszta jövedelemre alapozott hitelezés kizárólagosságához. Véleménye szerint mindenkor biztosítani kell azt, hogy a birtokos adósságának mértékére vonatkozó információ nyilvános legyen, és a hitelező csak a birtok éves tiszta jövedelmének háromnegyedére tehesse rá a kezét, illetve hogy a birtok, az épület, s az egyéb tőkejavak nem, csak a termények legyenek végrehajtás alá vonhatóak. A familiák konzervációjáról írva annak a nézetének ad hangot, amely szerint a hitelrendszer működtetése összefér az ősiség intézményével, hiszen

²⁴ Eötvös József (1868): *Magyar írók és államférfiak (Emlékbeszédei)*. Pest, Ráth. 62–63.

az biztosítja a sokkal jobb összeköttetést a kormányzat, illetve a múlt, jelen és jövő generációk között, s egyébként sem a hitel határtalansága a cél, hanem annak csak az elegendő mértéke. A robottal kapcsolatos fejtegetésében is utal arra, hogy a megváltásból rendelkezésre álló tőkék vonatkozásában mi lenne a garancia arra, hogy egy újabb devalváció nem olvasztaná el azt is. Így addig, amíg a devalvációk ellen, minden időkre vonatkozóan garanciák nem állnak fenn, a megváltás sem lehetséges. A nemzeti bankról szóló fejezetben annak a véleményének ad hangot, hogy a gazdaság felvirágoztatásához önmagában a megfelelő bankjegyforgalom nem elegendő, hiszen a magyar gazdaság tőkehiánnyal küzdve, külföldi tőke bevonására kényszerül, amely megfelelő befektetéseket finanszírozva kitermelhetné azok 3–4%-os kamatköltségét, s hosszú távon olyan belső tőkeképződést biztosítana, amely lehetővé tenné a belső hitelforgalom fellendítését is.²⁵ Dessewffy közgazdasági felfogása így tükrözi az előző évszázad kameralista megközelítését, és a rendi kötöttségek fenntartásának szükségességét, különös tekintettel az agrárium életére, a földbirtokviszonyok, a jobbágyi kötöttségek fenntartására, és ehhez szorosan kapcsolódva a hitelezés tekintetében igen óvatos álláspontot képviselt. Két szempontból viszont ezen túllép: egyrészt határozottan károsnak ítéli a céhek szerepét, hasonló álláspontot képviselve Almásy Pál, illetve Berzeviczy Gergely korábban ismertetett nézeteihez, másrészt az infrastruktúra fejlesztése érdekében elfogadja a nemesség közkiadásokhoz történő hozzájárulását. A német romantikus iskola feudális-reakciós felfogását nemcsak ezekben a pontokban nem tette magáévá. Lényeges gondolat nála a tőkeforgalom szabadsága, – a külkereskedelmi forgalom szabadsága mellett – szemben a romantikusok zárt gazdaságra vonatkozó elképzelésével. A külkereskedelmi szabadság fontossága mellett viszont Dessewffy hangsúlyozza az arisztokrácia fényűző életmódjának káros voltát, amely jelentős importfogyasztást eredményez. A tőkebeáramlás fontosságának hangsúlyozásával ráadásul úttörő szerepet játszik, elismeri a hazai tőkeszegénység problémáját, s ennek leküzdésében – szemben Skerlecczel vagy Kossuthal – nem az állami-, hanem a külföldi tőkebefektetések lehetőségét villantja fel.

Dessewffy József munkája Széchenyi koncepciójának számtalan lényegi elemét, s szakszerűtlen megfogalmazásait bíráló kritikai észrevételei kitérítettek szerepet játszottak abban, hogy ösztönözzék Széchenyit nézeteinek átgondolására, és azok teoretikusabb megalapozására.²⁶

Fiai közül Aurél (1808–1842) a magyar főrendi ház konzervatív pártjának egyik vezéralakja, jeles zsrnaliszta, Emil (1814–1866) a reformkor és a neoabszolutizmus korszakának kiváló nemzetgazdasági szakírója.

Gróf Dessewffy Aurél (1808–1842) gróf Dessewffy József legidősebb fiaként 1808-ban született, a Zemplén vármegyei Nagymihályon. Ferenczy József szavaival méltatva: „Századunk egyik legnagyobb államférfia, gróf Széchenyi István, az általa tervezett Magyar Pantheonban legelőször gróf Dessewffy Aurél számára kért helyet.”²⁷ A magyar politikai

²⁵ DESSEWFFY József (1831): A „Hitel” című munka taglalata. Kassa, Werfer Károly.

²⁶ BEKKER (2002c): i. m. 148.

²⁷ SZÉCHENYI István (1843): Üdvölkede. Gróf Dessewffy Aurél hátrahagyott némi iromány-töredékivel.

*hírlapirodalom megalapítója, a kitünő tollú publicista, a mindenkit magával ragadó szónok, s egy időben az egész nemzet vezetője.*²⁸

Fordulópontot jelentett életében az 1825. évi országgyűlésen való részvétele atyja kíséretében, ahol többek között megismerkedett Széchenyivel és Wesselényi Miklóssal is. Tanulmányai befejezése után az udvari kancelláriához került fogalmazó-gyakornoknak, kezdetben buzgón élve hivatalos teendőinek, nagy örömmel fogott a nyilvános politikai ügyek tanulmányozásához, de szűkre szabott működési köre egyre kevésbé elégítette ki érdeklődését.²⁹ 1830-ban gróf Reviczky Ádám főkancellárt kísérte a pozsonyi országgyűlésre, majd hosszas huzavona után 1832-ben kinevezték titkárrá a helytartótanácsához, Budára. E munkakör sem elégítette ki érdeklődését, ezért követségre törekedve fellépett Zemplénben, – éppen Kossuthtal szemben – de nem járt sikerrel. Az 1839. évi országgyűlésre készülve emlékiratot nyújtott be a kormánynak, összeállította a legfontosabb teendők sorozatát, benne az ország anyagi helyzetének sürgős javítását hangsúlyozta, nem tartva eleendőnek a kormány részéről a feladatok felsorolását, hanem pozitív javaslatokat sürgetett. E munkájával felhívta a kormányférfiak figyelmét, így felajánlották neki a Sáros vármegyei választásokon kormánypárti jelöltként történő indulás lehetőségét, de a választásokon ismét alul maradt, így az 1839–40. évi országgyűlésen ismét a főrendi táblán jelent meg.³⁰ A kormányzat az országgyűlésen tett szolgálataiért megjutalmazva kinevezte a büntető törvénykönyv kidolgozására alakított bizottság tagjává, s a külföldi börtönrendszerek tanulmányozása céljából tanulmányútra küldte. Külföldi utazása nagy jelentőségű volt államférfiúi látóköreinek bővülése szempontjából, s későbbi közéleti pályája során is gyakran emlékezett vissza az angol parlamenti tárgyalások menetére.³¹

Míg tanulmányúton volt, idehaza a hírlapirodalom egyre nagyobb szabadságot kezdett élvezni, amelyek között a szabadelvű *Pesti Hírlap* és a konzervatív párt *Világ* című folyóirata töltött be egyre nagyobb szerepet. Széchenyi kezdte meg az irodalmi harcot a *Kelet Népe*vel, amely mellett, illetve ellen egész irodalom támadt, s Dessewffy felismerte, hogy Kossuth *Pesti Hírlap*ját nem könyvekkel, hanem szintén hírlappal lehet csak ellensúlyozni. A *Világ*ot átalakította a *Pesti Hírlap* ellenesévé,³² a józan haladástól nem irtózó konzervatívok (az úgynevezett fontolva haladók) pártlapjává, s a kor egyik legjelentősebb publicistájává vált. Dessewffy a lassú, fontolva haladás hívének vallotta magát, és eszközeire nézve teljesen eltért Kossuthtól és Széchenyitől is; a vármegye hatáskörét szűkítendőnek és nem kibővítendőnek tartotta, az arisztokráciában pedig nem bízott, mert ezt nemzetiségéből kivetkezettnek tartotta. Kormánypárti volt tehát, de egy új kormánypárt létesítésére törekedett, amely nem idegenkedik a szükséges reformok életbeléptetésétől. A vármegye ellen

²⁸ DESSEWFFY Aurél (1887): *Gróf Dessewffy Aurél összes művei (sajtó alá rendezte, életrajzzal és jegyzetekkel kísérte Ferenczy József)*. Budapest, Méhner Vilmos. V.

²⁹ DEÁK Farkas (1885): *Gróf Dessewffy Aurél életrajza*. Pozsony, Stampfel. 10–11.

³⁰ DESSEWFFY Aurél (1843): *Néhány nevezetesebb darab gróf Dessewffy Aurélnak hátrahagyott eredeti magyar munkáiból és országgyűlési beszédeiből*. Pest.

³¹ DESSEWFFY Emil (1857): *Koszorú gróf Dessewffy Aurél emlékének. Füzék tisztelői és baráti*. Pest, Heckenast. 42–45.

³² KAUTZ (1868): *i. m.* 342.

többször is éles támadást intézett, különösen akkor, ha a vármegyei intézkedések az állami közigazgatás tevékenységét akadályozták. A konzervatív párt számára ugyanis az állami adminisztráció reformja kitüntetett jelentőséggel bírt, e kérdést a legfontosabb nemzetgazdasági kérdéseknél is fontosabbnak tartották, ebben a kérdésben voltak valóban haladás-pártiak, egyébként a status quo fenntartásának szükségességét hirdették.³³

1832-ben jelent meg Emil és Marcel fivéreivel közösen írt tanulmányuk, atyjuk védelmére, miután a *Taglalat* című művéért Széchenyi oly erősen megtámadta Dessewffy Józsefet.³⁴ A Világban 1841. augusztus 18-ától írt cikkei később *X. Y. Z. könyv* cím alatt, egybegyűjtve is megjelentek.³⁵ Közgazdasági nézeteiben édesapjához hasonlóan alapvető problémaként jelenik meg a devalváció végrehajtása, amely felborította az állami- és magánpénzügyek rendszerét. Ő is fontosnak tekintette az utak és csatornák építését, mégpedig szintén Magyarország külkereskedelmi lehetőségeinek tükrében, illetve a belkereskedelem fellendítése szempontjából is, emellett atyjához hasonlóan elfogadhatónak tekintette a hídvár és a kereskedelmi utak építését, fenntartását szolgáló vámok nemesség általi fizetését. A nemesség generális adómentességét ugyanakkor alkotmányos kérdésnek, a védelmi rendszerrel szorosan összefüggő tényezőnek tekintette. Édesapja véleményével egyezően úgy ítélte meg, hogy a magyar jobbágyság úrbéri terhei méltányosak, és a földesúr-jobbágy viszony szintén szorosan összefügg a magyar alkotmányos hagyományokkal, a megváltás pedig nem lehet kötelező, csak önkéntes, a nemesség teljes mértékű kárpótlásával történhet, s nem épülhet papírpénz hatalmas tömegének kibocsátására, mert az a korábbiakhoz hasonlóan veszélyeket hordoz magában.

Gróf Dessewffy Emil (1814–1866) – gróf Dessewffy József harmadik fia és gróf Dessewffy Aurél testvére – államférfi és nemzetgazdasági szakíró, Kautz Gyula értékelése szerint „*bármennyire törekszik is bizonyítani, hogy pártokon kívül és felül áll, mint határozottan konservatív s aristokratiai irányú publicista jelentkezik*”.³⁶ Dessewffy Emil Eperjesen született, iskoláit Kassán végezte, tanulmányainak irányára nagy befolyással volt édesapja példája, s a szülői házban megfordult politikusok és írók széles köre. Atyjához hasonlóan kedvelte a klasszikus tanulmányokat, a latin remekírókat, de legkedvesebb tárgyai az államtudományok különböző fajai voltak. Iskolái elvégzése után hosszabb európai tanulmányúton vett részt, majd hazatérését követően Szabolcs vármegyében gazdálkodott, bekapcsolódott a vármegyei közéletbe, tiszteletbeli főjegyzővé nevezték ki. A vármegyei és országos közéletben aktív szerepet vállalt, mint a mérsékelt konzervatív párt egyik vezéralakja, a nemzeti jólét felvirágzásáért küzdött, de ezt a kormány hozzájárulásával akarta előmozdítani. Vaderna Gábor felhívja a figyelmet arra, hogy Dessewffy József, Dessewffy Aurél, illetve Dessewffy Emil a korabeli konzervativizmusnak három válfaját testítették meg, másképpen viszonyultak a vármegyék szerepéhez, illetve a kormányzathoz

³³ DESSEWFFY A. (1887): *i. m.* XLV–XLVII.

³⁴ DESSEWFFY Aurél – DESSEWFFY Emil – DESSEWFFY Marcel (1832): *Néhány szó a közönséghez a Hitel, Taglalat és Világ ügyében.* Kassa.

³⁵ DESSEWFFY Aurél (1841): *X. Y. Z. könyv.* Pest.

³⁶ KAUTZ (1868): *i. m.* 359–360.

való viszonyuk is eltérő volt. Ehhez szorosan kapcsolódóan, a Habsburg Birodalomba való integrálódás, az érdekharmónia versus érdekaszimmetria tekintetében is más-más álláspontot képviseltek. Amíg Dessewffy József konzervatív ellenzékiisége sok esetben kritikus volt a birodalmi központtal szemben, addig Aurél az udvari politikát kívánta a maga képére formálni, Emil pedig kifejezetten birodalmi keretekben képzelte el Magyarország sorsát.³⁷ Az 1848. évi eseményekben szerepet nem vállalt, a forradalom ellenkezett az elveivel, de a nemzeti felkelés leverését követően mindent elkövetett hazánk ősi intézményeinek megmentése érdekében. A régi törvényes alkotmány visszaállítása céljából többször is emlékiratot dolgozott ki, s nyújtott be az uralkodónak, de meghallgatásra nem találva visszavonult, s a gazdálkodásnak szentelte életét. Az Országos Magyar Gazdasági Egyesületnek egész életében lelkes vezéralakja volt, 1835-ben választmányi tagjává, 1845-ben ismeretterjesztő és földművelési osztályának elnökévé választották, s 1857-ben részt vett az egyesület újjászervezésében. Elnöke lett az összes Tisza-szabályozási társulatok közös nagygyűlésének (1857). Különös érdemeket szerzett – Lónyay Menyhért és Csengery Antal közreműködésével – a földbirtokhitel rendezés, s a Magyar Földhitelintézet alapítása körül (1862), amelynek elnöke is lett, s annak működésében az általa még az 1840-es évek elején megfogalmazott elveket érvényesítették. Az 1855-ben új életre kelt Magyar Tudományos Akadémia elnökévé választották, amelynek 1843 óta levelező tagja volt, 1858-ban pedig tiszteletbeli tagjává is megválasztották.³⁸ A hatvanas években visszatért a politikai életbe, a kiegyezés egyik előkészítője volt, konzervatív oldalról. Az 1848 előtti alkotmányt részben visszaállító 1860. évi októberi diploma részben az ő tevékenységének eredménye. 1861-ben Pozsony országgyűlési képviselőjévé választották, és Deák Ferenc felirati pártjához csatlakozott, de a kiegyezést már nem érthette meg.³⁹ Deák Ágnes felhívja a figyelmet arra, hogy Dessewffy Emil a diploma szövegének előkészítésében ugyan szerepet vállalt, attól viszont elzárkózott, hogy aktív hivatalnokként vegyen részt az új kormányzati kurzusban, s viszonyulása ambivalens volt a megszületett októberi diplomához, annak több pontja a politikai berendezkedés tekintetében eltért az ő helyesnek tartott álláspontjától.⁴⁰

Mint korábban írtuk, 1832-ben jelent meg Aurél és Marcel fivéreivel közösen írt tanulmánya édesapjuk védelmére,⁴¹ miután a *Taglatat* című művéért Széchenyi oly erősen megtámadta Dessewffy Józsefet. Politikai és nemzetgazdasági cikkei előbb a konzervatív *Hirnökben*, illetve a *Századunkban* jelentek meg, majd gróf Dessewffy Aurél 1842-ben bekövetkezett halála után átvette a fivére által alapított *Világ* szerkesztését.⁴² 1844–1847 között az általa alapított Budapesti Hiradó főszerkesztője volt. 1849 után – a magyar sajtó szünetelése miatt – német lapokban, különösen a bécsi Lloydban jelentette meg írásait.

³⁷ VADERNA GÁBOR (2017): A konzervativizmus három útja. *Századok*, 151. évf. 3. sz. 493–496.

³⁸ DESSEWFFY EMIL (1866): *A Magyar Tudományos Akadémia és nemzetiségünk feladatai*. Pest, Ráth.

³⁹ EÖTVÖS JÓZSEF (1867): *Néhai gróf Dessewffy Emil akadémiai elnök emlékezete (A Magyar Tudós Társaság Évkönyvei 11. kötet)*. Pest. 245–267.

⁴⁰ DEÁK ÁGNES (2017): Dessewffy Emil újfajta közvetítő szerepben – 1860–1861. *Századok*, 151. évf. 3. sz. 549–550.

⁴¹ DESSEWFFY AURÉL – DESSEWFFY EMIL – DESSEWFFY MARCEL (1832): *i. m.*

⁴² KAUTZ (1868): *i. m.* 342.

Legyőzve az ellenszenvet, amelyet minden tisztán elméleti spekuláció iránt érzett, szorgalommal és kitartással megismerkedett a nemzetgazdaságtan minden rendszerével, amely Adam Smith óta felmerült, de csak azért, hogy gyakorlati céljai elérésére alkalmasabbá tegye magát. Magára a tudományra gyakorolt befolyása kevésbé jelentősnek mondható, ugyanakkor talán senki sem volt a korszakban Magyarországon, aki többet tett volna azért, hogy nemzetgazdasági kérdésekben helyes nézetek terjedjenek el, s szakírói működése 25 esztendeje során alig találni olyan fontosabb gazdasági kérdést, amelyben ne foglalt volna állást, s amelyre ne gyakorolt volna döntő befolyást.⁴³

Első, önálló alakban megjelent munkájában, az *Alföldi levelek*ben komplex módon kezeli a mezőgazdaság kérdéseit (úrbéri ügy, örökválság), a közlekedési és az adóügyet, illetve a bankkérdést, bemutatva, hogy a mezőgazdaság, az államgazdaság és a hitelügy fejlődése között milyen szoros kapcsolat létezik, s hogy a birtokjogi rendszer megváltoztatása csak az összes adó-, közlekedés- és földhitelügyi intézményeink átalakításával együttesen hajtható végre. A mű eredetileg 12 levél formájában jelent meg a *Századunkban*, amely később összefűzve és toldalékkal kiegészítve került kiadásra, s a kor egyik legértékesebb munkájának tartották.⁴⁴

A III. levélben az úrbéri ügy és örökválság kérdésében – atyjához és fivéréhez hasonlóan – a földesúr teljes, a jobbágy önerejéből történő kielégítésének híve, s véleménye szerint ez csak fokozatosan történhet, s nem a Kossuth által kiadni javasolt papírjegyek útján, mert azok illő alap hiányában tulajdonképpen kényszerített forgású papírpénzzé válnának, értéktelenek volnának. Széles nemzetközi kitekintésre vall, hogy a jobbágykérdés rendezését illetően a württembergi törvényhozást állítja példaként a kor közvéleménye elé. A bankkérdés vonatkozásában a X. levélben azon panasznak ad hangot, miszerint Magyarországon nem állnak rendelkezésre pénzüintézetek, amelyek a hitelkapcsolatok bővítését, s az intenzívebb pénzforgást lehetővé tennék, ebből következően a magyar kereskedők 12–24%-os kamat mellett jutnak hitelhez, szemben a szomszédos Ausztria 4–5%-os kamatszintjével. Így elméletileg sem fogadja el, hogy a bankjegykibocsátásra csak egy banknak lehetne jogosítványa, s kényszerített forgása legyen ezeknek a jegyeknek, tekintettel arra, hogy a bankjegyek értékállóságát nem ez biztosítja, hanem az, hogy a kellő mennyiségnél nagyobb tömegben nem kerülnek kibocsátásra, ezt pedig több-bankrendszer mellett is biztosítani lehet. A hitelintézeteket tárgyaló harmadik függelékben nem fogadja el Fogarassy *Magyar Bankjával* kapcsolatos elképzeléseit, miszerint lehetne háromszor annyi jegyet kibocsátani, mint amekkora tőkefedezettel a bank bír, hiszen így a közönség bizalmát nem lehetne fenntartani a bankjegyek iránt. Hasonlóképpen azt az ideát is elutasítja, miszerint háziadó-pénztárak szolgálhatnának bankalapul, egyrészt így a közadó szolgálna alapul, amelyet kockáztatni nem szabad, másrészt így a bank csak országos lehet, az országos bankok pedig több viszontagságnak vannak kitéve, mint a magánbankok, továbbá véleménye szerint a jegybanknak a kormány befolyásától függetlennek kell lennie.

⁴³ EÖTVÖS (1867): *i. m.* 250.

⁴⁴ BEKKER (2002c): *i. m.* 151.

Ugyanakkor korainak tartja magyar jegy kibocsátó bank felállítását, hiszen a közönség a korabeli Magyarországon bankügyekben még nagyon nem járatos, így tanulóidőt kell számára biztosítani a bankszisztéma megértéséhez, amint e nézetének korábban édesapja is hangot adott. Így egyelőre elegendőnek tartja két intézet felállítását, egyrészt az akkor kezdeményezett pesti kereskedelmi bankét a rövid távú kereskedelmi hitelezés céljára, másrészt egy földhitelintézetét.⁴⁵ Ezzel az álláspontjával jelentős mértékben ütközik Kossuth felfogásával, aki sokkal nagyobb jelentőséget tulajdonított az önálló magyar jegybank felállításának.

A kereskedői érdekeket szolgáló bank mellett sokkal fontosabb kérdésnek tekintette a földhitelezés kérdését. A földhitel biztosítása érdekében a porosz zálogjegyrendszer meghonosítását javasolja, amelynek bevezetése az ősiség intézményének fenntartása mellett is lehetséges lenne. Ebbe az intézménybe tömörülne az ország összes földtulajdonos nemese és királyi városa, a törvényhozás felügyelete mellett, s ingatlanhiteleket nyújtanának zálogjegy-kibocsátások segítségével, amelyek tőkésért és kamataiért a teljes fenti kör, összvágyonával felelne. A kibocsátott zálogjegyek részben külföldi tőkék bevonását biztosítanák, részben árvapénztári és alapítványi pénzek felszívásával helyeztetnének el, s az örökváltásra befizetett megváltási pénzeket is ezekbe a zálogjegyekbe kellene fektetni.⁴⁶ Így hazánkban először – az európai tudomány és gyakorlat álláspontja szerint – ő vetette fel a földhitelbank szükségességét és alapeszméit, amelyet – a hitelfeltevőre és a tőkebirtokosra egyaránt előnyös volta miatt – az ősiségnek törvényhozási úton történő eltörlését megelőzően is bevezethetőnek vélt. Dessewffy tervezete alapján fogalmazódott meg 1843-ban országgyűlési törvényjavaslat a jelzáloghitelezésről és földhitelintézet felállításáról, de az udvar ellenállása miatt a javaslat elbukott, majd az 1848. évi XIX. törvénycikk szabályozta földhitelintézet felállítását, de a bukott szabadságharc miatt a megvalósításra nem került sor, így végül 1862-ben állt fel a Magyar Földhitelintézet, Dessewffy Emil elnökletével.⁴⁷

A közlekedési ügyet mind elméleti, mind praktikus szempontból vizsgálta, a közlekedési rendszer kiépítésében inkább az állam általi beruházásnak tulajdonított elsőbbséget, a magánvállalkozás útján történő építéssel szemben. Tekintettel a feladat magas tőkeigényére, az állami építési rendszert is csak kölcsönfelvétel útján látta működtethetőnek, s elsőként fogalmazta meg, hogy az államadósság nem baj, vagy veszteség, hanem – feltételezve a kölcsönvett tőke produktív módon történő hasznosítását – kifejezetten előnyös. A magánépítési rendszer vonatkozásában felhívja a figyelmet a szállítási intézetek monopolisztikus jellegének veszélyeire, s így javaslattal él a viteldíjak maximumának hosszabb időre történő megállapítására.⁴⁸ Korábban édesapja fogalmazta meg a külföldről felvett magánhi-

⁴⁵ DESSEWFFY Emil (1842): *Alföldi levelek (1839–40) és néhány toldalék (1841)*. Magyar Királyi Egyetem, Buda.

⁴⁶ DESSEWFFY E. (1842): *i. m.*

⁴⁷ BÜKY József (1937): *Ausztria papírpénzkibocsátásának története a 18. század közepétől 1850-ig*. (Doktori értekezés, benyújtva a m. kir. József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Közgazdaságtudományi Karán). Budapest. 70.

⁴⁸ DESSEWFFY E. (1842): *i. m.*

telek vonatkozásában, hogy az nem okoz problémát, ha az ebből megvalósított befektetések által hozott magasabb jövedelmekből 3–4 %-os kamatot fizetünk külföldre. A viteldíjak maximumának hosszabb időre történő megállapítása pedig kapcsolódik List, illetve Kossuth gondolatrendszeréhez, akik az export-versenyképesség szempontjából fontosnak tartották a szállítási költségek állami szabályozását.

Későbbi munkájában, a *Parlagi eszmék*ben, fentiekhez hasonlóan a közlekedési ügyet és az ehhez kapcsolódó pénzügyeket országos hatóság kezelésébe javasolja vonni, s kijelöli a konkrét építési feladatokat is. Országot behálózó kőútrendszer, vízszabályozás, Duna–Tisza csatorna, fiúmei kikötő javítása, két vasút, az egyik az Al-Dunától a magyar tengerpartig. Az adóügy kérdésében a magyar nemességnek a megyei házi pénztár terheiben történő részesedését látja szükségesnek, s csak a közigazgatás költségeit tekinti – az egyébként nehezen kivethető és behajtható, aránytalanságokra vezető – direkt adókból fedezendőknél, ugyanakkor az országos közlekedési eszközök, a szellemi és közoktatási érdekek biztosítására közvetett adók – például lajstromozási díjak (bélyegek), vámok, fogyasztási adók – kivetését javasolja.⁴⁹

Fizessünk! Mennyit becsülettel elbirunk, magunknak, magunkért című munkájában az ország önrendelkezése alá tartozó „közfinanszia” mielőbbi felállítását javasolja – évenként 5–6 milliót számítva –, s az indirekt adózás tárgyában a dohány megadóztatását tartotta időserű feladatnak.⁵⁰ Mind ebben, mind *A magyar vám- és kereskedési ügy* című dolgozatában – atya nézeteivel azonos módon – antiprotekcionisztikus és forgalomszabadsági elveket vallott, elutasítva Kossuth védvami és védegyeleti irányát, – s így a hazánkban akkor nagy népszerűségnek örvendő listianizmust – sőt egyenesen a védegyeleti mozgalom ellen szólalt fel. Véleménye szerint hazánkban kereskedelmi szempontból alapvető érdeke Ausztriával egészen szabadon és vámentesen, a külfölddel pedig minden prohabitionális iránytól mentes forgalmi politika alapján érintkezni, nemzeti iparunk megalapítása és kifejlesztése pedig más okoktól és előfeltételektől függ, a védvami és védegyeleti irány csak egy mesterkél, üvegházszerű gyáripart teremthet.⁵¹

Dessewffy Emil *A fenforgó ausztriai pénzügyi kérdésekről* a neoabszolutizmus idején írott műve, kora kiemelkedő pénzügyelméleti és pénzügypolitikai írásaként értékelhető. Az osztrák pénzügyi rendszer problémáit 4 pontban ragadja meg: a bankügy hiányos szabályozásában, a pénzverés hiányos rendszerében, az államháztartás túlzott mértékű hiányában és a felborult közgazdasági állapotokban. A bankügy hiányos szervezete kapcsán reformkori gondolataihoz hasonlóan nehezményezi, hogy egyrészt a papírpénzkibocsátás nincs meghatározott korlátok közé szorítva, másrészt az Osztrák Nemzeti Bank tevékenysége gyakorlatilag Bécsre koncentrálódik, így a birodalom magyar területeinek gazdasági élénkítéséhez semmiképp nem járul hozzá. A pénzverési rendszer hiányos volta abban nyilvánul

⁴⁹ DESSEWFFY Emil (1843): *Parlagi eszmék, igénytelen nézetek, szerénytelen tervek a függő kérdések és az országgyűlése körül*. Pest, Landerer és Heckenast.

⁵⁰ DESSEWFFY Emil (1847a): *Fizessünk! Mennyit becsülettel elbirunk, magunknak, magunkért*. Pest, Landerer és Heckenast.

⁵¹ DESSEWFFY Emil (1847b): *A magyar vám- és kereskedési ügy és annak végeligazítási módja*. Pest.

meg, hogy az ezüstpénz kivitele külföldre, s ottani átolvasztása haszonnal jár. Az államháztartási hiány növekedése a szabadságharcot követő békeévekben is tovább folytatódott, bár emelkedtek a bevételek, de a kiadások legalább ilyen mértékű növekedést mutattak. A közgazdasági állapotok romlását a kivitel jelentős csökkenésében és a termelési költségek növekedésében látja, szoros összefüggésben a mezőgazdaságban bekövetkezett változással, amely szerint a robotrendszerű gazdálkodásról azonnal tértek át a pénzgazdálkodásra.⁵² Tehát itt is visszatükröződnek a korábban megfogalmazott, a gazdasági-társadalmi rend gyökeres és gyors átalakításával kapcsolatos fenntartásai.

Így – édesapjához és korábbi álláspontjához hasonlóan – pozitívan értékeli a külföldi tőke beáramlását, illetve méltányolja Bruck pénzügyminiszter azon döntéseit, amelyek a jelzálogintézet életbeléptetéséhez vezettek (az Osztrák Nemzeti Bank 1816. évi szabadalma hosszabb távon előírányozta a jelzáloghitelezés folytatását is, majd az 1841. évi szabadalomhosszabbítás ezt a passzust kivette a jegybanktörvényből, s végül csak 1856 július 1-én került sor a jelzáloghitel-osztály megnyitására⁵³), illetve amelyek lehetővé tették vasutak nem csak állam általi építését, s így e célra részvénytársaságok alapítását. A fenti négy probléma megszüntetése vonatkozásában kiemeli, hogy a pénzverési ügy megoldás előtt áll – a következő év elején megkötendő Bécsi Szerződés keretében – a másik három ügyre koncentrálna azt hangsúlyozza, hogy a közgazdasági állapotok helyreállítása képes a másik két tényezőre azonnal és közvetlenül visszahatni, míg a bankügy és az államháztartás rendezése csak közvetetten és lassabban hat a közgazdasági állapotok javulására. Így a közgazdasági állapotok helyreállítása érdekében olyan intézkedéseket javasol, amelyek külföldi tőke nagymértékű beáramlását teszik lehetővé, mindenekelőtt a vas- és műútfejlesztés érdekében, ami a forgalom növekedésén keresztül az ipari és mezőgazdasági termelés jelentős bővülését eredményezhetné. Ez a gazdaságélénkülés viszont az adóbevételek növekedésén keresztül az államháztartás helyzetében is jelentős javulást eredményezhetne. A külföldi tőke beáramlása ugyanakkor az ércforgalmi eszközökben mutatkozó hiányt is csökkentené, ez lehetővé tenné a jegybank megfelelő szintű ércfedezetének biztosítását, s ezen keresztül a jegy kibocsátás stabilitását. Az államháztartás egyensúlya a bevételi oldalon új adók kivetésével, vagy a jelenlegiek emelésével nem biztosítható, (nehezményezi az osztrák adórendszernek a szabadságharc bukását követően Magyarországra történt oktoberjölését is) hiszen ez negatívan hatna a közgazdasági állapotokra, csak a kiadások jelentős csökkentése jöhet szóba, ez viszont a politikai-közigazgatási rendszer átalakításával lehetséges.⁵⁴ Tehát a jogrend alkotmányos alapokra történő helyezését hangsúlyozza, így e kitételben is visszatérnek atya és saját, korábbi alkotmányvédő szempontjai, illetve szintén fontos gondolatként jelenik meg itt is a külföldi tőke beáramlásának jelentősége, ebben kérdésben továbbra is eltérve a német romantikus iskola zárt gazdaságra vonatkozó ideájától.

⁵² DESSEWFFY Emil (1856): *A fenforgó ausztriai pénzügyi kérdésekről*. Pest, Hartleben.

⁵³ BÁCSKAI Tamás szerk. (1993): *A Magyar Nemzeti Bank története I. Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig 1816–1924*. Budapest, KJK. 192–193.

⁵⁴ DESSEWFFY E. (1856): *i. m.*

4. ÖSSZEGZÉS

Tanulmányunk második része a reformkor időszakára vonatkozóan vizsgálta meg, hogy a hazai közgazdasági gondolkodásban hogyan tükröződtek a külföldi hatások, mindenekelőtt a klasszikus közgazdasági iskola, és Friedrich List gondolatainak megjelenését bemutatva. Mindemellett arra is kitértünk, hogy a speciális magyar társadalmi rendszer és gazdasági kihívások miként vezettek sajátos közgazdasági gondolatok megjelenéséhez a korszak irodalmában. Széchenyi alapvetően klasszikus közgazdasági megközelítésre épülő felfogásával szemben, Kossuth a liberalizmust a nemzeti alapú protekcionista gazdaságpolitikával ötvöző gondolkodóként jellemezhető, akinek gazdaságfejlesztési elképzelései rokonságot mutatnak a 18. század végén fellépő, tanulmányunk első részében bemutatott szerzők munkásságával. Az állam jelentős gazdaságfejlesztő és gazdaság szabályozó szerepe visszatérő gondolati elemként értékelhető, hiszen az állami befektetések segítségével történő iparfejlesztés gondolata már megjelent Szapáry János munkásságában is, illetve az iparfejlődés védvámok segítségével történő támogatása Skerlecz Miklós műveiben. A korszak kiemelkedő gazdaságelméleti és gazdaságpolitikai gondolkodóiként értékelhető Dessewffyék esetében pedig megállapítható, hogy konzervatív gazdaságfelfogásuk sajátos álláspontot képviselt a kor irodalmi irányzatainak tükrében, egyrészt még mutatott kameralista hatásokat, másrészt sok tekintetben nem követte a német gazdasági romantizmus társadalmi és gazdasági felfogását, harmadrészt a gazdaságfejlesztés tekintetében elvetette a List-féle védvámos megközelítést.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BALOGH Ákos (2002): Gazdasági romanticizmus és Friedrich List. In BEKKER Zsuzsa szerk.: *Gazdaságelméleti olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*. Budapest, Aula. 761–767.
2. BÁCSKAI Tamás szerk. (1993): *A Magyar Nemzeti Bank története I. Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig 1816–1924*. Budapest, KJK.
3. BEKKER Zsuzsa (2002a): Gróf Széchenyi István. In BEKKER Zsuzsa szerk.: *Gazdaságelméleti olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*. Budapest, Aula. 316–320.
4. BEKKER Zsuzsa (2002b): Kossuth Lajos. In BEKKER Zsuzsa szerk.: *Gazdaságelméleti olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*. Budapest, Aula. 311–316.
5. BEKKER Zsuzsa (2002c): Reformkor. In BEKKER Zsuzsa szerk.: *Gazdaságelméleti olvasmányok 2. Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*. Budapest, Aula. 141–157.
6. BEKKER Zsuzsa (2008): „Illik-e magyarhoz csalfa kereskedés?” 17. és 18. századi magyar nyelvű gazdasági irodalom. Budapest, Aula.
7. BÜKY József (1937): *Ausztria papírpénzkibocsátásának története a XVIII. század közepétől 1850-ig*. Doktori értekezés, benyújtva a m. kir. József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Közgazdaságtudományi Karán, Budapest.
8. CAMERON, Rondo (1994): *A világgazdaság rövid története a kőkorszaktól napjainkig*. Budapest, Maecenas.
9. DEÁK Ágnes (2017): Dessewffy Emil újfajta közvetítő szerepben – 1860–1861. *Századok*, 151. évf. 3. sz. 549–573.
10. DEÁK Farkas (1885): *Gróf Dessewffy Aurél életrajza*. Pozsony, Stampfel.
11. DESSEWFFY Aurél – DESSEWFFY Emil – DESSEWFFY Marcel (1832): *Néhány szó a közönséghez a Hitel, Taglatat és Világ ügyében*. Kassa.
12. DESSEWFFY Aurél (1841): *X. Y. Z. könyv*. Pest.
13. DESSEWFFY Aurél (1843): *Néhány nevezetesebb darab gróf Dessewffy Aurélnak hátrahagyott eredeti magyar munkáiból és országgyűlési beszédeiből*. Pest.
14. DESSEWFFY Aurél (1887): *Gróf Dessewffy Aurél összes művei (sajtó alá rendezte, életrajzzal és jegyzetekkel kísérte Ferenczy József)*. Budapest, Méhner Vilmos.
15. DESSEWFFY Emil (1842): *Alföldi levelek (1839–40) és néhány todalék (1841)*. Magyar Királyi Egyetem. Buda.
16. DESSEWFFY Emil (1843): *Parlagi eszmék, igénytelen nézetek, szerénytelen tervek a függő kérdések és az országgyűlése körül*. Pest, Landerer és Heckenast.
17. DESSEWFFY Emil (1847a): *Fizessünk! Mennyit becsülettel elbirunk, magunknak, magunkért*. Pest, Landerer és Heckenast.
18. DESSEWFFY Emil (1847b): *A magyar vám- és kereskedési ügy és annak végeligazítási módja*. Pest.
19. DESSEWFFY Emil (1856): *A fenforgó ausztriai pénzügyi kérdésekről*. Pest, Hartleben.

20. DESSEWFFY Emil (1857): *Koszorú gróf Dessewffy Aurél emlékének. Fűzék tisztelői és barátai*. Pest, Heckenast.
21. DESSEWFFY Emil (1866): *A Magyar Tudományos Akadémia és nemzetiségünk feladatai*. Pest, Ráth.
22. DESSEWFFY József (1831): *A "Hitel" című munka taglalatja*. Kassa, Werfer Károly.
23. EÖTVÖS József (1867): *Néhai gróf Dessewffy Emil akadémiai elnök emlékezete (A Magyar Tudós Társaság Évkönyvei 11. kötet)*. Pest.
24. EÖTVÖS József (1868): *Magyar írók és államférfiak (Emlékbeszédei)*. Pest, Ráth.
25. ERDŐDY Gábor (1993): *A 19. századi német liberalizmus*. Budapest, Argumentum.
26. FERENCZY József (1897): *Gróf Dessewffy József életrajza*. Budapest, A szerző kiadása.
27. GYŐRI L. János (2006): Milyen kihívást jelent ma számunkra a protestáns műveltség. *Confessio*, 30. évf. 1. sz. 6–22.
28. KAUTZ Gyula (1868): *A nemzetgazdasági eszmék fejlődési története és befolyása a közviszonyokra Magyarországon*. Pest, Heckenast.
29. KAUTZ Gyula (2004): *A nemzetgazdaságtan és irodalmának történeti fejlődése*. Budapest, Aula.
30. SZÉCHENYI István (1843): *Üdvlelde. Gróf Dessewffy Aurél hátrahagyott némi irománytöredékivel*. Pest, Trattner–Károlyi.
31. VADERNA Gábor (2017): A konzervativizmus három útja. *Századok*, 151. évf. 3. sz. 481–498.

Kovács György egyetemi tanulmányait a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen végezte, okleveles közgazdász 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 Tudományegyetemen 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.

Magasvári Adrienn

FELKÉSZÜLT, ELKÖTELEZETT, ELHIVATOTT... A NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL PÁLYAKEZDŐKKEL SZEMBENI KOMPETENCIAELVÁRÁSAI

Prepared, Committed, Dedicated... Competence Requirements of the National Tax and Customs Administration for Career-starters

Magasvári Adrienn okleveles közigazgatási menedzser, NKE RTK, Vám- és Pénzügyőri Tanszék, magasvari.adrienn@uni-nke.hu

A magyar közszolgálat utánpótlásának tervezése és biztosítása stratégiai kérdés. A kormányzati stratégiai célkitűzések szerint a szolgáltató állam működése megfelelő mennyiségű és minőségű, felkészült és elkötelezett munkatársat feltételez. Fontos azonban az is, hogy a közsféra szervezetei milyen elvárásokat támasztanak a pályakezdőkkel szemben. Milyen kompetenciákkal kell rendelkeznie azoknak az új belépőknek, akik a közszolgálatban (a közigazgatásban és a rendvédelemben) szeretnének elhelyezkedni?

A tanulmány egy empirikus kutatás egyes részeredményeit mutatja be. Azt vizsgálja, hogy vajon milyen pályakezdeket várnak a jelenlegi vezetők a Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz, és milyen követelményeket támasztanak velük szemben. Felveti a generációváltás, a pályaeorientáció, a beillesztés és a megtartás problémáját is.

KULCSSZAVAK:

emberierőforrás-menedzsment, generációmenedzsment, kiválasztás, munkaerő megtartása, pályaeorientáció

Designing and assuring the replacement of the Hungarian public service is a strategic issue. In accordance with the Government's strategic objectives, the operation of the service state requires sufficient quantity and quality, prepared and committed staff. However, it is also important to see what the public sector organizations are expecting from the career-starters. What competences should the new entrants have if they want to work in the public service (in public administration

and in law enforcement)? The paper presents some partial results of an empirical research. It examines what kind of career-starters wait for the current leaders at the National Tax and Customs Administration and what requirements they expect from beginners. It also raises the problem of generational change, career orientation, integration and retention.

KEYWORDS:

human resource management, generation management, selection, retention of workforce, career orientation

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020) szerint nagy jelentősége van annak, hogy milyen a közszolgálat személyi állománya, ezért a kormányzat kiemelt célkitűzései között szerepel a közigazgatásban és a rendvédelem területén a megfelelően felkészült, elkötelezett és elhivatott személyi állomány biztosítása, megtartása, illetve a hasonló kompetenciákkal bíró munkaerő közszolgálati pályára vonzása.

A bárhol, bármikor és bárki számára elérhető szolgáltató állam megvalósítása és működtetése azonban nem nélkülözheti a szolgáltató szemlélettel azonosuló, felkészült és motívált személyi állományt.¹

De vajon a felkészültség, az elkötelezettség és az elhivatottság mellett melyek azok a kompetenciák, amelyeket a közszféra szervezetei elvárnak a hozzájuk belépő fiatal pályakezdőktől? Tanulmányomban egy empirikus kutatás egyes részeredményeit szeretném bemutatni. Arra szeretnék választ adni, hogy milyen pályakezdőket várnak a jelenlegi vezetők a Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz (a továbbiakban: NAV), és milyen elvárásokat támasztanak velük szemben.

1. A KÖZSZFÉRA MUNKERŐPIACI VONZEREJE

A lakosság elöregedése ismert jelenség a legtöbb EU-tagállamban. Ennek két oka van, egyrészt a várható élettartam növekedése, másrészt a termékenységi ráta, a születésszám csökkenése, illetve stagnálása.

Egy OECD-jelentés² szerint ez a változás a közszférára méginkább hatással van, hiszen azoknak az alkalmazottaknak a száma, akik 50 év feletti, minden tagállamban évről évre nő. A baby boom generáció (1945 és 1964 között születettek) tagjai vagy már nyugdíjasok, vagy legkésőbb 10–15 éven belül nyugdíjba mennek. Ugyanakkor ma már árnyaltabban kell megítélni a közigazgatás elöregedését. Egyrészt azért, mert a kelet-európai országokban az 50 év feletti aránya átlagosan jóval alacsonyabb (30,8%), mint a nyugat-európai államokban (41,4%), és a különbség, tendenciáját tekintve, tovább nő.³ Másrészt azért, mert a magyar közigazgatásban az utóbbi néhány évben megvalósított fiatalítás hatására – főleg a központi közigazgatási szerveknél – már nem annyira a munkaerő megszerzése, hanem sokkal inkább annak megtartása okoz problémát.⁴ Összességében

¹ Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020. (2015). 60. Elérhető: www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_fejleszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 11. 27.)

² EUPAN survey: *Managing a diverse public administration and effectively responding to the needs of a more diverse workforce* (2015). Elérhető: [www.eupan.eu/files/repository/20160219150114_Survey_-_Managing_a_diverse_public_administration_\(Final_Version\)_-_EUPAN_-_Luxembourgish_Presidency_2015.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/20160219150114_Survey_-_Managing_a_diverse_public_administration_(Final_Version)_-_EUPAN_-_Luxembourgish_Presidency_2015.pdf) (Letöltés dátuma: 2017. 09. 27.) 9.

³ HAZAFI Zoltán (2017): A stratégiai munkaerő-tervezés és a HRM-fejlesztés szerepe a versenyképes közszolgálat utánpótlásának biztosításában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. sz.

⁴ HAZAFI Zoltán (2016): A közigazgatás létszáma a személyzetpolitika szemszögéből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. sz. 102.

azonban továbbra is irányadó, hogy a szolgáltatások megfelelő minőségű biztosításához a generációváltás problémáját kezelni kell, s a fiatalabb generációt a közzsférába kell vonzani.⁵ De vajon hogyan lehet ezt elérni?

A Jó Állam Közigazgatási Véleményfelmérés közigazgatási munka presztízsére irányuló kérdésére adott válaszok elemzési eredménye szerint a válaszadók 26,9%-a szívesen dolgozna a biztos állást jelentő közzszektorban. Ők a közzszféra legfőbb vonzerejének a kiszámítható munkahelyet, a biztos fizetést és megélhetést, a hosszú távú munkalehetőséget, a tervezhető és belátható életpályát tartják. Ugyanakkor a megkérdezettek több mint 40%-a egyértelműen elutasítja a közzszektorban történő munkavállalást. Ha ehhez hozzáadjuk a bizonytalanokat is (a válaszadók 30%-a), arra a következtetésre juthatunk, hogy a közigazgatás és a rendészeti igazgatás munkaerőpiaci vonzereje alacsony.⁶

Bár a közzszféra (főleg a rendvédelmi szervek) általánosan még nem küzd munkaerőhiánnyal, de idővel (15–20 év múlva) ezeknek a szervezeteknek az utánpótlási igénye is ug-rásszerűen nőni fog. Ahogy pedig az az előbb említett véleményfelmérés alapján látszik, a fiatalok nem szívesen, vagy ha igen, akkor is csak rövid időre kötelezik el magukat a közzszolgálat irányába. A karrierutak kötöttsége nem erősíti a közzszolgálat „vonzerejét”, munkaerő-megtartó képességét. A pályakezdőket egyre kevésbé motiválja, hogy a foglalkoztatásuk stabil és kiszámítható, sokkal inkább széles körű karrierlehetőségekre vágyanak.⁷ Ezért mindenképpen kiemelt figyelmet kell fordítani a fiatalok pályára vonzására, megfelelő szervezeti integrálására, fejlesztésére, a karrierlehetőségek biztosítására, és ezáltal a munkaerő megtartására. További fontos jellemzője a Z generációnak, hogy a gyors karrierlehetőségen túl meglehetősen magas pályakezdő bérigénnyel érkeznek meg a munkaerőpiacra, amely igény kielégítésére a közzszolgálaton belül főként az állami tisztviselői jogviszony javadalmazási rendszere nyújt lehetőséget, míg például a kormánytisztviselők bértáblázata egyre inkább elmarad a versenyképes szinttől.⁸ Ugyanígy megemlíthetjük a közalkalmazottak besorolási illetményét, mint a közzszolgálati pályára vonzás egyre jelentősebb gátját.

A fenti problémák áthidalásához elengedhetetlen, hogy a közigazgatási és rendvédelmi szervek kiemelten kezeljék a személyzeti utánpótlás kérdéskörét.

⁵ SZABÓ Szilvia – BIBA Sándor (2015): A munkáltatói márka szerepe a közzszolgálatban, különös tekintettel az y-z generációra. *Munkaügyi Szemle*, 6. sz. Elérhető: www.munkaugyiszemle.hu/sites/default/files/elfoizetes/02961506.pdf. 17. (Letöltés dátuma: 2017. 09. 27.)

⁶ KAISER Tamás szerk. (2017): *Jó Állam Jelentés 2017*. Budapest, Dialóg Campus. 168. Elérhető: <https://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentes-2017> (Letöltés dátuma: 2017. 11. 27.)

⁷ HAZAFI Zoltán (2015): Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről. In HR Megoldások a XXI. században – nemzetközi kitekintéssel – fókuszban a közzszféra és a magánszféra című szakmai-tudományos konferencia. *Hadtudomány*, 25. évf. elektronikus ksz. 15. Elérhető: http://mhht.eu/hadtudomany/2015/2015_elektronikus_kulonszam/4_HAZAFI_ZOLTAN.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 11. 28.)

⁸ KRAUSS Ferenc Gábor (2016): *A civil közigazgatás bérrendszerének megújulása és fenntarthatósága*. Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara Gazdasági Szolgáltatások Tagozat, XX. Tanácsadó Osztály. 99–101.

2. JELENLEGI HELYZET – KIINDULÁSI ALAPOK

Egy, a közelmúltban végzett, a közszolgálati emberierőforrás-gazdálkodást vizsgáló kutatás⁹ ugyanis a helyzet elemzése keretében a közszolgálati utánpótlás-menedzsment rendszer kapcsán az alábbi problémákra mutatott rá:

- a közszolgálat valamennyi területén folyik munkaerő-tervezés és létszámgazdálkodás, ez azonban a legtöbb helyen nem közép- vagy hosszú távra szól, és nem kapcsolódik a szervezet humánstratégiai céljaihoz,
- a szervezetek nem tulajdonítanak egyforma jelentőséget a tervszerű utánpótlás biztosításának, általában nem fordítanak kellő figyelmet a toborzási politikára, módszerekre, akciókra, valamint az ezeket támogató PR-tevékenységre,
- a kiválasztással kapcsolatban a szervek többsége a „jól bevált” eljárásokhoz folyamodik, az önéletrajzokon, motivációs leveleken és a vezetővel folytatott interjúkon kívül csak a jogszabályi előírások (kifogástalan életvitel, nemzetbiztonsági vizsgálat, egészségügyi, fizikai és pszichikai alkalmassági vizsgálat) betartását tartja szem előtt,
- beillesztési tevékenységgel gyakran foglalkoznak, de ennek formája, tartalma, módszere általában az adott vezetőre van bízva,
- azokban a munkakörökben, amelyekben alacsonyabb az anyagi és erkölcsi megbecsülés, kevesebb az esély az előrejutásra, nehezebb a munkaerő megtartása,
- hiányoznak a kompetencia-térképek, amelyek tartalmazzák mindazon kompetenciák körét, amelyek szükségesek a szervezetenél rendszeresített munkakörök eredményes betöltéséhez,
- az alapvető kompetenciák meghatározása, definiálása, valamint a rájuk vonatkozó vizsgálati eljárás hiánya miatt nem tudják vizsgálni a jelentkezők kompetenciák szerinti alkalmasságát.

3. AZ ALAPKOMPETENCIA-KUTATÁS KERETEI¹⁰

Ennek a problémakörnek a megoldását célozza a KÖFOP 2.1.5-VEKOP-16-2016-0001. számú „A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása” című projekt, amelynek fontos részét képezi – többek között – a pályaaorientációs tevékenység fejlesztése, a kompetenciaalapú kiválasztási rendszer alapjainak letétele, a tehetségek

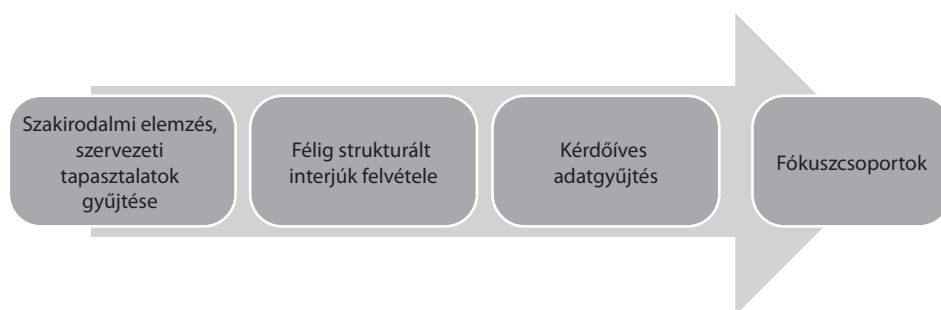
⁹ SZAKÁCS Gábor (2014): Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban. In *Közszolgálati Humán Tükör 2013 (Ágazati összefoglaló tanulmány)*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 83–96.

¹⁰ A Belügyminisztérium irányítása mellett (kutatásvezető: Malét-Szabó Erika) elindult KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-0001 azonosító jelű, „A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása” című projekt keretében végzett alapkompétencia-kutatás alapján.

támogatása, kompetenciáinak erősítése, a mentori rendszer kialakítása, a mentorok képzése, kompetenciáinak fejlesztése.

A projekt teljes körű megvalósítása azonban feltételez egy *egységes közszolgálati alapkompentencia-rendszert*, ezzel azonban a közszféra ezidáig nem rendelkezett. Így, a projekt keretében, a Belügyminisztérium irányítása mellett megkezdődött egy úgynevezett alapkompentencia-kutatás, amely az utánpótlás biztosítása érdekében a közszolgálati pálya iránt érdeklődők belépési kompetenciáinak egységes meghatározását irányozta elő.

A kutatásban az alapkompentenciák feltárását célzó szakirodalmi elemzést és szervezeti tapasztalatok megismerését követően a félig strukturált interjú és a kérdőíves adatfelvétel, illetve a fókuszcsoportos egyeztetés módszerét alkalmaztuk. A felmérés kiterjedt mind a közigazgatási szervek, mind a rendvédelmi szervek vezetőinek, illetve irányítói feladatokat ellátó munkatársainak vizsgálatára.



1. ábra • A kutatás módszertana

(Forrás: KÖFOP-2.1.5–VEKOP-16-2016-0001 azonosító jelű, *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása* című projekt keretében végzett alapkompentencia-kutatás alapján, saját szerkesztés)

Az interjúk felvételének elsődleges célja a pályakezdőktől elvárt alapkompentenciák megismerése volt, ennek érdekében elsősorban stratégiai szintű vezetőket kerestünk meg. Másodsorban a felvett interjúk eredményei, tapasztalatai, illetve a kompetencia-rendszerrel kapcsolatos, korábbi szervezeti tapasztalatok feltárása alapozta meg a kérdőíves kutatás konkrét vizsgálati szempontjait. Az interjúk tartalomelemzését követően a kutatócsoport egy 19 elemből álló kompetencialistát állított össze, amelyhez viselkedési jegyeket határoztak meg.

A kérdőívek felvételének célja az volt, hogy felmérjük a vezetői munkakört betöltők, illetve a mások munkáját megszervező, irányító, ellenőrző kollégák véleményét arról, hogy szerintük milyen kompetenciákkal kell annak a személynek rendelkeznie, aki a közszolgálat (specifikusan pedig a közigazgatás és a rendvédelem) területén szeretne elhelyezkedni, ezért a kérdőíves kutatásba elsősorban a középvezetőket, illetve az irányítói feladatokat ellátó munkatársakat vontunk be. A kérdőíves adatgyűjtés eredményeként egy 10 kompetenciát és ezek megnyilvánulási formáit tartalmazó kompetencialista-javaslat született.

A fókuszcsoportban zajló irányított beszélgetések célja az említett javaslat áttekintése, esetleges kiegészítése, módosítása, illetve az új belépő, pályakezdő személyi állománnyal kapcsolatos tapasztalatok alapján a kompetenciák definiálása, a viselkedéses jegyek kiegészítése, módosítása volt, amennyiben szükségesnek tartotta ezt a csoport.

Jelen tanulmányban ennek a kutatásnak egyes, kizárólag az általam felmért, a NAV vezetőinek véleményét tükröző részeredményeit szeretném bemutatni.

4. A NAV SZEREPE A KUTATÁSBAN

A NAV két teljesen eltérő múltú, kultúrájú és jogállású szerv integrációjának eredménye. Létrehozása kapcsán – a minőségileg új szervezet kialakítása és a hatékonyabb működés biztosítása mellett – fontos célkitűzés volt a rendészeti jelleg, és a hivatásos szolgálati jogviszony megőrzése is.¹¹

A NAV tehát egy speciális államigazgatási szerv, amely fegyveres, rendvédelmi feladatokat is ellátó központi hivatalként működik, azaz, valahol a közigazgatási szervek és a rendészeti szervek között – félúton – helyezkedik el. Épp e kettősség okán, a NAV dolgozóinak széles körű szakmai elvárásoknak kell megfelelniük. A jogalkotó elvárásai, illetve az alkalmazott jogszabályok specifikus halmazában sokszor az egyetlen közös pont a végrehajtásért felelős szerv maga, azaz a NAV és annak személyi állománya.¹² Az effajta összetettség ugyanis a szervezet személyi állományában is megjelenik, hiszen a hivatal egyaránt foglalkoztat hivatásos szolgálati jogviszonyban állókat, kormánytisztviselőket, kormányzati ügykezelőket, valamint munkavállalókat¹³, vagyis a szervezetben egyszerre van jelen a rendészeti (hivatásos szolgálati jogviszonyban álló pénzügyőrök) és a civil (kormánytisztviselők, kormányzati ügykezelők és munkavállalók) jogállás. Az eltérő munkajogi jogviszonyokat pedig több esetben eltérő jogszabályi környezet (hivatásos szolgálati jogviszonyban állók esetén a Hszt., kormánytisztviselők tekintetében a Kttv. és a munkavállalók esetében az Mt. a NAV-törvény mellett alkalmazandó jogszabály) is rendezi.¹⁴ Ebben a vonatkozásban a NAV vegyes jogállású szervnek tekintendő. Ebben a szerepkörében pedig nagyon jó példát ad az egységes, közigazgatási és rendészeti alapkompenciák meghatározásához.

Fentiekén túlmenően a szervezet megalkotta a NAV 2.0 címet viselő stratégiai programját, amelynek kiemelt célkitűzései között szerepel az emberierőforrás-gazdálkodás megújítása,

¹¹ MAGASVÁRI Adrienn (2016): Szervezeti integráció stratégiai szemszögből. In KERESZTES Gábor szerk.: *Tavaszi Szél 2016 – Spring Wind 2016 Tanulmánykötet*. 3. kötet. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége. 62.

¹² ERDŐS Ákos (2015): Gyógyszerrendészet – egy speciális feladat kihívásai In SZABÓ Andrea – ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY Ágnes szerk.: *Az adó- és vámşzolgálatok aktuális kihívásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság. 66–68.

¹³ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 15. § (1) bek. a)–d) pontok.

¹⁴ SZABÓ Andrea (2016): Egy új „státusú” központi hivatal rendvédelmi feladatai In DEÁK József – GAÁL Gyula – SALLAI János szerk.: *A toll sokszor erősebb, mint a kard: rendészettudományi tanulmányok Prof. Dr. Fórizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, NKE. 202.

a kollégák megtartása, a tehetségek felismerése és megbecsülése.¹⁵ Az új emberierőforrás-gazdálkodási megoldások sorában a munkatársak kiválasztását, a munkakörök kialakítását, az életpálya fejlesztését, a teljesítményértékelést, a képzést és a vezető kiválasztást, illetve –utánpótlást is kompetenciaalapon látják megvalósíthatónak. Ehhez pedig megfelelő alapot jelentenek az alapkompétencia-kutatás eredményei.

4.1. A NAV működésében megjelenő kompetenciák (szervezeti tapasztalatok)

4.1.1. Az EU vámügyikompétencia-keretrendszere

Az EU vámügyikompétencia-keretrendszerét a tagállamok, a Vámigazgatások Világszervezete és más nemzetközi szervezetek¹⁶ résztvevőinek közreműködésével alakították ki.¹⁷ Az uniós vámjogi szabályrendszer kötött, egységesen alkalmazandó valamennyi tagállam számára, a vámigazgatások alkalmazottai azonban különbözőek, tudásuk, képességeik nem azonosak.¹⁸ Erre figyelemmel alkották meg a vámügyikompétencia-keretrendszert, amelynek alapját az *alapvető értékek* jelentik. Minden, az EU-ban vámigazgatási területen dolgozó alkalmazottnak meg kell felelnie ezeknek az értékeknek. Tulajdonképpen nem is kompetenciák, hanem inkább egyfajta hitvallásnak tekintendők. Olyan kategóriák sorolandók ide, mint az etikai értékek, a biztonság és védelem, vagy a közszolgálati elkötelezettség.

A keretrendszer¹⁹ a továbbiakban a kompetenciákat három különböző, szakmai-, működési- és vezetőikompétencia-csoportokba sorolja.

A *szakmai kompetenciák* olyan általános személyiségjegyek, képességek, készségek, amelyek nem vámspecifikusak. Ide sorolható például a csapatmunka, a kommunikációs készség, a stresszkezelés, a konfliktusok megoldása, a döntéshozatal, vagy az időgazdálkodás.

A *működési kompetenciák* leginkább a vám- és pénzügyőri területen elvárt tudással, ismerettel kapcsolatos követelmények, az uniós vámkódex szabályrendszeréhez kötődnek.

¹⁵ KALOCSAI Kornél (2017): NAV 2.0. A megújulás stratégiai programja. (Előadás a Nemzeti Adókonferencián.) Elérhető: <http://konferenciak.advalorem.hu/uploads/files/09.29.%20Plen%C3%A1ris%20-%20Kalocsai%20Korn%C3%A9l,%20NAV.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 11. 27.)

¹⁶ SZABÓ Andrea (2016): Világméretű hálózat a vámszakmai felsőoktatás területén. In ZSÁMBOKINÉ FICS-KOVCSZKY Ágnes szerk.: *Válogatott tanulmányok a Vám- és Pénzügyőri Tanszék fennállásának 25. évfordulója alkalmából*. Budapest, NKE RK Vám- és Pénzügyőri Tanszék. 123.; Ilyen szervezet például az International Network of Customs University (INCU).

¹⁷ European Commission Taxation and Customs Union: CFW – Competency Framework. Elérhető: <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp> (Letöltés dátuma: 2017. 11. 06.)

¹⁸ MAGASVÁRI Adrienn (2016): „Pénzügyőrt keresünk... De milyen legyen?” Az EU vámügyi kompetencia-keretrendszere. *Magyar Rendészet*, 16. évf. 3. sz. 148.

¹⁹ SZABÓ Szilvia (2016): Competency management in the HR management of Public Service. *Hadtudományi Szemle*, 9. évf. 2. sz. 369. Elérhető: http://archiv.uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi_szemle/szamok/2016/2016_2/16_2_alt_szabosz.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 09. 27.)

A vezetői kompetenciák a vezetői felelősséggel bíró munkatársakra vonatkoznak,²⁰ ebbe a körbe tartozik például a változáskezelés, az innovációs készség, a stratégiai agilitás, a konfliktuskezelés, vagy a folyamatmenedzsment ismerete.²¹

4.1.2. A NAV 2.0 által elvárt értékek

A NAV 2.0 stratégiai programban a következő, a szervezet által legfontosabbnak tartott, a foglalkoztatottaktól elvárt, általuk betartandó értékeket fogalmazták meg: törvényesség, szakmaiság, elkötelezettség, feddhetetlenség, megbízhatóság.

4.1.2.1. A NAV egyéni teljesítményértékelési rendszerében alkalmazott kompetenciák

A szervezet kormánytisztviselői, illetve hivatásos állományú tagjaira vonatkozó teljesítményértékelés szabályait a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény és belső rendelkezés határozza meg. A közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet szabályai ugyanis a NAV kormánytisztviselőire és hivatásos állományú tagjaira nem terjednek ki [10/2013. Korm. r. 1. § (6) bekezdése]. A NAV egyéni teljesítményértékelésében a szakmai ismeretek meglétére, a kapcsolatteremtési képességre, a csapatmunkára és a hivatástudatra vonatkozó kompetenciákat értékelik.

4.1.2.2. A NAV Foglalkoztatási Szabályzatában meghatározott munkaköri kompetenciák

A szervezet munkatársainak besorolása a Foglalkoztatási Szabályzatban meghatározott munkaköröknek megfelelően történik. A Foglalkoztatási Szabályzat szerinti munkaköri adatlapok tartalmazzák a munkakör betöltéséhez szükséges 5 legmeghatározóbb kompetenciát. A hivatásos szolgálati jogviszonyban állók, illetve a kormánytisztviselők által betölthető munkakörök legjellemzőbb (leggyakrabban előírt) kompetenciái: kommunikációs készség, együttműködési készség, csapatmunka, pontosság, logikus gondolkodás. Leginkább a hivatásos szolgálati jogviszonyban állóktól elvárt a pszichés terhelhetőség és a konfliktuskezelés, valamint a határozott fellépés, a kormánytisztviselők által betölthető munkakörök esetében pedig többször jelenik meg követelményként a monotóniatűr és az önállóság.

²⁰ SZABÓ Szilvia (2016): Managerial Responsibility and Efficiency in Public Service (Competency-based Solutions). *Academic and Applied Research in Military and Public Management Science*, Vol. 15, No. 3. 273. Elérhető: www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/aarms-2016-3-07-szabo.original.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 09. 27.)

²¹ European Commission Taxation and Customs Union: *i. m.*

Amint az előbbiek alapján látható, a NAV működésében több humánfunkció kapcsán is megjelennek a kompetenciák. A kompetencia mint rendezőelv alkalmazása számos humánfunkció alapját jelenti. Az alapok azonban nem egységesek (egyes humánfunkciók esetében más és más kompetenciákat várnak el), nincs meghatározva a kompetenciák tartalma, nincsenek definiálva, nem alkotnak rendszert, nem épülnek egymásra, és kizárólag az alkalmassági vizsgálatok kapcsán mérik ezeket. A kompetenciamentedzsment-rendszer működéséhez, a kompetencialapon szervezett humánfolyamatokhoz azonban közös alapok kellene, amelyeknek megteremtésében sokat segíthet az egységes közszolgálati alapkompentencia-rendszer kidolgozása, amely megfelelően támogatja a tudatos és a személyi állomány képességeit figyelembe vevő, stratégiai alapú integrált emberierőforrás-gazdálkodást.

4.2. A NAV vezetőivel felvett interjúk eredménye

Ahogy már említettem, a NAV speciális jellegéből adódóan kormánytisztviselőket és hivatásos szolgálati jogviszonyban állókat egyaránt foglalkoztat. Az egységes közszolgálati alapkompentenciák és specifikus rendészeti alapkompentenciák meghatározása szempontjából ezért fontos volt, hogy a vezetői interjúkban hivatásos szolgálati jogviszonyban álló vezetők és kormánytisztviselői jogviszonyban álló vezetők is részt vegyenek, illetve olyan vezetőket kérdezzek meg, akik kapcsolatban állnak mindkét jogviszonyba tartozó munkatársakkal.

Ennek megfelelően az interjúban részt vett 4 fő hivatásos állományú, és 2 fő kormánytisztviselői jogviszonyba tartozó vezető. A NAV kétszintű struktúrában működő szerv (központi irányítás és területi szervek), a központi szintet képviselve 4 fő vezetővel, a területi szintről pedig 2 fő vezetővel készült interjú. A hatóság tevékenységében három szakterület tölt be jelentős szerepet, az adóigazgatási, a vám- és pénzügyőri, illetve a bünyügyi szakterület. A mintából 1 fő az adóigazgatási szakterületet, 1 fő a bünyügyi szakterületet, 1 fő a vám- és pénzügyőri szakterületet képviselte, illetve 3 fő vezető olyan funkcionális területen dolgozik, amely mindhárom szakterület munkatársaival szoros kapcsolatban áll. Az interjúalanyok mindegyike több mint 15 éve a NAV-nál, illetve jogelőd szerveinél dolgozik, és mindannyian legalább 10 éve vezetői munkakört töltenek be. Többen közülük külföldi szakterületeken és más-más vezetői pozícióban is dolgoztak már karrierjük során.

A NAV vezetőivel készített interjúk közben az alábbi, pályakezdőkkel szemben elvárt kompetenciák merültek fel:

- elkötelezettség, elhivatottság
- tisztesség, becsület, feddhetetlenség
- precizitás, pontosság
- szabálykövetés
- magabiztosság, határozottság
- együttműködési készség
- kommunikációs készség

- problémamegoldó képesség
- nyelvtudás

Amit szakterülettől és szervezeti szinttől függetlenül minden vezető kiemelten fontosnak tartott, az az, hogy a pályakezdők hivatástudattal bírjanak, azért akarjanak ennél a szervezetnél dolgozni, mert ezt tekintik életcélnak, élethivatásnak. Többen is követelményként fogalmazták meg, hogy a pályakezdőknek tisztességesen és becsületesen kell ellátniuk a feladataikat és feddhetetlennek kell lenniük.

„A közigazgatási, rendvédelmi szakemberek – sajnós, előforduló – etikátlansága, korrumpálhatósága az adómorál szintjének növelése ellen hat. Ezért rendkívül fontos e személyi kör szemléletének alakítása, amire az integritás-menedzsment szolgál.”²² „Úgy tűnik, hogy felnőttkorban (különösen a vállalkozók körében) már nagyon nehezen változtathatók meg a közteherviseléssel kapcsolatos attitűdök, ezért célszerű a fiatalok felé fordulni ezekkel az üzenetekkel.”²³

A válaszadók szerint annak, aki ebben a szervezetben szeretne dolgozni, szabálykövetőnek is kell lennie, amely alatt értik a szervezetrendszer, a rend és a hierarchia elfogadását is. Mind az írásbeli, mind a szóbeli kommunikáció elengedhetetlenül szükséges a NAV munkatársai számára, hiszen a feladatainak ellátása ezt minden szinten megköveteli. Ezzel párhuzamosan érthető az is, hogy az együttműködési készség hangsúlyt kapott a válaszokban, hiszen a szolgáltató, ügyfélbarát adó- és vámhatóság ezt megköveteli.

Meglepő volt, hogy a határozottságot és magabiztosságot is elvárják a válaszadó vezetők a kormánytisztviselőktől, és a hivatásos állományú pénzügyőröktől egyaránt. Ez jelenti a szabályok pontos ismeretét, a helyzetfelismerést, hiszen ez adhat alapot a magabiztossághoz és ennek birtokában képesek a munkatársak határozottan fellépni.

Az ismeretek tekintetében a nyelvtudás szükségességét szinte valamennyi interjúalany kiemelte, leginkább az angol nyelvismeretet várják el a vezetők a pályakezdőktől.

Ahogy arról már korábban szó volt, a NAV személyi állománya és feladatrendszere is nagyon összetett. Ez azt jelenti, hogy az említett alapkompenciák minden szakterületen fontosak, csak nem ugyanolyan mértékben. Illetve vannak olyan feladatkörök, amelyek más, speciális kompetenciák meglétét is elvárják.

Az adóigazgatási területen leginkább az irodai munkavégzés a jellemző, legtöbb esetben kormánytisztviselők dolgoznak itt, akik sokkal konzolidáltabb ügyféli körrel találkoznak. Ezen a területen az ügyfelekkel való kapcsolattartás miatt fontos elvárás az empátia és a tolerancia, illetve az adóigazgatási szakterületen ellátandó feladatok sokszor megkövetelik a monotónia-tűrőképesség meglétét is.

²² SUBA László (2017): Az adózói magatartás alakításának kommunikációs lehetőségei. In CZENE-POLGÁR Viktória – ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY Ágnes szerk.: *Mérföldkövek az adó- és vámigazgatás történetéből: Válogatott tanulmányok az évfordulók tükrében*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata. 246.

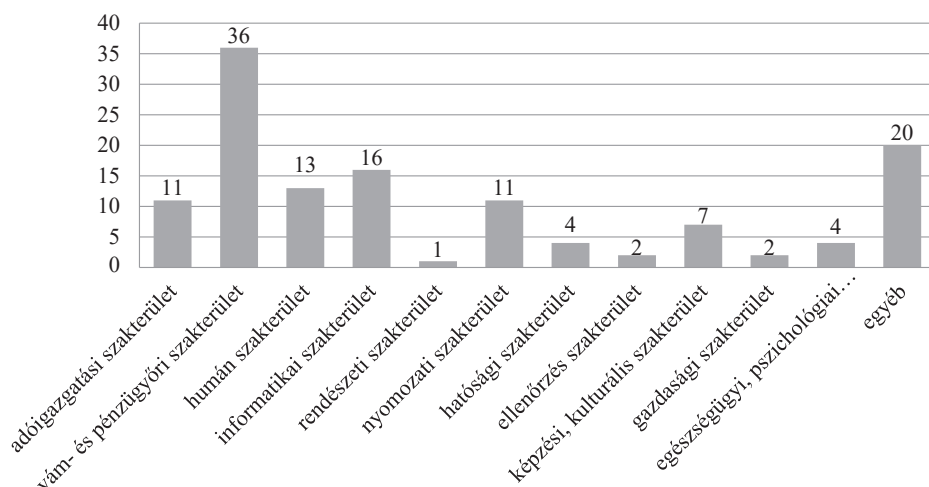
²³ SUBA László (2016): Tax moral – tax authority – communication. *Hadtudományi Szemle*, 9. évf. 2. sz. 350.

Ezzel ellentétben a *rendészeti, bűnügyi vagy vámigazgatási területen* szolgálatot teljesítő pénzügyőrök esetében a legfontosabb kompetencia a határozottság és a magabiztosság, illetve a döntésképeség. Az egyenruhásokkal szemben az is elvárt, hogy mind pszichésen, mind fizikálisan terhelhetőek legyenek, megfelelő önkontrollal és stressztűrő képességgel rendelkezzenek.

4.3. A NAV-ban végzett kérdőíves adatgyűjtés eredménye

Az alapkompentencia-kutatás keretében az online kérdőívet a NAV 170 fős mintájából 133 fő töltötte ki, 41 fő nő és 92 fő férfi. A szervezetben a vezetői munkakörök a következők: főigazgató, szakfőigazgató, főigazgató-helyettes, igazgató, igazgató-helyettes, főosztályvezető, főosztályvezető-helyettes, osztályvezető. A kérdőívet kitöltők 76%-a ezekben a munkakörökben dolgozó vezető, 24%-a pedig ügynevezett irányítói feladatokat ellátó (például: osztályvezető-helyettes, ellenőrzési vezető, járőrvezető).

A felmérésben részt vevők szakterületi megoszlását az alábbi ábra szemlélteti.



2. ábra • A NAV-válaszadók szakterület szerinti megoszlása

(Forrás: KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-0001 azonosító jelű, A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása című projekt keretében végzett alapkompentencia-kutatás alapján, saját szerkesztés)

A kérdőívben szereplő kompetenciákat (19 elem – közszolgálati alapkompentenciákra vonatkozó javaslat), illetve ezek viselkedési jegyeit (94 elem) az alapkompentencia-kutatócsoport szakértői állították össze, figyelembe véve a szervezetekben eddig megjelenő kompetenciákat, a korábbi közigazgatási-rendészeti, egyes kompetenciák meghatározására

irányuló kutatások eredményeit, illetve a szakértők által felvett félig strukturált vezetői interjúkban megjelenő elvárásokat.

A közszolgálati alapkompenciák listája a következő kompetenciákat tartalmazta: önfejlesztési készség, szabálytudat – fegyelmezettség, rugalmasság –, alkalmazkodóképesség, döntési képesség, együttműködési készség, felelősségvállalás, problémamegoldó képesség, konfliktuskezelés, kommunikációs készség, önbizalom – magabiztosság, önállóság, önkontroll képessége, pszichés terhelhetőség, empátia, minőségre törekvés, teljesítményorientáció, szervezőkészség, kreativitás, helyzetfelismerés –, lényeglátás.²⁴

A kérdőíves adatgyűjtés során a válaszadóknak meg kellett jelölniük – többek között – azt az 5 kompetenciát, amelyet elengedhetetlennek tartanak ahhoz, hogy a pályakezdő hatékonyan tudja ellátni a feladatait a NAV-ban, illetve azt az 5 kompetenciát is, amelynek megléte legkevésbé szükséges a hatékony munkavégzéshez. Ezen szempontok mentén a NAV válaszadói a kérdőívben szereplő 19 közszolgálati alapkompencia közül – a válaszgyakoriság alapján – az alábbi 10 kompetenciát ítélték a legfontosabbnak.

1. táblázat • Legfontosabb alapkompenciák a NAV-szervek vezetői szerint
(Forrás: KÖFOP-2.1.5–VEKOP-16-2016-0001 azonosító jelű, A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása című projekt keretében végzett alapkompencia-kutatás alapján, saját szerkesztés)

| A kompetencia megnevezése alapján | A viselkedési jegyek alapján |
|---------------------------------------|-------------------------------|
| <i>helyzetfelismerés, lényeglátás</i> | szabálytudat, fegyelmezettség |
| <i>problémamegoldó képesség</i> | minőségre törekvés |
| szabálytudat, fegyelmezettség | felelősségvállalás |
| <i>együttműködési készség</i> | döntési képesség |
| döntési képesség | <i>önkontroll képessége</i> |
| felelősségvállalás | kommunikációs készség |
| pszichés terhelhetőség | <i>teljesítményorientáció</i> |
| önállóság | pszichés terhelhetőség |
| minőségre törekvés | önállóság |
| kommunikációs készség | <i>önfejlesztési készség</i> |

Összevetve a szervezetben fontosnak tartott, definíciók nélküli kompetenciák fontossági sorrendjét a viselkedési jegyek alapján felállított kompetencia-sorrenddel, azt tapasztalhatjuk, hogy a NAV-válaszadók szerint a legfontosabb kompetenciák között újak is megjelennek. Megjelenik például az önkontroll képessége, a teljesítményorientáció és az önfejlesztési készség is. A kérdőívet kitöltők a viselkedési jegyek alapján viszont kevésbé tartják

²⁴ MALÉT-SZABÓ Erika et al. (2017): Rendőri alapkompenciák az egyes közszolgálati alapkompenciák tükrében. *Rendőrségi Szemle*, 1. évf. 1. sz. 44–45.

a pályakezdőktől elvártak a helyzetfelismerés, a lényeglátás, az együttműködés, illetve a problémamegoldó készség kompetenciákat.

Mindez arra enged következtetni, hogy egyes kompetenciákat eltérően értékelték a válaszadók a definíciók nélküli kérdések és a viselkedési jegyeket tartalmazó kérdések alapján. Azaz e kompetenciák tartalmát nem megfelelően fedik le az előzetesen meghatározott viselkedési jegyek.

4.4. A NAV-specifikus fókuszcsoporthoz tartozó eredmények

A fókuszcsoporthoz 6 vezető vett részt a NAV részéről. Hárman az adószakmai vonalat, ketten a vám- és pénzügyőri szakterületet képviselték, egy fő pedig a bünyügyi szakmai ág delegáltjaként vett részt az irányított munkában.

A csoportmunka legfontosabb eredményei:

- 10 kompetencia egyszerű és letisztult definíciója;
- a viselkedési jegyek pontosítása, logikai sorrendjének a magartatás, a tevékenység, és a munkavégzés folyamatához igazítása;
- új kompetencia beépítése és definiálása (konfliktuskezelés);
- a pszichés terhelhetőség kapcsán pedig a monotóniatűrés mint új viselkedési jegy meghatározása.

A kutatás alapvetően az egységes közszolgálati alapkompentenciák meghatározását célozta. A kompetenciaelvárásokkal kapcsolatos korábbi nemzetközi gyakorlatok (az EU vámjogkompetencia-keretrendszere), és a NAV szervezeti tapasztalatainak feltárása segítette az empirikus vizsgálat kereteinek kijelölését, a kutatás előkészítését. A NAV vezetőivel felvett interjúk eredményei (természetesen más rendészeti és közigazgatási szerveknél végzett felméréssel egyetemben) megalapozták a kérdőíves adatgyűjtés szempontrendszerét, ezekre építve határozta meg a kutatócsoport a kérdőívben szereplő 19 kompetenciát. A kérdőíves adatfelvételt követően a kompetencialistát szűkítették, és egyes kompetenciamegnevezések, illetve viselkedési jegyek vonatkozásában kijavították. A fókuszcsoporthoz már csak az eléjük tárt 10 alapkompentenciára szűkített listával kellett dolgozni. Végül, a fókuszcsoporthoz munkájának eredményeképpen megszületett egy 12 elemből álló, a kompetenciák definícióját és a hozzájuk kapcsolódó viselkedési jegyeket is tartalmazó jegyzék.²⁵

5. KONKLÚZIÓ

Összegezve a fentieket, meglepő volt számomra, hogy mindkét jogviszony esetében ugyanazon kompetenciákat tartották fontosnak a vezetők. Mind a pénzügyőr, mind a „civil”

²⁵ Lásd bővebben: MALÉTSZABÓ et al. (2017): *i. m.* 14–73.

vezetők kiemelték, hogy leginkább olyan munkatársakra van szükségük, akik elkötelezettek, elhivatottak, hivatástudattal bírnak. Olyan pályakezdőkkel szeretnének dolgozni, akik tisztességesek, becsületesek, fegyelmezettek és szabálykövetők, de képesek precízen és pontosan dolgozni, illetve jól is kommunikálnak. Ennek alapja pedig kétség kívül a megfelelő tudás és szakértelem, valamint az ezek elengedhetlenségébe vetett szilárd hit.²⁶ Ezek a jellemző kompetenciák jórészt a kérdőívekből is visszacsengtek.

Vajon készen állnak-e erre, vajon megfelelnek-e az elvárásoknak „*ezek a mai fiatalok...*”? Hiszen ők már az Y, sőt a Z generáció tagjai, eltérő szemlélet- és gondolkodásmóddal rendelkeznek. A digitális kor gyermekei, akik hozzászoktak a rugalmassághoz, okosak, kreatívak, jó a problémamegoldó képességük, viszont az érzelmi intelligencia, elsősorban az önkontroll, illetve a konfliktuskezelés, az együttműködés, a szabálykövetés nem erős oldaluk. Identitásuk alapjait egészen más komponensek szolgáltatják, és eltérő módon is működtetik azt.²⁷

Bár a következő Szókratész-idézet²⁸ arra utal, hogy a fiatalokkal mindig is baj volt, azért nem árt, ha a közszolgálati szervezetek felismerik a generációs különbségeket, és hatékony működésük biztosítása érdekében emberierőforrás-gazdálkodásukat, stratégiájukat is ennek megfelelően alakítják, változtatják.

„*Fiatalságunk [...] rosszul nevelt, fittyet hány a tekintélyre és semmiféle tiszteletet nem támaszt az idősek iránt. Manapság fiaink [...] nem állnak fel, amikor a helyiségbe belép egy idős ember, feleselnek a szüleikkel [...] ahelyett, hogy dolgoznának. Egyszerűen kiállhatatlanok.*”

²⁶ BALASSA Bence (2016): Consensus sapientium, avagy a hanyatlás szimptomái. *Polgári Szemle*, 12. évf. 1–3. sz. 161.

²⁷ BALASSA Bence (2017): Egy dicstelen történet. *Polgári Szemle*, 13. évf. 1–3. sz. 203.

²⁸ THUMA Orsolya (2016): Generációs különbségek a munka és az iskola világában. In FENYVESI Éva – VÁGÁNY Judit szerk.: *Korkép. XXI. századi kihívások*. Budapest, BGE. 213.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BALASSA Bence (2016): Consensus sapientium, avagy a hanyatlás szimptómái. *Polgári Szemle*, 12. évf. 1–3. sz.
2. BALASSA Bence (2017): Egy dicstelen történet. *Polgári Szemle*, 13. évf. 1–3. sz.
3. ERDŐS Ákos (2015): Gyógyszerrendészet – egy speciális feladat kihívásai. In SZABÓ Andrea – ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSZKY Ágnes szerk.: *Az adó- és vámszolgáltatások aktuális kihívásai*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság.
4. HAZAFI Zoltán (2016): A közigazgatás létszáma a személyzetpolitika szemszögéből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. sz. 92–105.
5. HAZAFI Zoltán (2015): Néhány gondolat a közigazgatás munkaerő-piaci versenyképességéről. In HR Megoldások a XXI. században – nemzetközi kitekintéssel – fókuszban a közszféra és a magánszféra című szakmai-tudományos konferencia. *Hadtudomány*, 25. évf. elektronikus ksz. Elérhető: http://mhtt.eu/hadtudomany/2015/2015_elektronikus_kulonszam/4_HAZAFI_ZOLTAN.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 11. 28.)
6. HAZAFI Zoltán (2017): A stratégiai munkaerő-tervezés és a HRM-fejlesztés szerepe a versenyképes közszolgálat utánpótlásának biztosításában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 48–83.
7. KAISER Tamás szerk. (2017): *Jó Állam Jelentés 2017*. Budapest, Dialóg Campus. Elérhető: <https://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentes-2017> (Letöltés dátuma: 2017. 11. 27.)
8. KALOCSAI Kornél (2017): *NAV 2.0. A megújulás stratégiai programja*. (Előadás a Nemzeti Adókonkultáció. konferencián.) Elérhető: <http://konferenciak.advalorem.hu/uploads/files/09.29.%20Plen%C3%A1ris%20-%20Kalocsai%20Korn%C3%A9l,%20NAV.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 11. 27.)
9. KRAUSS Ferenc Gábor (2016): *A civil közigazgatás bérrendszerének megújulása és fenntarthatósága*. Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara Gazdasági Szolgáltatások Tagozat, XX. Tanácsadó Osztály.
10. MAGASVÁRI Adrienn (2016): „Pénzügyőrt keresünk... De milyen legyen?” Az EU vámügyi kompetencia-keretrendszere. *Magyar Rendészet*, 16. évf. 3. sz. 145–153.
11. MAGASVÁRI Adrienn (2016): Szervezeti integráció stratégiai szemszögéből. In KERESZTES Gábor szerk.: *Tavaszi Szél 2016 – Spring Wind 2016 Tanulmánykötet*. 3. kötet. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége.
12. MALÉT-SZABÓ Erika – HEGYI Hella – HEGEDŰS Judit – SZELES Erika – IVASKEVICS Krisztián (2017): Rendőri alapkompenciák az egyes közszolgálati alapkompenciák tükrében. *Rendőrségi Szemle*, 1. évf. 1. sz.
13. SUBA László (2016): Tax moral – tax authority – communication, *Hadtudományi Szemle*, 9. évf. 2. sz.
14. SUBA László (2017): Az adózói magatartás alakításának kommunikációs lehetőségei. In CZENE-POLGÁR Viktória – ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSZKY Ágnes szerk.: *Mérföldkövek az adó- és vámigazgatás történetéből: Válogatott tanulmányok az évfordulók tükrében*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata.

15. SZABÓ Andrea (2016): Egy új „státusú” központi hivatal rendvédelmi feladatai. In DEÁK József – GAÁL Gyula – SALLAI János szerk.: *A toll sokszor erősebb, mint a kard: rendészettudományi tanulmányok Prof. Dr. Fórizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, NKE.
16. SZABÓ Andrea (2016): Világmeretű hálózat a vámszakmai felsőoktatás területén. In ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY Ágnes szerk.: *Válogatott tanulmányok a Vám- és Pénzügyőri Tanszék fennállásának 25. évfordulója alkalmából*. Budapest, NKE RK Vám- és Pénzügyőri Tanszék.
17. SZABÓ Szilvia (2016): Competency management in the HR management of Public Service. *Hadtudományi Szemle*, 9. évf. 2. sz. 369. Elérhető: http://archiv.uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi_szemle/szamok/2016/2016_2/16_2_alt_szabosz.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 09. 27.)
18. SZABÓ Szilvia (2016): Managerial Responsibility and Efficiency in Public Service (Competency-based Solutions). *Academic and Applied Research in Military and Public Management Science*, Vol. 15, No. 3. 273. Elérhető: www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/aarms-2016-3-07-szabo.original.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 09. 27.)
19. SZABÓ Szilvia – BIBA Sándor (2015): A munkáltatói márka szerepe a közszolgáltatásban, különös tekintettel az y-z generációra. *Munkaügyi Szemle*, 6. sz. Elérhető: www.munkaugyiszemle.hu/sites/default/files/elfizetes/02961506.pdf. 17. (Letöltés dátuma: 2017. 09. 27.)
20. SZAKÁCS Gábor (2014): Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgáltatásban. In *Közszolgálati Humán Tükör 2013 (Ágazati összefoglaló tanulmány)*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
21. THUMA Orsolya (2016): Generációs különbségek a munka és az iskola világában. In FENYVESI Éva – VÁGÁNY Judit szerk.: *Korkép. XXI. századi kihívások*. Budapest, BGE.

Egyéb források

1. EUPAN survey: *Managing a diverse public administration and effectively responding to the needs of a more diverse workforce*, (2015). Elérhető: [www.eupan.eu/files/repository/20160219150114_Survey_-_Managing_a_diverse_public_administration_\(Final_Version\)_-_EUPAN_-_Luxembourgish_Presidency_2015.pdf](http://www.eupan.eu/files/repository/20160219150114_Survey_-_Managing_a_diverse_public_administration_(Final_Version)_-_EUPAN_-_Luxembourgish_Presidency_2015.pdf) (Letöltés dátuma: 2017. 09. 27.)
2. European Commission Taxation and Customs Union: *CFW – Competency Framework*. Elérhető: <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp> (Letöltés dátuma: 2017. 11. 06.)
3. *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. (2015). Elérhető: www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 11. 27.)

Magasvári Adrienn okleveles közigazgatási menedzser, a Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Vám- és Pénzügyőri Tanszékének tanára, illetve a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktorandusz hallgatója. Tizenhét éve dolgozik a községi szolgálatban, illetve ennek részeként a rendészeti igazgatásban, ahol emberierőforrás-gazdálkodási, stratégiai, illetve képzési és fejlesztési területen szerzett vezetői tapasztalatot. Kutatását az emberierőforrás-gazdálkodás területén folytatja, kiemelten foglalkozik a községi szolgálati életpálya és az utánpótlás-menedzsment kérdéskörével.

Szabolcs Mátyás

THE RULES OF SPATIAL ILLUSTRATION OF CRIME IN INTERNAL POLICE REGULATIONS¹

Szabolcs Mátyás, PhD, Police Major, Assistant Professor, National University of Public Service, matyas.szabolcs@uni-nke.hu

The current study plans to examine the presence and regulation of spatial illustration of crime within the internal standards of the police. It examines item by item all the standards, even those which marginally deal with the spatial illustration of crime. After examining the internal standards of the police, the author drafts specific recommendations regarding the way of the best regulation of these questions. It also introduces the practice of crime mapping of several European countries by which we can compare the national and foreign systems from several aspects.

KEYWORDS:

cartography, crime mapping, criminal geography, law, law enforcement

¹ The work was created in commission of the National University of Public Service under the priority project PACSDOP-2.1.2-CCHOP-15-2016-00001 entitled “Public Service Development Establishing Good Governance” in the István Egyed Postdoctoral Program.

1. INTRODUCTION

Probably a lot of people would pose the question while reading this study why we have to deal with the legal regulation of an almost unknown area (crime mapping). The answer is very simple. The spatial illustration of crime has received a bigger role but the national regulation has not been made and it has not followed the international trends present in the field of police science at the same pace.² There is no comprehensive legal standard which would regulate the mapping work of home affairs organisations. Beyond that we must note that the national legal regulation is not only insufficient and diffuse but the spatial illustration of crime and its application in practice, with the exception of a few areas, practically do not exist. It does not operate despite the fact that the Robotzsaru NEO mapping sub-system would provide a unique possibility for that. The primary target of the present study is to summarize and introduce the current standards, highlighting the strengths and weaknesses of the current regulation. Following that, it would come up with proposals for the national system, which would modify the current legal regulations.

2. THE RULES OF SPATIAL ILLUSTRATION OF CRIME IN INTERNAL POLICE REGULATIONS

In the chapter below, I would like to introduce in chronological order those most significant current internal police regulations which regulate the cartographic display and, even if only superficially, mention the necessity of the spatial illustration of crime.

2.1. The 11/1998 (IV. 23.) National Police Headquarters (hereinafter NPHQ) instruction on the publishing of the Troop Service Regulation of the Police of Hungary

The year of the publication of NPHQ instruction is 1998, thus the notion of digital map does not appear here. The instruction uses the notion of “map” in a general sense or mostly optionally (e.g. on the “map” or “sketch”, on the “Sketch”, “work map”, “map or observation sketch”, “event diary and registry map”). The map is meant mainly as a traditional printed map or sometimes a map which is drawn by hand. In our case neither point of the instruction bears any relevance. In case of the instruction, I feel that it is a defect that it does not explain the above notions. These expressions are not known in cartography and in my opinion it would be important to describe the definitions precisely.

² ERDŐSI Sándor (2002a): Feljegyzés a bűnözési térképről. *Kriminálstatisztikai Értesítő*, No. 36; ERDŐSI Sándor (2002b): Régi-új javaslatok a bűnözés méréséhez. *Belügyi Szemle*, Vol. 50, No. 4.

2.2. The 4/2005 (II. 4.) NPHQ Public Security Main Directorate measure on the regulation of the defensive map supply of the police

The standard was published more than a decade ago though it can be considered modern since it mentions the digital maps in addition to the analogue ones. The standard cannot really be connected to everyday police work since it primarily deals with the defensive cartographic material supply of the police, as well as the map procurement of the given period.

2.3. The 31/2010 (OT 17.) NPHQ instruction on the maps to be applied during tasks to be solved by police troop force

This NPHQ instruction primarily regulates the integrated map usage of the police force, the evolvement of the integrated map usage of the police force, the formation of map supplies and the rule of application. This instruction is only a couple of years old, still it only mentions the paper-based maps. It regulates several questions which would not emerge in case of digital maps. (E.g. How many maps are needed for a given police unit? How to store the maps so that they would not get damaged? Where to acquire the new maps from when they run out? etc.) In connection to the instruction, I would point out a suggestion that the possibility of using a digital map should be put in the text of the standard. Of course digital maps could not push out the “analogue” maps, though it is important to establish the possibility to use digital maps by all means, even on the level of internal standards. Based on the above, I feel it necessary to stress that in addition to storing the paper-based maps, the storage of digital maps should be introduced, as well; this way we can reduce the number of paper-based maps and the above mentioned problems could be practically sorted out totally.

2.4. The 18/2011 (IX. 23.) NPHQ instruction on the unified and obligatory use, legitimacy order, data protection, as well as the system development regulations of the Robotzsaru integrated management and case processing electronic file-handling system

We could safely assume that the 18/2011 NPHQ instruction on the Robotzsaru program contains several significant information concerning the legal regulation of the electronic cartography of the police. Our assumption would not be unfounded since the Robotzsaru NEO system contains among others the cartographic sub-system which shows the places where the geocoded crimes are committed on a map.³ Unfortunately we experienced that

³ MÁTYÁS Szabolcs (2017a): A térinformatika a hazai rendvédelmi szervek gyakorlatában. In BALÁZS Boglárka ed.: *Az elmélet és a gyakorlat találkozása a térinformatikában VIII.* Debreceni Egyetemi Kiadó; MÁTYÁS Szabolcs (2017b): A térinformatika rendészettudományi alkalmazásának lehetőségei.

the above mentioned instruction practically does not involve any relevant information that would be connected to cartography or GIS.⁴ The instruction uses the term “work map”, already known from other internal standards, in several places. It defines that in the Robotzsaru system a “work map” must be kept, though we did not find a definition or instruction for the term of work map and for the method of how to keep it. Article 21 mentions that under the “Search” menu entry it is possible to run further searches, lists and statistics, among others, a “cartographic sub-system”. Article 31 of the order lists which of the criminal data is considered relevant during the criminal application of the Robotzsaru system. During which, in Article “k” it mentions that “the GEO code of crimes committed in Hungary which can be connected to a place” are considered relevant data. In a few articles below (Article 42), in connection with the criminal application of the Robotzsaru system, the GEO codes of Hungarian sites are also mentioned among the relevant data. We can sum up by saying that from a cartographic point of view, the internal standard cannot be considered informative at all because the person who created the standard has forgotten about several important things.⁵

Naturally, we cannot expect from an internal standard which regulates a computer work program to give attention to all the details. The detailed description and the practical guide in case of most programs is the user manual. In case of the Robotzsaru program, it is the Robotzsaru – NEO Electronic File-handling System, the File-handling System User Manual of the Hungarian Police. I have had great expectations about the user manual of the system. My great expectation was followed by a huge disappointment because the cartographic sub-system is not mentioned in it at all. The question can arise if neither the standard regulating the application of the program, nor the manual introducing its operation deal with the area, then how the workers of the police force can learn the use of the sub-system and how they can get information about its existence.

2.5. The 57/2013 (XII. 21.) NPHQ instruction on the unified operation of the activity-control centres established for the undertaking of general police work, duty centres of certain police organisations, as well as the centres receiving emergency calls

One of the latest NPHQ instructions, which even if indirectly, but they are connected to the spatiality of crime. In connection with that, we can safely say that we do not lag behind the police practice of developed countries. The instruction regulates among others the services of those service vehicles which are equipped with a GPS and are monitored by

In BODA József – FELKAI László – PATYI András eds.: *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus.

⁴ BIHONNÉ KIRÁLY Edit (2014): *Robotzsaru – NEO Elektronikus Iratkezelő Rendszer. A Magyar Rendőrség iratkezelő rendszerének felhasználói kézikönyve*. Nyíregyháza.

⁵ More details in SÜTŐ Ákos (2016): *Robotzsaru (NEO) Integrált ügyviteli és ügyfeldolgozó rendszer információvédelmi lehetőségei. Hadtudományi Szemle*, Vol. 9, No. 2.

the duty leaders (main person on duty, duty officer) of the activity-control centres, the execution of the instruction and the operation of the tools and systems. In the activity-control centres (from now on ACC) people can follow on the monitor and digital map the actual state (NOVA-TIR map). They can see which vehicle can be called, as well as they can trace on a daily basis the status of those in service. The creator of the standard, for example, names geocoding which is a key notion in case of digital maps. The geographical location with coordinates is the basis on which later digital maps can be created. Despite the several virtues of the system and the instruction, we can state a defect which is the fact that it only composes instructions related to the current state, although knowing the past state would greatly help the current public order and criminal situation mapping or prediction (see predictive policing).

The 57/2013 NPHQ instruction was modified with the 5/2015 (IV.16.) NPHQ instruction. The modification was for the better of the instruction since a lot of new concepts and work processes appeared in it. The renewed 57/2013 NPHQ instruction in my opinion meets the highest expectations and by applying the system, the technical facilities of the Hungarian Police matches the most developed police forces of the world. There is one deficiency though which has been mentioned above that even the modified instruction deals exclusively with the real time activities which shows the momentary situation but does not show the analysis of past infringements and the future-related predictions connected to them. This is definitely a deficiency because it would serve with relevant information for the ACC, e.g. knowing the places of the infringements which happened during the previous few duties. If geocoding of the infringements happened, it would be a big step forward to use a predictive software in terms of the data of the previous few weeks and thus we could render it probable the places of the crimes to be committed in the future. The technical conditions are given – the places of infringements are geocoded – so with relatively little time spent, we could provide significantly more information for the public order and criminal force.

2.6. The 13/2014 (V. 16.) NPHQ instruction on the execution of police work connected to infringements related to prostitution, as well as the handling of trafficking

The NPHQ instruction above connected to the up-to-date register of the protected areas designated for prostitutes also uses the expression “work map”. We are facing a fresh standard though the standard creator did not mention the digital representation/map. As I see it, the use of a digital map would be extremely useful in this case since the cartographic display of actual infringements connected to prostitution could help localize the problem and the successful operation (e.g. hot spot analysis). In our case the NPHQ instruction does not provide any worthy information.

2.7. *The 26/2015 (XII. 9.) NPHQ instruction on the district commissioner regulation*

The instruction deals with the question of maps at two places. In Article 74 and 75 of Chapter VI the creator of the standard mentions the operational district map necessary to undertake the district commissioner service in Article 74 while in Article 75 it mentions what the district commissioner operation map needs to contain. In our case Article 75 a. can be considered relevant based on which “*The district commissioner operation map contains a) the headquarters of the district commissioner, the borders of the operation area of the district commissioner and the map draft of the settlement belongs to that as well as the map of those settlements which have touristic importance or of other importance done in the Robotzsaru NEO system.*” So it means that the GIS application offered by Robotzsaru NEO appears here.

The creator of the standard is taciturn because we do not know what kind of map exactly it is, neither what kind of obligatory elements are needed to be included in the map.

2.8. *The 13/2017 (III. 24.) NPHQ instruction on the patrol and guard service regulation*

The text of the standard has gone through significant modification compared to the earlier 22/1997 NPHQ instruction, thus it fully meets today’s expectations. In terms of the maps necessary to complete duty tasks, it appears all the time that the necessary maps should be available via computer system, as well.

On the basis of the internal police regulations reviewed above, we can state that certain standards need to be actualized since they do not meet today’s expectations in every aspect. But we happily acknowledge that in terms of the newer standards, it is clear that the Hungarian police keep up with the technical development and we can state without exaggeration that certain areas would stand their grounds at even the most developed police forces of the world.

3. PRACTICAL QUESTIONS OF THE REGULATION OF THE AREA

Among the recommendations for the practical aspect, we should begin with defining precisely what we mean by crime map.⁶ Unfortunately, in the last few decades no such definition has been created. It is a sad thing to acknowledge that the definition existed even in the service regulation issued for the police force in 1948. It does not only include a definition but also gives directions connected to the content elements to be displayed on the maps (Article c. of 1032). We can state that the regulation was quite ahead of its time

⁶ PÖDÖR Andrea (2015): Usability Study on Different Visualisation Methods of Crime Maps. *International Journal of Geoinformatics*, Vol. 11, No. 4. 15–22.

and the internal standards which were created since then are lagging behind in several cases even compared to the service regulations of 1948.

The primary target of my study is to reveal the deficiencies of the internal standards and if I find one, then draw up genuine proposals in connection with the digital map application of law enforcement organisations. As I have mentioned before I have discovered several deficiencies and thus I would like to draw up the following recommendations:

1. An NPHQ instruction is needed to regulate in details the conditions of the application of digital maps and the level of their applications etc.
2. In the instruction I suggest defining the following concepts connected to cartography and digital mapping such as accident point map, crime mapping, digital map, surveillance sketch, hot spot, cold spot, geographical coordinate, geocoding, work map, registry map, cartographic sub-system.
3. I suggest supplementing the user manual of Robotzsaru NEO with information on the cartographic sub-system.
4. I suggest organising a training for the police staff where they get to know the criminalistic possibilities of crime mapping.
5. I deem it necessary to familiarize the Robotzsaru NEO cartographic sub-system with the police staff through distant learning (e.g. by sending a few pages of electronic education material).
6. By involving IT specialists, it is recommended for heads of department and staff of higher ranks and for police leaders involved in criminal work to get to know crime analysis possibilities offered by GIS.
7. A constant monitoring of the newly introduced cartographic applications of the law enforcement agencies of developed countries.
8. In order to get to learn the law enforcement GIS necessary for practical work, it is recommended to have these kinds of skills written down in the job description.
9. As a technical recommendation and not as a legal one, I suggest the continuous development of NOVA-TIR map and Robotzsaru NEO map by supplementing them with the above mentioned efficiencies.

4. THE EU PRACTICE OF CRIME MAPPING

In order to learn more about the EU police practice of crime mapping I gathered data and information from four sources (CEPOL, embassies, police diplomats from Brussels, IPA). Useful replies were received from only ten countries (Greece, Sweden, Poland, France, Germany, the Czech Republic, Italy, Switzerland, Austria, Latvia). I would like to mention just for curiosity that there were several countries from where I received three replies while from others I did not receive any. The English-written questionnaire was made up of eight questions. While drafting the questions, I tried to make them as short and compact as possible, so that the chance would be little for a non-native English speaker to

misunderstand the question. I also considered it important that the answers could be given in a simple way, so that people would not turn down the answers because of their lengths.

After evaluating the answers, we can make the following conclusions:

In Question 1 (Do you have in your country a standard computer system everyone working in the law enforcement sector can use in their daily work?) I wanted to find out whether police forces of other countries have a similar, nationally accessible computer system to the Hungarian Robotzsaru NEO system. From the answers received we can learn that all countries – except Switzerland – have a nationwide police computer system. Due to its federal system, this does not exist in Switzerland but the exchange of criminal data is constant between the different police forces.

In Question 2 (If you have such a computer system, can you, please, confirm whether crime maps can be prepared by means of it?) I was looking for answers whether it is possible to generate GIS based maps by the police computer system. The answer was uniform; the computer system of all ten countries are suitable to make crime maps.

With Question 3 (If your computer system is suitable for making crime maps, can you, please, confirm if these crime maps are available for every policeman?) I was interested whether these maps were accessible for every police officer. The representatives of three countries (Italy, Switzerland and Greece respectively) answered that the map generating/creating function was not available for everyone. This is similar to the Hungarian system where the cartographic sub-system is not accessible for every organisational unit.

Question 4 (If your computer system has crime maps, can you, please, tell what kinds of crime these maps indicate?) was related to the types of crimes that can be displayed on the map. The representatives of France and Austria answered that all kinds of delicts could be displayed with the help of police computer system. The Czech and Polish answers contained specific figures. On the Czech police map 18, while on the Polish police map 13 types of crimes can be displayed. (The systems of these two countries are similar to the Hungarian one). From the German answer we can learn that “street crimes” can be indicated on the map.

In Question 5 (If your computer system can prepare crime maps, can you, please, send pictures of them – for example: print screen – so that I can compare the graphical visualization, quality etc. of the crime maps of different countries? The pictures of the crime maps do not need to contain up-to-date information.) I considered it important so that I can compare the characteristics, available functions, graphic designs etc. of the maps of all countries. Five out of the ten replies contained maps, too. I had to realize though that the few print screen photos sent to me were not enough to make a precise comparison in connection with the specific maps, it was enough only to compare the main characteristics of the maps.

We can state that the French system named IDIC SI-V2 can be considered the most developed one. Moreover, the French colleagues enclosed a separate description and information sheet. You can make measures on the map and can put pictograms on it etc. Its graphic design is the best; though, of course, it is subjective.

If we only consider a few pictures of the Polish, Czech, Latvian and Greek maps, we can state that they are graphically more detailed and more pleasing in a cartographic sense, and there is a bigger number of cartographic “accessories” than the Hungarian Robotzsaru map.

Based on Question 6 (Are crime maps used in the daily police work in your country?) we can state that crime map has a growing role in everyday police work in every country. They did not send me a specific percentage showing how many percentage of the police officers use it in everyday practice but all answers received contained that everyone who needs it for the scope of work already uses the geocoded GIS based maps.

In Question 7 (If yes, in what areas are they used?) I wanted to know if crime maps are used in the given country during police work and also what is the primary area they use them in. Most answers contained the criminal and public security areas but in Sweden crime maps are used even by courts to show and explain certain processes. In Austria they use it for hot spot examinations and crime analysis while in the Czech Republic for the optimization of police force and to improve the cooperation of the patrols, as well.

Question 8 (Is there any police webpage with public crime maps available for citizens in your country? There is an example for publicly available crime maps provided by police.) was related to whether there was a public police website where the crime map is available for the public. Despite my presumptions there is no such website in most countries where citizens can look at the criminal situation of their neighbourhoods. Currently there is no such website in Austria, the Czech Republic, Switzerland, France, Germany (they used to have), Sweden and Greece. This clearly shows the difference in perception between Europe and America when it comes to crime maps.⁷

5. SUMMARY

It was laid out in the study that the examined internal police regulations practically did not contain any worthwhile information in connection with digital mapping and police GIS. The study revealed the deficiencies of internal standards and drafted recommendations

⁷ For more details see MÁTYÁS Szabolcs – SALLAI János (2014): *Kriminálgeográfia*. In RUZSONYI Péter ed.: *Tendenciák és alapvetések a bűnügyi tudományok köréből*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó. 335–353.

in all cases on how to amend them. Consequently, the author suggested the creation of an internal standard in connection with the cartographic and GIS regulations of law enforcement organisations. In the author's opinion, the internal police regulations have to define the most important and common concepts, determine the fields, where law enforcement GIS has to be applied, and police has to develop a GIS training plan.

REFERENCES

1. BIHONNÉ KIRÁLY Edit (2014): *Robotzsaru – NEO Elektronikus Iratkezelő Rendszer. A Magyar Rendőrség iratkezelő rendszerének felhasználói kézikönyve*. Nyíregyháza, 326.
2. ERDŐSI Sándor (2002a): Feljegyzés a bűnözési térképről. *Kriminálstatisztikai Értesítő*, No. 36. 1–20.
3. ERDŐSI Sándor (2002b): Régi-új javaslatok a bűnözés méréséhez. *Belügyi Szemle*, Vol. 50, No. 4. 109–128.
4. MÁTYÁS Szabolcs – SALLAI János (2014): Kriminálgeográfia. In RUZSONYI Péter ed.: *Tendenciák és alapvetések a bűnügyi tudományok köréből*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó. 335–353.
5. MÁTYÁS Szabolcs (2017a): A térinformatika a hazai rendvédelmi szervek gyakorlatában. In BALÁZS Boglárka ed.: *Az elmélet és a gyakorlat találkozása a térinformatikában VIII*. Debreceni Egyetemi Kiadó. 217–222.
6. MÁTYÁS Szabolcs (2017b): A térinformatika rendészettudományi alkalmazásának lehetőségei. In BODA József – FELKAI László – PATYI András eds.: *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus. 371–377.
7. PÖDÖR Andrea (2015): Usability Study on Different Visualisation Methods of Crime Maps. *International Journal of Geoinformatics*, Vol. 11, No. 4. 15–22.
8. SÜTŐ Ákos (2016): Robotzsaru (NEO) Integrált ügyviteli és ügyfeldolgozó rendszer információvédelmi lehetőségei. *Hadtudományi Szemle*, Vol. 9, No. 2. 353–366.

Legal references

1. A körzeti megbízotti szabályzatról szóló 26/2015. (XII. 9.) ORFK utasítás.
2. A Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzata kiadásáról szóló 11/1998. (IV. 23.) ORFK utasítás.
3. A Magyar Köztársaság Rendőrségének Járőr- és Őrszolgálati Szabályzata kiadásáról szóló 22/1997. (XI. 18.) ORFK utasítás.
4. A Járőr- és Őrszolgálati Szabályzatról szóló 13/2017. (III. 24.) ORFK utasítás.
5. A prostitúcióval összefüggő jogsértések és az emberkereskedelem kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló 13/2014. (V. 16.) ORFK utasítás.
6. A rendőri csapaterővel megoldandó feladatok során alkalmazható térképekről szóló 31/2010. (OT 17.) ORFK utasítás.
7. A Robotzsaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő rendszer egységes és kötelező használatáról, jogosultsági rendjéről, az adatvédelem, valamint a rendszerfejlesztés előírásairól szóló 18/2011. (IX. 23.) ORFK utasítás.
8. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv tevékenység-irányítási központjai, egyes rendőri szervek ügyeletei, valamint a segélyhívásokat fogadó központok egységes működéséről szóló 57/2013. (XII. 21.) ORFK utasítás.

9. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv tevékenység-irányítási központjai, egyes rendőri szervek ügyeletei, valamint a segélyhívásokat fogadó központok egységes működéséről szóló 57/2013. (XII. 21.) ORFK utasítás módosításáról szóló 5/2015. (IV. 16.) ORFK utasítás.
10. *Szolgálati szabályzat a rendőrség részére* (1948). Budapest, A Belügyminisztérium hivatalos kiadása. 478.

Szabolcs Mátyás, PhD is graduated in geography at the University of Debrecen, Hungary. In 2011 he got Ph.D. degree at the same university. At the moment he teaches in the Faculty of Law Enforcement at the National University of Public Service in Budapest, Hungary. He is specialized in criminalistics and criminal geography. He has ca. 70 publications, which have been published mostly in Hungarian and English.

Nánási László

AZ AUSZTRIAI BIRODALMI ÁLLAMÜGYÉSZSÉG MAGYARORSZÁGON 1849–1861-BEN

The Austrian State Prosecutor's Office in Hungary in 1849–1861

Dr. Nánási László, PhD, főügyész, Bács-Kiskun Megyei Főügyészség, címzetes egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, NanasiL@mku.hu

Az 1848–1849-es szabadságharc leverése után megkezdődött az ország erőszakos modernizálása az egységes Ausztriai Birodalomban. Az államügyészi szervezetet francia mintára, elsősorban büntetőjogi feladatok ellátására az 1849–1861 közötti években szervezték meg, ez azonban ellentétes volt a hagyományos alkotmányjoggal, így a politikai változások után megszűnt Magyarországon. Az 1867 utáni alkotmányos viszonyok között viszont mintának számított a szervezeti, szolgálati, hatásköri megoldásokban.

KULCSSZAVAK:

büntetőeljárás, igazságügyi szervezet, koronaország, szolgálati viszonyok

After the defeat of the 1848–1849 Revolution and War of Independence began the violent modernization of the country in the united Austrian Empire. The office of the public prosecutor was organized based on the French system between 1849 and 1861, and it mainly carried out criminal justice. However, this was incompatible with the traditional Hungarian constitutional law, and disappeared after the political changes in Hungary. In the constitutional conditions after 1867, it was considered a model for organizational, service and competency solutions.

KEYWORDS:

criminal proceedings, judicial organization, crown country, service conditions

1. AZ ÁLLAMÜGYÉSZSÉG MEGSZERVEZÉSE ÉS FELADATAI 1849–1854

Az 1848–1849-es szabadságharc bukása után Magyarország Habsburg Birodalmon belüli jogállását Ferenc József császár 1849. március 4-i pátensével kiadott olmtüzi alkotmány határozta meg: ez az ország alkotmányos különállását felszámolva, 1848-ban létrehozott állami egységét megszüntetve az „*ausztriai örökös monarchia*” koronaországai közé sorolta.¹

A győzelem után a birodalmi kormányzat megkezdte a magyar koronaország közigazgatási és igazságszolgáltatási viszonyainak rendezését. Ennek során megtörtént a jogszolgáltatás államosítása és a közigazgatástól való elválasztása, a vádhatóság önálló szervezetbe foglalása. Az igazságügyi szervezet létrehozása során a népesség számára, a települési, nemzetiségi viszonyokra, és arra voltak figyelemmel, hogy a közigazgatási beosztással összhangban álló felépítést alakítsanak ki.²

A megtorlást szolgáló szervezatként, 1849. október 1-től megkezdődött az államügyészek létrehozása. E napon Pesten, majd Nagyszombatban, Sopronban, Debrecenben, Eperjesen felállították az „*ideiglenes álladalmi főügyvédi*” (*Provisorischer General Procurator*) hivatalokat. A feladatszabás szerint az Igazságügyi Minisztérium (IM) alá rendelt főügyészek „*hatáskörébe tartoznak minden politikai bűnösöket illető elővizsgálatok és az azokkal összeköttetésben álló tiszti működések az illető törvényszéki kerület körében, továbbá általában mindazon bűnvádi eljárásba vágó kötelességek, melyek a kir. ügyészre, mint közvád-lóra ruházva valának*”.³

Az igazságügy-miniszter által kinevezett 5 főügyész magyarországi jogász volt, akik korábban királyi ügyigazgatósági ügyészként, táblai, törvényszéki ügyvédként tevékenykedtek. A kinevezéseknél figyelemmel voltak a kerület nemzetiségi megoszlására: Pestre és Debrecenbe magyar, Eperjesre és Nagyszombatba szlovák, míg Sopronba német származású főügyész került. A főügyészek a „*kerület körülményeit pontosan ismerő, minden tekintetben megbízható*” személyek voltak, akik az igazságügyi szervezésre kijelölt bírák, mint miniszteri biztosok helyetteseként működtek az új jogszolgáltatási szervezet létrehozása során.⁴

A gyors szervezés eredményeként több helyen – például Debrecen, Kőszeg – már 1849 végén működött államügyészség.⁵

Az igazságügyi szervezet alapidokumentuma az 1849. november 3-án, *A Magyarországon ideiglenesen behozandó bírósági szerkezetet és perrendtartást tárgyazó határozatok* címmel

¹ POMOGYI László szerk. (2000): *Corpus Juris Hungarici – A törvényekbe zárt történelem*. CD. KJK-Kerszöv.

² *Magyar Hírlap* (1850). 43. sz. 175.; SASHEGYI Oszkár (1981): A neoabszolutizmus rendszere 1849–1867. In PÖLÖSKÉI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó.

³ DEÁK Ágnes (2000): „*Nemzeti egyenjogúsítás*” – *Kormányzati nemzetiségpolitika Magyarországon 1849–1860*, Budapest, Osiris. 103–104.

⁴ DEÁK (2000): *i. m.* 107.; *Magyar Hírlap* (1850). 43. sz., 175., 67. sz. 275., 119. sz. 505., 202. sz. 888., 208. sz. 915., 209. sz. 920., 211. sz. 930.

⁵ Debreceni Cs. Kir. Államügyészség iratai (1849–60). Magyar Nemzeti Levéltár Hajdú-Bihar Megyei Levéltára. IV. 159.; Magyar Nemzeti Levéltár Vas Megyei Levéltára.

Kőszegi Cs. K. Álladalmi Ügyészi Hivatal iratai (1849–54). IV. 170.

kiadott legfelsőbb elhatározás volt. A birodalmi centralizációnak megfelelően, a hierarchia csúcán a bécsi *Legfőbb Ítéltő- és Semmitőszék* (*Oberster Gerichts- und Kassationshof*) állt, amely alatt helyezkedtek el az öt magyarországi kerületben felállított perorvoslati hatáskörű *főtörvényszékek* (*Districtual Obergericht*). A szervezet alapegységeit a megyénként, vagy több megyére kiterjedően szervezett *törvényszékek* (*Landesgericht*) és az alattuk álló *járásbíróságok* képezték. A törvényszékek elsőfokon, illetve a járásbíróságoktól fellebbezett ügyekben jártak el. A járásbíróságok első- és másodosztályúakra tagolódtak. A járásonként szervezett másodosztályú, mint *egyesbíróság* (*Einzelsgericht*) járt el a legegyszerűbb ügyekben, a megyénként felállított egy-két elsőosztályú pedig *társasbíróságként* (*Bezirks-Collegial-Gericht*) ítélkezett. (E hatáskört azonban a hadbíróságok csorbították, mivel az 1854. május 1-ig tartó ostromállapot alatt hozzájuk tartoztak a forradalom és szabadságharcban való részvétellel gyanúsítottakkal szembeni eljárások, a felségsértés és lázadás címén indított perek.)⁶

Az új bíróságok hatásköri szabályait 1850. január 14-én adták ki: *A fenyítőbíróságok illetősége és a bűnvádi eljárás tárgyában* kiadott rendelet a megyei törvényszékhez utalta a súlyos, közbiztonság és személy elleni – például pénzhamisítás, gyújtogatás, gyilkosság, rablás, a meghatározott súlyú vagyon elleni és a hivatali – bűncselekményeket. A járásbíróságok közül a másodosztályúhoz az egyszerű kihágások és a csekély kárt okozó vagyon elleni cselekmények, míg a társasbíróséghez sem az előzőhöz, sem a törvényszékhez nem tartozók kerültek. Mivel Magyarországon nem volt büntető törvénykönyv, így a bűncselekményeket és büntetéseket az addigi gyakorlat figyelembe vételével lehetett megállapítani. (Az anyagi jogi kodifikátlanságon az 1852. május 27-i császári rendelettel kiadott és szeptember 1-től Magyarországon is hatályos, új büntető törvénykönyv változtatott.)⁷

A rendelet fenntartotta az addigi eljárási rendet, továbbá kimondta, hogy az elsőosztályú járásbíróságoknál és a törvényszékeknél a tisztii ügyészek helyébe az „*álladalmi ügyvédek*” lépnek. Ennek megfelelően folytatódott a szervezet kiépítése és 1850 tavaszán sorra állították fel az államügyészségeket. A vonatkozó részletes szabályozást 1850. június 30-án bocsátotta ki az igazságügy-miniszter.⁸

Ez megszüntette a korábbi Királyi Ügyigazgatóság és az addigi tisztii ügyészek működését, eljárási feladataikat az *álladalmi ügyészségre* ruházva. A 13. § leszögezte azon polgári alapelvet, hogy az „*ügyészség tagjai függetlenek azon bíróságtól, mellynél alkalmazvák*”, ők a bűncselekmény által „*megsértett álladalmat képviselik és a nekik engedett jogosítvány körén belül arra kell ügyelniök, hogy a bűnvádi tárgyalásoknál a törvényes ügyfolyam megtartassék*”. A rendelet szerint a kerületi főtörvényszéknél „*egy főügyvéd, helyettesével*”,

⁶ SASHEGYI (1981): i. m. 118–120.

⁷ *Magyarkoronaországot illető országos törvény- és kormánylap* (1850). 1. sz. 15–21.; SZOKOLAY István (1852): *Az új osztrák büntető törvénykönyv magyarázata*. Pest. 23–272.

⁸ *Magyar Hírlap* (1850). 83. sz., 86. sz. 358., 111. sz. 468.; „Az igazságügyi ministériumnak 1850-ki június 30-án kelt rendelete, melly által az 1850-ki június 28-án kelt legfelsőbb határozvány következtében Magyar-, Horvát- és Tótországban, a Szerbvajdaságban és temesi bánságban a közügyészeknek eddigi hatályossága megszűnik, és ezen hatályosságnak az álladalmi ügyészségre átruházása megállapítatik.” *Magyarkoronaországot illető országos törvény- és kormánylap* (1850). 31. sz. 712–716.

a törvényszéknél egy „álladalmi ügyész” helyettesekkel, míg az elsőosztályú járásbíró-ságnál egy „álladalmi ügyészi helyettes” a segédszemélyzettel viszi az ügyeket. A főügyész az igazságügy-miniszter, míg az államügyész és az ügyészhelyettes a főügyész alárendeltje volt. A szervezetben a felettesi rendelkezéseket tartoztak „elfogadni és teljesíteni”, és feletteseiknek jelentéseket tenni.

Az államügyésznek a feljelentéseket a vizsgálóbíróval kellett közölnie, a tényállás és a tettes megállapítására irányuló indítvánnyal. Közvetlenül nem végezhetett bizonyítási cselekményt, de azok érdekében megkereshette a katonai és polgári hatóságokat. A kihallgatásokon, szemléken, házkutatásokon jelen lehetett, sürgős esetekben azokat elrendelhetette. A vizsgálóbíró vizsgálata befejeztével az iratokat az ügyésznek megküldte, aki 14 napon belül továbbította a bírósághoz a vádlott perbe fogása vagy felmentése iránti indítványával. Az államügyész további vizsgálatra is visszaküldhette az ügyet. Az ítéleljárásnak két formáját indítványozhatta: egyszerű esetekben a sommás úton való elítélést, máskor a perbefogást. A perben ő képviselte a vádat.

1851 májusáig országszerte megtörtént a törvényszékek és az elsőosztályú járásbíró-ságok mellett az államügyészi, helyettes államügyészi (*Staatsanwalt, Staatsanwalt-Stellvertreter*), illetve az ügyészhelyettesi (*Staatsanwalt-Substitut*) tisztek betöltése. A törvényszéki székhelyű járási társasbíró-ság mellett ügyészséget nem szerveztek, az itteni feladatokat az államügyész és helyettese látta el. Időközben a Nagyszombatban felállított főállamügyészség 1850 nyarán Pozsonyba költözött.⁹

Az új igazságügyi szervezet behálózta a magyar koronaországot, ahol 38 törvényszéknél és 50 járási társasbíró-ságnál hoztak létre államügyészséget. Néhol a megyéket összevonva egy – például Baranyát és Tolnát illetően Pécs, Békés és Csanádban Gyula székhellyel –, míg a nagyobb népességű Pest-Pilisben Budán és Pesten létesítettek államügyészséget. Az ügyészhelyettesi hivatalokból néhány megyében többet is szerveztek – például a pesti törvényszékhez tartozó Pest-Soltban Kecskeméten és Kalocsán, Vasban Kőszegen és Németújváron.¹⁰

A személyzet betöltéséhez honi személyeket vett igénybe az IM, ami az addigi jog fenntartásából következett. Az állások betöltésénél az 1849. október 24-én közzétett *Magyarország ideiglenes közigazgatási rendezetéről* szóló császári rendeletben megfogalmazottak voltak az irányadóak, így a hivatali alkalmasság, a „törvényes kormány iránt tanúsított ragaszkodás”, a nemzetiségek egyenjogúsítása, és a korábbi közszolgálat ideje és minősége. A „felkelésben compromittált egyének” állást nem tölthettek be. Jellemzően az addigi municipiumi tiszti és kincstári uradalmi ügyészek, királyi ügyigazgatósági ügyvédek nyerték el a posztot. A magyar nemzetiségűek aránya kimagasló volt, általában a megyei birtokos nemesség töltötte be továbbra is az új tisztségeket.¹¹

⁹ *Magyar Hírlap* (1850). 15. sz. 238.

¹⁰ MÜLLER Gyula Nagy Naptára 1853dik közönséges évre (Hivatalosan beküldött országos tiszti-czim és névtárral) (1853). Pest. 219–262.

¹¹ PAP József (2003): *Magyarország vármegyei tisztikara a reformkor végétől a kiegyezésig*. Szeged, Belvedere Meridionale. 5–279.; DEÁK (2000): *i. m.* 142–190.

A hivatalok jellemzően kis létszámúak voltak: a főállamügyészből, illetve az ügyészből és helyetteséből álltak, míg az ügyészhelyettesek egyedül voltak. Mellettük néhány írnok, szolga tevékenykedett. A nagyobb városokban viszont, például Pesten az államügyész mellett 7, míg Pozsonyban vagy Debrecenben 2 helyettes is működött.¹²

Az új szervek általában az addigi vármegyei, városi székházakban működtek, de előfordult más elhelyezés is, például a kecskeméti szerv a piarista rendházban bérelt három szobát. A felszerelés szerény volt, néhány bútorból, gyertyatartókból, író- és papíreszközökből, a hivatalos lapból és szakkönyvekből állt.¹³

2. AZ ÁLLAMÜGYÉSZSÉG LÉTREHOZÁSA MÁS, VOLT MAGYARORSZÁGI TERÜLETEKEN

Az 1849. december 6-i császári pátenssel a dél-alföldi vármegyékből önálló koronaországként létrehozott Szerb Vajdaság és Temesi Bánságban is létrehozták 1851 őszére az új igazságügyi szervezetet: itt Temesváron székelt a főállamügyészség, valamint 3 törvényszék (Temesvár, Zombor, Lugos) és 9 járásbíróság, például Baja, Újvidék vagy Szabadka mellett létesült ügyészi szerv.¹⁴

Erdélyben az új igazságügyi szervezet felállítására csak 1852-ben került sor: itt a nagyszebeni országos főtörvényszék, illetve főállamügyészség alárendeltségébe 5 törvényszéket (Nagyszeben, Kolozsvár, Marosvásárhely, Dés, Gyulafehérvár) és 15 társasbírószéket (például Torda, Csíkszereda, Déva, Brassó, Segesvár), valamint mellettük működő államügyészi hivatalt szerveztek.¹⁵

3. SZOLGÁLATI VISZONYOK

A bírói és államügyészi szervek feletti főfelügyeletet az IM gyakorolta, amely az 1852. április 12-én kiadott legfelsőbb elhatározás szerint szabályozta az igazságügyi szerveket érintő kérdéseket, és gondoskodott a személyi és ellátási feladatokról.¹⁶

A szervezetben a főügyészek gyakorolták a felügyeletet a kerületükbe tartozó ügyészszégi személyzet felett. Ők közvetítették a minisztérium rendeleteit állományuk számára,

¹² MÜLLER Gyula Nagy Naptára 1853dik közönséges évre (Hivatalosan beküldött országos tiszti-czim és névtárral) (1853). Pest. 221., 230., 255.

¹³ *Megyei Alkotmányos Mozgalmak* – Adatok történelmünkhez 1860. oct. 20-kától, 1861. apr. 2-ig, mint a nemzetgyűlés megnyitása napjáig (1861). Pest, Müller. 6, 111.; Kecskeméti Cs. Kir. Államügyészség iratai (1851–61). Magyar Nemzeti Levéltár Pest Megyei Levéltára. IV.163.; Kalocsai Cs. Kir. Államügyi Ügyészség iratai (1851–54). IV.199.

¹⁴ *Magyar Hírlap* (1850). 283. sz. 1273.; *Allgemeines Reichs-Gesetz und Regierungsblatt für das Kaiserthum Oesterreich* (1851). 53. sz. 539–553.

¹⁵ *Allgemeines Reichs-Gesetz und Regierungsblatt für das Kaiserthum Oesterreich* (1851). 34. sz. 367–374.

¹⁶ *Hof- und Staatshandbuch des Kaiserthumes Österreich für das Jahr 1856*. 1. Theil. Wien. 146.

általános és egyedi utasításokat adtak részükre szakmai és működési kérdésekben, például a közbiztonsági működésről, eljárási kérdésekről, a fellebbezések indokoltságáról, meghatározott bűncselekmények elleni fellépésről, a büntető jogszabályok megtartásáról, a terheltek előéletének felderítéséről, illetve az egyes ügyekben követendő ügyészi magatartásról. Utasítások szóltak a szolgálati rendelkezések alkalmazásáról, például a költségvetésről, fizetésekről, díjakról, úti számlákról, vagy a magánmunkálatok tilalmáról.¹⁷

Megszabták az állami hivatalnokok megjelenését is: az 1852. május 6-i *Egyenruházati Szabályzatok* kötelezővé tették a meghatározott formaruha viselését. Ez honi jellegű volt, atillából, kunkalapból, csizmából és görbe kardból állt. Az igazságügyi szolgálatban állók violaszínű gallért és hajtókát hordtak a dolmányon. A ruhán túl még a „szakáll mikénti hordása iránt” is rendelkezett az igazságügy-miniszter.¹⁸

Az IM rendeletei és főügyészi utasítások szóltak az ügyviteli előírásokról, statisztikáról, szabályozták az iktatás, az iratnyilvántartás, a levelezés, távíróhasználat kérdéseit, valamint a felterjesztések alakításait. Az államügyészség feladata volt a bűnügyi nyilvántartás, és az adatok továbbítása a közigazgatási, közbiztonsági, bírói és ügyészi szervek részére.¹⁹

A főállamügyész állandó kapcsolatban volt alárendeltjeivel: rendszeresen jelenteni kellett neki az állam elleni cselekményeket, a közbiztonságot különösen veszélyeztető, a köznyugalmat felkavaró eseteket. Havi, negyed- és éves kimutatásokat kellett felterjeszteni a bűnügyekről, majd a kerület adatait a főügyész összegezve továbbította az IM-nak. Az egyes ügyekben a főügyész folyamatos tájékoztatást írt elő, pótlólagos vizsgálatot rendelt el, jóváhagyta a vádirat tervezetét, vagy fellebbezésre utasított. Az alárendelték hozzá fordultak jogkérdésben vagy bizonyításban való állásfoglalás végett.²⁰

Az ügyintézés nyelve alapvetően magyar volt, még a nem magyar többségű megyékben is. Ez részint az olmützi alkotmány 5. §-ából következett, amely kimondta, hogy minden népnek joga van nemzetisége és nyelve fenntartására és művelésére, másrészt abból a korlátból, hogy a nemzetiségi megyékben általában nem voltak olyanok, akik saját nyelvükön gyakorolhatták volna a jogalkalmazást. Az ügyészségeken az iktatókönyveket, jegyzőkönyveket magyarul vezették, így készültek az iratok, és így leveleztek a hatóságok. Két- (magyar, német) nyelvűek voltak az iktatókönyvek, a bélyegzők és pecsétek feliratai. Az igazságügy-miniszter a nyelvhasználatot illetően 1852-ben rendelte el, hogy a bíróságok és államügyészségek katonai, csendőri hatóságokkal németül érintkezzenek. Az 1854-es átszervezés után változott a nyelv, amikor az IM előírta a német használatát. Ekkortól az iktatókönyvek, nyomtatványok már csak ezen a nyelven készültek, de kitöltésük egy ideig magyarul történt. A kétnyelvű pecsétek ekkor változtak német felírára.

¹⁷ KAJTÁR István (1986): Az államügyészség kiépítése Magyarországon a neoabszolútizmus idején 1850–1854–1861. In *Jogtörténeti tanulmányok VI.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 216–218.; Magyar Nemzeti Levéltár Pest Megyei Levéltára. IV.163. IV.199.

¹⁸ *Magyarkoronaországot illető országos törvény- és kormánylap* (1852) 9. sz. 166–169.; Pest Megyei Levéltár IV.163.

¹⁹ *Magyarkoronaországot illető országos törvény- és kormánylap* (1852) 20. sz. 373–374.; Pest Megyei Levéltár IV.163.; Hajdú-Bihar Megyei Levéltár IV.159.

²⁰ KAJTÁR (1986): *i. m.* 218–219.; Pest Megyei Levéltár IV.163.; Hajdú-Bihar Megyei Levéltár IV.159.

A magyar megyékben a törvényszékek és az államügyészségek továbbra is magyarul érintkeztek, ez maradt az ügyintézés nyelve.²¹

Az államügyészségek tevékenységét meghatározta a levert szabadságharc szereplői elleni fellépés. Feladataik közé tartozott az eljárás alá vont és elítélt személyek vagyonának lefoglalása, zár alá vétele, az elkobzott javak értékesítése. A hadbíróságok megkereséseire adatokat gyűjtöttek, vizsgálatokat folytattak. Figyelniük kellett a forradalom melletti és a császári uralommal szembeni megnyilvánulásokat, amelyekről jelentettek a főügyésznek, aki ezeket észrevételeivel a katonai parancsnokhoz küldte meg. Az illetékességi területen élő volt honvédekről kimutatásokat, a közállásokat betöltőkről, vagy ilyenre folyamodókról pedig – az 1848–49-i, az ezelőtti, illetve utáni magatartásukról – igazolást készítettek.²²

Sajtórendészeti feladatokat is kapott az ügyészség az 1852. május 27-én kiadott sajtórendtartásban. A nyomtatványokat a terjesztés megkezdése előtt be kellett annak mutatni. Ha a jogerős ítélet elmarasztalta a szerkesztőt, és az nem igazolta az ügyésznél, hogy kifizette a bírságot, akkor az államügyész a sajtóbiztosítékból való kifizetést rendelte el. A korlátozott sajtószabadság miatt a rendőri főhatóság és az igazságügy-miniszter rendszeresen tudatta a birodalomban tiltott sajtótermékek jegyzékét az ügyészséggel a megfelelő intézkedés érdekében.²³

Az államügyészségek tevékenységét döntően a köztörvényi bűncselekményekkel kapcsolatos eljárások alkották: lósikkasztás, birkalopás, marhalevél-hamisítás, uzsora, rablások, gyilkosságok, testi sértések, halálokozás, tolvajság, csalás, istenkáromlás vagy paráznság ügyeiről tudósítanak az iktatókönyvek és havi ügykimutatások.²⁴

A büntetések felügyelete ugyancsak az államügyész feladata volt, annak érdekében, hogy a „*hozott ítéletek pontosan és annak rendje szerint végrehajtassanak*”. Ennek keretében jelentéseket tettek a főhatóságnak a rabokról, gondoskodtak az elítéltek más hatósághoz való átszállításáról, az őket terhelő költségek behajtásáról. Az ügyészségek rendszeresen kapták a jelentéseket a területükön elzárt foglyokról, ellátásukról és a börtönszemélyzet kérdéseiről.²⁵

4. BÜNTETŐELJÁRÁSON KÍVÜLI FELADATOK

Az államügyészségnek az 1850. június 30-i miniszteri rendelet 3. §-a, a hagyománynak megfelelően előírta az árvaügyek felügyeletét: kötelesség volt ezek és a gondnoksági ügyek

²¹ DEÁK (2000): *i. m.* 207–219.; Pest Megyei Levéltár IV.199., IV.163.

²² VARGA Endre – VERES Miklós (1989): *Bírószági Levéltárak 1526–1869*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 394–395.; KAJTÁR (1986): *i. m.* 214.; Vas Megyei Levéltár IV.170.; Pest Megyei Levéltár IV.163.; Magyar Nemzeti Levéltár Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Levéltára IV.B.156.; Kisvárdai helyettes államügyész iratai 1850. Hajdú-Bihar Megyei Levéltár IV.159.

²³ SZOKOLAY (1852): *i. m.* 276–287.; Pest Megyei Levéltár IV.163.

²⁴ Pest Megyei Levéltár IV.163., IV.199.; Hajdú-Bihar Megyei Levéltár IV.159.; Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Levéltár IV.B.156.

²⁵ Pest Megyei Levéltár IV.163., IV.199.; Vas Megyei Levéltár IV.170.

törvényes menetét szemmel tartani. Hiányosság észlelése esetén az ügyész indítványt tehetett a bírósághoz, az pedig döntése előtt köteles volt a javaslatát meghallgatni. Az államügyész az árvák védelme érdekében fellépett az örökösödési ügyekben, részt vett az elhunyt javainak árverésén.²⁶

Az ország polgári biztosának 1850. április 16-i rendelete szerint az államügyész adta ki az úrbéri kártalanításhoz szükséges politikai megbízhatósági bizonyítványt: ez igazolta, hogy az érintettet felségsértés miatt nem ítélték el, illetve nem tartózkodik engedély nélkül a birodalmon kívül. Az ügyészek részt vettek az előleg folyósítása iránti kerületi bizottmány ülésein is.²⁷

Az államügyész a protestánsok válópereiben ellátta a házasság védőjének szerepét: e körben köteles volt a házasság felbontásának vagy érvénytelenné nyilvánításának okaiént előadott körülményeket vizsgálni, és e kérdésekben a bíróság előtt nyilatkozni.²⁸

Egyes magánjogi perekben is volt az államügyésznek szerepe: az ősi javak pazarlói elleni bírói zár elrendelése előtt véleményt adtak a bíróságnak, amely tudatta a csőd elrendelését is, mivel ez „törvényszerű eljárás, különösen miután az államügyészség által a büntető eljárás [...] kellett eszközölni”.²⁹

5. AZ ÁTSZERVEZETT ÁLLAMÜGYÉSZSÉG 1854–61

Az államügyészséget illető változást hozott az 1851. december 31-i – az olmützi alkotmányt hatályon kívül helyező – császári pátenssel (*Sylvesterpapent*) meghirdetett új kormányzati alapelvek 28. pontja, amely a hatáskört kizárólag büntető ügyekre szorította. Az erről szóló császári rendelet 1852. január 20-án jelent meg.³⁰

Az 1852. május 27-i, a magyarországi, horvátországi és vajdasági büntető bíróságok illetőségéről szóló császári rendelet az e napon kelt büntető törvénykönyvben meghatározott bűncselekményekhez és büntetési tételekhez kötötte a hatáskört: a törvényszékre tartoztak az állam, a közbiztonság, az élet elleni tettek, továbbá a legalább 5 évi szabadságvesztéssel büntethető más cselekmények, például gyújtogatás, rablás, tolvajság. Az elsőosztályú

²⁶ Hirdetés a cs. kir. helytartóság ideiglenes főnökétől 1851-ki augusztus 1-jéről, mellyel az árva- és gondnoksági ügyek ellátása körüli utasítás Magyar-, Horvát- és Tótországra, Erdélyre, a Szerbvajdaságra és temesi bányságra nézve, a katonai örvidék kivételével, közzé tétetik In *Magyarkoronaországot illető országos törvény- és kormánylap* (1851) 19. sz. 524–542.; Pest Megyei Levéltár IV.163.; Szatmár-Bereg Megyei Levéltár IV.B.156.

²⁷ КАЈТАР (1986): i. m. 212.; *Magyarkoronaországot illető országos törvény- és kormánylap* (1850) 9. sz. 102–104.; Magyar Hírlap (1850) 54. sz. 101.; Szombathelyi Cs. és Kir. Álladalmi Ügyészség iratai (1850–60). Vas Megyei Levéltár IV.162.

²⁸ *Ideiglenes Polgári Perrendtartás Magyar-, Horvát-, Tótország, a Szerbvajdaság és temesi bányság számára*. 1852. Bécs. 676. §, 185.; Pest Megyei Levéltár IV.163.; Hajdú-Bihar Megyei Levéltár IV.159. a.

²⁹ КАЈТАР (1986): i. m. 217. Pest Megyei Levéltár IV.163. IV.199.

³⁰ *Allgemeines Reichs-Gesetz und Regierungsblatt für das Kaisersthum Oesterreich* (1852) 7. sz. 100.

járásbíróóság foglalkozott azokkal a büntettekkel, vétségekkel, amelyek nem tartoztak a törvényszékhez, míg a másodosztályú a kihágásokkal.³¹

A bírói hatóságok hatásköre iránt Magyarországon 1853. január 10-én kiadott császári elhatározás konkretizálta a *Sylvesterpatent* 19. pontját, amely a járási egyesbíráskodásnak a közigazgatással való egyesítését rendelte el: ennek indoka a bírósági szerkezet költségsége volt. Az elhatározás minden megyében rendszerint egy törvényszék felállítását mondta ki, de a terület nagyságához képest megengedte több törvényszék létesítését, illetve több megyének egy bírósághoz való beosztását is. A székhelyi törvényszék kiemelt volt, mivel meghatározott bűnügyekben – például politikai, vagy sajtó – a főtörvényszéki kerületre kiterjedő illetékességgel bírt. A megváltozott elnevezésű főtörvényszékek (*Oberlandesgericht*) alá tartoztak a székhelyükön működő törvényszékek (*Landesgericht*) és a megyei törvényszékek (*Comitatsgericht*, Erdélyben és a Vajdaságban *Kreisgericht*). Ezek alatt helyezkedtek el a törvényszéki székhelyeken működő járásbíróóságok (*Selbstständiges Bezirksgericht*). Más helyeken viszont a bíráskodást összekapcsolták a járási közigazgatással, s a vegyes feladatkört a szolgabírói hivatalok (*Gemischtes Stuhlrichteramt*) látták el.³²

Az elhatározás 17–20. §-ai az államügyészség alapvető szabályairól szóltak: továbbra is a főügyész irányítása és felügyelete alá tartoztak a kerület ügyészségei, valamint leszögezte az ügyészek és a bírák egyenrangúságát és azonos javadalmazását. A részletes szabályokat az 1854. augusztus 3-i az egész birodalomra érvényes *Az álladalmi ügyészségek belszerkezete és ügyrendtartása iránti* igazságügy-miniszteri rendelet határozta meg. Ez megállapította, hogy az ügyészségekre általában ugyanazon szabályok érvényesek, mint az 1853. május 3-i császári nyiltparancsral kiadott *A bíróságok belszerkezete és ügyrendtartása iránt rendelkező törvény*: e 255 §-os jogszabály szólt az állások betöltéséről, a szolgálat ellátásáról, a felügyelet gyakorlásáról, a fegyelmi felelősségről, rendezte a kiadmányozás, az ügyvitel, valamint a statisztika kérdéseit. Ehhez képest a 36 §-os ügyészségi rendtartás az eltérő szabályokat tartalmazta.³³

A szabályok szerint az a 24. életévét betöltött, igazoltan „feddhetetlen erkölcsi és politikai magaviseletű”, büntetlen előéletű személy pályázhatott állásra, aki nem állt csőd vagy gondnokság alatt. A pályázatok alapján az igazságügy-miniszter tett javaslatot az uralkodónak a főállamügyészek kinevezésére, míg az ügyészeket ő maga nevezte ki. A kinevezettnek esküt kellett tennie állása elfoglalásához: eszerint alapvető az uralkodó iránti „föltétlen hűség” és az „Öfelsége által kitűzött kormányzási elvekhez tántoríthatatlan szilárdtsággal” való ragaszkodás. Előírás volt az ügyek igazságos, törvényes és gyors elintézése, a feddhetetlen viselkedés, a titkok megtartása, illetve az ajándékok elfogadásának tilalma. Az ügyész köteles volt az előjárói meghagyások teljesítésére és jelentéstételre. E kívánalmaknak megfelelően az eskütevő kijelentette, hogy „hivatalában legjobb meggyőződése

³¹ *Allgemeines Reichs-Gesetz und Regierungsblatt für das Kaiserthum Oesterreich* (1852) 36. sz. 597–600.

³² VARGA-VERES (1989): i. m. 393.; MÜLLER Gyula Nagy Naptára 1853dik közönséges évre (Hivatalosan beküldött országos tiszti-czim és névtárral) (1853). Pest. E szerint Magyarországon, a Vajdaságban és Erdélyben 188 járási egyesbíróóságot állítottak fel.

³³ *Magyarkoronaországot illető országos törvény- és kormánylap* (1854). 17. sz. 402–412.

szerint alaposan, szorgalommal s becsületeséggel járand el [...], minden körülmények között csak az igazságot s a jogot tartandja szem előtt”.³⁴

Az ügyész köteles volt a bírósággal a kölcsönös tiszteletnek megfelelően érintkezni, indítványai „törvény- és czélszerű voltát” megfontolni, és minden olyan magatartástól tartózkodni, amely a tekintélyét csorbítaná.

A főügyésznek kerülete ügyészségeit rendszeresen vizsgálnia kellett.

Az államügyészség hivatalnokai feletti fegyelmi hatalom az igazságügy-minisztert illette: a főügyész esetében közvetlenül, a többi ügyésznél pedig rajta keresztül. A fegyelmi büntetések közé tartozott az intés, feddés, fizetésből levonás, áthelyezés, a legsúlyosabb esetekben pedig az állásban való visszavetés vagy annak elvesztése volt.

A rendelet meghatározta az ügyviteli, statisztikai szabályokat, a kiadmányozást, az ügyintézésrel kapcsolatos felelősségvállalást: a kiadmányozási jog a szerv vezetőjét illette, s felelősséggel tartozott utasításáért.

Az ügyészségeknek saját irodai segédszemélyzetük nem volt, e teendőket a bíróságok hivatalnokai, szolgálói látták el.

Az ügyészeket és helyetteseiket javadalmazásukon túl hatheti éves szabadság illette.

6. A SZERVEZETI ÁTALAKÍTÁS

Az igazságszolgáltatás átszervezése során az 1854. évi rendeletek meghatározták, hogy az egyes koronaországokban hol működnek főállamügyészségek (*Oberstaatsanwaltschaft*) és ügyészségek (*Staatsanwaltschaft*). Megszűntek a járásbíróságok melletti ügyészhelyettesi beosztások, továbbá több törvényszékkel együtt az ottani államügyészségeket is felszámolták (például Aranyosmarót, Kalocsa, Liptószentmiklós, Nagykálló). A megszüntetett ügyészségek átadás-átvétel keretében fejezték be működésüket, elszámoltak ügyeikről, felszerelésükről, átadták irataikat jogutódjuknak.³⁵

A főügyészségek a korábbi székhelyükön tevékenykedtek a debreceni kivételével, amely 1854 őszén Nagyváradra költözött, és ezentúl az e városra utaló elnevezéssel folytatta működését.

Az újjászervezés során általában megyénként alakították meg a szerveket: Magyarországon 36, Erdélyben 10, a Vajdaságban 5 államügyészséget jelöltek ki. A megmaradtak mellett néhány településen az addigi helyettesi hivatal alakult át (például Kecskemét, Brassó, Újvidék). A kisebb megyéket egy törvényszék alá vonták, így például Besztercebányához tartozott Zólyom és Bars, Balassagyarmathoz Nógrád és Hont. Új településeken is

³⁴ *Magyarkoronaországot illető országos törvény- és kormánylap* (1855) 10. sz. 265.

³⁵ BÓNIS György – DEGRÉ Alajos – VARGA Endre (1996): *A magyar bírósági szervezet és perjog története*. Zalaegerszeg, Magyar Jogász Egylet Zala Megyei Szervezete. 193.

A kecskeméti államügyészhelyettesi hivatalból 1854. október 28-án államügyészség lett, az iktatás e naptól újrakezdődött.; Pest Megyei Levéltár IV.163.; A szombathelyi ügyészségen nem volt változás, de az új szervezet hatályba lépésével új iktatókönyv indult.; Vas Megyei Levéltár IV.162.

hoztak létre törvényszéket, például Székelyudvarhelyen az addigi másodosztályú járásbírórság helyébe lépett.³⁶

Az átszervezés során nagyarányú személyi változásokra került sor, amelyek következtében megjelentek az örökös tartományokból származók. Feladatuk a honi tisztviselők betanítását, az ügyek gyorsítását kapták, másrészt a kormányzat eszköznek használta őket a magyar nemesség hivatalviselési monopóliumának megtörésére. Az alkalmazásukat magyarázza az is, hogy 1854-ben az egész birodalomban ugyanazon anyagi és eljárási jogszabályok léptek hatályba, így egységes normák alapján működő szervezet jött létre, amelynek tagjai bárhol szolgálhattak. (1859-ben az 1500 fős magyarországi igazságügyi személyzetből 470 volt az idegen tartományokból kinevezett.)³⁷

A főállamügyészek egy részét áthelyezték a bécsi legfőbb törvényszékre bírónak, a többieket a császár újra kinevezte addigi szolgálati helyükre. Az új főügyészek a már korábban is belföldön szolgált államügyészek, bírák lettek. Az újjászervezett hivatalok egy részében megmaradtak az addigi ügyészek, míg a megszűnt szerveknél szolgálatot teljesítőket általában az új egységekhez osztották be. Néhány helyen az addigi bírák és ügyészek váltották egymást. A főügyészségeken és az államügyészségeken jellemzően egy-egy ügyész és helyettese szolgált. A nagyvárosokban viszont több helyettes is volt, így például Pesten 5, Pozsonyban, Nagyváradon, Pécsen 3, Temesváron és Aradon 2 fő.³⁸

7. ELJÁRÁSI FELADATOK

Az államügyészség számára legjelentősebb rendelkezés az 1853. július 29-i császári nyílparanccsal kihirdetett Büntető perrendtartás (a továbbiakban: Bp.) volt, amely 1854-ben az egész birodalomban hatályba lépett. A 436 §-os kódex részletes szabályozását adta az eljárásnak, a résztvevők jogainak, kötelezettségeinek. Az államügyészséget illetően a 29. és 31. §-ok a szervezeti tagozódást és miniszteri alárendeltséget tartalmazták, a 30. § részletesen szólt az ügyész, a 32. § pedig a főügyész feladatairól.³⁹

A Bp. vizsgálóelvé volt, a bíróság hivatalból üldözte a bűnt, az eljárásba az államügyész indítványával, a perbe közzvádlói működésével kapcsolódott. A bíróság köteles volt meghallgatni az ügyészt, aki a végtárgyalás feletti tanácskozás kivételével minden ülésen, sőt, szavazáson is – ilyen jogosítvány nélkül – jelen lehetett. Az indítványai nem kötötték a bíróságot.

³⁶ *Magyarkoronaországot illető országos törvény- és kormánylap* (1854). 7. sz. 179–197.; *Allgemeines Reichs-Gesetz und Regierungsblatt für das Kaiserthum Oesterreich* (1854). 33. 344.; *Allgemeines Reichs-Gesetz und Regierungsblatt für das Kaiserthum Oesterreich* (1854). 51. 513–517.

³⁷ DEÁK (2000): i. m. 174–177, 186.

³⁸ *Budapesti Hirlap* (1854). 460. sz. 2587.; 492. sz. 2759.; 496. sz. 2779.; 497. sz. 2785.; 509. sz. 2864.; 523. sz. 2955.; 528. sz. 2883.; 529. sz. 2989.

³⁹ *Magyarkoronaországot illető országos törvény- és kormánylap* (1853). 18. sz. 660–791.; Csatskó Imre (1854): *Az Ausztriai Császárság számára 1853-ki július 29-én kihirdetett Büntető perrendtartás magyarzata I-II.* Pest. 1–272., 1–228.

Az előkészítő eljárásban a vizsgálóbíró és az államügyész formaságtól mentesen érintkezett. A vizsgálóbírónak a késedelem veszélye kivételével minden fontos cselekményről – szemle, házkutatás, motozás, levélle foglálás, vádlotti kihallgatás, elővezetési parancs, letartóztatás, vizsgálati fogság elrendelése – értesítenie kellett az államügyészt azért, hogy ezeken jelen lehessen. Az ügyész bármely kérdésben indítványt tehetett, a fenti cselekmények közül – késedelem veszélye esetén – többeket elrendelhetett, és a rendőrség, csendőrség vagy előjáróságok által foganatosíthatott. A vizsgálóbíró és az ügyész közötti vitában a törvényszék döntött.

A vizsgálat befejeztével a vizsgálóbíró megküldte az államügyésznek az iratokat, aki 8 napon belül nyilatkozott: további vizsgálatot, megszüntetést vagy perbefogást javasolhatott. Ezután a törvényszék az ügyész részvételével tanácskozást tartott, ahol döntött a vizsgálati eljárás mikénti befejezéséről. Az itt hozott határozat ellen az ügyész – a vádlott javára is – fellebbezhetett a főtörvényszékhez. Ha a törvényszék úgy találta, hogy a vizsgálati eljárás adataiból a vádlott megalapozottan terhelhető bűncselekménnyel, akkor perbefogást rendelt, amely megjelölte a tényállást és minősítést. E döntés alapján az államügyész a legalább 5 évi szabadságvesztéssel büntethető cselekmény esetén elkészítette vádiratát, amelyben a „*tényállást, bizonyítékokat és gyanúokat röviden és velősen kifejteni, a végtárgyalás megtartását kérni és az idézendő tanúk és dologértők névjegyzékét mellé csatolni*” tartozott. Enyhébb esetekben a perbefogó határozat alapján a vádat a végtárgyalás kezdetén szóban adta elő.

Az elnök vezette a tárgyalást, ahol az ügyész kérdezhetett a kihallgatottaktól és indítványokkal élhetett. Az államügyész csak az igazságügy-miniszter jóváhagyásával ejthette a vádat, s ilyenkor a bíróságnak fel kellett hagynia az eljárással. A bizonyítás befejeztével beszédében összefoglalta annak eredményét, és ehhez képest indítványt tett a bűnösség, s a büntetés kérdéseiben. Ennek során a perbefogó határozatban foglalt vádat jogában állt megváltoztatni, mivel az államügyész az igazság kiderítésére, nem pedig a vádlott bűnösségének és büntetésének kimondtatására volt köteles.⁴⁰

A kihirdetett ítélet ellen az ügyész az „*anyagi jogosság*” érdekében fellebbezéssel, míg a jogerős döntés ellen – ok esetén – perújítással élhetett.

E szabályok kizárólag a törvényszéki eljárásra vonatkoztak, mivel a járásbírószágon nem volt szerepe az államügyésznek. Itt utólagos közreműködésként a törvénysértő határozat ellen fellebbezéssel élhetett. A Bp. előírta a járásbírószákoknak, hogy negyedévente kötelesek a feljelentéseket és intézkedéseiket az államügyésznek megküldeni, aki észrevételeit a főügyész útján a főtörvényszék vagy az igazságügy-miniszter tudomására hozta.

A kódex részletesen meghatározta a főállamügyész eljárási feladatait: a főtörvényszéken bármely periratot megtekinthetett, az itteni tanácskozásokon jelen lehetett, meghatározott körben, – például kiadatás, bíróság kijelölése, halálbüntetés kiszabása esetén, a kegyelem kérdésében – indítványt tehetett. A beosztottak jelentései alapján rendszeresen

⁴⁰ CSATSKÓ (1854): *i. m.* II. kötet 60.

tájékoztatta az igazságügy-minisztert a kerület igazságszolgáltatásáról és a büntető intézetek állapotáról.

A Bp. alkalmazása, a hadbíróóságok feladatainak a polgári hatóságokhoz telepítése, a korábbi szervezet csökkentése nehézséggel járt. A megnövekedett feladatokat kisebb szervezet látta el, ezért az ügymenetben csúszások, késedelmek merültek fel. Emiatt a főügyészek utasításokat adtak a „*hivatalnak lehető legnagyobb erőfeszítéssel kezelése*”, a „*munka megkettőzése és a restantia feldolgozása*”, a „*régibb bűnügyek mielőbbi elintézése*” végett. Ennek érdekében elrendeltették a rendszeres jelentéstételt.⁴¹

A kódex végrehajtása, a problémák megoldása érdekében, és a felügyeleti ellenőrzések tapasztalataiból kiindulva miniszteri és főügyészi rendelkezések segítették a munkát. Így utasítások születtek a törvényszékekkel való érintkezésről, a jelentések formáiról, a rögtönbíróági eljárásban való közreműködésről, a régi fenyítőügyekben az új törvény szerinti perbefogásról, a bűnügyi költségek érvényesítéséről, a vádlottak előző elítélésének a vizsgálati iratokhoz csatolásáról, a törvényi minimum alatti indítványok eltiltásáról, a szembesítési szabályok betartásáról, a bírósági ülési részvételtől, az azonos forma érdekében minta-indítványok kiadásáról.⁴²

A Bp. alkalmazása során nehéz volt a szolgabírák által folytatott járásbíróági eljárásokban a felügyelet gyakorlása. Ezek a székhelyen kívül működtek, így a távolságok miatt lehetetlen volt törvényi határidőben hozzájuk eljuttatni a fellebbezéseket. Ezen kívánt segíteni az az igazságügy-miniszteri rendelet, amely előírta a szolgabíráknak, hogy ítéleteiket az iratokkal együtt közvetlenül az államügyészhez küldjék, aki jogosítványt kapott fellebbezésének a székhelye szerinti járásbíróósághoz való benyújtására.⁴³

A kódex 30. § h) pontja szerint az államügyészség közreműködött a bíróságoknak a büntető intézetek feletti felügyelete ellátásában. A törvényszéki elnök köteles volt havonta a fogházat meglátogatni, a foglyokat a felügyelők távollétében a bánásmóddal és élelmezéssel kapcsolatban megkérdezni, a tapasztalt hiányokat megszüntetni, illetve intézkedni a rend, a fegyelem és a tisztaság betartásáról. Arról „*gondoskodni, hogy a vizsgálati fogházak szerkezete és foglyokkal bánás tekintetében fönálló különös szabályok pontosan megtartassanak*”. Az államügyész ezeken a szemléken részt vett, megkapta a napi jelentéseket a foglyok létszámáról, elhelyezéséről. Szükség esetén gondoskodott az orvosi ellátásról, az élelmezési szabályok betartásáról. Tapasztalatait és a statisztikai kimutatásokat rendszeresen felterjesztette a főügyészhez.⁴⁴

⁴¹ Pest Megyei Levéltár IV.163.

⁴² Uo.

⁴³ *Magyarkoronaországot illető országos törvény- és kormánylap* (1856). 11. sz. 210–211.

⁴⁴ Pest Megyei Levéltár IV.163.

8. AZ ÁLLAMÜGYÉSZSÉG FELSZÁMOLÁSA

E működés csak néhány évig tartott, mivel a birodalom katonai, diplomáciai kudarcai, s az ezeket követő válság nyomán Ferenc József 1860. október 20-án kiadott rendelkezéseivel (Októberi Diploma) megújította a közjogi viszonyokat. Magyarországon az 1848-at megelőző alkotmányos helyzet állt helyre, a Vajdaság területét pedig visszacsatolták. A centralizmus részleges feladását jelentette a belügyi és igazságügyi minisztériumok hatáskörének megszüntetése. Az ország igazgatása az „*ősi alkotmánynak*” megfelelő régi hatóságok kezébe került: Bécsben felállt a magyar és az erdélyi udvari kancellária, Budán a Helytartótanács, Kolozsváron a Főkormányshély. A megyei önkormányzatok visszaállítására is megtörtént. Az uralkodó ígéretet tett a hagyományos törvénykezési szervek helyreállítására. Az új hatóságok megalakulásáig azonban a fennálló igazságszolgáltatási szervezetnek kellett működnie, az előírás szerint a polgári és büntetőjogi rendelkezések pedig hatályban maradtak mindaddig, amíg az érvényes jogot az országbíró vezetésével helyreállítandó Curia, és „*más alkalmas egyéniségek*” javaslatára az országgyűlés meg nem állapította.⁴⁵

A bíróságokat és államügyészségeket illetően az IM hatásköre 1860. november 8-tól a kancelláriára szállt át: rájuk hárult az igazságügyi szervek felügyelete, a jogszabályok magyarázata, és az addigi szervek feloszlásának kérdései. Erdélyt illetően az igazságügy-miniszter 1861. január 7-én tudatta a nagyszebeni országos főtörvényszékkel és főállamügyészséggel, hogy ezentúl felterjesztéseiket az illetékes kancelláriához intézzék.⁴⁶

Az ügykezelésben, hatósági érintkezésben újra bevezették a magyar nyelvet.⁴⁷

Magyarországon és Erdélyben az Októberi Diploma után olyan átmeneti időszak következett, amely alatt párhuzamosan működött a megszűnő állami, illetve a helyreállított törvényhatóságok által gyakorolt jogszolgáltatás. A törvényhatóságok az 1860–1861 fordulóján tartott közgyűléseiken megválasztották tisztségviselőiket – a tiszti ügyészeket is – és kimondták az igazságszolgáltatás azonnali megkezdését. Több helyen ténylegesen is megpróbálták az igazságügyi szervek munkáját átvenni, de az állami bíróságok ennek megakadályozására utasítást kaptak, akár fegyveres erő alkalmazásával is. Az 1861. január 16-i császári rendelet hatályon kívül helyezte minden olyan törvényhatósági határozatot, amely az igazságszolgáltatási szervek munkáját kívánta megszüntetni vagy akadályozni. Együttal utasította a törvényszékeket, hogy a „*még hatályban álló törvényeket és szabályokat [...] pontosan és lelkiismeretesen alkalmazzák*”.⁴⁸

⁴⁵ *Megyei Alkotmányos Mozgalmak* – Adatok történelmünkhez 1860. oct. 20-kától, 1861. apr. 2-ig, mint a nemzetgyűlés megnyitása napjáig (1861). Pest, Müller. II–XV.

⁴⁶ SASHEGYI Oszkár (1965): *Az abszolutizmuskori levéltár*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 73–75, 376., 391.

⁴⁷ *Megyei Alkotmányos Mozgalmak* – Adatok történelmünkhez 1860. oct. 20-kától, 1861. apr. 2-ig, mint a nemzetgyűlés megnyitása napjáig (1861). VII.; A kecskeméti államügyészségen az iktatókönyv rovatainak kitöltése 1860. október 30-ig németül, ettől kezdve magyarul történt.; Pest Megyei Levéltár IV.163.

⁴⁸ *Megyei Alkotmányos Mozgalmak* – Adatok történelmünkhez 1860. oct. 20-kától, 1861. apr. 2-ig, mint a nemzetgyűlés megnyitása napjáig (1861). VII. 3., 22., 52., 74., 133., 157., 179.

Az itt szolgálók bizonytalanságban voltak, mivel az újjáalakult törvényhatóságok nem tartották igényt az addigi állami alkalmazottakra. Az átmeneti állapotot tükrözte az is, hogy az 1861. évre az addigi formanyomtatványokat, iktatókönyveket már meg sem kapták az államügyészségek. Néhány helyen már a hivatalos megszüntetés előtt befejezték tevékenységüket az állami igazságszolgáltatás szervei.⁴⁹

Az addigi szervek felszámolásáról az uralkodó akkor hozta meg döntését, amikor 1861 tavaszán elkészült az országbírói értekezlet javaslata, amely megjelölte a helyreállítandó bíróságokat és az alkalmazandó jogi normákat. Az 1861. április 18-án megjelent legfelsőbb elhatározás szerint az alkotmányos bíróságok május 1-től kezdik meg működésüket, az addigi bíróságok és államügyészségek pedig megszűnnek. Erdélyben a régi törvénykezési szervezet helyreállításáról még április 15-én döntött az uralkodó, azzal, hogy itt a birodalmi törvénykönyvek hatályban maradnak a törvényhozási változtatásokig.⁵⁰

Az ügyek átadása során a főtörvényszékek, főállamügyészségek és alárendelt szerveik elnöki iratai a kancelláriákhoz, ügyirataik az illetékes törvényhatóságokhoz kerültek. Az addigi belföldi bírák, államügyészek egy része az alkotmányos állami bíróságoknál (Curia, kerületi táblák, váltótörvényszékek) lett bíró, míg nagy többségük rendelkezési állományba került.⁵¹

A birodalmi államügyészség néhány év elteltével, a Kiegészítés után kiépülő polgári magyar igazságszolgáltatás részeként megszervezett királyi ügyészség elődjévé vált szervezeti, szolgálati viszonyaiban, hatáskörében.

⁴⁹ DEÁK (2000): *i. m.* 186.; A kecskeméti államügyészségen az Októberi Diploma után az 1860-ra rendszeresített iktatókönyvben folytatódott az 1861. évi iktatás, majd ennek betelével az 1859. évit vették használatba. Itt az utolsó, 194. bűnügyi iktatás kelte 1861. március 19., míg a helyébe lépő Pest-Pilis-Solt vármegye kecskeméti tiszti ügyészenek iktatókönyve már 1861. január 19-i iktatással indult.; Pest-Pilis-Solt vármegye kecskeméti ügyészenek iratai 1861–1863. Pest Megyei Levéltár IV.163., IV.270.; VARGA–VERES (1989): *i. m.* 396., 426.

⁵⁰ *Sürgöny* (1861). 89. sz. 80.; SÁNDOR József (1865): Okmánytár Erdély legújabb jogtörténelméhez 1848–1865. Kolozsvár, 151.

⁵¹ VARGA–VERES (1989): *i. m.* 397.; *Sürgöny* (1861). 105., 114., 122.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. *Allgemeines Reichs-Gesetz und Regierungsblatt für das Kaisersthum Oesterreich* (1851), (1852) Elérhető: <https://opacplus.bsb-muenchen.de/Vta2/bsb10506430/bsb:3476171?page=669> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 22.)
2. BÓNIS György – DEGRÉ Alajos – VARGA Endre (1996): *A magyar bírósági szervezet és perjog története*. Zalaegerszeg, Magyar Jogász Egylet Zala Megyei Szervezete.
3. *Budapesti Hírlap* (1854).
4. CSATSKÓ Imre (1854): *Az Ausztriai Császárság számára 1853-ki július 29-én kihirdetett Büntető perrendtartás magyarázata I-II.*, Pest.
5. Debreceni Cs. Kir. Államügyészség iratai (1849–60). Magyar Nemzeti Levéltár Hajdú-Bihar Megyei Levéltára. IV. 159.
6. DEÁK Ágnes (2000): „*Nemzeti egyenjogúsítás*” – *Kormányzati nemzetiségpolitika Magyarországon 1849–1860*. Budapest, Osiris.
7. *Hof- und Staatshandbuch des Kaiserthumes Österreich für das Jahr 1856*. I. Theil, Wien
8. *Ideiglenes Polgári Perrendtartás Magyar-, Horvát-, Tótország, a Szerbvajdaság és temesi bánság számára*. 1852. Bécs.
9. Kalocsai Cs. Kir. Álladalmi Ügyészség iratai (1851–54). Magyar Nemzeti Levéltár Pest Megyei Levéltára IV. 199.
10. KAJTÁR István (1986): *Az államügyészség kiépítése Magyarországon a neoabszolutizmus idején 1850–1854–1861*. In *Jogtörténeti tanulmányok VI*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
11. Kecskeméti Cs. Kir. Államügyészség iratai (1851–61). Magyar Nemzeti Levéltár Pest Megyei Levéltára. IV. 163.
12. Kisvárdai helyettes államügyész iratai (1850). Magyar Nemzeti Levéltár Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Levéltára. IV. 156.
13. Kőszegi Cs. Kir. Álladalmi Ügyészi Hivatal iratai (1849–54). Magyar Nemzeti Levéltár Vas Megyei Levéltára IV. 170.
14. *Magyar Hírlap*, (1850).
15. *Magyarkoronaországot illető országos törvény- és kormánylap*, 1850, 1851, 1852, 1854, 1855.
16. *Megyei Alkotmányos Mozgalmak* – Adatok történelmünkhez 1860. oct. 20-kától, 1861. apr. 2-ig, mint a nemzetgyűlés megnyitása napjáig (1861). Pest, Müller.
17. MÜLLER Gyula Nagy Naptára 1853dik közönséges évre (Hivatalosan beküldött országos tiszti-czim és névtárral) (1853). Pest.
18. PAP József (2003): *Magyarország vármegyei tisztikara a reformkor végétől a kiegyezésig*. Szeged, Belvedere Meridionale.
19. Pest-Pilis-Solt vármegye kecskeméti ügyészének iratai (1861–1863). Magyar Nemzeti Levéltár Pest Megyei Levéltára IV. 270.
20. POMOGYI László szerk. (2000): *Corpus Juris Hungarici – A törvényekbe zárt történelem*. CD. KJK-KERSZÖV.

21. SÁNDOR József (1865): *Okmánytár Erdély legújabb jogtörténelméhez, 1848–1865.* Kolozsvár.
22. SASHEGYI Oszkár (1965): *Az abszolutizmuskori levéltár.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
23. SASHEGYI Oszkár (1981): A neoabszolutizmus rendszere 1849–1867. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek.* Budapest, Tankönyvkiadó.
24. *Sürgöny* (1861).
25. SZOKOLAY István (1852): *Az új osztrák büntető törvénykönyv magyarázata.* Pest.
26. Szombathelyi Cs. és Kir. Álladalmi Ügyészség iratai (1850–60). Magyar Nemzeti Levéltár Vas Megyei Levéltára. IV. 162.
27. VARGA Endre – VERES Miklós (1989): *Bírósági Levéltárak 1526–1869.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

Dr. Nánási László, PhD 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 szakmai folyóiratokban, gyűjteményes kötetekben, szerkesztett, írt e témakörökben könyveket, könyvfejezeteket.

Petrovics Zoltán

A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY TARTALMÁNAK INTEGRÁLÁSA ÉS DIFFERENCIÁLÁSA

The Integration and Differentiation of the Content of the Public Service Legal Relationship

Dr. Petrovics Zoltán adjunktus, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet, illetve adjunktus, ELTE Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, petrovics.zoltan@uni-nke.hu, petrovics.zoltan@ajk.elte.hu

A tanulmány a közzolgálati jogviszony tartalmi elemeit, az alanyokat megillető jogokat és az őket terhelő kötelezettségeket vizsgálja. A magyar közzolgálat széttöredezett szabályozása folytán a jogviszonyok tartalmi elemei indokolatlan módon és mértékben térnek el. A tanulmány célja, hogy a hatályos joganyag vizsgálatával és a szakirodalmi elméleti megfontolások segítségével egy olyan tartalmi katalógust állítson fel, amely lehetővé teszi a közzolgálat különböző jogviszonyaiban az egyező, valamint az azokban különbségeket mutató tartalmi elemek meghatározását. A tanulmány ennek érdekében foglalkozik a közzolgálati jogviszony tartalmát befolyásoló elvi alapokkal is. Következtetései szerint nincs elvi akadálya az egységes szemléletű szabályozás megvalósíthatóságának, azt az általános és különös normák rögzítésével különösebb nehézségek nélkül kodifikálni lehetne.

KULCSSZAVAK:

jogok, kötelezettségek, közzolgálat, közzolgálati jog, közzolgálati jogviszony, munkajog

The study examines the content of the public service legal relationship. Due to the fragmented regulation of the Hungarian public service rights and obligations of the subjects of public service, legal relationships differ in an unsubstantiated manner and extent. Through examination of the legislation and theoretical considerations of the literature, the purpose of the study is to set up a catalogue of content elements that allows to determine the integrated and differentiated elements

of the public service legal relationships. For this purpose, the study deals with the theoretical basis influencing the content of public service legal relationship. According to the conclusions of the study, a unified regulation, which implies general and specific rules of the rights and obligations, could be achieved without any difficulties.

KEYWORDS:

labour law, obligations, public service, public service law, public service legal relationship, rights

1. PROBLÉMAFELVETÉS

E tanulmány¹ a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok tartalmi elemeit, az alanyokat megillető jogokat és az őket terhelő kötelezettségeket veti vizsgálat alá. Teszi ezt azzal a céllal, hogy egy olyan tartalmi katalógust állítson fel, amely lehetővé teszi a közszolgálat különböző jogviszonyaiban az egyező, valamint az azokban különbségeket mutató tartalmi elemek meghatározását. A tanulmány hipotézise, hogy a magyar közszolgálat szét-töredezett szabályozása folytán, a különböző elveken nyugvó közszolgálati jogállási törvényekben e jogviszonyok tartalmi elemei indokolatlan módon és mértékben térnek el, holott nem lenne elvi akadálya annak, hogy azok jelentős részét a jogalkotó ingeráltn határozza meg. Erre azonban csak akkor van lehetőség, ha a közszolgálat különféle jogviszonyainak tartalmára közvetlenül kiható, közös elvi alapok tisztázottak. Ebből következően a tanulmány a hatályos joganyag és az elméleti megfontolások segítségével kívánja feltárni azokat a jogokat és kötelezettségeket, amelyek körében a tartalmi elemek integrálása igazolható, illetve azokat, amelyek tekintetében szükség van a differenciálásra. Mivel a közszolgálati jogviszonyok tekintetében a szolgáltató által ellátott közfeladatok jellege meghatározó módon befolyásolja az alanyok konkrét kötelezettségeit és jogait, ez a sajátosság nyilvánvaló módon szükségessé teszi a tartalmi elemek bizonyos fokú differenciálását is.

A tanulmány elsőként általánosságban vizsgálja a közszolgálati jogviszony és a magánmunkajogviszony tartalmának jellemzőit, felvillantva azokat a sajátosságokat, amelyek megkülönböztetik a közszolgálat és a magánmunkajog foglalkoztatási jogviszonyait. Ezt követően a közszolgálati jogviszonyok speciális tartalmára hatást gyakorló elméleti megfontolások, majd a közszolgálati jogviszonyok és a magán-munkajogviszony azonos tartalmi elemeinek feltárására tesz kísérletet, végül sorra veszi a valamennyi közszolgálati jogviszonyban közös, és ennél fogva az integrált tartalom részét képező jogokat és kötelezettségeket. A vizsgálat a közszolgálati jogállási törvények közül a közszolgálati tisztviselőkről szóló, 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.), a fővárosi és megyei kormányhivatalok állami tisztviselőinek és állami ügykezelőinek az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.), a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.), a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.), valamint a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) által szabályozott – tág értelemben vett közszolgálati jogviszonyokra – terjed ki.²

¹ A kézirat lezárásának dátuma: 2018. 06. 12.

² A tanulmány a közszolgálati jogviszony kifejezést a következőkben nem a Kttv. szerinti szűkebb értelemben, hanem egyfajta összefoglaló fogalomként, a közszolgálat hatálya alá tartozó valamennyi közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyra kiterjedően használja.

2. A MAGÁN-MUNKAJOGVISZONY ÉS A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY TARTALMÁRA VONATKOZÓ ÁLTALÁNOS MEGFONTOLÁSOK

A közszolgálati jogviszonyok tartalma a jogviszonyok alanyait megillető jogokat és az őket terhelő kötelezettségeket foglalja magában. Ezek elemzéséhez megítélésem szerint szükséges foglalkozni a vizsgált jogviszonyok szerkezetének általános jellemzőivel, valamint az ezekből következő sajátosságokkal. A munkajogviszonyok tartalmának vizsgálata során a szakirodalom hagyományosan megkülönbözteti egymástól az alapvető (fő), valamint a mellékkötelezettségeket, illetve jogokat.³ A munkajogviszonyok tekintetében a fő és a mellékkötelezettségek közötti különbségtétel meglehetősen relatív, ugyanis azokban a mellékkötelezettségek sem tekinthetők „mellékesnek”,⁴ azok többnyire jelentős szerepet töltenek be a jogviszonyok teljesítése során. Erre tekintettel vannak olyan tartalmi elemek, amelyek – noha nem tekinthetők alapvető jogosultságoknak vagy kötelezettségeknek – magukban hordozzák a jogviszony lényegi karakterét. Jelen tanulmány erre tekintettel az említett osztályozást nem követi, célja a jogviszonyokra jellemző, tipikus fő-, vagy akár mellékkötelezettségek és jogok feltárása.

A közszolgálati jogviszonyok tartalmát sajátos kettősség jellemzi. Egyfelől áthatja azokat a munkavégzés és a foglalkoztatás közhatalmi-közjogi jellege, amely a felek között eleve feltételez egy hierarchikus alá-fölrendeltségi viszonyt, másfelől a felek közötti viszony sajátossága, a szubordináció nem csupán a közhatalmi-közjogi jellegből ered, hanem valamennyi munkajogviszonyra jellemző. Erre tekintettel, mindenekelőtt szükséges tisztázni a közszolgálati jogviszony és a magán-munkajogviszony tartalmának egymáshoz való viszonyát. A közszolgálati jogviszony és a magán-munkajogviszony tárgya azonos: mindkét jogviszony a „függő”, önálló munkafejlesztés,⁵ gazdasági és személyi értelemben mindkét munkavégző függ a munkáltatótól. A jogviszonyok magja ennél fogva azonos, lényegi tartalmuk éppen ezért nagyon is hasonló.⁶ A felek tipikus szolgáltatásai mindkét esetben hasonlóan alakulnak, így például a munkavállaló (szolgáltatvállaló) munkavégzési, illetve rendelkezésre állási kötelezettsége *facere*, a munkáltató (szolgáltatadó) díjazás megfizetésére irányuló kötelezettsége pedig *dare* jellegű szolgáltatás. A foglalkoztatotti oldalon jellemző *facere* jellegű szolgáltatásból következik, hogy annak rendeltetészerű, rendszeres teljesítése a jogviszony fennmaradásának előfeltétele. A munkavégzés önállóan

³ Kiss György (2005): *Munkajog*. Budapest, Osiris. 145.

⁴ Uo.

⁵ Kiss (2005): i. m. 21.; Kiss György (2001): *Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni munkaszerződésekre*. Miskolc, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért. 198.; Kiss (2005): i. m. 21–23.; GAJDUSCHEK György (2012): A közhivatal viseléséhez való jog. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közösség*. Budapest, KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely. 264.; GYULAVÁRI Tamás (2014): A munkajogi szabályozás rendszere. In GYULAVÁRI Tamás szerk.: *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 42.

⁶ NACSA Beáta (2013): Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku. *Budapest Working Papers on the Labour Market, Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP*, 9 sz., Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet Budapesti Corvinus Egyetem, Emberi Erőforrások Tanszék. Elérhető: www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1309.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 08. 16.)

jellegére tekintettel az alkalmazotti oldal teljesítését a munkáltató jogosult konkretizálni, amely feltételezi a széles, a munkavégzés valamennyi részletére kiterjedő utasítás-adási jogot.⁷ Összességében e jogviszonyok strukturális azonossága azt eredményezi, hogy a közszolgálati jogviszony tartalma jelentős részben azonos a magán-munkajogviszonyéval,⁸ így mindkettőben megjelennek az e szerkezetet „lekövető” jogok és kötelezettségek.

3. A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY SPECIÁLIS TARTALMÁNAK ELVI ALAPJAI

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) rendelkezései értelmében a munkavállaló köteles a munkáltató irányítása alapján munkát végezni, a munkáltató pedig köteles a munkavállalót foglalkoztatni és munkabért fizetni.⁹ Ez a meghatározás a fentiekben kifejtettekkel összhangban akár a közszolgálati jogviszonyokra is irányadó lehetne, azzal az eltéréssel, hogy a terminológia tekintetében a munkabér helyett az illetmény kategóriáját lenne szükséges használni. A közszolgálatban mindezek ellenére lényeges különbség, hogy a munkavégzés és a foglalkoztatás nem gazdasági célok és magánérdekek, hanem közfeladatok, közfunkciók ellátása érdekében és a közérdek mentén szerveződik. A közszolgálat ezáltal érték kötött tevékenységgé válik,¹⁰ éppen ezért több a pusztá foglalkoztatásnál. Amint azt Magyary Zoltán megfogalmazza: a közszolgálat a köznek, azaz mindenkinek válogatás nélkül való szolgálatát jelenti.¹¹ Tulajdonképpen ennek kapcsán utalnak a közszolgálati jogviszonyok jogállási törvényekben rögzített különböző definíciói többletkötelezettségekre és többletjogosultságokra.¹² Hozzátehetjük, a „többlet” kifejezést aligha lehet másképpen értelmezni, mint olyan fogalmi elemet, ami a hagyományos magán-munkajogviszonyhoz képest további követelményeket jelent. Ez a körülmény nyilvánvalóvá teszi a munkajog és a közszolgálati jog szoros kapcsolatát, és egyúttal érzékletesen tanúskodik arról, hogy a közszolgálati jog – Kun Attila szavaival élve – „gravitációs központja”¹³ lényegében a munkajogi szabályozás.

A különböző közszolgálati jogállások, illetve a magán-munkajogviszony közötti hasonlóságok különösen szembeűnővé válnak, ha felidézük az 1992-ben elfogadott trichotóm szabályozás kialakulásának körülményeit. A Kjt.-t és a köztisztviselők jogállásáról szóló

⁷ Kiss (2005): *i. m.* 145–146.

⁸ GYULAVÁRI (2014): *i. m.* 42.; GAJDUSCHEK (2012): *i. m.* 264.

⁹ Mt. 42. § (2) bek.; BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KISS György (2017): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez.* Budapest, Wolters Kluwer. 195.

¹⁰ Lásd ennek leképeződését a közszolgálati hivatás-etika követelményeiben.; DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2010): *Civil services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service.* Frankfurt am Main, Peter Lang. 67.

¹¹ MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 131.

¹² Kttv. 36. § (1) bek., Hszt. 13. § (1) bek., Hjt. 3. § (1) bek.

¹³ KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2014): A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás.* Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

1992. évi XXIII. törvényt (a továbbiakban: Ktv.) a civil közszolgálat megkettőzésének eredményeként például nem elvi megfontolások, hanem jogpolitikai indokok miatt fogadták el.¹⁴ A jogalkotó ebből következően, lényegében számos jelentős kérdésben azonos módon tekintett e két jogviszony tartalmára. Ez egyfelől megmutatkozott abban, hogy e jogállási törvények hasonló tartalommal szabályozták a jogviszonyok alanyainak jogait és kötelezettségeit, másfelől a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény esetükben a mögöttes jogszabály,¹⁵ illetve kvázi mögöttes jogszabály¹⁶ szerepét töltötte be, amelyből következően jelentős részben ugyanazok a normák voltak irányadóak mindkét jogviszony lényeges tartalmi elemeire is.

E nyilvánvaló összefüggéseken felül a munkajogviszonyok tartalmát jelentősen befolyásolja a felek akaratautonómiája, illetve annak korlátozottsága. Ennek megfelelően a magánmunkajogban a munkaviszony tartalmát a felek megállapodása, a munkaszerződés jelentős mértékben alakíthatja. Ugyanez a közszolgálatban nem mondható el a kinevezésről, amelynek a tartalommegállapító funkciója jelentős részben formális, az csupán az egyes jogállási törvényekben rögzített kötelező tartalmi elemeket duplikálja, így javarészt jogviszonylétesítő, konstituáló, illetve szimbolikus funkciót tölt be.¹⁷ A kinevezés tartalma ily módon törvényhez kötött, a feleknek a közszolgálati jogviszonyból eredő jogok és kötelezettségek alakulására ezért meglehetősen csekély hatásuk lehet, a szolgálatvállalónak annak befolyásolására gyakorlatilag nincs is lehetősége.¹⁸ Amint arra Concha Győző egészen pontosan rávilágít: a „*hivatali viszonyban rejlő kölcsönös jogok és köteleességek ugyanis függetlenek a viszonyba kerülők akaratótól*”.¹⁹ Ezt némileg árnyalja az a tény, miszerint a közszolgálati jogviszonyokban az állam – közvetve vagy közvetlenül – nem csupán szolgálatadóként vesz részt, hanem mint szabályalkotó alakítja is a jogviszonyok tartalmát.

Lényeges különbség a magán-munkajogviszonyhoz képest, hogy amíg a közszolgálatban a munkavégzés általában valamely közhatalom gyakorlásában részt vevő állami, illetve önkormányzati szervnél történik, a tevékenység fókuszában pedig valamely állami funkció ellátása áll, így az alkalmazott munkaköre valamely közhatalmi funkció betöltéséhez kapcsolódik, addig a magán-munkajogviszonyban a munkáltató általában a magánszféra területén tevékenykedik, működése magánérdekek által vezérelt.²⁰ Ebből következően amíg a közszolgálati jogviszonyokban a közjogi jelleg²¹ dominál, addig a magán-munkajogviszony esetében jelentős részben a magánjogi hatás érvényesül. Megjegyzendő, hogy

¹⁴ PRUGBERGER Tamás (2010): A széttagolt magyar közszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése a nyugat-európai megoldások tükrében. *Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXVIII. Fasc. 1. Miskolc, 443.

¹⁵ Kjt. 2. § (3) bek.

¹⁶ Ktv. 71. § (2) bek.

¹⁷ KUN Attila (2017): *A közszolgálati foglalkoztatási jogviszony keletkezése – A közszolgálati életpályák jogi szabályozásáról*. (Kézirat, megjelenés alatt, várható megjelenés: 2018.). 7–10.

¹⁸ MAGYARY (1942): i. m. 387.

¹⁹ CONCHA Győző (1905): *Politica II. Közigazgatástan*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata. 155.

²⁰ Ez nem jelenti azonban azt, hogy ne lennének kivételek, lásd például a köztulajdonban álló munkáltatók által létesített munkaviszonyt (Mt. 204–207. §), vagy a közigazgatási szerv által foglalkoztatott közigazgatási munkavállalók munkaviszonyát (Kttv. 258. §).

²¹ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 77., 1/2016 (I. 29.) AB határozat, ABH 2016, 58, 65.

a közalkalmazotti jogviszony sajátos helyet foglal el a tág értelemben vett közszolgálati jogviszonyok körében, ugyanis e viszonyban legfeljebb csupán áttételesen jelenik meg a közhatalom gyakorlása. A közalkalmazottak nem vagy csak érintőlegesen gyakorolnak közhatalmat, a közszolgálathoz tartozásuk funkcionális megközelítésben azonban elvi alapon indokolható, hiszen közfeladatok ellátásában vesznek részt. A trichotóm szabályozás kezdeti időszakában, 1992-ben is a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályok álltak a legközelebb az Mt. rendelkezéseihöz, azóta – különösen az Mt. hatálybalépését követően – csak tovább erősödött a közalkalmazotti jogviszony e jellegzetessége.²²

Mind a mai napig érvényes Magyary Zoltán megállapítása, miszerint a hivatásos közszolgálat a szolgálatvállalónak nemcsak a munkaerejét, hanem egész egyéniségét is igénybe veszi,²³ tőle „teljes odaadást kíván, szükség esetén egészsége, sőt élete feláldozását”,²⁴ és magánéletében is megköveteli tőle a megfelelő magatartás tanúsítását.²⁵ Az állam azon törekvése, amely a szolgálatvállaló teljes személyiségére igény tart a köz szolgálatára érdekében, már a kialakulásától kezdve végigkíséri a hivatásos közszolgálatot. Amint arra Kiss György rámutat, a közszolgálati életpálya a kezdetektől fogva mintegy kölcsönös kényszerközösséget jelentett a mindenkori hatalom és annak személyi állománya között. A közigazgatási feladatok ellátásához ugyanis nem „egyszerű», könnyen cserélhető munkát vállalkókra volt szükség, hanem egy olyan társadalmi réteg kialakítására és folyamatos fejlesztésére, amely alkalmassá vált arra, hogy az igazgatás minden szintjén és területén elitté váljon”.²⁶ Ennek részeként különös jelentőséget kapott a hűség (*Treuepflicht*),²⁷ a lojalitás (*Loyalitätspflicht*), valamint az engedelmesség kötelezettsége (*Gehorsamspflicht*),²⁸ amelyért cserébe a közszolgálat személyi állománya különleges jogállásra – bizonyos privilégiumokra és előjogokra – tarthatott igényt,²⁹ valamint a fokozott stabilitás ígérését kapta.³⁰

Lényegesnek tekinthető az a körülmény is, hogy közszolgálatban az alá-fölrendeltség részben más alapokon nyugszik, mint a magánmunkajogban. A szolgálatadó, mint közhatalmi szerv tevékenységében az állami főhatalom gyakorlása ölt testet, a közszolgálati munkáltató éppen ezért az állami szuverenitás megtestesítője is egyben. A szolgálatadó

²² MÉLYPATAKI Gábor (2016): *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. Miskolc, PhD-értekezés. 231–232.

²³ MAGYARY (1942): *i. m.* 131., 387., 404.

²⁴ Uo.

²⁵ Uo.

²⁶ Kiss György (2017): A közszolgálati életpályát meghatározó tényezők, a közszolgálat egysége és differenciáltsága. In: Kiss György (szerk.): *A közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus. (Kézirat, megjelenés alatt, várható megjelenés: 2019.) 3.

²⁷ HUECK, Alfred – NIPPERDEY, Hans Carl (1963): *Lehrbuch des Arbeitsrechts*, Berlin und Frankfurt a. M., Verlag Franz Vahlen. 241–249.; TOMANDL, Theodor (1974): *Treu und Fürsorgepflicht im Arbeitsrecht*. Wien–Stuttgart, Wilhelm Braumüller.

²⁸ HUECK–NIPPERDEY (1963): *i. m.* 238–241.

²⁹ Kiss György (2017): *i. m.* 3. Kiss György utal ennek kapcsán az angol közszolgálat kialakulására (FRY, Geoffrey K. (2000): *The British Civil Service System*. In BEKKE, Hans A. G. M. – MEER, Frits M. van der eds.: *Civil Service in Western Europe*. Cheltenham/Northampton, Edward Elger. 15–16.); MAGYARY (1942): *i. m.* 131.

³⁰ KERTÉSZ István (1964): *A fegyelmi felelősség alapkérdései a munkajogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 179.

és a szolgálatvállaló közötti alá-fölérendeltségi viszonyt nem csupán a munkajogban ismeretes szubordináció jellemzi, hanem az azt körülölelő közérdek is áthatja, a felek közötti erőegyensúlytalanság pedig nem csupán a szociológiai, gazdasági, illetve egzisztenciális függés, hanem a munkáltató javára billenő közhatalmi túlsúly következménye is.³¹ Részben ez is magyarázza azt, hogy a közszolgálatban foglalkoztatottakra sajátos általános magatartási követelmények,³² valamint speciális kötelezettségek vonatkoznak.

Amint azt Christoph Demmke és Timo Moilanen kifejti, a közszolgálatban foglalkoztatottak különleges jogállása és az őket terhelő speciális kötelezettségek, illetve őket megillető jogosultságok, elméletileg egyszerre hivatottak garantálni a semlegességüket és az állam iránti lojalitásukat.³³ Utalva Max Weber gondolataira,³⁴ a szerzőpáros álláspontja szerint a közszolgák egyik legfontosabb kötelezettsége, hogy feladataikat pártatlanul lássák el.³⁵ Nemzetközi összehasonlítás alapján megállapítható, hogy a közszolgálati jogviszonyokhoz tapadó speciális – és a magán-munkajogviszonyokhoz képest gyakran szigorúbb – kötelezettségek lényegében valamennyi állam szabályozásában jelen vannak.³⁶

Mindezek az elvi megfontolások egyenesen vezetnek a közszolgálati életpálya szükségességének gondolatához is. A közszolgálati életpálya alapvető premisszája, hogy a közszolgálati jogviszony alanya a munkavégzést – amely esetében a köz szolgálat – élethivatás-szerűen folytatja, teljes életét a köz szolgálatának szenteli. A közszolgálati életpálya a korábban már említett többlet-kötelezettségek és többletjogok megjelenését ezen az elvi alapon a jogviszony mindkét alanya tekintetében szükségessé teszi. Az ezzel összefüggő speciális tartalmi elemek ebből következően nem öncélúak: azok a közérdeket, a közjót szolgálják, egyben a közszolgálat integritását biztosítják. Ezen a ponton indokolt kiemelni a személyi állomány külső – egyebek mellett politikai, illetve gazdasági – befolyásolásának kizárását szolgáló tartalmi elemek fontosságát. Mindez ugyancsak szoros összefüggésben van a közszolgálat szakmaiságának és pártatlanságának alább tárgyalandó követelményével is.

³¹ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a közhatalmat gyakorló szerven belüli foglalkoztatásra irányuló közszolgálati jogviszonyok tekintetében, a munkáltatói jogok gyakorlása során nem közhatalom-gyakorlás történik.

³² Az értékkötöttséget és az ehhez kapcsolódó többlet-kötelezettségeket a közszolgálati jogviszonyban például a köz szolgálatának elsődlegessége, mint általános magatartási mérce testesíti meg [Kttv. 9. § (1) bekezdés]. (E ponton szükséges utalni arra, hogy a Kttv. tekintetében kifejtettek egyúttal irányadóak az Áttv. vonatkozásában is.)

³³ DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 66.

³⁴ WEBER, Max (1999): *Politik als Beruf*. Stuttgart, Reclam. 32.

³⁵ DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 68.; További általános kötelezettségként említi a szerzőpáros a törvényességre, a közjó, közérdek szem előtt tartására, az eskütelre, a befolyástól mentes tevékenységre, a titoktartásra, a jóhiszemű és lojális magatartásra vonatkozó kötelezettségeket.

³⁶ DEMMKE–MOILANEN (2010): *i. m.* 66–67.; A közszolgálatra jellemző különös kötelezettségek számos esetben alkotmányos szinten is megjelennek az Európai Unió tagállamaiban [lásd például a német alkotmány 33. cikk (4) bekezdés, spanyol alkotmány 103. cikk (3) bekezdés, olasz alkotmány 98. cikk, portugál alkotmány 269. cikk (1) bekezdés, görög alkotmány 103. cikk (1) bekezdés]; Uo.

4. A MAGÁN-MUNKAJOGVISZONY ÉS A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY KÖZÖS TARTALMI ELEMEI

A jogok és kötelezettségek taxatív felsorolása a munkajogviszonyok keretjelligénél fogva aligha lehet reális feladat.³⁷ A jogviszonyok tartalmára ugyanis nemcsak a jogszabályi rendelkezések és a munkáltató normatív, illetve egyedi utasításai, hanem az adott szakma vagy hivatás iratlan szabályai is kihatással vannak. Valamennyi kötelezettség és jog felsorolása ugyanakkor nem is szükséges, mivel elegendő csupán a jogviszonyok jellegzetességeit magukban hordozó, meghatározó jelentőségű tartalmi elemekre fókuszálni.

Mivel mind a magán-munkajogviszony, mind a közszolgálati jogviszony tartam, vagy másképpen tartós jogviszony, mindkettőben különös jelentőséggel bír a felek kölcsönös együttműködési kötelezettsége,³⁸ illetve ennek részeként a tájékoztatási kötelezettség. Amint azt Kiss György kiemeli, az együttműködési kötelezettség valamennyi kötelelem sajátja,³⁹ e kötelezettség azonban különösen fontos szerepet tölt be a munkajogviszonyokban. Az együttműködési kötelezettség a másik fél érdekeinek figyelembe vételét, joggyakorlásának, kötelezettségei teljesítésének elősegítését, az akadályozó magatartástól való tartózkodást követeli meg. Emellett általános elvárás, hogy a felek magatartásának valamennyi jogviszonyban meg kell felelnie a jóhiszeműség és tisztesség követelményének,⁴⁰ a joggal való visszaélés tilalmának,⁴¹ a munkáltatót pedig mindegyik esetben köti az egyenlő bánásmód követelménye,⁴² a jogviszonyok személyiségi jellegét pedig a személyiségi jogok védelmének követelménye húzza alá.⁴³

Elsőként azoknak a kötelezettségeknek a meghatározásával foglalkozom, amelyek valamennyi munkajogviszony, így a közszolgálati jogviszonyok tekintetében is a szolgálatvállaló lényeges kötelezettségei. Ezek közül mindenekelőtt az alkalmazott rendelkezésre állási⁴⁴ és munkavégzési kötelezettséget kell megemlíteni, amelyek szorosan összefüggnek egymással. A rendelkezésre állás kötelezettsége a munkajogviszony egyik megkülönböztető ismérve,⁴⁵ amely akkor is fennáll, ha az alkalmazottat aktuálisan munkavégzési kötelezettség azért nem terheli, mert a szolgálatadó nem tudja munkával ellátni. Ez alapján az alkalmazott köteles a munkáltató rendelkezése szerinti teljesítésre,⁴⁶ a szolgálat ellátására, ennél fogva egyrészt előfeltétele a munkavégzési kötelezettség teljesítésének, másrészt feltételezi, hogy az alkalmazott képes legyen a munkáltató utasításainak megfelelő

³⁷ MAGYARY (1942): *i. m.* 404.

³⁸ Mt. 6. § (2) bek. (a továbbiakban az Mt.-re való utalások a Kjt. mögöttes jogszabályaként is értendők), Kttv. 9. § (2) bek., Hszt. 3. §, Hjt. 5. § (2) bek.

³⁹ Kiss (2005): *i. m.* 146.

⁴⁰ Mt. 6. § (2) bek., Kttv. 9. § (2) bek., Hszt. 3. §, Hjt. 5. § (2) bek.

⁴¹ Mt. 7. § bek., Kttv. 10. § (1) bek., Hszt. 4. §, Hjt. 5. § (3) bek.

⁴² Mt. 12. § bek., Kttv. 13. §, Hszt. 4. §, Hjt. 5. § (3) bek.

⁴³ Mt. 9–11. § bek., Kttv. 11–12. §, Hszt. 4. §, Hjt. 5. § (3) bek.

⁴⁴ A rendelkezésre állási kötelezettséggel kapcsolatos elméletekre nézve lásd: Kiss (2005): *i. m.* 147–148.

⁴⁵ *Munkajog (Elméleti alapvetés)*. Budapest, Tankönyvkiadó. 130–133.; ROMÁN László (1996): *A munkajog alapintézményei, II. kötet*. Pécs, University Press. 3–6.; 148.

⁴⁶ Kiss (2005): *i. m.* 149.

teljesítésre. A rendelkezésre állási kötelezettségre valamennyi vizsgált jogállási törvény lényegében azonos módon utal, amikor kimondja, hogy a szolgálatvállaló köteles a számára előírt helyen és időben, munkavégzésre, illetve szolgálatra képes állapotban megjelenni, és ezt az állapotot fenntartani.⁴⁷

A munkavégzési kötelezettséget⁴⁸ – amelyet köteles az alkalmazott személyesen ellátni⁴⁹ – a munkaszerződésben, illetve a kinevezésben meghatározott munkakör és feladatkör határolja be. Mind a munkaviszony teljesítése, mind a köz szolgálata szükségessé teszi ugyanakkor azt is, hogy a munkavállaló, illetve szolgálatvállaló e kereteken kívül – például eltérő időben, munkavégzési vagy szolgálati helyen, illetve munkakörben – is teljesítsen.

A szolgálatvállaló köteles továbbá a munkáltató által adott jogszerű utasítások, illetve parancsok teljesítésére. Az utasítások végrehajtására vonatkozó kötelesség azonban nem korlátlan. Míg a magán-munkajogviszonyban csak a más életét, testi épségét vagy egészségét, valamint a környezetet közvetlenül és súlyosan veszélyeztető utasítás megtagadása kötelező, addig a civil közszolgálatban ezen túlmenően azt az utasítást is köteles a szolgálatvállaló megtagadni, amelynek végrehajtásával bűncselekményt vagy szabálysértést valósítana meg. A közszolgálati tisztviselő, megítélésétől függően megtagadhatja az életét, egészségét vagy testi épségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztető, valamint a jogszabályba, illetve a munkáltató által kiadott normatív utasításba ütköző utasítást is. További differenciálás indokolható a többi hivatásrend esetében is. Így a hivatásos állomány tagja akár az életének és testi épségének kockáztatásával is köteles teljesíteni a szolgálatot, éppen ezért arra hivatkozva nem tagadhatja meg az utasítást, csakúgy, mint a jogszabálysértő parancs vagy rendelkezés végrehajtását sem. Ez utóbbi esetben csupán figyelemfelhívási kötelezettsége van, amennyiben a jogellenesség felismerhető számára.⁵⁰

A szolgálatadó a közszolgálati jogviszonyokban is gyakorolja a munkáltatói jogkört, azaz mindazon jogok összességét, amelyek a munkáltatói pozíciói velejárói.⁵¹ Valamennyi jogviszonyban megilleti a munkáltatót az irányítási jog,⁵² vagyis az alkalmazott magatartásának konkretizálási joga, amelyet a szolgálatvállaló által ellátandó feladatok természete tesz szükségessé.⁵³ A munkáltatót ugyancsak megilleti a felügyelet joga,⁵⁴ amely az irányítástól nem választható el,⁵⁵ és amely kiterjed a szolgálat teljesítésének valamennyi körülményére és részletére. A felügyelet jogával szorosan összefügg a munkáltató fegyelmezési joga, ami a szolgálatvállaló kötelezettségeinek vétkes megszegése esetére biztosítja számára

⁴⁷ Mt. 52. § (1) bek. a) és b) pont, Kttv. 76. § (1) bek. b) és c) pont, Hszt. 102. § (1) bek. a) pont, Hjt. 78. § (2) bek. a) és d) pont.

⁴⁸ ROMÁN (1989): *i. m.* 133–137.

⁴⁹ HUECK – NIPPERDEY (1963): *i. m.* 198–199.

⁵⁰ Mt. 54. §; Kttv. 78. §; Hszt. 13. §, 103. §; Hjt 3. § (2) bek., 17. § (1) bek., 78. § (2) bek. c) pont; GYÖRGY István (2013): A közszolgálat alkalmazottak jogai és kötelességei. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 106.

⁵¹ Kiss (2005): *i. m.* 177.

⁵² Ez feltételezi a munkáltató aktuskibocsátási jogosultságát is [ROMÁN (1989): *i. m.* 164.].

⁵³ ROMÁN (1989): *i. m.* 178.

⁵⁴ ROMÁN (1989): *i. m.* 169.

⁵⁵ ROMÁN (1989): *i. m.* 180.

a szankciók – fegyelmi büntetések, illetve fenytések – alkalmazásának lehetőségét.⁵⁶ E körben említhető a munkavállaló (szolgáltatvállaló) munkáltató általi minősítésének joga,⁵⁷ amely az alkalmazott általános megítélését, képességeinek, teljesítményének, hozzáállásának kvalifikációját, adott esetben személyiségének értékelését takarja.⁵⁸ Fontos megjegyezni, hogy a közszolgáltatban e jogosultságok a magán-munkajogviszonyokkal szemben nem kontraktuális, hanem törvényes alapokon nyugszanak.

A munkajogi irodalom a munkáltató egyik fő kötelezettségeként tartja számon a munka díjazásának köteleességét.⁵⁹ A munkáltató további lényeges kötelezettsége a foglalkoztatási kötelezettség – amelynek megítélése nem azonos a különböző jogrendszerekben.⁶⁰ A foglalkoztatás kötelezettsége alapján a munkáltatónak biztosítania kell az alkalmazott (szolgáltatvállaló) tevékenységéhez (szolgálathoz) szükséges tárgyi és személyi feltételeket. Ezzel szoros összefüggésben a munkáltató kötelessége a munkaköri feladatok ellátásának oly módon történő megszervezése, hogy a szolgáltatvállaló a jogviszonyból eredő jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja, a munkáltató köteles továbbá megadni a munkaköri feladatok elvégzéséhez szükséges tájékoztatást és irányítást is.⁶¹

A szakirodalomban szintén megjelenik a munkáltató gondoskodási kötelezettsége,⁶² ami számos egymással összefüggő, ugyanakkor meglehetősen különböző – védelmi jellegű, illetve az alkalmazott vagyoni, szociális helyzetét befolyásoló támogatási-ellátási – jellegű⁶³ kötelezettséget foglal magában. Ilyen például az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeinek biztosítása, az egyenlő bánásmód megtartása, de fellelhetők egyes elemei a munkaidő és a pihenőidő, a kártérítési felelősség, valamint az egyes juttatások szabályozásával összefüggésben is.⁶⁴ Ennek kapcsán kiemelendő, hogy a közszolgáltatban a gondoskodási köteleességnek hagyományosan nagyobb szerep jut, ugyanis a támogatási-ellátási jellegű elemei által a többletkötelezettségek ellentételezése valósul meg.

A munkavállaló jogai általában a munkáltató kötelességeinek tükörképeként jelennek meg.⁶⁵ Így például a foglalkoztatási kötelezettséggel szemben a munkához való jog és a megfelelő munkafeltételekhez való jog, a díjazás fizetésének kötelezettségével szemben

⁵⁶ Mt. 56. §; Kttv. 155–159. §; Hszt. 181–218. §; Hjt. 145–160. §; ROMÁN (1989): *i. m.* 164–166.

⁵⁷ ROMÁN (1989): *i. m.* 172.; Lásd továbbá Kttv. 75. § (1) bek. j) pont; Hszt. 111. §; Hjt. 78. § (1) bek. g) pont.

⁵⁸ Kiss (2005): *i. m.* 183.

⁵⁹ Mt. 42. § (2) bek. b) pont; Kttv. 75. § (1) bek. h) pont; Hjt. 78. § (1) bek. f) pont; HUECK–NIPPERDEY (1963): *i. m.* 262–199.

⁶⁰ Az angol, a német és a francia példákra lásd Kiss (2005): *i. m.* 192–194.; Mt. 51. § (1) bek.; Kttv. 75. § (1) bek. a) pont; Hszt. 101. § (1) bek. a) pont; Hjt. 78. § (1) bek. b) pont.

⁶¹ Kttv. 75. § (1) bek. b), e) és f) pont; Hszt. 101. § (1) bek. a), b) és c) pont; Hjt. 78. § (1) bek. d) és e) pont.; A foglalkoztatási kötelezettség elemzését lásd 380–387.; 142–145.; 195.; PÁL Lajos (2017): A foglalkoztatási kötelezettség elmulasztása. *Munkajog*, 1. évf. 1. sz. 49–56.

⁶² HUECK–NIPPERDEY (1963): *i. m.* 390–419.; 152–161.; Lásd még SCHWERDTNER, Peter (1970): *Fürsorgetheorie und Entgelttheorie in Recht der Arbeitsbedingungen. Ein Beitrag zum Gemeinschafts- und Vertragsdenken in Individualarbeitsrecht und allgemeinen Zivilrecht*. Heidelberg, Verlagsgesellschaft Recht und Wirtschaft MBH.

⁶³ ROMÁN (1989): *i. m.* 158.

⁶⁴ Kiss (2005): *i. m.* 196–202.

⁶⁵ Uo. 211–213.; LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla (2000): A munkaviszony tartalma. In LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla szerk.: *A magyar munkajog I.* Budapest, Vince. 163.; KUN Attila (2015): *A munkavégzés szabályai: a jog-*

a díjazáshoz való jog, a gondoskodási kötelezettség párjaként, többek között a személyi jogok védelme vagy a magánélethez való jog található. E körön kívül megjelennek a munkavállalói jogok katalógusában a kollektív jogok is, úgymint a koalíciós szabadságjogok, a participációs jogok, illetve a sztrájkhoz való jog. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a közszolgálatban nem példa nélküli a kollektív jogok korlátozása, illetve egyes kollektív jogok kizárása.⁶⁶

5. A KÖZZSZOLGÁLATI JOGVISZONY SAJÁTOS TARTALMI ELEMEI

A közszolgálati életpálya, valamint a közszolgálatához tapadó többletjogok és többletkötelezettségek meghatározása a társadalom közszolgálattal szemben támasztott elvárásaiból, valamint a közszolgálat tekintetében érvényesülésre törő alapvető elvekből táplálkozhat. Ez adhat csak szilárd elvi alapokat a közszolgálat alanyaival szemben támasztott elvárásoknak. Ehhez megítélésem szerint kiindulópontot jelenthetnek az egyes jogállási törvények élén álló preambulum-bekezdésekben megfogalmazott elvi szintű kívánalmak. Ezek alapján több olyan kapcsolódási pont azonosítható be, amelyek mentén a jogviszonyok tartalmának közös elemei felvázolhatók.

A preambulumokat áttekintve megállapítható, hogy a közös közszolgálati értékek közül legalább két törvényben megjelenik a pártatlanság, a törvényesség, a szakmaiság, a hatékonyság, a nemzeti érdekek szolgálata, a hivatalhoz méltó magatartás, valamint a kiszámítható életpálya kívánalma.⁶⁷ E követelményekkel lényegében párhuzamos elveket fogalmaz meg György István, aki a közszolgálati jog speciális alapelvei között említi a politika-szemlegességet, amelynek kapcsán a lojalitás és a törvényesség követelményének fontosságát hangsúlyozza. Mindez a pártatlanság és – nyilvánvaló módon – a törvényesség fent említett kívánalmával cseng egybe.⁶⁸ Az alávetettség elve György István szerint a közszolgálat képviselői szerveknek való alárendeltsége, valamint a közszolgálati szervek hierarchikus felépítésének kontextusában értelmezhető, ezért megítélésem szerint közvetlenül

viszony tartalma – jogok és kötelezettségek. In György István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati jog.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar. 151.

⁶⁶ Lásd például a sztrájkjog kizárását bizonyos közszolgálati jogviszonyok tekintetében [sztrájkjokról szóló 1989. évi VII. törvény 3. § (2) bek.], vagy a kollektív szerződés kötésének kizártságát e jogviszonyok jelentős részében. Jelen tanulmány nem tárgyalja a kizártság indokoltságát, illetve az ezzel szemben felmerülő érveket, ezekre nézve lásd NACSA (2013): *i. m.*; BERKI Erzsébet – MÉLYPATAKI Gábor – NEUMANN László (2017): *A közszolgálat fogalma, jogi- és érdekegyeztetés szempontú vizsgálata.* Budapest. Elérhető: <http://efdsz.hu/images/dokumentumok/kozzszolg.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.); Itt említhető meg, hogy a klasszikus szakszervezeteken túlmenően a kormánytisztviselők, valamint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak és közalkalmazottjainak önkormányzattal rendelkező szakmai, érdekképviseleti köztestülete, a Magyar Kormánytisztviselői Kar, valamint a Magyar Rendvédelmi Kar is ellát érdekképviseleti tevékenységet, ezen túlmenően konzultációs, véleményezési, illetve participációs jogosultságokat is gyakorol.

⁶⁷ Ezeknek a követelményeknek egy része a kormánytisztviselői és a rendvédelmi hivatás etikai alapelvei között is helyet kap [Kttv. 83. § (1)–(2) bek., Hszt. 14. §].

⁶⁸ György István (2007): *Közszolgálati jog.* Budapest, HVG-ORAC. 49–50.

kapcsolódik a törvényesség és a hatékonyság követelményeihez.⁶⁹ A karrier elve a kiszámítható életpályával, a professzionalizmus elve a szakmaiság követelményével, a fokozott felelősség elve pedig a hivatalhoz méltó magatartással állítható párhuzamba.⁷⁰

Elsőként indokolt közelebbről megvizsgálni a pártatlanság, illetve a semlegesség követelményét. Ez a szolgálatvállaló számára a magán-munkajogviszonyhoz képest olyan többlet-kötelezettséget jelent, amely több területen is megjelenik. A pártatlan feladtevés helyet kap a szolgálatvállaló kötelezettségeinek felsorolása között, de a pártatlanságnak az összeférhetlenség szabályai, valamint a hivatásetikai követelmények körében is „főszerep” jut. A hatályos szabályozás értelmében a szolgálatvállaló köteles a feladatait pártatlanul ellátni, illetve végrehajtani, és nem folytathat olyan tevékenységet, illetve nem tanúsíthat olyan magatartást, amely a pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné. E követelményekkel összhangban a jogállási törvények általában tiltják a pártbeli tisztségek viselését, illetve általánosságban a párt nevében vagy érdekében történő közszereplést. A Kjt. tekintetében e kérdés ugyan nem szabályozott, a Hszt. és a Hjt. hatálya alá tartozó jogviszonyokkal összefüggésben azonban a párttagság sem megengedett. Közvetetten e követelmény megvalósítására szolgál a hatalmi ágak megosztásának elvéből fakadó és a gazdasági összeférhetlenség szabályozása, valamint az együttalkalmazási tilalom is.⁷¹

A pártatlanság igénye – mint pártatlansághoz való jog – a szolgálatvállaló oldalán is jelentkezik. Az alkalmazott ugyanis egyenlő megítélésre tarthat igényt, magatartásának, tetteinek következményét a közszolgálat tagjaként a szolgálatadó azonos szabályok és elvek szerint köteles megítélni. Ebből következően a munkáltatónak azonos mércével és részrehajlástól mentesen kell eljárnia a kötelezettségszegések szankcionálása, a jogviszony megszüntetését eredményező döntések meghozatala, a teljesítmény értékelése, a munkavégzés minősítése vagy az illetmény eltérítése során is.

Megjegyzendő, a pártatlanság sajátos kölcsönhatásban áll a lojalitás követelményével. Amint György István fogalmaz, a lojalitás a legitim módon megválasztott politikai hatalom elfogadását,⁷² valamint a szakma szabályainak megfelelő törvényes döntések végrehajtását jelenti, ám nem terjed addig, hogy igazolja az „*éppen uralmon lévő politikai*

⁶⁹ György (2007): *i. m.* 51.

⁷⁰ György (2007): *i. m.* 51–53.; Vadász János (2006): *Közszolgálati reform. A közszolgálat emberi erőforrásainak megújítása.* Budapest, Kossuth. 163–165. Megjegyzendő, hogy 2006-ban a közszolgálati reform kapcsán megalkotott előkészítő anyag a közszolgálatra irányadó alkotmányos követelmények és elvek között, egyebek mellett a hivatásszerűség elvét, a karrierelvet, a közérdekűség, a minőségi és szakszerű feladatellátás, a felelősség, a hűség, valamint a stabilitás elveit is felsorolta, amelyek összhangban állnak a fentiekben megfogalmazott követelményekkel.

⁷¹ Kjt. 41–44. §; Kttv. 76. § (1) bek., a) pont, 83. § (1) bek., 84–87. §; Hszt. 14. § (1) bek., 102. § (1) bek. b) pont, 108–110. §; Hjt. 5. § (1a) bek., 22. § (4) bek., 23. § (1) bek. a) pont, 78. § (2) bek. c) pont, 80–82. §.; Petrovics Zoltán (2015): *Összeférhetlenség.* In György István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati jog.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar. 93–99.

⁷² Kttv. 76. § (2) bek.; Magyar (1942): *i. m.* 405. Megjegyzendő, hogy Magyar Zoltán a hűség kötelezettsége alatt a pártsemlegességet, a nemzet szolgálatát és a hazaszeretet értékeit is értette.

eszmékkel, célkitűzésekkel” való azonosulást.⁷³ A lojalitás kötelessége ebből következően nem teheti zárójelek közé a pártatlanság és a politika-semlegesség követelményét.

Amint azt György István kifejti, a törvényesség a jogszabályok szolgálatvállaló általi betartására és betartatására, valamint a közszolgálati jogi szabályozás kógens jellegére utal. A közigazgatás és a közszolgálat a törvényeknek alárendelten, a jogszabályok megtartásával kell, hogy működjék, ennek megfelelően a közszolgálati alkalmazottak kötelesek mindenkor megtartani a jogszabályok rendelkezéseit, amely kötelemüket – a Kjt. kivételével – esküjük által is megerősítik.⁷⁴

A szakmaiság követelménye szorosan összefügg a közszolgálat törvényes működésével, szakmai szempontok érvényesítése nélkül ugyanis a jogszabályok betartása és a törvényes működés sem lehetséges. A szakmaiság kívánalma értelmében a szolgálatvállaló az elvárható szakértelemmel és gondossággal köteles ellátni a feladatait. E körben az egyes hivatásrendek eltérő funkcióiból eredő eltéréseknek is érvényesülniük kell, ezek értelemszerűen igazolhatják a jogviszonyokban irányadó szabályozás differenciálását. Ekképpen a hatályos rendelkezések példáján keresztül a Kttv. közszolgálati tisztviselői és az Áttv. állami tisztviselői tekintetében a kulturált ügyintézés, a Hszt. és a Hjt. személyi állománya vonatkozásában pedig az áldozatvállalás és a bátor helyállás a szakmaiság részének tekinthető.⁷⁵ Ezen túlmenően speciális tartalmi elem – mintegy a szakmaiság fenntartásának előfeltétele – a szolgálatvállaló képzéseken, továbbképzéseken való részvételének kötelessége, illetve jogosultsága.⁷⁶

A köz és a nemzeti érdekek szolgálata, a közérdek egyéni szempontok elé helyezése a közszolgálatot értékfokított tevékenységgé avatja, amely a közszolgálati alkalmazottól mindenkor megköveteli a hivatalhoz méltó magatartást.⁷⁷ A szolgálatvállaló cselekedetein keresztül az állampolgárok a közszolgálatot, a közigazgatást és magát az államot ítélik meg, ezért a közbizalom fenntartása érdekében különösen fontos, hogy a közszolgálati alkalmazottak milyen magatartást tanúsítanak a szolgálat során, illetve azon kívül. Magyary Zoltán szerint a hivatalhoz méltó magatartás az ügyfelektől a szolgálatokért cserébe kapott előnyök visszautasításának kötelezettségét, az erkölcsös életvitelt, a káros szenvedélyek leküzdését is magában foglalja.⁷⁸ A szolgálatadó e normák érvényesítésével valójában jogosult

⁷³ GYÖRGY (2007): *i. m.* 49.; GYÖRGY (2013): *i. m.* 104.

⁷⁴ Kttv. 44. §, 76. § (1) bek. a) pont.; Hszt. 44. § (2)–(4) bek., 78. § (2) bek. c) pont.; Hjt. 41. §, 102. § (1) bek. b) pont.; A Kjt. 39. § (2) bekezdés a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályok, előírások megtartásáról rendelkezik, kifejezetten nem utal a törvényesség követelményére.

⁷⁵ Kttv. 76. § (1) bek. a) pont, Hszt. 78. § (2) bek. c) pont, Hjt. 102. § (1) bek. b) pont.

⁷⁶ Kjt. 39. § (1) bek., Kttv. 75. § (1) bek. g) pont, Hszt. 102. § (1) bek. d) pont, Hjt. 78. § (2) bek. f) pont.

⁷⁷ ROMÁN (1989): *i. m.* 139–140. Román László a munkavállaló általános kötelezettségei között említi a „méltó” magatartás tanúsításának követelményét, amely kötelezettség nem csupán a munkaidő alatt, illetve a munkahelyen, hanem azon kívül is megköveteli az ellátott munkakörhöz, illetve szolgálathoz (hivatalhoz) méltó magatartást. Mt. 8. §, Kttv. 64. §, 85. § (4) bek. a) pont, Hszt. 86. § (2) bek. d) pont, Hjt. 5. § (1a) bek., 78. § (2) bek. g) pont, 162–163. §. A kötelezettség szoros kapcsolatban áll a munkakör ellátásához szükséges bizalomnak megfelelő magatartás tanúsításának magán-munkajogviszony tekintetében irányadó követelményével [Mt. 52. § (1) bek. d) pont].

⁷⁸ MAGYARY (1942): *i. m.* 405.

közvetetten befolyásolni a szolgáltató vállaló közszolgálati jogviszonyon kívüli magatartását. Ez azonban eltérő mértékben érinti az egyes hivatásrendek tagjait.⁷⁹

A kiszámítható életpályához kapcsolódik az előmenetel és a pályabiztonság követelménye. Az előmenetelhez való jog, valamint az előmenetel biztosításának kötelezettsége a közszolgálati életpályához kötődő komparatív előnyök közé sorolható, ekként elengedhetetlen eleme a zárt rendszerű közszolgálatnak, a közszolgálati életpályának, és egyúttal közvetlen hatással bír a közszolgálat munkaerőmegtartó képességére, főként azon oknál fogva, hogy a törvényben meghatározott előmeneteli rendszer szoros összefüggésben van az illetményrendszerrel. Mindazonáltal az előmenetel több formája is ismeretes (besorolásban, rendfokozatban, beosztásban, címben, valamint vezetői státuszban).⁸⁰ A merev – egyedi mérlegelési lehetőséget nem biztosító, az egyéni teljesítmény figyelembe vételét kizáró – előmeneteli rendszer motiválatlanságot eredményezhet,⁸¹ és további diszfunkcionális jelenségekhez vezethet. Éppen ezért a jogalkotó feladata, hogy az oly sokáig egyeduralkodó anszientitás elvét milyen mértékig vegyíti a teljesítmény-elvvel és a munkakörök értékét is figyelembe vevő megoldásokkal.

A pályabiztonsághoz való jog kapcsán szükséges utalni arra, hogy míg a magán-munkajogviszony tekintetében a munkáltató általi megszüntetés korlátozásának indokait végső soron a munkáltató szerződéses autonómiájának korlátozására lehet visszavezetni,⁸² addig a zárt közszolgálati rendszerek a szolgáltató jogviszony-megszüntetési jogát az életpálya egyik komparatív előnyeként korlátozzák. Ez alapján a közszolgálati jogviszonyok megszüntetésének szabályozásakor az alkalmazott egzisztenciális biztonsága bizonyos esetekben a munkáltató érdekeivel szemben is prioritást élvez.⁸³ Annak ellenére, hogy a közszolgálat stabilitása az állandó, professzionálisan működő közszolgálat egyik kulcsfontosságú előfeltétele, megnehezítheti a hatékony közszolgálat megvalósítását a túlzott és ésszerű mértéket nélkülöző biztonság (amennyiben például az indokolt létszámcsökkentés és átszervezés gátjává válik).⁸⁴ Részben erről a konfliktusról tanúskodik a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktjv.) által bevezetett, a felmentés indokolás nélküliségét előíró, és 2011-ben az Alkotmánybíróóság által megsemmisített rendelkezés kapcsán a Ktjv. javaslatához fűzött miniszteri indokolás. Az indokolás „rendszerint következetlenségnek” és aszimmetriának minősítette, hogy míg a köztisztviselő bármikor, indokolás nélkül két hónap lemondási idővel

⁷⁹ A Hszt. és a Hjt. a szolgáltató vállaló alapvető jogait több ponton jelentősen korlátozza (Hszt. 19–30. §, Hjt. 17–25. §).

⁸⁰ HORVÁTH Attila (2013): Előmenetel (karrier) a közszolgálatban. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 78–85.

⁸¹ KIS Norbert (2011): A tisztviselői életpálya alapkérdései. In GELLÉN Márton szerk.: *Új feladatok – átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia kapcsán*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar. Elérhető: http://193.224.76.2/downloads/konyvtar/digitgy/publikacio/magyar_kotet.pdf (Letöltés: 2017. 12. 25.)

⁸² HENDRICKX, Frank (2007–2008): Flexicurity and the EU Approach to the Law in Dismissal. *Tilburg Law Review*, Vol. 14, No. 1–2. 90.

⁸³ KISS (2005): *i. m.* 228.

⁸⁴ GYÖRGY (2013): *i. m.* 101.

megszüntetheti a jogviszonyát, amely adott esetben valamely állami feladat ellátását is veszélyeztetheti, addig a munkáltató csak valós és okszerű indokolás mellett, meghatározott esetekben és meghatározott jogcímen szüntetheti meg a közszolgálati jogviszonyt.⁸⁵ A jogalkotó úgy vélte, nincs alkotmányos, célszerűségi vagy etikai alapja annak, hogy a köztisztviselők a többi foglalkoztatotthoz képest éppen az állammal szemben élvezzenek kiemelt védelmet, és – ahogyan fogalmazott – *de facto* „felmenthetlenné” váljanak az állami feladatok végrehajtása során. A törvényjavaslathoz fűzött miniszteri indoklás a jogviszony-megszüntetéssel szembeni védelmet okolta „jelentős részben” azért, mert a magyar közigazgatás hatékonysága alacsony, közmegítélése pedig rossz. Amint arra Mélypataki Gábor helyesen rámutat, az indoklás-nélküliséget bevezető érvelés alapvetően téves, ugyanis a közszolgálati jogviszony – mint minden munkajogviszony – eleve aszimmetrikus szerkezetű, ily módon a kiszolgáltatottabb pozícióban lévő fél védelme e helyzetben szükségszerűnek mutatkozik. Mélypataki szerint a jogalkotó tévúton járt, amikor arra hivatkozott, hogy az állami feladatok megvalósítását veszélyeztetheti, illetve megghiúsíthatja az indoklás nélküli lemondás lehetősége, mivel a közszolgálati alkalmazottat köti az együttműködési kötelezettség, valamint a lemondási idő is.⁸⁶ Fontos utalni arra, hogy történeti visszatekintésben éppen a közszolgálat volt az, ahol elsőként kialakulhattak azok az átlátható eljárások és az azokhoz kapcsolódó garanciák, amelyek az alkalmazott elmozdítását kizárólag fegyelmi eljárás során, tisztességes eljárásban, garanciális rendelkezések által „körülbástyázva” tették lehetővé. A közszolgálat tekintetében az indokoláshoz kötöttséget támasztja alá a köz szolgálata és a közérdek védelme is, a közszolgálati jogviszonyok stabilitása ugyanis nem „csupán” közvetlenül az embert, hanem közvetetten a közjót is védelmezi: a közszolgálat stabilitása ugyanis a közigazgatás közvetlen politikai befolyástól mentes és szakmai alapon történő működésének a záloga.

A közszolgálati jog fejlődésére különös hatást gyakorolt az átjárhatóság biztosításának kívánalma, amely szoros összefüggést mutat a pályabiztonsággal. Az egyes közszolgálati hivatásrendek közötti átjárás szükségessége nem véletlenül tölt be kiemelt szerepet napjainkban.⁸⁷ Az átjárhatóság a közszolgálat egyes hivatásrendjei közötti megfelelő átjárás biztosításának munkáltatói köteleességét, és közvetetten a pályán tartás elvárását fogalmazza meg. Talán korai kijelenteni, hogy ez a kötelezettség valóban létezik, mindenesetre a közszolgálati életpályák szabályozásának átjárhatóságot biztosító intézkedései ebbe az irányba mutatnak. Megítélésem szerint kívánatos lenne e munkáltatói kötelezettség rögzítése, a pályabiztonság ugyanis ezáltal teljesebben ki. Az átjárhatóság ugyanis nem az adott álláshoz

⁸⁵ Megjegyzendő, az indoklás csak az alkalmatlanságot hozta fel példaként, megfeledezett azonban arról, hogy a Ktv. szép számmal tartalmazott további felmentési jogcímekeket is, amely személyi és szervezeti okok széles körben biztosították a munkáltató általi megszüntetés lehetőségét (lásd Ktv. 17. §).

⁸⁶ MÉLYPATAKI Gábor (2011): A kormánytisztviselői törvény az európai jog tükrében. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX. Elérhető: www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_29_2_2011/ISSN_0866-6032_tomus_29_2_2011_483-502.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 11. 25.)

⁸⁷ *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. A haza üdvére és a köz szolgálatában.* (2011). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. Elérhető: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 08. 19.) 42., 45.

kötődő, és a gyakorlatban valójában nehezen biztosítható álláshoz való biztonságot, hanem a közszolgáltatón belüli pálya biztonságát lenne képes megvalósítani. Ez a megoldás egyben összhangban állna a *flexicurity* gondolatával is,⁸⁸ amely az állásbiztonság helyett a foglalkoztatási biztonságot helyezi előtérbe, ily módon nem az adott állás megtartására koncentrálna, hanem a munkaerőpiacon történő maradás lehetőségét biztosítja.⁸⁹

6. KÖVETKEZTETÉSEK

A közszolgálati jogviszony tartalmát egyfelől az önálló munkavégzésből, másfelől a közszolgáltatónak követelményéből fakadó körülmények befolyásolják. A sajátos közszolgálati jogállásból fakadó tartalmi elemek nem öncélúak: azok egyszerre szolgálják a közérdeket, és biztosítják a közszolgálat integritását. Ebben a kontextusban a közszolgálati jogviszony tartalma kettős meghatározottságú: a magán-munkajogviszonyra jellemző jogok és kötelezettségek mellett a közszolgálat közjogi szabályaiból következő tartalmi elemeket is felvonultat. A két csoport egymást kiegészíti, együttélésük nem szül ellentmondásokat.

Ezzel együtt a két különböző bázisú jog- és köteletségcsoport egységes szemléletű, párhuzamos szabályozása valamennyi közszolgálati jogviszony vonatkozásában megvalósítható lenne. Az egyes jogállási törvények ilyen mérvű széttagoltsága, sok esetben felesleges duplikációi a tartalmi elemek tekintetében nem indokolhatók. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a különböző állami funkciók, illetve közfeladatok által meghatározott eltéréseknek van létjogosultsága, ezért egyes tartalmi elemek tekintetében differenciált szabályozást szükséges alkalmazni az egyes jogviszonyokban. Ez egy egységes – egyébként jelenleg csekély realitással bíró – közszolgálati szabályozás esetén is megvalósítható lenne, annak kereteit nem feszítené szét, hiszen a jogviszony azonos és differenciált tartalmi elemeit különböző nehézségek nélkül kodifikálni lehetne, általános és különös normák rögzítésével.

⁸⁸ KELLER, Berndt – SEIFERT, Hartmut (2000): *Flexicurity – Das Konzept für mehr soziale Sicherheit flexibler Beschäftigung*. WSI Mitteilungen, 5. Elérhető: www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Flexicurity.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 12. 30.); KLAMMER, Ute – TILLMANN, Katja (2001): *Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*. Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. WSI in der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf. Elérhető: www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Dokumente/flexicurity.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 12. 30.); KEUNE, Maarten – JEPSEN, Maria (2007): *Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity*. WP 2007.01. European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS), Brussels. Elérhető: www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Not-balanced-and-hardly-new-the-European-Commission-s-quest-for-flexicurity (Letöltés dátuma: 2017. 12. 30.)

⁸⁹ GYULAVÁRI Tamás (2014): *A szürke állomány. Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán*. Budapest, Pázmány Press. 168.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KISS György (2017): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
2. BERKI Erzsébet – MÉLYPATAKI GÁBOR – NEUMANN László (2017): *A közszolgálat fogalma, jogi- és érdekegyeztetés szempontú vizsgálata*. Budapest. Elérhető: <http://efdsz.hu/images/dokumentumok/kozszolg.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
3. CONCHA Győző (1905): *Politica II. Közigazgatástan*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata.
4. DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2010): *Civil services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Frankfurt am Main, Peter Lang.
5. FRY, Geoffrey K. (2000): The British Civil Service System. – Civil Service System. In BEKKE, Hans A. G. M. – MEER, Frits M. van der eds.: *Civil Service in Western Europe*. Cheltenham/Northampton, Edward Elger.
6. GAJDUSCHEK György (2012): A közhivatal viseléséhez való jog. In RIXER Ádám szerk.: *Állam és közösség*. Budapest, KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely.
7. GYÖRGY István (2007): *Közszolgálati jog*. Budapest, HVG-ORAC.
8. GYÖRGY István (2013): A közszolgálat alkalmazottak jogai és kötelezései. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó.
9. GYULAVÁRI Tamás (2014): A munkajogi szabályozás rendszere. In GYULAVÁRI Tamás szerk.: *Munkajog*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
10. GYULAVÁRI Tamás (2014): *A szürke állomány. Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán*. Budapest, Pázmány Press.
11. HENDRICKX, Frank (2007–2008): Flexicurity and the EU Approach to the Law in Dismissal, *Tilburg Law Review*, Vol. 14, No. 1–2.
12. HORVÁTH Attila (2013): Előmenetel (karrier) a közszolgálatban. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó.
13. HUECK, Alfred – NIPPERDEY, Hans Carl (1963): *Lehrbuch des Arbeitsrechts*. Berlin und Frankfurt am Main, Verlag Franz Vahlen.
14. KELLER, Berndt – SEIFERT, Hartmut (2000): *Flexicurity – Das Konzept für mehr soziale Sicherheit flexibler Beschäftigung*. WSI Mitteilungen, No. 5. Elérhető: www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Flexicurity.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 12. 30.)
15. KERTÉSZ István (1964): *A fegyelmi felelősség alapkérdései a munkajogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
16. KEUNE, Maarten – JEPSEN, Maria (2007): *Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity*. WP 2007.01. European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS), Brussels. Elérhető: www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Not-balanced-and-hardly-new-the-European-Commission-s-quest-for-flexicurity (Letöltés dátuma: 2017. 12. 30.)

17. KLAMMER, Ute – TILLMANN, Katja (2001): *Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*. Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. WSI in der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf. Elérhető: www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Dokumente/flexicurity.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 12. 30.)
18. KIS Norbert (2011): A tisztviselői életpálya alapkérdései. In GELLÉN Márton szerk.: *Új feladatok – átalakuló közszolgálat. Tanulmányok a II. Magyar Zoltán Emlékkonferencia kapcsán*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar. Elérhető: http://193.224.76.2/downloads/konyvtar/digity/publikacio/magyary_kotet.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 12. 25.)
19. KISS György (2001): *Az új Ptk. és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni munkaszerződésekre*. Miskolc, Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért.
20. KISS György (2005): *Munkajog*. Budapest, Osiris.
21. A közszolgálati életpályát meghatározó tényezők, a közszolgálat egysége és differenciáltsága. In: Kiss György (szerk.): *A közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus. (Kézirat, megjelenés alatt, várható megjelenés: 2019.)
22. KUN Attila (2015): *A munkavégzés szabályai: a jogviszony tartalma – jogok és kötelezettségek*. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati jog*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar.
23. KUN Attila (2017): *A közszolgálati foglalkoztatási jogviszony keletkezése – A közszolgálati életpályák jogi szabályozásáról*. (Kézirat, megjelenés alatt, várható megjelenés: 2018.)
24. KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2014): A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
25. LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla (2000): A munkaviszony tartalma. In LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla szerk.: *A magyar munkajog I*. Budapest, Vince Kiadó.
26. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
27. *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. A haza üdvére és a köz szolgálatában*. (2011). Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. Elérhető: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgas-fejlesztési-Program.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 08. 19.)
28. MÉLYPATAKI Gábor (2011): A kormánytisztviselői törvény az európai jog tükrében. *Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXIX. Elérhető: www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_29_2_2011/ISSN_0866-6032_tomus_29_2_2011_483-502.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 11. 25.)
29. MÉLYPATAKI Gábor (2016): *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. Miskolc, PhD-értekezés.
30. NACSA Beáta (2013): Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku. *Budapest Wor-*

king Papers on the Labour Market, Budapest Munkagazdaságtani Füzetek, BWP, 9 sz., Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet Budapesti Corvinus Egyetem, Emberi Erőforrások Tanszék. Elérhető: www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1309.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 08. 16.)

31. PÁL Lajos (2017): A foglalkoztatási kötelezettség elmulasztása. *Munkajog*, 1. évf. 1. sz. 49–56.
32. PETROVICS Zoltán (2015): Összeférhetetlenség. In György István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati jog*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar.
33. PRUGBERGER Tamás (2010): A széttagolt magyar közszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése a nyugat-európai megoldások tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXVIII. Miskolc.
34. ROMÁN László (1989): *Munkajog (Elméleti alapvetés)*. Budapest, Tankönyvkiadó.
35. ROMÁN László (1996): *A munkajog alapintézményei, II. kötet*. Pécs, University Press.
36. SCHWERDTNER, Peter (1970): *Fürsorgetheorie und Entgelttheorie in Recht der Arbeitsbedingungen. Ein Beitrag zum Gemeinschafts- und Vertragsdenken in Individualarbeitsrecht und allgemeinen Zivilrecht*. Heidelberg, Verlagsgesellschaft Recht und Wirtschaft MBH.
37. TOMANDL, Theodor (1974): *Treu und Fürsorgepflicht im Arbeitsrecht*. Wien–Stuttgart, Wilhelm Braumüller.
38. VADÁSZ János (2006): *Közszolgálati reform. A közszolgálat emberi erőforrásainak megújítása*. Budapest, Kossuth.
39. WEBER, Max (1999): *Politik als Beruf*. Stuttgart, Reclam.

Dr. Petrovics Zoltán adjunktus, ELTE Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, valamint adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrások Intézet. Kutatási területe többek között a munkajog és a közszolgálati jog kapcsolata, a munkajogviszony és a közszolgálati jogviszonyok megszűntetése. 2004-től folyamatosan oktat, kutat, publikál, számos tankönyv, valamint szakkönyv szerzője, hat éven keresztül a *HR & Munkajog*, 2017-től a *Munkajog* című jogi szaklap főszerkesztője. Pályafutása során dolgozott a központi közigazgatásban, valamint ügyvédi irodában is. 2012-ben jogi szakvizsgát tett, 2016-ban doktori fokozatot szerzett az ELTE ÁJK Doktori Iskolában. Tagja volt a Kúria több joggyakorlat-elemző csoportjának, illetve 2012-től tagja, 2015-től elnöke az Ágazati Részvételt Megállapító Bizottságnak.

Szőke Gergely László

INFORMÁCIÓSZABADSÁG ÉS A KÖZADATOK ÚJRAHASZNOSÍTÁSA: ELHATÁROLÁS ÉS KAPCSOLÓDÁSI PONTOK¹

*Freedom of Information and Re-use of Public Sector Information:
Differences and Common Points*

Dr. Szőke Gergely László adjunktus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék, Informatikai és Kommunikációs Jogi Csoport, szoke.gergely@ajk.pte.hu

Az információszabadság és a közadatok újrahasznosítására vonatkozó szabályrendszer tárgya Magyarországon alapvetően azonos, így célszerű e két szabályrendszert egymásra tekintettel is elemezni. Ugyanakkor az is látható, hogy a szabályozás alapvető célkitűzései részben mégiscsak különböznek, így eltérő szabályozási megoldások is indokoltak. Ez a tanulmány e két jogintézmény összehasonlító elemzésére vállalkozik, bemutatja először az alkotmányos alapokat, majd végigmegy az adatigénylési eljárás lépésein, és annak lezárásán. Következtetésként megállapítható, hogy a számos kapcsolódási pont és az adatigénylési cél elhatárolási nehézségei miatt hasonló szerkezetű, részletszabályait tekintve fontos pontokon eltérő, de mégiscsak közös policy mentén kialakított, egymásra tekintettel történő szabályrendszer kialakítása indokolt.

KULCSSZAVAK:

adatigénylés, hozzáférés, közadatok formátuma, közadatokért fizetendő díj, újrahasznosítási megállapodás

The subject matter of the Freedom of Information (FOI) Law and the Law on the Re-use of Public Sector Information (PSI) is the same in Hungary. Thus, it is worth analysing the two regulatory regimes from each other's point of view. It is also clear, that the main purposes of the FOI and PSI regulation is different, so the existence of different provisions are justified. In this essay, the FOI

¹ E tanulmány 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.

and the PSI regimes are analysed, showing first the constitutional background and then studying step by step the data request procedure. As a consequence, it seems that common policy, common structure, but different detailed provisions are needed in order to properly regulate these legal institutions.

KEYWORDS:

data request, access, formats of PSI, charging for PSI, licence agreements

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az Európai Parlament és a Tanács 2003-ban fogadta el a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelvet,² az implementálás határidejének pedig 2005. július 1-ét adta meg. Magyarország – és több más állam³ – álláspontja az átültetéssel kapcsolatban alapvetően az volt, hogy a meglévő információszabadság-szabályozás, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, valamint a 2005-ben elfogadott (és 2006. január 1-én hatályba lépett), az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény rendelkezései külön további jogalkotási lépés nélkül is olyan szabályozási környezetet eredményeznek, amely összhangban áll az irányelv célkitűzéseivel.⁴ Valójában, amint azt jelen tanulmánnyal igazolni igyekszem, a két jogintézmény közötti eltérés van annyira jelentős, hogy ez álláspontom szerint téves megközelítés volt. Ugyanakkor az a tény, hogy ezt több tagállamban is hasonlóan látták, valamint az, hogy a közadatok újrahasonosításának és az információszabadságnak a ma hatályos szabályozás szerint is azonos a tárgya (a közadat), és első ránézésre úgy tűnik, hogy van is „átjárás” a két szabályrendszer között, indokoltá teszi e két jogintézmény egymáshoz való viszonyának elemzését, az elhatárolási szempontok és a kapcsolódási pontok feltárását. E tanulmányban erre teszünk kísérletet.

Az elemzés elvégzéséhez előzetesen két szempontot indokolt rögzíteni:

- Az összehasonlítást a hatályos magyar jogi szabályozás, azaz az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) és a közadatok újrahasonosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Közadat tv.) rendelkezései alapján végezzük el. Az EU egyes tagállamaiban más-más tételesjogi szabályokkal lehet találkozni, az összevetésnek máshol talán más eredménye lenne. A jelenlegi hazai szabályozás tehát egyáltalán nem az egyetlen lehetséges szabályozása e két területnek, de álláspontom szerint mindkét területen alapvetően jó, a jogintézmény céljait elérni képes szabályrendszert találunk, a kapcsolódási pontok és elhatárolási szempontok jól kirajzolhatók.
- Az információszabadságnak és az Infotv. szerinti adatigénylésnek bő két és fél évtizedes alkotmánybíróági, felügyelőhatósági⁵ és rendes bírósági esetjoga van, a közadat-újrahasonosítás szabályozása azonban viszonylag új, és nagyrészt joggyakorlat nélküli. Így az összevetés nem egyszer szükségszerűen spekulatív,

² Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közszféra információinak további felhasználásáról (PSI irányelv)

³ SZOBOSZLAI et al. (2007): *A közszféra adatai hasznosíthatóságához szükséges jogalkotási feladatok*. Budapest, Eötvös Károly Intézet. (elektronikus kiadvány) Elérhető: <http://ekint.org/lib/documents/1480005184-adatva-gyon20070521.pdf>. 28.

⁴ Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény kifejezetten nevesítette is az irányelvnek való megfelelést.

⁵ Ideértve az adatvédelmi biztos 1995–2011 közötti, és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) 2012-től tartó joggyakorlatát.

és mindenképp igaz, hogy az újabb szabályozási rezsimet, a közadat-újrahasznosítást „mérjük” a kiforrott információszabadság-szabályozáshoz.

A tanulmány során a két jogintézmény alapvető szabályait ismertnek veszem, és a tételes-jogi szabályok módszeres és részletes bemutatását mellőzzük. Elsősorban a különbségek, hasonlóságok és kapcsolódási pontok kiemelésére törekszünk, utalva ugyanakkor az adott rendelkezés jogszabályi helyére.

2. ELVI KIINDULÓPONTOK

2.1. A jogintézmény célja

Az információszabadság elvi kiindulópontját az államhatalom (és különösen a közpénz-költségek) társadalmi ellenőrzésének igénye adja. Történetileg a 18. századig vezethető vissza, a svéd „aktanyilvánosság” jogszabályba iktatása, illetve a felvilágosodás eszméi köré.⁶ A 20. században példaértékű az Egyesült Államok 1966-os szabályozása, a Freedom of Information Act. Nemzetközi szintéren – emberi jogként – pedig sok esetben a véleménynyilvánítás szabadságának elemeként, illetve előfeltételeként jelenik meg az információszabadság.⁷

Az információszabadság elsődleges célcsoportja hagyományosan az öntudatos állampolgár, az oknyomozó újságíró,⁸ vagy éppen a politikai cselekvéshez információt gyűjtő aktivista. A főbb kérdések pedig nagyjából ilyen témák köré csoportosulnak: Mit csinálnak a hatalmon lévők? Mire, és miért arra költik a közpénzt? Miért az adott döntést hozták a döntéshozók? Illetve: mit tud rólam a hatalom, és azt mire használja?⁹

Az információszabadság tehát a modern demokratikus berendezkedés egyik fontos sarokpontja. Ahogy azt az Alkotmánybíróság megfogalmazta: „A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami állam-berendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól »elidegenedett gépezetté«, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.”¹⁰

⁶ MAJTÉNYI László (2006): *Az információszabadságok*. Budapest, Complex. 177.

⁷ MAJTÉNYI (2006): *i. m.* 207–208.

⁸ ZÓDI Zsolt (2011): A nemzeti adatvagyon és az elfelejtett irányelv. *Gazdaság és jog*, 19. évf. 10. sz. 21.

⁹ Egyes államokban a saját (személyes) adatokkal kapcsolatos tájékozódást is az információszabadság körébe sorolják. MAJTÉNYI: *i. m.* 206. Magyarországon – és jellemzően Európa más államaiban is – ez sokkal inkább a személyes adatok védelméhez fűződő jog egyik fontos eleme.

¹⁰ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat

A közadatok újrahasznosítása ezzel szemben a kezdetektől fogva gazdasági motiváltságú jogintézmény. Zódi Zsolt frappáns megfogalmazásában: a PSI-irányelv „*célkitűzése az volt, hogy a közszférában közpénzen keletkező adatokat megnyissa mindenki, de elsősorban a magánvállalkozások felé, hogy ezek belőlük értéknövelt szolgáltatásokat fejlesszenek ki, ezzel munkahelyeket teremtvé, hozzájárulva a gazdasági növekedéshez, és – nem mellékesen – csökkentve az Amerikával szembeni digitális lemaradásunkat. Világos és egyszerű célok ezek.*”¹¹ Az információszabadságtól való „távolságtartást” jelzi egyébként az is, hogy az irányelv egyáltalán nem kívánt, és nem is alkotott új nyilvánosság-szabályokat, az továbbra is tagállami hatáskör. Csupán azt szabályozta, hogy ha az adatok egyébként nyilvánosak és újrahasznosításra is nyitottak,¹² akkor milyen feltételek mellett lehet azokhoz hozzáférni.

Az újrahasznosítás fogalmát a magyar jogban a Közadat tv. 4. § 8. pontja adja meg, eszerint újrahasznosítás „*a közadat, vagy kulturális közadat felhasználása olyan kereskedelmi, vagy nem kereskedelmi célra, amely kívül esik azon a közfeladat ellátása keretén belüli eredeti, a közfeladat ellátását előíró jogszabályból eredő célkitűzésen, amire az adatot előállították*”.

Bár e fogalom alá akár a fenti, információszabadságot jellemző célok is besorolhatók, a hatályról szóló részben a Közadat tv. egyértelművé teszi, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok Infotv. szerinti igénylésére a Közadat tv. nem alkalmazható.¹³

A szabályozás célcsoportjai tehát elsődlegesen azok, akik valamilyen üzleti, vagy társadalmi célból hasznosítani szeretnék az adatokat. Ez jóval többet jelent, mint pusztán az adatok megismerését, mivel a cél alapvetően valamilyen új, az adatok segítségével létrehozott értékteremtés, például értéknövelt szolgáltatások nyújtása, vagy éppen nagyszámú adaton történő tudományos kutatás végzése.

E célok persze részben átfedésben is lehetnek az információszabadság céljaival, vagy legalábbis a gyakorlatban néha lehetetlen az elhatárolás: ha például az újságíró egyszerűen cikket ír bizonyos közérdekű adatok segítségével, vagy infografikán vizualizálja az adatokat, de még inkább, ha egy médiavállalat olyan applikációt fejleszt, ahol bizonyos, tipikusan a társadalmi kontroll szempontjából fontos adatok, például közpénz-felhasználások adatai könnyebben követhetők, áttekinthetőek, akkor tulajdonképpen újrahasznosítás történik, azaz nincs akadálya a Közadat tv. szerinti igénnyel fellépni, mindezt mégis „klasszikus” információszabadság-célokból. Az újságírói munka során is egyre gyakoribb tehát a nagymennyiségű adat elemzése, felhasználása (adatújságírás).

¹¹ ZÓDI Zsolt (2015): Elvek és valóság Európában: a PSI-irányelv érvényesülésének problémái (Miért nem szereti az európai közszféra megosztani az adatait a magánvállalkozásokkal?). In SÁRY Pál szerk.: *Decem anni in Europaea Unione I. Jogtörténeti és jogelméleti tanulmányok*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó. 174.

¹² Az irányelv 2013-as módosítása (2013/37/EU irányelv) kötelezővé tette, hogy az egyébként – tagállami jog alapján – nyilvános adatok újrahasznosítás céljából is hozzáférhetőek legyenek.

¹³ Közadat tv. 1. § (4) bek. a) pont. A továbbiakban újrahasznosítás alatt elsősorban az Infotv. szerinti adatigénylési célokon kívüli újrahasznosítást értjük, utalva ugyanakkor az átfedés tényére is.

De az átjárhatóság fordítva is igaz. Mivel a közérdekű adatigénylés során nem kell sem érdekeltséget, sem indokot igazolni, az Infotv. alapján is igényelhet valaki olyan közérdekű adatot, amit aztán akár ő, akár más személy (akár az adatigényléshez képest jóval később) valamilyen módon újrahasznosít.

Mi dönti el ezek alapján, hogy a közadatot kezelő közfeladatot ellátó szerv melyik szabályrendszer alapján fog eljárni? A Közadat tv. alapján, és ennek garanciális jelentősége van, egyértelműen a közadatot igénylő. A közfeladatot ellátó szerv kötve van ehhez: csak akkor járhat el a Közadat tv. alapján, ha az igénylő úgy nyilatkozott, hogy a közadatokat újrahasznosítás céljából kéri. Ha erről nem nyilatkozott, akkor az igénylés célját, valamint azt, hogy egy adott igénylés a közadat újrahasznosítására vonatkozik-e, nem vizsgálhatja,¹⁴ és – más szabályrendszer híján – az Infotv. szerint, illetve közhiteľű nyilvántartásokból történő adatszolgáltatás esetén a meghatározott ágazati törvények alapján¹⁵ kell a szervnek eljárnia.

Végül a fentiek mellett még egy, sokszor kissé háttérbe szoruló, de mindkét szabályrendszer kapcsán rendszeresen fel-felmerülő célt is meg kell említeni. Ez pedig nem más, mint az állami működés hatékonysága. Az erősebb társadalmi kontroll, a nyilvánosság próbája eleve hatékonyabb és tisztességesebb állami működéshez vezet. De a közadatok újrahasznosítása is csak akkor lehet valóban hatékony, ha az adatok, adatbázisok, dokumentumok, és ezek kezelésének folyamata rendezett. E rendezettség értelmezhető konkrét, fizikai síkon is, azaz hogy az állam maga pontosan tudja, hogy milyen adatvagyonnal rendelkezik, azt melyik szerve, hol és hogyan kezeli, és miként biztosított technikai értelemben az ezekhez való hozzáférés és az ezekben való eligazodás (például keresés). Másrészt szabályozási értelemben is, azaz hogy az állam által kezelt sokféle adat jogi megítélése, az egyes kezelt adatkörök (például nyilvántartások) szabályai, valamint az adatokhoz való hozzáférés szabályai következetesek. Ha tehát az állam jó minőségű, könnyen hozzáférhető adatokkal és adatbázisokkal rendelkezik, az nemcsak az üzleti szféra, de az állami működés hatékonysága szempontjából is jelentős előnyökkel kecsegtet.

2.2. Közös fogalmi keretrendszer és politika

A fenti különböző célokat újabban egy komplex megközelítés fogja össze, ez pedig a nyílt kormányzat (open government), és az ehhez szorosan kapcsolódó nyílt adatok (open data) koncepciója. A „nyílt kormányzás alapja a kormányzati adatok nyílt – felhasználásra újraterjesztésre, feldolgozásra bárki számára díjtalan, vagy alacsony díj melletti szabad – hozzáférhetősége”.¹⁶ Ennek következtében egyaránt javul a kormányzás hatékonysága és gazda-

¹⁴ Közadat tv. 1. § (2)–(3) bek.

¹⁵ Infotv. 27. § (8) bek.

¹⁶ MUNK et al. (2014): Kapcsolt nyílt kormányzati adatok és kutatásuk keretei Magyarországon. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 144.

sági teljesítménye, ugyanakkor az átláthatóság révén a demokrácia minősége is.¹⁷ E politika jegyében egyre több állam hoz létre olyan nyíltadat-portálokat, ahol valóban ingyenesen, rendszerint számítógéppel jól kezelhető formátumban és nagy mennyiségben tesznek közzé jól újrahasznosítható adatszetteket a közsféra különböző szervei.¹⁸

2.3. Alapjogi háttér

Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének joga tehát vitán felül alapvető jog, ennek minden konzekvenciájával, például a lehetséges korlátozására vonatkozó alkotmányos szabályokkal. A közérdekű adatok megismerésének és terjesztésének részletes szabályait a személyes adatok védelmét és az információszabadságot is szabályozó Infotv. tartalmazza, amelynek preambuluma közvetlenül is utal az Alaptörvény hivatkozott rendelkezésére.

Van-e azonban alapjogi háttere, megalapozottsága a közadatok újrahasznosításának? Erre a kérdésre nem is olyan egyszerű választ adni, de néhány értelmezési szempont rögzíthető.

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog kapcsán viszonylag következetes az az álláspont, miszerint a közérdekű adatok megismerésének és felhasználásának (így terjesztésének is) nem kell, hogy konkrét célja legyen, az adatkezelő szervezet nem is vizsgálhatja sem az adatigénylő érintettségét, sem az adatigénylés célját.¹⁹ „A közérdekű adat megismerése tehát fogalmilag nem célhoz kötött,²⁰ és egy korai – de azóta lényegében nem vitatott – AB határozat pedig ezt az adatok megismerésére és felhasználására (azaz terjesztésére) is érti. Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a közadatok akár üzleti, akár társadalmi célú újrahasznosítása beleérthető a közérdekű adatok terjesztésének jogába.²¹ Ezt a fentiekben bemutatott példák is alátámasztják, amelyek alapján

¹⁷ KAISER Tamás (2015): Nyílt kormányzat, nyílt adatok: a szabad hozzáféréstől a hatékony újrafelhasználásig. In DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária szerk.: *Antikorrupció és integritás*. Budapest, NKE. 69–70.

¹⁸ Példálózó jelleggel lásd: <http://data.europa.eu> (EU), <http://data.gov.uk> (Egyesült Királyság), www.govdata.de (Németország). Magyarországon elviekben a <http://kozadat.hu> oldal töltené be ezt a funkciót, de az oldalon sokkal inkább az információszabadság céljaihoz kapcsolódó adatok, mintsem jól újrahasznosítható adatszettek találhatók.

¹⁹ SZOBOSZLAI et al. (2007): *i. m.* 131. Kivétel ez alól a hazai szabályozásban a közérdekből nyilvános személyes adatok esete, amely a célhoz kötöttség követelményével terjeszthető [Infotv. 26. § (2) bek.]. Ez számos további értelmezési kérdést vet fel, amelyre azonban jelen tanulmányban nem térünk ki.

²⁰ CHRONOWSKI et al. (2006): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 342.; DRINÓCZI Tímea – CSINK Lóránt (2017): Nyilvánosság és nemzetbiztonság ütközőpontja: a minősített adatok védelme. In CSINK Lóránt szerk.: *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press. 209–210.

²¹ Az adatvédelmi biztos egy döntésében ezzel némiképp ellentétesen foglalt állást, de konkrét jogszabályi hivatkozás nélkül.; SZOBOSZLAI et al. (2007): *i. m.* 132.

sok esetben nem lehet elhatárolni, hogy a közadatot „információszabadság célból”, vagy az újrahasznosítás céljából használták-e fel.

Ha azonban a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alkotmányos alapjog céljaiból indulunk ki, akkor az bizonyosan látszik, hogy sem az eddigi igen gazdag alkotmánybíróági gyakorlatban, sem a rendes bíróság gyakorlatában, sem a jogirodalomban nem merült fel az, hogy ezen alapjognak lenne olyan funkciója, ami a (gazdasági) újrahasznosításhoz kapcsolódik. Ez persze nem jelenti azt, hogy az alapjog tartalmát – a technológiai-társadalmi változásoknak köszönhetően – ne lehetne idővel kiterjeszteni, ennek azonban jelenleg nincs nyoma.

A tételesjogi szabályozás és annak indokolása szintén az alapjogi megalapozottság hiányát támasztja alá. Az Infotv. 2. § (5) bekezdése kiveszi a hatálya alól a közadatok újrahasznosításának egyes szabályait, azzal az indokolással, hogy a „*törvény szűkíti a tárgyi hatályát annak érdekében, hogy egyértelműen el lehessen különíteni egymástól az Alaptörvény VI. cikke szerinti alapjogot és annak érvényesítését a közsférában keletkezett információk hasznosítására irányuló, alapvetően gazdasági jelenségtől, amelynek szabályozása nem igényel alapjogvédelmi garanciákat, és így külön törvény szabályozási tárgykörébe tartozik*”.²² Ez a mondat ráadásul – szóról szóra – egy alkotmánybíróági döntésben is megjelenik, igaz, teljesen mellékesen, mivel maga a döntés egyáltalán nem e kérdés eldöntésére irányult.²³

A fentiek alapján összességében arra juthatunk, hogy ugyan a közadatok újrahasznosítása értelmezhető a terjesztéshez való jog részeként, és semmiképpen sem ellentétes azzal, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog funkciója – az uralkodó álláspont szerint – elsősorban nem a kereskedelmi célú újrahasznosítás, így az ezt elősegítő részletszabályok, nevezetesen a Közadat tv. rendelkezései nem következnek közvetlenül az Alaptörvény VI. cikkéből.

3. AZ ADATIGÉNYLÉSI ELJÁRÁS

3.1. Az igényelt és újrahasznosított közadatok köre és a hozzáférés módja

A két jogintézmény egyértelműen közös pontja a szabályozás tárgya, a közadat, ami „*az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvényben meghatározott közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat*”.²⁴ Az Infotv. 3. § 5–6. pontjai alapján közérdekű adat „*az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére*

²² Infotv., részletes indokolás az 1–2. §-hoz.

²³ Lásd a 2/2014. (I. 21.) AB határozat indokolásának [15] bekezdését. Az ügy még csak nem is közérdekű adatokkal kapcsolatos szabályokat érintett, hanem a személyes adatokról szóló tájékoztatás nemzetbiztonsági célú megtagadásának szabályait.

²⁴ Közadat tv. 4. § 4. pont.

vonatkozó, vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló, vagy gyűjteményes jellegétől”,²⁵ míg közérdekből nyilvános adat „a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli”.

A fogalmi azonosság mellett a gyakorlatban a tipikus közérdekküadat-igénylés és a jellemző közadat-újrahasznosításra történő igénylések mégis eltérő adatkörökre terjednek ki. Az információs szabadság keretében – annak céljával összhangban – sokkal inkább az állam működésére vonatkozó adatok kerülnek előtérbe, míg (kereskedelmi célból) újrahasznosítani sokszor inkább az állam által előállított, de nem feltétlenül az államra vonatkozó adatokat lehet.²⁶ Utóbbiak ráadásul sokszor olyan közhitelű nyilvántartásokban találhatóak, amelyek esetén nem is az Infotv., hanem ágazati szabályrendszer alapján kell eljárni.²⁷

A tipikus közérdekküadat-igénylések az adott szerv tevékenységi körére, hatásköreire, hatékonyságára, a közpénz-felhasználás jogszerűségére és ésszerűségére, az ezzel kapcsolatos adatokra, szerződésekre, jegyzőkönyvekre, az adott szervezetre vonatkozó költségvetési és más statisztikai adatokra, illetve olyan adatokra terjednek ki, amelyek a közvélemény vagy éppen a politikai ellenfél számára érdekesek lehetnek.

Bár ezek az adatok is lehetnek újrahasznosítás, azon belül is talán inkább a nem kereskedelmi újrahasznosítás tárgyai, a kereskedelmi célú újrahasznosítás inkább azon adatokra irányul, amelyek segítségével értéknövelt szolgáltatások nyújthatók: tipikusan ilyenek a céginformációs adatok, térképészeti adatok, ingatlanokra vonatkozó adatok, meteorológiai adatok, közlekedéssel kapcsolatos adatok,²⁸ területi statisztikák (például bűnözés, ingatlanárak, foglalkoztatottság egy adott területen), jogi dokumentumok, politikai adatok (például választási eredmények), illetve potenciálisan bármilyen további statisztikai adat – és a sort szinte a végtelenségig lehetne folytatni.

A Közadat tv. meghatározza az újrahasznosítás céljából történő rendelkezésre bocsátást is. Ez a 4. § 9. pontja alapján „a közadathoz, vagy kulturális közadathoz az igénylő részére biztosított olyan hozzáférés, amely lehetővé teszi az igényelt adat újrahasznosítását az igénylő számára, ideértve különösen az adat adathordozón, vagy elektronikus úton történő egyszerű, vagy rendszeres átadását, az adatot tartalmazó adatbázishoz történő közvetlen hozzáférés biztosítását, továbbá bármely más jogszabályba nem ütköző hozzáférési módot, amelyben a közfeladatot ellátó szerv és az igénylő az újrahasznosítási megállapodásban megállapodik”.

A fogalomból két fontos jellemző is látható. Az egyik, hogy az újrahasznosítás során (nem feltétlenül, de) jellemzően sokkal közvetlenebb, „intenzívebb” a hozzáférés, mint az információs szabadság jegyében történő megismerés esetén. Az újrahasznosítók számára

²⁵ A definíció néhány példát is tartalmaz.

²⁶ ZÓDI (2011): i. m. 20.

²⁷ Infotv. 27. § (8) bek.

²⁸ ZÓDI (2015): i. m. 176.

sok esetben elengedhetetlen a számítógéppel értelmezhető formátumhoz való folyamatos és közvetlen, például szoftveres csatlakozófelületen (API-n)²⁹ keresztüli hozzáférés. Ilyen szintű kapcsolatra az információsabadság keretében jellemzően nincs szükség. A másik jellemző, és ez az eljárás menete és eredménye szempontjából is fontos, hogy sok esetben rendszeres, akár napi többszöri adatfrissítéssel járó hozzáférésre van szükség. Ezt az információsabadság-rezsim biztosan nem képes garantálni.

3.2. Az adatigénylés menete és a teljesítés módja

Elsőre talán az adatigénylés menete tűnik a leginkább hasonlatosnak a két jogintézmény kapcsán. Mindkét esetben az adatigénylő adatigénylést nyújt be a közfeladatot ellátó szervhez, amely meghatározott és viszonylag rövid határidőn belül (Infotv. alapján 15 nap, a Közadat tv. alapján 20 munkanap alatt)³⁰ köteles az adatot szolgáltatni. A PSI irányelv az eljárás szabályozásánál maga is azt írja elő, hogy az újrahasznosítási kérelemre megállapított határidőnek ésszerűnek kell lennie, és összhangban kell állnia a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek elintézésének határidejével – utóbbi rendszerint az információsabadság-szabályozásban vagy más adatnyilvánosság-szabályozásban meghatározott határidő.

A hasonlóság az egyszerű vagy alkalmi adatigényléseknél a gyakorlatban is nagy. A közadat-újrahasznosítás esetén azonban tipikusan azok a helyzetek, amikor is rendszeres és gyakori adatszolgáltatásra van igény – ebben az esetben az Infotv. szerinti és a Közadat tv. szerinti eljárás valójában két egészen különböző célból zajlik: az Infotv. szerinti adatigénylés az adatok megismeréséért, a Közadat tv.-en alapuló eljárás viszont – a többek között az adatokhoz való hozzáférés részleteit is szabályozó – újrahasznosítási megállapodás megkötéséért. Rendszeres és gyakori adatigény esetén, például időjárás vagy közlekedési adatok esetén az újrahasznosítást végző vállalkozás semmire nem menne a szabályrendszerrel, hogy az adatokat – egyenként igényelve – 15 napon belül mindig megkapja. Ugyanakkor számos, az információsabadság szempontjából fontos szempont számára másodlagos, hogy 15, 20, vagy éppen 25 napon belül sikerül a megállapodást megkötni,³¹ de ebben a situációban értelmetlen az anonimitás vagy azonosíthatóság kérdése is, és egy hosszabb távú szerződéses kapcsolatban annak is kisebb a jelentősége, hogy a „közfeladatot ellátó szerv a kérelem teljesítése érdekében kezelheti az igénylőnek a [...] rendelkezésre bocsátott személyes adatait. A kérelem teljesítését – vagy ha ez később teljesül, a 15. § szerint megállapított díjak kifizetését – követően a közfeladatot ellátó szerv haladéktalanul törli az igénylő személyes adatait”.³²

²⁹ Application Program Interface.

³⁰ A határidő mindkét eljárásban meghosszabbítható, meghatározott feltételek fennállása esetén.

³¹ Sőt, a részletkérdések „letárgyalására” a gyakorlatban vélhetően több időre lenne szükség.

³² Közadat tv. 10. § (4) bek.

Az adatigénylés teljesítésének módja, a felek közötti együttműködés és az adatok pontossága kapcsán, – bár az elvi alapok szinte azonosak – a gyakorlatban jelentős különbségek látszanak a két jogintézmény között.

Az Infotv. alapján történő adatigénylés során – a jogviták, konferenciák, újságíróknak tartott képzések és beszélgetések tapasztalatai, vagy épp adatigénylési eljárások sajtóleírása alapján – nem egyszer fennáll az a helyzet, hogy a közfeladatot ellátó szerv „vonakodik” teljesíteni az adatigénylést. Nem tagadja meg, de kivárja, vagy túl is lépi a maximális határidőt, nem pont azt az adatot, vagy nem olyan formátumban teljesíti, ahogy azt az igénylő kérte, kéri az adatok pontosítását akkor is, ha az viszonylag egyértelmű, vagy éppen elavult, pontatlan, hiányos adatot közöl.³³ Ez természetesen nagymértékben rontja a jogintézmény hatékonyságát, de nem lehetetleníti el teljesen: az újságíró például más forrásból szerezhet releváns adatokat, önmagában hírértéke lehet annak, hogy az adott szerv miként (nem) teljesítette az adatigénylést, vagy az xls fájl helyett kapott szkennelt pdf-ből ki lehet bogarászni a releváns adatokat, azaz a társadalmi kontroll nem teljes információk segítségével is részben megvalósulhat.

Az újrahasonosítás céljából történő, különösen a rendszeres adatigénylésnél azonban sokszor más a helyzet. A felek közötti együttműködés hiánya könnyen megkérdőjelezheti az egész adat-újrahasonosítás értelmét: pontatlan, hiányos, nem megfelelő formátumú, vagy késve megkapott adatokra nehéz értéknövelt szolgáltatást, vagy üzleti modellt alapítani. Az újrahasonosító tehát abban érdekelt, hogy mindenképp minőségi adatokat kapjon, akár magasabb díj ellenében is.

3.3. *Forma, mód és formátum*

Az Infotv. rendelkezései szerint – amennyiben ezt az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes – az adatigénylésnek az igénylő által kívánt formában, illetve módon kell eleget tenni. Itt a „formában és módon” elsősorban arra utal, hogy az igénylő betekinteni kíván-e, vagy másolatot kér-e a dokumentumokról, illetve hogy azt milyen formában, például papír alapon, vagy elektronikus dokumentumként kéri-e. A szabályozás az adat formátumáról – tipikusan fájlformátumáról – nem szól. Ugyanakkor egyáltalán nem mindegy, hogy az adatigénylő végül egy kereshetetlen szkennelt képfájlt vagy egy.doc vagy.xls fájl kap az adatkezelőtől. Az Infotv. szabályozásából közvetlenül nem következik, hogy az igénylő által kért formátumban kellene az adatokat szolgáltatni, még akkor sem, ha a szerv egyébként rendelkezik az adott formátummal.³⁴

A Közadat tv. alapján a főszabály az, hogy az igénylő által kért formátumban kell az adatokat rendelkezésre bocsátani. Igaz, ezt számos kivétellel töri meg a jogalkotó, végül

³³ Természetesen számos közfeladatot ellátó szerv rendszeresen és tisztességesen teljesíti az adatigényléseket, de ezekből nem lesz jogvita vagy konferenciátéma.

³⁴ Az információszabadság általános szabályaiból, elveiből akár le is vezethető, hogy ez mégiscsak jogellenes, de expressis verbis a jogszabály nem mondja ki a kért formátumban történő teljesítést.

megelégedve azzal is, ha a közfeladatot ellátó szerv a rendelkezésre álló formátumban bocsátja az adatokat rendelkezésre. Az azonban a jogszabályból következően egészen bizonyos, hogy amennyiben a kért formátumban rendelkezésre áll az adat, azaz semmilyen átalakítási művelet szükségessége nem merül fel, akkor azt abban a formátumban köteles a szerv rendelkezésre bocsátani.³⁵

Innen azonban csupán egy kis lépés jogértelmezéssel ezt a közérdekű adatok igénylése során is megkövetelni. Ha egy – alapvetően – gazdasági motiváltságú szabályrendszer kötelezővé teszi a kért formátumban való hozzáférés biztosítását (amennyiben az rendelkezésre áll), akkor mi indokolhatná, hogy egy ennél magasabb védelmi szinten, egy alapjog érvényesítése során ezt ne lehetne megkövetelni? Ha van is olyan tényező, ami indokolhatja, hogy ne valamely adott, hanem egy másik formátumban történjen a közzététel, akkor is e tényezőket (például információbiztonság követelménye, adat, vagy adatszerkezet esetleges sérülése) a Közadat tv. megfelelően figyelembe veszi. A javaslatunk egyértelműen az, hogy a jogalkotó a Közadat tv. formátumra vonatkozó rendelkezéseit megfelelően alkalmazni rendelje az Infotv. szerinti adatigénylésekre is azzal az indokkal, hogy az előbb említett, esetleges szűkítő feltételek (például információbiztonsági követelmények) értelmezésénél az alapjog-korlátozás szempontjait is figyelembe kell venni.

3.4. A közadatok ára: költségtérítés és díjazás

További izgalmas kérdés a közadatokért fizetendő ellenérték megállapítása. Az információszabadsággal kapcsolatban az az elvi kiindulópont, hogy – lévén annak megismerése mindenkit megillető alapvető jog – magáért az adatért nem, csak az adatszolgáltatásért kérhető költségtérítés. A hazai információszabadság-szabályozás sokáig ezt is szűkítve azt mondta ki, hogy kizárólag a másolat készítéséért – a másolatkészítéssel kapcsolatban ténylegesen felmerült költség erejéig, de a joggyakorlat alapján ideértve például az anonimizálás költségét is³⁶ – lehet költségtérítést megállapítani.³⁷ A figyelembe vehető költségelemek 2015-ben jelentősen bővültek, és immár az adathordozó, a kézbesítés (például postázás), valamint – ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár – a munkaerő-ráfordítás költsége is figyelembe vehető.³⁸ E rendelkezéseket számos szakmai kritika érte, érvelve a jogegyenlőséggel (azaz hogy a kevésbé tehetőseknek is biztosítani kell a hozzáférés jogát), azzal, hogy az adatszolgáltatás a közfeladatot ellátó szerv alapfeladatainak

³⁵ Közadat tv. 16. § A kérdést részletesen elemezte a közadat-újrahasznosítás terén eddigi egyetlen érdemi magyar bírósági döntés is, lásd ÍH.2017.14.

³⁶ Révész Balázs – Buzás Péter (2015): Az információszabadság szerepe, jelentősége, aktuális kihívásai, *Statisztikai Szemle*, 11–12. sz. 1085.

³⁷ Infotv. 29. § (3) bek. 2015. október 1. előtt hatályos szövege.

³⁸ Infotv. 29. § (5) bek.. A részletszabályokat – ideértve a konkrét összegeket is – a 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet állapítja meg.

része (aminek a finanszírozása elviekben biztosított), valamint hogy a tényleges díj megállapítása túlzottan széles diszkrecionális jogkör mentén, szervezetenként különböző lehet.³⁹ Civil szervezetek szintén az önkényes jogértelmezéstől tartottak.⁴⁰

A közadat-újrahasznosítással kapcsolatban az árazás kérdése a kezdetektől fogva ugyancsak felmerült, de a költségviselés és díjazás szempontjai egészen más kontextusba helyeződtek. A kereskedelmi célból újrahasznosítást végző szervezet valószínűleg nagyobb hajlandóságot mutat fizetni az adatokért, ha valóban jó minőségű, meghatározott formátumban és gyakorisággal elérhetővé tett adatokhoz férhet hozzá.⁴¹ A díjazásnak olyan szerepe is lehet, hogy érdekeltté, együttműködésre hajlandóvá teszi a közfeladatot ellátó szervezet, amelynek e szabályrendszerben elég nagy a gyakorlati jelentősége.

Igaz, megjelenik az a gondolat is, hogy az Open Data-ban rejlő előnyök akkor tudnak igazán megmutatkozni, ha az adatokhoz ingyen vagy minimális költséggel lehet hozzáférni. Mivel az adatokat egyébként közpénzen, közfeladat ellátása során hozták létre, vagy gyűjtötték, logikus egy olyan érvelés, hogy annak üzleti-társadalmi hasznosításáért miért is kellene fizetni a közfeladatot ellátó szervnek.⁴²

A hatályos európai és magyar szabályozás igyekszik kompromisszumos megoldást találni a közadatok újrahasznosításáért fizetendő díj kérdésére: főszabállyá teszi a határköltség alapú díjazást, de megengedi a tényleges költségek (azaz az közadatok gyűjtésének, előállításának, feldolgozásának és terjesztésének költségét), sőt egy minimális nyereséghányad díjakban való megjelentetését is, ha a szerv általában, vagy az adott adatok tekintetében részben önfinanszírozásra kötelezett.⁴³

Meg kell jegyezni, hogy mivel a határköltség az egy további termékegység előállításának költségét jelenti, ezért ez a gyakorlatban az adatszolgáltatás közvetlen költsége, ami lehet akár jelentéktelen összeg is, de valójában ide érthető minden olyan tétel is, amely az Infotv. alapján költségként elszámolható. Végső soron úgy tűnik tehát, hogy ha az adott szervezet, vagy az adott adatok kapcsán nincs előírt önfinanszírozási kényszer, az Infotv. és a Közadat tv. azonos díjazási módszerről rendelkezik. Az adatok ára tehát nagyjából-egészében azonos, függetlenül attól, hogy Infotv. alapján vagy a Közadat tv. alapján igénylik-e.

³⁹ KERÉKES Zsuzsa (2015): State of play – az információszabadság Magyarországon 2015 őszén. *Infokommunikáció és Jog*, 4. sz. 139.

⁴⁰ RÉVÉSZ-BUZÁS (2015): *i. m.* 1085.

⁴¹ A nem kereskedelmi célú újrahasznosítás esetén persze ez a megközelítés korántsem egyértelmű.

⁴² Ugyanakkor elvi szinten ezzel ellentétes megközelítés is lehetséges: miért kellene ennek költségét szétteríteni az adófizetők között, legyen inkább kevesebb a fizetendő adó, és a közadatok újrahasznosításáért fizessen az, akinek közvetlen haszna származik belőle. BLAKEMORE, Michael – CRAGLIA, Max (2006): Access to Public-Sector Information in Europe: Policy, Rights, and Obligations. *The Information Society*, 2006 Vol. 1, No. 13. 17.

⁴³ Közadat tv. 15. §.

4. AZ ELJÁRÁS BEFEJEZÉSE, ÉS AZ ÚJRAHASZNOSÍTÁSI MEGÁLLAPODÁS JOGI TERMÉSZETE

Az adatigénylési eljárás befejezése alapvetően különböző a két eljárásrendben. A közérdekű adat igénylésének célja ugyanis meghatározott adatok megismerése, illetve terjesztése, és az adatigénylés teljesítése nincs is meghatározott formájú aktushoz kötve, az akár betekintéssel, vagy tényleges cselekménnyel (az adott dokumentum megküldésével) is megvalósulhat. Az újrahasznosítási célú adatigénylés célja viszont az újrahasznosítási megállapodás megkötése. Ez rendszeres adatigénylésnél szinte elengedhetetlen jogi eszköz a felek számára. Az egyedi, konkrét adatokhoz való hozzáférés esetén jóval kisebb a jelentősége, sőt, akár felesleges formaságnak is tűnhet, de a Közadat tv. nem ad mérlegelési lehetőséget: a közfeladatot ellátó szerv minden esetben – ha a közadat rendelkezésre bocsátása mellett dönt – (szerződéses) ajánlatot tesz az igénylőnek,⁴⁴ és az újrahasznosítás céljára történő rendelkezésre bocsátásáról újrahasznosítási megállapodást köt az igénylővel, amelynek kötelező tartalmi elemeit is rögzíti a jogszabály.⁴⁵

E megállapodás jogi természete önmagában is érdekes. Bár az egyik alanya közfeladatot ellátó szerv, mégis úgy tűnik, hogy nem valamiféle közjogi szerződésről van szó. A közjogi szerződéseknek fontos jellemzője, hogy valamilyen közcél, közérdek szolgálatára, közfeladat ellátására, közszolgáltatás teljesítésére irányulnak.⁴⁶ A közjogi szerződések körén belül értelmezett közigazgatási szerződések esetén pedig a jogviszony tartalmát közigazgatási jogok és kötelezettségek alkotják, a célja pedig mindig valamely közfeladat ellátása.⁴⁷ Ezzel szemben az újrahasznosítás – a fogalma alapján – olyan „kereskedelmi, vagy nem kereskedelmi célra [történik], amely kívül esik azon a közfeladat ellátása keretén belüli eredeti, a közfeladat ellátását előíró jogszabályból eredő célkitűzésen, amire az adatot előállították”.⁴⁸ És ugyan a nem kereskedelmi cél elvileg lehetne az „eredeti” közfeladathoz képest másik közfeladat ellátása is, a Közadat tv. egyértelművé teszi, hogy ezt a viszonyt nem kívánja szabályozni: a törvény hatálya nem terjed ki „a közfeladatot ellátó szervek közötti, kizárólag közfeladataik ellátása érdekében történő adatszolgáltatásra”.⁴⁹ És bár a nem kereskedelmi cél lehet éppen társadalmilag hasznos cél is, az bizonyos, hogy az újrahasznosítás a legtöbb esetben kizárólag olyan üzleti-kereskedelmi célból történik, amely közérdeket legfeljebb csak közvetve szolgál.

⁴⁴ Közadat tv. 14. §.

⁴⁵ Közadat tv. 17. § (1) bek. Ez expressis verbis ugyan nincs benne a jogszabályban, de nyilván csak akkor kerül sor szerződéskötésre, ha az igénylő elfogadta az ajánlatot. A gyakorlatban várhatóan gyakran előfordul majd, hogy egyszeri adatigénylésnél – ha az igénylő egyébként az adatokhoz hozzáférhetett – ténylegesen nem jön létre a megállapodás.

⁴⁶ ÁDÁM Antal (2004): A közjogi szerződésekről. *JURA*, 10. évf. 1. sz. 7.; BENCSIK András (2009): A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre. *JURA*, 15. évf. 2. sz. 192.

⁴⁷ BENCSIK (2009): i. m. 192.

⁴⁸ Közadat tv. 4. § 8. pont

⁴⁹ Közadat tv. 1. § (4) bek. c) pont

A közjogi, és azon belül a kiforrottabb dogmatikával rendelkező közigazgatási szerződések esetén ráadásul a felek közötti egyenrangúság inkább a közigazgatási szerv javára billen el, amely sokszor többletjogosítványokkal rendelkezik (például a szerződés betartása felügyeletének, a szerződésszegés szankcionálásának, vagy akár az egyoldalú módosítás jogával).⁵⁰ Az újrahaznosítási megállapodások esetén ilyesmiről szó sincs, igaz, ebben az esetben sem érvényesül maradéktalanul a felek mellérendeltsége, de a helyzet leginkább a kölcsönös függőséggel írható le. Míg a szerződéskötési kötelezettség – főszabály szerint – a kért formátumban történő teljesítés kötelezettsége, a díjmeghatározás korlátozása, a diszkrimináció tilalma⁵¹ az újrahaznosítót, addig a közadattal kapcsolatos információs egyensúlytalanság (tekintve, hogy a közfeladatot ellátó szerv tudja, hogy mivel, milyen formátumban rendelkezik, és azt ki és mire hasznosítja), bizonyos feltételek egyoldalú meghatározása⁵² a közfeladatot ellátó szervet hozza kedvezőbb helyzetbe.

A fentiek alapján az újrahaznosítási megállapodás inkább mutat rokonságot azokkal a polgári jogi szerződésekkel, amelyek esetén a jogalkotó határozottan beavatkozik a szerződéses szabadság elvébe, és – különböző indokokkal – szerződéskötési kötelezettséget ír elő. Ilyenek például a Ptk. által is nevesített közszolgáltatási szerződések, ide tartoznak – a Kommentár szerint – „a villany-, gáz-, távhő-, víz-, szennyvízszolgáltatás, szemétszállítás-, telefon- (mobiltelefon-), televízió-, rádió-, jeltovábbítás-, kábeltévé-, az internetszolgáltatás, postai szolgáltatások.”⁵³ E sorból külön is kiemelnénk a hírközlési szolgáltatásokat, egyrészt az egyetemes szolgáltatásokra vonatkozó, felhasználók felé történő szerződéskötési kötelezettség miatt,⁵⁴ másrészt – és ez elsőre talán kevésbé evidens – egyes szolgáltatók meghatározott feltételek esetén a hálózatukhoz való hozzáférést kötelesek biztosítani más szolgáltatók számára.⁵⁵ Utóbbi viszonyt azért érdemes kiemelni, mert a közadatokhoz való hozzáférés szabályozása értelmezhető a hírközlési liberalizáció „párjaként” is, mintegy egyszerre biztosítva az infrastruktúrához és egyes adatokhoz (tartalmakhoz)⁵⁶ való hozzáférést.⁵⁷

Végül praktikusán egy további párhuzam is könnyen eszünkbe juthat, különösen, hogy a közadatok újrahaznosítására vonatkozó szerződéseket is gyakran nevezik felhasználási vagy licencszerződéseknek.⁵⁸ A jogalkotó ugyanis egyes esetekben a szerzői jogilag védett tartalom felhasználására is megkülönböztetésmentes, állam által felügyelt szerződési

⁵⁰ BENCsik (2009): *i. m.* 193.

⁵¹ Közadat tv. 8–9. §, 14–16. §-ok.

⁵² Közadat tv. 17. § (4) bek.

⁵³ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.) 6:256. § valamint az ehhez fűzött Kommentár (Wolters Kluwer Jogtár).

⁵⁴ 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről (Eht.) 118. § (2) bek.

⁵⁵ Eht. 106. §.

⁵⁶ E gondolatmenetbe illeszthető továbbá a közpénzen létrehozott médiatartalmakhoz (közszolgálati műsorszolgáltatás, állami hírügynökségek tartalmai) való hozzáférés kérdése is. Ezeket a tartalmakat azonban a Közadat tv. (és a PSI irányelv is) kiveszi az újrahaznosítható adatok köréből [Közadat tv. 3. § d) pont]

⁵⁷ BLAKEMORE–CRAGLIA (2006): *i. m.* 15.

⁵⁸ Lásd erről a European Data Portal, Open Data Licensing oldalt. Elérhető: www.europeandataportal.eu/en/resources/training-companion/open-data-licensing

feltételek mellett kötelezően megkötendő szerződésekről rendelkezik: a közös jogkezelő szervek által kötött szerződésekről.⁵⁹ A párhuzam annyiban biztosan megáll, hogy mindkét esetben valamilyen, máshogyan nem hozzáférhető és értékes (íthető) tartalom felhasználásáról van szó.

Van, amikor a szerzői jogi kapcsolat ennél is közvetlenebb. Bár a közadatok újrahasznosításának egyértelműen jogszabályi korlátját jelentik a harmadik személyeknek fennálló, szellemi alkotásokhoz fűződő joga (ideértve különösen a szerzői jogot), de egy fontos, tényleges kapcsolódási pont lehetséges. Elviekben közfeladatot ellátó szervnek is lehet szellemi alkotásokhoz fűződő joga a közadatot tartalmazó dokumentumon, illetve könnyen előfordulhat, hogy a közfeladatot ellátó szervet megilleti az általa előállított adatbázison a szerzői jogi törvény⁶⁰ XI/A. fejezetében szabályozott sui generis jellegű védelem, amely minden jelentős ráfordítással létrehozott adatbázist jogi védelemben részesít. Ezekben az esetekben a szerzői jogi törvény alapján megkötött és a Közadat tv. alapján megkötött felhasználási/újrahasznosítási szerződés a gyakorlatban várhatóan ugyanazon szerződés lesz.

5. SZANKCIÓRENDSZER

Szintén több közös pontot fedezhetünk fel a szankciórendszer tekintetében. Mind az Infotv., mind a Közadat tv. hatékony bírósági kontrollt biztosít mind az adatigénylések megtagadásával, mind a költségtérítés, illetve a díj megállapításával szemben. Ugyancsak közös eljárásjogi jellemzője mindkét eljárásnak a megforduló bizonyítási kötelezettség, és a bírósági eljárásban alkalmazható szankciók is.⁶¹ A közadat-újrahasznosítással kapcsolatban azonban érdemes megjegyezni, hogy a jogorvoslati rendszer alkalmi újrahasznosítási kérelem esetén ténylegesen elérheti a célját, de rendszeres adatigénylés esetén felmerülhet, hogy egy piaci szereplőtől mennyire racionális hosszú távú üzleti modellt és szolgáltatást felépíteni egy vonakodó partnerre és egy „kiperelt” szerződéses jogviszonyra alapozva. A közadat-újrahasznosításra kötött megállapodás megsértése ezzel együtt természetesen szerződésszegésnek minősül, és az egyébként alkalmazható jogkövetkezményeket vonja maga után.⁶²

⁵⁹ 2016. évi XCIII. törvény a szerzői jogok és a szerzői joghoz kapcsolódó jogok közös kezeléséről, 57–59. §.

⁶⁰ 1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról (Sztj.).

⁶¹ Infotv. 31. §, Közadat tv. 18. §.

⁶² A szankciórendszer vizsgálata nem teljes. További kutatást érdemelne annak vizsgálata, hogy közérdekidatigénylés során a közfeladatot ellátó szerv miként léphet fel a költségtérítés meg nem fizetése esetén (ami a közadat-újrahasznosítási rezsimben a megállapodás megsértését jelenti), illetve hogy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság jogkörei mennyiben terjednek ki a közadat-újrahasznosítási rezsimre, valamint azt is, hogy a közérdekidat visszaélés (Btk. 220. §) mennyiben alkalmazható a közadat-újrahasznosításra irányuló adatigénylés esetén.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

A fentiekben részletesen áttekintettem az információs szabadság és a közadatok újrahazsnosításának egymáshoz való viszonyát. Az elemzés alapján az alábbi következtetések vonhatók le:

1. Az információs szabadság és a közadatok újrahazsnosítására vonatkozó szabályozás tradíciói és alapvető célja eltérő, így helyesnek gondoljuk, hogy erre tekintettel a szabályozás egyes részletei eltérőek, az adott jogintézmény sajátosságaihoz igazodnak. A hazai információs szabadság-szabályozás önmagában nem alkalmas a közadat-újrahazsnosítás európai szabályrendszerének implementálására.
2. Álláspontom szerint a hatályos szabályozás, az Infotv. és a Közadat tv. alapvetően jól határolja el a két jogintézményt, és helyes az a megközelítés, amely kizárólag az adatigénylő nyilatkozatára bízta azt, hogy milyen célból és mely eljárásrendben kíván közadatot igényelni.
3. A fentiek azonban a legkevesbé sem jelentik azt, hogy ne kellene közös szakpolitika (policy) mentén rendezni a felmerülő szabályozási kérdéseket. Ennek keretében, a két szabályrendszert egymásra tekintettel kell adott esetben módosítani, értelmezni és különösen végrehajtani. Ennek okai az alábbiak:
 - A két jogintézmény célja ugyan kiindulópontjaiban eltérő, de – a jelenlegi, helyesnek tartott alapjogi megközelítés mellett – sem jogi, sem praktikus szempontok alapján nem lehet (és nem is kell) éles határvonalat húzni a „klasszikus” információs szabadság-célok és az újrahazsnosítás között (lásd az adatújságírás példáját).
 - Egyes részletkérdéseket egymásra tekintettel kell szabályozni. Ha a Közadat tv. alapján az igénylő a kért formátumban kapja meg az adatot, semmi nem indokolja, hogy ez ne legyen expressis verbis kimondott kötelezettség az Infotv. szerinti adatigényléseknél is. A költségtérítés, illetve díjazás szabályait úgyszintén egymásra tekintettel indokolt rendezni. Ez azonban nem feltétlen jelenti azt, hogy teljesen azonos elvek mentén az alapjoggyakorlás költségeit a lehető legminimálisabbra indokolt szorítani, míg a közadat-újrahazsnosításnál elfogadható egy végeredményben magasabb díjazás is, ha azért magasabb szintű (adat)szolgáltatást nyújt a közfeladatot ellátó szerv. Az egymásra tekintettel történő szabályozás biztosíthatja, hogy a két szabályrendszert nincs értelme egymással szemben „kijátsszani”, például csak azért az egyik, vagy másik adatigénylési eljárást választani, mert az olcsóbb, vagy a kívánt formátumú adattal kecsegtet.
 - A közös elvi alapok kidolgozása képes lenne biztosítani, hogy a jelenleginél hangsúlyosabb szerepet kaphasson a kérdés szabályozása során az állami működés hatékonysága, mint célkitűzés.
 - Végül egy további különös szempont: a Közadat tv. jelenleg semmilyen szabályt nem tartalmaz a közadatok proaktív nyilvánosságra hozataláról. Az Infotv. rendelkezik ugyan kötelezően közzéteendő adatokról, illetve további ágazati szabályozás ezt kiegészítheti, de azok alapvetően az információs szabadság és nem

az újrahasonosítás szempontjából fontos adatok közzétételéről rendelkeznek. Így a magyar közadat portál jelentősen különbözik az e téren élenjáró államok hasonló oldalaitól, ahol valóban újrahasonosítható adatszettekhez lehet hozzáférni. Az Open Data megközelítés alapján ideálisnak tartott, nagymennyiségű, ingyenesen hozzáférhető, újrahasonosítható nyíltadat-portálok mintha a két szabályrendszer között „lebegnének”.

Jelenleg azonban sajnos nincs olyan egységes szakpolitikai megközelítés, amely a fenti célokat képes lenne megvalósítani. A Kormány számára 2016-ban, átfogó megalapozó kutatásokon nyugvó nemzeti adatpolitikai Fehér Könyv⁶³ kormányzat általi elfogadása és végrehajtása, valamint ezzel összefüggésben a Közadat tv.-hez szükséges végrehajtási (ágazati) szabályok megalkotása egyelőre várat magára.

⁶³ NHIT (2016): *Fehér Könyv a nemzeti adatpolitikáról*. Budapest, Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testülete. (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.kormany.hu/download/b/6c/e0000/feher_konyv.zip#!DocumentBrowse

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁDÁM Antal (2004): A közjogi szerződésekről. *JURA*, 10. évf. 1. sz. 7.
2. BENCsik András (2009): A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre. *JURA*, 15. évf. 2. sz. 192.
3. BLAKEMORE, Michael – CRAGLIA, Max (2006): Access to Public-Sector Information in Europe: Policy, Rights, and Obligations. *The Information Society*, Vol. 1, No. 13. 17.
4. CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit (2006): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
5. DRINÓCZI Tímea – CSINK Lóránt (2017): Nyilvánosság és nemzetbiztonság ütközőpontja: a minősített adatok védelme. In CSINK Lóránt szerk.: *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press. 205–226.
6. KAISER Tamás (2015): Nyílt kormányzat, nyílt adatok: a szabad hozzáféréstől a hatékony újrafelhasználásig. In DARGAY Eszter – JUHÁSZ Lilla Mária szerk.: *Antikorrupció és integritás*. Budapest, NKE. 69–91.
7. KERÉKES Zsuzsa (2015): State of play – az információs szabadság Magyarországon 2015 őszén. *Infokommunikáció és Jog*, 4. sz. 137–142.
8. MAJTÉNYI László (2006): *Az információs szabadságok*. Budapest, Complex.
9. MUNK Sándor – FLEINER Rita – MICSIK András – SIKOLYA Zsolt – NYÁRY Mihály (2014): Kapcsolt nyílt kormányzati adatok és kutatásuk keretei Magyarországon. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 144–169.
10. RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter (2015): Az információs szabadság szerepe, jelentősége, aktuális kihívásai. *Statistikai Szemle*, 11–12. sz. 1070–1088.
11. SZOBOSZLAI Judit – MAJTÉNYI László – AMBRUS-LAKATOS Loránd – JÓRI András – CSERHÁTI Gábor – SZABÓ Máté (2007): *A közszféra adatai hasznosíthatóságához szükséges jogalkotási feladatok*, Budapest, Eötvös Károly Intézet. (elektronikus kiadvány) Elérhető: <http://ekint.org/lib/documents/1480005184-adatvagyon20070521.pdf>
12. ZÓDI Zsolt (2011): A nemzeti adatvagyon és az elfelejtett irányelv. *Gazdaság és jog*, 19. évf. 10. sz.
13. ZÓDI Zsolt (2015): Elvek és valóság Európában: a PSI-irányelv érvényesülésének problémái (Miért nem szereti az európai közszféra megosztani az adatait a magánvállalkozásokkal?). In SÁRY Pál szerk.: *Decem anni in Europaea Unione I. Jogtörténeti és jogelméleti tanulmányok*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó.

Jogsabályok forrásai

1. 1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról
2. 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről
3. 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról
4. 2012. évi LXIII. törvény a közadatok újrahaznosításáról
5. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
6. 2016. évi XCIII. törvény a szerzői jogok és a szerzői joghoz kapcsolódó jogok közös kezeléséről

Egyéb források

1. 34/1994. (VI. 24.) AB határozat
2. ÍH.2017.14, Jogkódex adatbázis, HVG-ORAC. Az összefoglaló (ÍH) a Fővárosi Ítéltábla 32. Pf. 21.419/2016/3-II. ítéletén alapul.
3. NHIT (2016): *Fehér Könyv a nemzeti adatpolitikáról*, Budapest, Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács Szakértői Tanácsadó Testülete. (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.kormany.hu/download/b/6c/e0000/feher_konyv.zip#!DocumentBrowse

Dr. Szőke Gergely László, PhD adjunktus, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék Informatikai és Kommunikációs Jogi Csoport oktatója. Kutatási területei közé tartoznak különösen a személyes adatok védelme, a közérdekű adatok nyilvánossága és a közadatok újrahasznosítása, és az elektronikus eljárások szabályozása. E témakörökben több pályázati kutatási és szakértői projektben vett részt kutatóként, vagy kutatásvezetőként. Számos hazai és külföldi (angol nyelvű) publikáció szerzője. 2007 óta a Pécsi Tudományegyetem belső adatvédelmi felelőse, 2018 óta adatvédelmi tisztviselője. Az *Infokommunikáció és Jog* című szakmai folyóirat szerkesztője, valamint a *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata. Essays of Faculty of Law University of Pécs. Yearbook of [year] angol nyelvű évkönyv* főszerkesztője.

Varga Norbert

A FŐISPÁN ÉS A VÁROSI KÖZIGAZGATÁS REFORMJA A POLGÁRI KORBAN

The Reform of the Chief Land Steward and the Public Administration in the Bourgeois Era

Dr. Varga Norbert egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Magyar Jogtörténeti Tanszék, vargan@juris.u-szeged.hu

A polgári közigazgatási szervezeti megoldások egyik legjelentősebb reformintézkedése volt a főispáni intézmény bevezetése a törvényhatósági jogú városok életében, a kormány centralista törekvéseinek megfelelően. Ezzel próbálták biztosítani az 1867. évi kiegyezéssel létrehozott államszervezeti konstrukció hatékony működését, közelebbről pedig a kormányzati politika, azaz a közigazgatás eredményességét.

Jelen tanulmány keretében két törvényhatósági jogú város: Szeged és Debrecen közigazgatási reformjaival, azon belül is a főispáni intézmény fogadtatásával kívánok foglalkozni. A szakirodalom és a levéltári források alapján előzetesen megállapítható, hogy kevés használható adat maradt Debrecenben a főispán, Patay András kinevezéséről, nem úgy, mint Szegeden. E méltóság képezte az összekötő kapcsolatot a központi és a középszintű közigazgatási szervezeti egységek között, amelynek eredetét vizsgálva megállapítható, hogy az nem volt minden előzmény nélküli a magyar alkotmánytörténetben. Már az 1870. évi XLII. tc. bevezetését megelőzően is felmerültek olyan politikai törekvések a városok reformjával kapcsolatban, amelyek arra irányultak, hogy valamilyen hasonló jogkörrel rendelkező intézményt vezessenek be, mint a polgári közigazgatási reformintézkedéseket követően.

KULCSSZAVAK:

alkotmányjog, főispán, kiegyezés, kormányzati politika, közigazgatás

One of the most significant reformative measures amongst the organizational solutions of public administration was the introduction of the status of Chief Land Steward in enfranchised cities, according the centralist endeavours of the Government. This was a method to ensure the efficient performance of the state mechanism constructed by the Austro–Hungarian Compromise of 1867, or, to be more precise, the effectiveness of the Government policies, which, of course, refers to public administration.

In this essay, I would like to examine the reforms in the matters of public administration of two enfranchised cities, Szeged and Debrecen. According to the relevant literature and the archive sources, it can be stated beforehand that in Debrecen, as opposed to Szeged, there is only a handful of existing sources on the appointment of the Chief Land Steward, András Patay. This nobleman ensured to be the connecting tissue between the central and the middle level public administration agencies, and by examining its origins, it can be asserted that it was not unprecedented in the constitutional history of Hungary. Even before the introduction of the 42nd Act of 1870, there were examples of political endeavours in the matter of reformation of cities to introduce an institution which possesses a similar jurisdiction as the one after the reformative measures of public administration.

KEYWORDS:

administration, chief land steward, compromise, constitutional law, government policy

A polgári közigazgatási szervezeti megoldások egyik legjelentősebb reformintézkedése volt a főispáni intézmény bevezetése a törvényhatósági jogú városok életében a kormány centralista törekvéseinek megfelelően. Ezzel próbálta biztosítani az 1867. évi kiegyezéssel létrehozott államszervezeti konstrukció hatékony működését, közelebbről pedig a kormányzati politika, azaz a közigazgatás eredményességét.

A reformkorszakban egyre sürgetőbb problémává vált a városok reformja, amelynek következtében az 1843–44. évi országgyűlésen már törvényjavaslat formájában merült fel a kérdés rendezése. Úgy kellett szabályozni a városok szervezetét, „*hogy védelemben részesítvén őket a megyék jogbitorlása ellen*”.¹ A javaslat Szentkirályi Móric nevéhez köthető, amelynek a legfontosabb rendelkezései a következők voltak. A főfelügyelő jogköre hasonlított volna a dualizmus időszakában bevezetett városi főispáni hatáskörhöz, hiszen elnöke lett volna a közgyűlésnek és a tisztújító ülésnek, felelősségre vonhatta volna a hanyag tisztviselőket, és utólag megvizsgálhatta volna a képviselőválasztások törvényességét.

A Pozsonyba összehívott következő országgyűlésen (1847) szintén felvetődött a szabad királyi városok reformjának a kérdése. Neuralgikus pont volt a kormányfelügyelet kérdésének szabályozása.

A főfelügyelő helyett a főpolgármesteri tisztséget szerették volna bevezetni. A nevében megváltozott tisztségviselőnek azonban többé-kevésbé ugyan olyan feladatai lettek volna, mint az 1843. évi javaslatban. Az uralkodó nevezte volna ki a főpolgármestert egy vagy több város élére, aki közvetlenül a Helytartótanács irányítása alatt állt volna. Felügyelte volna a városi közigazgatást, elnöke lett volna a közgyűlésnek és a tanácsnak, megvizsgálhatta volna a hivatalok ügyintézését és a tisztújításokon kijelölési joggal rendelkezett volna. Hatáskörének rendezése nyilvánvaló hasonlóságokat mutat az 1870. évi közigazgatási törvényben rögzített főispáni jogkörhöz viszonyítva. Ezért azt mondhatjuk, hogy a dualizmusban nem volt minden előzmény nélküli a városi főispáni tisztség bevezetése, amelynek megvalósításában és szabályozásában rendkívül fontos szerepe volt a kormány és a városok viszonyának.²

Az 1848. évi XXIII. tc., mint keretjogszabály erre a kérdésre nem tért ki. A részletes jogi norma megalkotása még váratott magára. A forradalom nem engedte meg, hogy a honatyák részletekbe menő tartalommal töltsék meg az egyes rendelkezéseket. A törvény alig ment át a gyakorlatba, mert a szabadságharc bukásával elsöpörték az új közigazgatási vívmányokat is.³ A kormánybiztosok szintén akadályozták működésüket az önkormányzati

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Allamtudományi Kutatóműhely* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.; CSIZMADIA Andor (1941): *A magyar városi jog, Reformtörekvések a magyar városi közigazgatásban*. Kolozsvár, Győr-egyházmegyei Alap Könyvnyomdája. 135.

² A kormány javaslata mellett Szentkirályi Móric készített egy másik tervezetet, amely az 1843-as tervezetet vette alapul a kormánygyámkodás mellőzésével.

³ CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor (1946): *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Budapest Székesfővárosi Irodalmi és Művészeti Intézet. 25.; MEZNERICS Iván – TORDAY Lajos (1937): *A magyar közigazgatás szervei 1867–1937*. Budapest, Királyi Magyar Tudomány-Egyetem. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. 57–58.; HANÁK Péter (1975): A polgári átalakulás feltételei és a kiegyezés. In Hanák Péter szerk.: *Magyarország a mo-*

jogok korlátozásával.⁴ A kormánybiztosok a központi hatalom képviselői voltak, amely meghatározott időnként a városok igazgatását felügyelte.⁵ Ez az intézmény a kormány és a helyi hatóságok közé épült be. Feladatait a kormány céljainak megfelelően végezte.⁶ A belügyminiszter azért élt ezzel a lehetőséggel, mert a főfelügyelet kérdése nem volt megfelelően szabályozva. Sokszor egy területi hatáskörrel rendelkező biztos utóbb országos jogkört kapott (például gróf Batthyány Kázmér).⁷ A kormány centralizációs törekvése mutatkozott meg a kormánybiztosi intézmény létrehozásában, amely tisztség betöltőjének a legfontosabb feladata az volt, hogy a közigazgatási rendszer hiányosságaiból eredő problémákat megoldja, amelynek érdekében széles rendelkezési jogkörrel ruházták fel.⁸ Ezért a kormánybiztosok tevékenységét meglehetősen nagy ellenszenvvel fogadták a városok, hasonlóan a később bevezetett főispáni méltósághoz.

A szabadságharc bukását követően a városok szervezetét igen sajátos módon szabályozták, amely megfelelt a neoabszolutizmus berendezkedésének és céljainak. A Habsburg Birodalom egy centralizált közigazgatást szeretett volna megvalósítani. Windischgrätz előrenyomulásával királyi biztosok jelentek meg a városokban. Nem számolták fel a korábbi közigazgatási szerveket, de vezetésüket átszervezték. Számítottak a dinasztiahoz hű magyar előkelők támogatására. Ez a rendszer részben visszalépést jelentett az 1848. évi XXIII. tc.-ben foglaltakhoz képest, mert a választott testületek helyett kinevezésen alapuló szerveket hoztak létre. Jellemző volt erre az időszakra a nagyfokú centralizáció és a jogi túlszabályozás. A városok hatáskörét lényegesen leszűkítették a korábbihoz képest, a fellettes hatóságok rendelkezési lehetőségeit pedig kibővítették.

Az 1849-ben kibocsátott ideiglenes rendelkezés a szabad királyi városokat főispáni felügyelet alá helyezte, amely azonban a korábbi rendszerhez képest is visszalépést jelentett a városok igazgatásában. Geringer közigazgatási kerületeket hozott létre az 1850. évi

narchiában. Budapest, Gondolat. 127–221.; PAPP László (2012): Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira. *De iurisprudentia et iure publico*, VI. évf. 1–2. sz. 97–107.; PÉTERVÁRI, Máté (2018): Die rechtsstaatliche Umgestaltung der Verwaltung im Jahr 1870, unter besonderer Berücksichtigung der Bezirke. In HOMOKI-NAGY, Mária – VARGA, Norbert szerk.: *Codification Achievements and Failures in the 19th–20th Century: 7th Conference on Legal History in Szeged*. Szeged. 117–124.; PÉTERVÁRI Máté (2018): A járások polgári kialakítását befolyásoló tényezők az 1870: XLII. tc. végrehajtása során. In P. SZABÓ Béla – ZACCARIA Márton Leó – ÁRVA Zsuzsanna szerk.: *Profectus in litteris IX.: Előadások a 14. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián*. Debrecen. 233–240.

⁴ GERGELY András (1981): Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In PÖLÖSKÉI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó. 50–80.; A királyi biztosok ellenőrizték a városok újjáalakítását. SZABAD György (1967): *Forradalom és kiegészítés választútján (1860–1861)*. Budapest. Akadémiai Kiadó. 185.

⁵ RUSZOLY József (1984): *A szegedi népképviselői közgyűlés 1848–1871*. Szeged, Sajtó kiadás. 11.; Szegeden a következő kormánybiztosok tevékenykedtek: Török Gábor, Szentkirályi Móric, Rengey Ferdinánd, Egressy Gábor, Beöthy Ödön, Hunkár Antal, gr. Batthyány Kázmér, Osztrovszky József. A kormánybiztosok tevékenységéről: BERZEVICZY Albert (1922): *Az abszolutizmus kora 1849–1865. I. kötet*. Budapest, Franklin. 136.

⁶ SZŐCS Sebestyén (1991): Szemere Bertalan szerepe a kormánybiztosi intézmény megteremtésében (1848. április–szeptember). In RUSZOLY József szerk.: *Szemere Bertalan és kora I*. Miskolc. 224.

⁷ KAJTÁR István (1992): *A magyar városi önkormányzatok (1848–1918)*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 51.

⁸ GERGELY (1981): *i. m.* 72.

körrendeletében, amelynek székhelyei Pest, Buda, Pozsony, Kassa, Sopron és Nagyvárad voltak. A magyarországi közigazgatás élén a helytartó állt. A szabad királyi városok többségét a megyefőnök irányította, míg az előbb felsoroltak a kerületi főispánok irányítása alatt álltak.⁹ A kinevezett hivatalnokok több megyére nézve biztosították a központi igazgatás utasításainak közvetítését és az ügyek végrehajtását. Hatáskörükbe tartozott a városok tisztviselőinek kinevezése és elbocsátása, a fegyelmi jogkör gyakorlása, a megbízhatatlan hivatalnokok felfüggesztése, a kerület tisztviselőinek irányítása, a kormány rendelkezéseinek kihirdetése és a közigazgatási szervek ellen benyújtott panaszok elbírálása.¹⁰ A kerületek megyékre tagolódtak, amelyek élén a megyefőnökök álltak. A legalacsonyabb közigazgatási egységek a járások voltak, amelyeknek vezetését a közigazgatási szolgabíró címet viselő járási biztosok látták el.¹¹

Debrecen városát az önkényuralom megfosztotta önkormányzati jogainak nagy részétől, és kormánybiztosokat rendelt ki annak ellenőrzésére. A cívisvárost a nagyvárad kerületbe sorolták be, majd pedig a közigazgatás központja lett. A város főispáni irányítás alá került, a tanács kivételével pedig megszűntek a város testületi szervei. Átszervezték a városi igazságszolgáltatást és a pénzügyi igazgatást.¹² Szegedet szintén a nagyvárad kerületbe sorolták, ahol a főbiztos felügyelete alatt állt. A szegediek egy része szintén el szeretne volna érni, hogy a város Debrecenhez hasonló kiváltságokat kapjon, ami azonban nem teljesült. Szeged igazgatásának korszerűsítését Gartner Antal (helytartósági fogalmazó) dolgozta ki, amelynek következtében kialakultak a tanács szervezeti egységei.¹³ 1861 után újra a közgyűlés és a tanács látta el a legfontosabb feladatokat. Megszűnt a népképviselői közgyűlés és a tanácstagok kinevezés révén nyerték el megbízatásukat.¹⁴ Néhány szabad királyi város (például Szeged, Debrecen) szervezeti szabályzatot (házzsabályt) készített, amelynek rendelkezéseit az 1872-es szervezési munkálatoknál is figyelembe vették.¹⁵ Ez volt az az időszak, amikor a városok megpróbálták szembeszállni az abszolutista alapú irányítással.

A jogalkotás mindig tekintettel volt a fennálló politikai helyzetre. Ezek a hatalmi viszonyok szoros összefüggésben álltak az 1867-es kiegyezéssel, ezért a városokban is megfigyelhető bizonyos hatalmi, és politikai jogosítványok érvényesülése.

⁹ KAJTÁR (1992): i. m. 56.

¹⁰ SZITA János (1990): A közigazgatás tevékenysége és szervezete a neoabszolutizmus első felében (1849–1854). In MEZEY Barna szerk.: *Jogtörténeti előadások I.* Budapest. 115.

¹¹ SASHEGYI Oszkár (1981): A neoabszolutizmus rendszere 1849–1867. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek.* Budapest, Tankönyvkiadó. 92.; SASHEGYI Oszkár (1965): *Az abszolutizmuskori levéltár.* Budapest, Akadémiai Kiadó. 34.; BERZEVICZ (1922): i. m. 136–139.; SZABAD (1967): i. m. 17.; A járási igazgatás szervezéséhez: PÉTERVÁRI Máté (2014): Erekly István élete és munkássága, tekintettel a 19. század második felében történt közigazgatási reformokra. *Jogtörténeti Szemle*, 2014. évi 3. sz. 35.

¹² Ifj. BARTA János (1997): Debrecen az abszolutizmus korában (1849–1867). In Gunst Péter szerk.: *Debrecen története 1849–1919.* 3. sz. Debrecen. 11–39.

¹³ RUSZOLY József (1991): Az önkényuralom korában (1849–1860). In Gaál Endre szerk.: *Szeged története 3. 1849–1919.* 1–2. rész. Szeged. 21.

¹⁴ RUSZOLY József (1991): Az önkényuralmi rendszer válsága és a provizórium idején (1860–1867). In Gaál Endre szerk.: *Szeged története 3. 1849–1919.* 1–2. rész. Szeged. 30–34.

¹⁵ KAJTÁR (1992): i. m. 62–66.; ANTAL Tamás (2005): A debreceni népképviselői közgyűlés (1848–1867), Az 1848:XXIII. tc. végrehajtása Debrecenben. *Acta Juridica et Politica*, Tomus LXVII. Fasc. 1. Szeged. 59.

Az új közigazgatási törvény megalkotását az 1848. évi XXIII. tc. keretjellege és a kiegyezés állam-berendezkedése egyre sürgette. A törvényi szabályozást úgy kellett kialakítani, hogy a városok a jogosítványukat ne tudják felhasználni a kormány ellen. Ez a követelmény realizálódott is az 1870. évi XLII. tc. révén, amely az önkormányzati jogok csorbítását jelentette. A városok azonban erősítették alkotmányvédő szerepüket,¹⁶ sőt, mivel „működésüket és jogaikat a vármegyékkel együtt szabályozták, ugyanolyan politikai és alkotmányvédő jogokhoz jutottak, mint a megyék”.¹⁷

A Deák-párti kormánynak az volt a legfontosabb feladata, hogy megóvja a dualizmus rendszerét.¹⁸ „A közigazgatásra most már elsősorban nem az a feladat várt, hogy a tőle telhető módon, az első törvényhatósági törvényben biztosított jogi lehetőségekkel megvédje a dualista Magyarország viszonylagos önállóságát, függetlenségét és parlamentáris rendszerét, hanem az, hogy mint középfokú közigazgatási hatóság vezesse a törvényhatóságok mindennapi életét és munkáját, s felügyeletet gyakoroljon az alá tartozó rendezett tanácsú városok és községek fölött.”¹⁹

A törvényhatóságok rendezését sürgeti a kormány a következő határozatban.

„A felelős ministerium a köztörvényhatóságok alkotmányos hatáskörének mielőbbi visszaállítását főkötelességei közé számítja.

Azonban a megyei hatóságokat illetően az 1848-ik évi törvényeket betű szerint végre hajtani nem lehet, mert a 16-ik t. cikkben nincs kimondva a megyének azon joga, hogy a megyei bizottmányokat újra választhassa, sőt még az időközben elhalt, vagy kilépett tagok pótlása sincs megengedve, a tisztikarra nézve pedig a 17-ik t. cikk nem általános tisztujtásról, hanem csak a támadt hézagok pótlásáról szól.

Ezen ideiglenes törvényeket azon biztos reményben alkotá az országgyűlés, hogy a legközelebbi törvényhozás által — tehát igen rövid idő alatt — a megyék véglegesen fognak rendeztetni. Azonban 18 év folyt le azóta, s közbejöttek az 1861. évi események is.

Ha tehát a ministerium csak az 1848-dik évben megválasztott megyei bizottmányi tagokat akarná összehívni, sok helyütt nem volna képes a megyei bizottmányt, a közbejött hézagok miatt, kellő számmal megalakítani. Ezenkívül fontos és figyelmet igénylő körülmény az is, hogy ez esetben azok, kik 1848-ban még teljeskorúak nem voltak, s így mindazok, kiknek életkora ma a 42 évet tul nem haladja, a megyei bizottmányokból kizárva maradnának.

¹⁶ KAJTÁR (1992): i. m. 68.; KORBULY Imre (1877): Magyarország közjoga illetően magyar államjog rendszere. Kapcsolatban az ország közigazgatási szervezetével. Budapest, Hoffmann és Molnár. 384–387.; Az 1848:XXIII. tc.-ről bővebben: ANTAL (2005): i. m. 1–80.; Az 1848-as városi reformokról, a választójogról bővebben: BEKSICS Gusztáv (1882): A magyar doctrinairek Csengery Antal, B. Eötvös József, B. Kemény Zsigmond, Szalay László, Trefort Ágoston. Budapest. 156-157.; CIEGER András (2005): A közigazgatás autonómiájának nézőpontjai 1848–1918. In GERGELY Jenő szerk.: Autonómiák Magyarországon 1848-2000. I. kötet. Budapest, L'Harmattan. 41–42.

¹⁷ KOZÁRI Monika (2005): A dualista rendszer. Budapest, Pannonica. 213.

¹⁸ SARLÓS Béla (1981): A közigazgatás polgári jellegéről. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: A magyarországi polgári államrendszerek. Budapest, Tankönyvkiadó. 294.; SARLÓS Béla (1976): Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Budapest, Akadémiai Kiadó. 39. 41.

¹⁹ SARLÓS (1981): i. m. 294.

Ugyanazért felhatalmazást kér a ministerium aziránt:

1-ör. Hogy e részben a törvény betűitől némileg eltérve, az 1861-dik évben alakított bizottmányoknak még meglevő tagjait hívathassa össze, ezek gyakorolván a megyék végleges rendezéséig mindazon jogokat, melyeket az 1848: 16. t. cz. a megyei bizottmányokra ruházott.

2-or. Elrendelhesse továbbá a ministerium, hogy az 1861-ik évi megyei bizottmányok az egész tisztikart a főispán kijelölése mellett szabadon választhassák.

A kijelölésnek ezen jogát régi törvényeink nyomán azért véli fentartandónak a ministerium, mert az 1848: 17-dik t. cz. azon intézkedése, hogy a tisztikarban előfordulható hézagok betöltését a főispán a bizottmánynyal egyetértőleg teljesítse, részint hiányos, a mennyiben azon esetre, a midőn ily egyetértés nem jönne létre, semmi zsinórmértéket nem nyújt, — részint pedig az oly választásnál, mely az összes tisztikarra kiterjed, súrlódások nélkül nem is igen volna kivihető.

Kimondatni kéri tovább a ministerium azt is:

3-szor. Hogy a főispán alkalmas egyéneket, különösen pedig a birói hivatalokra jogtudományban jártasokat jelöljön ki.

4-szer. Hogy a megyei törvényszékek rendes elnökei, a megyék végrendezése az alispánok legyenek, s többi tagjai szintűgy tisztújítás alá tartozzanak, kivéve azonban a telekkönyvi rendes előadókat s általában a telekkönyvi hivatalok kezelő személyzetét, kiket a megyék végleges rendezéséig tisztújítás alá venni a birtok- és hitelviszonyok megzavarása nélkül azért nem lehetne, minthogy a szolgálat ezen ága folytonosságot és különös szakképességet igényel.

5-ször. Hogy a megyei törvényszékek működése folytonos, vagyis az állandó törvényszékek eszméjének megfelelő legyen.

6-szor. Hogy a megyei bizottmányok s tisztviselők csak a megyék végleges szervezetének tetteles életbeléptetéséig maradnak állásukban, s hivatalukban, akkor pedig a bizottmányok s tisztikar újabb megalakulása akként fog történni, a mint ez iránt a törvényhozás intézkedni fog.

Végre, hogy addig is, míg a nemzetiségi kérdés törvényhozási uton elintéztetik, minden félreértésnek s aggodalomnak, mely ezen kérdés méltányos megoldását csak nehezitené, eleje vétessék, — szükségesnek találja a ministerium:

7-szer. Hogy az 1848: 16. t. cz. e) pontja annyiban, a mennyiben a megyei bizottmányok köztanácskozási nyelveül kizárólag a magyart rendeli, a törvényhozás további intézkedéséig felfüggesztessék.

A mi a sz. kir. városokat, az első bíróságu rendezett tanácscsal ellátott községeket, a szepesi és hajdúvárosokat és a jászkunkerületeket illeti, ezekben a törvényes állapot helyreállítása nem eszközölhető másképp, mint ha az 1861 -ik évben alakult képviselő testületek teszik meg a választás körül mindazt, a mit e tekintetben az 1848. 23. 24. 25. és 26. t. cikkek határoztak. E képviselő testületek, a ministerium által e célra kitűzendő napon a jelenleg hivatalban lévő polgármesterek s illetőleg városi bírák és kapitányok fogják egybehívni.

Elvégül Erdélyben az 1848: VII. t.cz. 5-ik §-ára való tekintettel a közigazgatás és törvénykezés mostani rendszerét, a törvényhozás további intézkedéséig a ministerium fentartandónak véli.

*E rendszerrel egybehangzólag a kormányzásban és közigazgatásban szükséges intézkedéseket a minisztérium felelősség alatt saját belátása szerint fogja megtenni.*²⁰

Az 1869. március 7-én tartott ülésen a „köztörvényhatóságok visszaállításáról” szóló belügyminiszteri javaslat került napirendre. 1870. április 28-án terjesztették be a javaslatot a képviselőházhoz.²¹ Az indoklás csak néhány nappal később, május 16-án került a képviselők kezébe.²² A gyors és pontos közigazgatás megteremtése volt a cél. Az indoklásban kiemelt helyen szerepelt, hogy a törvényhatósági önkormányzatot és a felelős parlamenti rendszert összhangba hozzák, mert nem lehet felelősséget vállalni egy olyan politikai rendszerben, ahol a városok nem kötelesek végrehajtani a kormányrendeleteket. Erre a megoldást a bizottság szervezetének pontos meghatározása, az adminisztráció átszervezése, a felirati jog szabályozása, a tisztviselők felelősségének meghatározása és a főispán ellenőrzési jogának rögzítése jelentette. A törvényhatósági bizottság összetételét is megindokolták.

Az indoklás a jó közigazgatás biztosítékaként emelte ki a főispán és a polgármester hatáskörének pontos meghatározását. A rendszer garanciális rendelkezését a felirati jog rögzítése jelentette, amelynek következtében nem tartották szükségesnek, hogy egyéb óvintézkedéseket (például bírság, király-, vagy kormánybiztos, a bizottság feloszlata) építsenek be a törvényjavaslat szövegébe. A legfontosabb megoldandó feladatnak az önkormányzat határainak rendezését, a vitatkozás szabályozását és az egyén védelmének biztosítását tekintették.

Mivel a szabad királyi városok egy részét a vármegyékkel azonos jogállással ruházta fel a törvény, ezért a városi törvényhatóságok élére is főispánt rendeltek. A takarékosággal indokolta azt, hogy több város egy főispán irányítása alá kerüljön.²³ Az indoklásból jól látszik, hogy melyek voltak azok a legfontosabb problémák, amelyek igen heves összeütközéseket váltottak ki a parlamenti vita során.

A központi bizottság jelentéséből kitűnt, hogy a legfontosabb célkitűzés a felelős kormányzat létrehozása volt. Lehetetlenné tette volna a kormányzat és a parlamentáris rendszer működését az, ha a törvényhatóságok korlátlanul megtagadhatták volna a rendeletek végrehajtását. A „*törvényjavaslat szerencsésen megközelítette azt a középutat, amely a merev központosítás és a mindent magára hagyás közt fekszik, és hogy sikerült e nehéz kérdést akként oldani meg, miszerint az állam érdekeinek veszélyeztetése nélkül a törvényhatóságok számára elég tér marad arra, hogy azt készségesen betöltsék, helyi érdekeiket megóvhassák, közérdekeik iránt nézeteiket pedig érvényesíthessék*”.²⁴

²⁰ *A minisztérium előterjesztvénye 1867. febr. 25-ről a köztörvényhatóságok visszaállítása tárgyában.* (Határozattá emelte a képviselőház márc. 8-án, a főrendek háza márc. 11-én.) Kelt Pesten, 1867. febr. 25. Gr. Andrássy Gyula, Gr. Festetics György, B. Eötvös József, Gr. Mikó Imre, Lónyay Menyhért, Gorove István, Horváth Boldizsár, B. Wenckheim Béla.

²¹ NAGY Iván szerk. (1870): *Az 1869-dik évi ápril. 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója.* VIII. köt. Pest. 220–268.; CSIZMADIA (1941): *i. m.* 119.

²² CSIZMADIA (1941): *i. m.* 172.

²³ *Képviselőházi Irományok.* (a továbbiakban: KI.) Pest, 1870. V. köt. 188–200. irományszám: 485.

²⁴ KI. VI. köt. 164. irományszám: 575.

Ezért javasolták, hogy készítsenek egy új törvényt a következő alapelvek figyelembevételével:

- Az alkotmányos élet rendes folyamatának tiszteletben tartása, a törvényhatóságok meghatározásánál az alap a tényleges vagyoni és népességi viszony legyen,
- a törvényhatóságok joga legyen a házadó elrendelése, kivetése és beszedése, a két-szeri felirati jog rögzítése,
- a törvényhatóságok minden egyéb jogait fenn kell tartani, kivéve az igazságszolgáltatást,
- a törvényhatósági bizottsági tagok betöltésénél a választás érvényesüljön csak,
- a közgyűlés a közigazgatást a kisgyűlés és a tisztségviselők által gyakorolja,
- a főispán a megyében ne „kormányzó”, ne közigazgatási hivatalnok, hanem csak ellenőr legyen,
- és a tisztségviselők felelősségének meghatározása.²⁵

A Madarász József nevével jelzett javaslatban kimondták, hogy az egész magyar alkotmányfejlődést veszélyeztetik azzal, hogy a városokat és a vármegyéket együtt szabályozzák, amelyek élére főispánt neveznek ki.²⁶

A részletes tárgyalás közben a kormány javaslatához több módosítást nyújtottak be az ellenzéki képviselők. Báró Simonyi Lajos javasolta, hogy a tervezetet vegyék le a napirendről, amelyet azzal indokolt, hogy a sajtó sem tudta álláspontját teljes mértékben kifejezni, és hogy ilyen fontos törvényjavaslatot nem lehet nyárra kitűzni, amikor a képviselők jelentős része aratni van. Ezt az indítványt elvetették, mondván, hogy az önkormányzatok rendezésének ügye halaszthatatlan. Nem volt mellékes a bírósági reform létrehozása és a jövő évi költségvetés összegének megállapítása szempontjából sem.

Az ellenzék tagjai között is megoszlott a vélemény a tervezetről. Tisza Kálmán és László Imre eltérő módon támadták a Deák-párt elképzeléseit. A parlamenti naplókban közel 300 hozzászólást találhatunk.²⁷

A parlamenti vita során az ellenzék egyik legjelentősebb kifogása a nagymértékű centralizáció volt. Rajner Pál ezt azzal indokolta, hogy a „*legsabadabb alkotmányos államokban*” sincs ez sem másképp.²⁸

²⁵ KI. VI. köt. 187–193. irományszám: 576.; A törvényhatósági tisztségviselők Szegeden: PÉTERVÁRI, Máté (2017): *The History of Hungarian Civil Service from the Austro-Hungarian Compromise of 1867 to the First World War. Journal on European History of Law*, Vol. 8, No. 1.

²⁶ KI. VI. köt. 195–196. irományszám: 580. Az irományok között még megtalálható a felirati joggal kapcsolatos módosítás is többek között. KI. VI. köt. 307. irományszám: 606. A miniszteri előterjesztést tartalmazza: KI. XI. köt. 74–75. irományszám: 1091.

²⁷ KN. IX. köt. 13–411., KN. X. köt. 5–362.

²⁸ USA, Anglia, Svájc alkotmányát centralistának tekintette. KN. IX. köt. 43.

Az ellenzék Tisza Kálmán vezetésével a városok rendezését az 1848-as alapokon kívánta létrehozni.²⁹ Tisza ellenjavaslatot terjesztett be, amely Halász Boldizsár véleménye szerint anarchiát eredményezett volna. El akarta érni, hogy a megyei passzív választójogot kvalifikációhoz kössék. Hiányzott az ellenjavaslatból, hogy milyen szerv döntene abban az esetben, ha a választásból igazságtalanul kizárt egyén jogorvoslatához fordulna. A főispán hatalmát jelentősen megnyírta. A megye, mint egy „szuverén miniatűr-államocská” szerepelt tervezetében. A minisztérium rendelete ellen a megyék felterjesztéssel élhettek volna. Ez az ellenjavaslat a kormánypárt miatt megbukott.³⁰

A városok legfőbb sérelme a főispáni tisztség bevezetése és a megyékkel való kényszer-társulás volt.³¹ Számos kérvényt nyújtottak be a képviselők ezzel kapcsolatban.³²

Az önkormányzati jog korlátozását jelentette a főispáni intézmény bevezetése is. A Képviselőház elé beterveztett „debreceni határozat” tartalmazta a főispán jogkörének megszorítását, pontosabban azt, hogy a tisztviselőket csak a kormány vonhassa felelősségre. Ez kivételes jogkörének megszüntetését jelentette volna.³³ A főispáni jogkört valóságos gyámkodáshoz hasonlították, olyan felügyelet alá helyezték a városokat, amely 1848 előtt sem létezett.³⁴

A korábban említett önkormányzati jog egyik megszorításának vélte a főispáni hatáskört Mocsáry Lajos.³⁵ Hasonló véleményen volt Tisza László is, aki szerint ez ellenkezik a valódi önkormányzatiság minden követelményével, különösen a felfüggesztés és a vizsgálat elrendelésének kérdésében.³⁶

A városi és a vármegyei főispáni tisztség halmozását kifogásolta Kautz Gyula, aki szerint „államkormányzati közeg” kerül a városok élére. Kihagyni javasolta, hogy a vármegye főispánja egyszersmind az adott vármegye területén lévő törvényhatósági jogú

²⁹ Sokan, köztük a debreceni közgyűlési tagok is azt hiányolták, hogy a városok átszervezése sok eltérést fog mutatni az 1848-as szabályokhoz képest. Debrecen város közgyűlésének jegyzőkönyvei: IV. B. 1108/a 3–4. kötet. 1870–1872. (a továbbiakban: Db. Kjkv.) 1870:96.

³⁰ KOZÁRI (2005): i. m. 206.

³¹ KORBULY (1877): i. m. 387–396.; Grünwald Béla a megyei szabályozást érzi jelentősebbnek, amelynek következtében ezt a törvényt az állam és a vármegye közötti kiegyezésnek tekinti.; Hasonlóképpen Kolossa Tibor is. KOLOSSA Tibor (1972): A dualizmus rendszerének kialakulása és megszilárdítása (1867–1875). In Hanák Péter szerk.: *Magyarország története 1849–1919. Az abszolutizmus és a dualizmus kora. IV. kötet.* Budapest. 154.; Ezt az álláspontot nem tartja alaptalannak Gratz Gusztáv sem. GRATZ Gusztáv (1934): *A dualizmus kora. Magyarország története 1867–1918, I. kötet.* Budapest, Magyar Szemle Társaság. 93. Azt azonban meg kell jegyeznünk, hogy mindenképp egyenlőnek kell tekinteni a városok szabályozását a vármegyékével, ezért talán helyesebb lenne a kormány és a törvényhatóságok kiegyezéséről beszélni.

³² A kényszer-társítás ellen tiltakozott többek között Trencsén, Eperjes, Székesfehérvár és Pécs. CSIZMADIA (1941): i. m. 173.; Maguk a vármegyék és a városok is több módosítást nyújtottak be. Ilyen volt Pest javaslata. Db. Kjkv. 1870:12. Nyitra megye javaslatát is megvitatták Debrecenben (Db. Kjkv. 1870:13.), hasonlóan a Lócse (Db. Kjkv. 1870:154), Temesvár (Db. Kjkv. 1870:159) és Marosvásárhely (Db. Kjkv. 1870:200) által benyújtott javaslatához.

³³ KN. IX. köt. 66.

³⁴ KN. IX. köt. 75. Györffy Gyula felszólalása. Ghyczy Kálmán is az 1848-as alapokon támadta a főispáni intézmény bevezetését a városokra nézve. KN. IX. köt. 88.

³⁵ KN. IX. köt. 116.

³⁶ KN. IX. köt. 262–265.

város főispáni méltóságát is betölthesse. Helyette azt tartotta elfogadhatónak, hogy több városnak egy főispánja legyen. Az elnevezésükkel sem értett egyet, ezért a „főispán” helyett a „főpolgárnagy” kifejezést javasolta. Ez nevében is utalt volna arra, hogy a vármegeyi és a városi főispáni méltóság különbözik egymástól, legalábbis személyileg mindenképpen.³⁷

Báró Simonyi Lajos a főispáni intézményt az adminisztrátori rendszerhez hasonlította, mert az uralkodó által kiküldött adminisztrátorok szintén az önkormányzat korlátozását jelentették. Szerinte a bevezetendő főispáni intézmény által is ez fog megvalósulni a városokban.³⁸

Felmerült még egy nagyon fontos kérdés a főispánokkal kapcsolatban. Ez a főrendi házi tagság volt. A király jogköre volt a főispánok kinevezése, amely révén automatikusan helyet kaptak a törvényhozás második kamarájában. Ezt a kinevezést azonban az uralkodó bármikor visszavonhatta és felmenthette a főispánt, amellyel a törvényhozásban való részvétele is megszűnt. Vidliczkay József szerint ez Európa egyetlen országában sincs így.³⁹

A Deák-párton belüli megosztást jól tükrözi Justh József indítványa, amelyben a főispánok kijelölési jogát megszorítandónak vélte.⁴⁰ Pulszky Ferenc, vele szemben egyenesen magát a tisztséget tartotta károsnak. Az önkormányzat biztosítékeként lehetett felfogni a főispáni jogkör pontos meghatározását is, amelyet már korábban az 1723:56. tc. is rögzített.⁴¹ A főispán örködött a törvényhatósági önkormányzat érdekének megvalósítása felé, közvetített az állam és a helyi irányítás között. Elrendelte a vizsgálatot a hanyag vagy vétkes tisztviselők ellen. A főispán gyakorolta a kijelölés jogát a tisztújító széken, kinevezte a tiszteletbeli tisztviselőket és a rendes tisztviselők közül az orvosokat, mérnököket, levéltárnokokat, segéd- és kezelő személyzetet. A közgyűlésnek és az állandó igazolási választmánynak is az elnöke volt. A tervezet a törvényhatósági jogú városokra is kiterjesztette a főispánok jogkörét, amely már az 1843–44. évi városi törvényjavaslat tárgyalásánál is ellenzést váltott ki.⁴² A szabad királyi város tisztújításaira már korábban is királyi biztosokat rendeltek ki. Így ezen intézmény kevésbé jelentett újítást, mert a már fentebb említett és az 1848. évi városi javaslatok is tartalmaztak ilyen törekvéseket. A főispáni intézményt el kellett fogadni, mert a kormány csak így ellenőrizhette a közigazgatás tevékenységét. A főispán közvetítette az országos közigazgatást. Kerkápoly Károly szerint meg kell engedni, hogy a kormánynak helyi szinten is legyen organuma. Nem tartotta tehát elfogadhatónak,

³⁷ A „polgárnagy” elnevezést nem tartotta jónak, mert azt néhány város (például Szeged, Arad) már használta. KN. IX. köt. 265–267. Stanescu Imre még tovább ment, mert azt sem támogatta, hogy több törvényhatósági jogú városnak egy főispánja legyen. KN. IX. köt. 270. Tisza Kálmán szerint azonban nem a elnevezés a lényeg, hanem hatáskörének megállapítása! KN. IX. köt. 268–269.

³⁸ KN. IX. köt. 267–269.

³⁹ KN. IX. köt. 269–270. Erre megoldásként Perczel Béla azt javasolta, hogy ezt a Főrendiházi reform kapcsán kell majd megoldani. KN. IX. köt. 271.

⁴⁰ KN. IX. köt. 14. p., 221.

⁴¹ 1723:56. tc. A főispánnak megyéikben lakásáról s a megyék tisztújításáról, az alispánok s más tisztviselők állásáról.

⁴² CSIZMADIA Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 120–121.

hogy „hiányozzék a rendezésből a kormány és a városok között az összekötő kapocs”.⁴³ Hasonló véleményen volt Perczel Béla is, aki szerint nem képzelhető el „felelős parlamenti kormányzat, mely el lehetne a nélkül, hogy az ország minden helyén organumuk volna”.⁴⁴

A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. tc. jelentősebb változtatás nélkül került be a Corpus Jurisba.⁴⁵

Egyet lehet érteni Hencz Aurél azon megállapításával, hogy haladó jellegű volt az új közigazgatási törvény megalkotása, még akkor is, ha részben visszalépést jelentett a szabad királyi városokra vonatkozó, 1848. évi törvény rendelkezéseihez képest. Az 1870. évi törvény már a kiegyezés közjogi berendezkedését tükrözte vissza. Bevezették a virilizmust, amely korlátozta a népképviselést.⁴⁶ Megjelent a főispán, mint a kormány centralisztikus törekvéseinek képviselője, amellyel a központi irányítás érvényesíteni tudta akaratát.⁴⁷ A kormány mindent megtett annak érdekében, hogy a városok önkormányzatát olyan mederbe terelje, hogy az kordában tartsa a törvényhatóságok ellenállását. Nem lehetett számukra olyan jogokat biztosítani, amelyekkel a rendi korszakban rendelkeztek, mert az megátolta volna a kormány működését. Ennek megfelelően kellett a törvény rendelkezéseit elfogadni, a helyi politikát befolyásolni és ezen keresztül az átszervezést megvalósítani.

A köztörvényhatósági törvény szerint az önkormányzatok egyik legfontosabb feladata volt az állami közigazgatás közvetítése. A kormány a végrehajtó hatalmat a törvényhatósági tisztségviselők útján gyakorolta. Ezt a feladatot leginkább a főispán töltötte be. A törvényhatóságoknak így kettős hatásköre volt. „A törvényhatóság tisztségviselői a kizárólag helyi jelentőségű önkormányzati ügyekben végrehajtják a törvényhatósági bizottság által alkotott jogszabályokat (szabályrendeleteket) és [...] a kormány által reájuk ruházott közigazgatási hatalomnál fogva az országos jelentőségű (tehát nem önkormányzati jellegű) ügyekben is gyakorolják a végrehajtó hatalmat.”⁴⁸

Ez utóbbi feladatok ellátása közben a tisztségviselők nem számítottak a kormány hivatalnokainak. Ők kettős alárendeltségben álltak. Ez érvényesült a fegyelmi szabályokban is, mert a fegyelmi eljárást elrendelhetette a törvényhatósági bizottság, a főispán és a miniszter.⁴⁹

A törvényhatóságok hatáskörébe tartozott, hogy felirati joggal élhettek a kormányrendeletek végrehajtása előtt, ha azt törvénybeütközőnek vélték, vagy a helyi viszonyok közepette

⁴³ KN. IX. köt. 95.

⁴⁴ KN. IX. köt. 270.

⁴⁵ Kicsiny engedménynek számít, hogy az 1. § után beiktatták a fővárost alkotó városok külön törvényben való szabályozását. TARJÁNYI Sándor (1972): *A fővárosi törvény és módosításai*. Budapest, Budapesti Történeti Múzeum. 1.; CSIZMADIA (1976): *i. m.* 174.; NAGY Ferenc (1912): *A magyar városi jog*. Budapest, Franklin Társaság. 14.

⁴⁶ BALOGH István (1971): A megyei önkormányzat működése Szabolcsban 1848–1872 között. In BÓNIS György – DEGRÉ Alajos szerk.: *Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából*. Budapest. 233.

⁴⁷ HENCZ Aurél (1973): *Területrendezési törekvések Magyarországon*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 112–113.

⁴⁸ SÁRLÓS (1976): *i. m.* 40.

⁴⁹ Ezeket a hatáskörökön túl Holló Lajos még ide sorolta a „a bíraskodás egy részének” az ellátását is. HOLLÓ Lajos (1891): *A közigazgatás rendezése a megyékben, városokban és a községekben*. Budapest. 49.

célszerűtlennek tartották.⁵⁰ Az eseti jellegű kormányrendeleteknél gyakrabban előfordult, hogy törvénytelen rendelkezéseket tartalmaztak. Ezt a jogot a törvényhatósági bizottság közgyűlése gyakorolhatta, de csak egyszer. A miniszter a felhozott indokok ellenére követelhetette a végrehajtást.

Az első lépés az volt, hogy a kormány egy rendeletet megküldött a törvényhatóságoknak végrehajtásra. Ha ezt törvénybeütközőnek vagy a helyi viszonyok között nem teljesíthetőnek vélte a törvényhatóság elsőszámú tisztviselője, akkor erről 24 órán belül írásbeli jelentést készített a főispánnak. A főispán erről indokolt felterjesztést tett a kormánynak. A polgármester csak akkor küldhette meg észrevételét közvetlenül a kormánynak, ha a főispán távol volt. Ez nem jelentette a felirati jog gyakorlását, hanem csak a kormány azonnali tájékoztatását. Ez a felterjesztés nem sértette a kormány érdekeit, épp ellenkezőleg, felhívta a kormány figyelmét az esetleges helytelen szabályozásra. Az „inter” úton történt kiigazítás célszerűbbé tehetette a közigazgatás rendszerét.⁵¹ Ha a miniszter nem támogatta a felterjesztést, akkor a polgármester vagy elfogadta a miniszter rendeletét, vagy pedig a törvényhatósági bizottság élt felirati jogával. A törvény nem rendelkezett pontosan a feliratjog tartalmáról, amely az 1867. évi X. tc. rendelkezéseivel, a dualizmus parlamentáris kormányzati rendszerének működésével hozható kapcsolatba. Általában a parlamenti többséggel rendelkező kormány nem módosított elhatározásán hatalmának biztosítása érdekében. Ezért volt szükség a felirati jogot megelőző eljárásra, amelynek következtében a kormány és a törvényhatóságok között nem alakulhatott ki nyílt ellentét.

A főispán vezette azt a rendkívüli közgyűlést, amelyen megvitták az érintett rendeletet és meggátolhatta, hogy „törvényhatósági obstrukcióval” megakadályozzák a végrehajtást. *„A miniszternek tehát teljes és korlátlan diszkrecionális joga van a törvényhatóság által hozott valamennyi határozattal kapcsolatban. Ezzel a diszkrecionális joggal a miniszter mindenkor megakadályozhatja, hogy a törvényhatósági önkormányzat vagy a törvényhatóság által gyakorolt közigazgatás szembe kerüljön a kormánypolitikával, feltétlenül biztosítani tudja az önkormányzat, a középfokú közigazgatás és kormánypolitika teljes összhangját.”*⁵²

A fentebb elmondottak következménye volt, hogy a törvényhatósági jogú városok alapvetően kritikusan fogadták az új törvény rendelkezéseit, és félték azok gyakorlati megvalósításától. 1848 előtt a királyi városok a kormányzatók gyámkodása alatt álltak, „s azon jogaiktól elütettek, miszerint régen saját maguk felsőbb helyről jövő erőszakolás nélkül

⁵⁰ A felirati jogról: IRINYI Károly (2002): *A politikai közgondolkodás és mentalitás változatai Debrecenben 1867–1918*. Debrecen, Debreceni Egyetem Történelmi Intézet. 37.; CSORBA László (1998): A dualizmus rendszerének kiépülése és a konszolidált időszak (1867–1890). In GERGELY András szerk.: *19. századi magyar történelem 1790–1918*. Budapest. 380.; BALOGH (1971): *i. m.* 307.; KOZÁRI (2005): *i. m.* 207.; HENCZ (1973): *i. m.* 103.; GERGELY András (2004): Területi autonómiák – lokális önkormányzatok a XIX. századi Magyarországon. In GERGELY Jenő szerk.: *Autonómiák Magyarországon 1848–1998*. Budapest, L'Harmattan. 52.

⁵¹ Ennek a közigazgatási aktusnak semmi köze nem volt az 1848 előtt ismert *vis inertiae*-hez. SARLÓS (1976): *i. m.* 49.; Ezzel szemben Mezey Barna a felirati jogot a *vis inertiae* „halvány lenyomataként” említi. A felirati jog révén azonban már kevésbé lehetett az országos politikát befolyásolni. MEZEY Barna (2004): Államosítás és autonómia. Centralizáció és önkormányzatiság a XIX. század második felében. In GERGELY Jenő szerk.: *Autonómiák Magyarországon 1848–1998*, Budapest, 13–24.

⁵² SARLÓS (1976): *i. m.* 46–53.

választották tisztviselőiket, aligha voltak valaha erősebb kormányi felügyelet alatt, mint a milyen az 1870: 42-ik törvénycikk által kimutattatik számunkra”.⁵³ Az önkormányzati jog korlátozását jelentette, hogy a közvetlen szavazati jog elveszett, helyette a virilizmus elve és a főispáni rendkívüli hatalom valósult meg.

A belső fejlődés rendkívül nehéz helyzetbe jutott. Ennek következménye lehetett, hogy a polgári és politikai erők egyre kisebb mértékben tudtak érvényesülni. „Mely állapot – ha csakugyan előjönne – szomorú visszhatással fogna lenni a nemzet összes fejlődésére, művelődésére, anyagi és szellemi gyarapodására. Ha a főispánok jogukat beavatkozásként akarják érvényesíteni a hatósági és közösségi életbe, ha új hivatalnok sereggel rakná meg a bizottmányokat”,⁵⁴ akkor az bénítólag hatott volna a közéletre. A „nemzettestet veszélyes kornak tennék ki, melybe bizony ők maguk is beléhalnának”⁵⁵

Legfontosabb feladata a kormánynak és a főispánnak az lett volna, hogy a törvényt el-tűrhetővé tegyék, hatalmi jogosítványaikat túlságosan ne terjesszék ki, és hogy az önkormányzati jogot „hatalom fitogtatási míveletekkel túlságosan ne korlátozzák”.⁵⁶ Ha ez nem valósulhatott volna meg, akkor az mind a társadalomra, mind pedig a városokra nézve hátrányos lett volna. Bízta abban, hogy a gyakorlat majd be fogja bizonyítani, hogy nem tanácsos a kormánynak olyan hatalmat adni, amellyel könnyen visszaélhet. A Debreczen című lap szerint e jogok korlátozása igazolja azt, hogy ez magának a kormánynak a gyengítését fogja eredményezni. „És a legújabb bekövetkezendő időszak megtanítand bennünket arra, hogy midőn elismerjük, hogy a fennálló törvénytervezetet tisztelnünk kell, s annak engedelmességek is készek vagyunk, – kísérleteket tegyünk üdvösebb törvény létrehozására, mely felszabadítja kezünk és lelkünk békóit, mely visszaadja önkormányzati jogainkat, s megment a tulásba vitt atyáskodó gyámkodástól.”⁵⁷

A főispán mindkét városban a végrehajtó hatalom képviselője volt, aki ellenőrizte a városi önkormányzat működését és széles felügyeleti joggal rendelkezett.⁵⁸ Az állami közigazgatási érdekek felett őrködött, különösen az alábbi módokon:

- a) Évenként legalább egyszer megvizsgálta a városi tisztviselők eljárását, szükség esetén megtekintette a polgármesterhez beérkezett kormányrendeleteket és egyéb beadványokat,
- b) a hanyag vagy vétkes tisztviselő, hivatalnok ellen vizsgálatot rendelhetett el, ha szükségesnek tartotta, felfüggesztette, de a polgármestert csak a belügyminiszter hozzájárulásával gátolhatta meg hivatala gyakorlásában,
- c) a felfüggesztett tisztviselőket helyettesíthette, kivéve a polgármestert, s az időközben megüresedett állások betöltéséről szükség esetén rendelkezhetett helyettesítés által,

⁵³ Db. 1871. szeptember 5. 175. sz. Az új időszak.

⁵⁴ Db. 1871:175.

⁵⁵ Db. 1871:175.

⁵⁶ Db. 1871:175.

⁵⁷ Db. 1871:175.

⁵⁸ KMETY Károly (1897): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer. 120.; ZELIZY Dániel (1882): *Debreczen sz. királyi város egyetemes leírása*. Debrecen, Könyvnyomda. 223–224.; CSIZMADIA (1976): *i. m.* 15.

- d) felterjesztésben fordult a kormányhoz, ha a végrehajtandó kormányrendeletet a polgármester nem valósította meg, amelyhez a polgármester nyilatkozatát is hozzá kellett csatolni,
- e) a tisztújítás idején a jegyzői és a tiszti ügyészi hivatalra helyettest nevezett ki a kijelölt választmányhoz, amelynek elnöke a választmány kinevezés alá eső tagjait is meghatározta,
- f) kinevezte a levéltárnokot élethossziglan és a tiszteletbeli hivatalnokokat,
- g) végül gyakorolta azon jogokat és teljesítette mindazon kötelezettségeket, amelyeket a törvény ráruházott (53. §).⁵⁹

A főispán megkapott minden jogot, hogy a városokban biztosítsa a kormányellenőrzést, amelyen keresztül örködött az állami közigazgatás érdekei felett.⁶⁰ A főispán jogkörét véleményem szerint úgy határozták meg, hogy befolyásolni tudja a város életét. Beeszlása volt mindazon ügyekbe, amelyek a kormány szempontjából fontosnak mutatkoztak. Ezek közül a legjelentősebb a kivételes jogkör volt.

Külön is nevesítette a törvény azt, ha a közgyűlés vagy a polgármester a kormány olyan rendeletét, amelyet azonnal teljesíteni kellett volna, nem foganatosította, ilyen esetben azt miniszteri felhatalmazás alapján a főispán hajtatta végre, és e tekintetben rendelkezett azon tisztviselőkkel, akikre csak szüksége volt (kivételes jogkör).⁶¹ A tisztviselő a főispán követelményeit azonnal és fenntartás nélkül teljesítette, ami miatt a közgyűlés nem vonhatta felelősségre. A nem engedelmeskedő tisztviselőt a főispán tiszti keresetétől megfoszthatta, hivatalából felfüggeszthette, illetve elmozdíthatta, és helyébe helyettest nevezhetett ki. Az így kinevezett tisztviselő állását a következő tisztújításig megtarthatta, aki a többi tisztviselővel egyenlő jogállású volt (54., 55., 56. §).

Azonnal végrehajtandó rendeletnek számított a tartalékos katonák berendelése, az állam veszélyeztetése miatt foganatosított rendőri intézkedés, a kormány olyan intézkedésének végrehajtására vonatkozó szabály, amely ellen a törvényhatóság már egyszer felírt és azon jogszabályok is, amelyekben a kormány a magánosok ügyeiben kelt törvényhatósági

⁵⁹ Szegedi Híradó (a továbbiakban: SzH.) 1871. június 16. 72. sz. A városi főispánok kinevezése előtt; A főispáni hatáskörrel: NAGY Ernő (1907): *Magyarország közjoga (Államjog)*. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt. 373–375.; MIRU György (1999): A dualista politikai rendszer és működése. In VELIKY János szerk.: *Polgárosodás és szabadság (Magyarország a XIX. században)*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 187.; IRINYI (2002): i. m. 38.; STIPTA István (1992): Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához. In TÓTH Károly szerk.: *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Acta Juridica et Politica*. Tomus XLI. Szeged, JATE. 485–489.; STIPTA István (1995): A főispáni hatáskör törvényi szabályozása. (1870, 1886). In MÁTHÉ Gábor – ZLINSZKY János szerk.: *Degré Alajos emlékkönyv*. Budapest, Unio. 299–312.

⁶⁰ BÁNKINÉ MOLNÁR Erzsébet (1995): A törvényhatósági törvény fogadtatása a Jászkun kerületben. In Á. VARGA László szerk.: *Vera (nem csak) a városban. Tanulmányok a 65 éves Bácskai Vera tiszteletére*. Debrecen. 298.

⁶¹ IRINYI (2002): i. m. 287.; BONCZ Ferenc (1876): *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. A törvényhozás legújabb állása szerint*. Budapest, Athenaeum. 128.

határozatok fogantatásától tiltja el.⁶² A főispán a törvény 41. §-a szerint a közgyűlésen elnökölhett.

Ez volt az a jogköre a főispánnak, amely leginkább azt a kormányzati célt mutatja, hogy törekvései és politikája ellen a városok ne tudjanak fellépni és ne tudják megakadályozni a parlamentáris rendszer hatékony működését. Ezért mind Dáni Ferencről, mind Patay Andrásról elvárták a végrehajtó hatalom határozott és erélyes képviselését, a „közigazgatás érdeke fölötti lelkiismeretes” őrködést.⁶³

⁶² SARLÓS (1976): *i. m.* 53., 85–86.; IRINYI (2002): *i. m.* 38.; BALOGH (1971): *i. m.* 309.

⁶³ SzH. 1871. június 16. 72. sz. A városi főispánok kinevezése előtt. A hódmezővásárhelyi főispánok kapcsán lásd: VARSÁNYI Attila (2013): A hódmezővásárhelyi főispánság története (1873–1950). In ROTÁR Krisztina szerk.: *Tanulmányok Csongrád Megye történetéből* 40. Szeged. 13–17.; ANTAL Tamás (2010): Hódmezővásárhely törvényhatósága (1919–1944). Fejezetek a magyar városigazgatás köréből. In BIERNACKI Károly szerk.: *Dél-Alföldi évszázadok* 27. sz. Szeged. 82–85.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ANTAL Tamás (2005): A debreceni népképviselői közgyűlés (1848–1867), Az 1848:XXIII. tc. végrehajtása Debrecenben. *Acta Juridica et Politica*, Tomus LXVII. Fasc. 1. Szeged.
2. ANTAL Tamás (2010): Hódmezővásárhely törvényhatósága (1919–1944). Fejezetek a magyar városigazgatás köréből. In BIERNACKI Károly szerk.: *Dél-Alföldi évszázadok*. 27. sz. Szeged.
3. BALOGH István (1971): A megyei önkormányzat működése Szabolcsban 1848–1872 között. In BÓNIS György – DEGRÉ Alajos szerk.: *Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából*. Budapest.
4. BÁNKINÉ MOLNÁR Erzsébet (1995): A törvényhatósági törvény fogadtatása a Jászkun kerületben. In Á. VARGA László szerk.: *Vera (nem csak) a városban. Tanulmányok a 65 éves Bácskai Vera tiszteletére*. Debrecen.
5. IFJ. BARTA János (1997): Debrecen az abszolutizmus korában (1849–1867). In GUNST Péter szerk.: *Debrecen története 1849–1919*. 3. sz. Debrecen.
6. BEKSICS Gusztáv (1882): *A magyar doctrinairek Csengery Antal, B. Eötvös József, B. Kemény Zsigmond, Szalay László, Trefort Ágoston*. Budapest, Rudnyánszky A. könyvnyomdájából.
7. BERZEVICZY Albert (1922): *Az abszolutizmus kora 1849–1865, I. kötet*. Budapest, Franklin.
8. BONCZ Ferenc (1876): *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. A törvényhozás legújabb állása szerint*. Budapest, Atheneum.
9. CIEGER András (2005): A közigazgatás autonómiájának nézőpontjai 1848–1918. In GERGELY Jenő szerk.: *Autonómiák Magyarországon 1848–2000. I. kötet*. Budapest, L'Harmattan.
10. CSIZMADIA Andor (1941): *A magyar városi jog, Reformtörekvések a magyar városi közigazgatásban*. Kolozsvár, Győr–egyházmegyei Alap Könyvnyomdája.
11. CSIZMADIA Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
12. CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor (1946): *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Budapest Székesfővárosi Irodalmi és Művészeti Intézet.
13. CSORBA László (1998): A dualizmus rendszerének kiépülése és a konszolidált időszak (1867–1890). In GERGELY András szerk.: *19. századi magyar történelem 1790–1918*. Budapest. Korona.
14. GERGELY András (1981): Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, Tankönyvkiadó.
15. GERGELY András (2004): Területi autonómiák – lokális önkormányzatok a XIX. századi Magyarországon. In GERGELY Jenő szerk.: *Autonómiák Magyarországon 1848–1998*. Budapest, L'Harmattan.

16. GRATZ Gusztáv (1934): *A dualizmus kora. Magyarország története 1867–1918, I. kötet.* Budapest, Magyar Szemle Társaság.
17. HANÁK Péter (1975): A polgári átalakulás feltételei és a kiegyezés. In HANÁK Péter szerk.: *Magyarország a monarchiában.* Budapest, Gondolat.
18. HENCZ Aurél (1973): *Területrendezési törekvések Magyarországon.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
19. HOLLÓ Lajos (1891): *A közigazgatás rendezése a megyékben, városokban és a községekben.* Budapest.
20. IRINYI Károly (2002): *A politikai közgondolkodás és mentalitás változatai Debrecenben 1867–1918.* Debrecen, Debreceni Egyetem Történelmi Intézet.
21. KAJTÁR István (1992): *A magyar városi önkormányzatok (1848–1918).* Budapest, Akadémiai Kiadó.
22. *Képviselőházi Irományok V. köt. (1870).* Pest.
23. KMETY Károly (1897): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve.* Budapest, Politzer.
24. KOLOSSA Tibor (1972): A dualizmus rendszerének kialakulása és megszilárdítása (1867–1875). In HANÁK Péter szerk.: *Magyarország története 1849–1919. Az abszolutizmus és a dualizmus kora. IV. kötet.* Budapest, Tankönyvkiadó.
25. KORBULY Imre (1877): *Magyarország közjoga illetőleg magyar államjog rendszere. Kapcsolatban az ország közigazgatási szervezetével.* Budapest, Hoffmann és Molnár.
26. KOZÁRI Monika (2005): *A dualista rendszer.* Budapest, Pannonica.
27. MEZEY Barna (2004): Államosítás és autonómia. Centralizáció és önkormányzatiság a XIX. század második felében. In GERGELY Jenő szerk.: *Autonómiák Magyarországon 1848–1998.* Budapest, L'Harmattan.
28. MEZNERICS Iván – TORDAY Lajos (1937): *A magyar közigazgatás szervei 1867–1937.* Budapest.
29. MIRU György (1999): A dualista politikai rendszer és működése. In VELIKY János szerk.: *Polgárosodás és szabadság (Magyarország a XIX. században).* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
30. NAGY Ernő (1907): *Magyarország közjoga (Államjog).* Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt.
31. NAGY Ferencz (1912): *A magyar városi jog.* Budapest, Franklin Társaság.
32. NAGY Iván szerk. (1870): *Az 1869-dik évi ápril. 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója, VIII. köt. Pest.*
33. PAPP László (2012): Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira. *De iurisprudentia et iure publico,* 6. évf. 1–2. sz.
34. PÉTERVÁRI Máté (2014): Ereky István élete és munkássága, tekintettel a 19. század második felében történt közigazgatási reformokra. *Jogtörténeti Szemle,* 3. sz.
35. PÉTERVÁRI, Máté (2017): The History of Hungarian Civil Service from the Austro-Hungarian Compromise of 1867 to the First World War. *Journal on European History of Law,* Vol. 8, No. 1.

36. PÉTERVÁRI Máté (2018): A járáások polgári kialakítását befolyásoló tényezők az 1870: XLII. tc. végrehajtása során. In P. SZABÓ Béla – ZACCARIA Márton Leó – ÁRVA Zsuzsanna szerk.: *Profectus in litteris IX.: Előadások a 14. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián.* Debrecen. 233–240.
37. PÉTERVÁRI, Máté (2018): Die rechtsstaatliche Umgestaltung der Verwaltung im Jahr 1870, unter besonderer Berücksichtigung der Bezirke. In HOMOKI-NAGY Mária – VARGA Norbert szerk.: *Codification Achievements and Failures in the 19th–20th Century: 7th Conference on Legal History in Szeged.* Szeged.
38. RUSZOLY József (1984): *A szegedi népképviselői közgyűlés 1848–1871.* Szeged, Saját kiadás.
39. RUSZOLY József (1991): Az önkényuralmi rendszer válsága és a provizórium idején (1860–1867). In GAÁL Endre szerk.: *Szeged története 3. 1849–1919. 1–2. rész.* Szeged.
40. RUSZOLY József (1991): Az önkényuralom korában (1849–1860). In GAÁL Endre szerk.: *Szeged története 3. 1849–1919. 1–2. rész.* Szeged.
41. SARLÓS Béla (1976): *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
42. SARLÓS Béla (1981): A közigazgatás polgári jellegéről. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek.* Budapest, Tankönyvkiadó.
43. SASHEGYI Oszkár (1965): *Az abszolutizmuskori levéltár.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
44. SASHEGYI Oszkár (1981): A neoabszolutizmus rendszere 1849–1867. In PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György szerk.: *A magyarországi polgári államrendszerek.* Budapest, Tankönyvkiadó.
45. STIPTA István (1992): Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához. In TÓTH Károly szerk.: *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Acta Juridica et Politica, Tomus XLI.* Szeged, JATE.
46. STIPTA István (1995): A főispáni hatáskör törvényi szabályozása. (1870, 1886) In MÁTHÉ Gábor – ZLINSZKY János szerk.: *Degré Alajos emlékkönyv.* Budapest, Unio.
47. SZABAD György (1967): *Forradalom és kiegyezés válaszáján (1860–1861).* Budapest, Akadémiai Kiadó.
48. SZITA János (1990): A közigazgatás tevékenysége és szervezete a neoabszolutizmus első felében (1849–1854). In MEZEY Barna szerk.: *Jogtörténeti előadások I.* Budapest.
49. SZŐCS Sebestyén (1991): Szemere Bertalan szerepe a kormánybiztosi intézmény megteremtésében (1848. április–szeptember). In RUSZOLY József szerk.: *Szemere Bertalan és kora I.* Miskolc.
50. TARJÁNYI Sándor (1972): *A fővárosi törvény és módosításai.* Budapest, Budapesti Történeti Múzeum.
51. VARSÁNYI Attila (2013): A hódmezővásárhelyi főispánság története (1873–1950). In ROTÁR Krisztina szerk.: *Tanulmányok Csongrád Megye történetéből 40.* Szeged.
52. ZELIZY Dániel (1882): *Debreczen sz. királyi város egyetemes leírása.* Debrecen, Könyvnyomda.

Dr. Varga Norbert a Debreceni Egyetem Jog- és Államtudományi Intézetben 2001-ben szerzett jogász diplomát. 2002-ben rövidebb ideig a Max Planck Institut adott otthont kutatásainak Frankfurt am Mainban. A holland Amsterdam Law School és az Egyesült Államokbeli Indiana University, Maurer School of Law által támogatott doktori rész-képzésekben vett részt. Kutatásokat folytatott a Harvard University jogi karán. Kutatási területe a 19. századi magyar állampolgársági jog, amely témában 2009-ben doktori fokozatot (PhD) szerzett. 2003–2006 között a Debreceni Egyetem Bölcsészettudományi Karának Történelmi Intézetében szerzett történész végzettséget, majd 2008-ban történelemből is megvédte a PhD-disszertációját. Jelenleg egyetemi docensként dolgozik a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Jogtörténeti Tanszékén, 2017-től kezdve a kar tudományos ügyekért felelős dékánhelyettese, a Gateway kínai–magyar csereprogram igazgatója. Külföldi tanulmányutakon vett részt, többek között az Oxfordi Egyetemen, a Cambridge Egyetemen, a Heidelbergi Egyetemen, a Krakkói és a Zágrábi Egyetemen. Több nemzetközi és hazai jogtörténeti társaság tagja, pályázatok és kutatócsoportok aktív résztvevője, témavezetője tudományos diákkori és doktori képzésben részt vevő hallgatóknak. Számos előadást tartott és tanulmányt jelentetett meg angol és magyar nyelven.

Lilla Bauer

VERGANGENHEIT UND GEGENWÄRTIGE HERAUSFORDERUNGEN DES UNGARISCHEN BILDUNGSWESENS IM SPIEGEL DEUTSCHER BILDUNGSTRADITIONEN UND -REFORMEN¹

Lilla Bauer ist Dozentin an der Fakultät für Staatswissenschaften und Öffentliche Verwaltung der Nationalen Universität für den Öffentlichen Dienst, bauer.lilla@uni-nke.hu

A 20. század vége óta az oktatáspolitikai és oktatásigazgatási, valamint a szociálpolitikai és szociális ágazat metszéspontjában a következő gondolat áll: a képzetlen, tanulatlan tömegek súlyos szociális és társadalmi gondokat idézhetnek elő, megbontva a társadalmi kohéziót és szétválasztva a társadalmi szolidaritás látható és láthatatlan védőhálóit. Ez a tény minden nemzet kormányzatát arra készíti, hogy áttekintse kulturális tradícióit, továbbá, hogy igyekezzen modernizálni oktatási rendszerét, azt alkalmassá téve arra, hogy a jelenkor kihívásainak megfeleljen. Ennek lényege az, hogy az iskolák kapui olyan fiatalokat bocsássanak ki, akik a 21. század „tudásintenzív” gazdaságaiban boldogulni képesek, akik az úgynevezett tercier és kvaterner szektorban jó esélyekkel tudnak elhelyezkedni.

A magyar iskola és a magyar oktatási rendszer esetében tradícióinkhoz való viszonyulásunk ambivalens. A tradicionális magyar iskola esetében német kulturális örökségünket értékesnek tekintjük. E hagyomány építőkövei a megbízhatóság, a minőség és a fegyelem. „Teher alatt nő a pálma” – mondjuk a hagyományos iskola ismeretközpontúságára és kötelességeket hangsúlyozó voltára vonatkozóan. Ezzel szemben viszont közoktatási rendszerünk német alapjait maradinak tekintjük, s azt mondjuk, hogy oktatási rendszerünk azért rossz, mert „porosz”.

Jelen tanulmányunkban szeretnénk utánajárni ennek az ambivalenciának, s rámutatni a rossz logikára, amely fenntartja ezt az ellentmondást. Közös kulturális és oktatási gyökereink rövid áttekintése után azt is bemutatjuk, hogy milyen irányvonalak mentén modernizálódik a német és az osztrák oktatáspolitikai. Ezt követően pedig felvetjük és indokoljuk, hogy miért is volna

¹ Der Aufsatz wurde im Rahmen des Prioritätsprogramms mit der Identifikationsnummer KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 und dem Titel „Entwicklung des Öffentlichen Dienstes gerichtet auf Gute Regierungsführung“ im Rahmen des Post-Doktorandenprogramms István Egyed im Auftrag der Nationalen Universität für den Öffentlichen Dienst (NUÖD) erstellt.

érdemes a német és osztrák oktatáspolitikáé némely modernizációs elemét a magyar oktatással kapcsolatos kormányzati beavatkozásokban is hasznosítani.

KULCSSZAVAK:

az iskola mint társadalmi közszolgáltatás, kulturális és iskolaügyi recepció, neohumanista tudáseszmény, reformpedagógia, terciér és kvaterner szektor, tudásintenzív gazdaság

An der Schnittstelle zwischen Bildungspolitik und Bildungsverwaltung sowie Sozialpolitik und sozialem Sektor besteht seit dem Ende des 20. Jahrhunderts die Idee, dass ungelernete und ungeschulte Massen ernste soziale und gesellschaftliche Probleme verursachen können, den sozialen Zusammenhalt schwächen und die sichtbaren und unsichtbaren Netzwerke gesellschaftlicher Solidarität zerstören können. Diese Tatsache zwingt die Regierungen aller Nationen, ihre kulturellen Traditionen zu überprüfen und zu versuchen, ihr Bildungssystem zu modernisieren und den heutigen Herausforderungen anzupassen. Das Wesentliche dabei ist, dass die Schulen junge Menschen aussenden, die sich in den „wissensintensiven“ Volkswirtschaften des 21. Jahrhunderts zurechtfinden und gute Chancen haben, im sogenannten tertiären und quartären Sektor eine Arbeitsstelle zu finden.

Im Fall der ungarischen Schulen und des ungarischen Bildungssystems ist unsere Haltung zu unseren Traditionen ambivalent. Bei der traditionellen ungarischen Schule bewerten wir unser deutsches Kulturerbe als wertvoll. Die Bausteine dieser Tradition sind Zuverlässigkeit, Qualität und Disziplin. „Unter Belastung wächst die Palme am besten“, sagt man über die Wissensorientierung der traditionellen Schule und die Betonung der Pflichten. Auf der anderen Seite betrachten wir die deutschen Grundlagen unseres öffentlichen Bildungssystems als rückständig und finden es schlecht, weil es „preußisch geprägt“ ist.

In dieser Studie wollen wir uns diese Ambivalenz ansehen und die falsche Logik aufzeigen, die diesen Widerspruch aufrechterhält. Nach einem kurzen Überblick über unsere gemeinsamen kulturellen und pädagogischen Wurzeln zeigen wir auch, in welche Richtung die deutsche und die österreichische Bildungspolitik modernisiert werden. Dann legen wir dar, warum es sinnvoll wäre, einige Modernisierungselemente der deutschen und der österreichischen Bildungspolitik bei staatlichen Eingriffen im Zusammenhang mit der ungarischen Bildung zu übernehmen.

SCHLÜSSELWÖRTER:

Schule als sozialer öffentlicher Dienst, Rezeption in Kultur und Schulwesen, neohumanistisches Wissen, Reformpädagogik, tertiäre und quartäre Sektoren, wissensintensive Wirtschaft

Since the end of the 20th century, the idea is highlighted that unskilled and under-educated masses in the intersection of educational and social sector can cause serious social problems, disrupt social cohesion and break the visible and invisible protective nets of social solidarity.

This fact prompts the governments of all nations to review their cultural traditions and to try to modernize their education system, making it suitable to meet the challenges of today. The essence

of this is that schools need to issue students, who are able to adapt successfully to the “knowledge-intensive” economies of the 21st century in the tertiary and quaternary sectors.

The attitude of the Hungarian society towards our traditions of Hungarian schools and Hungarian educational system is very ambivalent. In case of the traditional Hungarian school, our German cultural heritage is considered valuable. The building blocks of this tradition are reliability, quality, discipline. “The palm tree is growing under load” – goes the saying about the traditional school which is based on the heritage of lexical knowledge, duties and discipline. On the other hand, we regard the same German traditions of our public education system to be bad, because it is very out-dated, very “Prussian”.

In our present study, we would like to follow this ambivalence and point out the bad logic that maintains this contradiction. After a brief overview of our common cultural and educational roots, we also show the orientations of modernizing German and Austrian education policies. After that, we show and justify why it would be worthwhile to follow a few of the modernization elements of the German and Austrian education policy in the Hungarian educational government interventions.

KEYWORDS:

cultural and school reception, knowledge-intensive economy, neo-humanist knowledge, reform pedagogy, school as a public service, tertiary and quaternary sector

1. EINLEITUNG

Die ungarischen wissenschaftlichen und allgemeinen Arbeiten, Analysen und Diskussionen zum ungarischen Bildungssystem zeugen von einer ungewöhnlichen Sichtweise. Wir neigen nämlich dazu, eine gegebene Situation mit Übertreibungen darzustellen und unsere Lösungsvorstellungen sind zumeist schwarz-weiß. Es scheint, als wären wir nicht zu nüchternen Überlegungen und unvoreingenommenen Urteilen imstande, die einerseits auf der notwendigen Rationalität und Objektivität und andererseits auf ruhiger emotionaler Betrachtung basieren. Kurzum erfahre ich immer wieder, dass bei uns die faktenbasierte Analyse und der nach Konsens strebende Dialog in all den Fällen nicht funktioniert, in denen es um die Fragen der öffentlichen, dem Gemeinwohl dienenden Dienstleistungen und um politische Fragen geht. Um diese meine Annahme zu untermauern und zu verdeutlichen, betrachten wir die zwei vielleicht entscheidendsten gesellschaftspolitischen Bereiche, das Bildungswesen sowie die eng mit ihm verbundenen sozialen Verhältnisse, den sozialen Schutz und die Obsorge.

Für unsere Entdeckungsreise habe ich eine Hauptfrage ausgewählt, die unser roter Faden sein soll, der uns durch das Labyrinth geleitet. Dieser Faden ist die Fragestellung, ob es gemeinsame Traditionen der deutsch-österreichischen und der ungarischen Bildungspolitik sowie der Bildungsverwaltung gibt und – wenn dem so ist – ob diese Traditionen noch bis ins Hier und Jetzt nachwirken.

Da es sich um einen riesigen und komplexen Themenbereich handelt, kann hier nicht das ganze System vorgestellt werden, ja selbst der Vergleich der einzelnen Teilbereiche kann weder zeitlich noch in seinem Umfang vollständig sein. Deshalb muss ich meine Untersuchung weiter einschränken und die Hauptfrage entlang der semantischen Achse von Tradition und Modernisierung beantworten.

Ich möchte also – mit den notwendigen und gleichzeitig, ich gebe zu, auf ihre Art und Weise willkürlichen Einschränkungen – der Frage nachgehen, wie das ungarische Bildungssystem und das damit zusammenhängende soziale Netz gegenüber den derzeitigen Herausforderungen bestehen kann. Außerdem suche ich im Zusammenhang mit den Herausforderungen und den darauf gegebenen Antworten nach Anknüpfungspunkten im selben Bereich unter deutschen und österreichischen Verhältnissen.

Im Falle des sozialen Netzes und der Sicherheit stelle ich beim Vergleich die grundsätzliche Frage, inwiefern der im weiteren Sinne verstandene soziale Schutz – zu dem auch das Bildungssystem gehört –, die Bildung und die soziale Hilfe erfolgreich aufeinander abzustimmen sind.

Ich muss vorab noch anmerken – womit ich mich bezüglich willkürlicher Eingrenzungen in eine noch schwierigere Lage bringe –, dass die Tiefe und die Breite der Untersuchung in den einzelnen Ländern ungleichmäßig sein werden. Zu meiner Rechtfertigung möchte ich anführen, dass sich meine Fragestellung sehr konkret im Themenkreis Tradition und Modernisierung bewegen wird.

2. EINIGE GEDANKEN ZUR EXTREMEN BEURTEILUNG DES UNGARISCHEN BILDUNGSWESENS

Ich kann hier keine konkreten Quellen anführen – denn eine Behauptung wie diese ist ja äußerst peinlich –, doch wissen wir in Ungarn schon von klein auf, dass der begabte Ungar zu unserem nationalen Selbstbild gehört. Er wird in großartigen Schulen von unvergleichlichen Lehrerpersönlichkeiten unterrichtet und vermehrt später die Zahl der Nobelpreisträger oder ragt zumindest mit seinem Können, seinem Wissen und seiner Kreativität über die großen Köpfe anderer Nationen hinaus. Dieses Bild ist heute noch genauso lebendig wie früher, doch seit dem PISA-Schock von 2000² mit allerlei Einschränkungen. Eigenartigerweise existiert dieses Bild auch dann noch, wenn wir gleichzeitig von der tiefen Krise, dem Bankrott der ungarischen Schule, des ungarischen Bildungssystems sprechen.³ Gibt es zwischen diesen beiden Standpunkten keinen Widerspruch?

Die erste Behauptung, dass der ungarische Mensch von außerordentlicher Begabung sei und die großen ungarischen Mittelschulen, die den Traditionen verhaftet sind, zu den besten Schulen der Welt gehören, ist, mit einem vorsichtigen Lächeln und unter Verwendung bescheidenerer Adjektive, durchaus richtig. Genauer gesagt ist der erste Teil der Behauptung (der ungarische Mensch ist von außerordentlicher Begabung) unhaltbar. Auch wenn man nur über geringe psychologische Kenntnisse verfügt, kann man feststellen, dass extreme Beurteilungen unserer selbst auf einen Mangel an Vertrauen und Selbstvertrauen bzw. auf ein von Frustration durchdrungenes Selbstbild und Selbstschutz hindeuten. Dass dieser Mechanismus auch auf gesellschaftlicher Ebene funktioniert, dafür sind die Erhebungen des Meinungsforschungsinstituts TÁRKI zum Wertekanon der ungarischen Gesellschaft ein Beweis.⁴

² Der Ausdruck „PISA-Schock“ stammt aus Deutschland und wurde geprägt, als zur Jahrtausendwende die PISA-Testergebnisse veröffentlicht wurden. Die Folge waren radikale und effektive bildungspolitische Maßnahmen. PISA: Programme for International Student Assessment, Internationale Schulleistungsstudie zur Erhebung bezüglich der Grundfertigkeiten von Schülern bis zu einem Alter von 15 Jahren. www.oktatas.hu/kozneveles/meresek/pisa, abgerufen am 12. Nov. 2017.

³ Nach Ansicht des ungarischen Bildungsstaatssekretärs sind die schlechten PISA-Ergebnisse nicht weiter verwunderlich, sondern nur ein Symptom dafür, dass nicht nur im Schulsystem, sondern auch in der sozialen Sphäre, in der Berufsausbildung etwas nicht gut funktioniert. http://eduline.hu/kozoktatas/2017/3/24/Nagy_baj_van_a_szakkepzesben_ott_a_legrossz_FLWYGB, abgerufen am 15. Nov. 2017.

⁴ Értékek egy polarizálódó politikai térben [Werte in einem sich polarisierenden politischen Raum]. Werteuntersuchung des Meinungsforschungsinstituts Tárki 2009 und 2013 sowie die dazugehörigen wichtigsten Aufsätze: Tóth, István György: A társadalmi kohézió elemei: bizalom, normakövetés, igazságosság és felelősségérzet lennének [Die Elemente gesellschaftlicher Kohäsion (wären): Vertrauen, Einhaltung der Normen, Gerechtigkeit und Verantwortungsgefühl]. In: Kolosi, Tamás; Tóth, István György (Hrsg.): Társadalmi Riport 2010 [Gesellschaftsbericht 2010]. Budapest, TÁRKI, 2010, S. 254, 287. Keller, Tamás: Magyarországi értéktérkép: normakövetés, egyéni teljesítmény, szolidaritás és öngondoskodás elfogadottsága a magyar társadalomban [Ungarische Wertekarte: Akzeptanz der Einhaltung von Normen, der individuellen Leistung, Solidarität und Selbstverantwortung in der ungarischen Gesellschaft]. In: Szociológiai Szemle, 20. Jahrgang, Nr. 2, S. 29–52. Muraközi, László (Hrsg.): A Bizalmatlanság hálójában – A magyar beteg [Im Netz des Misstrauens – Der ungarische Patient]. Corvina, Budapest, 2012. <http://kiadok.lira.hu/kiado/corvina/index.php?action=konyv&id=139412998>

Nur einige Gedanken aus dem Aufsatz, der das Projekt zusammenfasst: „... Ungarn liegt, was Wertewahl und Präferenzen betrifft, auf der globalen Wertekarte in vielerlei Hinsicht als geschlossene, introvertierte Gesellschaft am Rande des westlichen, christlichen Kulturkreises; ... die Wertestruktur unserer Gesellschaft ist von geringem Vertrauen (gegenüber den Mitmenschen und staatlichen Institutionen) gekennzeichnet, wir haben eine zwiespältige Einstellung gegenüber der Einhaltung und Verletzung von Normen, innerhalb der Wertestruktur sind auch noch der Paternalismus sowie das Ungerechtigkeitsgefühl groß.“⁵ Einige Gedanken zur Bedeutung der „geschlossenen Gesellschaft“: „... Für Ungarn ist die Kombination von rationaler und geschlossener Denkweise charakteristisch. Diese Kombination ist in den Ländern, die zum (west-)europäischen Kulturkreis gehören, einzigartig und unserer Ansicht nach eine besonders ungünstige. Was heißt das alles eigentlich? In Ungarn sind die religiösen, nationalen, ethnischen und moralischen Bindungen schwach, ja sie wurden in den vergangenen vier Jahren noch weiter abgeschwächt (Werteachse: traditionell-religiös / weltlich-rational). Diese Bindungen, die gesellschaftlichen Rückhalt geben, werden jedoch durch das Gefühl persönlicher und gesellschaftlicher Integrität nicht ersetzt. Gemeint ist damit, dass wir aktive, gestaltende und initiierende Mitglieder einer Gemeinschaft sind, dass wir anderen und uns selber vertrauend in Zusammenarbeit mit anderen unser Leben gestalten können (Werteachse: geschlossene Denkweise / offene Denkweise). In den vergangenen Jahren hat sich das Gefühl des Isoliertseins nicht verändert, der Rückhalt durch die traditionellen gesellschaftlichen Bindungen ist jedoch weiter zurückgegangen.“⁶

Der eingehenden Untersuchung wert und überaus spannend ist die Frage, warum wir Ungarn denn so sind. In diesem Aufsatz können wir uns mit diesem Teil des Labyrinths aber nicht weiter befassen. Die Tatsache jedoch, dass uns eine eigenartige, auf Widersprüchen aufbauende Urteilsbildung – Wertestruktur –, schwaches Selbstvertrauen und ein schwaches Vertrauensgefühl (gegenüber den Mitmenschen und den gesellschaftlichen Institutionen) zu eigen sind, hat die Folge, dass unsere Gemeinschaften wenig integriert sind und kein entsprechendes Sicherheitsgefühl bieten, was uns zur Bewertung der gesellschaftlichen Kohäsion führt.

3. DER BEGRIFF DER „GUTEN SCHULE“⁷

Nach mehr als dreißig Jahren Tätigkeit im Lehrberuf, als Bildungsexpertin und in den Reihen der Schulbehörde möchte ich hier kurz umreißen, wie sich die einzelnen Schultypen und Schulsysteme, was ihre Logik betrifft, grundsätzlich unterscheiden.

⁵ www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/2013/2013_osszefoglalo_gazd_kultura.pdf, abgerufen am 15. Nov. 2017.

⁶ www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/2013/2013_zarotanutmany_gazd_kultura.pdf, abgerufen am 15. Nov. 2017.

⁷ Die internationale und ungarische Fachliteratur zu diesem Thema ist sehr umfassend, deshalb verzichten wir hier auf jedwede Erwähnung klassischer Werke oder anerkannter Experten.

Eine „gute Schule“ ist eine Erziehungs- und Bildungsinstitution, die die Anforderungen kleinerer oder größerer Gemeinschaften (der Gemeinschaft von Familien und Pädagogen, die ähnlichen oder gleichen Werten folgen, geographischer Gemeinschaften, von Gemeinschaften, die sich entsprechend den Anforderungen der Beschäftigung oder des Arbeitsmarktes bilden, von Gemeinschaften aufgrund von Besonderheiten im Umfeld, der Kultur) in hohem Maße beachtet und die in sie gesetzten Hoffnungen auch erfüllen kann. Das heißt nun, dass die Schüler und Beschäftigten der Schule, die Personen, die in enger Partnerschaft mit der Schule stehen – Eltern, die Wohnumgebung –, die lokale Gemeinschaft, Institutionen der Gemeinde, die Schulen, in die man weitergehen kann, Ausbildungs- und Arbeitsplätze usw. mit der Tätigkeit der Schule, den Ergebnissen zufrieden sind. Diese „wertorientierte Entsprechung“ ermöglicht es, dass die Schule vielfältige Anforderungen der Gemeinschaft reflektieren kann. Ist die Schule in diesem Sinne nicht gut, führt das zu einem Schwund der humanen und kulturellen Werte und auf lange Sicht zum Zerfall der Gemeinschaft. Ebenso wichtig ist, dass die Kinder, wenn sie die Schule verlassen, auf die Herausforderungen der breiteren Gemeinschaft, der Gesellschaft, ja heutzutage auch auf jene der globalen Gesellschaft vorbereitet sind. Dazu müssen auch standardisierte Wissens Elemente und Schlüsselkompetenzen vermittelt werden können, die einerseits die Entwicklung der individuellen Begabungen und der Gesinnung im größtmöglichen Maße unterstützen, fördern und entwickeln, das Fortschreiten im Bildungswesen ermöglichen, andererseits muss es dem Kind, das sich zum Individuum entwickelt, durch die Weitergabe und das Erleben der Werte der nationalen kulturellen Identität erleichtert werden, seinen Platz in der Gesellschaft zu finden und einzunehmen.

Den oben aufgezählten Kriterien entsprechen zahlreiche ungarische Schulen der Unterstufe und der Mittelstufe. Tatsache ist, dass für jede Schule – egal ob der Betreiber der Staat, eine Religionsgemeinschaft oder eine Stiftung ist – eine gut funktionierende Gemeinschaft täglich auch etwas tun muss: Wenn Ruhe herrscht, leistet sie täglich ruhige Arbeit, in einer Krisensituation kämpft sie.⁸ Die Kinder und Lehrer besuchen solche Schulen, lernen und lehren dort gerne, die Absolventen setzen ihre schulische Laufbahn im Einklang mit ihren Zielen fort, studieren oder nehmen erfolgreich ihren Platz auf dem Arbeitsmarkt ein, finden also zur Freude und zum Wohle ihrer selbst, ihrer Eltern und der Gesellschaft ihren Platz im Leben.

Im Zusammenhang mit der „traditionell guten“ Schule beschäftigen wir uns weiter unten ausführlicher mit der „Tradition“, d. h. mit dem neohumanistischen Paradigma, das durch die Rezeption der deutschen Entwicklung entstanden ist und herbartschen Erziehungsprinzipien folgt. Als eine der Hauptthesen dieses Aufsatzes sei festgehalten, dass – was die Qualität der Schule betrifft – die Gemeinschaft, in welche die Schule eingebettet ist und die Lebendigkeit der Verbindung zwischen Schule und Gemeinschaft bestimmend sind und nicht die Tatsache, ob die Bildungsinstitution ihr Programm und ihre Methoden an

⁸ Es gibt zahlreiche Fälle, in denen Eltern, Schüler und Lehrer aktiv wurden, als ihre geschätzte Institution von der Schließung bedroht war. So etwas ist auch dann noch ein eindeutiges Zeichen, wenn manchmal parteipolitische Scharmützel diese Ereignisse mitbestimmen.

traditionellen oder modernen, alternativen Erziehungsprinzipien ausgerichtet. Demnach hat es, was die verschiedenen Schulen betrifft, bezüglich der Qualität keinerlei Bedeutung, ob es sich um eine Schule nach „preußischer“ Art oder um eine „alternative“ handelt. Bei der Untersuchung der Qualität und der Effizienz einzelner Schulen ist eine Erweiterung der Eigenschaft „gut“ um „traditionell“ unsinnig.

4. DAS GUTE BILDUNGSWESEN⁹

Seit Ende des 20. Jahrhunderts steht ein Gedanke am Schnittpunkt von Bildungspolitik, Bildungsverwaltung sowie Sozialpolitik und Sozialbereich: Die ungebildeten und unausgebildeten Massen können große soziale und gesellschaftliche Probleme verursachen, die gesellschaftliche Kohäsion erodieren und das sichtbare und unsichtbare Schutznetz der gesellschaftlichen Solidarität zerstören.¹⁰ Das sichtbare Netz wird mit dem Budget der jeweiligen Regierung gesponnen, es handelt sich dabei um die Summe, die zur Förderung und für die Hilfe für die Benachteiligten aufgewendet wird, einschließlich der Kosten für den Betrieb der Hilfe leistenden Institutionen. Das unsichtbare Netz hingegen befindet sich in den Herzen der Menschen, kann aber von den Meinungsforschern sehr gut abgebildet werden, indem die Menschen befragt werden, ob sie bei den nächsten Wahlen eine Partei wählen werden, die großzügig Geld für Soziales ausgibt, oder eine, die die bestehenden Ausgaben auch noch kürzen will. Gösta Esping-Andersen hält im Zusammenhang damit etwas grundsätzlich Wichtiges für den Weg zur guten Gesellschaft fest: In den „wissensintensiven Volkswirtschaften“ des 21. Jahrhunderts „hängen die Lebenschancen von den Lernchancen, der Anhäufung von Humankapital ab“.¹¹ Auf die gesamte Beschäftigungsstruktur der erwerbstätigen Bevölkerung und deren historische Veränderungen können wir hier jetzt nicht genauer eingehen.¹² Für unser Thema sind jetzt nur die Veränderungen im tertiären Sektor von Belang. Die Dienstleistungen – also der sogenannte *tertiäre* Sektor – bestimmen heute die Weltwirtschaft. Diese teilen sich wiederum in zwei

⁹ Was die Bewertung der „Güte“ des Bildungswesens betrifft, siehe: MTA KRTK, KTI, A magyar közoktatás indikátorrendszere [Indikatorensystem des ungarischen Bildungswesens], 2016. <http://econ.core.hu/file/download/kozoktatasi/indikatorrendszer.pdf>; außerdem den Bericht: Education at a Glance: www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.html, abgerufen am 10. Nov. 2017.

¹⁰ Auch darüber gibt es sehr umfangreiche Fachliteratur, ich will ganz willkürlich ein Autorenduo (und ein Werk) herausgreifen, dessen Gedanken mir dabei behilflich waren, meine eigenen zu zähmen: Vajda, Zsuzsanna; Kósa, Éva: Neveléslektan [Erziehungspsychologie]. Osiris Kiadó, 2005. www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_neveleslektan/ch03s02.html

¹¹ Gösta Esping-Andersen: Ismét a Jó Társadalom felé? [Wieder in Richtung einer guten Gesellschaft?] I. Esély, 2006, S. 6.

¹² Ausführlicher zum Thema siehe unter anderem: Kovács, Zoltán: Népeség és településföldrajz [Bevölkerungs- und Siedlungsgeographie]. Budapest 2007, ELTE Eötvös Kiadó. Vámosi, Tamás: Munkaerő-piaci ismeretek [Kenntnisse zum Arbeitsmarkt]. E-Learning-Manuskript. PTE FEEK Pécs 2013. <http://digitalia.lib.pte.hu/books/vamosi-tamas-munkaero-piaci-ismeretek-pecs-pte-feek-2013/pdf/vamosi-tamas-munkaero-piaci-ismeretek-pecs-pte-feek-2013.pdf>, abgerufen am 15. Nov. 2017.

Bereiche – den wirtschaftlichen und den gesellschaftlichen Bereich. Zum letzteren gehören auch die Staatsorgane, das Bildungs- und Gesundheitswesen, die sozialen Einrichtungen, die Kulturinstitutionen. Am Ende des 20. Jahrhunderts erschien dann innerhalb des tertiären Sektors ein kleiner, aber sehr einflussreicher Sektor, der *Quartärsektor*. Er beschäftigt sich mit IT-Dienstleistungen, Kommunikationstechniken, der wissenschaftlichen Forschung und der technischen Entwicklung (F + E).

Die zunehmende Bedeutung der Dienstleistungen innerhalb der Beschäftigungsstruktur bedeutet, dass zwei Drittel bis drei Viertel der Beschäftigten heute schon Arbeiten verrichten, die ein hohes Niveau an persönlicher Kommunikation, gute Fertigkeiten im Umgang mit anderen und allgemeine interpersonale Kompetenzen erfordern. In diesen Beschäftigungsbereichen sind also völlig andere Fertigkeiten und Fähigkeiten vorherrschend als in der Landwirtschaft oder bei Industriebetrieben, bei denen „der Gegenstand der Arbeit ein wirklicher Gegenstand ist“.¹³ Tamás Vámosi untersuchte im Jahr 2011 die Verteilung der Beschäftigten auf die verschiedenen Sektoren in den EU-Ländern und kam zu folgendem Schluss: „Es ist im Allgemeinen so, dass parallel zum Wachstum des BIP der Anteil der Beschäftigten im Agrarsektor dauerhaft sinkt, der Anteil in der Industrie und der Baubranche sinkt, während die Bedeutung der Dienstleistungssphäre wächst. Innerhalb der einzelnen Sektoren nehmen die einfachen Arbeiten ab und die Branchen, in denen höher qualifizierte Arbeitskräfte vonnöten sind, gewinnen an Bedeutung.“¹⁴

Aus der oben zitierten Feststellung folgt, dass – was das individuelle Glück und den gesellschaftlichen Wohlstand betrifft – geringe Schulbildung ein ernsthaftes Armutsrisiko birgt. Auf individueller Ebene führt schlechte Bildung zu Unglücksgefühl, Leiden und Erfolglosigkeit, auf gesellschaftlicher Ebene zur zunehmenden Polarisierung der Schichten, der Abschwächung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, einer Abnahme des Vertrauens und der Solidarität. Gering und schlecht gebildete Massen zeichnen ein erschreckendes Bild einer „kranken“ Gesellschaft mit schwacher Kohäsion. Die Bildungspolitik, die das Bildungssystem nach ihren Vorstellungen gestaltet, ist gleichzeitig auch Sozialpolitik. Diese beiden Politikbereiche leben in Symbiose miteinander. Das Ausmaß und die Qualität der Schulbildung entscheiden, ob das Individuum imstande ist, eine geeignete Arbeit zu finden, diese auch zu behalten und auf diese Weise existenzielle Sicherheit und inneren Frieden zu erlangen. Diese Tatsache wird von Lakner hervorragend formuliert: „Im soziologischen Sinn ist die Schule als eine öffentliche Dienstleistung an der Gesellschaft zu sehen, die als Subsystem der Sozialpolitik funktioniert und das wirkungsvollste Mittel einer Politik ist, die auf die Abmilderung der gesellschaftlichen Ungleichheiten abzielt. Dysfunktion und erfolglose Tätigkeit der Schule können aber auch in großem Maße zur Konservierung der Ungleichheiten beitragen.“

¹³ Vámosi, Tamás: *Munkaerő-piaci ismeretek* [Kenntnisse zum Arbeitsmarkt]. E-Learning-Manuskript. PTE FEEK Pécs 2013. <http://digitalia.lib.pte.hu/books/vamosi-tamas-munkaero-piaci-ismeretek-pecs-pte-feek-2013/pdf/vamosi-tamas-munkaero-piaci-ismeretek-pecs-pte-feek-2013.pdf>

¹⁴ Ebenda, S. 29.

Das Bildungssystem ist effizient, erfolgreich und nachhaltig¹⁵, d. h. gut, wenn die Qualität der Ausbildung gut ist – der Jugendliche also mit den in der Schule erworbenen Kenntnissen und Fertigkeiten sowie den dort entwickelten Fähigkeiten darauf vertrauen kann, dass er sich nach der Schule eine selbstständige Existenz wird aufbauen können, weil er mit seinem Abschluss und seiner fachlichen Ausbildung gute Arbeit finden kann. Weiterhin dann, wenn der Zugang zu Bildung und Ausbildung für möglichst weite Kreise der Gesellschaft sichergestellt werden kann.

Die Rezeption der deutschen Entwicklungen

An diesem Punkt beschäftigen wir uns mit den Bildungstraditionen. Die Lehren im Zusammenhang mit dem aufgeklärten Absolutismus und der Entstehung der Nationalstaaten über die Bildung des Volkes waren in Ungarn und den deutschsprachigen Gebieten Ende des 18. Jahrhunderts gleichermaßen präsent. Die Entwicklung der gesamten mitteleuropäischen Region unterschied sich in ihren gesellschaftlichen und politischen Formen von der europäischen Bildungsidee, vor allem vom liberalen englischen Modell der Staatsentwicklung sowie vom französischen Modell der Entwicklung der Wissenschaften vom Menschen.¹⁶

Hanák stellt in seiner analytischen Arbeit zur Entwicklung der ungarischen philosophischen Denkweise unter Betrachtung der gesamten ungarischen Kulturgeschichte fest, dass die ungarische Wissenschaftlichkeit erst im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts durch das Stärkerwerden der soziologischen Sichtweise „dem deutschen Einfluss

¹⁵ Der amerikanische Forscher D. Easton hat schon Mitte des 20. Jahrhunderts erkannt, dass jedes gesellschaftliche Problem Wertanteile hat, deshalb dürfen bei unserer Analyse die Motive zur Schaffung und zum Erhalt von Werten und ihren Auswirkungen nicht außer Acht gelassen werden. Auf der Grundlage seines Werkes wurden die Begriffe geprägt, die zur Messung des Effekts der staatlichen Maßnahmen, Programme in der Relation *Ergebnis / Aufwand* dienen: Effizienz (*efficiency*) und Wirkungskraft (*efficacy*). D. Easton: *The Political System. An Inquiry Into the State of Political Science*. New York, Alfred A. Knopf, 1953, S. 130. In der ungarischen politologischen Fachliteratur verwendet Attila Ágh auch den Begriff *effectiveness*, dieser wird zur Bewertung verschiedener politischer Programme, Strategien und Prozesse verwendet. „Die Wirksamkeit (*effectiveness*) ist ein holistischer Begriff, der den ganzen Prozess umfasst und als Ganzes charakterisiert. Es geht im Wesentlichen darum, ob der geplante Prozess geschehen ist oder nicht, unabhängig davon, wie viele Ressourcen aufgewendet wurden und welche Rolle die Interessengruppe im Prozess innehatte. Die eigentliche staatliche Politik konzentriert sich nur auf Ergebnisse, weil sie diese vor den Wahlen vorweisen muss.“ Ágh, Attila: „Közpolitika“ [„Öffentliche Politik“]. In: *Mi a politika?* [Was ist Politik?] Budapest, Osiris, 2004, S. 155.

¹⁶ Im Wesentlichen stütze ich mich auf Németh, András: *Osztrák tanügyi reformok és a pedagógia egyetemi tudományá válásának kezdetei* [Reformen im österreichischen Unterrichtswesen und die Anfänge der Etablierung der Pädagogik als universitäre Wissenschaft]. In *Magyar Pedagógia*, Jahrgang 103 (2003), Nr. 2, S. 189–210. Er wiederum bezieht sich oft auf Kosáry, Domokos: *Művelődés a XVIII. századi Magyarországon* [Bildung im Ungarn des 18. Jahrhunderts]. Akadémiai Kiadó, Budapest 1980. Außerdem Tenorth, H.-E.: *Erziehungswissenschaft in Mitteleuropa*. In: Horn, K.-P., Németh András, Pukánszky Béla und Tenorth, H.-E. (Hrsg.): *Erziehungswissenschaft in Mitteleuropa. Aufklärerische Traditionen – deutscher Einfluss – nationale Eigenständigkeit*. Osiris Kiadó, Budapest 2001. S. 22–40.

entkommen ist“.¹⁷ Németh erwähnt mehrere Gründe, warum die deutsche Kultur so lange und stark auf die Bildung und Kultur Ungarns gewirkt hat: „z. B. die enge Verbindung mit der Habsburgermonarchie und dem Heiligen Römischen Reich, die Studien ungarischer Studenten an deutschsprachigen Universitäten, die Literatur aus diesem Kulturkreis, die Wirkung der Presse usw.; all das wirkt ab der Aufklärung noch stärker. Der in Folge erscheinende beispielgebende Charakter der deutschen Denkweise entspringt der Tatsache, dass in den deutschen Staaten die Modernisierungslösungen, die in den frühen Phasen der unterschiedlichen Entwicklung ausgearbeitet wurden (Wirtschaftspolitik, Industrieförderung, technische Organisation, Einschulung, Volksgesundheit), bei den ähnlichen Entwicklungstendenzen in den mitteleuropäischen Staaten auf eigener Ebene bei den phasenverschobenen Modernisierungsbestrebungen gut angewendet werden konnten. Dieser Prozess ist im Zusammenhang mit den schulischen Reformprozessen, die ab den 1770ern vom österreichischen aufgeklärten Absolutismus eingeleitet wurden, gut spürbar. Ab jener Zeit wird die Rezeption der Entwicklungen in den deutschen Staaten – vor allem Preußen – dauerhaft. Die dortigen Entwicklungen beeinflussen die Modernisierung des Unterrichtswesens und des Wissenschaftssystems in der Habsburgermonarchie im Allgemeinen und in Ungarn im Speziellen bis zum Ende des letzten Jahrhunderts in entscheidendem Maße.“¹⁸

Eng mit diesem Fragenkreis verbunden sind die Erziehungs- und Bildungskonzepte, die in Ungarn ebenfalls aufgrund der deutschen Rezeption entstanden und gewachsen sind. 1849 erlangte auch in Ungarn die österreichische Unterrichtsverordnung, der *Organisationsentwurf*, Gültigkeit. Dieser beinhaltet das Wissensideal des humboldtschen preußischen Gymnasialmodells und die herbartsche Pädagogik zur Erreichung dieses Ideals. An der Budapester Universität, die dem Muster der Wiener Universität folgte, wurde 1914 in Folge einer königlichen Verordnung der Lehrstuhl für Pädagogik gegründet.

Auf den Spuren von Pukánszky, Németh und Kosáry¹⁹ können die damalige Erziehungsauffassung, die Unterrichtsinitiativen und das entstehende Schulsystem in den

¹⁷ Hanák, Tibor: *Az elfelejtett reneszánsz* [Die vergessene Renaissance]. Göncöl, Budapest 1993, S. 36.

¹⁸ Németh, András: *Oszták tanügyi reformok és a pedagógia egyetemi tudománnyá válásának kezdetei* [Reformen im österreichischen Unterrichtswesen und die Anfänge der Etablierung der Pädagogik als universitäre Wissenschaft]. In *Magyar Pedagógia*, Jahrgang 103 (2003), Nr. 2, S. 189–210, S. 190.

¹⁹ Németh, András: *A magyar pedagógus professzió kialakulásának előtörténete a 18. században és a 19. század első felében* [Die Vorgeschichte der Entstehung des ungarischen Pädagogenberufs im 18. Jahrhundert und in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts]. *Pedagógusképzés*, (2) (2005), 6–24. Németh, András: *A magyar pedagógusképzés és pedagógus szakmai tudásformák I. (1775–1945)* [Die Ausbildung von Pädagogen in Ungarn und die Formen des pädagogischen Fachwissens I (1775–1945)]. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó (2012).

Pukánszky, Béla (2010): *Paradigmák a magyar pedagógusképzés történetében* [Paradigmen in der Geschichte der ungarischen Pädagogenausbildung]. In Fenyő, Imre; Rébay, Magdolna (Hrsg.): *Felszántatlan területeken* [Auf ungepflügtem Land], S. 11–24. Pukánszky, Béla: *Paradigmatikus viták a tanárképzésről Magyarországon* [Paradigmatische Diskussionen über die Lehrerbildung in Ungarn]. *Múlt és jelen. Vzdélavanie, výskum a metodológia*, ISBN 978-80-971251-1-0, Januar 2013, S. 591–604. www.irisro.org/pedagogia2013januar/0701PukanszkyBela.pdf, abgerufen am 16. Nov. 2017. Kosáry, Domokos: *Újjáépítés és polgárosodás (1711–1867)* [Wiederaufbau und Verbürgerlichung (1711–1867)]. Háttér, Budapest 1990, S. 24–26.

deutschsprachigen Regionen und den Regionen, die durch die deutsche Rezeption beeinflusst wurden, so auch in Ungarn, folgendermaßen kurz umrissen werden.

Herbart,²⁰ der in geringem Maße an Pestalozzis²¹ Ideale zur moralischen Erziehung anknüpfte, hat in seinen Werken *Allgemeine Pädagogik aus dem Zweck der Erziehung abgeleitet* (1806) und *Umriss pädagogischer Vorlesungen* (1835) seine pädagogischen Ansichten festgehalten, die auf ethischem und philosophischem Fundament ruhten.

Im Hintergrund des Erziehungsideals des 19. Jahrhunderts, das sich auf der Grundlage der herbartischen Pädagogik entwickelte, standen die philosophischen Überlegungen von Fichte und Hegel, laut denen eine der Hauptaufgaben des Staates die Vermittlung einer Erziehung ist, die die Stärkung und Einheit Deutschlands fördert. Die Aufgabe der Pädagogik sei es, die moralische Entwicklung des Individuums – und zwar in Bezug auf jeden Beruf – sicherzustellen. Zur Verwirklichung bedürfe es zielstrebig, planmäßiger und organisierter Erziehung. Die Erziehung habe also innerhalb der Grenzen der Individualität des Kindes und der Umwelt eine herausragende Rolle bei der Menschwerdung. Herbart unterscheidet drei grundsätzliche Funktionen der Erziehung: die Regierung, den Unterricht und die Zucht.

Die Erziehungshandbücher, die im 19. Jahrhundert zur Ausbildung der Volksschullehrer verwendet wurden, stellten die Kinder als Wesen dar, die bei ihrer Geburt mangel- und fehlerhaft seien, aber mit bewussten und geplanten Mitteln, also durch Erziehung und Lehre, das Niveau vollkommener Mensch erreichen können. Auf dieser Grundannahme basiert die Arbeit des Pädagogen.

Gleichzeitig fallen dem Schullehrer Ende des Jahrhunderts schon die erziehungstheoretischen und pädagogisch-methodologischen Elemente reformpädagogischer Strömungen auf, die im heutigen Ungarn die Grundlage für die alternativen Schulen darstellen: die pädagogischen Theorien von Maria Montessori²² und Rudolf Steiner²³. Diese Arbeiten, die auf den Pädagogenberuf vorbereiteten, gaben bereits in praktischer Sichtweise und in frischem, lebensnahem Stil darüber Auskunft, wie man Kinder ins Gemeinschaftsleben einbeziehen könne. Als Folge der reformpädagogischen Ideen wurden in den 1880er Jahren in Deutschland in immer mehr Städten Vereine, die auf Schulreformen drängten, gegründet. „In Preußen haben die Gegner der Überlastung der Schüler 22 000 Unterschriften gesammelt, die als Lösung für das Problem die Reduzierung der Stundenzahl bei den klassischen Studien sahen. 1890 bezog auch Kaiser Wilhelm II. in der Frage Stellung: Bei der Eröffnung einer Konferenz zum Erziehungswesen in Berlin verglich er die Überlastung der Jugend

²⁰ Johann Friedrich Herbart (1776–1841): deutscher Philosoph, Pädagoge; Wegbereiter eines neuen, auf der Philosophie und Psychologie basierenden Erziehungsansatzes.

²¹ Johann Heinrich Pestalozzi (1746–1827.): Schweizer Pädagoge, eine der wichtigsten Gestalten in der Erziehungsgeschichte. Seine pädagogischen Schriften beschäftigten sich mit der Erziehung armer Kinder und der Volksbildung, heute gilt er als Vertreter der neohumanistischen Pädagogik.

²² Maria Montessori (1870–1952): italienische Ärztin, Pädagogin und Psychologin, Begründerin der nach ihr benannten pädagogisch-psychologischen Schule.

²³ Rudolf Steiner (1861–1921), österreichischer Universalgelehrter, Philosoph, Vater der Waldorf-Pädagogik, Schriftsteller, Dramaturg, Lehrer, Begründer der spirituellen Anthroposophie-Bewegung.

mit einem überspannten Bogen und wies die Pädagogen, die mit der Lehrplanerstellung betraut waren, an, den Lehrstoff, den sich die Mittelschüler anzueignen hatten, drastisch zu verringern. Den kaiserlichen Intentionen folgten Taten: 1892 wurde im Rahmen der Reformen in deutschen Gymnasien die Stundenzahl im neuen Lehrplan um 16 verringert, der Lehrstoff in den Fächern Latein und Altgriechisch wurde entscheidend reduziert, und auch die Anforderungen für die Abiturprüfungen wurden abgeschwächt. Man kann also sagen, dass in Deutschland der Kaiser selbst der erste radikale Schulreformer war und dazu beitrug, dass die reformpädagogischen Strömungen an Boden gewannen.²⁴

Selbstverständlich bauen auch heute zahlreiche moderne Methoden auf neohumanistischen Erziehungsprinzipien oder den herbartischen psychologischen Grundlagen auf, dennoch können wir die Richtungen der heutigen Erziehungswissenschaft und auch die heutigen Gymnasien nicht in einem Lichte betrachten, als wären sie die treuen Abbilder der Schulen, die im 18. Jahrhundert in Preußen und Österreich²⁵ und im 19. Jahrhundert²⁶ in Ungarn²⁷ gegründet wurden.

Die deutsche Rezeption ist wertvoll, man kann sie nicht ignorieren, und es wäre auch sinnlos, sie abzulehnen, ebenso würde es nicht von einem gesunden Verstand zeugen, wenn wir unsere erziehungspolitische Vergangenheit durch die Wiederbelebung von zweihundert Jahre alten Schulen und die unveränderte Bewahrung von zweihundertjährigen Traditionen am Leben erhalten würden.

Wir sollten zwei Momenten des obigen Überblicks über die Erziehungsgeschichte besondere Aufmerksamkeit schenken. Der Tatsache, dass die erziehungstheoretischen Grundlagen der ungarischen alternativen Schulen ebenfalls aus der fernen Vergangenheit stammen und dass sie auf der schulischen Grundstufe ansatzweise Eingang in die ungarische Volksbildung gefunden haben (Maria Montessori und Rudolf Steiner – letzterer schuf die philosophischen bzw. anthroposophischen Grundlagen der Waldorfschulen). Wenn also auch das Alter etwas zum „Stammbaum“ beiträgt, sind sie genauso traditionell wie die herbartischen, auf assoziativer Psychologie basierenden Schulen.

Das zweite Moment ist die preußische Reform, die vom Kaiser höchstselbst angestoßen wurde und deren Inhalte im Wesentlichen mit dem übereinstimmen, was heute in Ungarn die Pädagogen und Fachleute, die im Kreise der alternativen Schulen tätig sind, erreichen

²⁴ Pukánszky, Béla: Paradigmák a magyar pedagógusképzés történetében [Paradigmen in der Geschichte der ungarischen Pädagogenausbildung], S. 10. www.pukanszky.hu/Paradigmak.pdf, abgerufen am 16. Nov. 2017.

²⁵ Die Neuorganisierung der Mittelschulen wurde 1775 im Zusammenhang mit den Unterrichtsreformen Maria Theresias, dem Programm des Piaristen Gratian Marx (1721–1810) folgend, begonnen. Danach wurde 1806 – schon während der Regierungszeit von Leopold II. – von Franz Innozenz Lang der Plan eines sechsjährigen Gymnasiums mit Fachlehrersystem erstellt.

²⁶ Im ersten staatlichen Gymnasium Budapests, im „Pesti császári és királyi katolikus főgimnázium“ [Pester kaiserlich-königliches katholisches Obergymnasium] begann der Unterricht im Jahre 1858 in deutscher Sprache.

²⁷ Gesondert zu erwähnen ist, dass man in Ungarn erst nach dem österreichisch-ungarischen Ausgleich von 1867 von einem staatlichen Schulsystem sprechen kann. Damals wurden jene Volksschulgesetze verabschiedet, die zu einer Modernisierung des ungarischen Unterrichtswesens führten. József Eötvös ließ aufgrund dieser Gesetze die Volksschulen ausweiten und reformieren, die Zahl staatlicher Gymnasien, Oberstufengymnasium, Realschulen und Oberrealschulen vermehren.

wollen und gegenüber dem sich auch die derzeitige Bildungspolitik offen zeigt: die Reduzierung der Wochenstundenzahl, des Lehrstoffes, des Wissens im Zusammenhang mit klassischer Bildung und der Abituranforderungen.

5. DEUTSCHE ANTWORTEN, WEGE ZU NIVEAUVOLLER BILDUNG IM 21. JAHRHUNDERT

Sehen wir nun, inwiefern Deutschland die Traditionen, die den unseren gleichen, bewahrt oder gerade durch neue ersetzt.

Es besteht natürlich keine Möglichkeit, hier die historischen Veränderungen im deutschen Bildungssystem auch nur zu streifen. Im Folgenden betrachten wir aufgrund der Abhandlung von Judit Útóné Visi und Irén Virág (A tanári pálya Németországban és Ausztriában [Die pädagogische Laufbahn in Deutschland und in Österreich]²⁸ die staatlichen Maßnahmen, die infolge des PISA-Schocks von 2000 ergriffen wurden, und vergleichen sie mit den Maßnahmen, die in Deutschland aufgrund der Herausforderungen im öffentlichen Bildungswesen ergriffen wurden.

Die Ergebnisse der PISA-Studie des Jahres 2000 führten zu einem Schock, der die schon früher in die Wege geleiteten Bildungsreformen beschleunigte. Die Bildungspolitik war auf Bundesebene mit dem Problem konfrontiert, dass die Schüler im internationalen Vergleich relativ schwache Leistungen bei der praktischen Anwendung von Schulwissen – d. h. im Bereich der Kenntnisse und Fähigkeiten, die im Alltag und in der Arbeitswelt zur Anwendung kommen – erbracht hatten. Die schwachen Ergebnisse in diesem Zusammenhang überraschten die Deutschen ebenso wie uns.

Wie auch wir wissen²⁹, wusste man auch in der deutschen Bildungsverwaltung, dass die Ergebnisse der Kinder, die aus sozial benachteiligten Familien stammen, das Gesamtergebnis wesentlich negativ beeinflussten. In Ungarn waren das vor allem die Roma-Schüler, in Deutschland startete man Programme zur gesellschaftlichen und sprachlichen Integration der Kinder aus Migrantenfamilien. Diese bauten auf einer Zusammenarbeit des Bildungsmanagements, der sozialen Behörden, der Pädagogen und der Sozialarbeiter, die in der sozialen Versorgung tätig sind, auf. Dafür wurden zielgerichtete und auf die Personen zugeschnittene Entwicklungsprogramme ausgearbeitet. Fachleute und Entscheidungsträger waren der Überzeugung, dass sie mit diesen Programmen nur dann Ergebnisse

²⁸ Németország oktatási reformjai [Die Bildungsreformen in Deutschland]. Oktatási Hivatal, 2014. www.oktatas.hu/kozneveles/projektek/tamop3110_oktatasiranyitas/projekthirek/nemetorszag_oktatasi_reformjai
Útóné Visi, Judit – Virág, Irén: A tanári pálya Németországban és Ausztriában [Der Lehrerberuf in Deutschland und in Österreich], 2015. OFI, www.ofi.hu/publikacio/tanari-palya-nemetorszagban-es-ausztriaban, abgerufen am 16. Nov. 2017.

²⁹ „... die OECD-PISA-Erhebungen und die ungarische Kompetenzfeststellung zeugen davon, dass die Leistungsunterschiede in großem Maße durch die Unterschiede im familiären, d. h. sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen, Umfeld begründet sind.“ www.oktatas.hu/kozneveles/meresek/aktualis_informaciok/pisa_okm_tanulsagai, abgerufen am 11. Nov. 2017.

erzielen würden, wenn die Leitung der Institutionen, der Erhalt und der Betrieb dezentralisiert und die pädagogische Autonomie der Institutionen vergrößert würden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist ein Problem zu lösen immer dort am billigsten und verspricht die besten Ergebnisse, wo es vorliegt. Deshalb wurde es zum Ziel erhoben, sich flexibel an die lokalen Notwendigkeiten anzupassen und die örtlichen Ressourcen erfolgreicher einzubeziehen. Die fachliche Leitung und die staatliche Verantwortlichkeit für die Kontrolle wurden jedoch – um überall gleiche Chancen zu gewährleisten – weder mit den örtlichen Organen und Institutionen noch mit den karitativen Organisationen geteilt. Es ist außerdem wichtig zu betonen, dass die Einbeziehung örtlicher Ressourcen immer auch eine gemeinschaftsfördernde Wirkung hat.

Nachdem das deutsche Schulsystem zuvor stark selektiv gewesen war – die Kinder mussten schon mit 10 Jahren entscheiden, welche Richtung sie später einschlagen wollten –, wurde die Grundschule, die gemeinsame Schule, verlängert. Die Anforderungen im Unterricht wurden auf Bundesebene vereinheitlicht, die Lehrpläne und das Prüfungssystem modernisiert, damit die Anforderungen für den Schulabschluss in größerem Einklang mit den Erwartungen des Arbeitsmarktes sind und die verschiedenen Schultypen und -stufen keine Sackgasse darstellen. Damit dient das ganze System dem lebenslangen Lernen, es ist transparent geworden und ermöglicht den Kindern, aufgrund ihrer individuellen Entwicklung ihre Orientierung zu ändern oder weiter zu lernen. Die Hauptrichtung der Reform war also eine bedeutende Abschwächung der Selektivität des Schulsystems, außerdem wurden eine inhaltliche Regelung und ein Anforderungskatalog für den Schulabschluss geschaffen, der die Chancen, in den schon mehrmals erwähnten tertiären Branchen Arbeit zu finden, erhöht haben. An diese klassischen Reformen in der Lehrplanteorie und der Schulstruktur schlossen im Interesse der Förderung der Kinder, die mit sozialen und sprachlichen Nachteilen zu kämpfen hatten, eine viel flexiblere und engere Zusammenarbeit des Bildungs- und Sozialsektors sowie eine Stärkung der Solidarität in den lokalen Gemeinschaften an.

Die Erhebungen, die von den für Bildung zuständigen leitenden Organen kürzlich durchgeführt wurden, um die Zufriedenheit der Lehrenden zu erfassen, zeigen, dass genau wie die ungarischen Lehrer auch die Lehrer in Deutschland schwer mit den Problemen zu kämpfen haben, die sich aus der veränderten gesellschaftlichen Umgebung ergeben. Für einen Teil der Probleme bei Unterricht und Erziehung wird die Lehrerbildung verantwortlich gemacht. Deshalb wurde von Bund und Ländern nach langwierigen Verhandlungen das Projekt mit dem Titel „Qualitätsvolle Lehrerbildung“ gestartet. Die Bundesrepublik Deutschland stellt in den kommenden 10 Jahren in zwei Förderperioden – 2014–2018 und 2019–2023 – insgesamt 500 Mio. Euro für die Umsetzung dieses Programms zur Verfügung. Die Institutionen im Hochschulbereich können sich mit Programmen bewerben, in denen erläutert wird, wie man sich die Qualitätsverbesserung der Lehrerausbildung, die Stärkung des institutionellen Profils und die Schaffung der dafür notwendigen Voraussetzungen, die Begleitung der Prozesse, die zur Herausbildung des Profils führen – die Aufrechterhaltung und Nachhaltigkeit dieser Strategien –, vorstellt. Das bedeutet, dass die Hochschulen, die Pädagogen ausbilden, vollumfänglich in den Nachdenkprozess über die

eigene Zukunft und die Planung derselben einbezogen werden. Es handelt sich hier um ein schönes Beispiel des verantwortlichen politischen Handelns: Der Staat will Verantwortung für die Pädagogenausbildung übernehmen, tut das aber nicht von oben herab und nicht von außen, sondern von innen. Er möchte jene für die Sache gewinnen, die die Veränderungen durchführen werden und sie gleichzeitig zum dialogbasierten fachlichen Wettbewerb anregen.

Sowohl in Deutschland als auch in Österreich wurde 1999 das Projekt Career Counseling for Teachers (CCT) ins Leben gerufen. Im Rahmen dieses Projekts wird den angehenden Lehramtsstudenten, den schon Studierenden sowie den Absolventen und den erfahrenen Lehrkräften Hilfe angeboten. Die Lehrerlaufbahn ist weder in Deutschland noch in Österreich so prestigeträchtig, dass sich die Jugendlichen um die Plätze in den Lehrerbildungsanstalten raufen würden. Deshalb musste in Ungarn wie auch in den beiden deutschsprachigen Ländern eine Möglichkeit gefunden werden, um das Interesse für die Lehrerlaufbahn zu vergrößern und den Jugendlichen, die vor der Berufswahl stehen, sowie den Menschen in Ausbildung und auch den Absolventen so viel Informationen im Zusammenhang mit ihrem Fach zur Verfügung zu stellen wie irgend möglich. Bei diesen handelt es sich um Informationen, die die individuelle Lehrerlaufbahn und den Arbeitsalltag voranbringen und erleichtern. Auf staatlicher und Länderebene kann dieses Informationssystem viel dazu beitragen, dass wir des Lehrermangels Herr werden.

Bei uns in Ungarn wechseln sich nur Angriffe und Verteidigung, ministeriale und behördliche Verlautbarungen³⁰ sowie die Wahrheit verdrehende, „Skandal!“ schreiende und schlechte Stimmung machende Medienberichte ab, und unsereins muss dann rätseln, ob die Lehrer unserer Kinder fachlich qualifiziert und gut vorbereitet sind.

Das ist auch in Österreich ein langsamer Prozess, als Ergebnis einer Reform, die seit 2010 läuft, haben Experten des Hochschulwesens und der Lehrerbildung ein Konzept für die Umgestaltung der Lehrerbildung erarbeitet und im Zusammenhang damit auch die gesetzlichen Grundlagen dafür konstruiert. Das neue System wurde mit dem Schuljahr 2015/16 eingeführt. Bei der Erstellung des Konzepts wurde das System der Ausbildung und Weiterbildung überdacht. Zur Qualitätssicherung wurde das Programm mit dem Namen *Schulqualität Allgemeinbildung – SQA* gestartet. Die Schaffung eines pädagogischen Karrieremodells, die Einführung des leistungsorientierten, leistungszentrierten Entlohnungssystems sowie die Ausarbeitung von Standards, die die Qualität der Lehrerbildung sicherstellen, erfolgen erst jetzt: Von aufgezwungenen, übereilten, dem Fachgebiet oktroyierten Änderungen – wie das in Ungarn oft der Fall ist – kann also keine Rede sein.

Wir könnten noch viele weitere wichtige Details hervorheben, doch ihre bloße Aufzählung und der Vergleich mit der Situation in Ungarn würden den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen. Wir wissen, wenn wir uns die Ergebnisse der PISA-Erhebungen ansehen, die alle

³⁰ http://eduline.hu/kozoktatatas/2017/10/27/tanarhiany_Hajnal_Gabriella_BPE6CC

drei Jahre erfolgen, dass sich die deutschen Ergebnisse laufend verbessern, während sich die ungarischen ständig verschlechtern.³¹

6. ÜBER DEN ZUSTAND DES UNGARISCHEN BILDUNGSSYSTEMS

Natürlich gibt es in Ungarn eine Strategie, die auf die Verbesserung der allgemeinen Bildung abzielt und Grund zur Hoffnung und zur Freude gibt, handelt es sich dabei doch um ein Dokument, das auf den Gedanken zahlreicher hervorragender ungarischer Bildungsexperten und der Analyse internationaler Ergebnisse aufbaut.³²

Die Analyse dieses Dokuments ist nicht Gegenstand dieses Aufsatzes. An hervorragenden Analysen und Verordnungen, Gesetzen, die auf eine Verbesserung abzielen, und an Ämtern und Behörden, die diesen Rechtsvorschriften Geltung verschaffen sollen, herrscht kein Mangel.³³

Die Bewertung Ungarns im Rahmen des Europäischen Semesters 2016 (Rat der Europäischen Union 2016) stellt im Zusammenhang mit obiger Strategie Folgendes fest: „Ungarn hat 2014 eine Strategie verabschiedet, durch die Jugendliche dazu angeregt werden sollen, die Schule nicht ohne Abschluss zu verlassen. Ein Durchführungsplan im Zusammenhang damit wurde jedoch noch nicht veröffentlicht. Ein Teil dieser Strategie ist ein Warnsystem, das aufgrund von Daten aus dem Unterrichtsinformationssystem die schulabbruchgefährdeten Schüler so bald wie möglich identifizieren soll. Die Feststellung der Gefährdung erfolgt aufgrund der Fehlstundenzahl und der Entwicklung des Notendurchschnitts. Ein System, das das Schicksal der Jugendlichen, die die Schule abgebrochen haben, weiterverfolgt, existiert weder auf Schulebene noch auf der Ebene der lokalen Behörden oder Sozialeinrichtungen. Nachdem keine Informationen über die nachschulische Entwicklung der erwähnten Jugendlichen zur Verfügung stehen, sind wir nicht imstande, systematische Hilfe bei ihrer Eingliederung in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt zu leisten.“³⁴

Im oben benannten Dokument wird vom Rat Folgendes vorgeschlagen: Ungarn solle Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungsergebnisse ergreifen und die Zahl der benachteiligten Gruppen, insbesondere der Roma, im allgemeinen öffentlichen Bildungswesen vergrößern. Im Zusammenhang mit Deutschland wird folgendermaßen formuliert:

³¹ Az OECD az oktatásról – adatok, elemzések értelmezések [Die OECD über das Unterrichtswesen – Daten, Analysen, Interpretationen]. Hrsg. Széll, Krisztián. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet, Budapest 2014. https://ofi.hu/sites/default/files/attachments/az_oecd_az_oktatasrol_ofi_2014.pdf, abgerufen am 10. Nov. 2017.

³² Köznevelés-fejlesztési stratégia, 2014 [Strategie zur Entwicklung des öffentlichen Unterrichtswesens, 2014]. www.kormany.hu/download/6/fe/20000/K%C3%B6znevel%C3%A9s-fejleszt%C3%A9s.pdf, abgerufen am 10. Nov. 2017.

³³ Themenausgabe der pädagogischen Fachzeitschrift *Educatio* über die PISA-Studie, Nr. 2/2015, <http://epa.oszk.hu/01500/01551/00092/pdf/>, abgerufen am 10. Nov. 2017.

³⁴ Oktatási és Képzési Figyelő, 2016, Magyarország [Anzeiger für die allgemeine und berufliche Bildung, 2016, Ungarn], S. 4. https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016-hu_hu.pdf, abgerufen am 11. Nov. 2017.

„In allen Unterrichtsformen nahm die Teilnahme zu, die Ergebnisse haben sich auch bezüglich der benachteiligten Bevölkerungsgruppen verbessert.“³⁵ Im Zusammenhang mit Österreich wurde Folgendes positiv hervorgehoben: „Die Zahl der Schulabbrecher ist auffallend geringer als im EU-Durchschnitt und auch die Teilnehmerzahlen an der frühkindlichen Erziehung und Betreuung haben sich verbessert.“³⁶

Nach den vielen ernüchternden Fakten soll hier etwas wirklich zuversichtlich Stimmes stehen. Eines der positivsten Elemente der Regierungsentscheidungen der letzten Jahre zielt auf die Verringerung der Kinderarmut³⁷ ab: 2017 wurde ein komplexes Programm für 24 Mrd. Forint gestartet.³⁸ Károly Czibere, der Staatssekretär für soziale Angelegenheiten und gesellschaftliche Entwicklung im ungarischen Ministerium für Humanressourcen (EMMI), betont: „Zwischen 2007 und 2013 gab es ein ähnliches Programm. Das Programmbüro für die Bekämpfung der Kinderarmut, das im Rahmen der Ungarischen Akademie der Wissenschaften tätig ist, schuf in 23 benachteiligten Bezirken Kooperationen und bot Dienstleistungen an, die es bis dahin noch nicht gegeben hatte ... Das Programm ging auf lokale Erfordernisse und Notwendigkeiten unter Berücksichtigung von Erfahrungen früherer regionaler integrierter Kinderprogramme ein. Das Programm trägt zur Linderung der Not der Kinder bei, es soll die Schulreife der Kinder verbessern und die Fehlstunden sowie die Schulabbrüche verringern. Das Programm verbessert die Statistik im Zusammenhang mit der Zahl von Schülern, die in weiterführende Schulen wechseln, propagiert einen gesundheitsbewussten Lebenswandel, fördert die Entstehung lokaler Gemeinschaften, setzt die fachliche und methodologische Unterstützung der integrierten Kinderprogramme in benachteiligten Regionen fort und weitet sie aus.“ Eine weitere gute Entscheidung der Regierung ist die finanzielle Stärkung der Kinderhäuser Biztos Kezdet (Sicherer Anfang): Acht Milliarden Forint an EU-Fördermitteln können für ihre Errichtung und Verbesserung aufgewendet werden.³⁹ Diese Form der Institution ist das beste Beispiel für die komplexe Fürsorge für benachteiligte Kinder und Familien im Bildungs- und Sozialbereich, um die Benachteiligung der Eltern und Kinder zu kompensieren.

³⁵ Ebenda, S. 17.

³⁶ Ebenda, S. 15.

³⁷ Die Kennzahlen von Armut und materieller Deprivation bringen unterschiedliche Ergebnisse für die Gesellschaftsschichten in Not. Siehe: Gábos, András; Tátraí, Annamária; B. Kis, Anna; Szívós, Péter: Anyagi priváció Magyarországon 2009–2015 [Materielle Deprivation in Ungarn 2009–2015]. In Társadalmi Ríport [Gesellschaftsbericht], 2016. www.tarki.hu/hu/publications/SR/2016/07gabos.pdf, abgerufen am 30. Sept. 2017.

³⁸ 15 Milliarden Forint wurden für die Kinderfürsorgezentren zur Verfügung gestellt, die genau wissen, wie viele benachteiligte Kinder in der Region leben und was diese benötigen. Ergänzt wird das Programm durch ein 5,5-Mrd.-Projekt zur Entwicklung der Infrastruktur. Mit diesem Geld werden unter anderem Spielplätze und Gemeinschaftshäuser gebaut, 3,6 Mrd. stehen dann noch für sogenannte Begleitprogramme, fachliche, methodologische Unterstützung, zur Verfügung. www.orientpress.hu/cikk/2017-07-26_-mintegy-24-milliardos-program-a-gyermekszegenyseg-ellen, abgerufen am: 30. Sept. 2017.

³⁹ Das im September 2016 ausgeschriebene Projekt ist als Hilfe für kleine Gemeinden gedacht, es können sich Gemeindeverwaltungen, Zivilorganisation und auch Kirchen bewerben. Projektbewerbungen können vom 27. Oktober 2016 bis zum 29. Oktober 2018 eingereicht werden. http://csalad.mandiner.hu/palyazat/20161027_palyazat_biztos_kezdet_gyerekhazak_letesitesere_fejlesztesere, abgerufen am 30. Sept. 2017.

7. ZUSAMMENFASSUNG

In Bezug auf Tradition und Modernisierung können wir aufgrund des Besprochenen die Feststellung treffen, dass der deutsche Einfluss des 18. Jahrhunderts auf das ungarische Unterrichtswesen von Vorteil gewesen ist. Dank dieses Einflusses konnte das zu seiner Zeit modernste und auf die ganze Nation umlegbare Unterrichtssystem adaptiert werden, während auch davon unabhängige Strömungen Platz finden konnten (und auch Platz fanden⁴⁰). Dieses herbartische, „preußische“ System durchlief jedoch zahlreiche Reformen in Deutschland und Österreich und natürlich auch in Ungarn. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts erschienen dann Erziehungstheorien und pädagogische Methoden, die auf anderen philosophischen Ansätzen und einem anderen Menschenbild, einer anderen Psychologie basierten und heute als genauso traditionell betrachtet werden können: die pädagogischen Ideen von Maria Montessori und Rudolf Steiner.

Jedes hinreichend begründete und akzeptierte pädagogische System kann heute als Grundlage für eine Schule dienen. Aber wie wir vorher ausgeführt haben, ist eine Schule nicht dadurch gut oder schlecht.

Wir haben auch gesehen, dass Deutschland und Österreich trotz der ständigen Reformen ihres Schulsystems und der pädagogischen Methoden ebenso mit den Herausforderungen der modernen, postmodernen Gesellschaft zu kämpfen hatten und haben. Während in Deutschland eine langsame, stetige und erfolgreiche Modernisierung des Bildungs- und Ausbildungssystems durchgeführt wird, die nach breiter Akzeptanz in der Gesellschaft und der Unterstützung aller im Bildungsbereich strebt, brachten in Ungarn die Reformen nicht die erwarteten Ergebnisse.

Was die Feststellung, Analyse der gesellschaftlichen Probleme und jener im Bildungssystem betrifft und die geplanten Programme zur Behebung dieser, bleiben wir aber hinter keinem der Länder zurück. Was ist also das Problem?

Einerseits, dass die wirklichen Veränderungen nicht im Einklang mit den geplanten stehen. Die gestarteten Programme, Reformen werden überhaupt nicht verwirklicht oder nur mangelhaft, teilweise umgesetzt. Dafür gibt es zahlreiche Gründe, unter anderem den Mangel an gesellschaftlichem Konsens, den notwendigen Ressourcen, die mangelhafte Überwachung und Bewertung der Prozesse, die Behinderung von sich positiv entwickelnden Prozessen, zu viele Reformen, die Anomalien in der Kooperation von Entscheidungsträgern (Politikern) und den Durchführenden (Bürokratie) usw.⁴¹

Deshalb sind nur wenige Ergebnisse wahrzunehmen. Die Programme werden mit großem Tamtam begonnen, dann aber nicht bewertet, und deshalb bleiben die Ergebnisse

⁴⁰ Eine ausführliche Abhandlung des Themas findet sich bei Németh, András: A magyar pedagógus professzió kialakulásának előtörténete a 18. században és a 19. század első felében [Die Vorgeschichte der Entstehung des ungarischen Pädagogenberufs im 18. Jahrhundert und in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts]. *Pedagógusképzés* (2) (2005), S. 6–24.

⁴¹ Siehe auch die Dissertation der Autorin: Bauer, Lilla: *Közpolitikai kényszerek és mozgásterek* [Politische Zwänge und Spielräume]. Budapest, Corvinus Egyetem, 2014. Manuskript.

aus, was wir in Ungarn seit Jahrzehnten immer wieder erleben. Deshalb sind wir misstrauisch, und wie das bei einem misstrauischen Menschen zu sein pflegt, sieht er zuerst das Schlechte und misst ihm größere Bedeutung bei als dem gegebenenfalls durchaus vorhandenen Guten.

Die staatlichen Maßnahmen machen große Versprechungen und werden ganz plötzlich begonnen. Es kommt vor, dass sie alles auf den Kopf stellen und über unsere Köpfe hinweg geschehen, als würde es dabei gar nicht um unser Leben gehen oder sich die Maßnahmen nicht auf unser Leben auswirken.

Die politische Wechselwirtschaft, die seit der Wende alle vier Jahre erfolgt, forderte diesen seelischen-geistigen Preis.

Es ist möglich, dass die Fachpolitik in den verschiedenen Bereichen langsam stärker wird, dass sich die Public-Policy-Sichtweise und -Praxis bei der Planung und Durchführung der Programme durchsetzen. Diesbezügliche Hoffnungen werden von den regelmäßigen staatlichen Effizienzmessungen und -berichten genährt.⁴²Außerdem gibt der Umstand Grund zur Zuversicht, dass obwohl in der öffentlichen Verwaltung die juristische⁴³ Sichtweise dominiert, was nicht sonderlich gut ist, eine langsame Verschiebung in Richtung einer gesellschaftswissenschaftlichen Sichtweise zu spüren ist. Damit gehen mehr Flexibilität und ein breiterer Horizont einher, die das derzeitige System mit juristischer Schlagseite näher an einen Zustand des Gleichgewichts bringen werden.⁴⁴

Wir alle sehnen uns nach einem besseren gesellschaftlichen Allgemeinbefinden und nach Zuversicht.

Und wir alle möchten unsere geliebten Kinder und Enkelkinder jeden Morgen in eine gute Schule schicken.

⁴² <http://hirlevel.egov.hu/2017/10/07/merlegen-a-jo-allam-a-jo-allam-jelentes-2017-bemutata-tudomanyos-konferencia/>, abgerufen am 16. Nov. 2017.

⁴³ GAJDUSCHEK, György: A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről [Über den juristischen Charakter der ungarischen öffentlichen Verwaltung und Verwaltungslehre], S 32. In Politikatudományi Szemle XXI/4, 2012, S. 29–49.

⁴⁴ Das ist im Wesentlichen der Hauptgrund für die Gründung der Nationalen Universität für den öffentlichen Dienst.

BIBLIOGRAFIE

Bücher, Buchdetails, Studien

1. ÁGH, Attila: „Közpolitika“ [„Öffentliche Politik“]. In *Mi a politika?* Budapest, Osiris, 2004.
2. BAUER, Lilla: *Közpolitikai kényszerek és mozgásterek* [Politische Zwänge und Spielräume]. Budapest, Corvinus Egyetem, 2014. Manuskript.
3. EASTON, David: *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. New York, Alfred A. Knopf, 1953, S. 130.
4. ESPING-ANDERSEN, Gösta: *Ismét a Jó Társadalom felé?* [Wieder in Richtung einer guten Gesellschaft?] In *Esély*, 2006, S. 6.
5. GAJDUSCHEK, György: *A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegeről* [Über den juristischen Charakter der ungarischen öffentlichen Verwaltung und Verwaltungslehre], S. 32. In *Politikatudományi Szemle XXI/4*, 2012, S. 29–49.
6. HANÁK, Tibor: *Az elfelejtett reneszánsz* [Die vergessene Renaissance]. Göncöl, Budapest 1993.
7. HOPFNER, J., und NÉMETH, András: *Pädagogische und kulturelle Strömungen in der k. u. k. Monarchie. Lebensreform, Herbartianismus und reformpädagogische Bewegungen*. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main 2008.
8. KELLER, Tamás: *Magyarországi értéktérkép: normakövetés, egyéni teljesítmény, szolidaritás és öngondoskodás elfogadottsága a magyar társadalomban* [Ungarische Wertekarte: Akzeptanz der Einhaltung von Normen, der individuellen Leistung, Solidarität und Selbstverantwortung in der ungarischen Gesellschaft]. In: *Szociológiai Szemle*, 20. Jahrgang, Nr. 2, S. 29–52.
9. KOSÁRY, Domokos: *Művelődés a XVIII. századi Magyarországon* [Bildung im Ungarn des 18. Jahrhunderts]. Akadémiai Kiadó, Budapest 1980.
10. KOSÁRY, Domokos: *Újjáépítés és polgárosodás (1711–1867)* [Wiederaufbau und Verbürgerlichung (1711–1867)]. Háttér, Budapest 1990, S. 24–26.
11. MURAKÖZI, László (Hrsg.): *A Bizalmatlanság hálójában – A magyar beteg* [Im Netz des Misstrauens – Der ungarische Patient]. Corvina, Budapest 2012.
12. NÉMETH, András, PUKÁNSZKY, Béla, und TENORTH, H.-E. *Erziehungswissenschaft in Mitteleuropa. Aufklärerische Traditionen – deutscher Einfluss – nationale Eigenständigkeit*. Osiris Kiadó, Budapest 2001.
13. NÉMETH, András: *Osztrák tanügyi reformok és a pedagógia egyetemi tudománnyá válásának kezdetei* [Reformen im österreichischen Unterrichtswesen und die Anfänge der Etablierung der Pädagogik als universitäre Wissenschaft]. In *Magyar Pedagógia*, 2003, Jahrgang 103, Nr. 2, S. 189–210.
14. NÉMETH, András, PUKÁNSZKY, Béla, und TENORTH, H. E.: *Erziehungswissenschaft in Mitteleuropa*. Osiris, Budapest 2001.
15. NÉMETH, András (Hrsg.): *Reform-pedagógiatörténeti tanulmányok* [Studien zur Geschichte der Pädagogik]. Osiris, Budapest 2003.

16. A magyar neveléstudomány fejlődése a nemzetközi recepció tükrében [Die Entwicklung der ungarischen Erziehungswissenschaft im Spiegel der internationalen Rezeption] FKFP 6366/99.
17. NÉMETH, András: A magyar neveléstudomány fejlődéstörténete [Die Entwicklungsgeschichte der ungarischen Erziehungswissenschaft]. Osiris Kiadó, Budapest 2002, 387 S.
18. Pädagogische Strömungen in der k. u. k. Monarchie. Osztrák Magyar Akcióalapítvány.
19. NÉMETH, András: A magyar pedagógus professzió kialakulásának előtörténete a 18. században és a 19. század első felében [Die Vorgeschichte der Entstehung des ungarischen Pädagogenberufs im 18. Jahrhundert und in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts]. Pedagógusképzés, 2005 (2), 6–24.
20. NÉMETH, András: A magyar pedagógusképzés és pedagógus szakmai tudásformák I. (1775–1945) [Die Ausbildung von Pädagogen in Ungarn und die Formen des pädagogischen Fachwissens I (1775–1945)]. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012.

Internet-Downloads

1. Az OECD az oktatásról – adatok, elemzések értelmezések [Die OECD über das Unterrichtswesen – Daten, Analysen, Interpretationen]. Hrsg. SZÉLL, Krisztián: Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet. Budapest 2014. https://ofi.hu/sites/default/files/attachments/az_oecd_az_oktatasrol_ofi_2014.pdf, abgerufen am 10. Nov. 2017.
2. GÁBOS, András; TÁTRAI, Annamária; B. KIS, Anna; SZIVÓS, Péter: Anyagi depriváció Magyarországon 2009–2015 [Materielle Deprivation in Ungarn 2009–2015]. In Társadalmi Riport [Gesellschaftsbericht]. www.tarki.hu/hu/publications/SR/2016/07gabos.pdf, abgerufen am 30. Sept. 2016.
3. Jó állam jelentés [Guter-Staat-Bericht], <http://hirlevel.egov.hu/2017/10/07/merlegen-a-jo-allam-a-jo-allam-jelentes-2017-bemutata-tudomanyos-konferencia/>, abgerufen am 16. Nov. 2017.
4. KOLOSI, Tamás; TÓTH, István György: Társadalmi Riport 2010 [Gesellschaftsbericht 2010]. Budapest, TÁRKI, 2010. <http://old.tarki.hu/hu/publications/SR/2010/> abgerufen am 30. Okt. 2016.
5. Kovács, Zoltán: Népeesség és településföldrajz [Bevölkerungs- und Siedlungsgeographie]. Budapest 2007, ELTE Eötvös Kiadó.
6. Köznevelés-fejlesztési stratégia, 2014 [Strategie zur Entwicklung des öffentlichen Unterrichtswesens, 2014]. www.kormany.hu/download/6/fe/20000/K%C3%B6znevel%C3%A9s-fejleszt%C3%A9s.pdf, abgerufen am 10. Nov. 2017.
7. Németország oktatási reformjai [Die Bildungsreformen in Deutschland]. Oktatási Hivatal, 2014. www.oktatas.hu/koznevelo/projektek/tamop3110_oktatasiranyitas/projekthirek/nemetorszag_oktatasi_reformjai, abgerufen am 21. Nov. 2017.
8. Oktatási és Képzési Figyelő, 2016, Magyarország [Anzeiger für die allgemeine und berufliche Bildung, 2016, Ungarn], S. 4. https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016-hu_hu.pdf, abgerufen am 11. Nov. 2017.

9. PUKÁNSZKY, Béla: Paradigmák a magyar pedagógusképzés történetében [Paradigmen in der Geschichte der ungarischen Pädagogenausbildung]. In FENYŐ, Imre; RÉBAY, Magdolna (Hrsg.): Felszántatlan területeken [Auf ungepflügtem Land]. 2010, S. 11–24.; www.pukanszky.hu/Paradigmak.pdf, abgerufen am 16. Nov. 2017.
10. PUKÁNSZKY, Béla: Paradigmatikus viták a tanárképzésről Magyarországon [Paradigmatische Diskussion über die Lehrerbildung in Ungarn]. Múlt és jelen. Vzdělávání, výskum a metodológia. 2013, S. 591–604. www.irisro.org/pedagogia2013januar/0701PukanszkyBela.pdf, abgerufen am 16. Nov. 2017.
11. Themenausgabe der pädagogischen Fachzeitschrift Educatio über die PISA-Studie, Nr. 2/2015, <http://epa.oszk.hu/01500/01551/00092/pdf/>, abgerufen am 10. Nov. 2017.
12. ÜTŐNÉ VISI, Judit – VIRÁG, Irén: A tanári pálya Németországban és Ausztriában [Der Lehrerberuf in Deutschland und in Österreich], 2015. OFI, www.ofi.hu/publikacio/tanari-palya-nemetorszagban-es-ausztriaban, abgerufen am 16. Nov. 2017.
13. VAJDA, Zsuzsanna; KÓSA, Éva: Neveléslektan [Erziehungspsychologie]. Osiris Kiadó, 2005. www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_neveleslektan/ch03s02.html abgerufen am 11. Nov. 2017.
14. VÁMOSI, Tamás: Munkaerő-piaci ismeretek [Kenntnisse zum Arbeitsmarkt] E-Learning-Manuskript. PTE FEEK Pécs 2013. <http://digitalia.lib.pte.hu/books/vamosi-tamas-munkaero-piaci-ismeretek-pecs-pte-feek-2013/pdf/vamosi-tamas-munkaero-piaci-ismeretek-pecs-pte-feek-2013.pdf>, abgerufen am 11. Nov. 2017.

Gyulavári Tamás

BEHÍVÁSOS MUNKAVÉGZÉS AZ ANGOL JOGBAN: AZ EGYENSÚLY VÉGE A MUNKAVISZONYBAN?

On-call Work in English Law: Extremely Unbalanced Employment?

Dr. Gyulavári Tamás tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Munkajogi Tanszék, gyulavari.tamas@jak.ppke.hu

Az angol nulla órás szerződés a behívásos munkavégzés végletes formája, amely azonban – minimális munkaidő és részletes szabályozás hiányában – a munkavégző számára a legkevesebb védelmet és biztonságot nyújtja. A tanulmány célja éppen ezért az, hogy a magyar szabályozás számára levonja az angol szabályozás hiányosságaiból és gyakorlati következményeiből a következtetéseket és tanulságokat. Az angol nulla órás szerződések vizsgálata jelenleg az angol munkajogi kutatás sláger témája, így a kutatás módszertana az angol munkajogi és foglalkoztatáspolitikai kutatások eredményeinek feldolgozása. A kutatás legfontosabb következtetése az, hogy a behívásos munka nagyon sok kockázatot rejt magában, ezért azt részletesen kell szabályozni, különös tekintettel a minimális munkaidőre.

KULCSSZAVAK:

nulla órás szerződés, angol jog, behívásos munkavégzés, lenullázás, munkavállalói jogok

Zero hours contract is an extreme form of on-call work, since it provides the weakest employment protection of employees. Therefore, the object of the paper is to draw conclusions of British law and practice for the Hungarian legislation. The main conclusion of the study is that on-call work entails a set of legislative risks, thus, this form of work must be regulated in details, with special emphasis on minimum, paid working time.

KEYWORDS:

zero hours contract, on-call work, minimum working time, zero down, employee rights

Miért éppen a brit nulla órás szerződéseket vizsgálom részletesen az alábbiakban?¹ A kérdés jogos, hiszen számos európai országban léteznek a munkáltatói igény szerinti munkavégzésre irányuló, általában „on-call work”-nek nevezett jogviszonyok. Az ilyen jogviszony alapján a munkavállaló csak akkor dolgozik, illetve dolgozhat, amikor a munkáltató felhívja (behívja) munkavégzésre. Az angol nulla órás szerződés a behívásos munkavégzés végletes formája, amely – minimális munkaidő és részletes szabályozás hiányában – a munkavégző számára a legkevesebb védelmet és biztonságot nyújtja.

Kérdés, hogy a nulla órás szerződésnél általában terheli-e a munkavállalót munkavégzési és rendelkezésre állási kötelezettség, vagy pedig visszautasíthatja a munkára való behívást. Még ha nem is terheli rendelkezésre állási kötelezettség, a gyakorlatban akkor sem igazán utasíthatja vissza a munkavégzést a behívásos jogviszonyban, hiszen ezzel elveszítheti a munkát a további behívás kockázatásával (ezt nevezik lenullázásnak). Ezzel szemben a munkáltatót sohasem terheli foglalkoztatási kötelezettség, hiszen csak akkor hívja fel munkavégzésre a munkavállalót, amikor ténylegesen szüksége van rá. Ha nincs rá szüksége, akkor soha többet nem hívja be, így akár véget is érhet a jogviszony. Ez lényegében az indoklás és bármiféle kötöttség nélküli megszüntetés lehetőségét biztosítja a munkáltatónak. A behívásos munka (on-call work) lényege és nagy újdonsága a klasszikus munkaviszonyhoz képest az, hogy a munkáltató csak akkor fizet munkabért a munkavállalónak, amikor szüksége van a munkájára és ezért ténylegesen foglalkoztatja őt.

Az angol munkajog vonatkozó szabályainak bemutatását több, a fentiekkel összefüggő jellemzője teszi különösen indokolttá. Az on-call work angol formája, az úgynevezett nulla órás szerződés (zero hours contract) az Egyesült Királyság munkaerőpiacán valóban létező, méghozzá tömegesen jelen lévő és az utóbbi években dinamikusan terjedő foglalkoztatási forma. Az elnevezéséből is kitűnik, hogy a behívásos (on-call) jogviszonyok fentiekben leírt ellentmondásos dogmatikai sajátosságai különösen igazak a nulla órás szerződésekre, azaz végletesen felborult a munkavállaló rendelkezésre állási és a munkáltató foglalkoztatási kötelezettsége közötti egyensúly. Ezt a felborult egyensúlyt mintegy lehetővé és jogszerűvé teszi az elnagyolt és sok tekintetben elhibázott angol munkajogi szabályozás.

Amint látni fogjuk, a téma rendkívül népszerű az angol szakirodalomban, így a nulla órás szerződésekkel kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok és jogalkalmazási problémák részletes feldolgozásai lehetővé teszik az alapos elemzést és alapvető következtetések levonását. Mindezek alapján meggyőződésem, hogy a brit nulla órás szerződések kutatása kiváló alapot és kiindulópontot jelent a vonatkozó magyar szabályozás² vizsgálatához. Az alábbiakban először a nulla órás szerződés munkaerő-piaci sajátosságait, elterjedtségét, majd munkajogi vonatkozásait vizsgálom. Ezt követően térek ki annak a kérdésnek a megválaszolására, hogy mi is a probléma ezzel a szerződéstípussal, és ezeket a problémákat mi-ként lehetne és kellene kezelnie az angol jogalkotásnak.

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Lőrincz Lajos Professzori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

² 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (a továbbiakban: Mt.) 193. §.

1. NULLA ÓRÁS SZERZŐDÉS: NEM LÉTEZŐ MUNKAJOGI KATEGÓRIA?

Az angol munkajogban a nulla órás szerződés (zero hours contract) kifejezés széles körben elterjedt, ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy valójában nincs is ilyen, egységes munkajogi fogalom. A nulla órás szerződéseket pontosan az jellemzi, hogy azok rendkívül sokszínűek és pontosan meg nem határozott szerződéses kört ölelnek fel.³ Az ebbe a körbe sorolható szerződéstípusok és munkavégzők elnevezése is igen változatos.⁴ Simon Deakin és Zoe Adams kiemeli, hogy a munkavégzés alkalmivá válása általános tendencia az Egyesült Királyság munkaerőpiacán (is), és a nulla órás szerződések ennek csupán egyik, bár kétségtelenül a legszélsőségesebb megjelenési formái.⁵

A nulla órás munkavégzési forma korántsem új jelenség az Egyesült Királyság munkaerőpiacán,⁶ hiszen a McDonald's például 1974 óta deklaráltan használ ilyen szerződéseket.⁷ A *Mailway-esetben* (1978)⁸ a felperes postai csomagoló csak a munkáltató által kifejezett igény esetén végzett és végezhetett munkát, amely egyfelől alkalmi munkának, másfelől részmunkaidőnek minősült.⁹ Az 1990-es években pedig egyre intenzívebbé és egyben problematikusabbá is vált az ilyen szerződések – visszaélésektől távolról sem mentes – alkalmazása.¹⁰

A munkaidőről (1998)¹¹ és minimálbérről szóló (1999)¹² brit jogszabályok elfogadása előtt a gyakorlat még tovább ment, amikor nem tekintették munkaidőnek a munkavégzés során a munkahelyen töltött, de tényleges munkavégzés nélküli időszakot (clock-off).¹³ A Burger King-ben a 90-es években például csak arra az időre fizettek bért, amikor a munkavállaló ténylegesen kiszolgált vevőket.¹⁴ Ennek a visszaélésnek az volt az alapja, hogy egyfelől különbséget tettek munkavégzés és rendelkezésre állás között, másfelől csak az előbbit

³ ADAMS, Abi – FREEDLAND, Mark – PRASSL, Jeremias (2015): The Zero-Hours Contract: Regulating Casual Work or Legitimising Precarity? *ELLN Working Paper*, No 5. (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.labour-lawresearch.net/papers/zero-hours-contract-regulating-casual-work-or-legitimising-precarity.

⁴ 'Reservist', 'on-call', 'as and when' contracts, 'regular casuals', 'key-time' workers; 'min-max' and 'zerohours'; DICKENS, Linda (1997): Exploring the Atypical: Zero Hours Contracts. *ILJ*, Vol. 26, No. 3. 262–264.

⁵ ADAMS, Zoe – DEAKIN, Simon (2014a): *Work Is Intermittent But Capital is Not: What To Do About Zero Hours Contracts*. IER Blog. 1 May 2014. (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.ier.org.uk/blog/work-intermittent-capital-not-whatdo-about-zero-hours-contracts

⁶ PENNYCOOK, Matthew – CORY, Giselle – ALAKESON, Vidhya. (2013): *A Matter of Time: The rise of zero-hours contracts*. London, Resolution Foundation. (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.resolutionfoundation.org/wp-content/uploads/2014/08/A_Matter_of_Time_-_The_rise_of_zero-hours_contracts_final_1.pdf 3.

⁷ ROGERS, E. (2013): Are the days of the zero hours contract numbered? *Tolley's Employment Law Newsletter*, Vol 18, No 11. September. 102–103. Elérhető: www.doyleclayton.co.uk/resources/insights/are-the-days-of-the-zero-hours-contract-numbered-as-published-in-tolley-s-employment-law-newsletter/ 102.

⁸ *Mailway (Southern) Ltd v Willsher* [1978] ICR 511 (EAT).

⁹ ADAMS–FREEDLAND–PRASSL (2015): *i. m. 7.*; 'in one sense [...] was casual labour; in another sense it was part-time work'

¹⁰ DICKENS (1997): *i. m. 263*.

¹¹ *The Working Time Regulations 1998*. Elérhető: www.legislation.gov.uk/uksi/1998/1833/contents/made.

¹² *The National Minimum Wage Regulations 1999*. Elérhető: www.legislation.gov.uk/uksi/1999/584/contents/made.

¹³ PENNYCOOK–CORY–ALAKESON (2013): *i. m. 6*.

¹⁴ ADAMS–FREEDLAND–PRASSL (2015): *i. m. 7–8*.

minősítették munkaidőnek. Ez az extrém gyakorlat ugyan mára megszűnt a munkaidős irányelvet átültető fenti angol jogszabályoknak köszönhetően, de maga a logika tovább él a nulla óras szerződés formájában, hiszen szinte korlátlan rendelkezésre állás mellett csak a tényleges munkavégzési időt fizeti a munkáltató.

A nulla óras szerződés egy gyűjtőfogalom. Az ilyen szerződések közös pontja, hogy annak alapján a munkáltató az elvégzett munkáért fizet, de azt nem vállalja, hogy napi, vagy heti meghatározott óraszámban biztosít munkát.¹⁵ Simon Deakin és Gillian Morris professzorok a munkáltató kötelezettségei alapján definiálják a nulla óras szerződések csoportját: „a munkáltató egyértelműen elutasítja azt a kötelezettséget, hogy egy előre meghatározott mennyiségű munkát biztosít”.¹⁶ Mark Freedland és Nicola Kountouris hasonló meghatározása szerint ezek olyan „munkavégzésre irányuló megállapodások, amelyekben a munkavégző személyes munkavégzést célzó kapcsolatban áll egy alkalmazó szervezettel [...], és amely alapján nem jár neki fix, garantált és fizetett munkaidő”.¹⁷ A statisztikák készítése során is azt a meghatározást használják (magyarázatként), amely szerint a nulla óras szerződésnél az érintett személy nem egy meghatározott óraszámra szerződik és ellenértéket is csak a ténylegesen ledolgozott órákért kap.¹⁸

Ugyanakkor a nulla óras szerződés számos eltérő szerződéstípust is magába foglal: számos esetben a munkavállaló a munkáltató rendelkezésére áll, amikor annak szüksége van rá, máskor viszont a diákok a szünidőben dolgoznak pár órát, vagy mások éppen rendszeresen, meghatározott óraszámban tanítanak, ápolnak.¹⁹ Ezen a széles spektrumon belül mindenekelőtt különbséget kell tenni azon szerződések között, amely alapján

- a) a munkavállaló kötelezettséget vállal a munkavégzésre és a rendelkezésre állásra, de a munkáltató csak arra az időtartamra vállal kötelezettséget bér fizetésére, amikor a munkavállaló ténylegesen munkát végez a munkáltató kérésére; illetve
- b) alkalmi munkavégzésre irányul a felek megállapodása, amelyben a munkáltató nem vállal kötelezettséget munkavégzés biztosítására, de a munkavállaló sem köteles rendelkezésre állni a munkáltató erre irányuló igénye esetén.²⁰ A két esetkör között tehát abban rejlik az alapvető különbség, hogy a munkavállaló köteles-e a munkáltató rendelkezésére állni.

¹⁵ ADAMS–DEAKIN (2014a): *i. m.*

¹⁶ DEAKIN, Simon – MORRIS, Gillian (2012): *Labour Law: Sixth Edition*. Haywards Heath, Hart Publishing. 167.

¹⁷ FREEDLAND, Mark – KOUNTOURIS, Nikola (2012): *The Legal Construction of Personal Work Relations*. Oxford, Oxford University Press. 318–319.

¹⁸ ADAMS–FREEDLAND–PRASSL (2015): *i. m.* 11.

¹⁹ Acas (2014): *Give and take? Unravelling the true nature of zero-hours contracts*. Acas Policy Discussion Papers, (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.acas.org.uk/media/pdf/6/n/Acas-Policy-Discussion-Paper-Zero-Hours-May-2014.pdf 2.

²⁰ ADAMS–FREEDLAND–PRASSL (2015): *i. m.* 9.

A fentiek alapján problematikus a nulla órás szerződések betiltására irányuló törvényjavaslat meghatározása, amely a sokszínűség miatt kényszerűen leegyszerűsíti a fenti különbségeket. A végül elvetett javaslat szerint²¹ a nulla órás szerződés nem határoz meg garantált munkaidőt, és az alábbi három sajátosság közül legalább egy jellemzi:

- a) a munkavállalónak akkor is rendelkezésre kell állnia munkavégzésre, amikor nem garantált, hogy szükség lesz a munkájára;
- b) csak egy munkáltatónak dolgozhat;²²
- c) nem ajánlanak fel neki garantált munkaidőt a szerződés kezdetétől számított 12 héten belül.

A nulla órás szerződés kizárólagosságát tiltó, 2015-ben elfogadott törvényi rendelkezés a nulla órás szerződés alábbi meghatározását tartalmazza: munkaszerződés vagy más szerződés, amely szerint

- a) a vállalkozás döntheti el, hogy ténylegesen foglalkoztatja-e a munkavégzőt;
- b) nem biztos, hogy egyáltalán biztosít-e munkát a munkavégzőnek.

Ezzel a definícióval az a probléma, hogy az könnyen kijátszható egy minimális, például havi egy óra fix munkaidő kikötésével.²³

A központi kérdés valójában az, hogy fennáll-e az adott jogviszonyban a felek – munkaviszonyra jellemző – kölcsönös kötelezettsége, azaz a munkavállaló rendelkezésre állási, illetve a munkáltató foglalkoztatási kötelezettsége. Ez az úgynevezett „mutuality of obligations test”, amely az angol jogban és hasonlóképpen a magyar munkajogban is a munkaviszony egyik ismérve. A nulla órás szerződés gyűjtőfogalma tehát a szerződések széles skáláját foglalhatja magában, különösen attól függően, hogy a mutuality of obligations test alapján – a gazdaságilag függő munkavégző (worker) és az önfoglalkoztató (self-employed) helyett – munkavállalónak minősül-e a munkavégző a nulla órás szerződés alapján történő munkavégzés során.

A három munkajogi kategória elhatárolására számos más teszt is kialakult az angol bírói gyakorlatban.²⁴ Ezekről függően a nulla órás szerződés alapján létrejött jogviszonyban a munkavégző lehet munkavállaló, önfoglalkoztató, vagy a közöttük elhelyezhető 'worker'. Ez a minősítés alapvetően befolyásolja a munkavégző munkajogi státuszát, bár a nulla órás

²¹ The House of Commons (2013): *Zero hours Contracts Bill*. 24 June. (elektronikus kiadvány) Elérhető: <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2013-2014/0079/14079.pdf>, Article 1(3).

²² Ez alól kimentheti magát megfelelő gazdasági okkal.

²³ PYPHER, Douglas – MCGUINNESS, Feargal (2017): *Zero-hour contracts*. House of Commons Library, Briefing paper, Number 06553, 13 April 2017. Elérhető: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06553#fullreport>. 19.

²⁴ GYULAVÁRI Tamás (2014): *A szürke állomány. Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán*. Budapest, Pázmány Press. 73–80.

szerződéses munkavállaló munkajogi jogosultságai – a folyamatos, tartós jogviszony hiányában – akkor is rendkívül korlátozottak, ha munkavállalónak minősül.²⁵

Korábban az angol bíróságok több ítéletükben megtagadták a nulla órás szerződés alapján a munkavállalói státuszt a felek kölcsönös – foglalkoztatási és rendelkezésre állási – kötelezettségének hiánya miatt.²⁶ Bár a „mutuality of obligations test” első látásra végzetesnek tűnik a nulla órás szerződések minősítése szempontjából, de a legújabb esetjog jelentősen árnyalja ezt a képet.²⁷ A Cotswolds Developments Construction Ltd v Williams ítélet²⁸ szerint akkor is fennáll a felek kölcsönös kötelezettsége, ha a munkavállaló visszautasíthatja, míg a munkáltató visszatarthatja a munkát. Elegendő ugyanis az, ha fennáll kötelezettség a munkavégzésre, munka biztosítására és ellenérték fizetésére.²⁹ Ezt az eset körülményei alapján lehet eldönteni, és alapjában véve a munkavégzés bizonytalansága (level of precarity) befolyásolja a minősítést.³⁰

Ugyancsak a nulla órás szerződések tekintetében a munkaviszony fennállását megállapító ítélet született a Pulse Healthcare v Carewatch Care Services Ltd & Ors (2012) ügyben.³¹ A kölcsönös kötelezettségek meglétének megállapítása során a bíróság a felek tényleges megállapodására helyezte a hangsúlyt, szemben az írásos megállapodás tartalmával, ezért megállapította a munkaviszony fennállását.³² A legfrissebb esetjog szerint a szerződés tartalma tehát nem meghatározó – a foglalkoztatás tényleges körülményeivel szemben – a jogviszony minősítése során.

A fenti ítéletekből az következik, hogy a munkaviszony fennállását valószínűsíti a nulla órás szerződés alapján létesített jogviszony, ha a munkavégző rendszeresen elfogadja a munkáltató munkavégzésre irányuló felhívását. Ha viszont fennáll a munkaviszony, akkor a munkavállalói jogokat is biztosítani kell, függően persze a munkaviszony időtartamától. Nem áll fenn azonban a felek ilyen kölcsönös foglalkoztatási és rendelkezésre állási

²⁵ ADAMS, Zoe – DEAKIN, Simon (2014b): Institutional Solutions to Precariousness and Inequality in Labour Markets. *British Journal of Industrial Relations*, December 2014. (elektronikus kiadvány) Elérhető: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/bjir.12108>. 798.

²⁶ COLLINS, H. (2000): Employment Rights of Casual Workers. *ILJ*, Vol. 29, No. 1. 73–78; LEIGHTON, Patricia (2002): Problems Continue for Zero-Hours Workers. *ILJ*, Vol. 31, No. 1.

²⁷ ADAMS–FREEDLAND–PRASSL (2015): *i. m.* 15.

²⁸ Cotswolds Developments Construction Ltd v Williams [2006] IRLR 181 (EAT). Elérhető: <https://swarb.co.uk/cotswold-developments-construction-ltd-v-williams-eat-21-dec-2005/>

²⁹ Cotswolds Ltd v Williams “We are concerned that Tribunals generally, and this Tribunal in particular, may, however, have misunderstood something further which characterises the application of ‘mutuality of obligation’ in the sense of the wage/work bargain. That is that it does not deprive an overriding contract of such mutual obligations that the employee has the right to refuse work. Nor does it do so where the employer may exercise a choice to withhold work. The focus must be upon whether or not there is some obligation upon an individual to work, and some obligation upon the other party to provide or pay for it. Stevenson LJ in *Nethermere* put it as ‘an irreducible minimum of obligation.’”

³⁰ ADAMS–FREEDLAND–PRASSL (2015): *i. m.* 16.

³¹ www.employmentcasesupdate.co.uk/site.aspx?i=ed12286

³² Az ítélet utal a Consistent Group Ltd v Kalwak [2007] IRLR 560 ügyben korábban hozott ítéletre. Lásd 58. §. “if the reality of the situation is that no-one seriously expects that a worker will seek to provide a substitute, or refuse the work offered, the fact that the contract expressly provides for these unrealistic possibilities will not alter the true nature of the relationship.”

kötelezettsége, ha nincs előre meghatározott munkarend (working pattern), és a munkavégző szabadon visszautasíthatja a behívást.³³ Összességében kimondható, hogy az eset-jogban alapvető elmozdulás történt a „mutuality of obligations test” értelmezésével kapcsolatban, amely elősegíti a nulla órás szerződések munkaviszonyként történő minősítését.

2. A NULLA ÓRÁS SZERZŐDÉSEK JELENTŐSÉGE AZ ANGOL MUNKAERŐPIACON

A nulla órás szerződések száma, aránya, valamint ennek megfelelően munkaerő-piaci és jogpolitikai szerepe is folyamatosan növekedett az elmúlt évtizedekben, és különösen az utóbbi években az Egyesült Királyság munkaerőpiacán. Ugyanakkor a nulla órás szerződéssel dolgozók valós száma folyamatosan vitatott. Az egyértelmű definíció hiánya és annak általános ismerete hiányában valószínűsíthető, hogy az ilyen szerződéssel dolgozók számát jelentősen alábecsülik a statisztikák.³⁴ Ennek az alábecslésnek két fő oka van: az érintett munkavégzők nem is tudják pontosan megállapítani szerződésük típusát, de nem is nagyon foglalkoztatja őket szerződéses helyzetük munkajogi megítélése.³⁵

Ezt a bizonytalanságot és egyben alulbecslést látszanak alátámasztani a statisztikák, amelyek szerint 2013-ban már a brit munkaerő 4%-a, megint más statisztikák szerint pedig 8%-a dolgozott ilyen szerződéssel. 2013-ban egyes kutatások egymillió főre, a hivatalos statisztika³⁶ négyzseresére, a munkavégzők 3-4%-ára tette a nulla órás szerződéssel dolgozók számát.³⁷ A 2016. évi hivatalos statisztika³⁸ viszont 905 ezer főre, azaz a teljes munkaerő 2,8%-ára becsülte a nulla órás szerződéseket. Más friss kutatás szerint a 2013. évi 1 millióról 2015-re 1,3 millióra nőtt a számuk, míg további 400 ezer fő dolgozott rövid részmunkaidős, maximum heti 8 órás szerződéssel.³⁹ Ha a nulla órás szerződések pontos számában és arányában nem is, de abban mindenképpen megegyeznek a különféle statisztikák és kutatások, hogy a probléma jelentősége az utóbbi években folyamatosan és ugrásszerűen nőtt (lásd az 1. ábrát).

³³ Saha v Viewpoint Field Services Ltd UKEAT/0116/13, idézi: PYPYER–MCGUINNESS (2017): *i. m.* 10–12.

³⁴ ADAMS–FREEDLAND–PRASSL (2015): *i. m.* 10–11.

³⁵ PENNYCOOK–CORY–ALAKESON (2013): *i. m.* 3.

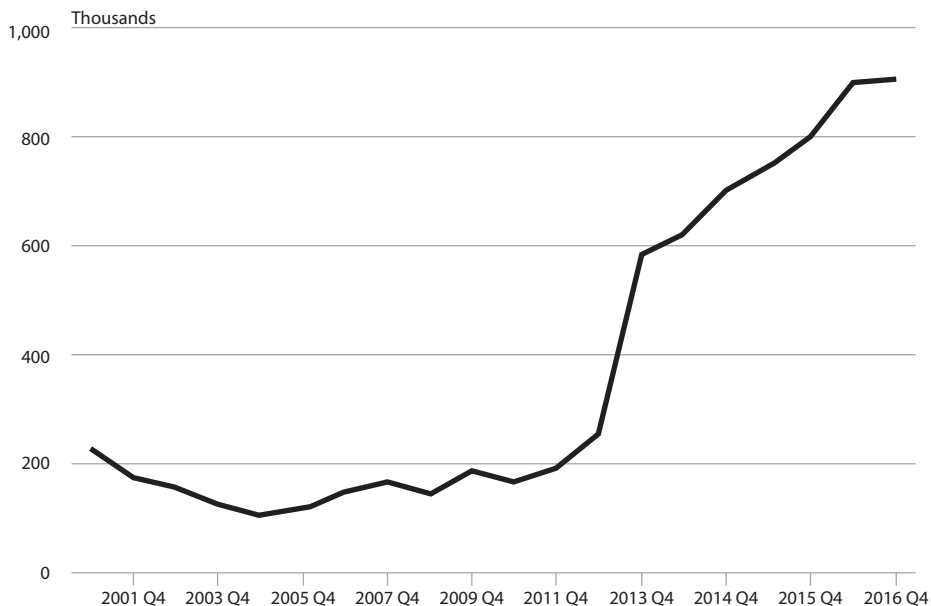
³⁶ AGLIONBY, John (2013): One million UK Workers on Zero Hours Contracts. *Financial Times*, 5 August, Elérhető: www.ft.com/intl/cms/s/0/33526d68-fd9f-11e2-8785-00144feabdc0.html#axzz45Ep8XhFe. 2013-ban az Office of National Statistics (ONS) 200 ezerről 250 ezerre, a munkaerő 0,84%-ára javította az ilyen szerződések számát.

³⁷ AGLIONBY (2013): *i. m.*

³⁸ Office for National Statistics (ONS): People in employment on a zero-hours contract: Mar 2017. Elérhető: www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworkinghours/articles/contractsthatdonotguaranteeaminimumnumberofhours/mar2017

³⁹ CIPD: *Zero-hours and short-hours contracts in the UK: Employer and employee perspectives*. Policy Report, December 2015. Elérhető: www.cipd.co.uk/knowledge/fundamentals/emp-law/terms-conditions/zero-hours-vi-ews-report-2.

Hangsúlyozandó, hogy a 2011 óta tapasztalható ugrásszerű növekedés (1. ábra) ellenére a brit munkaerőpiac kis hányadát teszik ki még ma is a nulla órás szerződések. A legfrissebb adatok szerint mintegy másfél millió ilyen szerződés van, ami a teljes munkaerőpiac 5%-a.⁴⁰ Ez továbbra sem nagy csoport a 33 millió gazdaságilag aktív személy halmazán belül.⁴¹



1. ábra • A nulla órás szerződéssel foglalkoztatottak száma (2001–2016)
(Forrás: Office of National Statistics)

Számarányuk mellett azonban az is lényeges kérdés, hogy mely szektorokban, kik, milyen munkát végeznek általában nulla órás szerződéssel. Mi a közös az alábbi munkáltatókban: McDonald's, JD Wetherspoon, Sports Direct, Tate Galéria és a Buckingham Palota? A válasz: mindegyikük alkalmaz munkavégzőket nulla órás szerződéssel.⁴² Összességében a munkáltatók 8%-ánál van nulla órás szerződés, leggyakrabban az egészségügyben, kórházakban (27% használta) és az oktatásban (35%), vagyis a közszférában (85%-uk itt dolgozik).⁴³ Ugyanakkor a magánszférában a munkáltatók mintegy 17%-a ugyancsak alkalmazza ezt a szerződéstípust, különösen a vendéglátásban (48%). Ezen munkáltatók 54%-a

⁴⁰ PYPÉR–MCGUINNESS (2017): i. m. 5.

⁴¹ Labour market profile – Great Britain. Elérhető: www.nomisweb.co.uk/reports/lmp/por/2092957698/report.aspx (Letöltés dátuma: 2019. 01. 22.)

⁴² ROGERS (2013): i. m. 102.

⁴³ PENNYCOOK–CORY–ALAKESON (2013): i. m. 11.

a saját munkavállalóik egytizedénél kevesebb főt alkalmaz nulla órás szerződéssel.⁴⁴ Megdöbbentő adat, hogy a személyes gondozást végzők 56%-a dolgozik ilyen szerződéssel.

Ha a munkavégzőket nézzük, akkor szembeötlő tény, hogy jellemzően a 16–24 közötti korosztályhoz tartozó fiatalok (37%),⁴⁵ nagyobb részben nők, részmunkaidősök és a munka mellett tanulmányokat folytatnak (18%)⁴⁶, illetve nem brit állampolgárok.⁴⁷ További fontos jellemzőjük, hogy nagyobb eséllyel dolgoznak kisebb (50 fő alatti) munkahelyeken, és rövidebb ideig, hiszen 35%-uk egy évnél rövidebb ideje áll alkalmazásban, szemben a többi munkavállaló 15%-ával.⁴⁸

A fenti jellemzőkből jól látható, hogy ezek a jogviszonyok egyes ágazatokra, munkáltatókra, illetve jól körülírható, erősen szegregált, sérülékeny munkaerő-piaci csoportokra koncentrálnak. Ebből eredően egyes munkáltatókat és munkavállalói csoportokat érint kiemelten a probléma, nem pedig egyenletesen a munkaerőpiac egészét. Azt is hangsúlyozni kell, hogy a nulla órás szerződések elterjedése korántsem (kizárólag) a változó gazdasági környezet mellékterméke, hiszen ugyanabban az ágazatban és jellemzőkkel sok munkáltató tudatosan nem alkalmazza ezt a szerződéstípust, míg más cégek intenzíven (ki)használják azt. Ez a jogviszony sokkal inkább egy különös üzleti modell eszköze.⁴⁹ A nulla órás szerződések alkalmazása tehát korántsem szükségszerű, azt a munkáltatók nagy része (például Marks and Spencer, Pret a Manger, Selfridges) tudatosan nem használja, mert aláássa a munkavállaló lojalitását és elkötelezettségét, ami viszont alacsonyabb termelékenységhez vezet.⁵⁰

3. MI A PROBLÉMA A NULLA ÓRÁS SZERZŐDÉSSEL?

A nulla órás szerződésekkel kapcsolatos érvek és ellenérvek a rugalmasság versus kizsákmányolás ellentétpárjára épülnek. A nulla órás szerződések és különösen az értékelésével kapcsolatos ellentétpár jelenleg az angol munkajogi szakirodalom egyik slágertémájának tekinthető. Ennek a szakmai vitának a bemutatását érdemes a nulla órás szerződések mellett szóló érvekkel kezdeni, hiszen ez a lényegesen egyszerűbb kérdés.

Pártolói szerint a nulla órás szerződés a foglalkoztatás rugalmassága révén segít csökkenteni a munkanélküliséget, mivel olyanok jutnak ez által legálisan munkához, akik amúgy nem dolgoznának. Továbbá azt is mellette szokták érvként felhozni, hogy a felmérések

⁴⁴ AGLIONBY (2013): *i. m.*

⁴⁵ Acas 2014, 2, 4.

⁴⁶ ONS 2017.

⁴⁷ PENNYCOOK–CORY–ALAKESON (2013): *i. m.* 10. A nulla órás szerződéssel foglalkoztatók 48%-a alkalmaz nem brit polgárt, míg ez a többi munkáltatónál csak 25%.

⁴⁸ PENNYCOOK–CORY–ALAKESON (2013): *i. m.* 4.

⁴⁹ PENNYCOOK–CORY–ALAKESON (2013): *i. m.* 11.

⁵⁰ PICKAVANCE, Norman (2014): *Zeroed Out: The place of zero-hours contracts in a fair and productive economy.* (elektronikus kiadvány) Elérhető: http://web.archive.org/web/20140501103936/http://www.yourbritain.org.uk/uploads/editor/files/ZHCs_report_final_FINAL_240414.pdf. 1–2, 12–13.

szerint a nulla órás szerződéssel dolgozók ugyanolyan elégedettek a munkájukkal, mint bármely más munkavállaló.⁵¹ Az érvelés lényege tehát az, hogy ezzel a szerződéstípussal olyan munkahelyeket teremtenek nagy számban, amelyek a munkavállalónak és a munkáltatónak egyaránt megfelelnek.

A problémák listája lényegesen hosszabb, amelyek ismertetését a kormányzati állásponttal kezdem. A brit kormány 2013-ban született konzultációs vitairata a nulla órás szerződésekkel kapcsolatban – a jövedelem bizonytalansága és a felek közötti egyensúlytalanság mellett – kiemelte a kizárólagosságot (másnak történő munkavégzés kizárását) és az átláthatóság (megfelelő tájékoztatás) hiányát.⁵² A nulla órások negyede számolt be arról, hogy egyáltalán nem vagy csak néha dolgozhat más munkáltatónak.⁵³ A szerződés kizárólagossága azonban nem valós probléma, mivel az ilyen kikötés ki nem kényszeríthető és a munkáltatók sem szoktak bírósághoz fordulni ilyen kérelemmel.⁵⁴

Ennek ellenére a konzultáció eredményeként 2015-ben megtiltották a kizárólagosság kikötését, valamint a munkáltató engedélyéhez kötött munkaviszony létesítésének előírását.⁵⁵ A munkáltató valószínűleg nem hívja többé munkavégzésre a munkavégzőt, ha hivatkozik erre a törvényi tilalomra. Éppen ezért a munkáltatói retorzió elkerülését szolgálta az a módosítás,⁵⁶ amely szerint jogellenes a nulla órás munkavállaló munkaviszonyának megszüntetése a kizárólagosság megszegése miatt, illetve a „worker” sem szenvedhet semminemű hátrányt ezzel összefüggésben.⁵⁷

A megfelelő tájékoztatás és tájékozottság hiánya valóban sokszor okoz gondot, amit kutatások is alátámasztanak. A munkavégző sokszor mindaddig nem is tudja, hogy milyen szerződése van, illetve mi következik abból, amíg a rendszeres munkavégzés el nem kezd ritkulni, a munkaórák száma pedig radikálisan csökkenni.⁵⁸

Ugyanakkor a minimális munkaidő nélküli munkavégzési formákkal (no minimum-hours work arrangements) az a valódi probléma, hogy az alkalmi munkavégzés legkülönbözőbb módjait fedi le, sokszor valódi szerződéses megállapodás nélkül is. Így ezeket végletes bizonytalanság és kiszolgáltatottság jellemzi, mivel áthárítják a munkavégzéssel kapcsolatos valamennyi kockázatot a munkavégzőre. Holott a munkajognak talán legfontosabb funkciója pontosan ezeknek a kockázatoknak a munkavállaló és a munkáltató közötti kiegyensúlyozott, méltányos megosztása.⁵⁹

⁵¹ Acas 2014, 2–3.

⁵² Department for Business, Innovation and Skills (2013): *Consultation. Zero hours employment contracts.* (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/267634/bis-13-1275-zero-hours-employment-contracts-FINAL.pdf 5.

⁵³ PICKAVANCE (2014): *i. m.* 9.

⁵⁴ ADAMS–DEAKIN (2014a): *i. m.*

⁵⁵ Employment Rights Act, 1996, Section 27(2), inserted by Small Business, Enterprise and Employment Act 2015, Section 153.

⁵⁶ 2015 No. 2021 Terms And Conditions Of Employment, The Exclusivity Terms in Zero Hours Contracts (Redress) Regulations 2015. Elérhető: www.legislation.gov.uk/uksi/2015/2021/introduction/made

⁵⁷ PYPER–MCGUINNESS (2017): *i. m.* 19–20.

⁵⁸ Acas 2014, 6–7.

⁵⁹ ADAMS–FREEDLAND–PRASSL (2015): *i. m.* 22–23.

Adams és Deakin⁶⁰ azt emelik ki ebben a tekintetben, hogy a nulla órás szerződéseket sikeres cégek és a közszféra munkáltatói közül sokan arra használják, hogy leszorítsák a béreket és lerontsák a munkafeltételeket. Sőt, talán pont ez jelenti számukra a nulla órás szerződés értelmét és vonzerejét. A munkavégzőnek nem lesz fix jövedelme, a rendelkezésre állásért és a munka reményében a munkáltatóhoz utazásért nem kap ellenértéket. Itt lényegében a munkajogi szabályozás hiányosságait használják ki, amelyek szakpolitikai döntések eredményei, éppen ezért ezek a döntések meg is változtathatók.

A legfőbb problémát tehát az alacsony bér, a rossz munkafeltételek, a foglalkoztatás és a jövedelem bizonytalansága jelenti. A nulla órás szerződéssel foglalkoztatottak átlagos órábérére 9£, szemben a más munkaszerződéssel dolgozók 15£ órábérével (átlagosan heti 236£ a 482£-tal szemben⁶¹), de az előbbieket csak heti 21⁶², más kutatások szerint 23,9⁶³ órát dolgoznak átlagosan. Ha az azonos munkákat vetik össze, akkor kimutatható egy 6,6%-os bérkülönbség, ami kizárólag a rossz jogviszonynak betudható bérhátrány (precarious pay penalty). A Taylor-jelentés ennek orvoslására azt javasolta a kormánynak, hogy magasabb minimálbér járjon, ha nincs minimális óraszám meghatározva a jogviszonyban.⁶⁴ Ez egy valós problémát próbál kezelni, mivel a nulla órások 57%-a hónapról hónapra anyagi nehézségekkel küzd.⁶⁵

Ez az alacsony óraszám és az ezzel együtt tapasztalható alacsony bér legalább részben magyarázhatja a brit munkaerőpiacnak azt a képességét, hogy a magas foglalkoztatási szintet képes kombinálni az alacsony bérnyomással az utóbbi években.⁶⁶ Az is beszédes adat, hogy minden harmadik⁶⁷ nulla órás szerződéssel rendelkező munkavállaló valójában magasabb heti óraszámban szeretne dolgozni⁶⁸, és 18%-uk aktívan keres további munkát⁶⁹, nyilván mert nem elegendő az ebből származó jövedelme. A munkavégzők egy része számára tehát valódi alternatíva a nulla órás szerződés, de egy jelentős részüknek kényszer és csapda is egyben. Ráadásul a munkajog kollektív dimenziója is szinte hiányzik az ilyen jogviszonyban. Bérüket és munkafeltételeiket kevésbé szabályozza kollektív megállapodás, és alig van közöttük szakszervezeti tag.⁷⁰

A nulla órás szerződés fontos hátránya még a munkavégző szempontjából a tervezhetőség – sokszor teljes – hiánya. A munkavégzők fele előzetesen egyáltalán nem, vagy csak a munkakezdéskor kap értesítést a munkaidő-beosztásról. Ha mégis közlik vele

⁶⁰ ADAMS–DEAKIN (2014a): *i. m.*

⁶¹ PENNYCOOK–CORY–ALAKESON (2013): *i. m.* 9.

⁶² Acas 2014, 4; PENNYCOOK–CORY–ALAKESON (2013): *i. m.* 3.

⁶³ CIPD 2015, 5.

⁶⁴ PYPER–MCGUINNESS (2017): *i. m.* 9., 24–25.

⁶⁵ PICKAVANCE (2014): *i. m.* 10.

⁶⁶ PENNYCOOK–CORY–ALAKESON (2013): *i. m.* 3.

⁶⁷ Más kutatás szerint 25%-uk szeretne több órát dolgozni. BRINKLEY, Ian (2013): *Flexibility or insecurity? Exploring the rise in zero hours contracts*. London, The Work Foundation. (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.bl.uk/collection-items/flexibility-or-insecurity-exploring-the-rise-in-zero-hours-contracts

⁶⁸ ONS 2017.

⁶⁹ BRINKLEY (2013): *i. m.* 3.

⁷⁰ PENNYCOOK–CORY–ALAKESON (2013): *i. m.* 12.

a munkaidő-beosztást, akkor a tájékoztatást nagyrészt a munkakezdéstől számított 12 órán vagy 24 órán belül kapja meg. A munkaidő-beosztást és az arról szóló értesítést ráadásul a munkáltatók jelentős része egyáltalán nem is szabályozza.⁷¹ Kutatások kimutatták az ilyen típusú kiszolgáltatottság magas egészségi kockázatát. Minél kisebb ráhatása van a munkavégzőnek a munkájára, annál nagyobb a stressz, és az ebből eredő megbetegedések, így például a szívinfarktus és a rák kockázata.⁷² A nulla órás szerződések esetében a munkavégzőnek általában semmilyen befolyása nincs arra, hogy mikor és mennyit dolgozik, így az ebből eredő egészségi kockázatok jelentősek.

Könnyen arra a következtetésre juthatnánk, hogy a nulla órás szerződés az alkalmi munkavégzés, lényegében a részmunkaidő egyik elterjedt formája. Ugyanakkor az Acas jelentése vitatja azt, hogy a nulla órás szerződéseknél minden esetben alkalmi munkavégzésről volna szó. Számos esetben a munkavégzés kifejezetten rendszeres, állandó, mint például az idősek és fogyatékosokkal élők gondozását végzők esetében.⁷³ A nulla órás szerződés valóban nagyon hasonlít az alacsony munkaórás részmunkaidőre (small-hours contract), de lényeges különbség, hogy az utóbbi legalább egy minimális óraszámot és az ezzel együtt járó bért, tehát egy minimális jövedelmi biztonságot garantál.⁷⁴ Az sem kizárt, hogy a munkavállaló teljes munkaidőben dolgozzon, tehát a részmunkaidős korlátozás sem indokolt. Előfordulhat ugyanis, hogy a munkáltató heti 40 órában hívja be munkavégzésre a munkavállalót.

A nulla órás szerződések térhódításának több oka van. Az egyik, a munkavállaló oldalán felmerülő ok az, hogy az érintett személyeknek a szociális háló gyengesége miatt nem igazán van más választása, mint elfogadni az ilyen rossz minőségű, védettségű jogviszonyt is. A brit munkanélküli ellátórendszer biztosítja ugyanis munkanélküliség esetén a fejlett világban az egyik legalacsonyabb színvonalú jövedelempótlást. Ráadásul a munkavállaló elveszti a munkanélküli ellátásra való jogosultságot, ha visszautasítja a nulla órás szerződéses ajánlatot. Ezt a hatást pedig láthatóan fokozza a gazdasági válsághelyzet, amikor jelentős a munkaerő túlkínálata, és hullámzó, de leginkább visszaeső a munkáltató termékei iránti kereslet.⁷⁵

A nulla órás szerződések vonzereje a munkáltató szempontjából abban rejlik, hogy a munkavégzőnek nagyon korlátozottak a jogai, ebből eredően jelentős munkaerő-költséget takaríthat meg. Bár többségük munkavállaló (64%), addig kisebb részük gazdaságilag függő „worker” (18%), illetve önfoglalkoztató.⁷⁶ Ugyanakkor a folyamatos, tartós foglalkoztatás hiánya miatt lényegében a munkavállalónak minősülők is ki vannak zárva az alapvető munkavállalói jogok élvezetéből. Például a munkaviszony jogellenes megszüntetésével

⁷¹ PICKAVANCE (2014): *i. m.* 8.

⁷² MARMOT, Michael (2010): *Fair Society, Healthy Lives: The Marmot Review.* (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.instituteofhealthequity.org/resources-reports/fair-society-healthy-lives-the-marmot-review/fair-society-healthy-lives-full-report-pdf.pdf 114.

⁷³ Acas 2014, 3–4.

⁷⁴ PENNYCOOK–CORY–ALAKESON (2013): *i. m.* 6.

⁷⁵ ADAMS–DEAKIN (2014a): *i. m.*

⁷⁶ PICKAVANCE (2014): *i. m.* 10.

szembeni védelem csak két év munkaviszony után illeti meg a munkavállalót.⁷⁷ A munkáltatók ráadásul színlelt szerződéssel tudatosan, részben vagy egészben ki is vonhatják a munkavégzőt a munkajog hatálya alól. Továbbá a munkavállalók 2013 óta lényegesen magasabb eljárási költségeket viselnek a munkajogi perekben⁷⁸, ezért kevésbé peresítenek ilyen típusú igényeket.⁷⁹

A nulla órás jogviszonytípusból önmagában következik a foglalkoztatási kötelezettség végletes fellazulása, lényegében kiiktatása, hiszen csak akkor kell foglalkoztatni és fizetni ezeket a munkavállalókat, ha éppen aznap szükség van a munkájukra. Ezzel élve a munkáltatók szinte teljes rugalmasságot élveznek, hiszen a bérköltség lefaragásával reagálhatnak a változó keresletre. Ha kisebb a kereslet a munkáltató termékére, akkor a rendelkezésre álló munkaerőt csak akkor fizeti, amikor éppen van kereslet és bevétel. A nulla órás szerződés esetében a munkavégzés minden elemében végletesen alkalmazkodik a fogyasztói igényekhez, és ennek összes következménye a munkavégzőt terheli.⁸⁰ Ezzel lényegében át-hárítja a munkavállalóra a kereslet ingadozásából eredő üzleti kockázatot. Ez akkor működik igazán, amikor jelentős munkaerő-túlkínálat van, ezért a munkáltató – valós alternatíva hiányában – könnyedén talál ilyen szerződésre munkavállalókat.

További előny a munkáltató számára, hogy megspórolhatja – a nulla órás munkavégző visszahívásával – a foglalkoztatás megszüntetésének és újrakezdésének költségeit (például képzés, betanítás). Mindezek miatt a nulla órás szerződések alkalmazása különösen gazdasági válság idején kedvező munkajogi lehetőség, lásd például a fentiekben ismertetett brit statisztikák fényében a 2009-es gazdasági válságot. Ugyanakkor az ilyen szerződések ellen szóló érv a munkavállaló gyenge elkötelezettsége és lojalitása. Éppen ezért csak ott célszerű alkalmazni, ahol nem pusztán a költségcsökkentés, hanem valós gazdasági igény indokolja azt.

Az is felmerült a szakirodalomban, hogy a nulla órás szerződés a munkaerő-kölcsönzéstől csábítja el a munkáltatókat, mivel az egyenlő bér uniós elvének alkalmazása miatt a kölcsönzés már kevésbé vonzó. Ezzel szemben a rugalmas, így bizonytalan (vulnerable) foglalkoztatás némileg növekszik a legutóbbi válság óta, így a nulla órás szerződés valószínűsíthetően nem a munkaerő-kölcsönzésből vonja el a munkavállalókat, hiszen a kölcsönzött munkavállalók száma is csúcspontot ért.⁸¹ Túlzás volna azonban a nulla órás szerződések és általánosságban a „non-standard” foglalkoztatás kapcsán drámai változásról, a brit munkaerőpiac fundamentális átalakulásáról beszélni.⁸² Az alacsony szakértelemmel és bérrel jellemezhető állások számai növekedésének azonban fontos része a nulla órás szerződések terjedése.⁸³ A nulla órás szerződés ezeknek a folyamatoknak a brit

⁷⁷ PYPHER–MCGUINNESS (2017): *i. m.* 12.

⁷⁸ ADAMS–PRASSL (2017): *i. m.*

⁷⁹ PENNYCOOK–CORY–ALAKESON (2013): *i. m.* 14.

⁸⁰ ALBIN, Einat (2013): The case of Quashie: Between the Legalisation of sex Work and the Precariousness of Personal service Work. *ILJ*, Vol. 42, No. 2. 186.

⁸¹ BRINKLEY (2013): *i. m.* 3., 25–26.

⁸² PENNYCOOK–CORY–ALAKESON (2013): *i. m.* 13., 15.

⁸³ PICKAVANCE (2014): *i. m.* 1.

szimbólumává vált, amely az állásbiztonság csökkenésével, a munkavégzés alkalmivá válásával és a kizsákmányoló gyakorlatok terjedésével jellemezhető.⁸⁴

A nulla órás szerződés fentiekben leírt munkaerő-piaci és munkáltatói előnyei tehát nagy társadalmi árat követelnek, mivel felerősítik a munkavállaló kiszolgáltatottságát. Dogmatikai szempontból nézve ugyanis felborul a munkáltató foglalkoztatási és a munkavállaló rendelkezésre állási kötelezettsége közötti hagyományos egyensúly. Ez viszont felerősíti, és szinte korlátlanra teszi a munkavállaló alárendeltségét, kiszolgáltatottságát a jogviszonyban, ami lényegét tekintve valóban munkaviszony.

Így a munkajog legfontosabb eleme esik ki, nevezetesen az állásbiztonság (megszüntetéssel szembeni védelem) és a jövedelmi biztonság (kiszámítható bérhez való jog). A munkáltató ugyanis minden költségtől mentesen megszüntetheti a munkaviszonyt, ha többet nem hívja be a munkavállalót munkát végezni, azaz „lenullázza” a munkavégzést (zeroed-down). A tapasztalatok azt is mutatják, hogy ha a munkáltató használja a lenullázást, mint menedzsment-eszközt, akkor az adott munkahelyen a munkavállalók kisebb eséllyel tesznek panaszt, vagy indítanak pert. Összességében nehéz tervezni a család megélhetését és beruházásait (például lakhatás), ha a jogviszony bármikor véget érhet, ráadásul tartama alatt is kiszámíthatatlan az abból várható, amúgy is alacsony bér.⁸⁵

A megszüntetéssel szembeni védelem teljes hiánya a munkavállaló végzetes kiszolgáltatottságához vezet, hiszen bármilyen okból, akár büntetésként, akár a behívás egyszerű visszautasítása miatt lenullázható a jogviszonya és ezzel együtt a jövedelme. A tapasztalatok szerint a nulla órások kétharmada érzi úgy, hogy nem utasíthatja vissza a munkáltató munkavégzésre irányuló felhívását, és ötöde kapott már büntetést munkáltatójától a munka visszautasítása miatt. A munkavállaló tehát anélkül áll szinte folyamatosan a munkáltató rendelkezésére, hogy kiszámítható, megfelelő jövedelemre szerezne jogot ez által. A gyakorlatban a munkáltatók harmada várja el, hogy a nulla órás munkavégző állandóan rendelkezésre álljon munkavégzésre.⁸⁶

A kormányzati konzultációra válaszként számos értékes szakértői javaslat született, mint például a költségek megtérítése és a munkaidő díjazása a munka késői munkáltatói lemondása esetén, rendszeres munkavégzésnél a szerződés kötelező írásba foglalása,⁸⁷ a készenlét szabályozása és kötelező díjazása, minimális munkaidő meghatározása egy adott szerződéses idő elteltével. Ezek a módosítások megoldának néhány problémát, de újakat is teremtenek, mivel a nulla órás szerződés normál szerződéstípussá válásával létrejön egy új, alsórendű foglalkoztatotti státusz, így erodálva a munkajog hatályát. Adams és Deakin e helyett azt javasolja, hogy az első pillanattól illeszen meg minden munkavégzőt egy minimális munkaidőhöz és ezzel együtt annak díjazásához való jog.⁸⁸ A Taylor-jelentésben sze-

⁸⁴ BRINKLEY (2013): *i. m.* 3.

⁸⁵ PENNYCOOK-CORY-ALAKESON (2013): *i. m.* 4., 18.

⁸⁶ PICKAVANCE (2014): *i. m.* 9.

⁸⁷ Acas 2014, 5.

⁸⁸ ADAMS-DEAKIN (2014a): *i. m.*

repló javaslat szerint a nulla órás szerződéses munkavégző 12 hónap munka után kérhetné minimális fix óraszám meghatározását a szerződésben.⁸⁹

A Munkáspárt – 2013-tól kezdődő kampányát követően – javaslatot tett⁹⁰ a nulla órás szerződések betiltására, de azt vita után levették a napirendről.⁹¹ A teljes tilalmat a szakirodalom egyöntetűen ellenzi, mivel az ilyen szerződéseknek helye lehet – megfelelő garanciákkal ellátva – a munkaerőpiacon, ha önkéntesen választja azt mindkét fél, és a munkáltató jogos gazdasági érdeke azt valóban indokolja.⁹² Az ilyen szerződések betiltásával a nulla órák közül valószínűleg sokan végleg kiszorulnának a munkaerőpiacról.⁹³

Nem lehet azt állítani, hogy minden nulla órás szerződés eredendően rossz volna. Egyes munkavállalók számára ez valódi alternatívát és értékes rugalmasságot kínál, mivel visszautasíthatják a munkát, más munkáltatónál is dolgozhatnak, és nekik tetsző egyensúlyt teremthetnek a munka, a családi élet és a pihenés időszakai között. Annak jó ez igazán, akinek nincs égető szüksége fix jövedelemre a megélhetéshez vagy családja eltartásához, így fontosabb számára a rugalmasság, mint a fix, kiszámítható munkabér.⁹⁴ A szabályozásnak tehát valóban nem a betiltással kellene reagálnia a problémákra, hanem a fenti kockázatok és mellékhatások megfelelő kezelésével.

4. NULLA ÓRÁS SZERZŐDÉS AZ ANGOL JOGBAN: KOCKÁZATOK ÉS MELLÉKHATÁSOK

Az Egyesült Királyság kiváló példa arra, hogy milyen előnyei és hátrányai vannak annak, ha széles körben alkalmazzák a fix munkaidő nélküli, a munkáltató behívásán alapuló szerződést. A nulla órásnak nevezett szerződéstípus már a 70-es évek óta jelen van a brit munkaerőpiacon, de az a 2009-es gazdasági válság után váltott léptéket, és jelent meg érzékelhető arányban a gazdaságban. Ezzel fel is keltette a politika és a szakirodalom érdeklődését, amely magyar szemmel elképzelhetetlen számú és elmélyültségű kutatással tárta fel ennek a jogviszonynak a következményeit, problémáit és kezelésének kívánatos módjait.

A szakirodalomból kitűnik, hogy a nulla órás szerződések szabályozatlansága teret engedett a munkáltatók visszaéléseinek és kizsákmányoló gyakorlatának. Még ha – az esetjog fejlődésének köszönhetően – munkavállalónak minősülnek is, akkor is elvesznek alapvető munkavállalói és társadalombiztosítási jogoktól. Az alapvető dogmatikai probléma azonban az, hogy megszűnik a munkáltató foglalkoztatási kötelezettsége,

⁸⁹ TAYLOR, M. (2017): *Good work: the Taylor review of modern working practices*. Department for Business, Energy & Industrial Strategy. Elérhető: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/627671/good-work-taylor-review-modern-working-practices-rg.pdf, 48.

⁹⁰ The House of Commons (2013): *Zero hours Contracts Bill*. 24 June. Elérhető: <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2013-2014/0079/14079.pdf>, Article 1(1).

⁹¹ PYPHER–MCGUINNESS (2017): *i. m.* 22–23.

⁹² Acas 2014, 5.

⁹³ CIPD 2015, 7.

⁹⁴ PENNYCOOK–CORY–ALAKESON (2013): *i. m.* 6.

miközben szinte korlátlanra válik a munkavállaló rendelkezésre állási kötelezettsége. Ez egy amúgy is kiszolgáltatott munkavégző réteget érint fokozottan, amelynek a nulla órás jogviszonyban alacsonyabb a bére, rosszabbak a munkafeltételei, így nagyobbak az egészségi kockázatai is.

Hiba volna azonban azt hinni, hogy ez a konstrukció mindenkinek rossz, ezért be kellene tiltani. A munkáltatók számára eszközt ad a kereslet változásaihoz való alkalmazkodáshoz, így azok jelentős költséget takaríthatnak meg, ami az európai gazdaságokban ma különösen fontos szempont a globális verseny miatt. A másik oldalon pedig munkához juttat egy olyan réteget, amely egyébként nem dolgozna, bár kiegészítő jövedelem forrásként lehet igazán kedvező. Az angol szerzők véleménye szerint a problémák jól azonosíthatók, így azok kezelésével vissza lehetne billenteni némileg a munkáltató és a munkavállaló közötti, látványosan felborult egyensúlyt.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ADAMS, Zoe – DEAKIN, Simon (2014a): *Work Is Intermittent But Capital is Not: What To Do About Zero Hours Contracts*. IER Blog, 1 May 2014. (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.ier.org.uk/blog/work-intermittent-capital-not-whatdo-about-zero-hours-contracts
2. ADAMS, Zoe – DEAKIN, Simon (2014b): Institutional Solutions to Precariousness and Inequality in Labour Markets. *British Journal of Industrial Relations*, December 2014. (elektronikus kiadvány) Elérhető: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/bjir.12108>
3. ADAMS, Abi – FREEDLAND, Mark – PRASSL, Jeremias (2015): The Zero-Hours Contract: Regulating Casual Work or Legitimising Precarity? *ELLN Working Paper*, No 5. (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.labourlawresearch.net/papers/zero-hours-contract-regulating-casual-work-or-legitimising-precarity
4. AGLIONBY, John (2013): One million UK Workers on Zero Hours Contracts. *Financial Times*, 5 August. Elérhető: www.ft.com/intl/cms/s/0/33526d68-fd9f-11e2-8785-00144feabdc0.html#axzz45Ep8XhFe
5. ALBIN, Einat (2013): The case of Quashie: Between the Legalisation of sex Work and the Precariousness of Personal service Work. *ILJ*, Vol. 42, No. 2.
6. BRINKLEY, Ian (2013): *Flexibility or insecurity? Exploring the rise in zero hours contracts*. London, The Work Foundation. (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.bl.uk/collection-items/flexibility-or-insecurity-exploring-the-rise-in-zero-hours-contracts
7. DEAKIN, Simon – MORRIS, Gillian (2012): *Labour Law: Sixth Edition*. Haywards Heath, Hart Publishing.
8. DICKENS, Linda (1997): Exploring the Atypical: Zero Hours Contracts. *ILJ*, Vol. 26, No. 3. 262–264.
9. FREEDLAND, Mark – KOUNTOURIS, Nikola (2012): *The Legal Construction of Personal Work Relations*. Oxford, Oxford University Press.
10. GYULAVÁRI Tamás (2014): *A szürke állomány. Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán*. Budapest, Pázmány Press.
11. LEIGHTON, Patricia (2002): Problems Continue for Zero-Hours Workers. *ILJ*, Vol. 31, No. 1.
12. MARMOT, Michael (2010): *Fair Society, Healthy Lives: The Marmot Review*. (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.instituteofhealthequity.org/resources-reports/fair-society-healthy-lives-the-marmot-review/fair-society-healthy-lives-full-report-pdf.pdf
13. PENNYCOOK, Matthew – CORY, Giselle – ALAKESON, Vidhya. (2013): *A Matter of Time: The rise of zero-hours contracts*. London, Resolution Foundation. Elérhető: www.resolutionfoundation.org/wp-content/uploads/2014/08/A_Matter_of_Time_-_The_rise_of_zero-hours_contracts_final_1.pdf

14. PICKAVANCE, Norman (2014): *Zeroed Out: The place of zero-hours contracts in a fair and productive economy*. (elektronikus kiadvány) Elérhető: http://web.archive.org/web/20140501103936/http://www.yourbritain.org.uk/uploads/editor/files/ZHCs_report_final_FINAL_240414.pdf
15. PYPper, Douglas – MCGUINNESS, Feargal (2017): *Zero-hour contracts*. House of Commons Library, Briefing paper, Number 06553, 13 April 2017. Elérhető: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06553#fullreport>
16. ROGERS, E. (2013): Are the days of the zero hours contract numbered? *Tolley's Employment Law Newsletter*, Vol 18, No 11. September. 102–103. Elérhető: www.doyleclayton.co.uk/resources/insights/are-the-days-of-the-zero-hours-contract-numbered-as-published-in-tolley-s-employment-law-newsletter/
17. TAYLOR, Matthew (2017): *Good work: the Taylor review of modern working practices*. Department for Business, Energy & Industrial Strategy. Elérhető: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/627671/good-work-taylor-review-modern-working-practices-rg.pdf

Egyéb források

1. Acas (2014). *Give and take? Unravelling the true nature of zero-hours contracts*. Acas Policy Discussion Papers. (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.acas.org.uk/media/pdf/6/n/Acas-Policy-Discussion-Paper-Zero-Hours-May-2014.pdf
2. Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD). *Zero-hours and short-hours contracts in the UK: Employer and employee perspectives*. Policy Report, December 2015. Elérhető: www.cipd.co.uk/knowledge/fundamentals/emp-law/terms-conditions/zero-hours-views-report
3. Department for Business, Innovation and Skills (2013). *Consultation. Zero hours employment contracts*. (elektronikus kiadvány) Elérhető: www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/267634/bis-13-1275-zero-hours-employment-contracts-FINAL.pdf
4. Office for National Statistics (ONS): *People in employment on a zero-hours contract: Mar 2017*. Elérhető: www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworkinghours/articles/contractsthatdonotguaranteeaminimumnumberofhours/mar2017

Jogi források

1. The House of Commons (2013): *Zero hours Contracts Bill*. 24 June. (elektronikus kiadvány) Elérhető: <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2013-2014/0079/14079.pdf>, Article 1(3).
2. *The National Minimum Wage Regulations 1999*. Elérhető: www.legislation.gov.uk/uksi/1999/584/contents/made.
3. *The Working Time Regulations 1998*. Elérhető: www.legislation.gov.uk/uksi/1998/1833/contents/made.

Dr. Gyulavári Tamás a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Munkajogi Tanszékén tanszékvezető egyetemi tanár. Kutatási területe a magyar és európai munkajog, illetve diszkriminációs jog. Számos munkajogi szakkönyv szerzője és szerkesztője, valamint magyar és idegen nyelvű szakcikk alkotója. Többek között nevéhez fűződik a számos egyetem által használt Munkajog című tankönyv, amely immáron 4 átdolgozott kiadást élt meg. Széles körű nemzetközi kapcsolatai kiterjednek nemzetközi kutatási programokra, külföldi egyetemeken előadások és kurzusok tartására, valamint az ILO és az Európai Bizottság megbízásából végzett szakértői tevékenységre. Alapító szerkesztője a Hungarian Labour Law E-Journal és a Magyar Munkajog E-Folyóiratnak. Kutatási és oktatási tevékenysége mellett három évig dolgozott a Kúria munkajogi szakágának főtanácsnokaként, illetve tíz éve dolgozik munkajogi tanácsadóként ügyvédi irodák megbízásából.

Nagy Janka Teodóra

JOGÁSZOK SZEREPVÁLLALÁSA A KALOTASZEGI JOGI NÉPRAJZI KUTATÁSOKBAN ÉS AZ ERDÉLYI JOGI NÉPHAGYOMÁNYGYŰJTÉSBN (1939–1948)

The Contribution of Lawyers to Legal Folk Life Research in Kalotaszeg and Collection of Transylvanian Legal Customs between 1939 and 1948

Dr. habil. Nagy Janka Teodóra, PhD, tanszékvezető egyetemi tanár, általános- és tudományos dékánhelyettes, Pécsi Tudományegyetem Kultúratudományi, Pedagógusképző és Vidékfejlesztési Kar, janka@kpvk.pte.hu

A jogtudomány, a jogtörténet szempontjából érdeklődésre tarthat számot a magyar magánjogi kodifikáció folyamatához köthető, 1939–1948 között jogászok részvételével megvalósult, a népi joggyakorlat megismerését célul tűző jogszokásgyűjtés.

Tanulmányunkban egy rövid nemzetközi és magyar kutatástörténeti áttekintést követően a kalotaszegi jogi népeletkutatás és az erdélyi jogszokásgyűjtés eredményeit kívánjuk összefoglalni. Célunk, hogy a közelmúltban feltárt új levéltári források és a szegedi Bónis György szeminárium dokumentumai tükrében ismertessük a különböző hivatásrendeket képviselő jogászoknak a kalotaszegi jogi népeletkutatásban és az erdélyi jogszokásgyűjtésben való szerepvállalását. Külön is hangsúlyozni kívánjuk Bónis György és Tárkány Szücs Ernő a későbbiekben a magyar jogtörténetben is hasznosuló eredményeit.

KULCSSZAVAK:

Friedrich Karl von Savigny, Vlagyimir Kovalevszkij, európai jogszokáskutatás, magyar magánjogi kodifikáció, Bónis György, Tárkány Szücs Ernő

The collection of legal customs with the participation of lawyers between 1939 and 1948, closely related to the process of the Hungarian private law codification, might prove to be an interesting source for the legal sciences and the history of law. The research on legal folk life has strong bonds with the territories of Transylvania. These researches resulted in significant scientific publications and served as important sources for further research. The collected material was also an important step in the discovery of archaic traditions.

In our study, after reviewing the international and Hungarian history of research, we wish to reassess some details of Transylvanian legal folk life described between 1939 and 1948 in light of the achievements of related research.

The present study examines the contribution of lawyers to legal ethnographical research in the Kalotaszeg area and to the collection of legal customs in Transylvania. We also wish to emphasize the achievements made by György Bónis and Ernő Tárkány Szücs connected to this topic and territory that have been partly preserved in the news.

KEYWORDS:

Friedrich Karl von Savigny, Vlagyimir Kovalevszkij, European folk law, history of law, process of law codification, György Bónis, Ernő Tárkány Szücs

1.

A jogi néprajzi kutatások kezdetei Európában egyrészt a történeti-jogi szemlélet megjelenéséhez, másrészt a kormányzás és a kodifikáció pragmatikus követelményeihez kötődtek. Az elméleti kiindulópont a 19. század elején *Friedrich Karl von Savigny* által megfogalmazott történeti-jogi szemlélet megjelenése volt, amely a jogi néprajzot a német területeken gyökereiben és művelésében lényegében napjainkig a jogtörténethez köti. A német jogtörténeti iskola legjelesebb képviselői munkáikban kiemelkedő fontosságot tulajdonítottak a népi kultúra minden megnyilvánulásában jelenlévő (például a népmesékben, a közmondásokban, az énekekben) és a szokásjog körében elhelyezett *népi jognak*. Ennek szellemében gyűjtötte össze *Jacob és Wilhelm Grimm* a „jogi régiségeket”, s vállalkozott a jogi néprajzot az összehasonlító jogtudomány részének tekintő *Josef Kohler* az európai népek jogi szokásainak összehasonlítására, a párhuzamok feltárására.¹

Az európai jogi néprajzi kutatások kezdetén inkább a különbséget hangsúlyozták a német kutatást jellemző, alapvetően elméletiként meghatározott, Savigny (1779–1861), a Grimm-testvérek, Kohler – de az idesorolható angol Sumner Maine (1822–1888) – nevével fémjelzett történeti-jogi szemlélet továbbá az orosz birodalmi kormányzás, a kodifikáció pragmatikus követelményeihez köthető jogszokásgyűjtések tekintetében.² Azt, hogy a történeti-jogi nézőpont a német területeken a jogtörténethez kapcsolta a jogi néprajzi kutatásokat, az oroszoknál pedig a pragmatikus gyökerű társadalmi szemlélet a jogszokásokat az *élő jog* részének tekintette.

Az orosz állam ugyanis már a 19. század elejétől mind nagyobb jelentőséget tulajdonított az egyes népek szokásleírásainak – s ezek között a jogi vonatkozásúaknak –, elismerve a meghódított népek azon jogát, hogy *saját ügyeikben saját jogszokásaik szerint önmaguk járhatnak el*. Miként Tagányi Károly a témában született első – és hosszú ideig egyetlen – magyar nyelvű kutatástörténeti összefoglalóban felhívta rá a figyelmet, az első, *Szperanszkij gróf* nevéhez köthető szokásjogi összeírás már 1822-ben elkészült. A szibériai népek jogszokásai a helyszínen, „az illető nép ajkáról, előkelőinek közben jöttével irattak össze és hitelesítettek”.³ A kaukázusi népek élő szokásjogát 1836–1844 között gyűjtette össze az orosz kormány, majd 1847-ben az orosz cári földrajzi társulat kérdőívének kérdései között a jogszokásokra vonatkozók is szerepelnek. Vlagyimir Kovalevszkij, aki a moszkvai összehasonlító jogi tanszéken tanít és magát az angol Maine tanítványának is tekinti, a neves nyelvészrel, etnográfussal, V. F. Millerrel utazott 1878-ban a Kaukázusba az ott élők szokásjogának tanulmányozására – és feljegyzésére. (A 19. század második felében sorra jelentek

¹ GRIMM, Jakob (1816): „Von der Poesie im Recht“. *Zeitschrift für geschichtliche Rechtswissenschaft*, Bd. 2. 25–99.; KOHLER, Josef (1886): Zur ethnologischen Jurisprudenz. *Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft*, Bd. 9. 407–429.

² NAGY Janka Teodóra (2000): A kisbunyai élet. Adalékok Bunyaszekszárd néprajzához. (Viata la Bunea Mica. Contributii la etnografia localitatii Bunea Mica). In KACZIÁN János – NAGY Janka Teodóra szerk.: *Volt egyszer egy Bunyaszekszárd (A fost odata Bunea Mica)*. Szekszárd. 35–65., 111–120.

³ TAGÁNYI Károly (1919): *A hazai élő jogszokások gyűjtéséről. I. A családi és öröklési jogszokások*. Budapest, Magyar Néprajzi Társaság. 45.

meg többek között a mordvinok, a vogulok, a szamojédok, a lappok és krjalaiak, az észtek, votjákok, zürjének, permiek, cseremiszek, csuvasok, baskírok, jakutok, kirgizek és karakirgizek, turkománok, burjátok jogéletéről a különböző monográfiák.⁴)

A fenti kettősség ellenére azonban egy közös folyamatról, szoros kölcsönhatásokról beszélhetünk az európai jogszokáskutatásban. Az eltérés legfeljebb annyi, hogy hol bontjuk meg azt a képzeletbeli gombolyagot. Hiszen Savigny a történeti jogszemlélet képviselője igazságügyminiszterként a német egységes polgári törvénykönyv munkálatait irányította 1842–1848 között, lehetőséget nyerve a jogszokások törvénybe emelésére. Az orosz területen kifejezetten pragmatikus céllal végzett jogszokás gyűjtések eredményeit pedig Maine tanítványa, Kovalevszkij majd kifejezetten történeti jogszemlélettel dolgozta fel.

Részben az orosz kormányzati szempontok, részben az ezen indítékok következtében gyűjtött anyag közzététele ösztönözte a nemzetté válás időszakában a szomszédos területeken a 19. század végén kezdődő gyűjtőmozgalmat is. A zágrábi délszláv akadémia 1867-ben határozta el a délszláv élő jogszokások gyűjtését, amelyet 1874-ben *Vladimir Bogisic* tett közzé. E gyűjtések időszakához tartozott többek között a lengyel *Grabowsky* 1889-ben, *Bobcsef*, bolgár jogtudós 1897-ben végzett gyűjtései. Az albán törzsek szokásjogáról és a horvát szokásjog egyes részéről először *Thallóczy Lajos* jelentet meg közleményt 1895-ben – éppen magyar nyelven.⁵

Bogisic – későbbi igazságügyminiszterként – a gyűjtött jogszokásanyagot felhasználta a Crna Gora-i polgári törvénykönyv előkészítésénél, de jól látható, hogy a kodifikációs törekvések jegyében folytak a népi jogszokás- és jogi népszokás-gyűjtések Európa más országaiban is.⁶ A spanyol területeken *L. Costa* az 1880-as években az Aragon folyó mellékein, majd az ország egész területére kiterjedően végzett gyűjtéseket, *Altamira y Crevea alicantei*, *I. Carreras i Artau* kataloniai gyűjtései pedig a századelőn láttak napvilágot.⁷

A 19. században elsősorban szociológiai és Taylor révén antropológiai szemléletű francia kutatásban a századelőre pontosan definiált néprajztudomány legkiemelkedőbb képviselői – többek között *Sébillot*, *Saintyves* és *Gennep* – a *folklore juridique*-t a népelet szokásainak részeként a folklórba sorolták⁸ *Maunier* nyomán a nép által elfogadott, alkalmazott, szóbeli, helyhez kötött jogot tekintve a jogi néprajz tárgyának.⁹

⁴ TAGÁNYI (1919): *i. m.* 45–50.

⁵ TAGÁNYI (1919): *i. m.* 51.

⁶ Spanyolországban 1883-tól folytattak szokásjogi gyűjtéseket a magánjogi kodifikáció előkészítéseként, a szerbek 1866-ban kezdték meg a gyűjtést, amelynek eredményét felhasználták a Crna Gora-i polgári törvénykönyv előkészítésénél 1888-ban.

⁷ ALTAMIRA Y CREVEA, Rafael (1905): *Derecho consuetudinario y economía popular de la provincia de Alicante*. Madrid.; CARRERAS Y ARTAU, Joachim (1908): *Indicacions bibliográfiques sobre costums jurídics d'Espanya i especialment de Catalunya*. Estudis universitaris catalans. Barcelona.

⁸ SEBILLOT, Paul (1913): *Le Folk-Lore. Littérature orale et Ethnographie traditionnelle*. Paris, O. Doin.; SAINTYVES, Pierre (1936): *Manuel de Folklore*. Paris, Librairie Émile Nourry.; GENNEP, Arnold (1943): *Manuel de Folklore Français Contemporain*. I. Paris, Picard.; MAUNIER, René (1937): *Folklore juridique*. *Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique*. Paris.

⁹ TÁRKÁNYSZÜCS, Ernő (1994): Results and Task of Legal Ethnology in Europe. In DUNDES, Alison Renteln – DUNDES, Alan eds.: *Folk Law I-II. Essays in the Theory and Practice of Lex Non Scripta*. New York – London. 164.

A német területeken továbbra is az elméleti kérdéseké a főszerep, de újra és újra előtérbe kerül a terepmunka, a gyűjtés kérdése. A korábbiaktól eltérően azonban a német nyelvterület egészére kiterjedő, tudományos szempontok alapján szerkesztett kérdőívekkel végzett, komoly tudományszervezői tevékenységet kívánó gyűjtéseket végeztek. A jogszokások gyűjtését szorgalmazók közül a szempontrendszerrel kidolgozó *Kaindl*t, vagy a későbbiekben a magyar mellett a cseh, a lengyel és az osztrák kutatásra is jelentős hatást gyakoroló *Künssberget* kell kiemelni,¹⁰ a két világháború között a *rechtliche Volkskunde* kiváló művelőjeként számon tartott *Fröhlich és Bader mellett*.¹¹

A korszakhoz kötődik a jogtörténethez ugyancsak szorosan kapcsolódó irányzat jelentkezése a német, osztrák és svájci területeken. A *Rechtsarchäologie* fogalmát *Karl von Amira* 1913-ban megjelent munkájában használta először, amelyet a későbbiekben az osztrák *Balt* és a német *Schwerin* részletezett.¹²

2.

A magyar *népi jogéletkutatás, jogi néphagyománygyűjtés, jogi néprajzi kutatás* jeles dátuma az 1939–1948 közötti évek gyűjtőmozgalma, amelynek eseményeit egy kutatástörténeti áttekintésbe illesztve először Papp László foglalta össze, elsősorban a *népi jogéletkutatás* gyakorlati tapasztalataiból levonható elméleti következtetéseket ismertetve.¹³ Azóta többen, több szempontból és különböző szakaszait, eseményeit és eredményeit értékelték.¹⁴

¹⁰ KAINDL, Raimund (1903): *Die Volkskunde, ihre Bedeutung, ihre Ziele, ihre Methode*. Leipzig–Wien, Franz Deuticke.; KÜNSSBERG, Eberhard (1936): *Rechtliche Volkskunde*. Halle.

¹¹ FRÖHLICH, K. (1938): Begriff und Aufgabenkreis der rechtlichen Volkskunde. *Giessener Beiträge zur deutschen Philologie*, Bd. 60. 49–59.; BADER, K. S. (1940): Gesunkenes Rechtsgut. In *Kunst und Recht. Festgabe für Hans Fehr*. Karlsruhe.

¹² AMIRA, Karl von (1913): *Rechtsarchäologie*. Strassburg.; BALTL, Hermann (1949): *Rechtsarchäologie in Österreich. Die österreichische Furche*, Bd. 5. 8.; BALTL, Hermann (1957): *Rechtsarchäologie des Landes Steiermark*. Graz–Köln.; SCHWERIN von C. (1943): *Rechtsarchäologie*. Berlin, Ahnenerbe Stiftung Verlag.; Lengyelországban K. Korányi, Szlovákiában S. Luby, a délszláv részeken J. Belovic, Albániában Hasluck, Bulgáriában J. Kohler, L. Barbar, I. V. Comov gyűjtése gazdagítja az anyagot.; TÁRKÁNY SZÜCS (1994): *i. m.* 169.; *A horvátoknál a század eleji felméréseket követően Csányi József alsómuraközi család jogi néphagyománygyűjtése emelkedő ki: Csányi József (1943): Alsómuraközi család jogi néphagyományok*. Perlak.

¹³ PAPP László (1948b): *Vezérfonal a népi jogélet kutatásához*. Budapest, Néptudományi Intézet. 5–7.

¹⁴ TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (1976): Az európai jogi néprajz eredményei és feladatai. *Létünk*, 4. évf. 3–4. sz. 86–104.; TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (1981): *Magyar jogi népszokások*. Budapest, Gondolat.; BÓNIS György (1956): *A népi jogszokások kutatás mérlege. Az MTA Néprajzi Főbizottsága előtt 1956. október 18-án tartott előadás sokszorosított szövege*. Kézirat. MTA Néprajzi Kutatóintézet Könyvtára.; VARGA Csaba (1981): Népi jogszokástól a jogi népszokásig. (Tárkány Szücs Ernő: *Magyar jogi népszokások*. 1981.). *Jogtudományi Közöny*, 36. évf. 10. sz. 880–886.; KÖHEGYI Mihály – NAGY Janka Teodóra (1997): Adalékok a jogi néphagyománykutatás történetéhez. *Cumania*, 14. sz. Kecskemét, Bács-Kiskun Megyei Múzeumok Igazgatósága. 207–223.; NAGY Janka Teodóra (1998): *Jogi néphagyományok két gömöri faluban (Gömör Néprajza LI.)*. Debrecen, Kossuth Lajos Tudományegyetem Néprajzi Tanszéke.; SZILÁGYI Miklós (2000): Törvények, szokásjog, jogszokások. In PALÁDI-KOVÁCS Attila szerk.: *Magyar Néprajz VIII. Társadalom*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 693–759.; BOGNÁR Szabina (2016): *A népi jogélet kutatása Magyarországon* (Néprajzi Értekezések 5.). Budapest, Magyar Néprajzi Társaság.

Tárkány Szücs Ernő röviden többször megemlékezett a kutatásról, amelyben maga is részt vett, a gyűjtött anyag néhány adatát a jogi népszokásokról írott könyvében is felhasználta.¹⁵ A néprajz, jogtörténet és jogszociológia határterületén folytatott gyűjtés értékelését a jogtörténet szempontjából Bónis György kísérelte meg,¹⁶ legalaposabban azonban Kulcsár Kálmán végezte el a jogszociológia oldaláról.¹⁷ Elemzései során a mozgalom céljairól, törekvéseiről, eredményeiről nyomtatásban megjelent munkákat használta.¹⁸

Tanulmányunk célja a jogvégzett gyűjtők bevonásával, a jogalkotó és jogalkalmazó szempontjából hasznosítható gyakorlati eredményeket kínáló, *jogászai tárgyismerettel és néprajzi módszerekkel* végzett jogszokás-kutatás jogász résztvevőire irányítani a figyelmet. A kutatás rövid áttekintését követően a kutatástörténeti adatok és a források elemzése során is elsősorban a jogvégzett résztvevők körére irányul kutatásunk. A Magyar Néprajzi Múzeum Ethnológiai Adattárában és az Országos Levéltár K 579 IM jelű iratanyagában feltárt források alapján kívánjuk megrajzolni az 1939–1948 közötti jogi néphagyománygyűjtés egy meghatározott kutatásában a jogászok helyét, szerepét és tevékenységét. Az Erdélyben végzett népi jogszokáskutatás ugyanis kevésbé ismert a kutatók előtt.¹⁹ A jogi népszokásgyűjtések jegyzékét közölte ugyan könyvében Tárkány Szücs Ernő, a kutatástörténeti anyagokra azonban nem tért ki.²⁰ Ezen új, eddig felhasználatlan források bevonásával kívánjuk felvázolni a mozgalom történetét 1939 és 1944 között: a kezdeményezéstől a gyűjtés, az összegzés első szakaszáig. Bízunk abban, hogy az iratok segítségével sikerül megvilágítani a mozgalom alakulásának, egy-egy eseményének hátterét, s ezzel hozzájárulhatunk a jogászok szerepének árnyaltabb bemutatásához, szerepük alaposabb megismeréséhez a hazai népi jogéletkutatás folyamatában.

¹⁵ TÁRKÁNY SZÜCS (1976): *i. m.* 91–92.; TÁRKÁNY SZÜCS (1981): *i. m.* 16.

¹⁶ BÓNIS (1956): *i. m.*

¹⁷ KULCSÁR KÁLMÁN (1960): *A jogszociológia problémái*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.; KULCSÁR KÁLMÁN (1961): A népi jog és a nemzeti jog. *Az MTA Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője*, 1. évf. 2. sz.; KULCSÁR KÁLMÁN (1978): A jog etnológiai kutatásának problémája – ma. *Valóság*, 21. évf. 9. sz. 1–11.

¹⁸ BÓNIS György (1939b): Magyar népi jog. *Magyar Szemle*, 36. évf. 6. sz. 121–126.; BÓNIS (1956): *i. m.*; GYÖRFFY István (1939): *Néphagyomány és nemzeti művelődés*. Budapest, Egyetemi Néprajzi Intézet.; FÉL Edit (1944): A nagycsalád és jogszokásai a Komárom megyei Martoson. *Kisalföldi Közlemények*, 1. sorozat 2. sz.; HOFER J. Miklós (1943): Népi jog. *Társadalomtudomány*, 23. sz. 270–273.; PAPP László (1939b): Népi jogszokásaink némi kérdéséről. *Ethnographia–Népelet*, 1–2. sz. 68–77.; PAPP László (1939a): Magyarabb, szociálisabb jog. *Magyar Élet*, 7. sz. 10–12.; PAPP László (1940): Népi jogélet, népi jogismeret. *Magyar Szemle*, 38. évf. 6. sz. 405–408.; PAPP László (1941): *Kiskunhalas népi jogélete*. Budapest, Országos Táj- és Népkutató Intézet.; PAPP László (1943): Népi jogéletkutatás. *Társadalomtudomány*, 3. sz. 273–278.; TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (1944c): Erdély örökös jogszokásai. *Hitel*, 9. évf. 7. sz. 379–400.

¹⁹ OL IM 579. Jogi népszokások gyűjtése 1938–48. I–II.

²⁰ TÁRKÁNY SZÜCS (1981): *i. m.* 851–858.

3.

A néprajzkutatás a harmincas években megkülönböztetett figyelemmel fordult a jogi népszokások felé. Györffy István kezdeményezésére, az igazságügyminisztérium támogatásával került sor a *népi jogélet* kutatására. A társadalmi problémák iránti fokozott érdeklődés nyomán megjelenő szociográfiai munkák gyakran érintették a jogi népszokások kérdését, de elsősorban a műfaj és az író szemlélete által meghatározott céllal, nézőpontból. Illyés Gyula Puszták népében például az egész művet átszövi a cselédek életét minden írott törvénynél szorosabban meghatározó, nemzedékről nemzedékre hagyományozódó rend.²¹ A Huszadik Század köré csoportosult hajdani falukutatók is kitértek egyes jogi népszokások leírására.²²

E munkák hatása alól a néprajz művelői sem vonhatták ki magukat. A szemléletváltozás, az egyre elmélyültebbé váló ágazati, és széleskörű, több szaktudományra kiterjedő kutatások, a kialakuló külső kapcsolatok megteremtették azt a hátteret, amely 1939-ben életre hívta a jogi néphagyományok kutatását.²³ E mozgalom keretében a jogpolitika támogatását élvezve 1948-ig több mint 100 kutató gyűjtött adatokat az ország legkülönbözőbb településeiről.²⁴

A népies áramlat eszméi sokféleségében a kutatók a célok és módszerek tekintetében igen eltérően vélekedtek. Amikor a jogi népszokások kutatását indítványozó munkaközösség nevében Bónis György megfogalmazta a szervezendő mozgalom céljait, egyaránt kiemelte annak néprajzi, jogtörténeti és jogpolitikai jelentőségét. *„Munkánk haszna hármas lesz: más oldalról ismerjük meg a magyar népet, a hagyományból jobban élénk tünik jogunk múltja, jogtudományunk magyarábbá lesz.”*²⁵ A későbbi években a kutatási célok más-más eleme került előtérbe. Maga Bónis egyre inkább a jogtörténeti kötődéseket hangsúlyozta, míg Györffy István munkatársa, Papp László, a professzor művelődéscserejének szellemében a műveltségbeli megújulás lehetőségét tartotta fontosnak.²⁶ *„Jogrendszerünk ma is fejlődik, Magánjogunk meg éppen kodifikálásának küszöbén áll. Az újabb és újabb törvényjavaslatokba igen sok és fölösleges tisztán eszmei és idegen vonás került. Sohasem adódik többé alkalom olyan gyökeres felfrissítésre és tisztogatásra, mint ami most itt áll előttünk.*

²¹ ILLYÉS Gyula (1937): *Puszták népe*. Budapest, Grill Károly Kiadóvállalata.

²² BRAUN Róbert (1913): *A falu lélektana*. Budapest, A Huszadik Század Könyvtára.

²³ KÓSA László (1989): *A magyar néprajz tudománytörténete*. Budapest, Osiris. 221–222.; SZABÓ László (1980): *A magyar rokonsági rendszer*. Debrecen, Kossuth Lajos Tudományegyetem. 9–10.; SZABÓ László (1993): *Társadalomnéprajz*. Debrecen. 26–27.

²⁴ A résztvevők és a községek számára vonatkozóan a szerzők eltérő adatokat említenek. Papp László „82 gyűjtőtől 113 elkülönült részre oszló 95 db jelentésről”: EA 13. 300. 2.; PAPP (1948b): *i. m.* 6.; Tárkány Szücs Ernő körülbelül 120 gyűjtőtől ír: TÁRKÁNY SZÜCS (1981): *i. m.* 16.; Hofer J. Miklós jelentésében több mint 140 gyűjtőtől szól: (OL K 579 IM 17443/1943.); Az is előfordul, hogy egy pontosan nem közölt létszámú gyűjtőközösség munkája a beküldött anyag; Papp szerint „137 község, továbbá 10 járásbíró, 3 vármegye, 5 táj területére vonatkoznak a jelentések” (EA 13. 300. 4.); Tárkány Szücs hozzávetőlegesen 340 községre kiterjedőnek tartja a gyűjteményt: TÁRKÁNY SZÜCS (1981): *i. m.* 16.

²⁵ BÓNIS (1939b): *i. m.* 122.

²⁶ GYÖRFFY (1939): *i. m.*

A népi hagyományból kivehető és felhasználható anyagot be kell illesztenünk itt is, másutt is, legalább egy-egy tartóoszlopként, a magyar jog nagy épületének megújításához.²⁷ A hivatalos álláspont képviselői, Antal István igazságügyi államtitkár, Vladár Gábor és Hofer J. Miklós a jogpolitikai, a jogalkotói oldal fontosságát emelték ki.²⁸ E törekvések a „népi jogéletkutatás” meghatározó deklarációjának tekinthető az írott törvényekben, valamint a jogszokásokban és néphagyományokban megnyilvánuló nemzeti lélek megismerését hangsúlyozó igazságügyminiszteri felhívás.²⁹

Bár a mozgalom indulásakor munkájában Papp László mindössze egyetlen francia előzményt emelt ki,³⁰ s Bónis György is csupán a német és francia példákat említette,³¹ a népi jognak a néprajz és a jogtörténet keretein belül művelése más országokban sem számított ritkaságnak. Szendrey Ákos is német előzményeket említett munkáiban, amelyekben elsősorban Künssberg munkája alapján próbálta meg összefoglalni a népi jogszokások néprajzi és jogtörténeti kapcsolatait.³² Tagányi Károly, a kiváló történész családjogi és öröklésjogi alapvetését,³³ Szendrey Ákos közigazgatási és büntető népszokásokat rendszerező tanulmányait követően³⁴ az igazságügyi szervek részéről a századfordulón a polgári törvénykönyv javaslatával kapcsolatban merült fel igény a népi öröklési szokások megismerésére. Baross János és Mattyasovszky Miklós a német törzsöröklési, majd a magyar öröklési szokásokat tanulmányozta és tette közzé kutatási eredményeit.³⁵

4.

A kutatásokat Györffy István professzor, a Pázmány Péter Tudományegyetem Néprajzi Intézete, (a továbbiakban: Intézet) illetve az annak keretében működő Országos Táj- és Népkutató Intézet vezetője kezdeményezte 1939 elején. Bónis György és Papp László részvételével munkaközösség alakult a népi jogélet kutatására, amelynek munkájába később Viski Károlyt, Hofer J. Miklóst, Fél Editet és Szendrey Ákost is bevonták. Kérdőívet készítettek, jelentkezési lapot szerkesztettek. Ez utóbbi a személyi adatokon túl a néprajzi tájékozottságra is rákérdezett (az ország melyik vidékét ismeri jól, hol folytatott hosszabb ideig

²⁷ PAPP (1939b): *i. m.* 77.

²⁸ OL K 579 IM 33. 704/1940 2–3.; HOFER J. (1943): *i. m.* 272.; VLADÁR GÁBOR (1938): A jog elhajlása az élettől. *Polgári jog: a hazai és külföldi magánjog és hiteljog szemléje*, 14. köt.

²⁹ OL K 579 IM 30. 051/1939. I. M. I. sz. első felhívás

³⁰ PAPP (1941): *i. m.* 11.; PAPP (1943): *i. m.* 275.

³¹ BÓNIS (1939b): *i. m.* 121.

³² KÜNSSBERG (1936): *i. m.*; SZENDREY ÁKOS (1936b): Néprajz és jogtörténet. *Ethnographia*, 47. évf. 144–150.

³³ TAGÁNYI (1919): *i. m.*

³⁴ SZENDREY ÁKOS (1929): A közigazgatás népi szervei. *Népünk és Nyelvünk*, 1. sz. 23–38., 92–101.; SZENDREY ÁKOS (1936a): Népi büntetőszokások. *Ethnographia*, 47. évf. 65–71.

³⁵ BAROSS JÁNOS (1905): *Részleges jelentés az Országos Magyar Gazdasági Egyesület által a magyar parasztbirtokok öröklési módjára vonatkozólag elrendelt adatgyűjtés eredményeiről*. Budapest.; MATTYASOVSZKY MIKLÓS (1904): *Törzsöröklési jog és törzsöröklési szokás*. Budapest.

gyakorlatot), s kitért a technikai kérdésekre (mely tárgykör érdeklí legjobban a gyűjtőt, az egész kérdőívre, egy részterületre vagy csak egyetlen jogintézményre kíván válaszolni).

Az öt fejezetre osztott, a magánjogra (család-, öröklés-, dologi és kötelmi jogra) és büntetőjogra kiterjedő 95 pontos kérdőív összeállítása Papp László visszaemlékezése szerint komoly gondot jelentett. A szerzők bizonytalanok voltak. Mattyasovszky és Tagányi munkái alapján dolgoztak, a külföldi szakirodalomból Maunier monográfiáját hasznosították.³⁶ Az évek folyamán többször szóba került a kérdőív módosítása. Hofer J. Miklós szerint az első változat sok olyan néprajzi kérdést tartalmazott, amely a jogi néphagyományok kutatása szempontjából gyakorlati jelentőséggel nem bírt, viszont lényeges kérdések hiányoztak: „különösen az úrbéri, a közbirtokossági vagy községi javak használatával kapcsolatos, a vásárokon, piacokon kialakult jogi szokások, az állatkeresedelemre (szavatosság), mezőgazdasági kisiparra, házi iparra, a közös munkára, társulásokra, a kalákákra és a hozzá hasonló munkákra, a közös gazdasági munkaszervezések, a mezőgazdasági munkások, hónaposok, summások, aratók, konvenciók cselédek jogi helyzetére és viszonyaira vonatkozó, több-kevesebb jogi tartalommal bíró szokásoknak [...] a kérdőívbe beiktatására nagy szükség volna”.³⁷ A végleges kérdőív kidolgozására, amely az Országos Népkutató Munkaközösség útmutató füzetének egyikeként meg is jelent, csak jóval később, 1948-ban került sor.³⁸

Győrffy a Néprajzi Intézet kezdeményezéséhez – miként Mattyasovszky Miklós a századelőn – az igazságügyminisztérium támogatását, a gyűjtéssel foglalkozó szakemberek segítségét, s önként vállalkozó munkatársak jelentkezését kérte.³⁹ A miniszter a megkeresés nyomán felhívást adott ki, amely a célkitűzés helyességét, szükségességét hangsúlyozta, mind általános, mind törvényelőkészítési és igazságügyi végrehajtási szempontból. Egyetértett azzal, hogy a jog hivatásos művelőit vonják be a jogi szokások és néphagyományok gyűjtésébe. „Mert amennyire nagy jelentősége van a jogi néphagyományok objektív tudományos megismerésének, épp annyira veszedelmes lehet, ha ilyen hagyományok gyűjtésével és közlésével joghoz nem értő vagy korai általánosításokra hajlamos egyének foglalkoznak.”⁴⁰ A miniszter arra is kérte a hatóságok, illetve köztisztviselők vezetőit, hívják fel az igazságügyi alkalmazottak figyelmét a gyűjtés közérdekű jelentőségére, támogassák az akciót.

A minisztérium ekkor még csupán a néprajzi kezdeményezés külső segítőjeként lépett fel, e minőségében vállalta a gyűjtők szervezését. Szakmai kérdéseikkel a jelentkezők az Intézethez fordultak. Az Intézet végezte a szakmai irányítást, az általa megfogalmazott követelményeket közvetítette a felhívás. Ezek egyike volt, hogy a jelentkezők ne elszigetelt jelentőségű különlegességeket, furcsaságokat gyűjtsenek. Mindig figyeljék meg

³⁶ A kérdőívet kisebb változtatásokkal Bónis György később megjelentette: BÓNIS György (1939a): *I. sz. kérdőív a magyar jogi néphagyományok összegyűjtéséhez*. Budapest.; PAPP (1941): *i. m.* 11.; MAUNIER (1937): *i. m.*

³⁷ OL K 579 IM 17492/1943.

³⁸ PAPP (1948b): *i. m.*

³⁹ Amikor Mattyasovszky az öröklési szokásokat magánemberként sikertelenül próbálta összegyűjteni, a fölművelési miniszter kérésére Plósz Sándor igazságügyminiszter az igazságügyi szervekhez fordult, s a felhívás eredményeként 642 jelentés érkezett a minisztériumba. (EA 13.332. 63. o.)

⁴⁰ OL K 579 IM 30. 051/1939. I. M. I. sz. első felhívás.

a szokás érvényesülésének gyakoriságát, igyekezzenek felderíteni, „*mely vidéken, mily mértékben, a lakosságnak melyik csoportjában vagy pedig csak kivételképpen egyeseknél található-e fel.*”⁴¹ Arra is felhívta a figyelmet, hogy ha a feltárt szokás vagy jogcselekmény eltér az írott törvénytől vagy a helyi lakosság többségének szokásától, kérdezzenek rá okára, próbálják megkeresni magyarázatát.

Papp László szerint rövid idő alatt közel 200 jogászember jelentkezett a gyűjtésre.⁴² Az igazságügyi alkalmazottak valóban sokan kapcsolódtak be a népi jogélet kutatásába – de csak 1943-ban, a harmadik felhívás és többszöri miniszteri számonkérés után. Egyelőre, az első körirat kibocsátását követően igencsak lehangoló volt a helyzet. Hofer J. Miklós táblabíró maliciózan meg is jegyezte, hogy a miniszteri felhívást nem mindenütt fogadták azzal a megértéssel az igazságügyi hatóságok, mint amire számítottak.⁴³ Sokan arra hivatkoztak, hogy az alkalmazottak a gyűjtőmunkában elfoglaltságuk miatt nem tudnak részt venni. A kaposvári kir. ügyészség elnöke azt jelentette, hogy hatóság tagjai állandóan városban élnek és „*a szükséges népies ismeretekkel nem rendelkeznek.*”⁴⁴ Az 1940-ben beérkezett jelentések szerint mindössze 44-en jelentkeztek gyűjtőmunkára. Ezek közül 4 ügyvéd, 4 kezelő volt, a többi bíró vagy bírósági fogalmazó. A felhívásra csupán 3 jelentés érkezett a minisztériumba.⁴⁵

Györffy István halálával megváltozott a helyzet. A Néprajzi Intézet két jogász munkatársa, Papp László és Bónis György visszavonult. Papp László ügyvédi gyakorlatot folytatott, Bónis György egyetemi magántanári képzésre készült. A minisztérium a Néprajzi Múzeumhoz fordult szakmai segítségért, de a múzeum a gyűjtés szervezésében, irányításában nem kívánt részt vállalni. Mindezalatt fontos változás következett be: Antal István igazságügyi államtitkár 1939. november 23-án elmondott parlamenti beszéde révén a jogi néphagyományok gyűjtése kormányprogrammá vált. A miniszter 1940-ben újabb felhívást bocsátott ki. Ebben az első jelentések, gyűjtési eredmények tapasztalatai alapján saját hatáskörében módosította a korábbi szakmai elvárásokat. A 95 kérdőpont mindegyikére vagy egy-egy fejezetére válaszoló, nagy terjedelmű, tudományos felkészültséggel összeállított tanulmányok mellett a helyszíni munka során ellesett egyes adatok összegyűjtését is szorgalmazta.⁴⁶ Így már megszületett egy-egy rövid, legfeljebb egyetlen jogintézményt vagy szokást leíró anyag is.⁴⁷

Mivel az előzetesen vártnál jóval kevesebb volt a jelentkező, az eredményes munka érdekében a bírák, ügyvédek mellett a munkájuk egy jelentős részét falvakban végző betétszerkesztő személyzetet is bevonták a gyűjtésbe. Úgy vélték, közvetlen kapcsolatban állva a falusi lakossággal, alaposabban ismerhetik a nép gondolkozását, szokásait, hagyományait,

⁴¹ Uo.

⁴² PAPP László (1948a): *A magyar népi jogéletkutatás.* (Különnyomat a Magyar népkutatás kézikönyvéből). Budapest, Stephaneum nyomda. 6.

⁴³ OL K 579 IM 59296/1939.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Uo.

⁴⁶ OL K 579 IM 33. 704/1940. I. M. III. sz. második felhívás.

⁴⁷ Újhartyán: dr. Garass István; Jánoshalma: dr. Csemez József; Tés: Bauer Endre (OL K 579 IM 1967. csomó.).

s könnyebben megfigyelhetik, összegyűjthetik a település jogi vonatkozású szokásait, „a néplélek jogi vonatkozású megnyilvánulásait”.⁴⁸ A miniszter azt is javasolta, hogy az igazságügyi hatóságok vezetői kísérjék kiemelt figyelemmel a gyűjtők munkáját, biztossítsák számukra a munkavégzéshez szükséges feltételeket. A gyűjtés és az anyagfeldolgozás idejére adjanak rendkívüli szabadságot, fizessenek kiküldetési díjat. Így történt ez például Quiricó Pál esetében, akit Szentgálra és Szentkirályszabadjára irányítottak, s fizették az útiköltségét és a gyűjtés időszakára járó juttatásait.⁴⁹ A második felhívással a minisztérium közvetlen irányítása alá vonta a gyűjtési munkát. A két példányban készült jelentéseket már nem az intézetnek, hanem a miniszternek kell felterjeszteni, s szakmai kérdésekben az intézet mellett a minisztériumhoz is fordulhattak a gyűjtők.

A vártnál csekélyebb érdeklődés miatt, többszöri beszámoltatás után 1942-ben harmadszor is köriratot adott ki a miniszter, amely végül eredménnyel járt: több mint 140 gyűjtőtől mintegy 85 jelentés érkezett be az év folyamán.⁵⁰ A tekintélyes anyag feldolgozása újabb megoldandó feladatot jelentett a minisztérium számára.

A jogi néphagyományok gyűjtése 1939 végén Antal István nyilatkozata alapján kormányprogrammá vált, de mint helyzetelemzésében Hofer J. Miklós írja, „*nincs olyan néprajzi intézmény, amely a jogi néphagyományok gyűjtését végezné.*”⁵¹ A Néprajzi Intézetben történt változásokról, a Néprajzi Múzeum válaszáról már szó esett, az Országos Táj- és Népkutató Intézet is csak egy jogszokásgyűjtő tanfolyam megrendezésének erejéig ajánlotta fel segítségét.⁵² A gyűjtőmunka szakszerű irányítását és a beérkezett jelentések feldolgozását csak akkor vállalta volna, ha a minisztérium erre a célra „*egy állami rendszerű csoportvezetői állást létesít.*” Az, hogy megfelelő szaktudás (néprajzos-jogász képzettség) hiányában, hivatali teendői ellátása mellett valamely minisztériumi előadó dolgozza fel a beérkezett anyagot, a megoldáskeresések során föl sem merült. Hofer J. Miklós azt javasolta, hogy egy szakképzett embert önálló minisztériumi előadóként bízzanak meg a jelenleg szakismeret és irányítás nélkül dolgozó gyűjtők munkájának segítségével, irányításával és az anyag feldolgozásával. A megbízott szakember teendői között szerepelne, hogy tanfolyamot szervezzen a gyűjtőknek, gondoskodjon az alapvető szakirodalom eljuttatásáról.⁵³

Hofer Bónis György véleményét is kikérte. Bónis a tennivalók között első helyen szintén a gyűjtést irányító referens megbízását említette, s erre a legalkalmasabbnak Viski Károlyt vagy Szendrey Ákost tartotta. Viski már 1939 előtt sürgette a gyűjtést, több ilyen tárgyú

⁴⁸ OL K 579 IM 33. 704/1940. I. M. III. sz. második felhívás.

⁴⁹ OLK 579.

⁵⁰ OL K 579 IM 71. 729/1942. I. M. I. sz. harmadik felhívás.

⁵¹ OL K 579 IM 17492/1943.

⁵² A tervezett előadások, előadók: A táj fogalma; Település (Kádár László); Népcsoportok és kölcsönhatások (Gunda Béla); Nemzetiségek (Rónai András); Tárgyi néprajz (Tálas István); Szellemi néprajz, Népművészet (Viski Károly); Népzene (Bárdos Lajos); A népi jogszokáskutatás története (Bónis György); Népi jogszokás, Népi jogéletkutatás (Papp László); A magyar néplélek (Karácsony Sándor); Szociográfia, Néplélektan (Mády Zoltán); A néprajzi kutatások módszere (Viski Károly); A Néprajzi Múzeum megtekintése (Domanovszky György). OL K 579 IM 1697. csomó.

⁵³ OL K 579 IM 17443/1943.

cikket írt.⁵⁴ Ő is szólt a továbbképzések, a tanfolyamok fontosságáról. A munka eredményes folytatásához nélkülözhetetlennek tartotta az eddigi jogi néprajzi szakirodalom összefoglalását. Hofer – Bónis sorait kommentálva – megjegyezte, hogy professzori teendői mellett Viski legfeljebb tanácsadóként vonható be a munkába, a közgazdász Szendrey Ákos közreműködésével pedig, korábbi témához kapcsolódó cikkei ellenére nem remélt különösebb eredményt. Örömmel nyugtázta viszont, hogy ha a jelentések feldolgozására és a gyűjtés módszereinek kidolgozására nem is vállalkozott Bónis, a szakirodalom összefoglalását, ha Szendrey Ákos nem vállalja, megírná.⁵⁵

Az összegyűlt anyag feldolgozására és a módszertani munkára Hofer – a Táj- és Népkutató Intézet javaslatával és Györffy professzor egykori szándékával egyezően – legalkalmasabbnak a néprajzi ügyekben szakképzettséggel és gyakorlattal bíró Papp László budapesti ügyvédet találta.⁵⁶ Egy külső személy megbízásának gondolata már korábban is felmerült, de pénz hiányában elvetették azt. A Pázmány Péter Tudományegyetem Magyar-ságtudományi Intézetének Baráti Szövetsége 1943 februárjában 2 ezer pengőt szavazott meg a „népi jogéletkutatás” minisztériumi feladatainak megoldására.⁵⁷ Még ugyanebben a hónapban megbízták Papp Lászlót a minisztériumhoz érkezett jelentések anyagának feldolgozásával.

5.

Papp László,⁵⁸ aki kecskeméti múzeumi éveit követően 1937-től ügyvédi gyakorlatot folytatott Budapesten, Györffy István professzor hívására 1939-től kapcsolódott be a „népi jogéletkutató munkaközösség” tevékenységébe. Részt vett az Országos Táj- és Néprajzkutató Intézet kiskunhalasi kutatóútján, 1940-ben kutatócsoportot vezetett a felső Tiszahátra. Indulásától figyelemmel kísérte, irányította, általános és módszertani cikkeivel segítette a jogi néphagyományok kutatását. Mint arra legalkalmasabbnak talált személyt, 1943-ban őt bízta meg az igazságügyminiszter a beérkezett jelentések összefoglaló ismertetésének

⁵⁴ Uo.

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ „mert tudomásom szerint nincs más magyar ember, akinek ilyen kétféle képzése volna” (OL K 579 IM 17443/1943.)

⁵⁷ OL K 579 IM 17443/1943.

⁵⁸ Papp László Hajdúszoboszlón született 1903-ban, középiskoláit Pécsen és Kecskeméten végezte. A kecskeméti református jogakadémia hallgatója volt, 1927-ben Szegeden a jogtudományok doktora lett, majd néprajz, régészet és művészettörténet tárgykörökből bölcsészeti doktorátust szerzett. Elsőéves joghallgató korától a kecskeméti városi múzeumban és könyvtárban dolgozott, 1927-ben fél évet a Nemzeti Múzeumban töltött. Bátky Zsigmond, a Tár vezetője a hivatalos minősítés elismerő sorai mellett meleg szavakkal méltatta lelkes munkáját. Miután a Kecskeméti múzeumban és könyvtárban nyolc évet követően Hóman Bálint, a Magyar Nemzeti Múzeum főigazgatójának ajánlása ellenére sem véglegesítették a múzeumban, 1931-től Budapesten bírói-ügyvédi oklevelet szerzett. A keszthelyi Balatoni Múzeumba egy rövid időre kinevezték múzeumigazgatónak, de ezt követően ismét Budapesten ügyvédeskedik. (Részletesen: KÖHEGYI-NAGY [1997]: i. m.)

és csoportosításának megírásával.⁵⁹ Papp László a következő esztendőben el is készítette a kívánt összegzést.

A megbízásnak Papp László a következő formában tett eleget:

- a) elkészítette a gyűjtők személyére és munkájára vonatkozó értékelő ismertetést,⁶⁰
- b) a gyűjtőkhöz intézett személyes útmutatás tervezetét,⁶¹
- c) a népi jogéletkutatás célját, a kutatástörténeti előzményeket, a jelentésekből levonható általános tanulságokat és a módszert körvonalazó tanulmányt,⁶²
- d) kilátásba helyezte a teljes átdolgozott kérdőív benyújtását.⁶³

A jelentés szerint 1943 júliusáig 82 gyűjtő 95 jelentést küldött be. A gyűjtők között 22 bíró, 12 betétszerkesztő bíró, 5 királyi ügyész, 7 bírósági fogalmazó, 3 telekkönyvvezető, 5 bírósági segédhivatalnok, 1 királyi közjegyző, 2 ügyvéd, 1 más tisztviselő, 4 joghallgató, 1 lelkes és 1 községi jegyző volt.⁶⁴

Papp László szerint valóban hivatottan és hozzáértéssel végezte munkáját: Asztalos László aljegyző (Debrecen – Hajdú megyei gyűjtés), Csányi József járásbíró (Perlak – Zala megyei gyűjtés), Gaál Imre betétszerkesztő bíró (Gömör megyei gyűjtés), Gallotsik Elek betétszerkesztő bíró (Bereg megyei gyűjtés), Kapp Ernő betétszerkesztő bíró (Gyöngyös – Borsod-, Moson-, és Tolna megyei gyűjtés), Marozsy Lajos járásbíró (Gödöllő – Szegedi és Pest megyei gyűjtés), Nagy Jenő közjegyző (Csík-Szentmárton-, Csík megyei gyűjtés), Quiricó Pál betétszerkesztő bíró (Veszprém megyei gyűjtés), Tárkány Szücs Ernő joghallgató (Hódmezővásárhely – Csanád megyei gyűjtés), Újlaki Béla járásbíró (Debrecen – Hajdú- és Bihar megyei gyűjtés).⁶⁵

Véleménye szerint a felsoroltakon kívül megfelelő képzéssel és segítséggel gyűjtésre alkalmasakká válhatnak: Bárány László, Belágyi József, Bíró Béla, Blaskovics István, Bodai Lajos, Dénes Ferenc, Csemez József, Gotthard Ferenc, Ipacs Balázs, Izsóf Mária, Kádi Gábor, Kassai József, Kasznár Dezső, Kéthelyi Sándor, Kovács János, Kurdi János, Majerszky János, Mezei János, Nagy Endre, Nagy János, Nagy Sándor, Pitner Árpád, Prehoffer Elemér, Puskás Ferenc, Széll Ernő, Szilágyi László, Szilassy István, Szöllősy Gyula, Temesfalvy Antal, Váry István, Volenszky János, Zánkai Alajos, Znakovszky József, azaz összesen további 33 gyűjtő.⁶⁶

A jelentések Papp László szerint 137 község, továbbá 10 járásbíró, 3 vármegye, 5 táj területére vonatkoztak, a legtöbb gyűjtés Zala, Borsod, Heves és Bars megyékből érkezett.

⁵⁹ OL K 579 IM 17443/1943.

⁶⁰ Az OL anyagából hiányzik, de feltehetően megegyezik az EA 13. 300 és EA 13. 332 értékeléssel.

⁶¹ OL K 579 IM Jogi népszokások gyűjtése 1938–48.

⁶² OL K 579 IM 11290/1944., EA 13. 332.

⁶³ OL K 579 IM 11290/1944.

⁶⁴ EA 13. 300 3.

⁶⁵ OL K 579 IM 11290/1944.

⁶⁶ Uo.

Az adatok 85%-a a magyarságra, a többi a német, román, ruszin, tót, vend, cigány nemzetiségűekre vonatkozott.⁶⁷

A mozgalom 1943-mal lezáruló szakaszát Papp László *próbagyűjtésnek* tekintette. Erő-felmérésnek egy nagyszabású, módszeres szakmai gyűjtés előtt. A legjobbnak bizonyult 11 gyűjtőt a további kutatások meghatározó személyeiként tartotta számon, akik az egyes gyűjtési körzetekben komoly irányító feladatot kapnának.

Az országot ugyanis Papp László a 47 vidéki törvényszék területének megfelelő gyűjtési körzetekre kívánta osztani. Ezek élén a kutatások irányítására alkalmas *bírák, ügyészek* állnának, akik a gyűjtésre jelentkezők nyilvántartását, az egyéni gyűjtési területek kijelölését, a gyűjtők segítségét végeznék. A jelentéseket a minisztériumban működő, a munka egészét irányító, a gyűjtési eredményeket nyilvántartó és feldolgozó központi szervhez továbbítanák.

A gyűjtők rendszeres képzését Papp László a Teleki Pál Tudományos Intézet Táj- és Népkutató Osztályára kívánta bízni, azok számára pedig, akik a tanfolyamon nem tudnak részt venni, szakirodalmat biztosított volna. A kutatásba a kolozsvári Ferenc József Tudományegyetem jogtörténeti szemináriumát is be akarta vonni. Végül javasolta, hogy az átdolgozott kérdőív alapján, a kerületi szervezet megalkotása után a minisztérium újabb gyűjtésre szólítson fel.⁶⁸

A jelentés azonban 1944 márciusában íródott, néhány héttel a német megszállás előtt. A felvázolt nagyszabású elképzeléssel szemben a valóság: a háborús helyzetben az igazságügyi hatóságok az alapvető feladatokat is alig tudták ellátni, gyűjtésre jelentkezők pedig csak elvétve akadtak. Még az ügy egyik első minisztériumi támogatója, Hofer J. Miklós is úgy vélte, az adott körülmények között egy újabb felhívásnak nem lenne számottevő eredménye. Mint ahogy a kerületi felosztás is csak egy szép álomnak tűnt az adott pillanatban és helyzetben a gyűjtésre vállalkozó kellő számú szakképzett bírósági személy hiányában.

A jogi néphagyományok gyűjtésének első, jelentősebb szakasza ezzel lezárult. Az ismertett források tükrében kirajzolódott előttünk az a folyamat, amely során a kezdetben néprajzi jelleggel indult kutatásokat az évek folyamán a politikai-jogpolitikai elképzelések sajátosan átformálták, módosították. A Néprajzi Intézet által kezdeményezett kutatások irányítását Györffy István halála után a szakmai intézmények nem vállalták. A Nemzeti Múzeum nem kívánt bekapcsolódni a kutatásokba, a Teleki Intézet csak egy külön státusz biztosítása esetén tudott volna ténylegesen részt venni a munkában. A gyűjtők szervezése után először részben, később teljes egészében a koordinálás, az irányítás és a szakmai gondozás is az igazságügy-minisztériumra maradt. A szakmai irányítás gyengülésével, majd hiányával előtérbe kerültek, a kormányprogrammá válás után meghatározóvá váltak a kezdettől jelenlévő politikai, jogpolitikai kötöttségek.

Az eredmények számbavételekor Papp László a magyar „népi jogéletkutatás” önállóságának igényével lépett fel. „*A magyar népi jogéletkutatás nem néprajz, nem társadalomrajz,*

⁶⁷ EA 13. 300 4-6.

⁶⁸ OL K 579 IM 11290/1944.

sem jogtörténetek mellékhatása, ha mindjárt eredményei kisebb-nagyobb mérvben el is helyezhetők e tudományágak egyik-másikán belül, össze is olvadnak azok anyagával.⁶⁹ Ha az 1939–1948 között folyt népi jogéletkutatásnak elméleti felemásságai miatt nem is sikerült önálló kutatási terület, saját módszer kidolgozásával önálló tudománnyá válnia, ezen néprajz, jogtörténet és jogszociológia határterületén folyt kutatások számos eredménnyel gazdagították az érintkező tudományágakat.

A jogi néphagyományokat kutatók legjobbjainak tollából olyan néprajzi szakmunkák születtek, amelyeket e mozgalom ösztönzött. Papp László, Bónis György, Fél Edit, Tárkány Szücs Ernő könyve megjelent,⁷⁰ a feldolgozatlan jelentések között számos értékes, a nyomtatás nyilvánossága után kíváncsozó tanulmány található még,⁷¹ a gyűjtemény egésze pedig a jogi népszokások gazdag tárháza, amelyből Tárkány Szücs Ernő is szívesen merített. Bónis György a jogtörténet számára hasznosítható eredményeket számbavéve azt emelte ki, hogy a jogi néphagyománygyűjtés a jogtörténet iratlan forrásait tárta fel, adatai az ezekről szerzett ismereteket gazdagították. Olyan kérdéseket világított meg a jogtörténet számára, amelyek az írott emlékek alapján már nem oldhatók meg.⁷² A jogszociológia oldaláról értékelve a mozgalmat Kulcsár Kálmán rámutatott, hogy a népi jogéletkutatók felfogása a történeti jogi iskola népszellem fogalmán alapult.⁷³ A kultúra más megnyilvánulásaihoz hasonlóan a népi jogszokásokat is a nép lelki sajátosságaiból, alkatából származtatták, az idegen és a magyar népi jog mesterséges ellentétét abszolutizálták, s a magyar társadalom általános megújulásán belül a népi jogszokásokra alapozva kívánták magyarabbá és szociálisabbá tenni.⁷⁴ Bírálta ugyan a jogi népeletkutatás politikai, jogpolitikai kötöttségét, a gyűjtők eszmei sokféleségét, a gyűjtött anyag egyenetlenségét, de azt nem vonta kétségbe, hogy Magyarországon mégiscsak ez a mozgalom kísérte meg a jogélet egy területének felderítését.

6.

Az 1939–1948 közötti népi jogéletkutatás a hazai polgárosodás gazdasági, társadalmi, s ezen belül jogi folyamatához kötődően valósult meg a 20. század elején végzett igazságügyi kormányzati előkészítő munka előzményeire alapozva.⁷⁵ A több mint egy évti-

⁶⁹ PAPP (1948a): *i. m.* 278.

⁷⁰ PAPP (1941): *i. m.*; BÓNIS György (1941): Egyke és jogszokás a Garamvölgyén. *Társadalomtudomány*, 21. évf. 3. sz. 287–309.; FÉL Edit (1943): A nagycsalád és jogszokásai Martoson. *Társadalomtudomány*, 1943. évi 23. sz. 408–437.; TÁRKÁNY SZÜCS (1944c): *i. m.*

⁷¹ Papp László is ezek között említi Quiricó Pál Bársonyosról, Gallotsik Elek Bilkérről, Csányi József Muraközről írott munkáját: PAPP (1948a): *i. m.* 6.

⁷² BÓNIS (1956): *i. m.*

⁷³ KULCSÁR Kálmán (1974): *Szociológia*. Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat. (Kézirat)

⁷⁴ KULCSÁR (1960): *i. m.* 119.

⁷⁵ Mattyasovszky Miklós az igazságügyi kormányzat támogatásával végzett gyűjtés eredményeit 1904-ben publikálta. Baross János az adott tárgykörben az Országos Magyar Gazdasági Egyesület megbízásából végzett, a születéskorlátozásra és az öröklési szokásokra vonatkozó kérdőíves kutatást, 43 vármegye 3184 körjegyzőségének

zedig tartó gyűjtőmunka során egyes források szerint 82, más források alapján 120 résztvevő 137/340 községre vonatkozó adatot gyűjtött, amelyek publikálása 1939-től napjainkig folyamatosan zajlik.⁷⁶ Mivel a jogi néphagyománygyűjtés alapvető célja a 19. század második felétől Európában megfogalmazódó nemzeti jogalkotás megalapozása volt, a kutatás nem elsősorban az etnikumok jogszokásaira fókuszált. A gyűjtött anyagnak csak 15%-a érintette a nemzetiségeket és a néprajzi csoportokat (a német, szlovák, román, szlovén, ruszin nemzetiségeket, valamint a cigányokat és a zsidókat), s ezeknek a jelentéseknek is csupán töredéke őrződött meg.⁷⁷

A fentebb ismertetett kutatási célok, jogalkotói és jogalkalmazó törekvések alapján nem meglepő, hogy megkülönböztetett figyelem nyilvánult meg a jogi népeletkutatás során az erdélyi területek irányába. Már korábban is meghatározó jogi néprajzi publikációk, gazdag anyagközlések születettek a kutatások eredményeiként, archaikus szokásokról híradások sorozata látott napvilágot.⁷⁸ Az 1939–1948 közötti népi jogéletkutatás azonban legértelmezesebben az 1941-ben mindössze 27 évesen (feltehetően minden idők legfiatalabb jogtörténész professzoraként) kinevezett Bónis György révén kapcsolódik az erdélyi területekhez. Bónis nemcsak cikkeivel, tanulmányaival, illetve szervezői és módszertani tanácsadói szerepvállalásaival volt részese a magyar népi jogéletkutatásnak, hanem tanítványaival eredményes gyűjtést folytatott 1942 és 1943 nyarán 14 kutató és hallgató részvételével Kalotaszeg 25 községében.⁷⁹ A második világháború kitörésének estjén Eckhart Ferenchez írt „szellemi végrendelete” szerint a joghallgatókkal végzett jogszokásgyűjtés legfontosabb hozadékának azt tartotta, hogy annak során a jövőendő jogászai közvetlen tapasztalatokat szerezhettek, megismerhetik a falut, a mindennapi joggyakorlatot. Mint fogalmazott, „a jogszokásgyűjtés igen alkalmas dolog arra, hogy a törvényelőkészítés megismerje a gyakorlatot, az ifjú jogászok pedig a falut. Arra kérem Professzor Urat, tegye lehetővé ezt a vezetése alatt álló proszeminárium tagjai között, ha arra sor kerülne.”⁸⁰

adataival (1901–1905), amelyek eredményeit 1905-ben tette közzé. – BAROSS (1905): *i. m.*; A kutatásokat értékelte: BOGNÁR (2016): *i. m.*

⁷⁶ Bónis György és tanítványai jogi népszokásgyűjtése (Szegedi Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar) (Tápe, 1948. szeptember 1.-október 15.) Csizmadia Andor munkaközössége (Egri Jogakadémia Szociográfai Intézete) (1947–1949) (28 „barkó” község 1947., Pétervására 1948., Ivád 1949.) Eredmények publikálása: TÓTH Zoltán György (1947): *A barkók öröklési jogszokásai*. Eger, Szent János Nyomda.; CSIZMADIA Andor (1979): Ivád jogélete. Archivum. *Heves megyei Levéltár Közleményei*, 9. sz. 34–61.; CSIZMADIA Andor (1983): Pétervására jogéleteiből. Archivum. *A Heves megyei Levéltár Közleményei*, 11. sz. 64–81.

Az irodalmakról részletesen lásd alább: NAGY Janka Teodóra (2009): A jogi néprajz a hazai kutatások tükrében. In MEZEY Barna – NAGY Janka Teodóra szerk.: *Jogi néprajz – jogi kultúrtörténet: Tanulmányok a jogtudományok, a néprajztudományok és a történettudományok köréből*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 83–96.

⁷⁷ A gyűjtések egyfajta összesített listáját ismerhetjük Papp László jelentéséből. – Papp László 1939–1943.

⁷⁸ GYÖRFFY (1939): *i. m.*; KÖHEGYI–NAGY (1997): *i. m.* 207–223. A témáról a legutóbbi publikáció: NAGY Janka Teodóra (2014b): A jogi népeletkutatás erdélyi kutatástörténetéhez. (Megjelenés alatt.)

⁷⁹ Legutóbb: NAGY Janka Teodóra (2016): A „jó Rend” szabályai: a makói történeti népi jogéletkutatás jogtörténeti vonatkozásai. In NAGY Janka Teodóra szerk.: *Szokásjog és jogszokás I–II*. (Jogi kultúrtörténeti, Jogi Néprajzi Kiskönyvtár 2.) Szekszárd, PTE Kultúratudományi, Pedagógusképző és Vidékfejlesztési Kar. 271–280.

⁸⁰ BOGNÁR Szabina (2010): *A népi jogélet kutatása Magyarországon. Tagányi Károly jogszabálygyűjtő programja*. Doktori disszertáció. Kézirat. Budapest–Kimle. 319.

A kolozsvári Ferenc József Tudományegyetem Jogtörténeti Szemináriuma, az Erdélyi Tudományos Intézet és a magyar Igazságügyi Minisztérium támogatásával végzett gyűjtések 1942 nyarán kezdődtek Kalotaszeg felszegei részén (a Kalota és a Sebes-Körös háromszögében), a következő év nyarán a Szilágyság alatt fekvő Almás vízvázaló környékén folytatódtak. A kutatás résztvevői – akik jelentkezésüket követően kérdőívet is kitöltöttek – a kalotaszegi települések jogszokásainak térbeli és időbeli változásvizsgálatát, a magyar és a román nép jogszokásainak összehasonlítását tűzték célul. A gyűjtők és a helyszínek az alábbiak voltak: Dobos László (Bogártelke, Nyárszó, Sárvasár, Magyar-Bikal); Kovács Bálint (Sztána, Kispetri, Körösfő); Oriold Béla (Sztána, Középlak); Jégh Károly (Zsobok, Ketesd); Gányi György (Körösfő); dr. Szathmáry Balázs és dr. Steffler Sándor (Zentelke, Kalotaszentkirály); Báthory Zoltán (Bábony); Demkő Jenő (Farnas); Molnár István (Nagypetri); Tárkány Szücs Ernő (Kalotadamos, Jákótelke, Kalotaszentkirály, Váralmás, Körösfő, Mákófalva, Inaktelke, Magyararkapus, Csucs). Prehoffer Elemér az okleveles anyagokat és az anyakönyveket kutatta.⁸¹

A kalotaszegi jogszokásgyűjtés közzétett eredményeiről és módszereiről szóló publikációkból tudjuk, hogy az 1942 és 1943 nyarán végzett terepmunkát szakirodalom-kutatás, forrásfeltárás, illetve annak önálló, a szokott szemináriumi keretek közötti feldolgozása előzte meg.⁸² A gyűjtés előtt a jogi előképzettség mellett a résztvevők néprajzi ismereteket és szociológiai módszereket is elsajátítottak. A községek történeti és társadalmi viszonyainak, gazdasági helyzetének, statisztikai adatainak ismeretében speciális kérdőpontokkal egészítették ki a Bónis által korábban kidolgozott kérdőívet.⁸³ A lokális előkészítés után minden kérdésre vonatkozóan 3-4 helybeli adatközlőt kérdeztek meg, majd ugyanennyivel kontrolláltatták is a gyűjtött adatokat. Módszertani szempontból rendkívül lényeges volt, hogy nem elvekre kérdeztek rá, „hanem eseteket boncoltak fel kellő részletességgel, és olyan nyelvezettel jegyezték le őket, ahogyan hallották.”⁸⁴ Az adatközlők speciális csoportját jelentették a községi elöljárók, akiket csak a gyűjtés későbbi szakaszában, a már megismert adatok, jogelvek alapján kérdeztek meg (2. sz. melléklet).⁸⁵ Amennyiben lehetett, a szóbeli közléseket a községházán és a jegyzői irodán rendelkezésre álló írott dokumentumokkal (végrendeletek, szerződések, periratok) is kiegészítették. Mivel a közösség véleménye a község egyes részei szerint változhatott, „ezért minden irányban folytattak kiegészítő kutatásokat; lejegyezték a községben hallott általános jogelveket, de állandóan figyelemmel voltak a különleges esetekre is, amelyeket esetleg konzervatívabb hajlamú családok

⁸¹ Tárkány Szücs Ernő kalotaszegi gyűjtési helyszíneinek felsorolásánál például kimarad Csucs (TÁRKÁNY SZÜCS [1944]: i. m. 395.), ahol egy későbbi felsorolás szerint éppen ő maga gyűjtött. (TÁRKÁNY SZÜCS [1981]: i. m. 854.)

⁸² TÁRKÁNY SZÜCS (1943b): A kalotaszegi népi jogéletkutatás. *Néprajzi Értesítő*, XXXV. 3–4. sz. 253–254.

⁸³ „A kérdőív 100 pontba foglalva tartalmazta a jogélet falun lehetséges teljes anyagát.” Uo.

⁸⁴ Uo.

⁸⁵ „A jegyzői irodán a következő kérdésekre kérünk választ [...]” (Kolozsvári Egyetem Jogtörténeti Intézet kérdőíve. 1944. Körösfő. 1–13. pont.) Csongrád Megyei Levéltár Hódmezővásárhelyi Levéltára, Tárkány Szücs Ernő-hagyaték II/54.

*öriztek meg.*⁸⁶ A kutatás kezdetén a kérdőpontok minden joghallgató esetében az általános jogi kérdések egészére vonatkoztak a válaszott településen, később az általános kérdőpontok mellett a kérdező speciális érdeklődésének megfelelően további egyéni gyűjtéseket is folytatott.⁸⁷ A heti találkozókon a hallgatók beszámoltak a végzett munkáról, illetve megbeszélték a gyűjtés folyamatában felmerülő kérdéseket. Önéletírásában Bónis így emlékezett a kalotaszegi népi jogszokásgyűjtésre: *„A nyári vakációt felhasználtam a jogszokásgyűjtés folytatására. Már második tanári évemben összetoboroztam mintegy hét-nyolc hallgatót a munkára. Máriával együtt a központi fekvésű Sztánán béreltem szobát, és egy-egy hallgatót a környékbeli, kalotaszegi falukba delegáltam. Munkájukat heti összefüggésben ellenőriztem. A szervezés munkájában tanársegédem, Tárkány Szücs Ernő segített, aki később is hű maradt a munkához.*⁸⁸

Az adatokat, a kérdésekre adott válaszokat a gyűjtés során a hallgatók egy füzetbe jegyezték fel, majd a feldolgozás során az adatközlő nevének és adatainak feltüntetésével nyolcad ívnyi papírokra írták. A kérdés kérdőívben szereplő száma került a bal felső sarokba, középre az adatközlő adatai, vagy állandó adatközlő esetén egy sorszám. Az így elkészült „cédulát” azután a kérdőív beosztása szerint rendezték el. A kutatás érdekes mozzanata volt, hogy a jogi múlt tárgyi emlékeit is gyűjtötték a joghallgatók a népi jogélet kutatásával párhuzamosan, illetve azt, amely *„mint tárgyi hagyaték, adatot jelent a magyar parasztság jogi életének történetében.*⁸⁹ A gyűjtött írott anyag a kolozsvári egyetem Jogtörténeti Intézetének könyvtárába került, de a háború végén megsemmisült.⁹⁰ Közvetlenül a gyűjtés befejezése után (de még a végleges feldolgozást megelőzően) a résztvevők kutatási beszámolókat, kisebb-nagyobb elemző munkákat tettek közzé.⁹¹ Az előzetes tervek szerint csak a kutatás befejezését követően, azaz Kalotaszeg mindhárom részének „teljes felgyűjtése” után került volna sor az anyag részletes feldolgozására és közzétételére. A publikációs terv szerint a kutatás lezárását követően a gyűjtött anyag alapján fogalmazták volna meg a speciális szakterületekhez tartozó jogelvek érvényesülését, sőt, szükség esetén további összehasonlító vizsgálatokat is terveztek, összevetve a gyűjtött anyagot a tételes joggal.⁹² Bónis György 1946-ban össze is állította a gyűjtés eredményeit összegző „Kalotaszegi Kötet” színpompáját. A gyűjtés történetének és az öröklési jogi résznek a megírását Tárkány Szücs Ernőre kívánta bízni, a családi jogi és a házassági vagyoni jogi fejezetet Jégh Károlyra, a dologi jogi kérdések bemutatását Dobos Lászlóra. A kötelmi jog vonatkozásában nem történt

⁸⁶ Uo.

⁸⁷ TÁRKÁNY SZÜCS (1944c): *i. m.* 395.

⁸⁸ BÓNIS György (2007): Pályám emlékezete. *Szegedi Műhely*, 46. évf. 3–4. sz. 114. (Különnyomat: Közlemények a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Bónis György szemináriumából 1. sorozatjelzéssel.)

⁸⁹ Ilyenek voltak például a falusi közelet tárgyasult emlékei (földmérő láncok, földosztó kockák, nyilak vagy adószedő rovások). TÁRKÁNY SZÜCS (1943b): *i. m.* 254.

⁹⁰ BÓNIS (2007): *i. m.* 114.

⁹¹ A gyűjtés módszertanáról Tárkány Szücs Ernő írt rövid közleményeiben. TÁRKÁNY SZÜCS (1943b): *i. m.*; TÁRKÁNY SZÜCS (1944c): *i. m.*; A kutatás célkitűzéseit Dobos László, a szeminárium egyik hallgatója foglalta össze: DOBOS LÁSZLÓ (1943): A jogi néphagyomány gyűjtéséről. *Március*, 4. sz. 12.

⁹² TÁRKÁNY SZÜCS (1943b): *i. m.* 254.

előzetes felkérés, a jogi hagyományok a régi joggal való összefüggéseinek bemutatására és a következtetések levonására pedig Bónis maga vállalkozott.⁹³ A kötet megírása előtt Bónis György 1947. szeptember 15. és 30. között még tervezett egy hiánypótló és kontroll gyűjtést Markos András, Imreh István, Faragó József, Incze Miklós, Dobos László, valamint Jégh Károly ügyvédjelölt és egy *III. éves joghallgató*, Szilágyi Sándor bevonásával. Bónis abban bízott az előzetes egyeztetések, szakmai beszélgetések, kutatói teljesítmények alapján, hogy a gyűjtések és a készülő összegzés fontosságát felismerve, a „mélyfúrással” jellemzett módszertani ismeretek birtokában például Imreh István és Markos András elkötelezett és eredményes kutatói lesznek a jogi népszokásgyűjtésnek. Bónisnak a szakmai kompetenciák biztosításán túl azért is fontos volt a legnagyobb kutatók elkötelezése a téma mellett, mert a történelmi események már előrevetítették a kolozsvári professzori évek végességét. Tárkány Szücs Ernőhöz címzett egyik levelében aggódással vegyes reménységgel ír a nem is túl távoli jövőről: „*Hogy mi lesz persze ezzel a munkával távozásom után nem tudom, de ha az említettek egyszer belekapnak, nem kell félni tervünket.*”⁹⁴

Bónis a „Kalotaszegi Kötet” megjelenéséhez, kutatástörténeti szerepéhez is mindvégig komoly reményeket fűzött. Az volt a célja, hogy a jogi néphagyománykutatás addigi tapasztalatait is hasznosítva egy „mintaadó” tartalmi, módszertani és a jogtörténet számára is hasznosítható következtetéseket megfogalmazó összegző munka szülessen. Így választotta ki a kötet egyes fejezeteinek szerzőit – elméleti és/inkább komoly gyakorlati tapasztalattal rendelkező – kollégái és hallgatói közül. „*Elég volt a programadó cikkekből. Bizonyára már mindenkinek a könyökén jönnek ki. A kalotaszegi gyűjtéssel nem akarok szegyenben maradni! [...] Tettek kellene és eredmények, akár Vásárhelyről, akár Erdélyből.*”⁹⁵

Tárkány Szücs Ernő a kutatási beszámolóiban már a gyűjtés helyszínét jelentő Kalotaszeg földrajzi, gazdasági, társadalomtörténeti és néprajzi bemutatását követően kiemelt néhány speciális magánjogi jogszokást, amelyek esetében utalt a tételes joggal egyezésre, illetve az attól való eltérésre (például a házasságkötés során a szólás, a kútbaejtés jogszokására), de ezek részletes elemzését későbbre ígérte.⁹⁶ A tervezett összegzés a gyűjtött anyag megsemmisülése miatt ugyan elmaradt, a részközlések alapján azonban egyes kiindulópontjai rekonstruálhatók. Az a Tárkány Szücs kutatásai során mindvégig meghatározó, majd később jogi szintézisében is visszaköszönő felismerés, hogy a jog „*alólról éppen úgy épül évszázadok óta a szokásjogon keresztül, mint felülről törvény és egyéb jogforrások útján.*”⁹⁷ Vagy az a körülmény, hogy a népi jogéletkutatás kiindulópontjának tekintették „*a nép jogi múltja és jelen viszonyának*” tisztázását.⁹⁸ Sokatmondó, hogy ezzel ösz-

⁹³ Bónis György levele Tárkány Szücs Ernőhöz (Kolozsvár, 1946. november 29.) Csongrád Megyei Levéltár Hódmezővásárhelyi Levéltára, Tárkány Szücs Ernő-hagyaték II/54.

⁹⁴ Bónis György levele Tárkány Szücs Ernőhöz (Kolozsvár, 1947. július 29.) Csongrád Megyei Levéltár Hódmezővásárhelyi Levéltára, Tárkány Szücs Ernő-hagyaték II/54.

⁹⁵ Bónis György levele Tárkány Szücs Ernőhöz (Kolozsvár, 1946. november 29.) Hódmezővásárhelyi Levéltár, Tárkány Szücs Ernő-hagyaték II/54.

⁹⁶ TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ (1943c): Jogszokásgyűjtés Kalotaszegen. *Kolozsvári Szemle*, 2. évf. 68–69.

⁹⁷ TÁRKÁNY SZÜCS (1943c): *i. m.* 64.

⁹⁸ TÁRKÁNY SZÜCS (1944c): *i. m.* 387.

szefüggésben a kalotaszegi kutatások során Tárkány rendkívüli jelentőséget tulajdonított a szokások funkciói vizsgálatának, amely kérdésre későbbi publikációiban is újra és újra visszatér.⁹⁹ A korábbi, elsősorban öröklési szokásokra vonatkozó kutatások egyik legnagyobb problémájának is ezt tartotta.¹⁰⁰ A Bónis vezette kutatás szemléleti alapjának szintén azt tekintette, hogy „*a múlt és jelen jogi anyaga nyújtja Kalotaszeg népi életének teljességét.*”¹⁰¹ Annak felismerését, hogy az élő jog és a hagyományok szoros összefüggérendszerében a települések jogéletét például elhelyezkedésük, domináns gazdasági és társadalmi viszonyaik határozzák meg. Ez a kutatási tapasztalat is hozzájárul majd Tárkány Szücs Ernő életműve egyik komoly eredményéhez: a jogi néprajz egyik legfontosabb sajátossága, a „*komplex módszer*” fogalmának kidolgozásához.¹⁰²

A kalotaszegi jogi népeletkutatás azonban nem valamely elszigetelten megvalósuló gyűjtés volt. Egyrészt kapcsolódott Bónis 1944. február 16-án Bánffyhunyon tartott előadásához. Bónis György egy szabadegyetemi előadás keretei között számolt be a kalotaszegi kutatások részeredményeiről, a terület jogi néphagyományairól. Előadását egybekötötte a jelenlévők körében végzett próbagyűjtéssel is a népi öröklési jogszokások tárgyában. A tíz kérdésre kapott válaszok célja nem is elsősorban a tényleges adatgyarapítás volt, hanem a jogi néphagyományok létezésének, fontosságának, sokszínűségének érzékeltetése, az volt a nem titkolt cél, hogy elkötelezze a jelenlévőket a népi jogéletkutatás iránt. Erre utalt a válaszok inkább csak százalékos, mint a maga differenciáltságában történő kiértékelése is.¹⁰³ A másik, az erdélyi népi jogéletkutatás szempontjából cseppet sem érdektelen kapcsolódó vállalkozás a kalotaszegi kutatással közel egyidőben, 1941-ben Bálványosváralján (Szolnok-Doboka vármegye) zajló falukutatás volt. A Gusti-féle sociologia monografica pontjai alapján Venczel József irányításával 33 egyetemista – közöttük 7 joghallgató, akik később a kalotaszegi gyűjtésben is részt vettek – a közvélemény, a vallás, az erkölcs, a népi tudás, a jogi gondolkodás és a politikai magatartás, valamint a családi élet belső törvényszerűségeit vizsgálta.¹⁰⁴ Ebbe a kutatásba kapcsolódott be Tárkány Szücs Ernő, aki már Bálványosváralján is az öröklési jogszokásokat vizsgálta. Mattyasovszky Miklós

⁹⁹ TÁRKÁNY SZÜCS (1976): *i. m.*; TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ (1983): A jobbágyparaszti földtulajdon néhány problémája. *Népi kultúra – Népi társadalom – A Néprajzi Kutatóintézet Évkönyve*, 13. sz. 151–172.; A kérdés újabb megközelítése és új szempontú elemzése olvasható a kalotaszegi keletgye apropóján: NAGY JANKA TEODÓRA (2010): A paraszti mentalitásváltozás hatása a keletgye összetételére. In FLÓRIÁN MÁRIA szerk.: *Életmód és a módi változása a parasztság körében a 19–20. század fordulóján*. Budapest, MTA Néprajzi Kutatóintézet. 451–492.

¹⁰⁰ TÁRKÁNY SZÜCS (1944c): *i. m.* 389.

¹⁰¹ TÁRKÁNY SZÜCS (1943b): *i. m.* 253.

¹⁰² TÁRKÁNY SZÜCS (1981): *i. m.*

¹⁰³ TÁRKÁNY SZÜCS (1944c): *i. m.* 399.

¹⁰⁴ A kutatásról ugyanaz a Tárkány Szücs Ernő számol be, mint a kalotaszegi népi jogéletkutatásról: TÁRKÁNY SZÜCS ERNŐ (1943a): A bálványosváraljai falukutató-tábor néprajzi munkája. *Néprajzi Értesítő*, XXXV. 3–4. sz. 253.; TÁRKÁNY SZÜCS (1981): *i. m.*; 17.; OL K 579 Jogi népszokásgyűjtés 1938–1948. I. 1697. csomó. Tárkány Szücs Ernő e gyűjtése meg is jelent: TÁRKÁNY SZÜCS (1944c): *i. m.*

századfordulós adataival és a kalotaszegi népi jogéletkutatás eredményeivel összevetve később az erdélyi öröklési jogszokások vizsgálata során publikálta is ezeket.¹⁰⁵

Az említettekén túl az erdélyi területről 1939–1948 között csupán szórvány adataink vannak népi jogéletkutatásról. Figyelemre méltók dr. Puskás Levente és társai Csíkszeredai és Csíkszépvízi járási, valamint a Gyimesvölgyi csángó községekre vonatkozó gyűjtései (Csík megye),¹⁰⁶ amely az OTKA-kutatás (Országos Tudományos Kutatási Alap-programok) során előkerült. Több utalás történik a Papp László által 1943-ban a gyűjtést elhivatottan és nagy hozzájárulással végző dr. Nagy Jenő közjegyző csíkszentmártoni és alsík-kászonszéki gyűjtésére. Ez utóbbit azonban már Tárkány Szücs is a háború során elpusztultnak vélte,¹⁰⁷ ahogyan dr. Gotthard Ferenc sepsiszentgyörgyi (Háromszék megye) gyűjtését.¹⁰⁸

Papp László jelentésében csak azokkal a jogászokkal tud foglalkozni, akik a „próbagyűjtés” időszakában, tehát 1943 júniusáig elkészítették jelentésüket. Papp úgy fogalmaz, hogy „minden tekintetben tökéletes munkát egyetlen gyűjtő sem végzett, a kutatás kezdetén, s megfelelő útmutatás, irányítás nélkül nem is végezhetett.”¹⁰⁹ Viszont a „biztatónak ígérkezők” között sorolva fel azokat, akik megfelelő adottsággal rendelkeznek a „néphez való közeledés, bizalmába jutás, a népnek tartózkodás és hátsó gondolatok nélkül való megszólaltatása” vonatkozásában.¹¹⁰ E körbe tartozóknak tekinti azokat, „akik foglalkozásuknál, hivatásuknál fogva a nép között élnek, a néppel gyakorta érintkeznek, mint a vidéki járásbírák, betétszerkesztő bírák, telekkönyvvezetők, segédhivatali tisztviselők, vagy pedig akik maguk is a népből származnak,” illetve azok, „akiket a falu népe, illetve a kiválasztott adat-szolgáltatók már korábban is ismertek”.¹¹¹

Papp László külön kiemeli a gyűjtők oldaláról a jogászai ismeret szükségességét: „a jogban való minél alaposabb jártasság szükséges”, hiszen ennek hiányában a gyűjtők a felmerülő jogi problémák létét, mivoltát, jelentőségét nehezen érzékelték, azok szétágazását, illetve egybefüzdő láncolatát követni nem vagy csak akadozva tudták, a nehezebb jogi kérdések előtt gyakran megállni kényszerültek, vagy rajtuk akarva akaratlanul átsiklottak.¹¹² A fontos ismeretek és készségek között sorolja fel Papp a rendszeres nép- és jogismeretet kiegészítő általános műveltséget, észlelő és közlő-, illetve leíróképességet.¹¹³

A fenti feltételeknek megfelelőnek tekinti (aki „derekas és komoly munkát” végzett) az erdélyiek között dr. Nagy Jenő kir. közjegyzőt, továbbá ígéretesnek nevezi dr. Dobos László

¹⁰⁵ TÁRKÁNY SZÜCS (1944c): i. m. 393.

¹⁰⁶ IM K 579.

¹⁰⁷ OL K 579 IM 11290/1944.; TÁRKÁNY SZÜCS (1981): i. m. 858.

¹⁰⁸ TÁRKÁNY SZÜCS (1981): i. m. 851–858.

¹⁰⁹ PAPP (1943): i. m.

¹¹⁰ Uo.

¹¹¹ Uo.

¹¹² Uo.

¹¹³ Uo.

betétsszerkesztő bírót, továbbá Szilágyi László harmadéves joghallgatót.¹¹⁴ Természetesen Tárkány Szücs Ernőt nem helyezi a gyűjtőkkel egy sorba, munkáját sokkal értékesebbnek tartja.

7.

A fentiek alapján nem érdektelen számba venni az erdélyi jogéletkutatásban részt vevő jogászok szerepét, feladatait.

1. Szembetűnő, hogy a Bónis György által vezetett kalotaszegi gyűjtések résztvevői továbbra is aktív részesei maradnak az 1939–1948 között magyar jogi népeletkutatásnak.

Papp László a gyűjtők személyére és munkájára vonatkozó értékelő ismertetésében megemlítette,¹¹⁵ a népi jogéletkutatás következő tervezett időszakában ismét bevonandó 33 gyűjtő között ott olvashatjuk számos, a kalotaszegi gyűjtésben részt vett egykori joghallgató, jogász nevét.¹¹⁶ A kalotaszegi kutatás során elköteleződött gyűjtők közül a későbbi években Tárkány Szücs mellett még jó néhányan újabb településeken is bekapcsolódtak a népi jogéletkutatásba. Dobos László¹¹⁷ (Boba, Kisköcsk, Nemeskocs – Vas megye, Pakos, Terekenye, Dörk – Zala, Tósok, Tósokberénd, Somlóvásárhely – Veszprém, Zalavég, Udvari – Zala megye) és Jégh Károly (Zsujta – Abauj-Torna, Tápé – Csongrád megye, Egyházashetye, Duka – Vas megye) is hozzáértő és termékeny kutatója lett a magyar népi jogéletkutatás legjelentősebb mozgalmának.¹¹⁸

2. Tárkány Szücs Ernő elkötelezése a jogi népeletkutatás, a jogi néprajz mellett.

Tárkány Szücs Ernő Bónis György ösztönzésére kezdte népi jogszokáskutatásait Mártélyon. Később a kalotaszegi kutatások szervezőjeként, résztvevőjeként, majd a tápéi gyűjtés aktív részeseként látjuk viszont. Személyéhez köthető az 1939–1948 közötti népi jogéletkutatás eredményeinek összefoglalása, egyfajta „híd-szerep” felvállalása is.¹¹⁹

¹¹⁴ Uo.

¹¹⁵ Az OL anyagából hiányzik, de feltehetően megegyezik az EA 13 300 és EA 13 332 értékeléssel.

¹¹⁶ EA 13 300, 13 332.

¹¹⁷ DOBOS (1943): *i. m.*

¹¹⁸ TÁRKÁNY SZÜCS (1981): *i. m.* 851–858.

¹¹⁹ Tárkány Szücs Ernő Bónis György ösztönzésére ebben az időben született írásai: TÁRKÁNY SZÜCS (1943c): *i. m.*; TÁRKÁNY SZÜCS (1943b): *i. m.*; TÁRKÁNY SZÜCS (1943a): *i. m.*; TÁRKÁNY SZÜCS (1944c): *i. m.*; TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (1944b): *Mártély népi jogélete*. Kolozsvár, Kolozsvári Egyetem Jogtörténeti Szemináriuma.; TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (1944a): *Jogi elemek a kalotaszegi népmesékben. Kolozsvári Szemle*, 3. évf. 137–145.; Tárkány Szücs Ernő életművének értékeléséről részletesen: NAGY Janka Teodóra (2014a): A „híd-szerep” értelmezési lehetőségei Tárkány Szücs Ernő életművében. In NAGY Janka Teodóra szerk.: *Tanulmányok Tárkány Szücs Ernő születésének 90. évfordulója tiszteletére*. (Jogi kultúrtörténeti, jogi néprajzi kiskönyvtár 1.) Szekszárd, Pécsi Tudományegyetem, Illyés Gyula Kar. 45–56.

3. A jogi népeletkutatás, gyűjtés metodikai, módszertani alapozása.

A kalotaszegi jogszokásgyűjtések írott anyaga a második világháborúban megsemmisült. A kutatási beszámolók, publikációk azonban töredékességük ellenére is rendkívül fontosak a népi jogéletkutatás erdélyi, illetve magyar kutatástörténete szempontjából. Egyrészt azért, mert valószínűsíthetően az ott kialakított metodika szolgált alapul és mintaként Bónis György tápéi gyűjtése során.¹²⁰ Másrészt a két kutatás szoros kapcsolatát bizonyítva Bónis György tápéi összegzésében visszaköszönnek az erdélyi kutatások közös tapasztalatai, Tárkány Szücs Ernő az erdélyi öröklési jogszokások értékelése kapcsán megfogalmazott azon felvetése, hogy az egykor kollektív népi jogalkotói tevékenység a polgári fejlődéssel együttjáró individualizálódás következtében háttérbe szorul, meggyengül.¹²¹ Bár a „Kalotaszegi Kötet” nem készült el, és Tápén sem készül kutatásösszegzés, illetve a gyűjtések anyaga csak cédulákon őrződik meg az utókor számára, Bónis György a Kalotaszegen szerzett tapasztalatokra alapoz, az ott félbemaradt gondolatokat szövi tovább, amikor Tápén a töredékesen maradt összegző fejezetben a „fent”, azaz a tételes jog és a „lent”, azaz az mindennapi életet szabályozó jogszokások kapcsolatrendszerét vizsgálja, kölcsönhatásuk és fejlődésük törvényszerűségeire nyitva rá a jogtörténet, a néprajz és a rokon tudományterületek művelőinek szemét – a kalotaszegi gyűjtésben részt vett jogászok munkájára, gyűjtéseire alapozva.¹²²

¹²⁰ Bónis György visszaemlékezésében maga csak annyit jegyez meg közvetve a tápéi kutatásról: „Amellett folytattam a népi jogéletkutatást a Néptudományi Intézet támogatásával, erről Kecskeméten is tartottam előadást.” (BÓNIS (2007): i. m. 123–124.); BÖRCsök Vince (1971): A falu közigazgatása, a lakosság jogtudata és jogi szokásai. In JUHÁSZ Antal szerk.: *Tápé története és néprajza*. Tápé, Tápé Község Tanácsa. 243–255.; KÖHEGYI Mihály – NAGY Janka Teodóra (1995): Bónis György és társai jogi népszokás gyűjtése Tápén. I. (Forrásközlés). In A Móra Ferenc Múzeum évkönyvei: *Studia Ethnographicae* 1. Szeged. 195–249.; KÖHEGYI Mihály – NAGY Janka Teodóra (1998): Bónis György és társai jogi népszokásgyűjtése Tápén. II. (Forrásközlés). In A Móra Ferenc Múzeum évkönyvei: *Studia Ethnographicae*. Szeged. 185–234.; KÖHEGYI Mihály – NAGY Janka Teodóra (2003): Bónis György és társai néphagyománykutatása Tápén. III. (Forrásközlés). In A Móra Ferenc Múzeum évkönyvei: *Studia Ethnographicae*. Szeged. 244–245.

¹²¹ TÁRKÁNY SZÜCS (1944c): i. m. 399–400.

¹²² „A jogi jelentőségüket veszített jelképek tehát bizonyos erők hatására lassan letűnnek. A népi szokásoknak azonban ezek mellett van egy léttel telt, az élet minden mozzanatánál megtalálható jogi jelentőséggel bíró csoportja, amely nem vesztet el, legfeljebb – bizonyos jogintézményeknél – változást mutathat.” KÖHEGYI–NAGY (1995): i. m.; KÖHEGYI–NAGY (1998): i. m.; KÖHEGYI–NAGY (2003): i. m.; Kiváló példákat idéz: BÁRTH János (2013): *Két Veka féréje. A csikszentgyörgyi és a csikbánfalvi székely családi levelesládák*. Kecskemét, Bács-Kiskun Megyei Múzeumi Szervezet.; KAJTÁR István (2004): Bevezetés a jogi kultúrtörténetbe. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.; HOMOKI-NAGY Mária (2009): Az okozott kárért való helytállás a jobbágy-parasztság mindennapjainak joggyakorlatában. In MEZEY Barna – NAGY Janka Teodóra szerk.: *Jogi néprajz-jogi kultúrtörténet. Tanulmányok a jogtudományok, a néprajztudományok és a történettudományok köréből*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 383–404.; HOMOKI-NAGY (2009): i. m. 383–404.; MEZEY Barna (2009): Szokásjog és szokás határán: jogszokások. In MEZEY Barna – NAGY Janka Teodóra szerk.: *Jogi néprajz – jogi kultúrtörténet. Tanulmányok a jogtudományok, a néprajztudományok és a történettudományok köréből*. Jogi Kari Tudomány 1. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 13–25.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ALTAMIRA y CREVEA, Rafael (1905): *Derecho consuetudinario y economía popular de la provincia de Alicante*. Madrid.
2. AMIRA, Karl von (1913): *Rechtsarchäologie*. Strassburg.
3. BADER, K. S. (1940): Gesunkenes Rechtsgut. In *Kunst und Recht. Festgabe für Hans Fehr*. Karlsruhe.
4. BALTL, Hermann (1949): Rechtsarchäologie in Österreich. *Die österreichische Furche*, Bd. 5. 8.
5. BALTL, Hermann (1957): *Rechtsarchäologie des Landes Steiermark*. Graz–Köln.
6. BAROSS János (1905): *Részleges jelentés az Országos Magyar Gazdasági Egyesület által a magyar parasztbirtokok öröklési módjára vonatkozólag elrendelt adatgyűjtés eredményeiről*. Budapest.
7. BÁRTH János (2013): *Két Véka féreje. A csíkszentgyörgyi és a csíkbánfalvi székely családi levelesládák*. Kecskemét, Bács-Kiskun Megyei Múzeumi Szervezet.
8. BOGNÁR Szabina (2010): *A népi jogélet kutatása Magyarországon. Tagányi Károly jogszabálygyűjtő programja*. Doktori disszertáció. Kézirat. Budapest–Kimle.
9. BOGNÁR Szabina (2016): *A népi jogélet kutatása Magyarországon* (Néprajzi Értekezések 5.). Budapest, Magyar Néprajzi Társaság.
10. BÓNIS György (1939a): *1. sz. kérdőív a magyar jogi néphagyományok összegyűjtéséhez*. Budapest.
11. BÓNIS György (1939b): Magyar népi jog. *Magyar Szemle*, 36. köt. 6. sz. 121–126.
12. BÓNIS György (1941): Egyke és jogszokás a Garamvölgyén. *Társadalomtudomány*, 21. évf. 3. sz. 287–309.
13. BÓNIS György (1956): *A népi jogszokáskutatás mérlege. Az MTA Néprajzi Főbizottsága előtt 1956. október 18-án tartott előadás sokszorosított szövege*. Kézirat. MTA Néprajzi Kutatóintézet Könyvtára.
14. BÓNIS György (2007): Pályám emlékezete. *Szegedi Műhely*, 46. évf. 3–4. sz. 114. (Különnyomat: Közlemények a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Bónis György szemináriumából I. sorozatjelzéssel.)
15. BÖRCÖK Vince (1971): A falu közigazgatása, a lakosság jogtudata és jogi szokásai. In JUHÁSZ Antal szerk.: *Tápé története és néprajza*. Tápé, Tápé Község Tanácsa. 243–255.
16. BRAUN Róbert (1913): *A falu lélektana*. Budapest, A Huszadik Század Könyvtára.
17. CSÁNYI József (1943): *Alsómuraközi családjogi néphagyományok*. Perlak.
18. CSIZMADIA Andor (1979): Ivád jogélete. Archívum. *A Heves megyei Levéltár Közleményei*, 9. sz. 34–61.
19. CSIZMADIA Andor (1983): Pétervására jogéletéből. Archívum. *A Heves megyei Levéltár Közleményei*, 11. sz. 64–81.
20. DOBOS László (1943): A jogi néphagyomány gyűjtéséről. *Március*, 4. sz.
21. FÉL Edit (1943): A nagycsalád és jogszokásai Martoson. *Társadalomtudomány*, 23. sz. 408–437.

22. FÉL Edit (1944): A nagycsalád és jogszokásai a Komárom megyei Martoson. *Kisalföldi Közlemények*, I. sorozat 2. sz.
23. FRÖHLICH, K. (1938): Begriff und Aufgabenkreis der rechtlichen Volkskunde. *Giesener Beiträge zur deutschen Philologie*, Bd. 60. 49–59.
24. GENNEP, Arnold (1943): *Manuel de Folklore Français Contemporain*. I. Paris, Picard.
25. GRIMM, Jakob (1816): „Von der Poesie im Recht“. *Zeitschrift für geschichtliche Rechtswissenschaft*, Bd. 2. 25–99.
26. GYÖRFFY István (1939): *Néphagyomány és nemzeti művelődés*. Budapest, Egyetemi Néprajzi Intézet.
27. HOFER J. Miklós (1943): Népi jog. *Társadalomtudomány*, 23. sz. 270–273.
28. HOMOKI-NAGY Mária (2009): Az okozott kárért való helytállás a jobbágy-parasztság mindennapjainak joggyakorlatában. In MEZEY Barna – NAGY Janka Teodóra szerk.: *Jogi néprajz-jogi kultúrtörténet: Tanulmányok a jogtudományok, a néprajztudományok és a történettudományok köréből*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 383–404.
29. ILLYÉS Gyula (1937): *Puszták népe*. Budapest, Grill Károly Kiadványai.
30. KAINDL, Raimund (1903): *Die Volkskunde, ihre Bedeutung, ihre Ziele, ihre Methode*. Leipzig–Wien, Franz Deuticke.
31. KAJTÁR István (2004): Bevezetés a jogi kultúrtörténetbe. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
32. CARRERAS y ARTAU, Joachim (1908): *Indicacions bibliogràfiques sobre costums jurídics d'Espanya i especialment de Catalunya*. Estudis universitaris catalans. Barcelona.
33. KOHLER, Josef (1886): Zur ethnologischen Jurisprudenz. *Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft*, Bd. 9. 407–429.
34. KÓSA László (1989): *A magyar néprajz tudománytörténete*. Budapest, Osiris.
35. KŐHEGYI Mihály – NAGY Janka Teodóra (1995): Bónis György és társai jogi népszokás gyűjtése Tápén. I. (Forrásközlés). In *A Móra Ferenc Múzeum évkönyvei: Studia Ethnographicae I*. Szeged. 195–249.
36. KŐHEGYI Mihály – NAGY Janka Teodóra (1997): Adalékok a jogi néphagyománykutatás történetéhez. *Cumania*, 14. sz. Kecskemét, Bács-Kiskun Megyei Múzeumok Igazgatósága. 207–223.
37. KŐHEGYI Mihály – NAGY Janka Teodóra (1998): Bónis György és társai jogi népszokásgyűjtése Tápén. II. (Forrásközlés). In *A Móra Ferenc Múzeum évkönyvei: Studia Ethnographicae*. Szeged. 185–234.
38. KŐHEGYI Mihály – NAGY Janka Teodóra (2003): Bónis György és társai néphagyománykutatása Tápén. III. (Forrásközlés). In *A Móra Ferenc Múzeum Évkönyvei: Studia Ethnographicae*. Szeged. 244–245.
39. KULCSÁR Kálmán (1960): *A jogszociológia problémái*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
40. KULCSÁR Kálmán (1961): A népi jog és a nemzeti jog. *MTA Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője*, 1. évf. 2. sz. (1961).
41. KULCSÁR Kálmán (1974): *Szociológia*. Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat. (Kézirat)

42. KULCSÁR Kálmán (1978): A jog etnológiai kutatásának problémája – ma. *Valóság*, 21. évf. 9. sz. 1–11.
43. KÜNSSBERG, Eberhard (1936): *Rechtliche Volkskunde*. Halle.
44. MATTYASOVSZKY Miklós (1904): *Törzsöröklési jog és törzsöröklési szokás*. Budapest.
45. MAUNIER, René (1937): *Folklore juridique. Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique*. Paris.
46. MEZEY Barna (2009): Szokásjog és szokás határán: jogszokások. In MEZEY Barna – NAGY Janka Teodóra szerk.: *Jogi néprajz – jogi kultúrtörténet: Tanulmányok a jogtudományok, a néprajztudományok és a történettudományok köréből*. Jogi Kari Tudomány I. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 13–25.
47. NAGY Janka Teodóra (1998): Jogi néphagyományok két gömöri faluban (Gömör Néprajza LI.) Debrecen, Kossuth Lajos Tudományegyetem Néprajzi Tanszéke.
48. NAGY Janka Teodóra (2000): A kisbunyai élet. Adalékok Bunyaszekszárd néprajzához. (Viata la Bunea Mica. Contributii la etnografia localitatii Bunea Mica). In KACZIÁN János – NAGY Janka Teodóra szerk.: *Volt egyszer egy Bunyaszekszárd (A fost odata Bunea Mica)*. Szekszárd. 35–65., 111–120.
49. NAGY Janka Teodóra (2009): A jogi néprajz a hazai kutatások tükrében. In MEZEY Barna – NAGY Janka Teodóra szerk.: *Jogi néprajz – jogi kultúrtörténet: Tanulmányok a jogtudományok, a néprajztudományok és a történettudományok köréből*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 83–96.
50. NAGY Janka Teodóra (2010): A paraszti mentalitásváltozás hatása a kelengye összetételére. In: FLÓRIÁN Mária szerk.: *Életmód és a módi változása a parasztság körében a 19–20. század fordulóján*. Budapest, MTA Néprajzi Kutatóintézet, 451–492.
51. NAGY Janka Teodóra (2014a): A „híd-szerep” értelmezési lehetőségei Tárkány Szücs Ernő életművében. In NAGY Janka Teodóra szerk.: *Tanulmányok Tárkány Szücs Ernő születésének 90. évfordulója tiszteletére*. (Jogi kultúrtörténeti, jogi néprajzi kiskönyvtár 1.) Szekszárd, Pécsi Tudományegyetem, Illyés Gyula Kar. 45–56.
52. NAGY Janka Teodóra (2014b): *A jogi népeletkutatás erdélyi kutatástörténetéhez*. (Megjelenés alatt.)
53. NAGY Janka Teodóra (2016): A „jó Rend” szabályai: a makói történeti népi jogéletkutatás jogtörténeti vonatkozásai. In NAGY Janka Teodóra szerk.: *Szokásjog és jogszokás I–II*. (Jogi kultúrtörténeti, Jogi Néprajzi Kiskönyvtár 2.) Szekszárd, PTE Kultúr tudományi, Pedagógusképző és Vidékfejlesztési Kar. 271–280.
54. PAPP László (1939a): Magyarabb, szociálisabb jog. *Magyar Élet*, 7. sz. 10–12.
55. PAPP László (1939b): Népi jogszokásaink némely kérdéséről. *Ethnographia–Népelet*, 1–2. sz. 68–77.
56. PAPP László (1940): Népi jogélet, népi jogismeret. *Magyar Szemle*, 38. évf. 6. sz. 405–408.
57. PAPP László (1941): *Kiskunhalas népi jogélete*. Budapest, Országos Táj- és Népkutató Intézet.
58. PAPP László (1943): Népi jogéletkutatás. *Társadalomtudomány*, 3. sz. 273–278.
59. PAPP László (1948a): *A magyar népi jogéletkutatás*. (Különnyomat a Magyar népkutatás kézikönyvéből). Budapest, Stephaneum nyomda.

60. PAPP László (1948b): *Vezérfonal a népi jogélet kutatásához*. Budapest, Néptudományi Intézet.
61. SAINTYVES, Pierre (1936): *Manuel de Folklore*. Paris, Librairie Émile Nourry.
62. SCHWERIN von C. (1943): *Rechtsarchäologie*. Berlin, Ahnenerbe Stiftung Verlag.
63. SEBILLOT, Paul (1913): *Le Folk-Lore. Littérature orale et Ethnographie traditionnelle*. Paris, O. Doin.
64. SZABÓ László (1980): *A magyar rokonsági rendszer*. Debrecen, Kossuth Lajos Tudományegyetem.
65. SZABÓ László (1993): *Társadalomnéprajz*. Debrecen.
66. SZENDREY Ákos (1929): A közigazgatás népi szervei. *Népiünk és Nyelviünk*, 1. sz. 23–38., 92–101.
67. SZENDREY Ákos (1936a): Népi büntetőszokások. *Ethnographia*, 47. évf. 65–71.
68. SZENDREY Ákos (1936b): Néprajz és jogtörténet. *Ethnographia*, 47. évf. 144–150.
69. SZILÁGYI Miklós (2000): Törvények, szokásjog, jogszokás. In PALÁDI-KOVÁCS Attila szerk.: *Magyar Néprajz VIII. Társadalom*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 693–759.
70. TAGÁNYI Károly (1919): *A hazai élő jogszokások gyűjtéséről. I. A családi és öröklési jogszokások*. Budapest, Magyar Néprajzi Társaság.
71. TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (1943a): A bálványosváraljai falukutató-tábor néprajzi munkája. *Néprajzi Értesítő*, XXXV. 3–4. sz. 253.
72. TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (1943b): A kalotaszegi népi jogéletkutatás. *Néprajzi Értesítő*, XXXV. 3–4. sz. 253–254.
73. TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (1943c): Jogszokásgyűjtés Kalotaszegen. *Kolozsvári Szemle*, 2. évf. 64–70.
74. TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (1944a): Jogi elemek a kalotaszegi népmesékben. *Kolozsvári Szemle*, 3. évf. 137–145.
75. TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (1944b): *Mártély népi jogélete*. Kolozsvár, Kolozsvári Egyetem Jogtörténeti Szeminárium.
76. TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (1944c): Erdély öröklési jogszokásai. *Hitel*, 379–400.
77. TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (1976): Az európai jogi néprajz eredményei és feladatai. *Létünk. Társadalom – tudomány – kultúra*, Újvidék. 4. évf. 3–4. sz. 86–104.
78. TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (1981): *Magyar jogi népszokások*. Budapest, Akadémia Kiadó.
79. TÁRKÁNY SZÜCS Ernő (1983): A jobbágyparaszti földtulajdon néhány problémája. *Népi kultúra – Népi társadalom – A Néprajzi Kutatóintézet Évkönyve*, 13. sz. 151–172.
80. TÁRKÁNY SZÜCS, Ernő (1994): Results and Task of Legal Ethnology in Europe. In DUNDES, Alison Renteln – DUNDES, Alan eds.: *Folk Law I-II. Essays in the Theory and Practice of Lex Non Scripta*. New York – London.
81. TÓTH Zoltán György (1947): *A barkók öröklési jogszokásai*. Eger, Szent János Nyomda.
82. VARGA Csaba (1981): Népi jogszokástól a jogi népszokásig. (Tárkány Szücs Ernő: *Magyar jogi népszokások*. 1981.). *Jogtudományi Közlöny*, 36. évf. 10. sz. 880–886.
83. VLADÁR GÁBOR (1938): A jog elhajlása az élettől. *Polgári jog: a hazai és külföldi magánjog és hiteljog szemléje*, 14. köt.

Dr. habil Nagy Janka Teodóra, Phd tudományos minősítését a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar *A magyar jogrendszer megújítása a jogállamiság és az európai integráció jegyében* című doktori programban szerezte, amelyben ma témavezető (jogi kultúrtörténet, jogi néprajz, összehasonlító jogtörténet). Jogtörténetből doktorált (*A tradicionális népi önkormányzatok jogtörténeti vizsgálata a Dél-Dunántúlon, 2000*) és habilitált (*Népi jogélet a Dél-Alföldön egy jogtörténeti és történeti forrás tükrében – 1781–1821, 2013*), jogi kultúrtörténeti, jogi néprajzi kutatási eredményeit összegezve. A Magyar Tudományos Akadémia köztestületi tagja, a Pécsi Akadémiai Bizottság Jogi és Gazdasági Szakbizottsági tagja. Kutatási területe a jogi néprajz, jogi kultúrtörténet, a szociális közigazgatás történet, amelyet kiegészít a szociális gondoskodás történeti formáinak vizsgálata. A Tárkány Szücs Ernő Jogi Néprajzi, Jogi Kultúrtörténeti Kutatócsoport elnöke, az OTKA-kutatási program (A jogtörténet új forrásai: a Jogi Kultúrtörténeti és Jogi Néprajzi Digitális Adattár, 2013–2017) vezetője. A Szegedi Tudományegyetem Államtudományi Műhelyének tagja, a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001. számú „Hivatásrendek történetének vizsgálata az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban” 2017/47/SZTE-ÁJK pályázat résztvevője.

Anikó Edit Szűcs

JUDICIAL REVIEW OF THE MERGER DECISIONS OF THE EUROPEAN COMMISSION

Anikó Edit Szűcs, PhD, jurist, Security Policy Expert, Assistant Professor, National University of Public Service, aniko.edit.szucs@gmail.com

Decisions of the European Commission which prohibit mergers are significant interventions in the private autonomy of the affected businesses. Therefore, the right of the parties to initiate judicial review of such decisions is of special importance. By reviewing the Court's decisions delivered in such cases, we can see that the Court forces the European Commission to deliver only well-established decisions based on correct legal and factual backgrounds, and to rescind putting obligations on the parties other than those which are inevitable for maintaining the competition. Procedures must be fully transparent, procedural guarantees as the right of defence may only be limited in exceptional cases, and both the Commission and the businesses under investigation are required to actively cooperate with each other.

KEYWORDS:

competition law, EU case law, merger control, judicial review, annulled decisions

1. PRELIMINARY¹

The maintenance and the development of an effective competition in the common market is a substantial aim, thus mergers shall be reviewed in order to establish whether concentrations are compatible with the common market.

Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (hereinafter referred to as *Merger Regulation*) and Commission Regulation (EC) No 802/2004 on implementing Council Regulation No 139/2004 are the legal basis of the procedures carried out by institutions of the European Union. The Merger Regulation replaced Council Regulation (EEC) No 4064/89 (hereinafter referred to as *Former Merger Regulation*). In line with the Merger Regulation any concentration, which would significantly impede effective competition in the common market or in a substantial part of it, should be declared incompatible with the common market. The European Commission is not entitled to examine all mergers under the Merger Regulation, only those mergers which have a Community dimension. The European Commission has only competence to examine mergers whether they comply with the rules of the common market and the EU law if certain turnover thresholds are exceeded and none of the firms achieve within one and the same member state more than two thirds of its EU-wide turnover.² However, the Merger Regulation contains a referral mechanism, which allows the transfer of a case from the authorities of a Member State to the European Commission, or the other way around, the European Commission may also refer cases to the authorities of the affected Member States. It is of particular importance that in case the above-mentioned criteria are met, the merger has Community dimension even if the undertakings concerned have their seat or their principal fields outside of the Community, provided that the companies involved have substantial operation within the area of the European Union.

The European Commission shall ensure the proper application of all EU rules and the measures, which were adopted by institutions under the EU rules. In line with this, the European Commission has exclusive competence to apply the Merger Regulation, provided that the Court of Justice has power to review. The Court of Justice shall ensure that in the interpretation and application of the Treaties the EU law is observed, where the Court of Justice is acting as court of first instance, and the General Court as review court.

As we will see further on, the number of the notifications submitted to the European Commission increases every year. There was a significant increase since 1997–2000. Given that mergers are often reasonable reactions to economic recessions, as well as opportunities for growth, the actual economic situation supports the further increase of the number of

¹ The work was created in commission of the National University of Public Service under the priority project PACSDOP-2.1.2-CCHOP-15-2016-00001 entitled “Public Service Development Establishing Good Governance” in the Ludovika Workshop.

² Council Regulation (EC) No. 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings.

numbers. However, the legal form of mergers may change which shall be always considered when examining a merger.

The European Commission adopted the Guidelines on the assessment of horizontal mergers in 2004, under which “*The Commission may decide that an otherwise problematic merger is nevertheless compatible with the common market if one of the merging parties is a failing firm. The basic requirement is that the deterioration of the competitive structure that follows the merger cannot be said to be caused by the merger. This will arise where the competitive structure of the market would deteriorate to at least the same extent in the absence of the merger*”.³ According to Article 90 of the Guidelines on the assessment of horizontal mergers three cumulative criteria has essential relevance for the application of the above mentioned clause, these are the followings: 1. the concerned undertaking would be forced out of the market as a result of financial difficulties in the near future; 2. another purchase option is not available with less anti-competitive impact; and 3. without the merger, the assets of the concerned undertaking would necessarily exit the market.

One of the most interesting decision of the European Commission – in my opinion – was the Aegean Airlines and Olympic Air decision in 2013, where the European Commission approved the merger without requiring any commitments on the basis of the failing firm defence, even though the acquisition of the Olympic Air by Aegean Airlines resulted in monopolies on a number of routes.⁴ The decision received particular attention, because the European Commission prohibited the same transaction two years before, in 2013.⁵

2. MERGERS CONCERNING EUROPE IN NUMBERS

The European Commission regularly publishes excellent summarizing reports, including the annual reports on its webpage. We can also find a summarizing statistical report with all relevant data on merger cases notified to the European Commission between 21 September 1990 and 31 October 2017.⁶ The following chart stands for illustrative purposes, and the included data have been selected by the author of this article with the aim to facilitate the understanding of the topic and the importance of the Commission’s merger control function.

³ Commission Communication, Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings. *Official Journal C 31*, 05.02.2004. 5–18. Available: http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/notices_on_substance.html#hor_guidelines (Downloaded: 18.11.2017.)

⁴ M.6796 Aegen/Olypic II case. *Official Journal C 25*, 24.01.2015. 7–16. Available: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.025.01.0007.01.ENG&toc=OJ:C:2015:025:TOC (Downloaded: 18.11.2017.)

⁵ Norton Rose Fulbright LLP (2014): *Mergers and acquisitions: the “failing firm” defence – recent merger decisions by the European Commission and UK competition authorities indicate a more sympathetic approach to acquisitions of companies in financial difficulty*. Available: www.lexology.com/library/detail.aspx?g=aad22a2a-3b04-4c61-b757-76d6de263edf (Downloaded: 19.11.2017.)

⁶ Merger statistics available: <http://ec.europa.eu/competition/mergers/statistics.pdf> (Downloaded: 20.11.2017.)

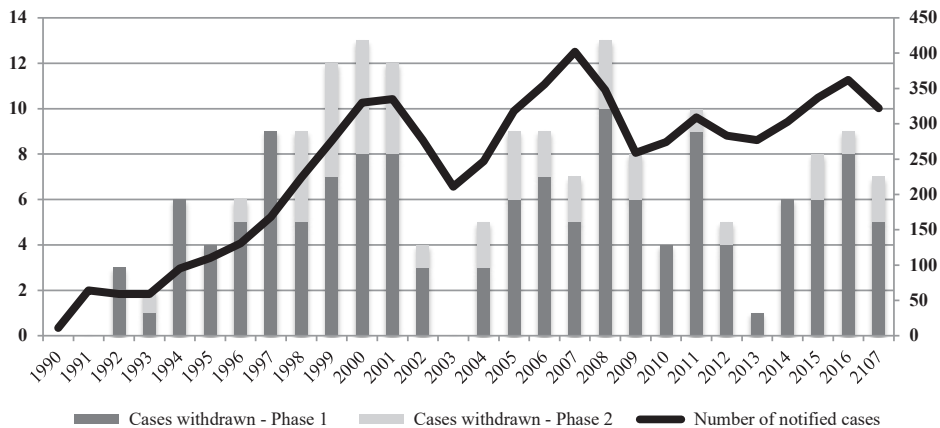


Figure 1 • Summarizing chart on notified and withdrawn cases
(Source: Compiled by the author.)

As we can see, the most cases were notified in 2007. The concerned undertakings have the right to withdraw their notification, in order to be able to change the details of their planned merger or give up their intent. The possible method of the withdrawal has been examined in the case WorldCom, where two American companies having their activity in the communications sector planned to merge their whole businesses. This merger was examined by the U.S. Department of Justice and the European Commission simultaneously. Mario Monti, the European Commissioner for Competition declared at a press conference after a meeting with the representatives of the U.S. Department of Justice, that he will propose the prohibition of the merger of WorldCom and Sprint.⁷ The concerned undertakings sent two information letter via fax to the European Commission on the next day in which they informed the European Commission that they withdraw their notification and declared that they do not intend to merge in a way as they presented in the notification to the European Commission. Although the European Commission received these statements, it adopted a decision next day in which the merger was declared incompatible with the common market and the Community law.⁸ WorldCom challenged the decision before the Court of First Instance. In the appeal proceeding, several important issues have been examined by the Court. From our point, the most important was that according to the point of the European Commission the concerned undertakings did not cease the merger agreement formally and in line with their media communication they still planned to perform the merger. The European Commission accepted in several former

⁷ European Commission Press Release Database: *The Court of First Instance annuls the Commission decision prohibiting the merger of WorldCom and Sprint*. Available: http://europa.eu/rapid/press-release_CJE-04-69_en.htm (Downloaded: 19.11.2017.)

⁸ Case Nr. T-310/00 MCI versus European Commission. ECLI:EU:T:2004:275.

cases the statement of the concerned undertakings about the withdrawal of the notification.⁹ The Court of First Instance annulled the decision of the European Commission in view of the fact that the concerned undertakings declared that they abandoned the merger in the form presented in the notification, thus the concerned undertakings were abandoned from the merger agreement, as well. The Court of First Instance laid down that the subjective intention of the undertakings regarding a planned merger cannot be the subject of the European Commission's proceeding.¹⁰

According to the above, the concerned parties may change the conditions of their merger agreement and notify the European Commission about the merger with changed conditions. The possibility to change the merger agreement and perform the merger in a different form opened the possibility to lodge an appeal. This case underlined the fact that the European Commission has no right to interpret the merger regulation in a different way in different cases, and that without the existence of an effective merger agreement the European Commission has no power to prohibit a possible future merger.

In a significant number of cases, the European Commission declares within the frames of the first phase that the merger is compatible with the common market, thus within 25 working days, following the day of the receipt of the notification by the European Commission, or the receipt of the complete information if the first notification was incomplete.

If the European Commission has serious doubts that the merger is compatible with the common market it shall initiate the second phase. As a result of the second phase proceeding, the European Commission may declare a merger compatible with the common market, or compatible with commitments, or totally prohibit the intended merger. It also has the option to restore the effective competition with other means in line with Section 8.4 of the Merger Regulation. The number of prohibiting decisions adopted by the European Commission are quite low.

Given that a prohibition decision is a serious intervention into the economy, a prohibition decision must have a solid economic and legal basis. However, if we examine the existing case-law of the Court of Justice of the European Union, we can see that the decisions are not uncontroversial. As the annulment decisions have a high importance, we should give a closer look to each.

2.1. Case I – *Airtours plc versus Commission of the European Communities*¹¹

Airtours plc notified the Commission of the European Communities about its intention to acquire all shares in First Choice plc in 1999. The concerned companies were registered in

⁹ The judgment refers to the *Ferriere Can Carlo versus European Commission* case Nr. 344/85, and to the *Fingruth* case Nr. 14/88.

¹⁰ Case Nr. T-310/00 *MCI versus European Commission*. ECLI:EU:T:2004:275.

¹¹ Case Nr. T-342/99 *Airtours plc versus Commission of the European Communities*. ECLI:EU:T:2002:146.

the United Kingdom, and both company's activity concerned significantly the geographical market defined as the United Kingdom and Ireland. Airtours' activity covered: tour operating, travel agencies, charter airlines, hotels and cruise ships, while First Choice' activity covered: tour operating, travel agencies, charter airlines, seat broking and car rental broking.¹² Four companies held 79% of the market share at the time of the investigation of the Commission (Thomson 27%, Airtours 21%, Thomas Cook 20% and First Choice 11%) according to the Commission's data. The remaining 21% was spread between the further actors on the market. The Commission took into consideration that these four big market actors had their own charter airlines and their own travel agencies, while the smaller actors did not have such a capacity.

The Commission initiated an investigation procedure as it had serious doubts regarding the merger's compatibility with the rules of the common market. The Commission of the European Communities sent a statement of objections to the concerned undertakings, which was replied within 16 days by the parties. After it, a hearing was held before the Commission's Hearing Officer, then a set of undertakings was submitted by the parties concerned to allay the identified competition concerns. After a meeting of the Advisory Committee and another between the Commission and the concerned undertakings representatives, Airtours and First Choice modified their undertakings. However, the Commission refused to take into consideration the parties' modification, as the parties delayed, and such undertakings were offered after the third month from the four months' merger investigation. However, the consistency of the Commission is doubtful considering the fact that the Commission accepted delayed concessions just a few weeks later in the Telia/Telenor merger.¹³ The Commission declared the merger incompatible with the common market on the ground that as a result of the merger, the merged entity would have a dominant position in the United Kingdom market for short-haul foreign package holidays. The Commission stated that the undertakings proposed by Airtours were eligible to prevent the creation of the dominant position, while the amended undertakings were delayed. This was the first case when the Commission prohibited a merger on the ground of collective dominance with three undertakings remaining in the market following the transaction.¹⁴ The decision created a stir, several journals tackled this issue and stated that this decision created uncertainty as this concentration did not allow the establishment of tacit coordination.¹⁵

¹² Case Nr. M.1524 Airtours/First Choice Commission decision of 22 September 1999 declaring a concentration to be incompatible with the common market and the EEA Agreement. Available: http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m1524_19990922_610_en.pdf (Downloaded: 29.11.2017.)

¹³ MCCRUM, Anna (1999): *Airtours/First Choice. A new precedent on oligopolies*. Available: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-101-0747?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-101-0747?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1) (Downloaded: 29.11.2017.)

¹⁴ Ibid.

¹⁵ For further details please see e.g. the following article: CRA Competition Memo: The Airtours Case. Available: http://ecp.crai.com/publications/Airtours_Nov1999.pdf (Downloaded: 29.11.2017.)

Airtours plc appealed to the Court of Justice of the European Union, in which Airtours plc referred to the followings:

1. The definition of the relevant product market relies on manifest errors of the assessment.
2. The definition of the collective dominance; the version of the definition that has been applied first time in this case is incorrect.
3. The infringement of the regulation on appraisal of concentration set out in Article 2 of the Merger Regulation and infringement of Article 253 EC.
4. The infringement of Article 8.2 of the Merger Regulation which sets out that if a concentration is compatible with the common market following the modification of the undertakings, the Commission shall declare the merger compatible with the common market, and breach of the principle of proportionality inasmuch.

The Court of Justice examined the above pleas and concluded the followings. According to the Commission's statement the relevant product market was divided into two parts, the long-haul package holidays and the short-haul package holidays, which definition was accepted by the Court of Justice. The Commission also established that the concentration affects horizontally the travel and leisure sector, while vertically the charter air services and the travel agency services.

The Court of Justice concluded that the second plea was examined within the frames of the third plea. The Court of Justice shall confine itself to the position adopted by the Commission regarding the transaction as notified, i. e. the Court of Justice shall examine the way in which the Commission applied the law to the facts and adjudicated the merits of the Commission statement regarding the effect of the concentration on the competition. According to the third plea of Airtours, the Commission made an assessment error, i.e. the Commission did not prove to the requisite legal standard in its decision establishing that as a result of the merger the merged entity would have a dominant position, which would significantly impede the competition in the United Kingdom market for short-haul foreign package holidays.

The court of Justice declared that three conditions have to be fulfilled in order to establish collective dominance; these are the following:

1. "First, each member of the dominant oligopoly must have the ability to know how the other members are behaving in order to monitor whether or not they are adopting the common policy [...] there must, therefore, be sufficient market transparency for all members of the dominant oligopoly to be aware, sufficiently precisely and quickly, of the way in which the other members' market conduct is evolving,
2. second, the situation of tacit coordination must be sustainable over time, that is to say, there must be an incentive not to depart from the common policy on the market [...] each member of the dominant oligopoly must be aware that highly competitive action on its part designed to increase its market share would provoke identical action by the others, so that it would derive no benefit from its initiative,

3. third, to prove the existence of a collective dominant position to the requisite legal standard, the Commission must also establish that the foreseeable reaction of current and future competitors, as well as of consumers, would not jeopardise the results expected from the common policy.¹⁶

The above cited condition precedents have great importance; however, the Court of Justice lowered the standard of proof in its decision in the Impala case regarding the cases where the undertakings concerned behave in a tacitly coordinated manner.¹⁷ The Court of Justice declared that the above mentioned three conditions may be established indirectly after examining the appropriate circumstances of the present merger, thus if the pricing is synchronic for a long period and the reason of it is unknown may be a sufficient evidence for the existence of the collective dominant position, provided that the other typical factors of the collective dominant position are observed, as well.¹⁸

Returning to the third plea, the Court of Justice referred to cases Kali & Salz and Waterhouse/Coopers & Lybrand, where it has been laid down, that if the Commission prohibits a merger on the basis that the merger results in a collective dominance, the burden of proof shall lay on the Commission. According to it, the Commission has to – in particular – show evidence of the agents, which make a significant contribution in the assessment that the collective dominance exists, e.g. the lack of effective competition and competitive pressure.

The Commission referred to the following reasons when it prohibited the merger:

1. The remaining three big actors in the market would not compete due to the fact that the market is dependent of capacity decisions and that the degree of the market concentration is high.
2. As a result of the transaction the degree of transparency and interdependence would increase.
3. The market already showed a tendency towards collective dominance.
4. If any of the remaining undertakings would not restrict the capacity, the others could do the same and it would result in a financial loss for all of the remaining undertakings.
5. The smaller agents of the market would be further marginalized.

¹⁶ Case Nr. T-342/99 Airtours plc versus Commission of the European Communities. Paragraph 62. ECLI:EU:T:2002:146.

¹⁷ STEPHANOU, Sophia (2009): Collective Dominance Through Tacit Coordination: The Case for Non-Coordination Between Article 82 and Merger Control “Collective Dominance” Concepts. *GCP: The Antitrust Chronicle*, No. 1. Available: www.competitionpolicyinternational.com/assets/0d358061e11f2708ad9d62634c6c40ad/StefanouOCT-09_1_.pdf (Downloaded: 29.11.2017.)

¹⁸ Case Nr. T-464/04 Impala versus Commission of the European Communities. Paragraph 251–252. ECLI:EU:T:2006:216.

Airtours argued in its claim as follows:

1. The Commission did not prove conclusively, that following the merger, the remaining undertakings would have an incentive to cease competing.
2. No deterrents or adequate means of retaliation exist in the market.
3. The current market players and the potential players would challenge any capacity restrictions and, in parallel, consumers would react.
4. The impact of the merger on competition was incorrectly assessed by the Commission.

The Court of Justice established that the Commission made assessment errors, it underestimated the significance and the power of the smaller undertakings in the market, the potential competitors, the consumers and the hotel-owners, in parallel the Commission has failed to prove that the merger would create a collective dominant position. Given that the third plea was well founded, the decision of the Commission in which the merger was prohibited was annulled by the Court of Justice without examination of the remaining pleas.

This case is widely known, as it was the first prohibition decision, which was annulled by the Court of Justice. This demolition judgment gave proper guidance for the assessment of mergers in oligopolistic markets; it has been analysed by several experts since then and has been applied as a standard for the subsequent mergers in oligopolistic markets.

2.2. Case II – *Schneider Electric versus Commission*¹⁹

Schneider Electric and Legrand notified the Commission in 2001 that Schneider Electric planned to acquire the sole control of Legrand by way of a public offer for the exchange of shares.²⁰ Schneider Electric and Legrand are French limited companies with worldwide activity, where Schneider Electric's activity covers the production and sale of products and systems in the electricity distribution, industrial control and automation sectors, and Legrand's activity covers production and sale of low-voltage switchgear and accessories. The Commission established that the relevant market concerns main switchboards, distribution boards, final panel boards and mains connection circuit breakers.

According to the Commission's decision, the effects of the merger on competition was examined at a level of the group of components necessary for building a particular type of electrical switchboard (accepted by the undertakings concerned), and at a level of the

¹⁹ Case Nr. T-77/02 *Schneider Electric versus Commission*. ECLI:EU:T:2002:255.

²⁰ Case Nr. M.2283 *Schneider/Legrand* Commission Decision of 10 October 2001 declaring a concentration to be incompatible with the common market. Available: http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m2283_20020130_1240_en.pdf (Downloaded: 29.11.2017.)

various components to be incorporated into distribution boards and final panel boards.²¹ The geographic market has been defined as national markets, which has been approved by the Court of Justice in the judicial proceeding.

The Commission declared the merger incompatible with the common market. According to the conclusion of the Commission, the merged entity would have dominant position in sectoral markets in Denmark, Greece, Spain, Italy, Portugal and the United Kingdom, which would significantly impede the effective competition, and the dominant position of the merged entity on various French sectoral markets would strengthen, as well.²²

The Commission ordered the separation of Schneider and Legrand within nine months after a second letter of statement. Schneider appealed and asked for expedited procedure, which has been granted by the Court of Justice.

According to the Commission's decision, the relevant industrial sector can be divided into the following segments: 1. main low-voltage switchboards; 2. distribution panel boards; 3. cableways and busbar trunking; 4. final panel boards; 5. electrical equipment downstream from the final panel board; 6. distribution installation accessories; 7. trunking; and 8. transformation and supply products control and signalling accessories.²³ The involved operators can be grouped as 1. manufacturers; 2. wholesalers; 3. switchboard assemblers; 4. installation engineers; 5. project managers and 6. end-users. According to the Commission's decision, the merger would create a dominant position, which would impede the effective competition on the following markets:

1. Italy – moulded case circuit breakers, miniature circuit breakers and cabinets intended for distribution panel-boards
2. Denmark, Italy, Portugal and Spain – miniature circuit breakers, differential circuit breakers and cabinets intended for final panel boards
3. France and Portugal – connector circuit breakers
4. United Kingdom – cableways
5. Greece – sockets and switches
6. Spain – watertight equipment
7. France – fixing and shunting equipment
8. France – electrical transformation products, and
9. France – control and signalling accessories

²¹ Case Nr. M.2283 Schneider/Legrand Commission Decision of 10 October 2001 declaring a concentration to be incompatible with the common market. Paragraph 177. Available: http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m2283_20020130_1240_en.pdf (Downloaded: 29.11.2017.)

²² Case Nr. C-440/07 P Commission versus Schneider Electric. Paragraph 20. ECLI:EU:C:2009:459.

²³ Case Nr. T-77/02 Schneider Electric versus Commission. Paragraph 48. ECLI:EU:T:2002:255.

Moreover, the Commission concluded that the merger would strengthen a dominant position, which would also impede the effective competition on the following markets:

1. France – moulded case circuit breakers, miniature circuit breakers and cabinets intended for the distribution of panel boards
2. France – sockets and switches
3. watertight equipment, and
4. security lighting systems or independent emergency lighting units

The above lists show us that the Commission's conclusion was that the transaction would impede the effective competition on several markets. It was a complex case, where even the examination and the definition of the relevant markets were a serious challenge for the Commission. Following the negative decision of the Commission, Schneider brought an action for the annulment of the decision. Schneider's pleas concerned the following issues:

1. procedural irregularity
2. manifest errors regarding the impact of the concentration, the commitments submitted by Schneider in order to render the merger compatible with the common market, and
3. infringement of the right of defence

Regarding the first plea, according to Article 10(3) of the Former Merger Regulation, the Commission had four months from the commencement of the proceeding to find out whether the concentration is compatible with the common market. However, under Article 10(4), such period may be exceptionally suspended if the Commission is obliged to request information pursuant to Article 11(5) due to circumstances for which one of the undertakings involved in the merger is responsible.²⁴ In this case, the Commission requested the parties to answer 322 questions within five working days. The Court of Justice has taken into account that Schneider answered the Commission 5 days later than the deadline and claimed that it is not in a position to reply on such a short notice, further, the Court of Justice also considered that the information the Commission required was relating to the topics Schneider already examined during the informal stage of the enquiry, thus the Court of Justice rejected the first plea.

Concerning the second plea, the Court of Justice highlighted some conclusions of the Commission. The Commission 1. applied the main features assessed regarding the market to other markets *mutatis mutandis*; 2. emphasized the low price sensitivity demand for low-voltage electrical equipment; and 3. stated that installation engineers and switchboard assemblers show significant loyalty to manufacturer brands. At the same time, the Commission declared that the brand loyalty is not absolute. These markets are very sensitive to brand, availability of the products and the extent of the product range. The

²⁴ Council Regulation (EEC) No. 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings. *Official Journal L 395*, 30/12/1989 P.0001 – 0012. Available: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989R4064:EN:HTML> (Downloaded: 01.12.2017.)

Court of Justice accepted the point of the Commission regarding the loyalty of brands and declared that the access to a national market may be difficult for a new competitor. Given that, the brand may put a manufacturer who is already presented in the market in a better position, the Commission's assessment of the electricians' brand loyalty was accepted, and so the second plea was rejected by the Court of Justice.

In the third plea, Schneider alleged that the Commission overestimated the strength of the merged entity. The Commission defined the markets in national dimensions, but at the same time it estimated the impact of the merger on a European level. The Court of Justice remarked that the Commission failed to show evidence that the transnational effects exist in each market. The Court of Justice concluded that the transaction poses competition problems only in France and on six national markets. The Court of Justice declared that the Commission incorrectly applied Article 2(3) of the Former Merger Regulation and accepted Schneider's third plea.

The Court of Justice established that Schneider's fourth plea was justified as well, in which Schneider alleged inconsistency in the analysis on the structure of competition at wholesaler level. The Court of Justice concluded that the Commission did not sufficiently demonstrate its statement saying that the merged entity would be an unavoidable partner for wholesalers, and the fact that wholesalers would not be able to exercise competitive constraints on the merger entity. The Court of Justice highlighted the lack of country-by-country analysis in this plea, as well.

In the fifth plea, Schneider stated that the Commission failed to analyse the impact of the merger to each national market and applied the results of the Europe-wide analysis. As we can see, this issue was referred to in connection with more pleas by Schneider. Naturally, this plea was also accepted by the Court of Justice.

In the sixth plea Schneider objected that the Commission refused to *"include within the market shares of ABB and Siemens (two of the merged entity's leading competitors) the not significant proportion of the sales of panel-board components made by those companies to installation engineers and switchboard assemblers which are vertically integrated within those groups."*²⁵ This issue had high importance, as within the frames of this plea the Court of Justice established that integrated sales shall be accounted when the market shares are calculated.

The seventh and eighth plea concerned only the Danish and the Italian markets, where Schneider referred to an incorrect analysis again regarding the impact of the concentration on the relevant markets. With reference to the lack of proper evidence, the Court of Justice accepted these pleas, as well.

The Court of Justice referred to Article 2(3) of the Former Merger Regulation and concluded that even if the Commission's decision is incomplete, such decision may not be annulled as *"A concentration which creates or strengthens a dominant position as a result of which effective competition would be significantly impeded in the common market*

²⁵ Case Nr. T-77/02 Schneider Electric versus Commission. Paragraph 265. ECLI:EU:T:2002:255.

or in a substantial part of it shall be declared incompatible with the common market.”²⁶ The Commission’s conclusion that the merger would create or strengthen a dominant position on the French markets was correct.

The third ground referred by Schneider was decisive, as the Court of Justice annulled the Commission’s negative decision as a result of infringement of Schneider’s rights of defence when the Commission included in its negative decision a specific objection which was not clearly expressed in the statement of objections.

2.3. Case III – MCI WorldCom versus Commission²⁷

As it was already mentioned in this article, this case has relevance as the Court of Justice declared with regard to it, that the subjective intention of the undertakings concerning a planned merger cannot be the subject of the European Commission’s proceeding. However, we should take a closer look into this case, as other important conclusions may be drawn from the ruling of the Court of Justice, as well. MCI WorldCom and Sprint Corporation notified the Commission of the European Communities about their intent to merge by way of exchange of shares. The undertakings concerned are global communication companies, where MCI WorldCom’s activity covered a wide range of telecommunication services, including facilities-based local, long distance and international Freephone, calling card, debit card and Internet services, while Sprint provided local, long-distance and wireless communications and Internet services. The Commission declared the merger incompatible with the common market in its decision delivered on 28 June 2000.²⁸

The undertakings concerned stated that the concentration did not have a community dimension and that Sprint had given MCI WorldCom an undertaking that it would divest itself of its holding in Global One before the transaction takes place, thus Global One’s turnover shall not be considered when determining Sprint’s turnover in the Community. The Commission informed the undertakings concerned that the transaction had a Community dimension, as the calculation of turnovers has to be made at the time and under the factual circumstances of the merger agreement’s signing or, at the latest, when the duty for notification to notify arises. The Commission added that “*turnover attached to certain activities may only be excluded when the notified agreement commits irrevocably as a condition precedent to dispose of those activities or if such activities have been divested between the closing of the accounts and the signature of the final merger agreement.*”²⁹

²⁶ Article 2(3) of the Council Regulation (EEC) No. 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings. *Official Journal L 395*, 30/12/1989 P. 0001 – 0012. Available: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989R4064:EN:HTML> (Downloaded: 01.12.2017.)

²⁷ Case Nr. T-310/00 MCI versus Commission, ECLI:EU:T:2004:275.

²⁸ Case Nr. M.1741 MCI WorldCom/Sprint Commission Decision of 28 June 2000 declaring a concentration to be incompatible with the common market. Available: http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m1741_en.pdf (Downloaded: 03.12.2017.)

²⁹ Case Nr. T-310/00 MCI versus Commission. Paragraph 4, ECLI:EU:T:2004:275.

As we already know, the undertakings concerned withdrew their notification after Mario Monti, the European Commissioner for Competition declared at a press conference after a meeting with the representatives of the U.S. Department of Justice, that he will propose the prohibition of the merger of WorldCom and Sprint.

To understand the significance of the present decision we must know that an action for annulment is admissible only insofar as the applicant has an interest in the annulment of the contested measure. Such interest is presented if the annulment of the measure is capable to have legal consequence.

MCI WorldCom had to provide a declaration that bringing the proceeding is still in its interest in line with the following judgments. The Court of Justice emphasized in the Gencor case that *“the fact that the basis for the transaction has disappeared cannot itself exclude judicial review of the Commission’s decision.”*³⁰ The annulment of an act may have consequences even if such act has already been carried out or has been repealed. The act can have legal effects and such effects are not necessarily eradicated by its repeal. An annulment request is also admissible if it facilitates to avoid a future repetition of the alleged illegality. In the Kesko case the Court of Justice referred to other cases, such as the Gencor case and Hoogovens Groep v. Commission where it declared that it cannot be deprived of interest seeking if a company merely complies with a Commission’s decision as it is obliged to comply with such a decision.³¹ To sum it up, the relevance of the Kesko case is the fact that the Court of Justice declared that where the case’s circumstances show that the abandonment is a direct consequence of a Commission’s decision and not voluntary, the interest of the undertakings concerned for the annulment retains.

MCI WorldCom stated that in accordance with the above, they abandoned the notification as a consequence of the Commission’s assessment becoming public, according to which the Commission intends to declare the concentration incompatible with the common market.

The Court of Justice established that the withdrawal of the notification was submitted after the European Commissioner for Competition declared at a press conference, subsequent to a meeting with the representatives of the U.S. Department of Justice, that he will propose the prohibition of the merger of WorldCom and Sprint, and that the aim of the withdrawal was indisputably to prevent the adoption of the negative decision. The Court of Justice considered that these reasons are sufficient in themselves to substantiate the applicant’s interest. The Court of Justice added that as long as the negative decision of the Commission is in force, the undertakings may not merge, even if they have an intention again to do so.

³⁰ Case Nr. T-102/96 Gencor versus Commission. Paragraph 45, ECLI:EU:T:1999:65.

³¹ Case Nr. T-22/97 Kesko v. Commission. Paragraph 59, ECLI:EU:T:1999:327.

2.4. Case IV – Tetra Laval versus Commission³²

The undertakings concerned are Tetra Laval, which is a Swiss-based company acting in carton packaging business and Sidel, which is a French company acting in PET plastic packaging equipment.³³ On 27 March 2001 Tetra Laval announced a public bid for all outstanding shares in Sidel SA, under which Tetra Laval held 95.20% of the shares and 95.93% of the voting right after the closing of the bid. The Commission declared the transaction incompatible with the common market and adopted another decision in which it set out measures in order to restore the conditions of the effective competition.

According to the appeal, Tetra stated that the Commission denied giving them access to several documents on which it relied when concluding its findings. The importance of the right of access to the proceeding's file is designed to ensure the effective exercise of the rights of the defence. However, the right of defence is only infringed if the non-disclosure of the documents in question influences the course of the procedure and the Commission's decision. The Court of Justice examined the documents in question and declared that the Commission did not infringe Tetra's right of defence when it allowed Tetra to access only the non-confidential summaries.

The Court of Justice shall respect the Commission's discretion, especially regarding the assessment of an economic nature. The Court of Justice found that, if the commitments undertaken by the parties concerned are also taken into account, the negative horizontal effects of the merger are minimal, just as the vertical effects, thus the Commission made a manifest error of assessment when it relied on the horizontal and vertical effects when prohibited the merger. Regarding the conglomerate effect, the Court of Justice declared that the Commission's decision does not comply with the requisite legal standard that a transaction may only be prohibited if it gives rise to significant anti-competitive conglomerate effects. Accordingly, the Commission's negative decision was annulled by the Court of Justice.

This was the first case where the Court of Justice addressed theories of competitive harm based on conglomerate concerns, and from this decision it is obvious that the Commission must exhaustively prove its findings if it prohibits a merger on the basis of its expected conglomerate effects.³⁴

The Commission appealed and asked the Court of Justice to set aside the judgment of the Court of First Instance. The Court dismissed the appeal. The most important statement in the judgment from the point of view of this article is that the Court of Justice established that "*whilst the Court recognises that the Commission has a margin of discretion with regard*

³² Case Nr. T-5/02 Tetra Laval versus Commission, ECLI:EU:T:2002:264.

³³ European Commission: *Commission prohibits acquisition of Sidel by Tetra Laval Group*. Available: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-1516_en.htm (Downloaded: 04.12.2017.)

³⁴ Court of First Instance Annuls Tetra Laval/Sidel Merger Prohibition. Available: <https://docplayer.net/75473089-October-court-of-first-instance-annuls-tetra-laval-sidel-merger-prohibition.html> (Downloaded: 04.12.2017.)

to economic matters, that does not mean that the Community Courts must refrain from reviewing the Commission's interpretation of information of an economic nature. Not only must the Community Courts, *inter alia*, establish whether the evidence relied on is factually accurate, reliable and consistent but also whether that evidence contains all the information which must be taken into account in order to assess a complex situation and whether it is capable of substantiating the conclusions drawn from it.³⁵

3. CONCLUSION

The case law shows that substantive judicial review exists in the European Union, as the Court of Justice reviews the Commission's decisions with utmost rigour. Necessarily, the applicants shall be aware of the relevant laws and the numerous precedents which interpret such laws. However, small differences in the factual background may lead to different legal assessments.

Two of the four cases examined above were decided in an expedited procedure. All legal representatives know that the main problem with the judicial review is mostly the fact that the economic interest of the undertakings concerned is to carry out the whole proceeding within a short time. A judicial review may take a long time, even in a non-complex issue and take unacceptably long time in a complex issue, which endangers the effective protection on rights. If we consider that the average time for the Court of Justice to reach a judgment is almost two years and the fact the deciding in a merger case may take even longer – as competition cases are not just complex issues but also require economic analyses – we can imagine how burdensome it is for businesses to keep a merger procedure on hold until the end of a judicial review.³⁶ The Rules of Procedure of the Court of Justice was amended in 2000 and since then the expedited procedure is available in merger cases. This procedure is not automatically granted, the parties must make a separate application and the Court of Justice makes a decision on a case-by-case basis. The judicial review takes several months, even in expedited procedures.

The development of the merger control and the judicial review is a long process, which continuously adapts itself to the changing legal and economic environment. The constant observation of the EU case law is essential for all lawyers and experts who deal with competition law.

³⁵ Case Nr. C-12/03 P – Commission v. Tetra Laval, ECLI:EU:C:2005:87.

³⁶ TODOROV, Francisco – VALCKE, Anthony (2006): *Judicial Review of Merger Control Decisions in the European Union*. Available: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1795084 (Downloaded: 06.12.2017.)

REFERENCES

1. Article 2(3) of the Council Regulation (EEC) No. 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings. *Official Journal L* 395, 30/12/1989 P. 0001 – 0012. Available: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989R4064:EN:HTML> (Downloaded: 01.12.2017.)
2. Case Nr. C-12/03 P – Commission v Tetra Laval, ECLI:EU:C:2005:87.
3. Case Nr. C-440/07 P Commission versus Schneider Electric. Paragraph 20. ECLI:EU:C:2009:459.
4. Case Nr. M.1524 Airtours/First Choice Commission decision of 22 September 1999 declaring a concentration to be incompatible with the common market and the EEA Agreement. Available: http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m1524_19990922_610_en.pdf (Downloaded: 29.11.2017.)
5. Case Nr. M.1741 MCI WorldCom/Sprint Commission Decision of 28 June 2000 declaring a concentration to be incompatible with the common market. Available: http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m1741_en.pdf (Downloaded: 03.12.2017.)
6. Case Nr. M.2283 Schneider/Legrand Commission Decision of 10 October 2001 declaring a concentration to be incompatible with the common market. Paragraph 177. Available: http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m2283_20020130_1240_en.pdf (Downloaded: 29.11.2017.)
7. Case Nr. T-102/96 Gencor versus Commission. Paragraph 45, ECLI:EU:T:1999:65.
8. Case Nr. T-22/97 Kesko versus Commission. Paragraph 59, ECLI:EU:T:1999:327.
9. Case Nr. T-310/00 MCI versus Commission, ECLI:EU:T:2004:275.
10. Case Nr. T-310/00 MCI versus European Commission. ECLI:EU:T:2004:275.
11. Case Nr. T-342/99 Airtours plc versus Commission of the European Communities. ECLI:EU:T:2002:146.
12. Case Nr. T-342/99 Airtours plc versus Commission of the European Communities. Paragraph 62. ECLI:EU:T:2002:146.
13. Case Nr. T-464/04 Impala versus Commission of the European Communities. Paragraph 251–252. ECLI:EU:T:2006:216.
14. Case Nr. T-5/02 Tetra Laval versus Commission, ECLI:EU:T:2002:264.
15. Case Nr. T-77/02 Schneider Electric versus Commission. Paragraph 265. ECLI:EU:T:2002:255.
16. Commission Communication, Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings. *Official Journal C* 31, 05.02.2004. 5–18. Available: http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/notices_on_substance.html#hor_guidelines (Downloaded: 18.11.2017.)
17. Council Regulation (EC) No. 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings.
18. Council Regulation (EEC) No. 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings. *Official Journal L* 395, 30/12/1989 P. 0001 – 0012.

- Available: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989R4064:EN:HTML> (Downloaded: 01.12.2017.)
19. Court of First Instance Annuls Tetra Laval/Sidel Merger Prohibition. Available: <https://docplayer.net/75473089-October-court-of-first-instance-annuls-tetra-laval-sidel-merger-prohibition.html> (Downloaded: 04.12.2017.)
 20. CRA Competition Memo: The Airtours Case. Available: http://ecp.crai.com/publications/Airtours_Nov1999.pdf (Downloaded: 29.11.2017.)
 21. European Commission Press Release Database: *The Court of First Instance annuls the Commission decision prohibiting the merger of Worldcom and Sprint*. Available: http://europa.eu/rapid/press-release_CJE-04-69_en.htm (Downloaded: 19.11.2017.)
 22. European Commission: *Commission prohibits acquisition of Sidel by Tetra Laval Group*. Available: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-1516_en.htm (Downloaded: 04.12.2017.)
 23. M.6796 Aegen/Olypic II case. *Official Journal C 25*, 24.01.2015. 7–16. Available: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.025.01.0007.01.ENG&toc=OJ:C:2015:025:TOC (Downloaded: 18.11.2017.)
 24. MCCRUM, Anna (1999): *Airtours/First Choice. A new precedent on oligopolies*. Available: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-101-0747?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-101-0747?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1) (Downloaded: 29.11.2017.)
 25. Merger statistics. Available: <http://ec.europa.eu/competition/mergers/statistics.pdf> (Downloaded: 20.11.2017.)
 26. Norton Rose Fulbright LLP (2014): *Mergers and acquisitions: the “failing firm” defence – recent merger decisions by the European Commission and UK competition authorities indicate a more sympathetic approach to acquisitions of companies in financial difficulty*. Available: www.lexology.com/library/detail.aspx?g=aad22a2a-3b04-4c61-b757-76d6de263edf (Downloaded: 19.11.2017.)
 27. STEPHANOU, Sophia (2009): *Collective Dominance Through Tacit Coordination: The Case for Non-Coordination Between Article 82 and Merger Control “Collective Dominance” Concepts*. *GCP: The Antitrust Chronicle*, No. 1. Available: www.competitionpolicyinternational.com/assets/0d358061e11f2708ad9d62634c6c40ad/StefanouOCT-09_1_.pdf (Downloaded: 29.11.2017.)
 28. TODOROV, FRANCISCO – VALCKE, ANTHONY (2006): *Judicial Review of Merger Control Decisions in the European Union*. Available: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1795084 (Downloaded: 06.12.2017.)

Hollósy-Vadász Gábor

RECENZIÓ A VEZETÉS A KÖZJÓ SZOLGÁLATÁBAN – KÖZPÉNZÜGYI GAZDÁLKODÁS ÉS MENEDZSMENT SZAKKÖNYVHÖZ¹

Review of Vezetés a közjó szolgálatában – közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment

Hollósy-Vadász Gábor okleveles pszichológus, NKE Közigazgatás- tudományi Doktori Iskola PhD-hallgatója, hvaszgz@gmail.com

A recenzióban a 2017 nyarán megjelent Vezetés a közjó szolgálatában – közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment című szakkönyvet mutatom be, illetve értékelem a hasznosságát az Olvasók számára. A szakkönyv bevezetésében a szerkesztő megemlíti, hogy a menedzsment tan-könyvek többsége a versenyszférára koncentrál. Ennek a szakkönyvnek a fő célkitűzése, hogy a közpénzből gazdálkodó szervezetek vezetői számára adjon át menedzsment ismereteket, mind elméleti, mind gyakorlati szinten. A szakkönyv öt szerkezeti egységből áll, illetve 27 fejezetet tartalmaz, amelyeket 28 szerző írt. A szakkönyv egy interdiszciplináris együttműködés eredmény-ként jött létre, ennek megfelelően számos aspektusból (például jogi, viselkedés-közgazdaságtani, szociálpszichológiai) tárgyalja a közszolgálati menedzsmentet. Összességében, a Vezetés a közjó szolgálatában – közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment című szakkönyv egy hiánypótló alkotás, amely eredményesen járulhat hozzá a közszolgálaton belüli vezető képzéshez.

KULCSSZAVAK:

közigazgatás, közpénz, közszolgálat, menedzsment, vezető

In this review I present the book entitled Vezetés a közjó szolgálatában – közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment which was published in the summer of 2017 and I evaluate the utility of the book. According to the editor most of the management books focus on the private sector and ignore the public sector. The main goal of this book is to present theoretical and practical management

¹ BÁBOSIK Mária szerk. (2017): *Vezetés a közjó szolgálatában – közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment*. Budapest, Typotex Kiadó – Állami Számvevőszék.

knowledge to the leaders of the public sector. The book includes five parts and 27 chapters written by 28 authors. This book is a product of an interdisciplinary project, so it analyses public management reviewing lots of aspects such as law, social psychology, behaviour economy etc. The book fills a gap in the literature on public services and it can successfully contribute to the education of leaders and managers of public service.

KEYWORDS:

leader, management, public administration, public funds, public service

1. ELMÉLETI BEVEZETŐ

A recenzióban a Vezetés a közjó szolgálatában – közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment² című szakkönyvet ismertetem. A szakkönyvhöz a két előszót Domonkos László az Állami Számvevőszék (ÁSZ) és Matolcsy György a Magyar Nemzeti Bank (MNB) elnöke írták. Domonkos László szerint a szakkönyvet elsősorban olyan vezetőknek írták, akik közpénzeket használó szervezeteket irányítanak³, illetve a jövőben vezetőként irányítói munkaköröket fognak betölteni. Matolcsy György szerint a szakkönyv „a közszféra sajátosságait figyelembe véve foglalja össze a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek vezetéséhez elengedhetetlen ismereteket”.⁴ Az MNB elnöke⁵ szerint Magyarország versenyképességét jelentősen befolyásolja a közszolgálat hatékony működése, amelyben jelentős szerep hárul a közszolgálati vezetőkre. Az MNB és az ÁSZ közösen támogatta a szakkönyv megalkotását, amely a közszféra vezetői számára tartalmaz közszolgálati menedzsmenttel kapcsolatos kurrens ismereteket.

A könyv bevezetőjében a szerző⁶ kiemeli, hogy a vezetőképzést szolgáló szakkönyvek túlnyomó többsége a versenyszférára koncentrál. A versenyszféra fő célkitűzése a profittermelés és nem a közérdek szolgálata, ezért a szerző szerint a versenyszféra vezetői számára készült szak- és tankönyvek a közszférában kevésbé használhatók. A Vezetés a közjó szolgálatában – közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment szakkönyv egy hiánypótló munka, amelynek fő célkitűzése a közszolgálati vezetők támogatása korszerű ismeretek átadásával.⁷

A könyv szerzői egyetemi tanárok, kutatók, akik közül többen az NKE-en (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) is oktatnak, illetve a közszféra vezetői, gyakorlati szakemberek. A szakkönyvet Prof. Báger Gusztáv és Prof. Kocziszky György lektorálták, akik a Monetáris Tanács tagjai.

2. A KÖNYV TARTALMI ISMERTETÉSE

A könyv öt nagy szerkezeti egységet és benne összesen 27 fejezetet tartalmaz.

Az első szerkezeti egység A közjó szolgálata címet kapta, és a közjó szolgálatának etikai, közintézményi aspektusaival foglalkozik. Ez a rész 7 fejezetből áll, amelyeket három különböző szerző írt, név szerint: Kocziszky György, Pulay Gyula és Szegedi Krisztina. Az első fejezet a közpénzügyek etikáját elemzi. A szerző⁸ részletesen bemutatja, hogy az etika miképpen kapcsolódik a közpénzügyhöz, illetve ez miért kiemelten fontos az állam működésének a szempontjából. Megemlíti még,⁹ hogy a közpénzügyek etikus felhasználásával már az ókori görög

² BÁBOSIK szerk. (2017): i. m. 764.

³ DOMONKOS László (2017): Előszó. In BÁBOSIK szerk.: i. m. 7–8.

⁴ MATOLCSY György (2017): Előszó. In BÁBOSIK szerk.: i. m. 9–10.

⁵ MATOLCSY (2017): i. m. 7–8.

⁶ BÁBOSIK szerk. (2017): i. m. 10–13.

⁷ Uo.

⁸ KOCZISZKY György (2017): Közpénzügyek etikája. In BÁBOSIK szerk.: i. m. 17–36.

⁹ KOCZISZKY (2017): i. m. 9.

filozófusok is foglalkoztak, és ez az államtudományban azóta is konstansan vizsgált terület. Ezt egészíti ki A közjó szolgáltatának feltételei című fejezet írója¹⁰, aki szerint a közjó szolgálata nem csak államtudományi szempontból vizsgálható fogalom, mivel az a keresztény vallások teológusainak tudományos munkáiban is megjelent. A közjó megjelenése a közintézmény belső szabályozásában című fejezetben a szerző¹¹ bemutatja, hogy a közszolgálati szervek belső szabályozásukkal hogyan tudják támogatni a közjó szolgáltatát. Az első szerkezeti egység kitér még a szervezeti integritásra és a társadalmi felelősségvállalásra is. Az Integritásközpontú vezetés fejezet¹² bemutatja a szervezeti integritás fogalmát. Ez a korrupció megelőzésének hatékony módszere, ami arra épül, hogy a közalkalmazottak elfogadják a szervezeti normákat és értékeket. A szervezeti integritás szorosan összefügg az individuális integritással is, ami arra utal, hogy az egyén saját értékrendszere alapján cselekszik. A következő fejezet a közszolgálati szervezetek társadalmi felelősségvállalásáról ad részletes áttekintést. A szerző¹³ szerint a társadalmi felelősségvállalás azt jelenti, hogy az egyének és szervezetek interakcióban vannak egymással azért, hogy a közösség javát szolgálják, illetve biztosítsák a fenntartható fejlődést. A közszolgálatnak a társadalmi felelősségvállalásban kiemelt szerep jut, mivel a közszolgálat fő feladata a közjó megteremtése és fenntartása.

A második szerkezeti egység négy fejezeten keresztül foglalkozik az erőforrásokkal való gazdálkodás témakörével. A fejezeteket összesen öt különböző szerző írta, név szerint: Orosz Diána, Péterfalvi Attila (a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság; NAIH elnöke), Sziklay Júlia, Poór József és Karoliny Mártonné. A közpénzekkel való gazdálkodás keretei fejezetben¹⁴ a szerző leszögezi, hogy az állam feladatai ellátását közpénzből végzi. „A közpénzügyek olyan pénzmozgással járó folyamatok, ahol pénzeszközök mozgását közhatalommal rendelkező szervek szabályozzák a közfeladatok ellátása, közszükségletek kielégítése érdekében, a GDP jelentős részének központosításával, illetve ezek újraelosztásával, az államháztartás alrendszerei útján.”¹⁵ A második szerkezeti egység foglalkozik még a vagyon-, az adat- és az emberi erőforrás-gazdálkodással is. A Vagyongazdálkodás fejezetben¹⁶ olvashatjuk: ahhoz, hogy az állam el tudja látni feladatait, szükség van vagyonelemekre is. A fejezet szerzője megemlíti: az Alaptörvény 2011-ben előírta a nemzeti vagyon védelmét és kezelését, illetve rendelkezik arról, mi tekinthető állami, illetve önkormányzati vagyonnak, és részletesen felsorolja a nemzeti vagyonba tartozó vagyonelemeket (például régészeti lelet), és a nemzeti vagyonkezelés fő alapelveit. A továbbiakban a vagyonkezelés és az ellenőrzés jogszabályi hátterét mutatja be, illetve beszámol az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatairól. A következő fejezet a Gazdálkodás az adatvagyonnal¹⁷ címet kapta,

¹⁰ PULAY Gyula (2017a): A közjó szolgáltatának feltételei. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 37–70.

¹¹ PULAY Gyula (2017b): A közjó megjelenése a közintézmény belső szabályozásában. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 101–120.

¹² PULAY Gyula (2017c): Integritásközpontú vezetés. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 157–190.

¹³ SZEGEDI Krisztina (2017): Társadalmi felelősségvállalás. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 191–218.

¹⁴ OROSZ Diána (2017a): A közpénzekkel való gazdálkodás keretei. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 221–242.

¹⁵ OROSZ (2017a): *i. m.* 15.

¹⁶ OROSZ Diána (2017b): Vagyongazdálkodás. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 243–262.

¹⁷ PÉTERFALVI Attila – SZIKLAY Júlia (2017): Gazdálkodás az adatvagyonnal. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 263–280.

amelyben a szerzők definiálják az adat és az adatvédelem fogalmát, amely szerint az adat egy manifesztálódott tényre, és az ebből levonható értelmezésre utal. A fejezet szerzőpárosa a közadat fogalmát is meghatározza, illetve ismerteti a közadat kezelésével és az adat-szolgáltatásokkal kapcsolatos jogszabályokat. Ez a fejezet bemutatja még az adatbiztonság fogalmát, illetve az ehhez kötődő incidenseket. Az Emberierőforrás-gazdálkodás fejezet¹⁸ kijelöli a közszolgáltatón belül az emberierőforrás-menedzsment céljait és definiálja a kifejezést, illetve modelleken keresztül szemlélteti az emberierőforrás-gazdálkodás hatásait. A fejezet szerzői külön foglalkoznak a hazánkra is jelentős hatással bíró globális emberi erőforrás-gazdálkodási tendenciákkal, például a kelet-európai munkaerő elvándorlásával, illetve a bérkülönbségekkel az EU-n belül. A szerzők bemutatják az integrált emberi erőforrás menedzsment működését a közszolgáltatásban, illetve azt összehasonlítják a versenyszférában alkalmazott emberierőforrás-menedzsmenttel. Külön kitérnek arra, hogy az Új Közmenedzsment (NPM, New Public Management) hatására Nyugat-Európában miként alakult át a közszolgálat.

A harmadik szerkezeti egység az irányítást és menedzselést tárgyalja nyolc különböző fejezetben. A fejezeteket összesen tizennégy szerző írta, név szerint: Barakonyi Károly, Szabados György Norbert, Berde Csaba, Garaj Erika, Tóth Antal, Domonkos László, Nyéki Melinda, Jakovác Katalin, Németh Erzsébet, Hatvani Csaba, Horváth Margit, Németh Erzsébet, Lentner Csaba és Parragh Bianka. Az első fejezet a jövőképpel és a stratégiaalkotással foglalkozik. A fejezet szerzője¹⁹ megemlíti, hogy a stratégiaalkotás a hadtudományból ered, viszont a közpénzügyek területén nem terjedt el, aminek háttérben a közpénzügyi szféra sajátos működés módja áll. Szerinte a stratégiai döntések egyik fő jellemzője, hogy visszafordíthatatlanok, vagy csak jelentős anyagi ráfordítással módosíthatók, és sok időt igényel a döntések előkészítése. A stratégiaalkotáshoz szorosan kapcsolódik a közszolgáltatón belüli döntéshozatal. A Döntéshozatal fejezet²⁰ bemutatja, hogy a közszolgálati vezetők miképpen tudnak megfelelő döntéseket meghozni. A szerzők szerint a vezetéstudományon belül a döntések meghozatalának a vizsgálata az egyik legtöbbet kutatott terület. A döntés meghozatala értelmezhető egy feladatként is, amit a vezető az alsóbb szintek számára is delegálhat. A közszolgáltatásban a döntések meghozatalának jelentősége fokozottabb, mint a versenyszférában, mivel a döntések következményei erőteljesebbek és több társadalmi csoportot érintenek. A közszolgáltatásban nem csak az egy személyi-, illetve csoportos döntéshozatal létezik, hanem a döntések egy része társadalmi egyeztetésre épül. A megfelelő döntések meghozatalát a projektmenedzsment alkalmazása segítheti. A projektmenedzsment fejezet írója²¹ szerint a három szféra: a verseny-, a köz- és a civil szféra közösen tudják kielégíteni a társadalmi igényeket. Ha az egyik szféra nem képes ellátni a feladatát, akkor belép egy másik szféra, például ha az állami egészségügyi rendszer nem nyújt megfelelő minőségű szolgáltatást, akkor elterjednek

¹⁸ POÓR József – KAROLINY Mártonné (2017): Emberi erőforrás-gazdálkodás. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 281–316.

¹⁹ BARAKONYI Károly (2017): Jövőkép és stratégia. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 319–346.

²⁰ SZABADOS György Norbert – BERDE Csaba (2017): Döntéshozatal. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 347–374.

²¹ GARAJ Erika (2017): Projektmenedzsment. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 375–408.

a magánklinikák. Mindegyik szféra erőteljesen épít a projektszemléletre, amelyhez hozzákapcsolódik a projekt személtű gondolkodás, ami a projekt végrehajtását segíti. Ennek során különösen nagy teher hárul a projektvezetőkre, akik egyben a projektben részt vevő humánerőforrásért is felelősök. A közszolgálat sikeressége a projektmenedzsment mellett a vezetői kontrollingon is múlik. A Vezetői kontrolling fejezet²² írója kiemeli: a közszolgálat a versenyszférával szemben később kezdte el alkalmazni a kontrollingot. A szerző szerint a fogalom a szervezeten belüli információkezelésre utal, amely információk vonatkozhatnak a tervezésre, a terv megvalósulásnak a folyamatára, az eltérésekre, a költségekre, vagy a humánerőforrás gazdálkodásra. A közszolgálat esetében a kontrolling különösen a vezetők számára fontos, mivel a vezetők ennek segítségével tudják a szervezetüket jövőorientált és célvezérelt módon irányítani. A szerző²³ részletesen bemutatja, hogyan lehet eredményesen bevezetni és működtetni a kontrolling rendszert egy közszolgálati szerv esetében. A Kockázatmenedzsment fejezet²⁴ írói kiemelik, hogy a közszolgálati szervek esetében különösen fontos a kockázatkezelés, mivel közpénzből gazdálkodnak. Szerintük a közszolgálatban a kockázat olyan eseményekre utal, amelyek hátrányosan hatnak a kitűzött célok elérésére. A kockázatmenedzsment egy olyan tevékenység, amely csökkenti a kockázat bekövetkeztének a valószínűségét. A közszolgálaton belül a kockázatkezelés hat különböző lépésből áll össze, amelyeket részletesen ismertetnek. A következő a Kommunikáció²⁵ fejezet, amelyben azt olvashatjuk, hogy a közszolgálati szervezetek sikerességéhez elengedhetetlen a kommunikáció, mivel a szervezet társadalmi megítélése a kommunikáción múlik. A közszolgálati szervezeteknek a médiamegjelenésük során képesnek kell lenniük arra, hogy üzeneteiket eljuttassák a célcsoporthoz. A fejezet szerzője szerint a közszolgálati szervezetek esetében a belső kommunikáció is nagy jelentőséggel bír, mivel ezzel növelhető a munkavállalók lojalitása a szervezet iránt, s ezt a folyamatot katalizálhatja a szervezeti kultúra. Az Érdekegyeztetés, konszenzuseresés, participáció²⁶ fejezet megemlíti, hogy az utóbbi időben felértékelődött a konszenzuseresés, illetve a különféle érdekek összeegyeztethetősége. Ez különösen igaz a közszolgálat esetében. Ennek során a vezetőknek a jogszabályok által meghatározott érdekérvényesítési lehetőségeket kell használniuk a konfliktusok elkerülése, illetve feloldása érdekében. Fontos szempont, hogy a közszolgálatban dolgozók betartsák a rájuk vonatkozó etikai kódexeket.

A negyedik szerkezeti egység öt fejezeten keresztül mutatja be a közszolgálaton belüli folyamatos megújulást. A fejezeteket összesen hat különböző szerző írta, név szerint: Bakacsi Gyula, Tóth Antal, Farkas Ferenc, Makó Csaba, Illéssy Miklós és Veresné Somosi Mariann. A Szervezeti magatartás a közszférában fejezetben²⁷ olvashatjuk, hogy a közszolgálatnak

²² TÓTH Antal (2017): Vezetői kontrolling. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 409–436.

²³ TÓTH (2017): *i. m.* 23.

²⁴ DOMONKOS László – NYÉKI Melinda – JAKOVÁC Katalin – NÉMETH Erzsébet – HATVANI Csaba (2017): Kockázatmenedzsment. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 437–458.

²⁵ NÉMETH Erzsébet (2017): Kommunikáció. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 479–514.

²⁶ LENTNER Csaba – PARRAGH Bianka (2017): Érdekegyeztetés, konszenzuseresés, participáció. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 515–555.

²⁷ BAKACSI Gyula (2017): Szervezeti magatartás a közszférában. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 559–588.

magasan képzett, jó problémamegoldó képességgel rendelkező munkavállalókra van szüksége, akik motiváltak is, amihez az szükséges, hogy a közalkalmazottak azonosuljanak a közszolgálati szervezetek céljaival. A fejezet szerzői kitérnek a vezetési elméletekre is, valamint a közszolgálaton belüli konfliktuskezelésre, például a helyi lakosság és a helyi önkormányzat közötti konfliktus feloldására. A következő fejezet a Folyamat- és minőségmenedzsment²⁸ bemutatása. Ebből a fejezetből megtudjuk, hogy 300 évvel ezelőtt jelentek meg a mai értelemben modernnek nevezhető szervezetek. A szerző szerint a modern szervezeteket tevékenységük és termékeik alapján lehet csoportosítani. A közszolgálati szervekkel szembeni fő követelmények a jól működő szervezeti struktúra, a folyamatok megfelelő menedzselése, illetve az ehhez kapcsolódó kontrolling és minőségügyi rendszerek működtetése. Ahhoz, hogy a közszolgálat a feladatait sikeresen elvégezhesse, szükséges, hogy gyorsan és rugalmasan alkalmazkodjon a változásokhoz. A Változásmenedzsment fejezetben²⁹ a szerző kiemeli, hogy a 21. században egyre többféle változással találkozunk különböző szinteken; például egyéni, nemzeti vagy EU-s, és ezek a változások a különböző szintekre kölcsönösen hatnak. A változásmenedzsment olyan tevékenységek sorozata, amelyek támogatják az individuális és a szervezeti változásokat a kitűzött célok elérése érdekében. A változó külső és belső környezethez a közszolgálati intézményeknek is alkalmazkodniuk kell. A szerző szerint a változás sikerességéhez ismerni kell, hogy ki, mit, miért és hogyan változtat a közszolgálaton belül. A változásmenedzsmenthez szorosan kapcsolódik az innováció fogalma. Az Innovációmenedzsment³⁰ fejezet szerzői szerint a fenntartható nemzetgazdaság fontos eleme az innováció. Kiemelik, hogy a magyar közszolgálatban jelentős szerepe van az innovációnak, illetve a jövőben az innovációnak a közszolgálaton belül továbbra is jelentős szerepet kell szánni, amelynek a tanuló szervezeti kultúrára kell épülnie. Szintén ebben a szerkezeti egységben olvashatjuk a szervezeti kompetenciaépítéssel és tanulással³¹ kapcsolatos fejezetet. E fejezet összekapcsolja a tanuló szervezeti kultúrát és a szervezeti kompetenciafejlesztést. A fejezet szerzője szerint a tudásmenedzsment és az ehhez kapcsolódó kompetenciafejlesztés a közszolgálaton belül egyre fontosabb területté válik. Ehhez az szükséges, hogy a közszolgálaton belül erősödjön az igény arra, hogy a kitűzött célokat a szervezetek sikeresen el is tudják érni.

Az ötödik szerkezeti egység három fejezetben elemzi a vezetői munka hatékonyságát. A fejezeteket összesen három szerző írta, név szerint: Nagy József, Király Gyula, valamint Németh Erzsébet. A Vezetési stílusok és szervezeti kultúra fejezet³² alapján a vezetői képességek megtanulhatók, és ezáltal hatékonyan alkalmazhatók. Ez azért kiemelendő, mert a különböző generációkhoz tartozó közalkalmazottak eltérő elvárásokkal rendelkeznek egy sikeres vezetővel szemben. A szerző részletesen bemutatja a különböző szervezeti kultúra tipológiákat, ehhez kapcsolódóan az etikus szervezeti kultúrát, illetve az új közigazgatási

²⁸ TÓTH Antal (2017): Folyamat- és minőségmenedzsment. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 589–610.

²⁹ FARKAS Ferenc (2017): Változásmenedzsment. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 611–634.

³⁰ MAKÓ Csaba – ILLÉSSY Miklós (2017): Innovációmenedzsment. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 635–660.

³¹ VERESNÉ SOMOSI Mariann (2017): Szervezeti kompetenciaépítés és tanulás. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 661–679.

³² NAGY József (2017): Vezetési stílusok és szervezeti kultúra. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 683–716.

kultúrát, amely az Új Közmenedzsmentből nőtt ki. Az Időgazdálkodás³³ fejezet megismerteti az Olvasókat az idő fogalmával, fontosságával, az időgazdálkodás kereteivel, az emberi szervezet biológiai órájával, majd gyakorlati segítséget ad a hatékony időtervezéshez és menedzseléshez. Az Asszertív kommunikáció fejezet³⁴ írója szerint: a sikeres vezető a szervezeti kultúrához alkalmazkodva képes asszertív módon kommunikálni. A fogalom egy olyan viselkedéses formára utal, amelynek az alkalmazása során a személyek egyenrangú félként definiálják önmagukat, illetve nyugodt határozottságot képviselnek. A szerző az asszertív kommunikáció végrehajtásához ad módszertani segítséget.

3. ÖSSZEGZÉS

A szerzők egy szakmailag magas színvonalú szakkönyvet írtak, ami kiválóan segíti a közszolgálatban dolgozó jelenlegi és majdani vezetőket, mert a közszolgálati vezetéssel kapcsolatban kurrens ismereteket ad át. A szerzők korszerű elméleteket mutatnak be, majd ezekre támaszkodva kínálnak a vezetőknek a gyakorlatban jól alkalmazható technikákat. A tankönyv öt szerkezeti egységből, benne 27 különböző fejezetből áll, amelyek tartalmilag logikusan illeszkednek egymáshoz. A fejezetek megértését segítik a könnyen áttekinthető táblázatok és ábrák. A szakkönyv külön erénye, hogy az elméletek és a gyakorlati technikák bemutatása során a szerzők kiemelik, hogy a menedzsment-szakirodalomban megjelent módszerek és elméletek milyen módosításokkal alkalmazhatók csak a közszolgálatban. Jelentős érdeme a szakkönyvnek az a sugalmazása, hogy a versenyszférából átvett gyakorlati tudást mindenképpen adaptálni kell a közszolgálatra, különben nem lesz sikeres az adott módszer bevezetése. A szakkönyv az anyag megértését nagyban segíti azzal, hogy minden egyes fejezet végén külön szójegyzék található, amely tartalmazza a fejezetben előforduló fontos szakkifejezéseket és azok definícióit. Külön hozzáadott értéknek tekinthetők a fejeztek végén található kérdések, amelyek segítenek a tananyag feldolgozásában és megértésében. Szintén kiemelendő, hogy a szerzők széleskörű magyar és angol szakirodalmat idéznek, amelyek pontos bibliográfiai adatai a fejeztek végén az ajánlott és a felhasznált irodalomjegyzékben olvashatók. A főttebb említettek miatt a szakkönyv jól használható egyetemi oktatásban, illetve posztgraduális képzésben. (Tekintettel a szakkönyv 700 oldalt meghaladó terjedelmére, javasolom, hogy a szakkönyvből készüljön egy rövidített egyetemi jegyzet is.)

Összességében, ez a könyv egy kiváló szakmai együttműködés eredménye, ami nagyban hozzájárul ahhoz, hogy az NKE-en tanuló hallgatók eredményesen felkészüljenek a majdani vezetői beosztások betöltésére.

³³ KIRÁLY Gyula (2017): Időgazdálkodás. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 717–747.

³⁴ NÉMETH Erzsébet (2017): Asszertív kommunikáció. In BÁBOSIK szerk.: *i. m.* 747–759.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BÁBOSIK Mária szerk. (2017): *Vezetés a közjó szolgálatában – közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment*. Budapest, Typotex Kiadó – Állami Számvevőszék.

Hollósy-Vadász Gábor okleveles pszichológus, az NKE Közigazgatás- tudományi Doktori Iskola PhD-hallgatója. Kutatási témája a közszolgálati motiváció elmélet (PSM) elméleti és gyakorlati felhasználhatósága a magyar közigazgatásban különös tekintettel a központi közigazgatásra. Jelenleg egyéni vállalkozóként dolgozik, egyéni konzultációkkal és szervezeti tanácsadással foglalkozik.

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

Table of contents

| | | |
|-------------------------------------|--|-----|
| Welcoming address | GYÖRGY KISS | 3 |
| Scientific publications/ Studies | JOHANNA FARKAS – ZSUZSANNA BORBÉLY – ANDREA TEGYEY – ERZSÉBET TŐZSÉR | |
| | • The Psychological Effects of the “Immigrant Situation” Policy MIKLÓS HOLLÁN | 4 |
| | • Analysis of the Hungarian Legal Practice in Connection with Criminal Offence Descriptions Fulfilled by Administrative Regulations GYÖRGY KOVÁCS | 34 |
| | • The Economic Thinking in the Reform Era and the Dessewffys ADRIENN MAGASVÁRI | 68 |
| | • Prepared, Committed, Dedicated... Competence Requirements of the National Tax and Customs Administration for Career-starters SZABOLCS MÁTYÁS | 92 |
| | • The Rules of Spatial Illustration of Crime in Internal Police Regulations LÁSZLÓ NÁNÁSI | 110 |
| | • The Austrian State Prosecutor’s Office in Hungary in 1849–1861 ZOLTÁN PETROVICS | 122 |
| | • The Integration and Differentiation of the Content of the Public Service Legal Relationship GERGELY LÁSZLÓ SZŐKE | 140 |
| | • Freedom of Information and Re-use of Public Sector Information: Differences and Common Points NORBERT VARGA | 160 |
| | • The Reform of the Chief Land Steward and the Public Administration in the Bourgeois Era | 180 |

Table of contents

| | | |
|---------------------------------------|---|-----|
| Professional forum | LILLA BAUER | |
| | • Vergangenheit und gegenwärtige Herausforderungen des ungarischen Bildungswesens im Spiegel deutscher Bildungstraditionen und -reformen | 200 |
| | TAMÁS GYULAVÁRI | |
| | • On-call Work in English Law: Extremely Unbalanced Employment? | 224 |
| | JANKA TEODÓRA NAGY | |
| | • The Contribution of Lawyers to Legal Folk Life Research in Kalotaszeg and Collection of Transylvanian Legal Customs between 1939 and 1948 | 244 |
| | ANIKÓ EDIT SZŰCS | |
| | • Judicial Review of the Merger Decisions of the European Commission | 272 |
| Review | GÁBOR HOLLÓSY-VADÁSZ | |
| | • Review of Vezetés a közjó szolgálatában – közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment | 290 |
| Publication notice | | 300 |
| Table of contents in foreign language | | 302 |
| Editorial Committee | | 304 |
| Imprint | | 306 |

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Dr. Kiss György egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Prof. Dr. Balázs István tanszékvezető, egyetemi tanár (Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Biró Marcell* közigazgatási államtitkár (Miniszterelnöki Kormányiroda) • *Dr. Bitskey Botond* főtitkár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cservák Csaba* tanszékvezető, egyetemi docens (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék) • *Dr. Hazafi Zoltán* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet) • *Prof. Dr. Horváth Attila* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Magyar Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. Imre Miklós* egyetemi docens (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet) • *Dr. Janza Frigyes* ny. r. vezérőrnagy, főtitkár (Magyar Rendészettudományi Társaság) • *Prof. Dr. Kis Norbert* dékán, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar) • *Dr. Lapsánszky András* tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék) • *Prof. Dr. Máthé Gábor* prof. emeritus (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Magyar Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. Orbán Balázs* miniszterhelyettes, parlamenti és stratégiai államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Papp Tekla* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztikai Intézet) • *Prof. Dr. Patyi András* prorektor, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Közjogi és Rendészetelméleti Intézet, Alkotmányjogi és Rendészetelméleti Tanszék) • *Prof. Dr. Rixer Ádám* tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Salgó László Péter* helyettes államtitkár (Igazságügyi Minisztérium) • *Prof. Dr. Torma András* rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Dr. Tuzson Bence* államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* egyetemi tanár, alkotmánybíró (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI, TISZTELETBELI TAGOK:

Anabelén Casares Marcos Universidad de León (León, Spanyolország) • *Herbert Küpper* Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Németország) • *Alexander Livshin* M. V. Lomonoszov Moszkvai Állami Egyetem (Moszkva, Oroszország) • *Ajmal Waheed* Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakisztán) • *Jan Ziekow* Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Németország)

Editorial Committee

CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE:

Prof. Dr. György Kiss, Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration)

EDITORIAL BOARD:

Prof. Dr. István Balázs, Professor, Head of Department (University of Debrecen, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Public Service Law) • *Dr. Marcell Biró*, Minister of State for Public Administration (Cabinet Office of the Prime Minister) • *Dr. Botond Bitskey*, Secretary General (Constitutional Court of Hungary) • *Dr. Csaba Cservák*, Associate Professor, Head of Department (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Head of the Institute of Human Resources) • *Prof. Dr. Attila Horváth*, Head of the Institute of Constitutional and Legal History, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration) • *Dr. Miklós Imre*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and 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 Science of Public Governance and Administration) • *Dr. András Lapsánszky*, Associate Professor, Head of Department (Széchenyi István University, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Administrative and Financial Law) • *Prof. Em. Dr. Gábor Máthé*, (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. Balázs Orbán*, Parliamentary and Strategic State Secretary of the Prime Minister's Office (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. Tekla Papp*, Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Head of the Institute of Civilistics) • *Prof. Dr. András Patyi*, Prorector, Professor, Head of Department (National University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Institute of Strategic and Defence Studies) • *Prof. Dr. Ádám Rixer*, Professor, Head of Department (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Public Administration) • *Dr. László Péter Salgó*, Deputy Under-secretary (Ministry of Justice) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, Professor (University of Miskolc) • *Dr. Bence Tuzson*, Under-secretary (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. András Varga Zs.*, Professor, Judge of the Constitutional Court (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law)

FOREIGN HONORARY MEMBERS:

Anabelén Casares Marcos, Universidad de León (León, Spain) • *Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Alexander Livshin*, M. V. Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia) • *Ajmal Waheed*, Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakistan) • *Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Germany)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György egyetemi tanár (NKE ÁKK)

FŐSZERKESZTŐ: Dr. habil. Boros Anita intézetvezető,
egyetemi docens (NKE ÁKK Lőrincz Lajos
Közigazgatási Jogi Intézet)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁROK: Dr. Dúl János tudományos segédmunkatárs
(NKE ÁKK Civilisztikai Intézet)
Szólik Eszter (NKE ÁKK Vezető- és
Továbbképzési Központ)

A SZERKESZTŐSÉG TAGJA: Kiss Rebeka hallgató (NKE ÁKK)

Cím: Nemzeti Közszerzői 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

WEOLDAL: www.dialogcampus.hu

OLVASÓSZERKESZTŐ: Resofszi Ágnes, Gergely Zsuzsanna,
Draskóczy Piroska

TÖRDELŐ: Kőrösi László

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 jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE