

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2017 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

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 1. SZÁM

köszöntő	KISS GYÖRGY	3
tudományos közlemények/ tanulmányok	FÁBIÁN ADRIÁN – FAZEKASNÉ PÁL EMESE – HOHMANN BALÁZS – RÓZSÁS ESZTER	
	• Atipikus hatósági tevékenység és döntéshozatal, különös tekintettel az új közigazgatási rendtartásra	4
	SZABÓ ILDIKÓ	
	• Az adómegállapítás jogtörténeti kialakulása és fejlődése	32
	BENCsik ANDRÁS	
	• A helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiájáról	56
	GREGOR ANIKÓ – PALLAI KATALIN	
	• Kormánytisztviselői integritástréningek hatásosságának elemzése 2. rész – A módszerben rejlő további lehetőségek	70
	NAGY BARNA KRISZTINA	
	• Kartellkérdés a szindikátusi szerződés relációjában	88
nemzetközi kitekintés	MARJÁN ATILA – BOROS LUCA	
	• Az állampolgárság, nép, nemzet, alkotmányozás és föderalizmus értelmezési nehézségei az Európai Unióban	108
	BUDA LORINA	
	• Does Banking Union Resolve the Impossible Trinity of the Eurozone?	130
	BUZÁS PÉTER – RÉVÉSZ BALÁZS	
	• A drónok alkalmazásának alkotmányossági korlátai az Egyesült Államokban	146
	PAIMAN AHMAD	158
	• Ethical Leadership between Governance and Human Nature	
	SISKA KATALIN	174
	• Az oszmán közigazgatási rendszer dimenziói	

szakmai fórum	JAKOVÁC KATALIN – NÉMETH ERZSÉBET	
	• A pénzügyi kultúra fejlesztésének nemzeti stratégiái: tapasztalatok és tanulságok	190
	MÉLYPATAKI GÁBOR	
	• A közszolgálati munkajog keretei az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében	206
	BUDAI BALÁZS BENJÁMIN	
	• Lean, Six Sigma és a Theory of Constraints a közigazgatás minőségi (értékalapú) újraszervezésében	216
szemle	IVÁN DÁNIEL	
	• Egy összegző közigazgatás-tudományi alapmunka – gondolatok Koi Gyula könyvéről	230
	HUSZTI ERNŐ	
	• Az állampénzügyek felértékelődő szerepéről, az aktív állami szabályozás fontosságáról	240
	HEGYESI ZOLTÁN	
	• Recenzió Dušan Janák könyvéről	250
szerzőinkhez		256
idegen nyelvű tartalomjegyzékek		258
impreszum		262

LECTORI SALUTEM!

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2017. évi 1. száma elsősorban a gyakorlatban hasznosítható tartalmú tanulmányokat közöl, amelyek azonban nem nélkülözik az elméleti mélységű fejtegetéseket, a történeti és az összehasonlító elemzést.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény alapjaiban változtatja meg a közigazgatási hatósági eljárás jelentősebb jogintézményeit. Az új törvényt elemző tanulmány a közigazgatási hatóságok atipikus cselekményei, illetve döntéshozatali formái mellett az illetékesség hiányában történő eljárást vizsgálja. A kötet másik tanulmánya a közszolgálati munkajog kereteit taglalja, az Alkotmánybíróság határozatainak elemzésén keresztül. A szerző a közszolgálati jog és a (magán) munkajog tudatos szétválasztását és egymásra hatását vizsgálja az alkotmányos jogok alapján.

A helyi önkormányzatok az államszervezet, s ezáltal az egységes nemzeti közigazgatás részei, így létezésük a demokratikus államberendezkedés megkérdőjelezhetetlen velejárója. A tanulmány a gazdasági környezet megváltozásával összefüggésben az önkormányzatok mozgásterének átalakulását elemzi, amelynek keretében a hatályos szabályozás alapján érinti az önkormányzati gazdálkodás egyes elméleti és gyakorlati kérdéseit.

Létezik három olyan – egymással egyre inkább összefüggő – szervezési módszertan, mely alkalmazott technikáin keresztül választ adhat a közigazgatás újjáalakításakor felmerülő kérdésekre. Ezek olyan fejlesztő megoldások, melyek közös jellemzője, hogy másodlagos hatásuk a minőség javulása. Alkalmazásukat a szervezeti folyamatok javulása, az adminisztráció és a döntéstámogatás hatékonyabbá válása, az alkalmazkodási képesség fejlődése, gyorsabb és pontosabb szolgáltatások nyújtása alacsonyabb költségekkel, így javuló versenyképesség kíséri. A tanulmány ezeknek a módszereknek a bemutatására vállalkozik, vizsgálva ezek erősségeit és gyengeségeit.

A *Pro Publico Bono* készséggel ad publikálási lehetőséget a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen dolgozó külföldi kutatók, oktatók és doktorandusz hallgatók tanulmányainak. Ez alkalommal Paiman Ramazan Ahmad doktoranda tanulmányát közöljük, amely az etikus vezetés problematikáját elemzi a kormányzás és az emberi természet tükrében.

Pro Publico Bono!

Prof. Dr. Kiss György
a szerkesztőbizottság elnöke

Fábián Adrián – Fazekasné Pál Emese – Hohmann Balázs – Rózsás Eszter

ATIPIKUS HATÓSÁGI TEVÉKENYSÉG ÉS DÖNTÉSHOZATAL, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ÚJ KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRA¹

The Atypical Activity and Decision-Making of the Administrative Authorities with Special Regard to the New Act on the Administrative Proceedings

2018. január 1-jével hatályba lép a közigazgatási hatósági eljárást újrakodifikáló általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény, amely alapjaiban változtatja meg a közigazgatási hatósági eljárás jelentősebb jogintézményeit. Jelen tanulmány a közigazgatási hatóságok atipikus cselekményei, illetve döntéshozatali formái mellett, az illetékesség hiányában történő eljárást vizsgálja. A kutatás keretein belül feldolgozták a sommás eljárásra, a függő hatályú döntésre, illetve a hatósági bizonyítványra, igazolványra, nyilvántartásra, valamint a hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályozást. A tanulmány egyrészt tudományos igénnyel, elméleti szempontból közelít nevezett jogintézményekhez, másrészt vizsgálja azok gyakorlati érvényesülését is.

KULCSSZAVAK:

függő hatályú döntés, hatósági ellenőrzés, határozatnak minősülő okiratok, közigazgatási hatósági eljárás, illetékesség hiánya, sommás eljárás

On the 1st of January 2018 the Act on the Administrative Proceedings takes effect, which basically changes the most important legal institutions of the administrative procedure. This paper examines the procedures of atypical acts and decision-making of the administrative authorities as well as their procedures in the absence of jurisdiction. Within the framework of the research the regulations concerning the summary procedure, the pending decision, the official certificate, the official card, the official register and the official control were processed. The study, on the one hand, approaches said legal institutions with a scientific need from a theoretical point of view. On the other hand it also examines their practical effectiveness.

KEYWORDS:

pending decision, official control, deeds certified as decisions, administrative proceedings, the absence of jurisdiction, the summary procedure

¹ Ez a tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjainak keretében valósult meg.

1. BEVEZETÉS

Napjainkban a közigazgatási eljárásra vonatkozó normaanyag lényeges (folyamatos) változáson megy keresztül. A 2018. január 1-jével hatályba lépő általános közigazgatási rendtartás (a továbbiakban: Ákr.) hozzátétőlegesen két év alatt született meg, ugyanis ennyi idő telt el a kormányzati koncepció kialakítása és a *Magyar Közlönyben* történő kihirdetés között. A közigazgatási hatósági eljárás újrakodifikálásának egyik célkitűzése a hatósági eljárások gyorsítása, a hatékonyság növelése volt, valamint a hatósági ügyintézéshez kapcsolódóan az ügyfelek számára ténylegesen érzékelhető, pozitív változások generálása.² Az Ákr. újításai közül jelen kutatás az illetékesség hiányában történő eljárás, a függő hatályú döntés, a sommás eljárás, valamint a határozatnak minősülő okiratok és a hatósági ellenőrzés kérdéskörét vizsgálja.

2. KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS – ILLETÉKESSÉG HIÁNYÁBAN

Az illetékesség a közigazgatási hatósági (és sok más: polgári,³ büntető,⁴ szabálysértési⁵ stb.) eljárás egyik hagyományos alapintézménye, feltétele, sine qua nonja. „A jogállamból fakadó alkotmányos kötelezettség, hogy az állami szervek a hatáskörükbe tartozó kérdésben illetékességi területükön kötelesek eljárni.”⁶

Az illetékesség (területi hatáskör) alkalmazhatóságának a közigazgatásban két alapvető feltétele van: egyrészt az, hogy a hatóságok létrehozása területi egységek alapulvételével történik, másrészt ezek a hatóságok kizárólag illetékességi területük keretei között járhatnak el, végezhetnek eljárási cselekményeket, hozhatnak döntést.⁷ (Az más kérdés, hogy utóbbi feltételhez hány kivételt enged a közigazgatási eljárásjog.)

Az eljárási kötelezettség szempontjából az illetékesség a hatáskörhöz kapcsolódó esszenciális elem: a közigazgatási hatóság hatáskörét illetékességi (működési) területén gyakorolja (köteles gyakorolni), a hatáskörét és az illetékességi területét pedig *valamilyen jogi tény (szempont)* köti össze. Ezt a jogszabályban rögzített szempontot nevezzük illetékességi oknak.

„A hatáskör annak megállapítását jelenti, hogy valamely közigazgatási szerv, illetőleg hatóság milyen ügyek elintézésére jogosult. Az illetékesség ezzel szemben azt állapítja meg, hogy az azonos hatáskörű szervek közül melyik járjon el a konkrét ügyben. A hatáskörök

² Vö. Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójáról, 5.

³ KENGYEL Miklós: *Magyar polgári eljárásjog*, Osiris, Budapest, 1998, 106.

⁴ TREMMEL Flórián: *Magyar büntetőeljárás*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2001, 114.

⁵ IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*, Dialóg Campus, Budapest, 2013, 243.

⁶ TILK Péter: Joghatalom, hatáskör, illetékesség az új közigazgatási eljárási törvény szabályainak alapján, *Magyar Közigazgatás*, 2005/11, 681.

⁷ THIENEL, Rudolf: *Verwaltungsverfahrenrecht*, V. Österreich, Wien, 2002, 78.

közt tehát minőségi, az illetékességek közt csak mennyiségi különbség van.⁸ Ezek szerint az illetékesség lényege – az egyedi ügy szempontjából – annak *funkcionalitása*: az illetékesség megállapítása nyomán juthatunk el az adott ügyben eljárni jogosult és köteles közigazgatási hatósághoz.

„Az illetékesség az egynemű és -fokozatú közigazgatási szervek között a hatáskör további megosztása, amely által a konkrét ügyintéző szervekig jutunk el. Az illetékesség vizsgálata arra ad választ, hogy melyik szerv járjon el. A közigazgatási hatósági tevékenységgel kapcsolatosan jellemzőnek mondható, hogy a területi munkamegosztásnak megfelelően a konkrét eljárási jogosultság és kötelezettség a szerv működési területéhez kötődik.”⁹

Tanulságos lehet áttekinteni az illetékességre, illetékességi okokra vonatkozó alapvető általános szabályok alakulásának az elmúlt több mint fél évszázadát. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. IV. törvény – közlönyállapot szerinti – 6. szakaszának (1) bekezdése az alábbiakat tartalmazta: „Ha a jogszabály másként nem rendelkezik, az államigazgatási eljárásra az a szerv illetékes,

- a) amelynek területén az ügyfél állandó vagy ideiglenes lakóhelye (székhelye, telephelye) vagy munkahelye van; ha az ügyfél külföldön vagy ismeretlen helyen tartózkodik, az illetékességet az ügyfél utolsó ismert hazai lakóhelye alapján, ennek hiányában pedig úgy kell megállapítani, mintha az ügyfél utolsó ismert lakóhelye Budapest V. kerületében lett volna;
- b) ingatlanra (földre, házra stb.), továbbá lakásra vonatkozó jogot vagy kötelezettséget érintő ügyben, amelynek területén az ingatlan vagy lakás fekszik;
- c) engedélyhez vagy bejelentéshez kötött tevékenységre vonatkozó ügyben, amelynek területén a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják.”

1982. január 1-jén az alábbiak szerint szövelt a fenti rendelkezés: „Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az eljárásra illetékes

- a) az az államigazgatási szerv, amelynek területén az ügyfél állandó vagy ideiglenes lakóhelye (székhelye, telephelye) van;
- b) ingatlanra (földre, házra, lakásra, más helyiségre stb.) vonatkozó ügyben az az államigazgatási szerv, amelynek területén az ingatlan van;
- c) engedélyhez vagy bejelentéshez kötött tevékenységre vonatkozó ügyben az az államigazgatási szerv, amelynek területén a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják.”

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 2018. január 1-jéig hatályos rendelkezése [21. § (1) bek.] szerint: „Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az azonos hatáskörű hatóságok közül az a hatóság jár el, amelynek illetékességi területén

⁸ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 38.

⁹ SZAMEL Lajos – IVANCSICS Imre: *Az államigazgatási eljárás*, PTE ÁJK, Pécs, 1996, 33.

- a) az ügyfél lakóhelye, tartózkodási helye, ennek hiányában értesítési címe (a továbbiakban együtt: lakcím), illetve székhelye, telephelye, fióktelepe (a továbbiakban együtt: székhely) van;
- b) az ügy tárgyát képező ingatlan fekszik;
- c) az ügy tárgyát képező tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják;
- d) a jogellenes magatartást elkövették.”

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (Ákr.) pedig az alábbiakat találjuk [16. §]: „(1) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az azonos hatáskörű hatóságok közül az jár el, amelynek illetékességi területén

- a) az ügy tárgyát képező ingatlan fekszik, ennek hiányában
- b) a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják, ennek hiányában
- c) a jogellenes magatartást elkövették.

(2) Ha az (1) bekezdés alapján nem állapítható meg az illetékes hatóság, a kérelmező ügyfél választása szerint lakóhelye vagy tartózkodási helye (a továbbiakban együtt: lakóhely), illetve székhelye, telephelye vagy fióktelepe (a továbbiakban együtt: székhely) szerint illetékes hatóság jár el.”

Ha a fenti szövegeket összevetjük, azt állapíthatjuk meg, hogy az illetékességi okok lényegében változatlanok maradtak (a munkahely kikerült, a jogellenes magatartás elkövetésének a helye pedig bekerült az illetékességi okok közé).

Az illetékesség mint eljárási jogintézmény alkalmazásának elsődleges oka a fentiek alapján úgy határozható meg, hogy általa az azonos hatáskörű hatóságok között jobban érvényesülhet a munkamegosztás követelménye, illetve megállapítható az ügyhöz (vagy az ügyfélhez) – elméletileg – „legközelebb” lévő hatóság.

A hagyományos érvelés szerint az illetékesség érvényesülését indokolja a munkamegosztáson alapuló modern közigazgatással kapcsolatos közérdek. Segítségével megvalósulhat a közigazgatási feladatok optimális ellátása, hiszen a területi/települési egységben eljáró hatóság tisztában van a helyi sajátosságokkal, specifikus ismeretekkel, tapasztalatokkal rendelkezik, de az illetékesség ugyanígy szolgálja a jogbiztonságot, a polgárok jogvédelmét, és amennyiben alapjogokat érint az ügy, az alkotmányos alapjogok védelmét.¹⁰

Nézzük az illetékesség szigorú és általános érvényesülése mellett szóló az érveket, illetve ezeknek az érveknek a viszonylagosságát:

- alkotmányossági, jogállami, alapjogvédelmi aspektus; felfogásunk szerint a hatáskör foglalja magában ezeknek a szempontoknak az érvényesülését, az illetékesség ehhez képest jogtechnika, módszertan annak megállapításához, hogy mely konkrét hatóság jogosult és köteles az ügyben eljárni;

¹⁰ O. KOPP, Ferdinand – RAMSAUER, Ulrich: *Verwaltungsverfahrensgesetz*, CH Beck, München, 2003, 98.

- az illetékesség funkcionalitása; az ügyben eljárni jogosult és köteles hatóság megállapítása illetékességi szempontok nélkül is lehetséges (pl. az a hatáskörrel rendelkező hatóság jár el, ahol a kérelmet előterjesztették);
- a munkamegosztás egyre kevésbé azon múlik, hogy mely hatóság kapcsolható össze az ügyvel a fenti szempontok bármelyike alapján: pl. ahol sok az ingatlan-adásvétel, ott sok tulajdonjog-bejegyzési eljárás indul, vagy „agyonnyomhatja” a hatóságot az ügyteher, attól függetlenül, hogy más ugyanilyen hatáskörű hatóság az ország más pontján pedig „unatkozik”;
- a mai körülmények között az ügyfél könnyen mozog vagy mozoghat (országon belül vagy azon kívül), akár a közigazgatás tudomásával, akár nem: ilyenkor relatívvá, virtuálissá válik, hogy melyik hatóság van valóban közelebb az ügyfélhez.

A hatályos Ket. csak kivételesen engedi meg, hogy a hatóság illetékesség hiányában (illetékességi területen kívül) végezzen eljárási cselekményt. *„A hatóság az illetékességi területén kívül akkor végezhet eljárási cselekményt, ha ezt törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi. A fővárosi kerületi illetékességű hatóság a főváros egész területén végezhet eljárási cselekményt.”* [Eljárás az illetékességi területen kívül, Ket. 25. § (1)–(2) bek.]

Ezenkívül eljárási cselekményt illetékesség nélkül csak ideiglenes intézkedés érdekében végezhet a hatóság: *„A hatóság – tekintet nélkül a joghatóságára, valamint a hatáskörére és az illetékességére – hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral, a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével vagy elháríthatatlan veszéllyel járna.”* [Ket. 22. § (3) bek.]

Az Ákr. lazít az előbbi korlátokon, és szélesebb körben engedi az illetékességi területen kívül (illetékesség hiányában) végzett eljárási cselekmények megtételét: *„A hatóság az illetékességi területén kívül is végezhet eljárási cselekményt, ennek keretében ideiglenes biztosítási intézkedést is hozhat. Ha a hatóság illetékességi területén kívül kíván eljárási cselekményt végezni, erről az illetékes hatóságot előzetesen értesíti.”* [Eljárás az illetékességi területen kívül, Ákr. 19. § (1)–(2) bek.]

Ezek szerint az eljáró hatóság 2018. január 1-től törvény vagy kormányrendelet külön rendelkezése nélkül is végezhet eljárási cselekményt illetékességi területén kívül, tágabban értelmezve: eljárási cselekményeket (mindezt főszabályként!).

Kérdéses, hogy „Eljárás az illetékességi területen kívül” esetében jogszerűen hozható-e döntést a hatóság, vagy ez kizárólag ideiglenes intézkedés keretében történhet meg. Azaz, eljárási cselekménynek minősül-e a döntéshozatal?

Az eljárási cselekmény fogalma rendezetlen: neuralgikus pontja, hogy vajon a döntéshozatal beletartozik-e. Eljárási cselekménynek tekinthetünk egyébként a hatóság által végzett minden olyan tevékenységet, amelynek oka a közigazgatási hatósági eljárás keretein belüli – általában az érdemi – döntéshozatal, illetve annak megalapozása. Tehát a döntéshozatalt nem tekintjük – ebben az értelemben – eljárási cselekménynek.

Az Ákr. indokolása az alábbi érveket hozza fel a 19. § („Eljárás az illetékességi területen kívül”) rendelkezéseinek alátámasztására:

- a) költséghatékonyság, időszerűség, ügygazdaságosság;

- b) a korszerű közlekedési viszonyok között a korábbi korlátozás már idejétmúlt;
- c) amennyiben a költséghatékonyság, célszerűség stb. azt indokolja, továbbra is lehetőség van más szerv megkeresésére.

Innen viszont már csak egy lépés annak kimondása, hogy a közigazgatási hatóság nem csak eljárási cselekményeket végezhet – főszabályként – illetékességi területén kívül (tehát illetékesség hiányában), hanem döntést is hozhat. Összességében akár az egész eljárást lefolytathatná illetékesség hiányában – meghatározott esetekben vagy mérlegelés alapján, természetesen kifejezett jogi felhatalmazás esetén. *Kérdéses ennek a felvetésnek a tarthatósága, avagy tarthatatlansága.*

Meglátásunk szerint az illetékesség intézményének a hatósági eljárásból való kiiktatása nem csak rugalmassá tenné a hatósági ügyintézt, de sokkal egyszerűbbé is. Egyetlen szabályhoz igazodna a hatóság: az eljárás minden szakaszában legyen hatásköre. (Ez bizonyos szempontból visszatérés az 1929-es állapotokhoz.)¹¹ Az eljárás megindítása pedig szinte bármely okból joga vagy kötelezettsége lehet a hatáskörrel rendelkező hatóságnak (pl. az a hatóság jár el, ahol az ügyfél a kérelmét benyújtotta, az a hatóság jár el, amelynek a jogsértésről tudomása van stb.).

Ha az eljáró hatóságnak van hatásköre, eljár vagy eljárhat, tekintet nélkül az illetékesség meglétére. (Erre egyébként a hatályos közigazgatási eljárásjogban is találunk példát, lásd kormányablakok hatáskörébe tartozó bizonyos ügyek.)

„Az illetékesség a hatáskörnél sokkal kisebb jelentőségű” – állapítja meg Magyary Zoltán¹² a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk 62. szakasza¹³ alapján, de ez a következtetés az Ákr. vonatkozó rendelkezései alapján is levonható.

Az Ákr. engedi ugyan – lényegében eljárásökonómiai okokból – az illetékességi területen kívüli eljárást, de nem engedi a hatáskör hiányában történő eljárást. Az más kérdés, hogy a Ket.-ben foglalt általános szabályok szerint az illetékesség hiányában történő eljárásnak

¹¹ „A hatáskör hiányát az eljárás egész folyamán (tehát a fellebbezéstől során is) hivatalból kell megállapítani, és a felek annak hiánya miatt az eljárás bármely szakában tehetnek kifogást. Ha valamely jogszabály kizárólagos illetékességet állapít meg, a kizárólagos illetékesség ennek a szakasznak a szempontjából a hatáskörrel azonos tekintet alá esik.” [1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről 62. § (2) bek.]

¹² MAGYARY: *i. m.*, 39.

¹³ „62. § (1) Minden közigazgatási hatóság eljárását hatáskörének és illetékességének megvizsgálásával kezdi meg. (2) A hatáskör hiányát az eljárás egész folyamán (tehát a fellebbezéstől során is) hivatalból kell megállapítani, és a felek annak hiánya miatt az eljárás bármely szakában tehetnek kifogást. Ha valamely jogszabály kizárólagos illetékességet állapít meg, a kizárólagos illetékesség ennek a szakasznak a szempontjából a hatáskörrel azonos tekintet alá esik.

(3) Ha valamely felsőbb hatóság az ügyet jogerősen valamely alsóbb fokú hatóság hatáskörébe utalta, az utóbbinak hatáskörét sem maga ez a hatóság, sem a felek nem tehetik többé vitássá.

(4) Illetékességét a hatóság az eljárás folyamán csak akkor veheti újra vizsgálat alá, ha és amikor arról szerez tudomást, hogy illetékességében az eljárás folyamán állott be változás.

(5) Az illetékesség hiánya miatt az érdekelt fél csak az első írásbeli beadványban, illetőleg a részvételével megtartott első szóbeli tárgyalás kezdetén tehet kifogást.

(6) A hatásköri vagy illetékességi kifogás elutasítása miatt csak abban a fellebbezésben lehet orvoslást kérni, amely az ügy érdemére vonatkozó véghatározat ellen irányul.” [„A hatáskör és illetékesség vizsgálása”]

ugyanazok a jogkövetkezményei, mint a hatáskör hiányában történő eljárásnak, döntéshozatalnak (eljárás megszüntetése, áttétel, illetve semmisség).

Az Ákr. a semmisség körében viszont elhagyja az egyenlőségjelet a hatáskörhiány és az illetékességihiány között, és úgy rendelkezik, hogy kizárólag a hatáskör hiányában hozott döntést kell megsemmisíteni [vö. Ákr. 123. § (1) bek. a)], azzal, hogy az illetékesség hiánya felvetheti a generálklauzula alkalmazását [Ákr. 123. § (1) bek. g)].

Az illetékesség általános mellőzése mellett szóló érveket, előnyöket az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- a) lényegesen egyszerűbbé, gyorsabbá, rugalmasabbá válna a közigazgatási eljárás mind a hatóság, mind az ügyfél számára („bürokráciacsökkentés”);
- b) bizonyos eljárásjogi intézmények kiesnének: (általános és speciális) illetékességi okok, illetékességi vita,¹⁴ illetékességi területen kívüli eljárás stb. (a megelőzés a hatáskör gyakorlásánál lenne értelmezhető);
- c) a megelőzés elvének elhagyása lényegében kiiktatna olyan teljesen abszurd és gazdaságtalan eljárási helyzeteket, miszerint a megelőzés elve alapján később eljárást indító, de már döntést hozó – hatáskörrel rendelkező – hatóságnak az egyébként jogszerű döntését vissza kell vonnia;
- d) kizárná annak lehetőségét, hogy lakóhely illetékességi ok rosszhiszemű – akár többszöri – változtatásával az ügyfél elhúzza, megnehezítse az eljárást és a döntéshozatalt;
- e) a hatósági ügyteher egyenletes elosztása hatékonyabb adminisztratív eszközökkel lenne biztosítható: ügyek átadásának, átvételének lehetősége az azonos hatáskörű szervek között (akár a felettes közigazgatási hatóság utasítására, jóváhagyásával, egyetértéssel stb.).

Az illetékesség jogintézmény kiiktatásának tehát – véleményünk szerint – az elvi és gyakorlati indokai, valamint lehetősége is adott, jóval többről van szó, mint elméleti eshetőségről: az eljárásra vonatkozó eljárási joganyag lényeges egyszerűsítésének, valamint a hatósági fellépés hatékonyságának a fokozásának eszközéről.

Ha tovább haladunk az illetékesség hiányában történő – speciális – hatósági fellépések sorában, akkor az ideiglenes intézkedés vizsgálata nem mellőzhető. Az Ákr. továbbra is szabályozza az ideiglenes intézkedés jogintézményét, amely szinte szó szerint megegyezik a Ket. vonatkozó rendelkezésével [Ket. 22. § (3) bek.]: „A hatóság – tekintet nélkül a hatáskörére és az illetékességére – hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késelem elháríthatatlan kárral, veszéllyel vagy a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna. A hatóság haladéktalanul értesíti a megtett intézkedésről az illetékes hatóságot.” [Ákr. 106. § (1) bek.]

Ideiglenes intézkedés esetében szintén illetékesség hiányában jár el a hatóság, de ebben az esetben más a motivációja, mint „Eljárás az illetékességi területen kívül” körében.

¹⁴ Szabálysértési ügyekben előforduló anomáliákról lásd NÉMETH-SZEBENI Zsófia: Illetékességi adok-kapok, *Magyar Jog*, 2014/11.

Ideiglenes intézkedésnél a hatóság kárt, veszélyt vagy jogsérelmet kíván elhárítani, „Eljárás az illetékességi területen kívül”-nél bármi motiválhatja, különösen hatékonysági, eljárás-ökonomiai szempontok.

Problemátikus mindkét illetékesség nélküli eljárásban, hogy felmerül a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv szerepe, részvételének kérdése. Az Ákr. mindkét esetben egyszerű értesítési kötelezettséget ró az illetékesség nélkül eljáró hatóságra az illetékes hatóság felé.

Felvethető ugyanakkor a hatáskörrelvonás problematikája. Az illetékesség (és hatáskör) nélkül eljáró szerv elvonja az eljárásra fősabályként kötelezett hatóság illetékességét (hatáskörét). Addig, amíg ez az „illetékességelvonás” legális, jogszerű (pl. az ideiglenes intézkedés esetében), addig ezt a hatáskörrel rendelkező illetékes szerv tűrni köteles. Abban az esetben viszont, ha pl. nem rendeltetésszerű [Ákr. 2. § (1) bek.] a joggyakorlás, az illetékesség hiányában való eljárás, az hatáskörrelvonásnak minősülhet.

Az illetékesség hiányának a hatósági ellenőrzés körében is van jelentősége. A Ket. úgy rendelkezik, hogy amennyiben a hatósági ellenőrzés során megállapított jogszabálysértés tekintetében nem rendelkezik *hatáskörrel vagy illetékességgel* (kiemelés tőlem: F. A), a hatóság a jegyzőkönyv jogszabálysértésre vonatkozó információkat tartalmazó részének megküldésével kezdeményezi a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását, illetve fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez. [Ket. 94.§ (1) bek. c)]

Ehhez képest az Ákr. úgy fogalmaz, hogy „*ha a hatóság a hatósági ellenőrzés során jogsértést tapasztal,*

a) *megindítja az eljárást, vagy*

b) *ha a feltárt jogsértés miatt az eljárás más szerv illetékességébe (kiemelés tőlem: F. A) tartozik, annak eljárását kezdeményezi.*” [Ákr. 101. (1) bek.]

Ahogy látható, a hatáskör hiánya kikerült az eljáráskezdeményezési okok közül. Ezek szerint, ha a feltárt jogsértés nem tartozik az ellenőrzést végző hatóság hatáskörébe, akkor nem kezdeményezheti a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság eljárását. (Esetleg kodifikációs tévedés, figyelmetlenség történt a szövegezésnél?)

Amint látható, az illetékesség alkalmazásával, elhagyásával, az illetékesség hiányában történő hatósági fellépéssel összefüggésben számtalan olyan témakör, kérdéskör merül fel, amelyek mindenképpen indokolják ennek a klasszikus eljárásjogi intézménynek az újragondolását, esetleg újrapozicionálását. Ebben az irányba egyébként az Ákr. – helyeselhetően – komoly lépéseket tett.

3. A DÖNTÉSEK RENDSZERÉNEK VÁLTOZÁSA AZ ELJÁRÁSI TÖRVÉNYBEN

Az igazságügyi miniszter és a Miniszterelnökséget vezető miniszter által létrehozott¹⁵ Kodifikációs Bizottság 2015 novemberében elkészült az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvénytervezet véglegesnek szánt szövegtervezetével. Ugyanebben a hónapban fogadta el az Országgyűlés a *közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő* törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvényt (továbbiakban: bürokráciacsökkentésről szóló törvény), amelynek a Ket.-et érintő rendelkezései 2016. január 1-jén léptek hatályba. Ezek – a hatósági eljárást érintő – változások az Ákr. szövegtervezetében már meglévő, egyes új eljárási jogintézmények, illetve szabályok előrehozott (idő előtti?) beemelését jelentették a Ket-be. Az alábbiakban ebből a körből a hatósági döntések rendszerét alapvetően megváltoztató két új döntéstípus (és az azt megelőző eljárás) tételes jogi szabályait, valamint a kapcsolódó jogalkalmazói gyakorlatot törekszünk bemutatni.

3.1. A sommás eljárás

A közigazgatási eljárás során korábban is különbséget tehattünk ún. egyszerű megítélésű, illetve bonyolultabb, összetett ügyek között. Utóbbiak jellemzője, hogy bonyolult tényállásúak, és/vagy nagyszámú ügyfelet érintenek, illetve számos előre tisztázandó kérdés merül fel az ügy kapcsán. Ezekre tekintettel ezek az ügyek több, egymásra épülő eljárási cselekményt, gyakran bizonyítási eljárás lefolytatását igénylik. Ezzel szemben *egyszerű eljárás*-nak tekintjük azokat, amelyekben a hatóság könnyen megítélhető tényállás mellett, rövid idő alatt tud döntést hozni.¹⁶ A bürokráciacsökkentésről szóló törvény alapján a Ket.-ben ez az egyszerű eljárás ún. sommás eljárás néven külön szabályozás tárgya lett.

A törvény indokolása szerint a sommás eljárás „tulajdonképpen főszabállyá teszi a kérelemre induló eljárásokban a nyolc napon belüli döntéshozatalt”, ez azt is jelenti egyúttal, hogy a jogalkotó – a kérelemre induló eljárások között – a sommás eljárást tekinti általánosnak. A sommás eljárás különösen az egyszerű megítélésű, okiratokkal, nyilvántartásokkal kapcsolatos ügyekben kedvező az ügyfelek számára.¹⁷

A sommás eljárásra vonatkozó szabályok az eljárás megindításával összefüggésben a Ket. 29. §-ában található. Sommás eljárására az ügyfél kérelmére induló elsőfokú eljárásban kerülhet sor abban az esetben, ha

- a kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok (ideértve az olyan adatokat is, amelyek szolgáltatására a kérelmező nem kötelezhető) alapján a tényállás tisztázott,
- nincs ellenérdekű ügyfél és

¹⁵ 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat alapján

¹⁶ Vö. BOROS Anita: Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban, *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/1, 74.

¹⁷ IVANCSICS Imre: *Kiegészítés a „Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban” című tankönyvhöz*, kézirat, 2016.

– az eljárásra irányadó ügyintézési határidő nem éri el a két hónapot, vagy a hatvan napot.

A tényállás tisztázottsága azt jelenti, hogy az ügyben valamennyi releváns adat, tény, bizonyíték – a kérelemhez csatolva vagy más módon (pl. hatósági nyilvántartásban) – a hatóság rendelkezésére állt, azokat a hatóság értékelte. Mindez nem jelenti azonban törvényszerűen azt, hogy egyszerű megítélésű ügyről van szó.

A sommás eljárás további feltétele, hogy ne legyen *ellenérdekű ügyfél* (ez a feltétel nem zárja ki, hogy „sok ügyfeles” legyen az eljárás, ha azok között nincs érdekellentét). A harmadik feltétel alapján a sommás eljárásra csak akkor van lehetőség, ha egyébként az adott ügyben az ügyintézési határidő viszonylag rövid: nem éri el a két hónapot, illetve a hatvan napot. Ebből következik, hogy a bonyolult bizonyítási cselekményekkel tűzdelt eljárás-típusok nem lehetnek sommásak, hiszen azokban az ügyintézési határidő meghaladja az említett időtartamokat.

A Ket. 33. § (1a) bekezdés alapján a hatóság a sommás eljárásban [...] a határozatot azonnal, de legfeljebb nyolc napon belül meghozza, és gondoskodik a döntés közléséről. Ebből az következik, hogy sommás eljárás lezárásaként a hatóság csak határozatot hozhat, végzés kibocsátására nincs lehetőség. Az ügyintézési határidő számítása – épp úgy, mint minden kérelemre induló eljárásban – a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon kezdődik.¹⁸ A határozathozatalra egyebekben a Ket. szabályai irányadóak, azzal, hogy a sommás eljárást lezáró – kérelemnek helyt adó – döntésből *mellőzhető az indokolás*. [lásd Ket. 72. § (5) bek.] Nem egyszerűsített döntésről van szó, hiszen – az indokolás mellett – a jogorvoslatról szóló kitanítás is mellőzhető, két további feltétel megléte esetén. [lásd Ket. 72. § (4) bek.] Sommás döntés esetében mindössze az indokolás hagyható el, az azonban minden más feltétel nélkül mellőzhető.

Összefoglalva: a fél kérelmére induló eljárásban a hatóság először azt vizsgálja, hogy fennállnak-e a sommás eljárás megindításának feltételei. Amennyiben igen, akkor kötelező megindítani a sommás eljárást, amely ebben a relációban „megelőz” minden egyéb eljárást.¹⁹ Amennyiben a hatóság azt állapítja meg, hogy a sommás eljárás konjunktív feltételei közül bármelyik nem áll fenn, mellőzi a sommás eljárás szabályait és függő hatályú döntést, vagy a Ket.-ben meghatározott egyéb döntést hoz.

¹⁸ Ezt a szabályt kell alkalmazni azokban az esetekben is, amikor a magyar hatóság eljárásának megindításához szükséges kérelmet nem magyar hatóságnál lehet benyújtani.

¹⁹ Vö. IVANCSICS: *i. m.*

3.2. Függő hatályú döntés

A Ket. 71/A. § (1) bekezdése szerint a kérelemre indult eljárásban a hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül függő hatályú döntést hoz. A függő hatályú döntés kibocsátásának feltételei a következők:

- az eljárás kérelemre indult,
- az adott ügyben az ügyintézési határidő kevesebb mint két hónap vagy hatvan nap,
- a hatóság nem hozott nyolc napon belül a Ket. 71/A. § (6) bekezdésében meghatározott egyéb döntést.

A hatóság a függő hatályú döntésében rendelkezik arról, hogy

- a kérelmező ügyfél részére köteles megfizetni az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget (az ügyfél számára való visszafizetés), ennek hiányában tízezer forintot,
- a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól,
- a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti. (E szabály alól kivételt jelent a hatósági bizonyítvány, illetve a hatósági igazolvány kiállítása, a hatósági nyilvántartásba való bejegyzés, törlés, módosítás, valamint azok az eljárások, amelyekben mérleleléstől vagy a tényállás tisztázásától függő összeget kell fizetni.)

A függő hatály azt jelenti, hogy a döntéshez *akkor kapcsolódnak joghatások*, ha a kérelem beérkezését követő két hónap elteltével a hatóság a hatósági ügyben érdemben nem döntött és az eljárást nem szüntette meg. (A felfüggesztő döntést megelőzően hozott függő hatályú döntéshez joghatás nem kapcsolódik.) A függő hatályú döntés „hatályosulását” követően nincs szükség (és jogszabályi lehetőség) érdemi döntés meghozatalára, hiszen az „kiváltja” az érdemi döntést, mivel a hatóság hallgatása eredményeként a „*hatályosult*” függő hatályú döntés dönti el az ügyet.²⁰ Ha a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti, az ilyen rendelkezést tartalmazó határozat elleni jogorvoslati határidő számítása a közlést követő napon kezdődik.

Amennyiben a hatóság az eljárást felfüggeszti vagy függőben tartja, legkésőbb a felfüggesztés vagy függőben tartás időtartamának végét követő nyolcadik napon függő hatályú döntést hoz.

A függő hatályú döntés jogerőre emelkedéséről a hatóság értesíti a felügyeleti szervét, valamint azokat, akikkel a döntést közölte, és intézkedik a meghatározott összeg megfizetése, valamint a kérelmező által az eljárásért, a szakhatósági eljárásért megfizetett illeték vagy igazgatási szolgáltatási díj, továbbá az általa előlegezett eljárási költség visszatérítése ügyében. A függő hatályú határozattal szembeni jogorvoslati és döntés-felülvizsgálati eljárásban vizsgálni kell, hogy a kérelmezett jogosultság gyakorlásának feltételei fennállnak-e.

²⁰ BOROS: *i. m.*, 80.

A függő hatályú döntés *tartalmi elemeit* a Ket. – a határozatra vonatkozó rendelkezések alapján az alábbiak szerint állapítja meg. A függő hatályú határozat tartalmazza

- a fejrészt,
- a rendelkező részben a döntést, a jogorvoslat lehetőségét és igénybevételének módját, a megállapított fizetési kötelezettséget, a fellebbezési illeteket vagy igazgatási szolgáltatási díjat, a döntés „hatályosulásának” időpontját,
- az indokolásban a határozat alapjául szolgáló jogszabályhelyet, valamint a hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályokra történő utalást és a
- záró részt.²¹

Összefoglalva: amennyiben a kérelemre induló eljárásban – valamely feltétel hiánya miatt – nem sommás eljárásra kerül sor, az ügyfél nyolc napon belül – fenti tartalmú – függő hatályú döntést kap a hatóságtól. (Ebben az esetben a hatóság eltekinthet az eljárás megindításáról szóló értesítés kiküldéséről.)

3.3. Sommás eljárás és függő hatályú döntés az Ákr.-ben

Az Ákr. a kérelemre induló hatósági eljárások című (III.) fejezetben – az automatikus döntéshozatal mellett – a sommás eljárást és a rendes eljárást különbözteti meg. A sommás eljárás megindításához e jogszabály *csak két feltétel* (együttes) fennállását írja elő. A hatóság a sommás eljárásban a döntését azonnal, de legfeljebb nyolc napon belül meghozza, ha

- a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott és
- nincs ellenérdekű ügyfél.

Ami a Ket.-ben található harmadik feltételt (ti. A két hónapnál vagy hatvan napnál rövidebb ügyintézési határidőt), illetve annak hiányát illeti: az Ákr. alapvetően három ügyintézési határidő között tesz különbséget. [lásd Ákr. 50. § (2) bek.]

A szabályozás egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy fenti feltételek fennállása esetén a sommás eljárás megindítása kötelező. Amennyiben ugyanis a hatóság a sommás eljárás szabályait indokolatlanul mellőzi, vagy egyébként az ügyintézési határidőt túllépi, az eljárás lefolytatásáért az illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is. Azaz az Ákr. a sommás eljárás megindításának elmaradásához ugyanazokat a jogkövetkezményeket fűzi, amelyeket a Ket. a függő hatályú döntéskibocsátást követően az ügyintézési határidő túllépéséhez.

²¹ A jogszabály a döntés tartalmára vonatkozóan további követelményeket is megállapíthat.

Lényeges *változás*, hogy amennyiben az ügyfél erre irányuló felhívás nélkül új bizonyítékot terjeszt elő, vagy bizonyítási indítványt tesz, a hatóság ezt az ügy teljes eljárásban való lefolytatása iránti kérelemnek tekinti, és a kérelmet ekként fogja elbírálni.

Szintén új szabály – a Ket.-hez képest –, hogy a sommás eljárásban hozott döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el. A Ket. szerint a sommás eljárás feltételeinek fennállása esetén nem lehet teljes eljárást lefolytatni. Az Ákr. alapján a sommás eljárásban az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt (jogszerű hallgatás), amennyiben törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik.

A függő hatályú döntésre vonatkozó szabályok (Ákr. 43. §) nagyrészt megismétlik a Ket. vonatkozó rendelkezéseit.²² *Újdonságot* az alábbiak jelentenek:

- Nem jelenik meg korlátként a hatvan napnál vagy két hónapnál nem hosszabb eljárási határidő.
- Nincs helye függő hatályú döntés meghozatalának, ha a döntés – a központi hivatal kivételével – központi államigazgatási szerv vagy az MNB hatáskörébe tartozik, illetve ha az ügy tárgya honvédelmi és katonai, vagy nemzetbiztonsági célú építmény.
- Amennyiben nincs helye függő hatályú döntés kibocsátásának, a hatóság az ügyet ún. teljes eljárásban intézi.

Az Ákr. döntésekre vonatkozó szabályozása tehát egyfajta „fokozatosságot” teremt. Főszabály szerint minden eljárás sommás (vagy automatikus döntéshozatali) eljárásként indul. Ha nem lehet sommás eljárást lefolytatni – valamely törvényi feltétel hiánya miatt –, a hatóság függő hatályú döntést hoz. Függő hatályú döntés kizártsága esetén teljes eljárás lefolytatására kerül sor, annak jogkövetkezményeivel, és nyolc napon belül meg kell hozni a teljes eljárást megalapozó, kikényszerítő döntés(ek)e)t.²³ Azaz az ügyfél nyolc napon belül döntést kap a hatóságtól. Ez lehet

- sommás eljárásban hozott döntés (határozat),
- függő hatályú döntés (határozat vagy végzés),
- teljes eljárásban kibocsátott érdemi döntés (határozat), valamint
- (végzés formájában kiadott) döntés
 - a kérelem visszautasításáról,
 - az eljárás megszüntetéséről,
 - az eljárás felfüggesztéséről vagy függőben tartásáról, illetve
 - az eljárás szüneteléséről, avagy

²² A terminológiában vannak eltérések.

²³ Vö. HAJAS Barnabás: Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr., *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/4, 20.

- a teljes eljáráshoz kapcsolódó „egyéb” döntés (végzés) (pl. hiánypótlásra felhívás, tájékoztatás az ügyintézési határidő túllépésének jogkövetkezményeiről, tájékoztatás a tényállás tisztázásához szükséges előre látható eljárási cselekményekről).²⁴

A rendelkezésünkre álló adatok (hatósági statisztikák) alapján megállapíthatjuk, hogy 2016-ban a hatósági eljárások túlnyomó többsége (mintegy 70%-a) nyolc napon belül lezárult. E körben a sommás eljárásban született döntések száma messze meghaladja a nyolc napon belül teljes eljárás során érdemben lezárt ügyek számát. Tipikusnak mondható a függő hatályú végzések kiadása, függő hatályú határozat kibocsátására az esetek mindössze 1-2%-ában került sor. A hatályba lépett függő hatályú döntések száma elenyésző.

4. „HAGYOMÁNYOS” ATIPIKUS DÖNTÉSEK

4.1. Alapvetés

Magyary a közigazgatás jogi aktusait vizsgálva többféleképpen csoportosítja azokat. Témánk szempontjából az egyoldalú közigazgatási jogi aktusok (vagy röviden: közigazgatási aktusok) a jelentősek, amelyek a közigazgatás ténykedései közt jogi szempontból a legjellegzetesebbek, és a jogi aktusok közt a leggyakrabban fordulnak elő: *„a hatóságoknak konkrét ügyre vonatkozó egyoldalú akaratai kijelentései, amelyek közcélok megvalósítását, vagy közszükséglet kielégítését célozzák akként, hogy nem a tények, hanem a jog világában idéznek elő változást.”*²⁵

A közigazgatási alanyi jogok és kötelezettségek többsége a közigazgatási hatóságok jogalkalmazó tevékenysége során jön létre. A Ket. meghatározása szerint közigazgatási hatósági ügynek minősül minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot, tényt, jogosultságot igazol – e körben hatósági bizonyítványt, vagy hatósági igazolványt ad ki –, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez. [Ket. 12. § (2) bek. a)] (Egyébként a hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás-vezetés szabályai az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegről szóló 1981. évi I. törvény megalkotásával kerültek be a magyar általános hatósági eljárásjogba.)

Az Ákr. 7. §-a a közigazgatási hatósági ügy fogalmát egyszerűsíti, olyképpen, hogy *„ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.”*

²⁴ Ha törvény vagy kormányrendelet valamely eljárási cselekmény teljesítésének határidejéről nem rendelkezik, a hatóság, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője azonnal, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse, vagy a végzést meghozza. [Ákr. 50. § (6) bek.]

²⁵ Lásd bővebben: MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 586–589.

A törvény egységesen az *adatok igazolásáról* rendelkezik, nem nevesíti külön a tény, állapot igazolását. A törvényjavaslathoz fűzött részletes indokolás szerint ennek az a dogmatikai alapja, hogy az adat egy általános, mindent felölelő kategória, és a hatóság csak abban az esetben tud tényt vagy állapotot igazolni, ha azokról adatokkal rendelkezik, ilyenkor pedig nem a tényt vagy az állapotot, hanem az arról a nyilvántartásában szereplő vagy más módon rendelkezésére álló adatot igazolja.²⁶

Fentiek alapján világos, hogy a hatóságok jogalkalmazó tevékenysége nem kizárólagosan a döntéshozatalt foglalja magába, hanem emellett adatot, tényt, jogosultságot igazolnak, hatósági nyilvántartást vezetnek. A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás is közigazgatási aktusnak minősül, ám speciális jellegük miatt külön, az V. fejezetben szabályozza a törvény, s az ott meghatározott eltérésekkel kell rájuk a Ket. egészét alkalmazni.

A hatóság nemcsak a kiadásukról, hanem ennek, valamint a nyilvántartásba való bejegyzésnek a megtagadásáról is határozatot hoz. E szabályozási módszeren az Ákr. sem változtat, 2018. január 1-jét követően is külön – úgyszintén az V. – fejezetben rögzíti az aktusok e sajátos fajtáit, de továbbra is értelemszerűen csak azon bizonyítványokra, igazolványokra és nyilvántartásokra terjed ki, melyeket a hatóságok hatósági jogkörben állítanak ki, illetve vezetnek.

A Ket. 11. § (3) bekezdése és az Ákr. 20. § (5) bekezdése egyaránt kimondja, hogy a hatósági igazolvány, hatósági bizonyítvány kiállítására és a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés módjára a jogszabály *eltérő nyelvhasználati szabályokat* állapíthat meg. A nyelvhasználati szabályai összhangban állnak a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájában,²⁷ valamint a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényben foglaltakkal. E törvényi felhatalmazáson alapuló jogszabályi kivétel lehetősége megengedi, hogy példának okáért vezetői engedélyt az ügyfél kifejezett kérelmére se kelljen idegen nyelven kiállítani.

A hatóságok adminisztratív terheinek csökkentése érdekében az eljárás megindításáról az ügyfelet a hatósági bizonyítvánnyal, igazolvánnyal és nyilvántartással kapcsolatos eljárásokban nem kell értesíteni. [Ket. 82. § (5) bek.]

A hatósági igazolvány abban különbözik a hatósági bizonyítványtól, hogy az ügyfél adatainak vagy jogainak rendszeres igazolására szolgál (pl. személyi igazolvány). [Ket. 85. § (1) bek.; Ákr. 96. §] A rendszeresség a szükségeshez képest többszöri felhasználást jelent. Ezzel szemben a hatósági bizonyítvány felhasználhatósága rendszerint egy esetre korlátozódik.²⁸

A hatósági igazolvány kiadásának eseteit és tartalmát minden esetben jogszabály (törvény, kormányrendelet, önkormányzati rendelet) határozza meg. Az Ákr. a Ket. szerinti ügyviteli jellegű rendelkezéseket mellőzi.²⁹

²⁶ T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról, 56.

²⁷ Lásd különösen a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának 10. cikkében foglaltakat

²⁸ IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2013, 149.

²⁹ T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról, 88.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló T/12233. számú törvényjavaslat (a továbbiakban: Javaslat) még úgy rendelkezett, hogy a nyilvántartásokra vonatkozó ágazati szabályanyag tekintetében a Javaslat rendelkezéseitől való eltérés már nem lehetséges. Ezt a szabályanyag valóban általános jellegével indokolta, s kifejtette, ez is erősítené a Javaslat kódex jellegét. Az Országgyűlés által elfogadott szövegben e kitétel azonban már nem szerepel: Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a hatósági nyilvántartás közhitelessége alapján az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot. [Ákr. 97. § (2) bek.]

A hatóság csak jogszabályban meghatározott adatokat tarthat nyilván. Különösen ügyelni kell az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvények szabályainak betartására. Egyébiránt a hatósági igazolványt érintő tárgykörben pontosítás történt. A szabályok alapján egyértelművé válik, hogy csak az minősül hatósági nyilvántartásnak, amely nyilvántartás közhiteles, azaz a hatóságok által vezetett, nem közhiteles nyilvántartások vezetése nem minősül hatósági ügynek, így azokra nem terjed ki a kódex hatálya. Továbbá ha egy hatóság valamely adatról hatósági nyilvántartást vezet, az közhitelesnek minősül: „[...] a nyilvántartás vezetésének célja a benne foglalt adatok közhitelű igazolására, bizonyítására szolgál (közhiteles hatósági nyilvántartás)” [Ákr. 97. § (1) bek. b)]

A hatósági nyilvántartásba történő hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzés a leginkább atipikusnak tekinthető hatósági döntés. Ebből következik a Ket. és az Ákr. ugyanazon szabálya, miszerint a bejegyzésre nem kell alkalmazni a határozatra vonatkozó rendelkezéseket, és a döntés a nyilvántartásba való bejegyzés napján véglegessé válik. [Ket. 86. § (2) bek.; Ákr. 97. § (3) bek.] Az ügyfél jogorvoslati kérelmének benyújtására nyitva álló határidő akkor kezdődik, amikor a bejegyzés tényét vagy az annak megtagadásáról szóló határozatot az ügyféllel közölték.

4.2. E-kártya – nemzetközi kitekintéssel

Az Országgyűlés 2015. július 6-i ülésnapján fogadta el az *e-kártya* megvalósításához szükséges egyes törvények, valamint az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény módosításáról rendelkező 2015. évi CXXX. törvényt, amellyel 2016 januárjától hazánkban is bevezették az elektronikus személyi igazolványt, vagy közismertebb nevén az ún. *e-kártyát*.

Az elektronikus személyi igazolvány közelebről azt jelenti, hogy mind a személyazonosító adatokat (név, anyja neve, születési adatok) mind néhány azonosítósámot (személyazonosító, adóazonosító és társadalombiztosítási azonosító) egy memóriachip tárolja. Emellett tartalmazza az állampolgár döntésétől függően az ujjnyomatot (ezt 12 éven aluliak nem kérhetik) és az elektronikus aláírás létrehozásához szükséges adatokat.³⁰ Rögzi-

³⁰ 1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról 29. § (7) bek.

teni kell azonban azt is, hogy az új kártya nem váltja ki a lakcímkártyát, a jogosítványt és az útlevelet sem.

Az Európai Unió tagállamaiban az ilyen igazolvány nem tekinthető újdonságnak, ugyanakkor nem minősíthető egyértelműen népszerűnek, mivel több országban (még) nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, így például *Finnországban* és *Olaszországban*, ahol nem kötelezték az állampolgárokat arra, hogy lecseréljék a korábbi igazolványukat.

Belgium 2004-ben kezdte meg az elektronikus személyi igazolványok kibocsátását, és 2009-re már a 12 év feletti lakosság 90%-a használta kötelező jelleggel. Sőt 2007-ben a belga kormány az országban állandó tartózkodási hellyel rendelkező külföldiek számára is lehetővé tette az e-kártya megszerzését, eltérő feltételekkel az uniós polgárok, illetve az Európai Unió határain kívülről érkező személyek számára.³¹ Belgiumban igen változatos felhasználási lehetőségeket kínál az e-kártya. Példának okáért ilyen az adófizetési kötelezettség online teljesítése. A jövőben pedig online szavazási eszközként is funkcionál majd a kártya.

Utóbbi funkció a sokszor Európa technológiai úttörőjeként is emlegetett *Észtországban* már működik. A legutóbbi parlamenti választásokon közel 80 ezer állampolgár szavazott ilyen módon. Észtország egyébiránt világviszonylatban is vezető helyet foglal el az e-kártyák használatában és fejlesztésében.³² Érdekesség, hogy a személyi dokumentumokról szóló törvény 2000. január 1-jei hatálybalépése előtt Észtországban nem volt papír alapú személyi igazolvány sem. Az e-kártyán található chip az általános személyazonosító adatok mellett két speciális igazolást is tartalmaz, egyet az elektronikus hitelesítés, egyet pedig az elektronikus aláírás érdekében.

A *Svédországban* működő elektronikus igazolványrendszer jelentősen eltér a többi európai országtól, ugyanis a svéd állampolgároknak lehetőségük van egy, a kormány által kibocsátott, valamint egy, a magánszektorban használható e-kártya közül választani. A kártyák alkalmazása nagyjából egyenletesen oszlik meg a köz- és a magánszektor közt.

A kormányzati elektronikus kártya – többek között – lehetőséget biztosít az adófizetés elektronikus módon történő teljesítésére, a vezetői engedély megújítására, valamint a járművek regisztrációjára is. A magánszektorban használható igazolvány hozzájárult számos kereskedelmi szolgáltatás és tevékenység fejlődéséhez (ennek egyik ékes példája az elektronikus szerződések megkötése személyes megjelenés nélkül).³³

Anglia speciális helyzetben van a tekintetben, hogy nem létezik a nálunk használt személyihez hasonló funkciójú eszköz. Az angol kormányok ugyan megkísérelték 2002 és 2010 között az állampolgárok identifikációjára alkalmas igazolvány bevezetését, ám az olyan

³¹ CASTRO, Daniel: *Explaining International Leadership: Electronic Identification Systems*, 10. Forrás: www.itif.org/files/2011-e-id-report.pdf (A letöltés időpontja: 2016. okt. 22.)

³² *Uo.*, 6.

³³ *Uo.*, 20.

jelentős kihívások elé állította az adatvédelmet, hogy végül a kormány 2010 decemberében feladta ez irányú törekvését.³⁴

Hazánkban az elektronikus személyi igazolvány bevezetése beleillik a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programba, amelynek egyik legfőbb célja, hogy a közigazgatás olcsóbb és hatékonyabb legyen, ezzel párhuzamosan pedig csökkenjen a bürokrácia.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság állásfoglalásában nem tartotta aggályosnak az e-kártya bevezetését, ugyanis sem az ujjnyomat, sem pedig a fénykép nem biometrikus, a kártyák olvasásához pedig a tulajdonos aktív közreműködése szükséges.³⁵ Az új személyi igazolványhoz tartozik egy hat számjegyű PIN kód, amely a tájszám, a személyazonosító vagy az adóazonosító kiolvasásához elengedhetetlen. A szolgáltatások igénybevételéhez érintésmentes kártyaolvasó szükséges, hasonlóan az ún. paypassrendszerhez. A legfőbb problémát az jelenti, hogy ilyen olvasót a legtöbb szervnél még nem telepítettek, márpedig enélkül lehetetlen az új típusú kártya használata.

Az igazolvány a természetes személyazonosító adatokon túl tartalmazza az adóazonosítót, a társadalombiztosítási azonosítót és a személyazonosítót (személyi számot) is. Az e-kártya tehát kiváltja az adókártya és a tajkártya funkcióit is. A meglévő papír alapú dokumentumokat nem vonják ki a forgalomból, viszont az a tény, hogy az említett adatokat az új személyi is tartalmazza, jelentősen hozzájárulhat az ügyintézés hatékonyságához, gyorsaságához. Ez a funkció a gyakorlatban azt jelenti, hogyha egy állampolgár igénybe vesz valamely tajkártyafüggő egészségügyi szolgáltatást, például valamilyen szakorvosi ellátást, akkor dönthet úgy, hogy a tajkártya helyett az új személyazonosító igazolványt használja, és egy kód megadásával azonosítja magát.

Ez az e-kártya legvitatottabb tulajdonsága, ugyanis az elektronikai rendszer feltörésével egy hacker akár mindhárom adatot kiolvashatja. Az adatok összekapcsolását³⁶ egyébiránt több intézkedés is igyekszik kivédeni. Ilyen az a törvényi rendelkezés, mely szerint a központi szerv az ujjnyomatot az állandó személyazonosító igazolvány kiállításakor, valamint a személyazonosító igazolvány kiadását megtagadó határozat vagy az eljárást megszüntető végzés jogerőre emelkedését követően haladéktalanul törölni kell.³⁷

Az elektronikus személyi igazolvány kiadására (első, illetve lejárt okmány cseréje), valamint az eltulajdonított okmányok pótlására irányuló eljárás illetékmentes. Az új kártyát a kérelmező részére – a kérelem benyújtásától számított – nyolc napon belül kell kiadni. Érvényességi ideje hat év, 18 év alattiak számára pedig három év.

Az Európai Unió Tanácsának felmérése alapján az elektronikus személyi igazolvány költséghatékonyabb és kényelmesebb a papír alapú dokumentumokhoz képest, továbbá

³⁴ BEYNON-DAVIES, Paul: *The UK national identity card*. Forrás: www.palgravejournals.com/jitc/journal/v1/n1/full/jitc20113a.html (A letöltés időpontja: 2016. okt. 28.)

³⁵ Vö. NAIH/2015/5069/2/J

³⁶ Vö. 15/1991 (IV. 13.) AB határozat

³⁷ 1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról 29/A (4) bek.

egyre nagyobb népszerűségnek örvend a közösségi, a vásárlási és a banki tranzakciókat lebonyolító weboldalakon.³⁸

Magyarországon a január 4-i bevezetést követő öt napban közel 40 ezer személyi igazolványt igényeltek az ügyfelek, ebből 6900 esetben érvényes igazolványt cseréltek le újra. Az új okmányok 94%-át chippel látták el (a 65 év felettiiek kérhetik az új igazolványt chip nélkül), az összes igényelt kártya 70%-a tartalmaz ujjnyomatot és 19%-a elektronikus aláírást.³⁹

Egyelőre az idő rövidege még nem teszi lehetővé, hogy érdemben vizsgáljuk, mennyiben vált be a hagyományos papír alapú személyi igazolvány mellett az e-kártya. Ugyanakkor a fent hivatkozott szám adatok arra engednek következtetni, hogy az állampolgárok bizalommal fordulnak az új típusú személyi okmány felé, sőt hajlanak az ujjnyomat és az elektronikus aláírás megadására is.

E magatartás pedig prognosztizálhatja azt, hogy az elektronikus személyi igazolvány idővel hazánkban is egyre nagyobb népszerűsége tesz majd szert az állampolgárok körében. Ehhez természetesen elengedhetetlen a személyi feltételek mellett a *megfelelő technológiai bázis* kiépítése is. Az vitán felül áll, hogy az *e-kártya* tekintélyes lépés az „áramvonalasabb” közigazgatás felé, de csak abban az esetben képes beváltani a hozzá fűzött reményeket, ha a kártya köré egy olyan infrastruktúra épül, amely lehetővé teszi a „mindenki számára történő” hozzáférést.

4.3. Hatósági bizonyítvány

A Ket. 83. §-a foglalkozik a hatósági bizonyítvánnyal: a hatóság a jogszabályban meghatározott esetekben, valamint az egyébként hatáskörébe tartozó eljáráshoz kapcsolódóan az ügyfél kérelmére tény, állapot vagy egyéb adat igazolására hatósági bizonyítványt ad ki. A hatósági bizonyítványra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a hatóság által kiadott minden olyan okiratra, amelyet jogszabály nem hatósági bizonyítványként nevesít, de a hatósági bizonyítvány e törvényben meghatározott feltételeinek megfelel.

Ez utóbbi kitételezt az Ákr. expressis verbis nem tartalmazza, de az általános szabályokból továbbra is levezethető, hogy hatósági bizonyítványnak kell tekinteni minden dokumentumot, amelyet különös eljárási szabály nem ekként nevesít, azonban a hatósági bizonyítvány törvényben meghatározott feltételeinek megfelel.⁴⁰ Tehát továbbra sem az *okirat megnevezése* az irányadó, hanem annak tartalma, amellyel kapcsolatban az Ákr. gyakorlatilag nem tartalmaz semmiféle követelményt azon kívül, hogy az okiratban meg kell jelölni a felhasználás célját, és kizárólag adatigazolás történhet. [Ákr. 95. § (1) bek.] Egyszerűen a hatóság abban sem jogot, sem pedig kötelezettséget nem állapíthat meg. A Ket. amúgy

³⁸ European Commission: *Electronic identification, signatures and trust services: Questions & Answers* (MEMO).
Forrás: www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-403_en.htm (A letöltés időpontja: 2016. nov. 5.)

³⁹ Forrás: IGNÁCZ István, a KEK KH elnökének nyilatkozata

⁴⁰ T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról, 94.

is szerény tartalmi szabályai (kinek, milyen célból, milyen bizonyítékok alapján adták ki) ezzel tovább egyszerűsödtek.

A hatósági bizonyítvány kiadására irányuló eljárás továbbra is kérelemre indul. A hivatalbóli eljárás kivételes, erre példaként említhető a házassági anyakönyvi kivonat kiadása. Az illetékesség tekintetében, míg a Ket. részletesen meghatározza, mely hatóságok jogosultak hatósági bizonyítványt kiadni, addig az Ákr. nem szól erről.

A Ket. 83. § (2) alapján az általános illetékességi szabályok szerinti hatóságok mellett az a hatóság is illetékes, amelynek területén a bizonyítandó tény bekövetkezett, illetve az állapot tartott vagy megszűnt, amelynek területén a bizonyítással kapcsolatos dolog van, vagy a bizonyítani kívánt időszakban volt, illetve amelynek nyilvántartása az adatot tartalmazza. [Ket. 83. § (2) bek.]

Az ügyintézési határidő (nyolc nap) annak okán került ki az Ákr. rendszeréből, hogy *a bürokráciacsökkentésről szóló törvény intézményesítette a sommás eljárást*. A sommás eljárás lefolytatására jellege okán leggyakrabban az okmányügyintézéskor kerül sor. Indokolt hangsúlyozni azonban, hogy e jogintézmény bevezetése nem teszi feleslegessé a Ket. V. fejezetében foglaltakat, illetve az említettekén túl a sommás eljárásnak számos egyszerű tényállású ügyben is létjogosultsága van.

A hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány egyaránt közokirat, vagyis az azokban rögzített tényeket és adatokat – az ellenkező bizonyításáig – mindenki köteles elfogadni, a jogorvoslati jog speciálisan alakul e jogintézmények tekintetében. Ennek okán nagyon fontos, hogy a hatóság a bizonyítvány kiállítása előtt tisztázza a tényállást. A gyakorlatban több problémát felvet a bizonyítvány tartalmának értelmezése, az tehát, hogy a bizonyítvány alapján milyen tény, állapot vagy adat valóságát kell vélelmezni.

Ez különösen akkor lehet kérdéses, amikor az ügyfél tanúk meghallgatását kezdeményezi. Ugyanis ilyenkor az államigazgatási szerv nem a tanúk által elmondott tények valóságát igazolja, hanem csupán azt, hogy a tanúk milyen tartalmú nyilatkozatot tettek.⁴¹ A Ket. kimondja, a hatósági bizonyítvány ellen az ellenérdekű ügyfél nem élhet fellebbezéssel, de a hatósági bizonyítvány felhasználási célja szerinti eljárásban bizonyíthatja, hogy a hatósági bizonyítvány tartalma valótlan. Az Ákr. azonban megteremti a rendes jogorvoslati út igénybevételének lehetőségét ezekkel az aktusokkal szemben is, az ellenérdekű ügyfelek védelme érdekében.

Az Ákr. a Ket.-hez hasonlóan rögzíti, hogy amennyiben a hatósági bizonyítványt visszavonják, az erről szóló határozatot annak a hatóságnak, szervnek is meg kell küldeni, amelynek eljárásában az ügyfél a hatósági bizonyítványt felhasználta vagy fel kívánta használni, továbbá ha az ügyfél valótlan vagy olyan adat igazolását kéri, amellyel a hatóság nem rendelkezik, a hatóság a hatósági bizonyítvány kiadását megtagadja.

⁴¹ ZSUFFA István: Új intézmények az eljárási törvényben, *Állam és Igazgatás*, 1981/7, 608.

4.4. Összegzés

A hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás kérdéskörét illetően a 2018. január 1-jével hatályba lépő szabályozás koncepcionális változást nem hoz a Ket.-hez képest, azonban a szabályanyag jelentős rövidítésem, valódi általánosításon ment keresztül. Ezt támasztja alá az ügyviteli jellegű rendelkezések kiiktatása, amit az Ákr. ágazati jogszabályban rendezendőnek tekint.

5. A HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS MINT ATIPIKUS HATÓSÁGI TEVÉKENYSÉG

5.1. Bevezetés

A hatósági ellenőrzés mint *közjogi hatalomgyakorlási forma* és jogkör⁴² a közigazgatási hatósági eljárás egyik, fontos szerepet betöltő atipikus⁴³ tevékenységi típusa. Elszakadva a hagyományos, aktus kibocsátására irányuló⁴⁴ eljárástól, amely legáltalánosabban uralja a hatósági tevékenységek palettáját, a jogintézményt az elsőfokú hatósági eljárást megelőző,⁴⁵ vagy annak megindítása nélkül le is zajló,⁴⁶ jogszabályi és jogerős, illetve végrehajtható hatósági előírások gyakorlati alkalmazásának, hatályosulásának⁴⁷ vizsgálatára irányuló cselekmények összegeként értékelhetjük.

Az önkéntes jogkövetést, a követelmények teljesítését vizsgáló ellenőrzés⁴⁸ erőteljes, kívülről, az ellenőrzés alá vont személytől, annak akaratától nagyrészt függetlenül következik be, ennek megfelelően alapvető jellemvonásait, a kapcsolódó hatályos eljárásjogi

⁴² Szerk. BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, CompLex Kiadó, Budapest, 2013, 44.; 89/2009. (IX. 24.) AB határozat – Indokolás 2.2.; LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatási eljárásjog*, HVG ORAC Kiadó, Budapest, 2009, 434.

⁴³ A jelenleg hatályos magyar szabályozás alapján a hatósági eljárás általános szabályait a hatósági ellenőrzés speciális szabályainak eltéréseire tekintettel kell alkalmazni. Ennek kifejtését lásd alább, illetve az egyes speciális területekhez kapcsolódóan kifejtett álláspontokban: BEREZKY Katalin: A jegyzői hatósági munka tapasztalatai a felügyeleti ellenőrzések tükrében. *Jegyző és közigazgatás*, 2012/2, 16–17.; CSISZÁR Csilla Margit: A fogyasztóvédelem rendszertani megközelítése nemzetközi kitekintéssel. In: Szerk. SVÉHLIK Csaba, IX. *KHEOPS Nemzetközi Tudományos Konferencia – Szervezetek és vállalatok aktuális kérdései*, KHEOPS Automobil-Kutató Intézet, Mór, 2014, 247.; Kúria Kfv. II. 37. 509/2011/5. számú ítélete; KIRICSI Olga: Vendéglátó üzemek hatósági ellenőrzése, *Jegyző és közigazgatás*, 2011/2, 14–15.

⁴⁴ KILÉNYI Géza: *Az államigazgatási eljárás alapelvei*, KJK, Budapest, 1970, 54–55.; Szerk. PATYI András: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, Budapest–Pécs, 2012, 26–27.

⁴⁵ BOROS Anita: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*, Menedzser Praxis Kiadó, Budapest, 2013, 7–10.; Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 37. 294/2009/7. számú ítélete

⁴⁶ Szerk. KILÉNYI Géza: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, CompLex Kiadó, Budapest, 2008, 429. Jogszabályi előírások megsértésének hiányában az ellenőrzés az elsőfokú eljárás megindítása nélkül lezárulhat.

⁴⁷ KILÉNYI Géza: *i. m.*, 514.

⁴⁸ Lásd e tekintetben a Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV. 21. 206/2009/6. számú és Kfv. III. 37. 047/2005/5. számú ítéletét, melyek kifejezik az ellenőrzésre vonatkozó garanciarendszer fontosságát és ennek a gyakorlatban való érvényesülését is.

megoldásokra vonatkozó megítélést éppen az ezekben megvalósuló garanciális rendszer tulajdonságai, a jogállami követelmények teljesítésének színvonala határozza meg.⁴⁹

A közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó szabályrendszer hamarosan bekövetkező gyökeres változása,⁵⁰ az általános közigazgatási rendtartás bevezetése jelentős módosításokat vezet be a hatósági eljárás szabályozásába, ami hatással lehet a fent kifejtett, kiemelt jelentőségű garanciarendszerre, valamint a hatósági ellenőrzés gyakorlati megvalósulására.

5.2. A hatósági ellenőrző tevékenység jellege

A fentiekre tekintettel a hatósági eljárást és hatósági ellenőrzést a jellemzői alapján jól el lehet határolni: a hatályos és a jövőbeni szabályok alapján a hatósági ellenőrzés ugyan továbbra is *hatósági ügynek minősül* [lásd Ket. 12. § (2) bek. a) pont; Ákr. 7. § (1) bek.], azonban a Ket.-ben és Ákr.-ben meghatározott általános szabályokat az ellenőrzésre akkor kell alkalmazni, ha a hatósági ellenőrzésre vonatkozó fejezet szabályai, illetve az egyes ágazati jogszabályok eltéréseket, illetve kiegészítéseket⁵¹ nem határoznak meg, hiszen ekkor ezek az irányadók.

A hatósági ellenőrzés funkciói alapvetően változtak meg a Ket. újszerű szabályrendszerének bevezetésével, amely az Európai Unió szolgáltatási irányelvének⁵² megfelelően az engedélyezési típusú eljárásokról a regisztrációs típusúra váltotta a gazdasági tevékenységek közigazgatási felügyeletét.⁵³ Ennek megfelelően a piacfelügyelet és az ahhoz köthető hatósági *ellenőrzési tevékenységek szerepe felértékelődött*, hiszen az engedélyezés hiányában a gazdasági tevékenységek jogszerű végzéséhez szükséges feltételek ellenőrzése ennek keretében valósulhat meg. A hatósági ellenőrzés fontosságának növekedése magával vonzza a rá vonatkozó szabály- és garanciarendszer szerepének fokozódását is, hiszen ezzel lehet biztosítani az ellenőrzés jogszerű keretek közötti működését, a hatósági visszaélések⁵⁴ elkerülését.

A hatósági ellenőrzés jogintézménye a hatósági eljárásra vonatkozó eljárásjogban változatos képet mutatott történetileg. Az 1957. évi IV. törvény nem tartalmazott erre vonatkozó szabályokat, ami jól mutatja, hogy e törvény megalkotásakor a hatósági tevékenység atipikus formáit – mint a hatósági ellenőrzés, nyilvántartás stb. – nem tekintették olyan hatósági ügynek, amelyet az általános szabályok között szabályozni kellett volna.

Ez nyilvánvalóan nem jelentette a szabályozás teljes hiányát, hiszen az egyes ágazati jogszabályok elszórtan, de nagy számban foglalkoztak az egyes ellenőrzési területek

⁴⁹ BARABÁS–BARANYI–KOVÁCS: *i. m.*, 689.

⁵⁰ 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat alapján

⁵¹ Pl. Ket. 13. § (2) bek. n) pontban meghatározott eljárás; lásd Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV. 21. 206/2009/6. számú határozat, Kfv. VI. 37. 566/2010/4. számú határozat

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/Ek irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról 42–43. cikk

⁵³ BARABÁS–BARANYI–KOVÁCS: *i. m.*, 693–694.

⁵⁴ LÓRINCZ: *i. m.*, 435.

szabályozásával.⁵⁵ Az 1981. évi reformmal végül bekerült az általános szabályokat tartalmazó törvénybe a hatósági ellenőrzés mint a hatósági eljárásjog tárgyi hatályát képező hatósági ügy, s önálló fejezetbe kerültek a hatósági ellenőrzésre vonatkozó részletszabályok. E fejezet már tartalmazta az általános szabályoktól való eltérésre vonatkozó utalást, s az első garanciális rendelkezéseket így az ügyfél értesítési kötelezettségét (amennyiben az alkalmazható az ellenőrzés céljának meghiúsítása nélkül), az ellenőrzés eszközeit, a szükségtelen zavarás kizárását és jogszabálysértés esetén a hatósági intézkedések lehetséges típusait. (lásd Áe. 54–59. §)

Minden szempontból korszerű, a későbbi jogállami követelményeket is kielégítő szabályozás kialakítására azonban nem került sor, hiszen a hatósági túlkapasokat, hatáskörtúllépéseket nem szabályozták. Nem határozták meg, hogy a hatóság milyen szempontok alapján, milyen gyakorisággal vonhatja ellenőrzés alá az ügyfeleket, létezik-e folyamatos ellenőrzés bizonyos speciális, magas szintű felügyeletet kívánó területeken, s az sem volt tisztázott a tételes jogi szabályok alapján, hogy végül is *mi a jogalapja a hatósági ellenőrzésnek*.⁵⁶ A szabályozási keretek – amelyek a hatósági ellenőrzés korlátait állították volna fel – hiányának kezelése egyre sürgetőbbé vált az Európai Unióhoz való csatlakozás közeledtével.

5.3. Hatósági ellenőrzés a Ket.-ben

A korábban felmerült problémákat a Ket. megalkotásával igyekezett megoldani a jogalkotó: a hatósági ellenőrzést továbbra is önálló fejezetben, kibővített szabályanyaggal szabályozták. Az egyik legfontosabb változást a szabályozott keretek között létrehozott és közzétett ellenőrzési terv [Ket. 91. §] jelentette, mely nagyban hozzájárult az egyes hatóságok ellenőrzési tevékenységének hatékonyabbá tételéhez, az ügyféljogok védelméhez.⁵⁷ Az ellenőrzési terv egyfajta prevenció funkció is betölthet a jogkövetés során, hiszen az előreláthatóan és kiszámíthatóan bekövetkező ellenőrzés *nagyobb fokú jogkövetési hajlandóságot* indukálhat.

A Ket. módosításával⁵⁸ kizárták a visszaélészerű bejelentések megtételének lehetőségét [Ket. 88/A. § (1) bek.]. Tágabb körben vizsgálva a közérdekű bejelentés – mely rendszerint elsődlegesen hatósági ellenőrzés megindítására irányul – sem teremt kötelező eljárási kötelezettséget.⁵⁹ Tisztázták a hatósági ellenőrzés jogszerű eszközeit, ezek közé tartozik

⁵⁵ Pl. jövedéki termékkel kapcsolatos termékek vonatkozásában a jövedéki ellenőrzéssel kapcsolatban lásd POCZKI Zoltán: A dohányjövedék rövid története Magyarországon, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/2, 187.; LŐRINCZ: *i. m.*, 433.

⁵⁶ Az Áe. 55. § ugyan tisztázta, hogy a hatóság feladat- és hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtása érdekében végez hatósági ellenőrzést, azt azonban nem, hogy ennek az ellenőrzésnek a jogszabályok, illetve egyéb hatósági rendelkezések betartásának megvizsgálására kell irányulnia.

⁵⁷ Szerk. PATYI: *i. m.*, 439.

⁵⁸ 2012. évi CCX. törvény 26. §

⁵⁹ BARABÁS–BARANYI–KOVÁCS: *i. m.*, 55.; Fővárosi Ítéltábla 2. Kf. 27. 671/2006/3.

a távfelügyelet segítségével történő ellenőrzés is, azonban csak jogszabályi felhatalmazás mellett.

A korábbi szabályozási úrt töltötte be a Ket. 90. §-a, mely tisztázta a *folymatos ellenőrzésre* vonatkozó jogalapot, melyet jogszabály teremthet meg. A helyszíni ellenőrzésre – mint a hatósági ellenőrzés egyik legfontosabb eszközére – a Ket. szabályozása utaló szabállyal a szemle szabályainak alkalmazását rendeli el [Ket. 92. §], ennek megfelelően kiterjedt garanciális szabályrendszert alkalmaz a helyszíni ellenőrzés lefolytatására, a jelenlevők, s köztük kiemelten a szemletárgy birtokosának kötelezettségeire és jogaira, a szemle dokumentálására és speciális követelményeire. A hatósági ellenőrzés lezárásaként készülő dokumentáció követelményeit, a hatósági ellenőrzés eredményeként alkalmazott szankciók körét a Ket. szintén részletesen szabályozza. [lásd Ket. 93–94. §]

5.4. Az általános közigazgatási rendtartás szabályai

A 2018. január 1-jével hatályba lépő általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény jelentősen módosít a hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabály- és garanciarendszert. A hatósági ellenőrzés követelményeiben az alábbi változások figyelhetők meg:

A hatósági ellenőrzés főszabályként hivatalból indulhat meg, azonban az ügyfél is kérheti ennek megindítását, ha az nem esik kizárt eset körébe [Ákr. 100. § (2) bek. a)–d)]. Miután a *közérdekű bejelentés* a korábbi bírósági gyakorlat alapján,⁶⁰ illetve az Ákr. 10. §-a szerint sem keletkezett ügyféli jogállást,⁶¹ ezért elviekben kizárt marad a visszaélésszerű bejelentésekre történő hatósági ellenőrzések lehetősége.

A megújuló szabályanyagban nem határozták meg a hatósági ellenőrzési terv készítésének és közzétételének követelményét, ennek megfelelően a hatósági ellenőrzés ismét a Ket. szabályozását megelőző módszertanra tér vissza, és a tervből származó visszatartó és jogkövetést ösztönző funkció elvész.

Az Ákr. nem határozza meg, hogy a hatósági ellenőrzés során *milyen eszközöket* vehetnek igénybe az ellenőrzés céljainak megvalósításához, amelyet a jogszabályban foglalt rendelkezések betartásának ellenőrzésében és a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítésében [Ákr. 99. §] jelöl meg a törvény a korábbi szabályokkal egyezően. Ugyan történik utalás arra, hogy az ellenőrzés a hivatalbóli eljárás szabályai szerint történik [Ákr. 100. § (1) bek.], de mindez nem rendezi teljesen a kérdést. Az igénybe vehető eszközök felsorolásának hiánya felveti azt is, vajon ezeket az eszközöket ki határozhatja meg – a hatósági ellenőrzés típusát meghatározó ágazati jogszabály kibocsátója vagy maga a hatóság –, és mely esetekben lehet ezeket használni.

A korábbi szabályozásban szereplő, a helyszíni szemlék szabályaira a szemle követelményeit alkalmazó szabály hiánya – még abban az esetben is, ha a fentiek alapján a hivatalbóli

⁶⁰ Lásd a 4. fejezetben említett bírósági határozat indoklása

⁶¹ Attól az esetkörtől eltekintve, amikor a bejelentő joga vagy jogos érdeke mégiscsak függ a hatósági ügy kimenetelétől, hiszen ekkor az Ákr. 10. §-ában foglalt szabályok szerint ügyféli jogállást élvez.

szabályok alapján azt nyilvánvalóan alkalmazni szükséges⁶² – azt okozhatja, hogy a helyszíni *ellenőrzések garanciarendszerének teljes hiányában* (pl. értesítési szabályok, résztvevők körének és szerepének meghatározása, ellenőrzési időhatárok nélkül) valósulhat meg a helyszínen zajló hatósági ellenőrzés.

A Ket.-ben részletes szabályozás található a hatósági ellenőrzés során észlelt jogsértések szankcionálási lehetőségeiről, az ellenőrzés dokumentálásáról és a hatósági ellenőrzések után kibocsátható hatósági döntések típusairól és jellemzőiről. Az Ákr. ugyan tartalmaz szabályokat azokra az esetekre, amikor a hatóság az *ellenőrzés során jogsértéseket tár fel*, vagy ezek hiányában zárja le az ellenőrzés folyamatát, azonban a részletszabályok hiányának köszönhetően szembemegy az eddig kialakított, európai normáknak is megfelelő gyakorlattal.

Nincs rendezve többek között annak szabályozása, hogy a hatóság a tudomására jutott információkat milyen célból és meddig használhatja fel,⁶³ illetve az egyes jogalkotói szándék alapján kiemelt jelentőségű ügyfélcsoportra (pl. kis- és középvállalkozások) vonatkozó speciális, jogszabály által előírt eljárási követelményekről.⁶⁴ Nem szabályozza teljeskörűen a folyamatos ellenőrzés jogintézményét, s mellőzi azt az ügyfélközpontú megközelítést, amelyet alapelvként a törvény az 5. §-ban határoz meg.

6. ZÁRÓ GONDOLATOK

A hatósági eljárás szabályanyagát megreformáló, hamarosan hatályba lépő általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény megalkotásának kimondott célja volt, hogy egyszerűbb, átláthatóbb szabályozást hozzon létre a hatósági eljárásra vonatkozó teljes általános joganyag tekintetében.

A szabály- és garanciarendszer egyszerűsítése azonban nem járhat a garanciális szabályok inflálódásával és az ágazati szabályok folyamatos terebélyesedésével. A garanciális szabályok definiálásának észszerű és logikus színtere éppen az általános eljárásjogi szabályozás, amely így minden egyes hatósági tevékenység, eljárási cselekmény, döntés tekintetében egyértelmű követelményeket támaszt a hatósággal és az ügyfelekkel szemben.

Ennek megfelelően továbbra is szükséges, sőt létfontosságú az eljárási jogintézmények *megvalósulásának folyamatos figyelemmel kísérése*, és lehetséges modernizálásának előkészítése annak érdekében, hogy az általános eljárásjogi törvény keretében egy hatékony, de egyben a jogállami követelményeknek is eleget tevő szabályozás érvényesüljön.

⁶² T/12333. törvényjavaslat indoklása, 97.

⁶³ Holott a kérdéskör szabályozásának szükségét a Kúria 1/2013. KMJE határozata, Indoklás V. része is megerősíti, illetve a Ket. 94. § (3)–(4) bek. elő is írja.

⁶⁴ Lásd Kúria 2/2013. KMJE határozat indoklása, a 2004. évi XXXIV. törvény kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük előmozdításáról jogszabályhoz kapcsolódóan határozza meg a kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén alkalmazandó szankciók körét. Igaz ez annak ellenére is, hogy a törvény indoklása alapján ez az ágazati joganyag szabályozási feladata lesz a jövőben, hiszen ennek ellenére szükség lenne ennek legalább utalásszintű rögzítésére az általános eljárásjogi szabályok között.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Szerk. BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, CompLex Kiadó, Budapest, 2013.
2. BEYNON-DAVIES, Paul: The UK national identity card, *ICIS 2009 Proceedings*, 2009/24. Forrás: aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1181&context=icis2009
3. BOROS Anita: *A közigazgatási hatósági eljárás kézikönyve*, Menedzser Praxis Kiadó, Budapest, 2013, 7/1.; Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 37. 294/2009/7. számú ítélete
4. BOROS Anita: Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban, *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/1, 74.
5. CASTRO, Daniel: Explaining International Leadership: Electronic Identification Systems
6. CSISZÁR Csilla Margit: A fogyasztóvédelem rendszertani megközelítése nemzetközi kitekintéssel. In: Szerk. SVÉHLIK Csaba: *IX. KHEOPS Nemzetközi Tudományos Konferencia – Szervezetek és vállalatok aktuális kérdései*, KHEOPS Automobil-Kutató Intézet, Mór, 2014.
7. HAJAS Barnabás: Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr., *Új Magyar Közigazgatás*, 2016/4.
8. IVANCSICS Imre: *Kiegészítés a „Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban” című tanulmányhoz*, kézirat, 2016.
9. IVANCSICS Imre – FÁBIÁN Adrián: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*, Dialóg Campus, Budapest, 2013.
10. KENGYEL Miklós: *Magyar polgári eljárásjog*, Osiris, Budapest, 1998.
11. Szerk. KILÉNYI Géza: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*, CompLex Kiadó, Budapest, 2008, 429.
12. KILÉNYI Géza: *Az államigazgatási eljárás alapelvei*, KJK, Budapest, 1970, 54–55.
13. KOPP, Ferdinand O. – RAMSAUER, Ulrich: *Verwaltungsverfahrensgesetz*, CH Beck, München, 2003.
14. LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatási eljárásjog*, Budapest, HVG ORAC Kiadó, 2009.
15. MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
16. NÉMETH-SZEBENI Zsófia: Illetékességi adok-kapok, *Magyar Jog*, 2014/11.
17. Szerk. PATYI András: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, Budapest–Pécs, 2012.
18. POCZKI Zoltán: A dohányjüvedék rövid története Magyarországon, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/2.
19. SZAMEL Lajos – IVANCSICS Imre: *Az államigazgatási eljárás*, PTE ÁJK, Pécs, 1996.
20. THIENEL, Rudolf: *Verwaltungsverfahrenrecht*, V. Österreich, Wien, 2002.
21. TILK Péter: Joghatalom, hatáskör, illetékesség az új közigazgatási eljárási törvény szabályainak alapján, *Magyar Közigazgatás*, 2005/11.
22. TREMMEL Flórián: *Magyar büntetőeljárás*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2001.
23. ZSUFFA István: Új intézmények az eljárási törvényben, *Állam és Igazgatás*, 1981/7.

Dr. habil. Fábián Adrián: dékánhelyettes, tanszékvezető egyetemi docens, PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék. 2002-től oktat a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán közigazgatási jogi tárgyakat. Hat könyve és több mint száz írása jelent meg. Főbb kutatási területei: közigazgatás-elméleti kérdések, a közigazgatás szervezeti rendszere, hivatásos közszolgálat. Tagja a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya keretei között működő Közigazgatás-tudományi Albizottságnak. A *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata. Essays of Faculty of Law University of Pécs. Yearbook of [year]* angol nyelvű évkönyv, valamint a *Public Governance, Administration and Finances Law Review* szerkesztőbizottságának tagja. Az MTA köztisztviselői tagja. 2013. szeptember 30-án az Országgyűlés a Nemzeti Választási Bizottság tagjává választotta. Németül és angolul beszél.

Dr. Fazekasné Dr. Pál Emese 2014-ben végzett a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán *summa cum laude* minősítéssel, majd ugyanebben az évben kezdte meg a munkát a Közigazgatási Jogi Tanszéken mint nappali tagozatos PhD-hallgató, 2017. szeptember 1-jétől tanársegéd. Az Országos Tudományos Diákköri Konferencia Jogi Szekciójában dolgozata díjazásban részesült, valamint a Tavaszi Szél elnevezésű doktorandusz konferencián a francia prefektusi felügyelettel foglalkozó előadása a Közigazgatás-tudományi Szekció nyertes pályamunkája lett. Doktori értekezésének választott témája: a közigazgatás törvényessége biztosításának jogi eszközei, különös tekintettel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére. Tudományos érdeklődése emellett kiterjed a közigazgatás-elmélet, a közigazgatási hatósági eljárás és a választási kampány területére. Franciául és angolul beszél.

Hohmann Balázs a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának utolsó évfolyamos joghallgatója, 2017. szeptember 1-jétől a Közigazgatási Jogi Tanszék PhD-hallgatója, emellett a CERT Tanúsító Zrt. minőségirányítási igazgatója 2015 nyaratól. Kutatásait a Kar Közigazgatási Jogi Tanszékén folytatja – 2016 szeptemberétől az Igazságügyi Minisztérium oktatásfejlesztési és kutatástámogatási programja egyik kutatócsoportjának ösztöndíjasaként – a közigazgatási hatósági eljárás témakörében. Közélebbi kutatási területeként az ügyféli jogállást, az egyes ügyféli jogosultságok érvényesülését, az alternatív vitarendezési módszerek alkalmazhatóságát, újabban pedig egyes atipikus hatósági tevékenység típusokat és a hatósági eljárás átláthatóságát vizsgálja elméleti és gyakorlati vonatkozásaiban. Eredményeit a XXXIII. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciója legjobb előadójának járó rektori különdíjjal (2017) illetve Pro Scientia Aranyéremmel (2015) ismerték el, 2016-tól a Pécsi Tudományegyetem tehetséggöve.

Dr. habil. Rózsás Eszter egyetemi docens, PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék. 1994-től oktat a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, 2000-ig az Alkotmányjogi, majd a Közigazgatási Jogi Tanszéken. Egyetemi jegyzetek szerzője, publikációinak száma több mint ötven. Főbb kutatási területei: a közigazgatás szervezeti rendszere, szakigazgatás. Tagja a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya keretei között működő Közigazgatás-tudományi Albizottságnak. Németül és angolul beszél.

Szabó Ildikó

AZ ADÓMEGÁLLAPÍTÁS JOGTÖRTÉNETI KIALAKULÁSA ÉS FEJLŐDÉSE

Rövid kitekintésekkel az adómegállapítás fejlődése tekintetében a feltételes adómegállapítás jogtörténeti fejlődésére

The Legal Formation and Development of Tax Assessment

Dr. Szabó Ildikó, PhD, Nemzetgazdasági Minisztérium, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, adóigazgatási szakreferens, egyetemi tanársegéd, megbízott oktató, szabo.ildiko@uni-nke.hu, szabo.ildiko@jak.ppke.hu

A tanulmány összegzi az adómegállapítás kialakulására vonatkozó kutatások eredményeit. A tanulmány célja átfogó képet adni a magyar és az egyetemes adójogfejlődésről. A tanulmány az összehasonlító jog módszertanával ad teljes körű képet az adózás változásairól. Az adómegállapítás magyar és egyetemes fejlődésének alapos ismerete nélkül nem lehet eredményes, hatékony adóigazgatást felépíteni. A kutatás eredménye egy átfogó kép bemutatása az adózás fejlődéséről.

KULCSSZAVAK:

adó, adóhatóság, adóigazgatás, feltételes adómegállapítás, jogfejlődés

The study summarizes the research results of development of the tax assessment. The aim of the study is to describe the complex picture about the Hungarian and the universal tax law. The study used the methodology of the comparative law to complex picture about the development of the taxation. It is not possible to build an effective and efficient tax administration without the detailed knowledge of the Hungarian and the universal tax administration. The result of the study is a complex picture about the development of the taxation.

KEYWORDS:

tax, tax authority, tax administration, Advance Tax Ruling, development of law

A tanulmány célja az adómegállapítás jogtörténeti kialakulásának áttekintése, amely szükségszerűen kapcsolódik az állam fejlődéséhez, illetve az adóhatósági tevékenység szabályozásához. Röviden utalni kívánok arra is, hogy az adóhatósági kivetéses eljárást követően az önadózás bevezetése adott teret a feltételes adómegállapítás jogintézménye létrejöttének.

A tanulmány az adómegállapítás elméleti megalapozását követően a történelmi korokon keresztül vizsgálja az adómegállapítási módok alakulását. A céloom annak bemutatása volt, hogyan jutottunk el a mai önadózás rendszeréhez, és hogy egy-egy adónemben az adóhatóság oldaláról az adómegállapítás adminisztrációs terhet jelent. A történelmi folyamat keretében céloom rávilágítani arra, hogy az adómegállapítás eljárásjogi terhet jelent, a kérdés pedig az, hogy ezt hova telepítjük, az adózóra vagy az adóhatóságra.

1. AZ ADÓMEGÁLLAPÍTÁS ELMÉLETI MEGALAPOZÁSA

A modern adózás alapjait alkotmányjogi értelemben a közteherviselésre vonatkozó alkotmányos kötelezettség teremti meg, amely szerint teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez (Magyarország Alaptörvénye XXX. cikk). A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 28. § (1) bekezdése konkretizálja ezt a rendelkezést, amely szerint Magyarországon minden természetes személy, jogi személy és más jogalany

a) adó, járulék, hozzájárulás, vagyonszerzési illeték, pótlék vagy más hasonló – az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli – rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség, továbbá

b) az állami közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatásért, eljárásért fizetendő felügyeleti díj, eljárási és felügyeleti illeték, igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj

[az a) és b) pont a továbbiakban együtt: fizetési kötelezettség] teljesítésével járul hozzá a közös szükségletek fedezéséhez.

Mindezek alapulvételével azonban nem hagyható el az adó fogalmának¹ meghatározása, ennek eleget téve jelenleg *adónak* tekintjük a fizetési kötelezettséget, amely

- az adóval, a járulékkal, az illetékekkel összefüggő,
- a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalap, a Nyugdíjbiztosítási Alap, az Egészségbiztosítási Alap vagy az önkormányzat javára teljesítendő, és
- törvényen alapul.

Az adó beszedését azonban minden esetben megelőzi annak megállapítása. Az adó megfizetésére való kötelezés előírása (adómegállapítás) két módon történhet: vagy az állam, vagy az adózó állapítja azt meg.

Eredetileg *az állam vetette ki az adót*, és írta elő, hogy kinek milyen összegű adót kell fizetnie. A történelem során az állam (uralkodó) által kivetett *korlátlan adómegállapítási*

¹ Szerk. HALUSTYIK Anna: *Pénzügyi jog I.*, Pázmány Press, Budapest, 2013, 87.

jogot a nemesség igyekezett korlátozni azáltal, hogy az adó jogszerűségét *adómegajánlási jogához* kötötte. Az adómegajánlási jog lényege, hogy csak annak az adónak az állami általi kivetése jogszerű, amelyet a nemesség ajánl meg. (Ténylegesen ez az adónak a rendi gyűlés általi elfogadását jelenti.)

Azonban napjainkra ez megváltozott, és az *önadózás* elvéből kifolyólag mindenkinek magának kell felismernie azt, hogy valamelyik adó hatálya alá került, azaz

- elsőként meg kell állapítania, hogy adó terheli az adott ügylet (például jövedelemszerzés, ingatlanvásárlás) után,
- másodszor erről – főszabályként – adóbevallást kell benyújtania, és
- harmadszor az ügylet értékéhez igazodó adófizetési kötelezettségének eleget kell tennie.

Ennek következtében az *önadózás* célja, hogy az államot képviselő adóhatóság helyett az adókötelezettség tényét az adózó ismerje fel.

Az adómegállapítás nem más, mint az adókötelezettség tényének megállapítása, azaz hogy a konkrét tényállás alapján az adótörvények előírást tartalmaznak, amelyek vizsgálata és megállapítása eltér aszerint, hogy melyik adómegállapítási típusról beszélünk. Az adómegállapítás típusai pedig a következők:

- az *önadózás*,
- a kifizetői, munkáltatói adólevonás és a munkáltatói adómegállapítás,
- az adóbeszedés,
- az adóhatósági adómegállapítás, és
- a feltételes adómegállapítás.

Az adómegállapítási típusok közül kiemelném a *feltételes adómegállapítást*, amely egy speciális eljárás. A feltételes adómegállapítási eljárás² minden esetben kérelemre indul, de az adó tényleges megállapítását a hatóság végzi. A kérelmező a kérelemben bemutatja azt a speciális ügyletet, amelynek adókötelezettségét nem képes megállapítani – az esetek többségében – az ügylet bonyolult jellege miatt. A kérelemben bemutatott ügylet tekintetében a hatóság állapítja meg az adót a kérelemben szereplő feltételek alapulvételével. Ez a döntés nem kérdőjelezhető meg adóellenőrzés keretében sem.

2. ADÓMEGÁLLAPÍTÁS AZ ŐSKORBAN ÉS AZ ÓKORBAN

Az adózás az emberi lét, a közösségi élet szükségszerű része. Az intézményesített, mai értelemben vett adózás az *őskor* végéhez, az államiség kialakulásához köthető. Az állam, akár egy fejlett törzsi közösség fenntartásához valamilyen módon (például adófizetés útján)

² A szerző 2017. március 10-én a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán A *feltételes adómegállapítás hazai és nemzetközi szabályozása* című doktori értekezését megvédte, és PhD-fokozatot szerzett summa cum laude minősítéssel.

a törzs tagjainak hozzá kellett járulniuk, azaz a közösség tagjai a megtermelt javak bizonyos részét összeadták, hogy el tudják tartani a varázslót és a törvénytmondót.³ A megtermelt javak (mai szóhasználattal élve – jövedelem) bizonyos részének elvonása a mai értelemben vett adózásnak felel meg, amelyet egyedi esetekben az egyes családokra nézve a törvénytmondó határozott meg a család körülményeinek teljes körű figyelembevételével. „A főnökségi társadalmakban az »adózás« a főnöknek szánt ajándékok formájában ölthetett testet, de a komplexebb társadalmakban ez a kötelezettség általában állandóbb formát ölt.”⁴ Mindezek alapján az az eredeti feltevés látszik igazolódni, hogy a kezdeti közösségekben egyfajta szokásjogon alapuló adózás működött, amely során a közösség javára annak minden tagja valamilyen módon saját vagyonának egy részéről lemond.

Az ókorban azzal, hogy áttértek a tudatos állattenyésztésre és élelmiszer-termelésre, nemcsak lehetővé, hanem szükségessé is vált az állam és ezzel együtt az adózás kialakulása szervezeti és jogi értelemben is. A *sumeroknál* felfedezhetjük annak nyomait, hogy az erre képzett írnokok az adót szervezett formában szedték be, és az adómegállapítás alapja az agyagtáblákon nyilvántartott megtermelt jövedelem volt. Az agyagtáblán a befizetett adó összege is szerepelt. Magas szinten képezték a leendő írnokokat, akik pontosan tudták, hogy milyen formátumú agyagtáblákat kell használni az adónyilvántartások⁵ lejegyzéséhez, illetve hitelesített pecsétet is használtak.

Az *inka uralkodók* – a korai spanyol krónikások feljegyzései alapján – „az állami földeken és állami építkezéseken végzett munka formájában is vetettek ki adót.”⁶ Ugyanakkor az adó nemcsak vagyoni hozzájárulás formájában jelent meg, hanem az állam felé végzett szolgáltatásban is.

Az i. e. 8–6. században a *Gangesz-völgyi közösségeket* érintően is felfedezhetők az állam jellemvonásai, például az adózás területén. „A bali, amely korábban a törzsfőnek vitt önkéntes ajándék vagy az istennek felajánlott áldozat volt, átváltozott kötelező és szigorúan rögzített adóvá, amelyet speciális hivatalnokok gyűjtöttek be a király számára.”⁷ Ennek alapján a bali ténylegesen egy adó volt, hiszen szokásjogon alapul, de fizetési kötelezettségként írták elő.

Az *ókori Egyiptomban* is élenjártak az adónyilvántartások vezetésével. Az írnokok palatáblára rótták fel az adómegállapításhoz szükséges adatokat és az adófizetési kötelezettség összegét.

³ RENFREW, Colin – BAHN, Paul: *Régészet. Elmélet, módszer, gyakorlat*, Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 168.

⁴ *Uo.*, 205.

⁵ A biztonság érdekében a teleírt agyagtáblát agyagtokba zárták, amely borítékként szolgált. Amíg a tábla sértetlen maradt, addig kétség sem fért a dokumentum hitelességéhez. Az agyagot írás előtt megnedvesítették. A száradás után a térfogata az eredeti tábla egyötödére száradt össze. Ha valaki ki akarta nyitni a tokot, akkor a benne lévő tábla elrepedt. Ennek alapján az akkori törvénytudók, írnokok azonnal észlelték, ha illetéktelenek akartak az adónyilvántartáshoz hozzáférni.

⁶ RENFREW–BAHN: *i. m.*, 205.

⁷ ANTONOVA, K. A. – BONGARD-LEVIN, G. M. – KOTOVSKIJ, G. G.: *India története*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1981, 33.

Az ókori Perzsa Birodalomban Dareiosz egységes mérőegységeket vezetett be, ami az adózás rendszerét is megkönnyítette, ennek köszönhetően egyszerűen megállapíthatóvá vált adókötelezettség, és mindez jelentős költségvetésibevétel-növekedést idézett elő.

Az ókori Görögországban az állam bevételei több forrásból származtak, de ezek nem a lakosság jövedelmeit terhelték, hanem a vagyontárgyak után kellett az adót megfizetni, illetve a betelepülőket sújtották jelentősebb összegű adófizetési kötelezettséggel. Kréta történelmével kapcsolatban több tekintetben is megállapítható, hogy amint külső befolyás alá került a sziget, a megtermelt felesleget adók formájában a hódítók leföldrötték.⁸

Az ókori Római Birodalomban tributumnak nevezték a római polgár adóját, amelyet az államnak fizetett. Rendkívüli esetekben már az első királyok is fejadó fizetésére kötelezték a polgárokat, azonban Servius Tullius vezette be a cenzuson alapuló vagyoadót, amelyet az egyes tribusok előljárói szedtek be. „Miután a Római Birodalom gazdag provinciákhoz jutott, ezekre szállt át az adózás terhe.”⁹

A feltételes adómegállapítási eljárás római jogi gyökereire külön is indokolt utalni, amely eljárásban fontos szerepe volt az ókori Római Birodalom korai köztársasági államszervezete vezetőinek, akik a magistratus, a senatus és a comitiák voltak. A magisztrátusok megkülönböztethetők aszerint, hogy imperiummal (hatalommal) rendelkeznek (magistratus maior) vagy sem (magistratus minor).¹⁰ Magistratus maiornak minősült a praetor is, aki azonban imperium minusszal rendelkezett, azaz jogértelmezésre terjed ki hatásköre, de jogalkotásra nem.¹¹ A praetor edictumot adhatott ki,¹² amely nem minősült jogszabálynak, kizárólag a jogértelmezés egy speciális fajtája, amelyben a konkrét jogügyletre tekintettel kijelentéseket tett,¹³ azaz kinyilvánította, hogy az adott ügylet megfelel-e a jogszabályoknak. Mindezek alapján a praetori edictum célja az volt, hogy a konkrét helyzetre értelmezze a praetor a jogszabályokat, de ez az értelmezés nem tekinthető önálló jogforrásnak.

A praetori edictumokat a feltételes adómegállapítási eljárás jogelődjének is tekinthetjük,¹⁴ hiszen itt is egy konkrét ügylet tekintetében értelmezzük a hatályos jogszabályokat, és vonunk le következtetést, hogy az megfelel-e a hatályos szabályozásnak.

Mindezek alapján láthatjuk, hogy az őskorban és az ókorban már megjelennek az adómegállapítás csirái. De külön fel kell hívni a figyelmet az adómegállapítás tekintetében a feltételes adómegállapítás intézményének előképére. Így már a közösségek és a kezdeti állami működés keretei között megjelenik az adózás és az állam felé történő valamilyen fizetési

⁸ RENFREW-BAHN: *i. m.*, 485.

⁹ Szerk. PECZ Vilmos: *Ókori lexikon*, Franklin Társulat, Budapest, 1904, 1085.

¹⁰ FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996, 19.

¹¹ *Uo.*, 21.

¹² PECZ: *i. m.*, 579.

¹³ FÖLDI-HAMZA: *i. m.*, 81.

¹⁴ SZABÓ Ildikó: A rendeltetésszerű joggyakorlás elvének érvényesülése, rövid kitekintéssel a feltételes adómegállapítási eljárásra is, *Iustum Aquum Salutare*, 2014/3, 143–162.

kötelezettség. Az adómegállapítási mód főként önkéntes, de egyes kultúrákban megjelenik az adónyilvántartás előde, amely az adómegállapítás, adófizetés ellenőrzésének az alapja.

3. ADÓMEGÁLLAPÍTÁS A FEUDÁLIS ÁLLAMBERENDEZKEDÉS IDEJÉN

A középkori feudális rendszerben az uralkodó határozta meg, hogy milyen összegű bevételre van szüksége, és a bevétel összegét megosztotta az uralma alá tartozó területeken, ahol a nemesség adómentességet élvezett, és a földesurak az uralkodó által megszabott összeget a jobbágyságtól adóként szedték be.

*A Karoling Birodalom „pénzügyei a földvagyonon alapultak. Mivel a köz- és a magánjövendelmek és -kiadások között nem tettek megkülönböztetést, és az államkincstár egybeesett a király saját »pénztárcájával«, mind az udvartartás, mind a kormányzás költségeit a királyi uradalmak bevételeiből fedezték. [...] A birtokok jövedelme mellett a monarchia igen nagy bevételre tett szert a különböző vámokból, bírságokból, bérletekből, szolgáltatásokból, valamint hadizsákmányokból, olykor olyan váratlan nyereségek révén, mint a Nagy Károly által 795-ben levert avarok kincse.*¹⁵ Mivel a karoling uralkodó az udvartartás és az állam költségeit képes volt egyéb forrásokból fedezni, ezért az alattvalókat közvetlen adókkal nem volt indokolt terhelni.

Ezzel szemben Angliában az uralkodó több alkalommal is a kincstárát úgy tudta csak fenntartani, hogy a nemességet adófizetésre kötelezte, amivel szemben a nemesség fellépett. Ennek eredményét tükrözi a 1215. évi Magna Charta Libertatum 12. pontja, amely szerint *„Pajzspénz vagy pénzbeli hozzájárulás nem vethető ki királyságunkban az általános gyűlés beleegyezése nélkül, ha csak nem Magunk kiváltására, elsőszülött fiúnk lovagga ütése, és elsőszülött lányunk egyszeri kiházásitása teszi indokolttá. E célokra is csak észszerű mértékben lehet pénzbeli támogatást kivetni. A London városa által nyújtandó támogatás is hasonlóan kezelendő.*¹⁶ A Magna Charta célja az volt, hogy a nemességnek legyen jogalapja az uralkodóval szemben az újabb és újabb adók kivetését megakadályozni.

A Magna Chartába foglalt rendelkezés ellenére azonban az angol uralkodók újra és újra közvetlen új adókkal kívánták növelni bevételeiket, aminek következtében a 14. századra bonyolult adórendszer alakult ki, ami egyre több szakértelmet igényelt, így *„az államtanács saját (királyi) becszlőbiztosok révén törekedett eljárni, ami a nemesség ellenállásába ütközött. A »rózsák háborúja« idején (1455–1485) a nemesség elég erős is volt ahhoz, hogy az egyszerűbb birtokalapú tized és tizenötöd adóhoz visszatérjenek. Az adó bevállása a bárók és a náluk magasabb címeikkel bíró lordok részéről a kancellárnál és a kincstárnál történt;*

¹⁵ Ötven négyökrös szekerre volt szükség ahhoz, hogy nyugatra szállíthassák az avaroktól zsákmányolt aranyat, ezüstöt és finom kelméket. Az avar kincsek egyik fő forrása az az évi 80–100 ezer arany solidus volt, amelyet Bizánc adóként csaknem egy évszázadon át fizetett az avaroknak a béke fejében. VAN CENEGEM, R. C.: *Bevezetés a nyugati alkotmányjogba*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 74–75.

¹⁶ Kiss Barnabás: Anglia. In: Szerk. Kovács István: *Nyugat-Európa alkotmányai*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998, 98.

egyébként az adó mértékét törvény írta elő, amelynek megállapítása során grófságokban csak grófsági, városokban csak városi becslőbiztosok tevékenykedhetnek. A parlament által megszavazott adót nagyon is szűkmarkúan mérték; a becslőbiztosok inkább alábecsülték az adó alá kerülő vagyont,¹⁷ így pedig csökkent az adófizetési kötelezettség.

Franciaországban az adórendszerrel szemben a szervezeti rendszer kialakítására helyeződött nagyobb hangsúly, hiszen „a 14. és 15. századon át tartó fokozatos fejlődés útján, a pénzügyeket [...] különböző kamarák igazgatják. [...] Külön pénztár kezeli az uralkodó magánjöveteleit, külön az állami bevételeket. Külön kamara irányítja a királyi birtokok személyzetét, külön rendelkezik a rendek által megajánlott és behajtott adó hova fordításáról. Az alsó szervek hatásköre már nem oszlik meg ennyire. A rendi eredetű adót külön személyzet juttatja az udvari központba, de irányítás, ellenőrzés és pénztár eleinte még egyetlen kézben összpontosulnak.”¹⁸

Ennek alapján Franciaország kétféle tagolódott a pénzügyek irányítása területén, amelyek a következők voltak:

- a rendes pénzügyek tekintetében a kincstartói kerületekben a kincstartók jártak el, míg
- a rendkívüli jövedelmek ügyében a generálisok rendelkeztek hatáskörrel.

1542-ben I. Ferenc ezt tovább tagolta azzal, hogy összesen 16 főbevételezőt, közülük a két (rendes és rendkívüli) adóügyi területen 4-4 kincstartókat és 4-4 generálist nevezett ki, amely pozíciókhoz alsóbb szintű egységek is kapcsolódtak. Középszínten azonban egyesült az intézményrendszer, azaz a rendes és rendkívüli bevételeket ugyanazon szerv kezelte és továbbította. Ezen átszervezés következtében a pénzügyi adminisztráció hatékonyabbá vált, és annak ellenőrzése is könnyebb lett.

II. Henrik – követve az egyszerűsítést – összevonta a legfőbb pénzügyi intézményeket is, így a rendes és rendkívüli jövedelmek tekintetében a szervezeti tagolás már csak az alsó szinten maradt meg.

A 16–17. század fordulóján (1594-ben) a pénzügyi adminisztráció élén a főintendáns¹⁹ állt, aki mellett csupán egyetlen főellenőr maradt.²⁰ Ennek következtében a kezdeti decentralizált adóigazgatási rendszert felváltotta a centralizált intézményi struktúra, amely az adóhatósági adómegállapítási rendszer hatékonyságának növekedéséhez vezetett.

Angliában a Stuartok idején jelentős problémaként jelentkezett az uralkodó számára megfelelő pénzügyi forrás biztosítása, azonban a Tudor-dinasztia feloldotta ezt a nehézséget.

¹⁷ RUSZOLY József: *Európa alkotmánytörténete*, Püski Kiadó, Budapest, 2005, 214.

¹⁸ EMBER Győző: *Az újkori magyar közigazgatás története Moháctól a török kiűzetéséig*, Magyar Országos Levéltár kiadványai, III. Hatósági- és Hivataltörténet I., Budapest, 1946, 14. Forrás: [\(ad%C3%B3B3\)](http://library.hungaricana.hu/hu/view/MolDigiLib_MOLkiadv3_01/?pg=230&layout=s&query=SZO%3D-(ad%C3%B3B3)) (A letöltés időpontja: 2016. jan. 1.)

¹⁹ „Fuchet főintendáns 1661-i bukása után Richelieu kancellár ellenlábasa, Colbert pénzügyi főellenőrként vette át a pénzügyek, s vele együtt (...) az egész államigazgatás vezetését. Tisztségét XIV. Lajos megszüntette.” RUSZOLY: *i. m.*, 73.

²⁰ *Uo.*, 72–73.

VII. Henrik számára a trón megszerzése és megtartása jelentős összegeket emésztett fel, hiszen hivatalnokait, katonáit, személyzetét jól meg kellett fizetnie ahhoz, hogy biztosíthassa hűségüket. Ehhez további jelentős bevételi forrásra volt szükség, amelyet a központi adópréssal biztosított, ehhez adóbiztosokat neveztek ki, akik felkeresték a tekintélyesebb tulajdonosokat, mesterembereket, gazdálkodókat. Az adóbiztosok kérdéseken keresztül tárták fel ezen adózók vagyoni helyzetét, és állapították meg adófizetési kötelezettségüket. Ha az adózó bebizonyította, hogy hatalmas beruházásokba, befektetésekbe kezdett, akkor a biztosok megállapították, hogy tehető ember, tehát képes lesz megfizetni a felemelt adót is. Ha az adózó szerényen élt, az adóbiztosok mégis felemelték adófizetési kötelezettségét, akkor azt feltételezték, hogy az adózó elrejtje tényleges vagyonát. Ennek következtében a király központi bevételei a parlament hozzájárulása nélkül is emelkedtek.

VIII. Henrik – apjával ellentétben – pénzügyi igényeit úgy elégítette ki, hogy „egyszerűen elkobozta a világi papság vagyonát.”²¹ Ezzel ugyanakkor elérte azt, hogy az alattvalókat ne kelljen megemelt adókkal terhelnie.

I. Erzsébet a parlamentnek és a nemeseknek való kiszolgáltatottság elkerülése érdekében igyekezett saját bevételi forrásokat bevonni az állami kiadások finanszírozásába, azaz bizonyos értelemben a nagyapai – és a karoling – hagyományokat követte. Saját bevételei a gyarmati vállalkozásokból és a királyi birtokok eladásából származtak.²² I. Erzsébet halálát követően a Stuartok kerültek Anglia trónjára, akik hatalmuk megszilárdítása érdekében kiegyeztek a rendekkel, és a rendek jogainak biztosítása érdekében fogadták el 1628-ban a *The Petition of Right*-ot, amelynek 8. pontja szerint a parlament nélkül nem lehet újabb fizetési kötelezettséget előírni.²³ Ugyanakkor a Stuartok számára ez a vállalás teljesíthetetlen volt. Ugyanezt a kötelezettségvállalást megtette III. Orániai Vilmos és Mária is 1689-ben a *Bill of Rights* 1/4. pontja keretében.²⁴ Ennek az igénynek jogi formában való megjelenítése előrevetíti a közteherviselési kötelezettségnek az alkotmányos szintre való emelését.

A német adóigazgatásban erős volt a fejedelmi hatalom, ami ahhoz vezetett, hogy a hűbéri jellegű berendezkedés hosszú távon fennmaradt, „míg végül teljesen közjogivá alakították át. [...] A hűbériséget közben a rendiség váltotta fel, a hűbérurak rendekbe tömörülve vették fel a küzdelmet a fejedelemmel, és részt kértek a központi hatalom minden vonatkozású gyakorlásából. Nemcsak a helyi igazságszolgáltatást és közigazgatást tartották kezükben, hanem adómegajánló jogukra támaszkodva az országgyűléseken is hallatták szavukat, a külpolitikára, a hadi és pénzügyekre egyaránt befolyással bírtak.”²⁵

A Német-római Birodalom adórendszerében 1519-ben jelent meg az az alapelv, hogy „a császár csak szükség esetén terhelheti meg a rendeket (ezek alattvalóit, a városok esetében:

²¹ VAN CENEGEM: *i. m.*, 154.

²² *Uo.*, 154.

²³ KISS: *i. m.*, 107.

²⁴ *Uo.*, 117.

²⁵ EMBER: *i. m.*, 20.

*polgárait és más lakosait) adókkal, akik éppen ezért adómegajánlásoknál is kifogásaikat hangoztathatják.*²⁶

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a feudális államberendezkedés keretein belül az adómegállapítás egy kezdetleges eljárás volt, amelynek főbb jellemzői, hogy az uralkodó adókat vetett ki saját és udvartartása kiadásainak fedezésére. Az uralkodó ezen korlátlan jogát a nemesség igyekezett megtörni azáltal, hogy az uralkodót jognyilatkozatra kötelezte a nemesek adómegajánlási jogának elismerése érdekében. A nemesek ezt az adót jobbágyaktól szedték be, akiket ténylegesen terhelt ezeknek az adóknak a megfizetése. E korszak egyik jellemző vonása, hogy a nemesek adómegajánlási joguk gyakorlását bizonyos feltételekhez kötötték, ami egyben az uralkodói szuverenitás csökkentésével is járt. E mechanizmus egyértelmű következménye, ha az uralkodó jelentős kiadásokat eszközöl, akkor idővel a nemesek követeléseinek is engednie kell, különben a kincstár számára a szükséges adók megajánlása elmarad, ami egyben a kincstár eladósodásához, így államcsődhöz is vezethet. (Franciaországban erre több alkalommal is sor került.)

4. ADÓMEGÁLLAPÍTÁS AZ ABSZOLUTIZMUS IDEJÉN

Az abszolutizmus kialakulásának pénzügyi hátterében az állt, hogy a kincstár pénzügyi háttérrel küzdött, amelynek oka az uralkodói udvarok költsége, a dinasztikus háborúk jelentős forrásigénye és a nem hatékony pénzügyi kormányzás. Ez utóbbit az is előidézte, hogy például *„az adók beszedését magánszemélyeknek, pénzembereknek adták ki bérbe, akik a királyi jövedelemből hatalmas összegeket zsebeltek be.*²⁷ A kincstár bevételeinek növelése érdekében a történelmi helyzetre adott abszolutisztikus válasz az volt, hogy az uralkodó közvetlenül az irányítása alá tartozó szakhatóságként létrehozta az adóhatóságot, amely a rendektől és a korábbi adóztatási tevékenységet ellátó személyektől, szervezetektől független volt.

Svédországban Gusztáv Adolf a rendekkel szorosan együttműködve el tudta érni, hogy adóemelésre kerüljön sor. Angliában Stuart I. Károly abszolutisztikus kísérletei az angol polgárháborúhoz vezettek. A német Szászországban a választófejedelem az 1690-es évek során a rendeknek lehetőséget biztosított a politikában való részvételre, így a rendek jóváhagyása nélkül, de hallgatólagos beleegyezése mellett tudott új adókat bevezetni. A francia uralkodóknak sikerült az abszolutizmust kiteljesíteni, mivel 1615 után 175 éven keresztül nem hívták össze a rendi gyűlést, mégis jelentős adóketésre került sor.²⁸

*„Tipikus példaként hozható fel, hogy a francia forradalom közvetlen kiváltó oka épp az az ellenállás volt, amelyet XVI. Lajos demokratikus adóztatási rendszere ellen fejtettek ki,*²⁹

²⁶ RUSZOLY: *i. m.*, 155.

²⁷ VAN CENEGEM: *i. m.*, 137.

²⁸ DEWALD, Johathan: *Az európai nemesség 1400–1800*, Pannónia Kiadó, Budapest, 2002, 120.

²⁹ VAN CENEGEM: *i. m.*, 137.

amelyet széles körű bürokratikus³⁰ „hivatalnokállama” által kívánt megvalósítani.³¹ Mivel e reformok megvalósítása sikertelenné vált, így az uralkodó kénytelen volt a rendi gyűlést összehívni, ahol a rendek feudalisztikus adómegállapítási jogának elismerése mellett új kincstári bevételek megállapítását kellett kérnie.

A francia forradalom után a hatalmat magához ragadó Napóleon fektette le a mai francia adóigazgatás alapjait Gaudin kincstárbiztos irányításával, aminek köszönhetően „a pénzügyek fontossága és irányításának állandósága jutott kifejezésre, valamint Napóleonnak az a szándéka, hogy megbízható szakemberek bevonásával”³² alapozza meg az új pénzügyi államapparátust. „Napóleonnal szorosán együttműködve Gaudin az adók kivetésével és behajtásával állami hivatalnokokat bízott meg.”³³ Gaudin építette ki a „fiskális armádiát”,³⁴ amely napjainkban is azonos elvek szerint működik.

Az abszolutizmus korában a társadalom is jelentős változáson ment keresztül. A társadalom képzett rétegei számára új jövedelemszerzési lehetőség nyílt meg, ez pedig az állam által kínált hivatalnoki tisztségek. Ennek jelentőségét, vonzerejét támasztja alá, hogy „a 17. századi Franciaországban az állami fizetések egy gazdag földbirtokos bevételeinek akár egynegyedére is fölmehtek.”³⁵ Ezen állami tisztségviselőket „a 18. században a felvilágosult uralkodók arra is kezdték felhasználni [...], hogy közvetlenül szedjék be az adót ahelyett, hogy magánpénzembereknek adták volna ki bérbe vagy a helyi hatóságot függőségbe juttatták volna.”³⁶

Az abszolutizmus, a felvilágosult abszolutizmus idején a bevételek biztosításához az uralkodó nem a nemesség közreműködésére tartott igényt, hanem saját hivatalnokokat³⁷ alkalmazott, akik közvetlen felelősséggel tartoztak neki. Ebben az időszakban alakultak ki a szakértelemmel rendelkező adóhatósági tevékenység alappillérei.

³⁰ „Minden államszerv s minden pénzügyi »office« is húsból-vérből való egység, minden jövedelem kiboncolthatatlanul bele van fonódva egész funkciójába, amely mindegyiknél teljes adminisztráció, bírói, végrehajtói, szabályalkotó feladatok együttese. A kormányzat alig tehet egyebet, mint felbecsüli egyes pénzügyi hivatalnokságok várható jövedelmét, s adóbérletként beszedi ezt tőlük. Ilyen különben az egész társadalomszervezet, a munka jövedelme mindig mindenki más résztvevőnek munkájától függ, s az egésznek minden társadalmi szempontot is magába foglaló adminisztrációjától.” HAJNAL István: *Egyetemes történet. Az újkor története*, Révai Testvérek Irodalmi Intézet, Budapest, 1936, 434–435.

³¹ HAJNAL: *i. m.*, 421.

³² Szerk. VADÁSZ Sándor: *19. századi egyetemes történet 1789–1890*, Korona Kiadó, Budapest, 1998, 83.

³³ *Uo.*

³⁴ *Uo.*, 84.

³⁵ DEWALD: *i. m.*, 98.

³⁶ VAN CENEGEM: *i. m.*, 203.

³⁷ „II. József és II. Frigyes köztisztviselői kinevezése élethossziglan szól, mindig az érdem alapján, s e hivatalokat nem lehetett megvásárolni (mint Franciaországban), sem politikai protekció révén elnyerni (Brit »patronálsi« [patronage] rendszer).” *Uo.*, 203.

5. AZ ADÓZÁS (ADÓMEGÁLLAPÍTÁS) MAGYARORSZÁG TÖRTÉNELMÉBEN

5.1. Adózás az ősmagyarok idején

Az ősmagyarok törzsi nemzetségeket alkottak, amely közösség egy gazdasági egységként működött, és kölcsönös együttműködésben éltek, hiszen a vadászok, a halászok, a meseterembek nem kizárólag maguk és családjuk ellátására termeltek, hanem a nemzetiséget, a nemzetségfőt is ellátták. Ezt a fajta adózást nevezi Ilonka Mária „ösztönszerű” adózásnak.³⁸ Ezzel szemben Mezey Barna szerint „a 6. századra állandósult politikai szervezet már bírt az állam jellemzőivel [...] az adóztatás ismerveivel.”³⁹ A Mezey Barna által kifejtettekkel ellentétben álláspontom szerint a mai értelemben vett adózást kizárólag az ideiglenesen leigázott népekkel szemben alkalmazták akkor, amikor az etelközi tartózkodás során legyőzték a katonailag fejletlenebb, földművelésből élő keleti szlávokat, akiket később – mint leigázott törzset – adófizetésre is köteleztek. A Kárpát-medencébe való bevonulást követően a magyarok leigázták a déli szláv bolgárokat is, akik így a magyar nemzetség adófizetőivé váltak.

5.2. A feudális államszervezetben az adóketési jog

Az államrend megszilárdítását követően *Szent István törvényei alapján* a vármegye jövedelmének kétharmadát a királynak adóként fizették be, míg egyharmada az ispánt illette. A kereszténység teljes körű felvétele után az egyház is részesült az adókból. A felállított püspökségek részére az egyházmegye lakói tizedet fizettek, azaz minden jövedelem és termény 1/10-ét beszolgáltatták az egyháznak.

A 13. század elején Magyarország mélyreható gazdasági és társadalmi változásokon ment keresztül, az adót már kizárólag pénzben kellett teljesíteni, valamint a falvak belterületén elhelyezkedő azonos nagyságú telkek után azonos nagyságú pénzjáradékot, cenzust kellett fizetni. II. András jövedelme már kizárólag adókból és regaléjövödelmekből (pénzverés, külkereskedelmi vám, vásárvám, sómonopólium) állt.⁴⁰ Károly Róbert bevezette a kapuadót, amely az első olyan jobbágyokra nehezedő adó volt, amely egyben közvetlen állami bevételként szolgált, továbbá az állam központi bevétele volt még a város által egy összegben fizetett adó is. Nagy Lajos az adórendszer tekintetében egy új elemet vezetett be, ez pedig a taxa (subsídium) volt, amelyet a városoktól rendkívüli adóként szedtek be. Luxemburgi Zsigmond uralkodása idején a parasztság az államnak, az egyháznak

³⁸ ILONKA Mária: *Az adózás története az őskortól napjainkig*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004, 71.

³⁹ MEZEY Barna: *Alkotmánytörténeti alapok; alkotmány és közigazgatás a polgári átalakulás előtt*. In: Szerk. KÉPES György: *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet a polgári korban*, ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2013, 9.

⁴⁰ Szerk. MEZEY Barna: *Magyar alkotmánytörténet*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 47.

és a földesuraknak adózott adójegyzék alapján, amelynek adatait a királyi hivatalnokok többnyire házról házra járva gyűjtötték be. Az adózókat név szerint írták össze. Az első használható – 1379. évi – adójegyzék Sopronban és Pozsonyban maradt fenn.⁴¹ Hunyadi Mátyás 1460–1470 között kincstári reformot hajtott végre, amely szerint a városoktól változatlan összegű cenzust és váltakozó összegű rendkívüli adót, azaz taxát hajtottak be. Az adót a király továbbra is földesúrként hajtotta be, és az összeg nagyságában gyakran hosszú alkudozások után állapodtak meg egy-egy város és a kincstár megbízottjai.⁴² A kialakított összeget aztán felosztották a városlakók között.⁴³ Mindenki a vagyonának mértéke szerint fizetett, a nincstelenekeket kereseti vagy fejadóra kötelezték.

A királyi jövedelmek az Árpád-házi királyok korában főként az uralkodó hatalmas várbirtokairól, az Anjouk alatt pedig a regálékból származtak, amelyekről a királyi tanács dönthetett.⁴⁴ Szent István az Intelmekben megemlékezik a királyi tanácsról, amelyre a szokásjog által meghatározott személyeket hívtak meg. A királyi tanács döntött a pénzügyi, gazdasági ügyekben, így a pénzverés, adószedés és vámszedés tekintetében is.⁴⁵ Ennek alapján az adómegállapítás kivetéssel történt, és annak jogkörét a királyi tanács gyakorolta.

„E tevékenység eredményeként megjelentek a modern állam első tanúságtevői a magyar államgépezetben: [...] a szisztematikus adóztatás rendszere [...]”⁴⁶

5.3. Adómegajánlási jog a rendi monarchia idején

A királyi tanács egyetértésével megállapított adókkal mint kiszámítható jövedelmekkel szemben a *rendi monarchia idején* az uralkodó kiszolgáltatottá vált, hiszen kizárólag a rendek hozzájárulásával tudott adót kivetni, amely nélkül nem volt képes uralmát megtartani. A rendi gyűlésen az adók megszavazására azonban mindaddig nem voltak hajlandóak, amíg panaszukat, sérelmeiket nem fejthették ki. Ennek következtében „*az adó egészen*

⁴¹ Mindkettő 1379-ben készült, és az derül ki belőlük, hogy az adózók mintegy 20-25 százaléka lehetett iparos. A soproni adójegyzékek a középkor vége óta sorozatot alkotnak. A jegyzékből megtudható, hogy az iparos adózók aránya a 14–18. század között nagyjából változatlan maradt, mintegy 20-25 százalék között ingadozott. Pozsonyból kevesebb jegyzék ismert, de az arányok hasonlóak. A nagyobb nyugat-európai városokban az iparos adófizetők aránya jóval magasabb volt, mintegy 50-70 százalék körül járt. Az adófizető polgárok között a kézművesek aránya általában 20-30 százalékra rúgott. Jellemző az is, hogy a ruházati ipar mindenütt visszaesett. Viszont magas volt a fémiparosok száma. A városok nem voltak túlságosan tőkeerősek, gazdasági erejüket csökkentette, hogy az állam túl nagy adókat követelt tőlük.

⁴² Mátyás egyik olaszországi nagykövete beszámolt arról, hogy a különböző megyékben eltérő volt a kivetett adók mértéke. Az akkori Magyarországon negyvenkét megyéből tudtak adót szedni, tizenkét megyében az eltérések meghaladják a kétszáz forintot. A kimaradt több mint tíz délvidéki megye adója gyanánt Kinizsi Pál, a kanizsai földbirtokos ötezer forintot küldött a királynak.

⁴³ Kecskemét város a körülötte lévő uradalmak révén többször cserélt gazdát, de az erős városi önkormányzat nem engedte át az adóztatás jogát.

⁴⁴ MEZEY: *Magyar alkotmánytörténet... i. m.*, 106.

⁴⁵ RÁCZ Lajos: Feudális korszak. In: Szerk. MÁTHÉ Gábor: *Magyar alkotmány- és közigazgatástörténet*, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007, 64–65.

⁴⁶ MEZEY: *Alkotmánytörténeti alapok... i. m.*, 27.

a rendi korszak végéig rendkívüli jövedelem (*proventus extraordinarius*) maradt, az adóügy (*negotium contributionale*) sohasem vált tisztán kamarai ügygé, hanem uralkodó és rendek között mint országgyűlési tanácskozások és alkudozások tárgya (*negotium diaetale*) szerepelt.⁴⁷ A rendek adómegajánlási joga⁴⁸ egészen a polgári állam kialakulásáig megmaradt.⁴⁹ Speciális helyzetben voltak a szabad királyi városok, amelyek szabadságuk viszonzásaként kötelesek voltak – többek között – a király adófizetési igényeinek eleget tenni.⁵⁰

A magyar uralkodó melletti kancellárián belül a pénzügyi, gazdasági ügycsoport elkülönülése természetes fejlődés eredménye.⁵¹ Ez magával hozta idővel az önálló pénzügyi – többek között ellenőrzési – hivatal kialakulását is, azonban erre egészen a mohácsi vész követő időszakig, I. Ferdinánd uralkodásáig ténylegesen nem kerül sor. A pénzügyi, gazdasági ügycsoportban kiemelt szerepe volt a kincstárnoknak,⁵² aki kizárólagos intézkedési joggal bírt az adó-, vám- és bányajövedelmekkel kapcsolatos ügyekben.⁵³

II. András az Aranybullában szentesíti azt a kötelezettségét, hogy a kamaraispányságok bérbe nem adhatóak, így azonban az adókat más módon kell behajtania, és ehhez a hagyományos igazgatási rendszert nem veheti igénybe, ami azt is eredményezi,⁵⁴ hogy „a királyi adóztatás lebonyolítása kikerül a főispán kezéből, és királyi adóbeszedők látják el ezt a feladatot.”⁵⁵

1526-ig fennmaradt az uralkodó és a rendek közötti hatáskörmegosztás a gazdasági ügyek vonatkozásában.⁵⁶

A mohácsi vész után a török megszállás másnapján összeíró biztosok jelentek meg a falvakban, és a legapróbb részletekig összeírtak mindent (a birtok- és családi viszonyokat is beleértve). A törökök a 16. században gondosan tanulmányozták a meghódított országok adózási szokásait annak érdekében, hogy olyan adókat vessenek ki, és oly módon szedjék azokat be, hogy az jelentősen ne térjen el a korábbi időszak adózási gyakorlatától. Az összeírások során a török biztosok nemcsak a családfőket, hanem a ház minden férfi tagját és a serdülő fiúgyermeket is jegyzékbe vették, amelyen a harácsadót⁵⁷ fizetőket is név szerint határozták meg. Ezt a dokumentumot, amelyen a lakosság férfi tagjainak neve, jövedelme és a biztosok által javasolt kivetendő harácsadó szerepelt, defternek hívták. A deftert

⁴⁷ EMBER: *i. m.*, 230.

⁴⁸ MEZEY: *Magyar alkotmánytörténet... i. m.*, 53.

⁴⁹ *Uo.*, 55.

⁵⁰ *Uo.*, 141.

⁵¹ „Más nyugat-európai államok adminisztrációjának vizsgálata is hasonló fejlődési irányt mutat. Így Burgundiában, Franciaországban, a Német Birodalomban, az osztrák hercegségekben a központi kormányzati tevékenységben sorra elkülönült ügycsoportot alkotnak a pénzügyek.” RÁCZ: *i. m.*, 79.

⁵² A kincstartó tisztségét is gyakran egyházi személy töltötte be a tevékenység bizalmi jellegére tekintettel. A kincstartók közül kiemelkedik Hunyadi Mátyás uralkodásának idejéből Ernst Zsigmond pécsi püspök, Szapolyai korszakából pedig Fráter György. *Uo.*, 106.

⁵³ RÁCZ: *i. m.*, 78–79.

⁵⁴ *Uo.*, 153.

⁵⁵ *Uo.*, 159.

⁵⁶ *Uo.*, 282–283.

⁵⁷ A nem mohamedán hitű alattvalókra kivetett adó.

aztán futárral Isztambulba küldték, és az a jóváhagyás után lepecsételt zsákban érkezett vissza mint hivatalos adómegállapítás. Az adózás rendszere és szervezeti egységei a török közigazgatásnak megfelelően a 150 éves uralom alatt csaknem változatlanok maradtak.

A *három részre szakadt Magyarországon* háromféle adórendszer volt párhuzamosan jelen, hiszen a törökök által meghódított területeken – ahogyan azt szemléltettük – új adórendszert vezettek be, míg ugyanerre a területre a Habsburg Birodalom is minden évben kivetette az adókat, valamint a földjeiket elhagyó földesurak fegyveres adóbeszedők útján vissza-visszatértek, hogy jobbágyaikat adókötelezettségük teljesítésére szólítsák fel. Ennek következtében a török hódoltság területei jelentősen elnéptelenedtek, kivéve a mezővárosokat (Cegléd, Nagykőrös, Kecskemét), amelyek ebben az időszakban erősödtek meg igazán.⁵⁸ A török hadsereg általi állandó veszélyeztetés következtében a rendek saját hadsereg létrehozása érdekében adót vetettek ki. Így azonban előfordult, hogy *„egyik pillanatban a rendi, a másikban újra a fejedelmi adóigazgatás látszott célravezetőbbnek.”*⁵⁹

A török kiűzését közvetlenül megelőző időszak a *bécsi kormányzat* korszaka, amikor megerősödött a Habsburg igény, hogy a törökökkel szembeni háború kiadásait a magyar területekről származó adókkal fedezzék.⁶⁰

Az 1671-es adópátens 870 ezer forint⁶¹ évi adóval – korabeli kifejezéssel élve repartitíóval – (ebből a jobbágyportákat 80-100 ezer forint adóval) terhelte meg a királyi Magyarország lakosságát. Ebből az összegből 13 vármegyére (főleg a Tiszántúlon⁶²) mintegy 179 ezer forint jutott. Ennek a tehernek az eltúlzott mértékét felismerve 1671. június 6-án újabb adópátent adtak ki, amelyben az adó összegét a felére, 430 ezer forintra szállították le. Ennek az adónak a megfizetésére a földesurakat kötelezték, amely fizetési kötelezettségük teljesítése érdekében forgalmi illetéket vetettek ki a szeszes italok, a hús és más élelmiszerek vásárlására. 1672-ben a bécsi udvar egy új adófajtát vezetett be, amelyben a nemesekre 5 forintos fejadót vetettek ki. Az 1670-es évek derekának és a végének állami adóztatására azonban mégsem ezek a központi szabályozások voltak a jellemzőek, hanem a legteljesebb adóanarchia, amikor is az állami adó mértékét a mindenkori pillanat szülte, vagyis a hazánk területén állomásozó sok ezer fős császári seregek élelmezésének a kényszere, a tömegessé vált katonai behajtások, a nyereszkes hadi- és kamarai tisztek zaklatásai, üzletelése határozták meg. Az adóbeszedés végrehajtásával megbízott katonaság gyakran

⁵⁸ A mohácsi vész megpecsételte Kecskemét város sorsát is. A polgárok a Tisza nádasaiban kerestek menedéket. 1541-től 1565-ig az aktuális budai pasa birtokához tartozott a város. A török tisztviselőkről köztudott volt, hogy szívesen fogadnak el ajándékokat. A törökök korrupcióra való hajlamát a kecskemétiiek alaposan ki is használták, így a budai pasa jóval több pénzhez jutott, mint amennyit törvényesen be tudott volna hajtani a várostól, de ez az összeg gyakran alatta maradt annak a pénzösszegnek, amelyet a kincstár követelt volna tőlük. A „fényes porta” 1565-ben a kincstárhoz csatolta a várost, a terheik nagyobbak lettek, adójukat évente és általában fizették. Ám a közterheket a vagyoni helyzet arányában osztották fel, így nem csoda, hogy az akkori szökött jobbágyok közül, akik tehettek, a mezővárosban kerestek menedéket.

⁵⁹ EMBER: i. m., 125.

⁶⁰ Uo., 232.

⁶¹ A cseh tartományokra összesen 770 ezer, az osztrák tartományokra 420 ezer forint összegnek megfelelő adót vetettek ki.

⁶² Ebből a területből a későbbiek folyamán a kuruc fejedelemség területe lett.

elüldözte a kisebb kúriákban élő nemeseket, akik a függetlenségi harcokhoz csatlakoztak. Vezetőjük Thököly Imre lett, akit – az adó megfizetését követően – a török szultán Magyarország uralkodójának kiáltott ki. A kuruc fejedelemségben a keleti vármegyékben magasabb adót fizettek, mint Nyugat-Magyarországon.

A *török kiűzése után* I. Lipót császár adópolitikája ismét romlásba döntötte Magyarországot. A bécsi udvar rendszeres és jelentős összegű adót vetett ki a háborús és dinasztikus kiadások hatalmas tételeivel terhelt államkincstár egyenlegének javítása miatt, amely során egyrészt emelték az adók összegét, másrészt szélesítették az adó alapját. Azonban kiváltságos helyzetbe kerültek azok a jobbágyok, akik a török hódoltság miatt kipusztult vidéken telepedtek le, hiszen bizonyos feltételek mellett adómentességre is jogosulttá váltak.⁶³

A *II. Rákóczi Ferenc* vezette szabadságharc idején a fejedelem biztosította a fegyverben álló jobbágyok háza népének mentességét a közterhek és a földesúri szolgáltatások alól. A vezérlő fejedelem a katonaság ellátására élelmiszeradót vetett ki. Az 1704. február 14-én kiadott *Methodus Intentionis Militiae*⁶⁴ című rendelet szerint a katonák hozzátartozói is kötelesek voltak vállalni a hadi ellátás terheit. II. Rákóczi Ferenc az általános teherviselés azon módját vezette be, amely szerint a nemesség zsoldosokat volt köteles állítani, vagy pénzbeli megváltást kellett fizetnie, ez ugyancsak nagy ellenállást váltott ki. 1706. október 9-én kelt rendeletében Rákóczi megbízta Pekry Lőrincz nevű tábornokát, hogy készítse elő Erdélyben is a közadózást. Még 1706 végén a rozsnyói szenátusi ülésen a fejedelem elérte, hogy Erdélyben kétmillió adót vessenek ki. Rákóczi tervei szerint Erdélyt adózási szempontból teljesen különválasztották volna, ahol az adóval a jobbágyokat sújtották volna annak érdekében, hogy a nemesség megőrizhesse adómentességi kiváltságait. A Rákóczi által kidolgozott adórendszert az 1707-es ónodi országgyűlés 6. végzése szögezte le, amely rendelkezik az általános adófizetés törvényéről: „Mivel mind gazdagnak, mind szegénynek, és akármely rendbéli országrendjeinek egyenlő boldogulására és hasznára mostani hadakozásunk célja, annak hasonlóképpen terhét és súlyát mindnyájunknak közfáradsággal és erővel kellenénk viselniünk.” Az új adó alapja a jövedelem lett, és azt a jövedelmi alap egységei, a dikák után kellett fizetni. Minden nemes főúr, egyházi személy, városi lakos és mesterember köteles volt alávetni magát a megyénként és városonként kiküldött dikátorok összeírásának.

A *17. században* a királyi Magyarországon a nemesség adózásellenes magatartása volt a jellemző, tekintettel arra, hogy adómentességet élveztek,⁶⁵ továbbá ezt támasztja alá, hogy a század első felében az állami adók alacsony fokon álltak. A hatályos törvények a középkor óta előírták, hogy a jobbágy a terményei után, gyakorlatilag a gabona- és bortermelés után az egyháznak a termés tizedét, földesurának pedig az így megmaradt terménymennyiség kilencedét köteles beszovaltatni.

Az adózásban *jelentősebb változás a 18. században*, vagyis Mária Terézia uralkodása alatt következett be. Mária Terézia idején az adózást is megreformálták. A nagybirtokos

⁶³ Szerk. MEZEY Barna: *Magyar jogtörténet*, Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 92.

⁶⁴ A katonaság ellátásának rendje.

⁶⁵ MEZEY: *Magyar jogtörténet... i. m.*, 82.

arisztokrácia, a középbirtokos nemesség nemcsak Magyarországon, hanem a birodalom egyéb országaiban is nehezményezte a bruttó jövedelemről a nettó jövedelemre áttérő adótervet, azt, hogy ennek 40 százalékát az állam kapja meg, akkor, amikor a paraszti szolgáltatások, például a robot átszámítása számukra nem volt kedvező. A jobbágyokat sújtotta egy más jellegű anyagi megterhelés is, mégpedig az, hogy a falvak kötelesek voltak a beszállásolt katonaságot és állatait lakhellyel, étellel és a mindennapi élethez szükséges dolgokkal ellátni (deperdita).

„A Habsburg-korszakban az országgyűlés és a király együttesen alkottak törvényeket.”⁶⁶
„A XVIII. századtól kezdődően az adókiivetéssel [...] bővült a törvényhozási tárgyak köre.”⁶⁷

Hazánkban a feudális államberendezkedés idején a nemesek adómegajánlási joga tekintetében az uralkodóval való harcot bonyolították a háborúk és Magyarország területi egységének időleges megbomlása. Ennek következtében a magyar nemesség nem volt olyan egységes és eltökélt, hogy az adómegajánlási jogának minden esetben érvényt tudjon szerezni.

5.4. Az abszolutizmus kísérlete Magyarországon, avagy az adóhivatali szakapparátus felállításának kezdetei

A felvilágosult abszolutizmust II. József képviselte, és ez az adózás területén úgy jelent meg, hogy az uralkodó az adófizető jobbágság védelmére törekedett.⁶⁸ Ehhez kapcsolódóan úgy vélte, sokkal nagyobb eredménnyel kecsegtet az önkéntes jövedelembevallás, még ha a végső summa szerényebb is, mint a felülről, erőszakkal alkalmazott értékmegállapítás. Azt vallotta, hogy méltányos levonni a paraszt földművelési költségeit az összjövedelemnek feltüntetett summából csakúgy, mint a földesúri jövedelemből a paraszti szolgáltatások egy részének összegét. Csehországban a hadmérnökök a császár utasítására elkezdték a kasztermunkálatokat. A földesurak ezt a tevékenységet a magántulajdon megsértésének tartották. A tervezett egy év helyett négy évig tartott a kataszteri felmérés az örökös tartományokban. Kezdetben arról volt szó, hogy a paraszt tiszta jövedelmének 40 százalékát az államnak, 20 százalékát földesurának tartozik fizetni. Végezetül a paraszt jövedelmét vették alapul, annak csak 12,2 százalékát vetették ki adóba, így a paraszt 17,8 százalékkal tartozott a földesurának, a többit önfenntartásra, a termelés megújítására fordíthatta. A Habsburg Birodalom egyes országaiban, Magyarországon is egyforma erővel bontakozott ki az ellenállás az urasági és a paraszti földek megadóztatásakor.

Az egyre növekvő hadi kiadásokat a Habsburg birodalmi kincstár azonban már nem tudta fedezni, az uralkodó hiába kért donum gratuitumot, önkéntes felajánlásokat a megyéktől, az ország ragaszkodott a törvényes formákhoz, vagyis az országgyűlés összehívásához. Ezért jelent meg 1788. november 14-én az a katasztrófális hatású rendelet,

⁶⁶ Uo., 31.

⁶⁷ Uo.

⁶⁸ MEZEY: *Magyar alkotmánytörténet... i. m.*, 60.

amely mindazokat sújtotta, akik évi 300 forint fölötti jövedelemmel rendelkeztek. Viszszamenő hatállyal 5–15 százalékot vontak le minden állami, megyei, városi és más hivatalos személy fizetéséből, de nemcsak a fizetésekből, hanem a nyugdíjakból, a tanulmányi és vallási alapból fizetett illetékből is. Ilyen körülmények között az adóhátralékok folyamatosan emelkedtek, sőt kialakult az a gyakorlat, hogy az alsóbb hatóságok az utasításokkal szemben ellenjavaslatokat tettek, az intézkedéseket húzták-halasztották.

A jozefinista abszolútizmus „csúcsának” nevezhető az az irányítási módszer, hogy az ország minden kiváltságát elveszítette, országgyűlést többé nem tarthatott, a nemesek és a parasztok földjét egyenlően adóztatták meg. A teljes adóreformot azért nem tudták végrehajtani, mert 1790. február 20-án meghalt II. József. Az adóreform, amelyet hátrahagyott örökségül, az évszázadok során nem enyészett el, hiszen a későbbi fiskális reformerek az ő nyomdokain haladva könnyítették a jobbágyok terheit. II. József uralkodásával megszűnt a tőkés vállalkozások állami anyagi eszközökkel való támogatása. Megmaradt viszont az egyes nagyvállalatoknak – az alapítástól rövidebb-hosszabb időre – nyújtott vámkedvezmény-juttatás. A kisebb „gyárkiváltságot” minden vállalkozó elnyerhette, aki évi 50 ezer forintnál kisebb, de ahhoz közeli forgalmat bonyolított le. Aki ezt megkapta, korlátlanul alkalmazhatott munkaerőt. A nagyobb kiváltságra pályázóknak évi 50 ezer forintnál nagyobb forgalmat kellett bonyolítaniuk, azonkívül jelentős ingatlan- és készpénzvagyonnal és forgótőkével kellett rendelkezniük. Ez a kiváltság gyakran mentesítette az üzemet – meghatározott időre – az adófizetés alól.

Az állami, illetve a megyei terhek rendszere a 18. században alapjában véve változatlan volt. Az úrbéres jobbágyot és zsellért – a falu egész nem nemesi földön lakó népességével együtt – az állami és a megyei adózás, valamint a katonatartás terhei nyomasztották. Az ez utóbbi költségének térítése fejében fizetett, tételesen utoljára 1751-ben megállapított hivatalos összeg és a követelt szolgáltatások valóságos értéke közötti különbséget soha nem térítették meg. E különbség, a deperdita végül is mintegy a második és nem kevésbé nyomasztó adót jelentette. A paraszt ezenkívül állami adója bizonyos hányadának megfelelő összeget a megye igazgatási költségeire ún. háziadó formájában fizette. Emellett köteles volt megyei közmunkát is végezni, hivatalos utazók számára ingyen előfogatot szolgáltatni. Külön kivetés alapján ő viselte a megyei országgyűlési követek eltartási költségeit, végül pedig nem kevésbé súlyos teherként ő adta a katonát is.

Mindezek alapján azonban hazánkban az abszolútizmus valójában csak kísérletként jelent meg, és állandósult, habár az adóigazgatás tekintetében valós eredményt képes felmutatni, ez pedig a szakapparátusként létrejövő adóhatóság, de az adómegállapítási eljárások tekintetében a feudális berendezkedés élt tovább, ahol az uralkodó által elvárt, nemesség által megajánlott adókötelezettség ténylegesen a polgárságot és a jobbágyságot terhelte.

5.5. A polgári állam adózása

A polgári állam adóigazgatásának alapjai a dualizmus időszakára vezethetők vissza, ami egyben a pénzügyi (adó-) igazgatás mint szakigazgatás kialakulásával is egybeesik, tekintettel arra, hogy gyökerei az abszolutizmusból származnak. Ugyanakkor e korszakban a had-, kül- és pénzügyek közös ügynek minősültek, mégis a pénzügyek jelentős része már akkor is a magyar pénzügyminiszter hatáskörébe tartozott, azaz országos pénzügyekről beszélhetünk.

A polgári állam egyik kulcsintézménye az önálló pénzügyi igazgatás,⁶⁹ amelyet osztrák minta alapján dolgoztak ki, és amelynek alapvető jellemvonása az volt, hogy „négy országos pénzügyi igazgatóság [...] alá tartoztak a kerületi pénzügyi igazgatóságok és az adóhivatalok. Ez a struktúra (immár a magyar pénzügyminiszter alá rendelve) a kiegyezést követően is fennmaradt.”⁷⁰ A kiegyezést követően a pénzügyi közigazgatás szervezetének változtatásáról szóló 1889:28. törvénycikk szerint a középfokú pénzügyi szerv a pénzügyi igazgatóság lett, ugyanakkor az adóhivatalok jártak el első fokon az adók és illetékek kivetése és beszedése területén. A pénzügyőrség is fontos szerepet játszott ebben az időben, amely a pénzügyminiszter közvetlen irányítása alá tartozott, és kiemelt feladata volt a csempészet elleni küzdelem. „1872-től működtek Magyarországon a királyi adóhivaltól elválasztott vámhivatalok (megjegyzendő, hogy a vámügy a közös érdekű ügyek közé tartozott Ausztria és Magyarország kapcsolatában). A vámhatósági szervezet csúcán a pesti fővámhivatal állt, melyet a fővámigazgató vezetett.”⁷¹

Az első magyar adóeljárási törvényt (a közadók kivetése, befizetése, biztosítása, behajtása és pénzügyi törvényszékek felállításáról szóló 1868. évi XXI. törvény) is a kiegyezés után alkották meg. Több módosítás után 1909-ben (1909. évi XI. törvény) már korszerűsített közadókezelési szabályunk volt, ezután egységes részletes törvény volt az 1923. évi VII. törvény. Ezt követték a pénzügyminiszteri közadókezelési hivatalos összeállítások, amelyeket a II. világháború utáni időszakban is alkalmaztak.⁷²

Az I. világháború előtt a királyi adóhivatal önállóan látja el az adóigazgatási teendőket, és ennek keretében önálló végrehajtási szerv. „Ilyen minőségben szerepel mindenkifelett az illetékkiszabásnál, fogyasztási adók kiszabásánál, adó- és illetékhátralékok kiszabásánál.”⁷³ „A törvényhatóság és közegei mindazok, amiknek kötelessége a törvényesen megszavazott és beszedetni rendelt adók és más közjöveldelmek kivetése, biztosítása és behajtása.”⁷⁴ Ennek következtében az I. világháború előtti időszakban az adómegállapítás teljes

⁶⁹ MAIYALEHNÉ GREGÓCZKI Etelka: *Pénzügyi igazgatás*, KSZK-MKI, Budapest, 2008, 87.

⁷⁰ KÉPES György: A kormány és a központi igazgatás. In: Szerk. KÉPES György: *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet a polgári korban*, ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2013, 154.

⁷¹ KÉPES: *i. m.*, 154.

⁷² NAGY Tibor: *Pénzügyi jog*, Eötvös Loránd Tudományegyetem Jogi és Továbbképző Intézet, Budapest, 2004, 139.

⁷³ KMETY Károly: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve*, II. kötet, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911, 102–103.

⁷⁴ *Uo.*, 113.

kötelezettsége közvetve az államot, közvetlenül az adóhatóságot terheli. Így azt, hogy kinek, milyen jogviszonya alapján milyen összegű adót kell fizetni, az adóhatóságnak kellett megállapítania.

A korszak adómegállapítási eljárásait Kmety Károly úgy foglalja össze, hogy *„az összeírási lajstromok – sorkönyvek, bevallások, illetőleg ezek be nem nyújtása vagy hiányosság esetén hivatalból beszerzett adatok – alapján az egyenesadók kivetését, a kis- és nagyközségekben a községi, illetőleg körjegyzők, a rendezett tanácsú és törvényhatósági városokban a városi adóhivatalok, a királyi pénzügyi igazgatók – budapesti királyi adófelügyelő – és az adóki- vető bizottságok teljesítik.”*⁷⁵ Kmety Károly szemléletesen mutatja be, hogy az adóhatóság számára milyen jelentős adminisztrációs terhet jelent egy ilyen rendszernek a működtetése és fenntartása. Érdeemes megjegyezni, hogy ebben az időszakban a kereseti adók fizetésére kötelezettek négy osztályba sorolták annak mértéke és az adóalanyok köre szerint, és a harmadik osztályt érintően az adó mértékét hirdetményben vetette ki a királyi adóhatóság három évre előre meghatározva.⁷⁶

Kmety Károly szerint *„kétséget nem szenved, hogy az állampolgárokra, illetőleg azok önkormányzati testületeire, mindenekfelett a községekre súlyos teher az állam pénzügyeinek gondozása; de e teher más úton, azaz közvetetten, az önkormányzat részvételének megszüntetése esetén is ráhárulna az állampolgárokra. Az önkormányzat a pénzügyi igazgatásban úgy politikai, mint erkölcsi hatásánál fogva, valamint szigorúan pénzügyi szempontból is egyaránt nagyérdékű; azért, ha netán tisztán technikai kezeléssel teendőktől fel is menthetnének önkormányzati testületeink, szorosan hatósági működésük és ellenőrző befolyásuk nemcsak fenntartandó, de sőt erősítendő lesz.”*⁷⁷ Felhívom a figyelmet Kmety Károly okfejtésére, amelyben az adómegállapítási eljárás tekintetében az adókiivetés mellett azzal érvel, hogy ugyan ez a hatóságot jelentősen megterheli, azonban inkább a hatóság számára célszerű álláspontja szerint e kötelezettséget előírni, mint az állampolgárok számára önálló adómegállapítást előírni. Mindez arra a vitára hívja fel a figyelmet, hogy az adóadminisztrációnak jelentős költségigénye van, az nem szüntethető meg, csupán az a kérdés, hogy kit terhel.

A tanácsköztársaság hatalomra kerülésével az üzemeket elfoglalták, totális anarchia lett úrrá, a községekben pedig a megváltozott tanácsok nem tudták behajtani a rögtönözve megállapított adókat. Ezen korszak bizonyítékul szolgál arra, hogy az adóadminisztráció megszüntetése csupán káoszhoz, és az egyes jogviszonyok utólagos ellenőrizhetetlenségéhez vezet, azaz érdemben az adóadminisztráció nem törölhető el.

A két világháború közötti időszak tekintetében Takács György kutatása alapján *„a magyar királyi adóhivatal a társulati adót a bevallások, azok mellékletei és az adóköteles vállaltól kért felvilágosítások alapján az általános kereseti, a jövedelem és vagyoadót pedig*

⁷⁵ Uo., 213.

⁷⁶ Uo., 169.

⁷⁷ Uo., 112.

az adókötelesek bevallásai, az összeíró közegek összeírási adatai, valamint a rendelkezésre álló egyéb adatok felhasználásával veti ki.”⁷⁸

A mai értelemben vett adórendszer 1867-től az 1940-es évek végéig működött, és csak 1967-ben, az új gazdasági mechanizmus bevezetésekor éledt újra. A mezőgazdasági szektorban részben természetben, részben pénzben kifejezett adó dívott. Földadót kellett fizetni a szántó, a kert, a kaszáló, a szőlő, a legelő, az erdő és a nádas után is. A mezőgazdasági termelőszövetkezet adóját mindig az illetékes község, város, tanács adóügyi csoportja vetette ki. Házadót a lakóházak után vetettek ki. Ezen túlmenően minden állandó jellegű épület után házadót kellett leróni, ha a falazat a földön nyugodott. A községfejlesztési hozzájárulást egy-egy település vetette ki a polgáraitra, annak mértékét szintén ott határozták meg. Létezett társulati adó, együttes kereseti és jövedelemadó, vállalati különadó, nyereségadó, vagyonadó, földadó, mezőgazdasági fejlesztési járulék, általános jövedelemadó. Az adó mértékét az adóalap mellett az adókulcs határozta meg, amely 1958-ig egységesen 10 százalék volt. Ezen időszak után, egészen 1964-ig a természetbeni részesedésre 10, a pénzbenire 5 százalékos adókulcs vonatkozott. Létezett külön termelői forgalmi adó, illetményadó, honvédelmi hozzájárulás is.⁷⁹

„A tervgazdasági időszakban a Központi Adóhivatal, Megyei Illetékkiszabási és Vállalati Adóhivatalok és a tanácsok pénzügyi osztályai látták el az adóigazgatási teendőket.”⁸⁰

1997-től az adókat nem az adóhatóság veti ki, hanem önadózás útján az adózók vallják be. Az önadózás a mai magyar adórendszerben az adómegállapítás leggyakoribb fajtája, amelynek keretében az adót, illetve a költségvetési támogatást, és ehhez kapcsolódóan ezek alapját és összegét az adózó köteles megállapítani, majd ezt követően bevallani és megfizetni,⁸¹ valamint igényelni a hatóság közvetlen részvétele nélkül. Ennek következtében – Simon Istvánra utalva – „az önadózás lényegében gyűjtőfogalom, amelyet három fő nevesített részkötelezettség – megállapítás, bevallás, megfizetés – alkot.”⁸² Az önadózás tartalma azonban túlmutat ezen a három kötelezettségen, hiszen azt is jelenti, hogy az adózó köteles

- nyilatkozattételre,
- bizonylat kiállítására és megőrzésére (iratmegőrzési kötelezettség),
- nyilvántartás vezetésére (könyvvezetésre),
- adatszolgáltatásra,
- adólevonásra, adóbeszedésre,
- pénzforgalmi számlanyitásra és adóköteles tevékenységével összefüggő kifizetésnek az e törvényben meghatározott módon való teljesítésére.

⁷⁸ TAKÁCS György: *Rendszeres magyar pénzügyi jog*, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1936, 371.

⁷⁹ Azok fizették, akik nem teljesítettek katonai szolgálatot.

⁸⁰ NAGY: *i. m.*, 139.

⁸¹ HALÁSZ Zsolt – SÓLYOM Borbála: Az adózás eljárási szabályai. In: Szerk. HALUSTYIK Anna: *Pénzügyi jog I.*, Szent István Társulat, Budapest, 2006, 562, 84.

⁸² SIMON István: *Pénzügyi jog II.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2012, 92.

Ezen kötelezettségek elkülönítése abból a szempontból is releváns, hogy ezek egymástól jól elhatárolhatóak, de az önadózást mint adózási magatartást egészében lefedik. Ebből kifolyólag a jogkövetkezmények is az egyes adókötelezettségekhez kapcsolódnak, azaz bármely adókötelezettség nem jogszabályszerű teljesítése önmagában is megalapozza jogkövetkezmény megállapítását.

Az önadózás vonatkozásában meg kell jegyezni, hogy annak keretében az adózó maga ismeri fel adókötelezettségét, valamint köteles annak teljesítésére. Ehhez a feltételes adómegállapítás abban nyújt tájékoztatást, hogy a bemutatott tranzakció esetén milyen adókötelezettségek merülnek fel. Ugyanakkor az önadózásról kijelenthető, hogy jelentős teher az adózók számára, hiszen ezzel az adókötelezettség léte és annak teljesítése is egyedül az adózóra hárul.

6. ÖSSZEFOGLALÁS

Az őskortól egészen a 20. századig főszabályként a központosított adómegállapítás érvényesült, amely szerint az állam vagy annak valamilyen szervezete központilag állapította meg az egyes személyek által fizetendő adót. A feudális állami berendezkedésben a rendeknek volt adómegajánlási joga, azaz az uralkodó abban az esetben vehetett ki adót, ha ezt a nemzetgyűlés megszavazta. A rendek ezen jogosultsága – eltekintve II. József abszolutisztikus kísérleteitől – egészen a polgári állami berendezkedéséig megmaradt. Így Magyarországon a polgári állami berendezkedés hívta életre az adóhatósági szakapparátust, amely számára jelentős kapacitásvonást jelentett az adókötelezettség, hogy hivatalból kellett az adókötelezettségeket megállapítania. Ennek következtében pedig az adóhatósági szakapparátusnak az adóelkerülések, adókijátszások feltárására, az adózási magatartások ellenőrzésére kevesebb kapacitás állt rendelkezésre.

A 20. század végén, 21. század elején az adómegállapítás tekintetében jelentős változás következett be, hiszen az adóhatósági adómegállapítással szemben főszabályként az adózók állapítják meg adófizetési kötelezettségüket és annak összegét is.

Ennek a változásnak a következménye a feltételes adómegállapítás jogintézményének elterjedése és önálló aktussá válása, hiszen egy-egy bonyolult megítélésű ügylet, gazdasági szervezetek átalakulása, új banki termék bevezetése, biztosítási szerződések tekintetében az adófizetési kötelezettség megállapítása az adózó számára a szerteágazó, évente változó adójogszabályi környezetben nehezen teljesíthető. A feltételes adómegállapítás keretében azonban az adózók olyan közigazgatási hatósági határozat címzettjeivé válnak, amelyben az adópolitikáért felelős miniszter maga állapítja meg az adófizetési kötelezettséget, és ez a döntés az adóhatóságot is kötelezi akár egy esetleges ellenőrzési eljárás során.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ANTONOVA, K. A. – BONGARD-LEVIN, G. M. – KOTOVSZKIJ, G. G.: *India története*, Kosuth Könyvkiadó, Budapest, 1981.
2. VAN CENEGEM, R. C.: *Bevezetés a nyugati alkotmányjogba*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008.
3. DEWALD, Jonathan: *Az európai nemesség 1400–1800*, Pannónia Kiadó, Budapest, 2002.
4. EMBER Győző: *Az újkori magyar közigazgatás története Moháctól a török kiűzetéséig*, Magyar Országos Levéltár kiadványai, III. Hatósági és Hivaltörténet 1., Budapest, 1946. Forrás: [\(A letöltés időpontja: 2016. jan. 1.\)](http://library.hungaricana.hu/hu/view/MolDigiLib_MOLkiadv3_01/?pg=230&layout=s&query=SZO%3D(ad%C3%B3))
5. FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996.
6. HAJNAL István: *Egyetemes történet. Az újkor története*, Révai Testvérek Irodalmi Intézet, Budapest, 1936.
7. HALÁSZ Zsolt – SÓLYOM Borbála: *Az adózás eljárási szabályai*. In: Szerk. HALUSTYIK Anna: *Pénzügyi jog I.*, Szent István Társulat, Budapest, 2006.
8. Szerk. HALUSTYIK Anna: *Pénzügyi jog I.*, Pázmány Press, Budapest, 2013.
9. ILONKA Mária: *Az adózás története az őskortól napjainkig*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004.
10. KÉPES György: *A kormány és a központi igazgatás*. In: Szerk. KÉPES György: *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet a polgári korban*, ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2013.
11. KISS Barnabás: *Anglia*. In: Szerk. KOVÁCS István: *Nyugat-Európa alkotmányai*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988.
12. KMETY Károly: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve*, II. kötet, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911.
13. MAIYALEHNÉ GREGÓCZKI Etelka: *Pénzügyi igazgatás*, KSZK-MKI, Budapest, 2008.
14. MEZEY Barna: *Alkotmánytörténeti alapok; alkotmány és közigazgatás a polgári átalakulás előtt*. In: Szerk. KÉPES György: *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet a polgári korban*, ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2013.
15. Szerk. MEZEY Barna: *Magyar alkotmánytörténet*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
16. Szerk. MEZEY Barna: *Magyar jogtörténet*, Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
17. NAGY Tibor: *Pénzügyi jog*, Eötvös Loránd Tudományegyetem Jogi és Továbbképző Intézet, Budapest, 2004.
18. Szerk. PECZ Vilmos: *Ókori lexikon*, Franklin Társulat, Budapest, 1904.
19. RÁCZ Lajos: *Feudális korszak*. In: Szerk. MÁTHÉ Gábor: *Magyar alkotmány- és közigazgatástörténet*, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007.
20. RENFREW, Colin – BAHN, Paul: *Régészet. Elmélet, módszer, gyakorlat*, Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
21. RUSZOLY József: *Európa alkotmánytörténete*, Püski Kiadó, Budapest, 2005.

22. SIMON István: *Pénzügyi jog II.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2012.
23. SZABÓ Ildikó: A rendeltetésszerű joggyakorlás elvének érvényesülése, rövid kitekintéssel a feltételes adómegállapítási eljárásra is, *Iustum Aquum Salutare*, 2014/3.
24. TAKÁCS György: *Rendszeres magyar pénzügyi jog*, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1936.
25. Szerk. VADÁSZ Sándor: *19. századi egyetemes történet 1789–1890*, Korona Kiadó, Budapest, 1998.

Dr. Szabó Ildikó, PhD: A Nemzeti Közsolgálati Egyetemen 2017. szeptember 1-jétől egyetemi tanársegéd. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékén 2014 óta megbízott oktató, és 2017-ben PhD-fokozatot szerzett summa cum laude minősítéssel. 2011 óta a Nemzetgazdasági Minisztérium Adó- és Vámigazgatási Főosztályán dolgozik adóigazgatási szakreferensként. Kutatási területe az adóigazgatási eljárás, az adóhatóság tevékenysége, az adózás hazai és nemzetközi szabályozása, a feltételes adómegállapítás, az adóadminisztráció, a feketegazdaság visszaszorítását célzó intézkedések (különös tekintettel az online pénztárgép és az automata berendezések állami adó- és vámhatósághoz való bekötésének szabályozása).

2016. október 23-a alkalmából a nemzetgazdasági miniszter Lónyay-díjban részesítette kimagasló és példamutató szakmai tevékenysége elismeréséül. 2016 óta a Kisebbségi Jogvédő Alapítvány Kuratóriumának tagja.

Bencsik András

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK (PÉNZÜGYI) AUTONÓMIÁJÁRÓL

On the (Financial) Autonomy of Local Municipalities

Dr. Bencsik András adjunktus, Pécsi Tudományegyetem ÁJK, bencsik.andras@pte.ajk.hu

A helyi önkormányzatok az államszervezet, s ezáltal az egységes nemzeti közigazgatás részei, így létezésük a demokratikus államberendezkedés megkérdőjelezhetetlen velejárója. A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás azonban nem lehet változatlan a dinamikusan fejlődő körülmények közepette, így megállapítható, hogy az önkormányzatok szervezetére és működésére vonatkozó jogi szabályozás permanens változásban van. A gazdasági környezet átalakulása szükségsszerűvé teszi az önkormányzatok számára biztosított mozgástér figyelemmel kísérését, esetlegesen pedig annak felülvizsgálatát, módosítását. Megállapítható, hogy az elmúlt években alapvető változtatások történtek a helyi önkormányzatok pénzügyi mozgásterét érintő jogszabályi környezetben, aminek legmarkánsabb elemei az ún. feladatfinanszírozási rendszer intézményesítése és az önkormányzati hitelfelvétel állam által történő korlátozása voltak. A tanulmány a jelzett problémakört járja körül, aminek keretében a hatályos szabályozás alapján érinti az önkormányzati gazdálkodás egyes elméleti és gyakorlati kérdésköreit.

KULCSSZAVAK:

Magyarország Alaptörvénye – autonómia – feladatfinanszírozás – adósságot keletkeztető ügylet – helyi önkormányzat – pénzügyi kontroll

Local municipalities are part of the state structure and the unified national public administration, thus their existence is an unquestionable element of state organism. The regulation of local municipalities, however, cannot remain unchanged in a dynamically developing environment, therefore, it can be stated that the legal regulation of local municipalities' organisation and operation is in permanent change. The change of the economic environment makes it necessary to pay attention to the scope of action that local municipalities have and its potential supervision or modification. We can say that the legal environment affecting local municipalities' financial scope for action has gone through fundamental changes in recent years. The most characteristic features of these changes were the institutionalisation of the task financing system and the state limitation of local municipalities' opportunities to

take out loans. The current study discusses this topic, in which it also includes some theoretical and practical issues of local municipality management based on the effective regulation.

KEYWORDS:

Basic Law of Hungary – autonomy – task-financing – debt-generating transaction – local self-government – financial control

1. BEVEZETÉS

A helyi önkormányzatok – Magyar Zoltán szavaival élve – az egységes nemzeti közigazgatás kulcsfontosságú szereplői, mondhatjuk úgy is, hogy a magyar államszervezetben a decentralizáció letéteményesei. Az 1989–1990-ben bekövetkezett gazdasági-politikai-társadalmi rendszervált(oztat)ás történelmi adósságot pótol az a tanácsrendszer önkormányzati szempontból „keserű évtizedei után” – visszaállította az önkormányzatiságot, közelebről a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) elfogadásával (újra) létrehozta a magyar kétszintű helyi önkormányzati rendszert.

A helyi önkormányzatoknak az egységes közigazgatási intézményrendszerben történő pozicionálása a vázolt időszakban nem vetett fel dilemmákat, a rendszerváltó hangulat egyértelműen abba az irányba mutatott, hogy a helyi önkormányzatok érdemi szereplői legyenek a megújuló magyar közigazgatásnak, egyúttal ellenpólusként működjenek a központi államhatalom ténykedésének kiegyensúlyozása érdekében. Természetesen nem volt előzmény nélküli a rendszerváltó alapállás, elegendő ebben a körben Magyar Zoltán gondolatait felidézni, aki a decentralizációnak – mint szervezési elvnek – két formája között tett különbséget: elhatárolta egymástól a dekoncentrációt és az önkormányzatot.¹ Ebből következően a magyar közigazgatás decentralizált szerveivé váltak a helyi önkormányzatok az átmenetet követő években, ami lényegében egyet jelentett a közfeladatok decentralizálásával, más szóval kötelező feladatok előírásával az önkormányzati alrendszer számára.

Nem szorul igazolásra az a tény, miszerint a közfeladatok decentralizálásának – ideális esetben – szükségszerű együtt járnia a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi források átadásával, mivel a rendelkezésre bocsátott pénzeszközök szűkössége és a közfeladatok decentralizálása „*bizonyos esetekben az önkormányzatok függetlenségének csökkenéséhez vezethet*”.² Itt lényegében annak a lineáris folyamatnak a veszélyéről van szó, amellyel akkor kezdtek szembesülni a helyi önkormányzatok, amikor a kötelező feladatok telepítésével fokozatosan nőtt a saját bevételeik és a delegált feladatok ellátásához szükséges pénzügyi források közötti különbség, ezzel pedig az önkormányzatok pénzügyi szempontból függővé váltak a központi költségvetéstől, mivel egyre inkább rászorultak az állami támogatásokra.

¹ Vö. MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Budapest, 1942, 112.

² Vö. Szerk. HOFFMAN István – NAGY Marianna: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, HVG Orac Kiadó, Budapest, 2012, 350.

Ezen a ponton jutunk el a helyi önkormányzati rendszer finanszírozásának legneuralgikusabb pontjához, az önkormányzati autonómia kérdésköréhez.³ Magyary Zoltán szavával élve „[a]z önkormányzat (autonómia) szó szerint az ellentétét jelenti annak, hogy valakit más kormányoz”.⁴ Talán nem szorul igazolásra, hogy a – legáltalánosabb értelemben vett – autonómia elképzelhetetlen szervezeti, működési és pénzügyi önállóság nélkül. Megfelelően érzékelteti ezt az a Berényi Sándor nevéhez köthető megállapítás, amely szerint a pénzügyi források biztosítása az önkormányzati rendszer lényegi kérdésének tekinthető, amely egyszerre juttatja kifejezésre az állam által garantálni kívánt önállóságot, valamint az önkormányzati szférának a közfeladatok ellátásában betöltött szerepét.⁵

Ez a realitás érződik ki Csefkó Ferenc megfogalmazásából is, amely szerint „amennyiben a helyi önkormányzatok oly erős köldökzsinórral kapcsolódnak a központi költségvetéshez, úgy a politikai függetlenségük is megkérdőjelezhető”.⁶ Lényegében ez a tétel kristályosodott ki a magyar Alkotmánybíróság korábbi jogfejlesztő gyakorlatában is, amikor a testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy „az önkormányzatokat megillető önállóság csak akkor valósulhat meg, ha adottak annak gazdasági feltételei, az igazgatási önállóság gazdasági önállósággal párosul”.⁷

A jelzett tendenciák komoly anomáliákat eredményeztek a helyi önkormányzatok finanszírozásának hazai rendszerében, valamint több alkalommal is „újratervezésre” készítették a jogalkotót, amelynek legradikálisabb alakváltozata Magyarország Alaptörvényének és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek (a továbbiakban: MötV.) az elfogadásával köszöntött a helyi önkormányzati szférára. A jelzett változtatások alapvetően két kérdéskört érintenek:

1. Túlságosan szoros-e a kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti pénzügyi kapcsolat?
2. Biztosítja-e a kormány az önkormányzati feladatellátáshoz szükséges forrásokat?
Előbbi kérdéskör az önkormányzati autonómiához kapcsolódik, míg a második az önkormányzatok adósságproblémáira adhat választ.

Mindezekre tekintettel a jelen tanulmányban a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének átalakulását teszem vizsgálat tárgyává a teljesség igénye nélkül, alapvetően azokra a kérdésekre helyezve a hangsúlyt, amelyek szorosabbra fűzik az állam és a helyi

³ Érdemes megemlékezni arról, hogy például az erős önkormányzati hagyományokkal rendelkező Svájcban akár gazdasági jellegű jogalkotásra is lehet alkalmazni a népszavazás intézményét. Lásd KECSKÉS András – CSEH Balázs: Elsöpörte-e az alpesi fön a vállalati vezetők javadalmazásának korábbi kereteit Svájcban? *JURA*, 2015/1, 224–235.

⁴ Lásd MAGYARY: *i. m.*, 112.

⁵ Ehhez bővebben lásd BERÉNYI Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003, 323.

⁶ Vö. CSEFKÓ Ferenc: Az álmodozások kora – 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. In: Szerk. FÁBIÁN Adrián: *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs, 2011, 111.

⁷ 67/1991. (XII. 21.) AB határozat

önkormányzatok közötti viszonyt, ezzel szűkítve az önkormányzati szféra pénzügyi autonómiáját.

2. TÖRTÉNETI VISSZATEKINTÉS

A fentebb írtakra tekintettel kiemelhető, hogy – divatos szóhasználattal élve – 1990-ben széles körű nemzeti konszenzus szülte azt a helyi önkormányzati rendszert, amely a demokratikus átmenet nélkülözhetetlen állomása volt. Napjainkban számos kritika fogalmazódik meg az Ötv. által életre hívott szisztéma működésével kapcsolatban, s a szerzők közül többen odáig mennek, hogy „tévút” volt az 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer. Nem eldöntve a vitát, annyi rögzíthető, hogy az Ötv. – nagyrészt a konszenzus szülte kényszerpályán mozogva – egyrészt korszerű, másrészt liberális önkormányzati rendszert alakított ki.⁸ A korszerű jelleg érhető tetten egyrészt abban a sajátosságban, hogy a kialakított rendszer teret engedett az önszabályozó folyamatoknak,⁹ másrészt abban, hogy az Ötv. zsinórmértékként tekintett a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában (a továbbiakban: Charta) foglalt általános követelményekre.¹⁰ A liberális jellegzetesség alapvetően abban nyilvánult meg, hogy a szabályozás megteremtette a demokratikus helyi hatalomgyakorlás feltételeit.

A Charta megalkotásának hátterében 1985-ben a helyi önkormányzatok autonómiájának védelme húzódott meg, ennek érdekében került sor a követendő európai gyakorlat összefoglalására, amelyet megalkotói zsinórmértékül szántak az európai önkormányzati rendszerek kialakításához. A Charta 9. cikke rendelkezik az önkormányzatok gazdasági önállóságának garanciarendszeréről, amely magában foglalja az alábbiakat:

- a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak;
- a helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia;
- a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására – jogszabályi keretek között – e szervezeteknek van hatáskörük;
- szükséges olyan sokrétű és rugalmas pénzügyi rendszerek kialakítása, amelyek a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásain alapulnak;

⁸ Vö. FÁBIÁN Adrián: A magyar önkormányzati rendszer húsz éve. In: Szerk. FÁBIÁN Adrián: *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs, 2011, 130.

⁹ Az önszabályozás lehetőségének megjelenése az önkormányzatok esetében egybevág a kereskedelmi magánjogban megjelent tendenciákkal. Lásd KECSKÉS András – HALÁSZ Vendel: *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance and Hostile Takeovers*, HVG Orac – LexisNexis, Budapest–Bécs, 2013, 184–185.; KECSKÉS András: „Say on pay” – Részvényesi szavazás a vállalati vezetők javadalmazásáról az Egyesült Államokban, *JURA*, 2015/1, 59–64.

¹⁰ Formálisan az 1997. évi XV. törvényi hirdette ki hazánkban az egyezményt.

- a pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi egyes pénzügyi kiegyenlítési eljárások intézményesítését;
- a források rájuk eső részének meghatározásakor megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok véleményét;
- a támogatások juttatása nem korlátozhatja a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli önálló döntéshozatali jogát;
- a beruházási célú hitelfelvétel érdekében a helyi önkormányzatok a jogszabályi kereteken belül jogosultak a nemzeti tőkepiacon megjelenni.¹¹

Mindezek alapján kijelenthető, hogy az Ötv. széles felelősséget és – ehhez mérten – nagyfokú önállóságot biztosított az újjászülető helyi önkormányzati rendszernek. A következő évek törvényhozói gyakorlata azonban nehéz helyzetbe hozta/sodorta az önkormányzatokat: a parlament folyamatosan telepített kötelező feladatokat az önkormányzati szektorra, ezt a volument nem követte azonban a finanszírozás mértéke.¹² Emiatt a tendencia miatt lényegében kódolva lett a helyi önkormányzati rendszerben a pénzügyi függés, hosszabb távon a hiány állandósulásának (értsd: eladósodásnak) a veszélye. A jelenség kezdeti tapasztalatai már az önkormányzati működés korai szakaszában megnehezítették a hatékony gazdálkodó tevékenység realizálását a helyi önkormányzatok részéről.

Tovább rontott a helyzeten az említett gyakorlat egyenes következménye, ami gazdálkodási-pénzügyi anomáliákhoz vezetett: mivel a közfeladatok decentralizációját nem követte a központi források decentralizációja, a helyi önkormányzatok kénytelenek lettek „betömni” a költségvetésükben keletkezett lyukakat. Ennek egy, az önkormányzatok körében népszerű megoldása lett az a gyakorlat, hogy a különböző jogcímenek fejlesztésekre juttatott pénzeszközöket az önkormányzatok elkezdték a működés finanszírozására felhasználni.¹³ Szükséges megemlíteni, hogy – egyéb számos és komoly mértékű pozitív hatásai mellett – hasonló következmények társultak több önkormányzat esetében 2004-től kezdődően az európai uniós tagság keretében „lehívható” pályázatok némelyikéhez is, amikor a pályázaton való részvétel feltételének számító önrész biztosítása érdekében devizahitelek felvételére, majd kötvények kibocsátására kezdtek egyes helyi önkormányzatok.¹⁴

A vázolt tendenciák egymást erősítve azt eredményezték, hogy a helyi önkormányzatok többsége folyamatosan „a túlélésért küzdött”.¹⁵ Mivel az önkormányzatok számára

¹¹ Forrás: adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/851015h.htm (A letöltés időpontja: 2017. jan. 7.)

¹² GASPARICS Emese – HORVÁTH Erika – LENTNER Csaba: A magyar önkormányzati rendszer gazdasági irányítása és koordinációja. In: Szerk. LENTNER Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015, 612.

¹³ Erről bővebben lásd LENTNER Csaba: Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképés állapotban tartásuk eszközrendszere. In: Szerk. LENTNER Csaba: *Adózási pénzügytan... i. m.*, 639–640.

¹⁴ Megjegyzendő, hogy még ingoványosabbá tették – gazdálkodási szempontból – a helyi önkormányzatok helyzetét a jogalkotó részéről folyamatosan felbukkanó, a helyi adóztatási lehetőségeket célzó átalakítási és reformkísérletek. Ezek részletesebb tárgyalásához lásd SZILOVICS Csaba: Az ingatlanadóztatás aktuális kérdései. In: Szerk. CSEFKÓ Ferenc: *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, PTE ÁJK, Pécs, 2008, 394–403.

¹⁵ Vö. FÁBIÁN: *A magyar önkormányzati... i. m.*, 131.

előírt kötelező feladatok száma messze meghaladta a rendelkezésre álló bevételeket, lényegében annak lehettünk szemtanúi, ahogy a központi költségvetés a hiányát rátolta a helyi önkormányzatokra. A jelzett rendszerszintű tendenciák a gyakorlatban számos visszásságot és problémát jelentettek, amelyekre számos önkormányzati konferencia és empirikus kutatás rávilágított. A teljesség igénye nélkül – példálózó jelleggel – kiemelhető, hogy a feladatokkal arányban álló költségvetési támogatás soha nem fedezte az ellátandó feladatok pénzügyi igényeit, a helyi adók kivetése hatalmas különbségeket mutat(ott) az egyes helyi önkormányzatok között, a cél- és címzett támogatások rendszere nem egy alkalommal politikai feszültségekhez vezetett, s ezáltal a helyi önkormányzatok stabil, gazdaságos működése hiú ábránd maradt.¹⁶

A helyi önkormányzatok működésének majd' két évtizedes tapasztalatai alapján a 2010. évi országgyűlési választásokon többséget szerzett kormány célul tűzte ki a magyar közigazgatás megújítását, s ennek érdekében elsőként a helyi önkormányzati rendszerben eszközölt kardinális, rendszerszintű átalakításokat. Ennek első lépéseként az Országgyűlés elfogadta az Möt.v.-t, amely – a preambulumban rögzítettek szerint – az „Alaptörvényben meghatározott önkormányzati jogok kiteljesítése, a helyi önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtése, a nemzeti együttműködés erősítése, a települések önfenntartási képességének elősegítése, valamint a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítése” érdekében született meg (figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket).¹⁷

Az önkormányzati rendszer Möt.v. miatti változásainak teljes körű tárgyalását mellőzve két megjegyzés kívánkozik ide a törvény értékelésével összefüggésben. Egyrészt a törvény preambulumból és az Möt.v.-hez fűzött indokolásból egyaránt kiolvasható az újraszabályozás mögött meghúzódó jogalkotói célkitűzés, nevezetesen egy modern, költséghatékony, feladatorientált önkormányzati rendszer kialakítása, amely azonban az Ötv. rendszeréhez képest szigorúbb keretet szab az önkormányzati autonómiának.¹⁸ Ez a törvényhozói döntés összefüggésbe hozható azzal a jelenséggel, amelyet úgy írhatunk le, hogy – ahogy erre az Állami Számvevőszék is több alkalommal rámutatott – az önkormányzati szektor pénzügyi egyensúlya jelentősen megbomlott.

Másrészt – a rendszerszintű átalakításokkal összefüggésben – szükséges szólni a folytatásról, közelebbről arról a tendenciáról, amely a helyi közszolgáltatások közel kétharmadának központosításával, valamint a helyi önkormányzati szervezeten belül realizálódó államigazgatási kompetenciák radikális csökkentésével erőteljesebb központi igazgatási kontrollt épített ki a helyi önkormányzatok működése felett.¹⁹ A következőkben az Möt.v. által bevezetett újítások közül a téma szempontjából legszorosabban kötődő feladatfinanszírozás rendszeréről, valamint a kölcsönfelvétel korlátozásáról értekezem.

¹⁶ Ennek részletesebb tárgyalásához lásd CSEFKÓ Ferenc: *A helyi önkormányzati rendszer*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1997, 101.

¹⁷ Vö. az Möt.v. preambulumaival

¹⁸ Ehhez bővebben lásd RIXER Ádám: *A köz természete*, Patrocinium Kiadó, Budapest, 2013, 95.

¹⁹ Vö. RIXER: *i. m.*, 96.

3. AZ MÖTV. KONCEPCIÓVÁLTÁSA: A FELADATFINANSZÍROZÁSI RENDSZER BEVEZETÉSE

A helyi önkormányzatok működésének gazdasági alapjaival összefüggésben kétségbevonhatatlan növmunként értékelhető az Möt. által bevezetett feladatfinanszírozási rendszer, amely – több tekintetben is – új időszámítást eredményez(ett) az önkormányzati szektorban. Általánosságban annyi mindenképpen rögzíthető, hogy az Ötv. alapvetően szabad, kötelezettség nélküli támogatási rendszerét egy kötött feladatfinanszírozási rezsim váltotta fel.²⁰ A forrásfinanszírozás rendszerének alapvető kereteit „tervezte újra” az Möt. hatálybalépése, amely – lényegét tekintve – a központi költségvetési támogatások radikális csökkenését hozta. Ebben a megváltozott atmoszférában az önkormányzatok gazdálkodó tevékenységének is más keretek között kell érvényesülnie. A megváltozott jogszabályi környezet nem csupán a költségvetési rendeletek „finomhangolását” tette szükségesszerűvé, hanem az önkormányzatok kénytelenek átgondolni korábbi gazdálkodási gyakorlatukat, átalakítani a helyi adóztatási tevékenységet, valamint újrarangsorolni a különböző kiadásokat.²¹

A helyi önkormányzatok feladatfinanszírozásával kapcsolatban az Möt. akként rendelkezik, hogy „[a] feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján támogatást biztosít”.²² A hivatkozott törvényhely megalkotása mögött meghúzódó jogalkotói szándék abban ragadható meg, hogy a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok meghatározott feltételek szerinti ellátásához szükséges működési kiadások fedezete álljon a helyi önkormányzatok rendelkezésére.

A hivatkozott rendelkezéssel összefüggésben két megjegyzés kívánkozik ide. Egyrészt, hogy a szabályozás meghatározott szempontok figyelembevételét teszi a jogalkotó kötelezettségévé a támogatás összecszerűségének meghatározásakor, ezek – az Möt. 117. § (2) bekezdése értelmében – a következők: a takarékos gazdálkodás, a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló elvárható saját bevétele, valamint a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele. Ebből a megfogalmazásból kiolvasható, hogy a kiadási szükségletek meghatározásán keresztül történik a konkrét költségvetési támogatás kalkulációja.²³ Másrészt

²⁰ Ehhez bővebben lásd szerk. HOFFMAN-NAGY: *i. m.*, 409.

²¹ VÖ. FÁBIÁN Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez*, CompLex Kiadó, Budapest, 2013, 310.

²² Möt. 117. § (1) bek.

²³ A részletek ismertetését mellőzve megjegyzendő, hogy a központi költségvetésről szóló törvények tartalmából az a jogalkotói szándék olvasható ki, amely az adott települési önkormányzat gépjárműadó-bevételeinek, valamint egyéb helyiadó-bevételeinek meghatározott hányada függvényében tartja meghatározandónak a következő évi támogatási összeget. Erről bővebben lásd FÁBIÁN: *i. m.*, 311–312.

rögzítendő a feladatfinanszírozás sajátosságaként felhasználási kötelezettség is, amelynek értelmében a költségvetési támogatás kizárólag az önkormányzat működési kiadásaira fordítható, ennél fogva például a fejlesztési vagy beruházási költségek fedezésére nem használható fel. Ezt a sajátosságot juttatja kifejezésre a törvény ama rendelkezése is, amely szerint a jelzett támogatást „a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve – a központi költségvetésbe visszafizetni”.²⁴ A felhasználási kötelezettség garatalása érdekében kilátásba helyezett pénzügyi szankción enyhít a törvény „éves szinten” kitétele. Ennek értelmében nem arról van szó, hogy a feladatfinanszírozás keretében az önkormányzathoz került összegből csak az adott feladattal kapcsolatban lehet utalást teljesíteni, hanem arról, hogy éves szinten valamennyi feladatalapú támogatást a kötelező önkormányzati feladatok biztosítására kell fordítani, köteles továbbá az önkormányzat a felhasznált összeggel elszámolni.²⁵

A szabályozással összefüggésben szükséges szólni két, a fenti feszességet oldó rendelkezésről. A 117. § (1) bekezdés b) pontja lehetővé teszi – a kötelező feladatok normatív finanszírozási kötelezettsége mellett – az ilyenek nem minősülő, prioritásként értékelt önként vállalt feladatok ellátásához felhasználási kötöttséggel járó vagy felhasználási kötöttség nélküli támogatás nyújtását.²⁶ Szólnunk kell továbbá az Mötv. másik kiterjesztést tartalmazó rendelkezéséről is, amelynek értelmében „[k]ivételes esetben jogszabályban meghatározott módon a helyi önkormányzat működőképessége megőrzése érdekében kiegészítő támogatás adható”.²⁷ Megjegyzendő, hogy az Mötv. hatálybalépése előtt számos jogcímen juthattak kiegészítő támogatáshoz a helyi önkormányzatok, ezzel szemben a hatályos szabályozás lényegében szabad mérlegelési jogkörbe utalja a kiegészítő állami támogatásról szóló döntést, ebben a körben a (mindenkori) költségvetési törvény csupán az Mötv. tényállási elemeire utal vissza.²⁸

4. EGYRE SZÚKULÓ MOZGÁSTÉR: AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖLCSÖN- FELVÉTEL KORLÁTOZÁSA

Korábban említettük, hogy a helyi önkormányzati gazdálkodás „kis magyar fejlődéstörténete” felszínre hozott olyan anomáliákat, amelyek működési zavarokat, unikális gazdálkodási megoldásokat és – több esetben – egyes önkormányzatok eladósodását (is) eredményezték. Ezt felismerve a 2010. évi országgyűlési választásokat követően megindult

²⁴ Mötv. 118. § (1) bek.

²⁵ Vö. szerk. HOFFMAN–NAGY: *i. m.*, 416.

²⁶ Példának okáért az előadó-művészeti szervezetek támogatása tekinthető ilyen államilag támogatható önként vállalt feladatnak.

²⁷ Mötv. 118. § (2) bek.

²⁸ Ehhez bővebben lásd szerk. HOFFMAN–NAGY: *i. m.*, 417.

alkotmányozás keretében prioritásként jelentkezett a helyi önkormányzatok újbóli/további eladósodásának megakadályozása.

A jelzett cél elérése érdekében Magyarország Alaptörvénye két helyen is kitér az önkormányzatok pénzügyi-gazdálkodási autonómiájának egyes kérdéseire. A N) cikk (1) bekezdése akként fogalmaz, miszerint „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. A hivatkozott rendelkezés a (költségvetési) gazdálkodás alapelveként emeli ki a kiegyensúlyozottságot, az átláthatóságot és fenntarthatóságot, lényegét tekintve megmaradva a deklaráció szintjén.²⁹ Tekintettel azonban arra, hogy az alkotmány (Alaptörvény) minden rendelkezése normatív parancsként értelmezhető, kiemelt jelentősége van annak, hogy az alkotmányozó kinek a felelősségi körében helyezi el ennek az elvnek a realizálását. A normaszöveg ennek konkretizálása érdekében rögzíti, hogy a fenti „elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a kormány felelős”, valamint azt is, hogy „[az] Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során [...] kötelesek tiszteletben tartani”.³⁰

A helyi önkormányzatok működési rendszerébe beiktatott ún. adósságfék intézményesítése szempontjából kiemelkedő jelentősége van az Alaptörvény 34. cikke (5) bekezdésében foglalt rendelkezésnek, amely szerint „[t]örvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a kormány hozzájárulásához kötheti”.

Az Alaptörvény rendelkezésével összefüggésben az alábbi megjegyzések kívánkoznak ide. A normaszöveg „törvény” kitétele az adósságfék kialakításának jogforrási szintjét határozza meg, amellyel szemben nem alkotmányos elvárás a minősített többséggel elfogadott törvény alkotása, az Alaptörvény felhatalmazása alapján ún. „feles” törvény által is lehetősége van az Országgyűlésnek az önkormányzati kölcsönfelvétel ilyen irányú korlátozására. Az adósságfék bevezetésének célját a normaszöveg a költségvetési egyensúly megőrzésében jelöli meg, amely követelmény – általános értelemben – akként ragadható meg, hogy a helyi önkormányzat bevételei és kiadásai az adott költségvetési évben egyensúlyban legyenek.³¹ Kritikaként fogalmazható meg, hogy az alaptörvényi rendelkezés nem kapcsolja össze ezt a felhatalmazást a fentebb citált, fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét deklaráló rendelkezéssel, pedig az adott költségvetési évben érvényesülő egyensúlyi helyzet hosszabb távon fenntarthatatlanná válhat.

Értelmezési kérdéseket vethet fel a „kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását” fordulat, amely lényegében az adósságfék tárgyát jelenti. A nyelvtani értelmezés alapján minden, valamely önkormányzati bevétel felhasználásáról szóló nyilatkozat vagy döntés esetén érvényesíthető lenne az Alaptörvényben rögzített korlátozás, ez azonban súlyosan

²⁹ Ennek részletesebb tárgyalásához lásd PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. – Államszervezet*, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013, 239.

³⁰ Alaptörvény N) cikk (2)–(3) bek. Eme rendelkezés rendszerszintű, a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdálkodás elvéhez kapcsolódását tárgyaló elemzéséhez lásd ERCSEY Zsombor: *Az adóztatás igazságossága*, Patrocinium Kiadó, Budapest, 2016, 83.

³¹ Vö. szerk. HOFFMAN–NAGY: *i. m.*, 353.

megnyirbálja a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját, megbéníthatja a gazdálkodó tevékenységet. Éppen ezért olyan értelmezés tekinthető meghatározónak, amely szerint a kölcsönfelvétellel és „más hasonló”³² kötelezettségvállalásra terjed ki a törvényhozónak címzett felhatalmazás.³³ Indokoltnak mutatkozik továbbá azt is jelezni, hogy a hivatkozott alaptörvényi rendelkezés két típusú korlát alkalmazását teszi lehetővé: a normatív korlátot, valamint a kormány előzetes hozzájárulásának érvényességi feltételként történő előírását.³⁴

Magyarország Alaptörvénye tehát lényegében megnyitotta a lehetőséget arra vonatkozóan, hogy a törvényhozó – amennyiben indokoltnak tartja – alkot hasson olyan törvényt, amelyben feltételhez vagy a kormány hozzájárulásához köti a helyi önkormányzatok meghatározott adósságot keletkeztető ügyleteinek érvényességét. A parlament élt az Alaptörvényben rögzített felhatalmazással, és ennek érdekében elfogadta a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló CXCV. törvényt (a továbbiakban: Gst.), majd – a részletszabályokat meghatározandó – megszületett az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gsr.).³⁵ A törvényi szabályozás főszabálya értelmében az önkormányzat érvényesen kizárólag a kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a Polgári törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet.³⁶ A történeti hűség kedvéért indokoltnak mutatkozik kiemelni, hogy a törvény maga enyhít a generális klauzulán, amikor rögzíti, hogy az önkormányzat meghatározott kötelezettséget keletkeztető ügyleteihez nincs szükség a kormány hozzájárulására.³⁷ A kivételek rendszere a szabályozásban differenciáltnak tekinthető: a törvényhozó egyrészt a kötelezettségvállalások fajtái, másrészt azok mértéke alapján ad mentesítést a főszabály alól.³⁸

A jogintézmény korai gyakorlata alapján rögzíthető, hogy a kormány nem formális monitoringtevékenységet végez, amely az önkormányzati adósságállomány alakulására történő kormányzati rálátás biztosítását jelentené, hanem aktív formálója kíván lenni az egyes

³² Gst.

³³ Uo.

³⁴ Ebből az is következik, hogy az alkotmányozó célja a kölcsönfelvétel – a kormányzati figyelemmel kísérés gördülékény biztosítása érdekében történő – korlátozása és nem annak feltétlen tiltása volt.

³⁵ Megjegyezzük, hogy a szabályozás filozófiája némi metamorfózison ment keresztül, mivel a kezdeti elképzelés szerint csak a kormány előzetes hozzájárulása alapján voltak a helyi önkormányzatok jogosultak az említett ügyletek megkötésére. A Gsr. azonban lazított ezen a koncepción, amelynek eredményeképpen a Gst. eredeti normaszövegét is módosították annak érdekében, hogy (először) a 2012. évben az érintett önkormányzatok számára nyíljon lehetőség egy évnél hosszabb lejáratú működési hitelek felvételére.

³⁶ Gst. 10. § (1) bek.

³⁷ Gst. 10. § (3) bek.

³⁸ Ennek megfelelően nincs szükség a kormány előzetes hozzájárulásának beszerzésére, ha az adósságot keletkeztető ügylet a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől az önkormányzat által elnyert, fejlesztési célú támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgál, ha az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre vonatkozik, valamint – egyebek mellett – fejlesztési célt szolgál, és nem haladja meg a fővárosi önkormányzat és megyei jogú város önkormányzata esetében a 100 millió forintot, országos nemzeti önkormányzat esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzat esetében az adott évi saját bevételeinek 20%-át, de legfeljebb a 10 millió forintot.

önkormányzatok pénzügyi mozgásterének. Ezt támasztják alá a jogintézmény bevezetését követő egyedi döntések is, amelyek hol zöld utat adtak egyes adósságot keletkeztető ügyletek megkötésének, hol pedig akadályt gördítettek a tervezett aktusok elé.³⁹

5. ZÁRÓ GONDOLATOK

A fenti tanulmányban – rövid – áttekintést adtam a helyi önkormányzatok pénzügyi-gazdasági alapjairól, ennek keretében történeti nézőpontot is tükröző szemléletmóddal az önkormányzati szféra pénzügyi mozgásterét és annak hazai metamorfózisát tettem vizsgálat tárgyává. A kirajzolódó tendenciák egyértelműen abba az irányba mutatnak, hogy az állam (jogalkotó) a korábbiakhoz képest szorosabban fogja az „aranygyeplőt”, intenzívebb kapcsolatrendszert épít ki az önkormányzati közigazgatással.

Az állam és az önkormányzatok viszonyának átértékelődése tetten érhető a feladat- és hatáskörök telepítésében bekövetkezett változtatásokban, a járási hivatalok 2013. január 1-jén történt létrehozásában, a helyi közszolgáltatások meghatározó részének centralizálásában, a megyei önkormányzatok – nem kifejezetten önkéntes – „profilváltásában”, valamint a pénzügyi-gazdasági keretrendszer újratervezésében. Mindkét korábban tárgyalt jogintézmény – az objektivitás és kiszámíthatóság ígérete ellenére – számos szubjektív elemet tartalmaz, amely – a kezdetben deklarált jogalkotói célkitűzésekkel szemben – bizonytalan helyzetet teremthet a helyi önkormányzatok számára. Felvetődik a kérdés, hogy milyen mértékű lesz egyik vagy másik településen adott kötelező feladat normatív támogatása vagy milyen feltételek mellett adja meg a kormány egy adósságot keletkeztető kötelezettségvállaláshoz az előzetes hozzájárulást – túl a normaszövegen.

Az egységes közigazgatáson belül – természetesen – elkerülhetetlen, sőt bizonyos vonatkozásban kifejezetten indokolt a kapcsolódási pontok kialakítása a központi hatalom (állam) és a helyi hatalom (önkormányzatok) között, aminek azonban egyetlen, ám megkerülhetetlen korlátja az önkormányzati önállóság biztosítása.⁴⁰ Magyary Zoltán így fogalmazott 1942-ben megjelent alapművében: „[a]z önkormányzat alapgondolata: ha azt akarjuk, hogy valami jó legyen, csináljuk meg magunk”.⁴¹ Ez a küldetés azonban csak az önkormányzatiság lényegét jelentő autonómia sértetlenségének garantálása által képes realizálódni.

³⁹ A kormány 2012 júniusában 21 önkormányzatnak (pl. Veresegyház, Sopron, Hódmezővásárhely, Lánycsók) adott hozzájárulást, míg nem járult hozzá Köblény és Vékény adósságmegújításához és Budapest XI. Kerület Önkormányzatának fejlesztési célú hitelmegállapodásához.

⁴⁰ Vö. ERCSEY: *i. m.*, 104.

⁴¹ Vö. MAGYARY: *i. m.*, 116.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BERÉNYI Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003.
2. CSEFKÓ Ferenc: *A helyi önkormányzati rendszer*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1997.
3. CSEFKÓ Ferenc: Az álmódosások kora – 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. In: Szerk. FÁBIÁN Adrián: *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs, 2011.
4. ERCSEY Zsombor: *Az adóztatás igazságossága*, Patrocinium Kiadó, Budapest, 2016.
5. FÁBIÁN Adrián: A magyar önkormányzati rendszer húsz éve. In: Szerk. FÁBIÁN Adrián: *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, Pécs, 2011.
6. FÁBIÁN Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez*, CompLex Kiadó, Budapest, 2013.
7. GASPÁRICS Emese – HORVÁTH Erika – LENTNER Csaba: A magyar önkormányzati rendszer gazdasági irányítása és koordinációja. In: Szerk. LENTNER Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015.
8. Szerk. HOFFMAN István – NAGY Marianna: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, HVG Orac Kiadó, Budapest, 2012.
9. KECSKÉS András – CSEH Balázs: Elsöpörte-e az alpesi fön a vállalati vezetők javadalmazásának korábbi kereteit Svájcban? *JURA*, 2015/1.
10. KECSKÉS András – HALÁSZ Vendel: *Stock Corporations – A Guide to Initial Public Offerings, Corporate Governance and Hostile Takeovers*, HVG Orac – LexisNexis, Budapest–Bécs, 2013.
11. KECSKÉS András: „Say on pay” – Részvényesi szavazás a vállalati vezetők javadalmazásáról az Egyesült Államokban, *JURA*, 2015/1.
12. LENTNER Csaba: Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszközrendszere. In: Szerk. LENTNER Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015.
13. MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Budapest, 1942.
14. PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. – Államszervezet*, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013.
15. RIXER Ádám: *A köz természete*, Patrocinium Kiadó, Budapest, 2013.
16. SZILOVICS Csaba: Az ingatlanadóztatás aktuális kérdései. In: Szerk. CSEFKÓ Ferenc: *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, PTE ÁJK, Pécs, 2008.

Dr. Bencsik András, PhD: adjunktus, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének oktatója. Oktatási tevékenysége a közigazgatás szervezeti és intézményrendszerének, valamint a közigazgatás működésének valamennyi területére kiterjed. Kutatási területei közé tartoznak különösen a közigazgatási hatósági eljárás, a közigazgatási bíráskodás, a közigazgatási működés törvényességének biztosítása, valamint a gazdasági közigazgatás (versenyjog, fogyasztóvédelem) témakörei. E tárgykörökben több pályázati kutatási és szakértői projektben vett részt kutatóként. Számos hazai és külföldi (angol nyelvű) publikáció szerzője. 2015-ben jelent meg *A közigazgatás törvényességétől a technológiai innovációig* című monográfiája. Doktori értekezését 2013-ban védte meg *A fogyasztói jogok tartalmának és érvényesülésének közjogi keretei Magyarországon* címmel, a vonatkozó kutatásait összefoglaló könyve 2016-ban jelent meg a Dialóg Campus Kiadó gondozásában *A fogyasztóvédelem közjogi keretei* címmel. 2015 és 2016 között az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényt előkészítő Kodifikációs Bizottság tagja volt. Tagja a Public Governance, Administration and Finances Law Review bírálóbizottságának. Az MTA köztestületi tagja.

Gregor Anikó – Pallai Katalin

KORMÁNYTISZTVISELŐI INTEGRITÁSTRÉNINGEK HATÁSOSságÁNAK ELEMZÉSE – 2. RÉSZ: A MÓDSZERBEN REJLŐ TOVÁBBI LEHETŐSÉGEK

Analysis of Effectiveness of Integrity Trainings for Civil Servants: Part 2: Learning Points Beyond the Validation

Dr. Gregor Anikó, PhD, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Társadalomtudományi Kar, e-mail: gregor@tat.k.elte.hu

Dr. Pallai Katalin, PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, e-mail: katalin@pallai.hu

Két részből álló tanulmányunk célja, hogy egy 2013-ban és 2014-ben, a magyar kormánytisztviselők körében a korrupcióval kapcsolatos tréning hatékonyságát az eddig szokásos elégedettségi felmérés helyett az attitűdökben és az ismeretekben elérni kívánt hatás szempontjából vizsgálja. A folyóirat 2016/2. számában megjelent első részben globális átlagok szintjén vizsgáltuk az eredményeket. Ebben a második részben a résztvevői szintű adatokat elemezzük. Eredményeink szerint a globális átlagok elmozdulásának tekintetében hatékony tréning eredményei mögött nemcsak olyan tréningrésztvevők húzódtak meg, akiknek a várt irányba mozdultak a vélekedései, hanem olyanok is, akiknek nem változott, vagy éppen romlott. Eredményeink szerint ebben több faktornak, köztük a tréninget tartó tréner hatását is fontos szerep jut. A cikk második részében azokat a javaslatokat és lehetőségeket osztjuk meg, amelyek általánosságban is közelebb viszik a tréning módszer alkalmazóit a tréningek hatékonyságának méréséhez, a problémák feltárásához és a hatékonyság növeléséhez.

KULCSSZAVAK:

oktatáshatásosság mérése, integritásoktatás, tréning, hatáselemzés, kvantitatív kutatás

This article is the second part of the paper in which we present the results of an effectiveness assessment survey of public integrity trainings that were organized for Hungarian civil

servants in 2013 and 2014. The aim of the survey was to move beyond the usual satisfaction surveys and give an impartial validation for the training method. In the first part of our paper that was published in the previous issue of the journal we presented the results of the analysis carried out on the level of the global averages. According to our results the trainings produced significant learning impact both on knowledge and attitude level in the desired direction. In this article we present the result of the analysis carried out on the level of individual participants that shows that although the global averages were positive, some participants did not change their opinions and some changed in the opposite direction. Our research identified multiple factors that played a role in this unexpected impact – trainers’ impact being one of those. In the second part of this article we present proposals for further research that could support training designers’ and providers’ learning by offering a more detailed picture of the diverse learning trajectories of different participants and the performance of the trainers.

KEYWORDS:

training effectiveness, integrity education, training, effectiveness analysis, quantitative research

ÉRDEKKONFLIKTUS

A cikk egyik szerzője, Pallai Katalin dolgozta ki az elemzés alapját képező oktatási módszertant és képezte ki a programban részt vevő trénereket, valamint részt vett a kutatás alapját képező kérdőívek összeállításában is. Az adatrögzítést azonban független cég végezte, és az adatelemzést is független kutató, a cikk másik szerzője, Gregor Anikó készítette.

A kutatásról 2014-ben készült az első adatelemzés.¹ 2016-ban a kutatás eredményei alapján két angol nyelvű publikációnk már megjelent.² Ez a kétrészes cikk, melynek első része a 2016/2. számban jelent meg,³ lehetőséget ad a korábban felvetett kérdések részletesebb elemzésére. Mindkét rész tartalmaz a korábbi angol nyelvű publikációkkal átfedésben lévő szövegrészeket. Az angol nyelvű cikkek azon elemzéseit és állításait ismételjük itt meg, amelyek szükségesek az ebben a cikkben kifejtett gondolatok alátámasztásához. Elvben ezeket a részeket lehetne hivatkozással helyettesíteni, de az idegen nyelvű hivatkozások korlátoznák az angolul nem tudó magyar olvasók hozzáférését az alátámasztó elemzésekhez és gondolatokhoz, valamint a legfontosabb állításaink megértését is.

¹ GREGOR Anikó: *Tréning hatásvizsgálat*, Tanulmány a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Integritás Tudásközpontjának megbízásából, Budapest, 2014.

² PALLAI Katalin: *What can we learn from a simple survey? Effectiveness Assessment of Public Integrity Training Courses – a case study*, Paper prepared for the OECD Integrity Forum, Paris, 19–20 April, 2016. és PALLAI Katalin – GREGOR Anikó: ‘Assessment of Effectiveness of Public Integrity Workshops for Civil Servants – a case study’, *Teaching Public Administration Journal*, 2016.

³ PALLAI Katalin: A tréningek szerepe az integritásoktatásban, *Társadalom és Honvédelem*, 19(2015)/1, 27–43, 38–41.

1. BEVEZETŐ

A 2016/2. számban megjelent tanulmányunk első részében egy integritástréning-program résztvevőinek tanulási eredményeit elemezve azt mutattuk be, hogy a tréningek hatásossága egyszerű elemzési módszerekkel is ellenőrizhető. Célunk egyrészt az volt, hogy felhívjuk a figyelmet a hatásosságvizsgálat fontosságára, és arra, hogy a hatásosság elemzése – véleményünk szerint – a tréning szervezők felelőssége, másrészt az, hogy megmutassuk, a hatásosság egyszerű módszerekkel is vizsgálható, amelyek megszervezése nem jelent nagyobb kihívást, mint a szokásos elégedettségvizsgálat menedzselése. Ebben a második részben azt mutatjuk meg, hogy a kutatásunkban alkalmazott kvantitatív módszer alapján milyen további következtetéseket tudunk levonni, vagy éppen milyen határai voltak az általunk alkalmazható hatásosságvizsgálatnak, milyen kérdéseket tudunk azonosítani, amelyeket további kutatásokkal kellene vizsgálni, és javaslatokat teszünk arra is, hogy ezt a módszertant hogyan lehetne egy következő alkalmazáshoz továbbfejleszteni.

Ennek a cikknek szakmai érdekessége az, hogy az általunk használt kvantitatív módszereket a tréningek elemzése során általában csak a hatások validálására használják, mi viszont ebben a cikkben alapvetően az ún. tanulási következtetésekre koncentrálnak, vagyis azokra a tanulságokra, amelyeket a módszertan tervezéséhez és a tréningprogram szervezésének fejlesztéséhez hasznosíthatunk. A résztvevők és szolgáltatók tanulását szolgáló kutatások általában kvalitatív módszereket alkalmaznak, és nem kérdés, hogy a pontosabb következtetések levonásához szükség is van kvalitatív módszerekre is. Éppen ezért javasoljuk itt is, ahogyan tettük azt előző tanulmányban is, hogy mindenképpen célszerű azonnali vagy pár héttel későbbi utókövetéses kvalitatív interjúkat készíteni a tréningen részt vevő néhány alannyal, akik összetételükben kellően visszatükrözik a tréningen résztvevők heterogenitását. Ugyancsak fontos, hogy a trénerrel is készüljön interjú vagy kérjünk tőlük személyes, néhány kérdéssel irányított, a tréner szubjektív élményeire fókuszáló pl. írásos beszámolót a tréningen szerzett tapasztalatairól, személyes tanulságokról stb.

A mi kvantitatív elemzésünkéből levonható tanulságok és következtetések viszont arra mindenképpen alkalmasak, hogy olyan kérdéseket azonosítsanak, amelyeket érdemes tovább vizsgálni. A következőkben olyan kérdéseket tárgyalunk majd, hogy:

- Mely kérdésekben történt erősebb és gyengébb tanulás?
- Mekkora a diverzitás az egyes résztvevők tanulási eredményei között? És mi okozhatja az eltéréseket?
- Mennyire befolyásolja a kiinduló állapot a tanulás eredményeit?
- Milyen különbségek voltak a trénerek teljesítményei között?
- Mennyiben hasznosíthatóak az eredmények a trénerek továbbképzésében?

A cikk végén összefoglaljuk, hogy mi mindent tanultunk a módszertanunk hatásáról, résztvevőkről és trénerokről ebből az egyszerű kutatásból, továbbá javaslatokat teszünk arra, hogyan lehetne ezt a módszertant továbbfejleszteni.

2. AZ EGYÉNI HATÁSOK ELEMZÉSE

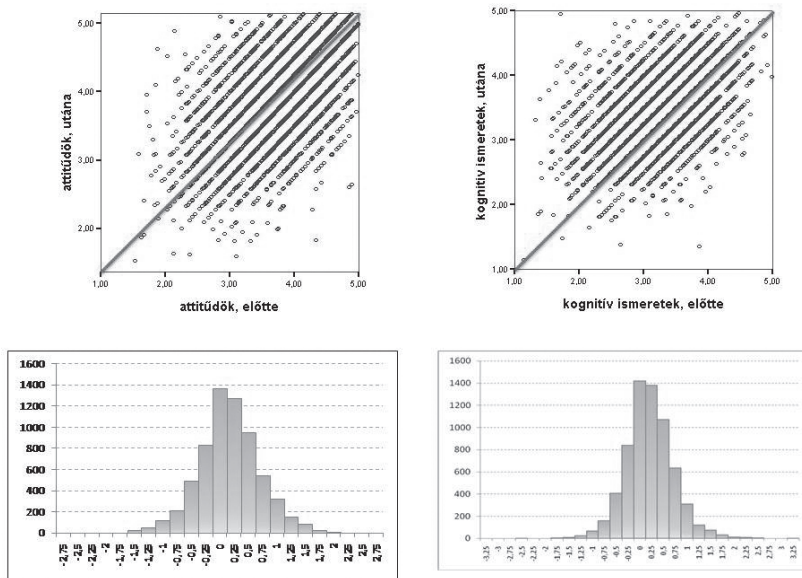
A 2016/2. számban megjelent tanulmányunkban bemutattuk a módszert, amely során a résztvevők a tréning előtt és után azonos kérdőívet töltöttek ki, és bemutattuk azt a 4-4 attitűd- és tudásváltozásra vonatkozó kérdést is, amely az elemzés alapját képezi. A cikk első részében a globális szintű átlagos elmozdulásokat tárgyaltuk a résztvevők által kitöltött kérdőívekre adott válaszokon keresztül. Bemutattuk, hogy mind az attitűdök, mind a kognitív ismeretek esetében az egynapos tréning résztvevői körülbelül olyan átlagos szintre jutnak el a tréning végére, mint ahonnan a háromnapos vezetői tréning tagjai kezdik a képzést, ami mindenképpen figyelemre méltó eredménynek tűnik. Mivel azonban a kutatás során minden résztvevő ugyanazt a jelszót használta az első és második kérdőív kitöltése során, így – az anonimitás megtartása mellett is – összekapcsolhatók voltak a válaszok, és így azonosíthatóvá váltak az egyéni elmozdulások is, vagyis lehetőség nyílt a tanulási hatás finomabb szerkezetének elemzésére. Az elemzésnek ez a szintje fontos új eredményeket hozott arról, hogy milyen különféle típusú egyéni utak adják ki az összességében jó eredményeket.

3. A RÉSZTVEVŐK TANULÁSA

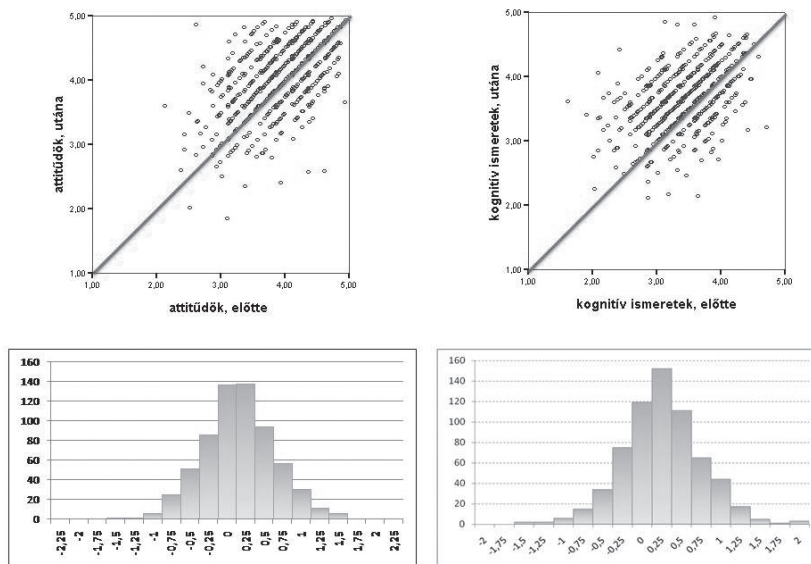
3.1. Egyéni szintű változások különböző típusai

Kiinduló feltételezésünk az volt, hogy a tanulmány első részében bizonyított tény, miszerint a globális átlagok szintje a kívánt irányba változott, nem jelenti okvetlenül azt, hogy minden egyes résztvevő vélekedése is a várt irányba mozdult. Ezért volt fontos azt is vizsgálni, hogy mi történt az egyes résztvevőkkel. A jelszavak alapján összekapcsolt tréning előtti és utáni válaszok adják a különféle típusú, elemzett egyéni elmozdulásokat.

Az egyéni változások vizsgálata érdekes – és talán részben meglepő – eredményeket mutat. Az 1. és 2. ábrán látható pontfelhők az egy- és a háromnapos tréningen résztvevők véletlenszerűen kiválasztott 10%-os mintája esetében ábrázolják a tréning előtti és tréning utáni véleményüket megjelenítő pontokat. Ha a négyzetekbe belevetítjük az átlót, akkor az alatta elhelyezkedő pontok jelképezik azokat a résztvevőket, akik esetében romlott, a felette elhelyezkedők esetében pedig javult a korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos attitűd. Az ismeretszint esetében szintén az átló alatti pontok jelképezik azokat a résztvevőket, akiknek a tréninget követően romlott az ismeretszintje. A pontfelhők alatti hisztogramok azt is megmutatják, hogy hány olyan személy volt, akiknek az átlagos attitűdje, illetve ismeretszintje ilyen vagy olyan irányba 0,25-del, 0,5-del stb. változott a tréning után. Látható, hogy jellemzően kisebb mértékű változásokból jöttek össze az eltérések, és nem igazán jellemzőek nagy ugrások az attitűdökben vagy a kognitív ismeretekben. Ez persze nem meglepő, mert nagyrészt gyakorlott kormánytisztviselők voltak a résztvevők, akiknek már kialakult nézeteik vannak, így egy vagy három nap alatt sarkalatos változás nem várható, és az alapvetően jó kiinduló szint miatt nem is lett volna kívánatos.

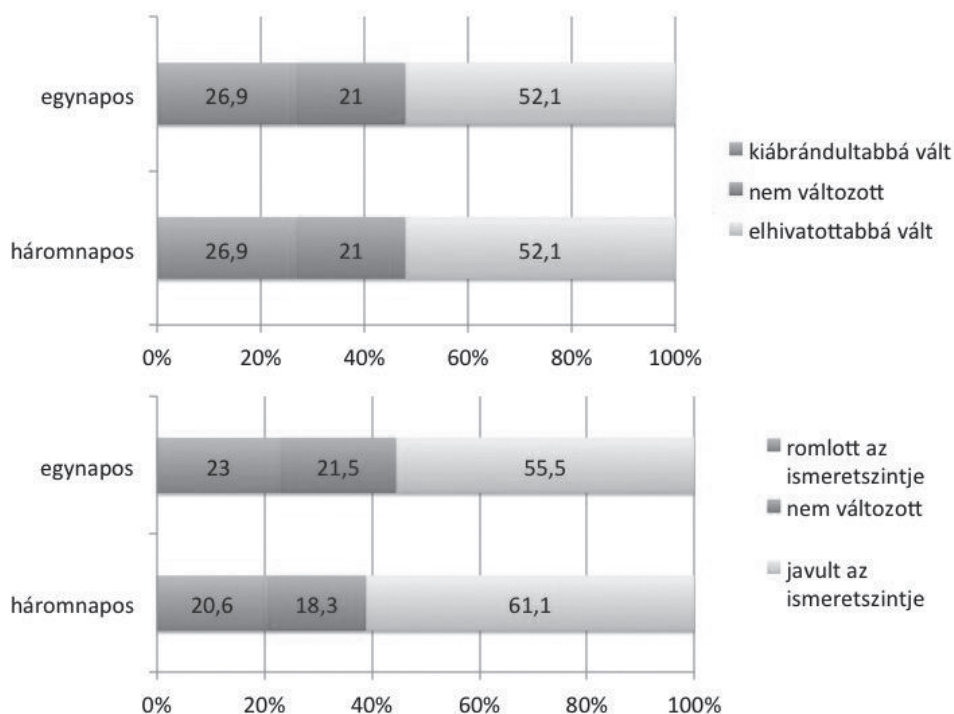


1. ábra • Az egynapos tréningen részt vevők attitűd- és ismeretszint-változása (Forrás: saját adatelemzés)



2. ábra • A háromnapos tréningen részt vevők attitűd- és ismeretszint-változása (Forrás: saját adatelemzés)

Van viszont egy meglepő eredménye is az egyéni szintű elemzéseknek: Az egynapos és a háromnapos tréning esetében is a résztvevők valamivel több mint fele (52%) vált elhivatottabbá, körülbelül negyedük (27%) kiábrándultabbá, és ötödük (21%) átlagos attitűdje változatlan maradt (3. ábra). A személyes változások ilyen – nem várt – mértékű szórása mindenképpen érdekes eredmény, amit szükséges lenne pontosabban vizsgálni.



3. ábra • A különböző típusú egyéni attitűd- és ismeretváltozások az egy- és a háromnapos tréningek esetén (Forrás: saját elemzés)

Az ismeretek esetében már valamivel más volt a helyzet. Itt is az elvárt irányba változtak a globális átlagok, és az egy-, illetve háromnapos tréning esetében is a résztvevők 55,5 és 61,1%-ának változott a tudása a megcélzott irányba, 21,5, illetve 18,3%-uk tudása nem változott, és 23, illetve 20,6%-uk mozdult ellentétes irányba. Bár a tudásváltozásban nagyobb a jó irányba mozdulók hányada, mégis, az attitűdváltozásnál is érdekesebb, hogy a tudásváltozásban is azt látjuk, hogy negyedük-ötödük számára a tréning kifejezetten rontotta a korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos tudásukat a mi várakozásainkhoz képest. Ez az eredmény olyan mértékben meglepő, hogy mindenképpen további vizsgálatot igényel.

Ezen a ponton a legfontosabb eredményünk az, hogy a pontfelhők és az oszlopdia-gramok láthatóvá teszik, hogy mennyire sokféle tanulási hatást váltottak ki a tréningek. Ez az elemzés betekintést ad abba, hogy mi van az átlagértékek mögött. Ez az elemzési szint azért különösen fontos, mert ugyan minden gyakorló oktató és tréner tudja, hogy a résztvevők különbözően reagálnak az oktatásra, és bizony a legtöbb csoportban vannak olyanok, akikre alig van hatása az oktatónak, de valószínűleg sokakat meglep az elemzésnek az az üzenete, hogy a jó eredményt hozó tréningek alatt nemcsak olyan résztvevők vannak jelentős számban, akik nem tanultak a tréningen, de az a hányad sem elhanyagolható, akinek tudása és/vagy attitűdje a megcélzottal ellentétes irányba vagy éppen egyáltalán nem változott. És persze felmerül a kérdés, hogy lehet-e ez a tréningmódszer árnyoldala. Lehet-e ez annak a következménye, hogy az előadó nem sulykolja saját véleményét, hanem abban segíti a résztvevőket, hogy csoportos és egyéni reflexiós utakat járjanak be. Vagy hasonló diverzitást találunk az ilyen rövid képzések esetén a hagyományos, frontális oktatás eredményében is.

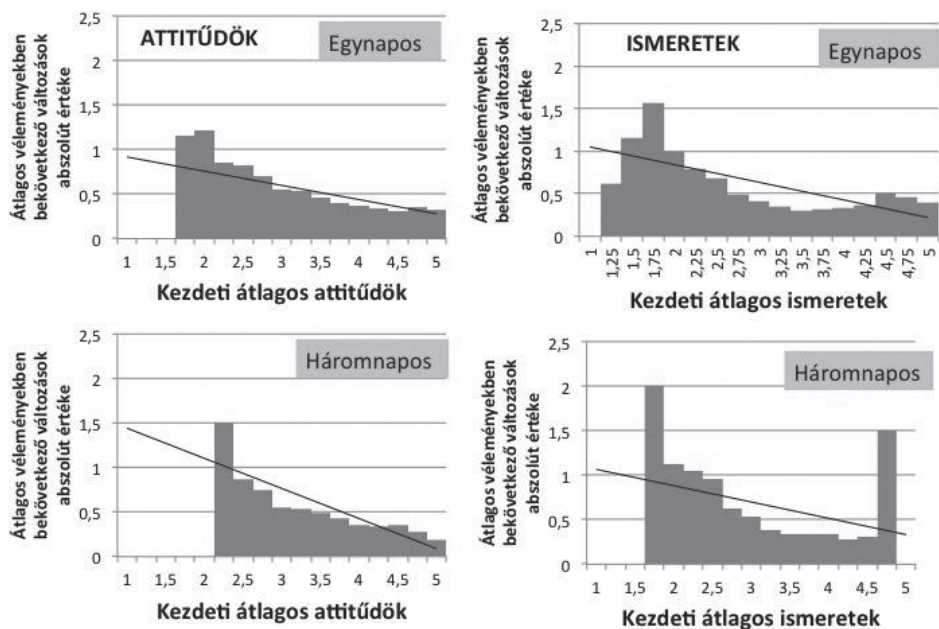
Összegezve, a személyes változások ilyen – nem várt – mértékű szórása mindenképpen érdekes eredmény, amit szükséges lenne pontosabban vizsgálni. Fontos lenne azt is vizsgálni, hogy vajon milyen okok húzódnak meg amögött, amikor valakinek átlagosan nem változott, vagy romlott az attitűdje.

Lehetséges-e például, hogy a 4-4 állítás közül volt például kettő, amely mentén ellentétes irányba történt véleményváltozás, és ez kioltotta egymás hatását? Természetesen ehhez a példához hasonlóan más, együttesen fellépő hatások is elképzelhetők. Éppen ezért viszont érdekes lehet pont azokkal az esetekkel később egyfajta utóinterjú készíteni, akik relatíve nagyobb véleményváltozást mutattak fel, és azokkal is, akik a megcélzottal ellentétes irányba mozdultak el. Ehhez viszont az kell, hogy a jelíges rendszeren kívül legyen egy másik azonosító rendszer, ami külön tárolja a résztvevők jelszavát és a hozzá tartozó valódi nevet is, hogy ezek a személyek a későbbiekben újra felkereshetők legyenek.

3.2. A kezdeti attitűd és tudás szerepe a tanulásban

A cikk első részében már említettük, hogy az eredmények azt mutatják, hogy általában erősebb hatással voltak a tréningek azokra a résztvevőkre, akik attitűdjükben és/vagy tudásukban a közvetített tartalomtól távolabbról indultak. A 4. ábrán bemutatott grafikonok azt mutatják, hogy ez minden vizsgált dimenzióban megjelenik. Jól látszik, hogy mindegyik esetben igaz az a modellezés (lásd a grafikonokra vetített OLS lineáris regressziós egyenesek), miszerint az alacsonyabb átlagos kezdeti értékeket mutatók esetében átlagosan magasabb abszolút értékű pontszámváltozás történt. Egy-két kivétel itt is akadt, a háromnapos tréning esetében például voltak, ha nem is sokan, akiknek a kezdeti ismereteik igen magasak, majdnem maximálisak voltak, majd a tréning következtében komoly változások történtek ebben, amely szükségszerűen csak egyféle irányba, az ismeretszint csökkenése felé vezethetett. Itt mindenképpen szükséges akár az eredeti kérdőívek vizsgálata is, hogy

nem történt-e valamiféle kódolási hiba, vagy ha nem, akkor ismét érdemes lehet megvizsgálni egyéni interjúk keretében a lehetséges okokat.



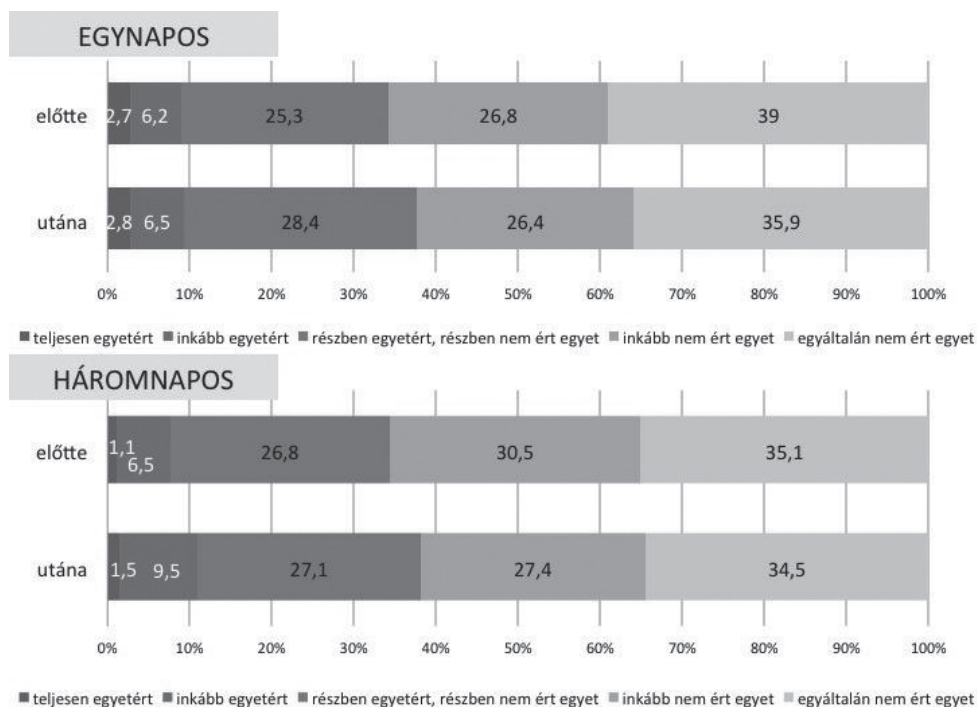
4. ábra • Az egy- és háromnapos tréningen részt vevők átlagos attitűd- és ismeretszint-változásának abszolút értéke a kezdeti szinthez képest (Forrás: saját elemzés)

Bár a kiinduló szint hatása az elért eredményre tendenciaként kimutatható, a mi kutató-sunk arra nem volt alkalmas, hogy magyarázatot adjon a jelenségre. Szakmai szempontból itt nagyon fontos lenne tisztázni, hogy mi okozza ezt a jelenséget: a csoport hatása, ami magával húzza a lemaradókat, vagy általánosan igaz, hogy az alacsonyabb szintről először gyorsabb a fejlődés, ami később lelassul? Ennek a kérdésnek a tisztázása azért lenne rendkívül fontos, mert mindkét alternatíva fontos információ lehet trénereknek és szervezőknek egyaránt. A tréning módszertani tervezése során a megfelelő eszközök kiválasztásában segíthet, a tréning-szervezésben pedig mind a csoportok összeállítását, mind a tervezett képzési időtartamokat befolyásolhatja. Választ azonban ezekre a kérdésekre csak egy következő kutatás adhat, amely e kérdés vizsgálatához is célzottan gyűjt adatokat.

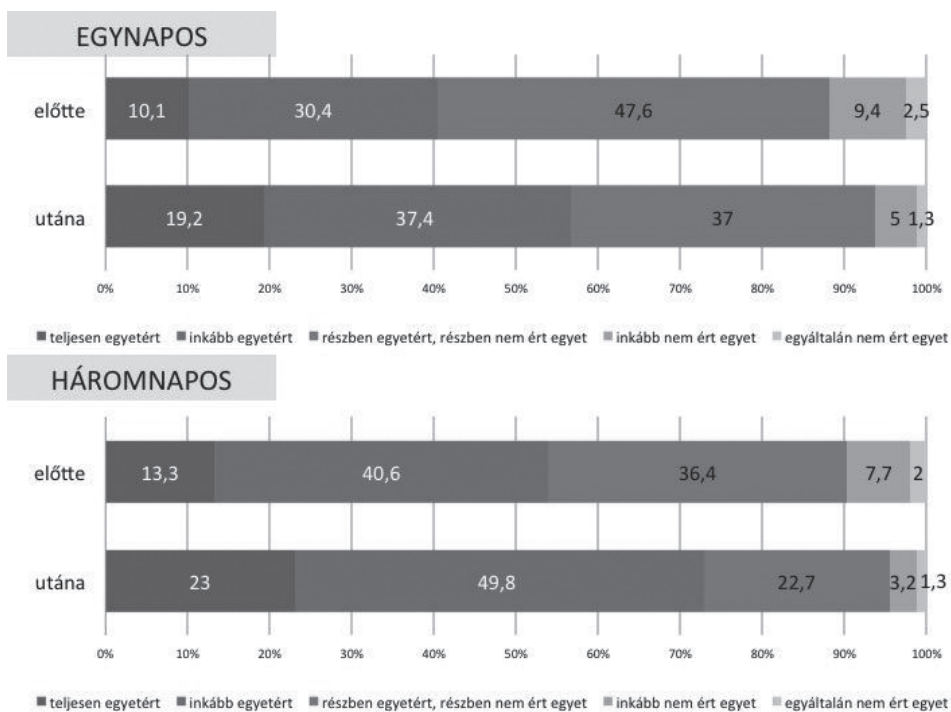
3.3. Az erős és gyenge elemek (kérdések) összehasonlítása a résztvevők szempontjából

Az egyéni hatások elemzése után érdemes visszatérni az A1 kérdésre („A nálunk tapasztalható korrupció nem ad okot különösebb aggodalomra, mivel ez elkerülhetetlen velejárója

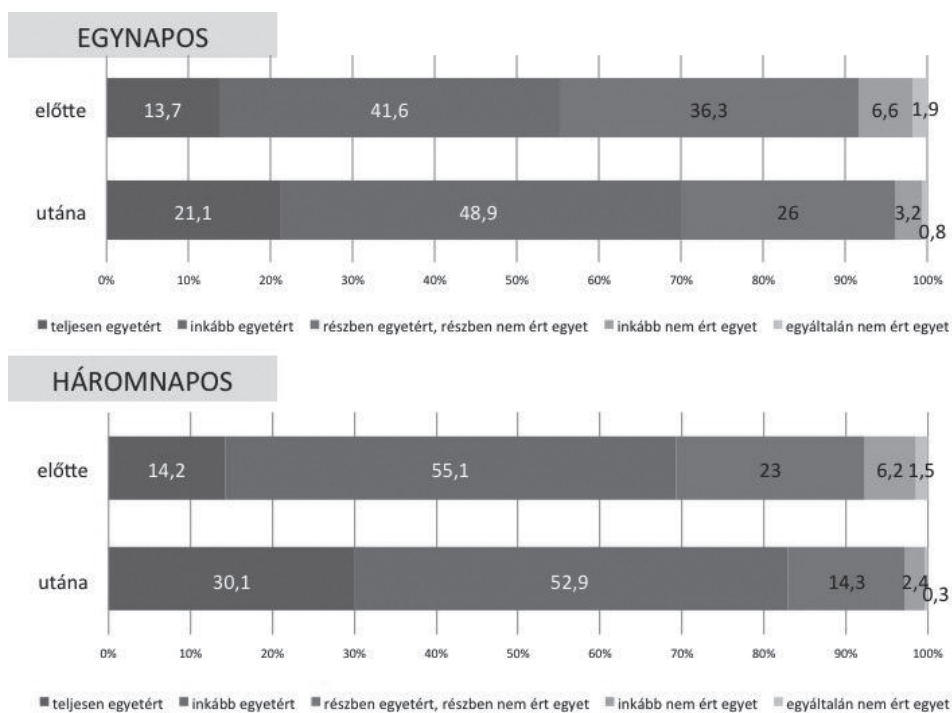
az átalakulásnak.”). Ez volt az egyetlen kérdés, amelyben az átlagválaszok, bár nagyon kis mértékben, de a megcélzottal ellentétes irányba mozdultak el. Érdekes összehasonlítani az egyéni elmozdulásokat e kérdés esetében, valamint az elmozdulásokkal az A4 („Az emberek gondolkodása a helyes és helytelen dolgokról megváltoztatható, ezért korábban elfogadott, személy szerint nekik hasznos eljárásokat holnap már önkritikusan szemlélhetnek.”) és K4 („Ha jól megszervezik a közigazgatási intézményt, az jelentősen képes csökkenteni a rá nehezedő külső korrupciós kísérleteket.”) kérdés esetében, ahol erősebb változás következett be a kívánt irányba (5–7. ábra).



5. ábra • Az egy- és a háromnapos tréningen részt vevők válaszainak megoszlása a tréning előtt és után: A nálunk tapasztalható korrupció nem ad okot különösebb aggodalomra, mivel ez elkerülhetetlen velejárója az átalakulásnak (Forrás: saját elemzés)



6. ábra • Az egy- és a háromnapos tréningen részt vevők válaszainak megoszlása a tréning előtt és után: Az emberek gondolkodása a helyes és helytelen dolgokról megváltoztatható, ezért korábban elfogadott, személy szerint nekik hasznos eljárásokat holnap már önkritikusan szemlélhetnek (Forrás: saját elemzés)



7. ábra • Az egy- és a háromnapos tréningen részt vevők válaszainak megoszlása a tréning előtt és után: Ha jól megszervezzük a közigazgatási intézményt, az jelentősen képes csökkenteni a rá nehezedő külső korrupciós kísérleteket (Forrás: saját elemzés)

Az 5–7. ábra azt mutatja, hogy az erős és jó hatást elért kérdések esetében az állítással teljesen vagy inkább egyetértők aránya mutat komolyabb növekedést. Az A1 kérdés esetében viszont az elmozdulások minden kategóriában nagyon gyengék.

Amennyiben ugyanezt az A1 kérdést a trénerek oldaláról vizsgáljuk, azt látjuk, hogy az egynapos tréninget tartó 24 tréner közül 10 tréner szignifikáns hatást tudott elérni ebben a kérdésben, még hozzá oly módon, hogy mindegyik esetben jobban egyetértettek a tréningcsoport résztvevői az állítással, azaz valamelyest kiábrándultabbá váltak ebben a dimenzióban. Voltak olyan trénerek, akik esetében a többiekhez képest erősebb volt ez a negatív hatás, vagyis többet „rontottak” ezen az attitűdön, mint mások. A háromnapos tréning esetében a nyolcból két tréner csoportjainak tagjai mutattak szignifikáns véleményváltozást, kiemelendő viszont, hogy az egyik trénernél már a várt, a másikonál viszont, a többiekhez hasonlóan azzal ellentétes irányba mozdultak. Ennek a pontosabb vizsgálatnak az eredménye nagyon fontos a tréning továbbfejlesztése szempontjából, mert

egyrésről azt mutatja, hogy a kérdésre vonatkozó tréningelemeket pontosítani kell, másrésről a trénerképzés fejlesztésére is ráirányítja a figyelmet.

3.4. Mi okozhatta a megcélzottal ellentétes változásokat?

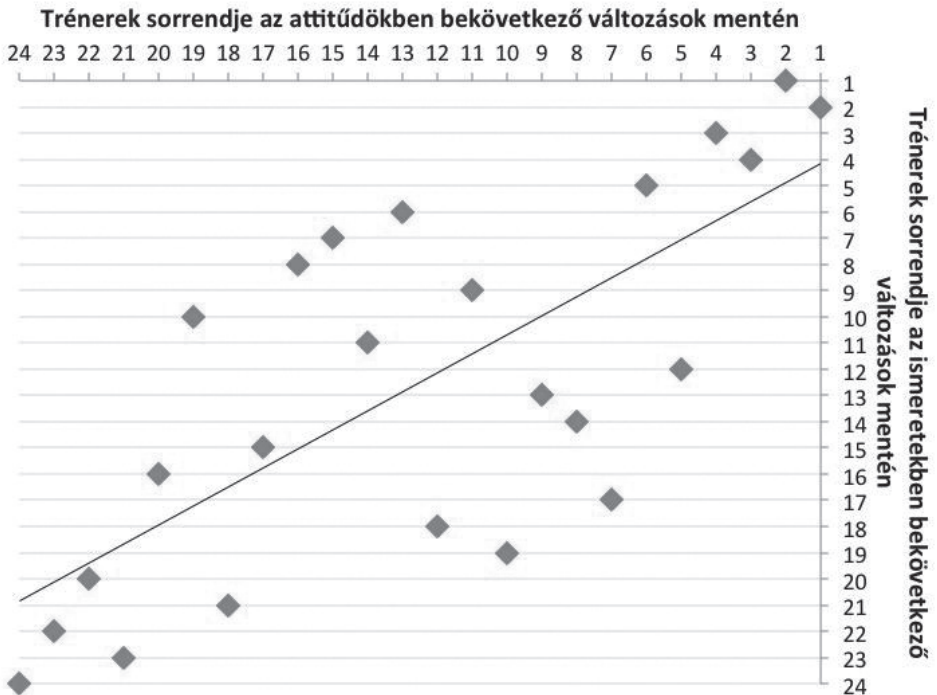
A legfontosabb az lenne, ha fel tudnánk tárni, hogy mi okozta a megcélzottal ellentétes változásokat. Erre azonban csak egy kvalitatív vizsgálat tudna választ adni. A mi kvantitatív vizsgálatunk legfeljebb arra adott lehetőséget, hogy a „rossz” irányba mozdulók profiljáról tudjunk meg valamit. Ennek a kérdésnek a tisztázásához segítségünkre lehetnek volna az első kérdőívhez kapcsolódó demográfiai kérdések, viszont ezek mentén (nem, szervezetnél eltöltött idő, munkahelyi szerv típusa, nyugdíjazásig várható évek száma) nem találtunk összefüggést a változásokkal. Itt ismét felmerülhet az a megoldás is, hogy más, relevánsabb háttérváltozóra vonatkozó kérdéssel bővítsük legközelebb a kérdőívet, amelynek a hatását az attitűdök vagy ismeretek változására érdemes lehet feltételezni. Arra is van lehetőségünk, hogy komolyabb statisztikai módszerekkel figyelembe vegyük azt a csoportklímát, amely egy-egy tréningcsoport esetében megszületett. Ez hatékonyan tudná kiegészíteni a kvalitatív vizsgálatok eredményeit, vagy akár a trénerek szubjektív írásos beszámolóit.

4. TRÉNEREK TELJESÍTMÉNYÉNEK ELEMZÉSE

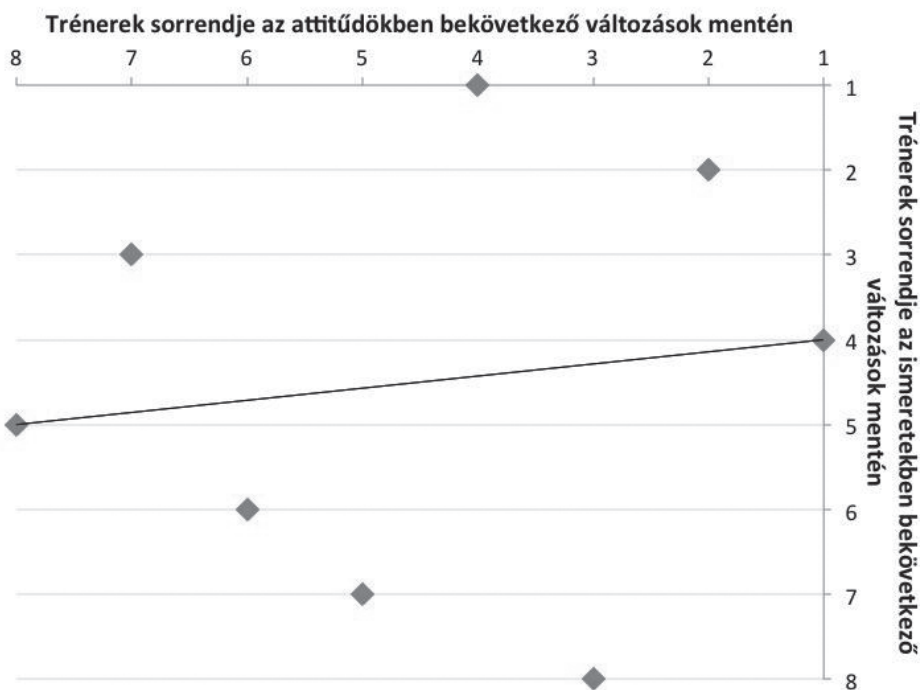
A trénerek teljesítménye szintén egy fontos és vizsgálandó kérdés, ha a tréningmódszer validálása a cél. A trénerek teljesítményét a résztvevőkre gyakorolt pozitív (a megcélzott irányba ható) hatásként definiáltuk. Ahhoz azonban, hogy a trénerek teljesítménye közötti összehasonlítás korrekt legyen, megvizsgáltuk, hogy látszik-e egyfajta mintázat abban, hogy az egyes trénerekhez tendenciózusan rosszabb vagy jobb attitűddel, alacsonyabb vagy magasabb tudásszinttel kerülnek résztvevők. (A résztvevők – a később tárgyalta – randomizált elosztása többek között ezeket a kiinduló mintázatokat lenne hivatott kezelni.) Emellett az eredmény statisztikai erősségét az is befolyásolta, hogy az egyes trénerekhez nem egyenlő számban kerültek résztvevők (az egynapos tréning esetén volt, aki 500, volt, aki 40 főt oktatott). A nem randomizált elosztás mellett is kimutatható volt, legalábbis az egynapos tréning esetén, hogy a trénerek szignifikánsan különböztek abban, hogy milyen kezdeti attitűdű résztvevők kerültek hozzájuk. A trénerek hatása önmagában kisebb mértékben magyarázta meg a mutatott attitűdváltozást mind az egynapos, mind a háromnapos tréning esetében. Mintázatként azt lehetett látni, hogy azok a trénerek tudtak átlagosan a legnagyobb hatást a résztvevőkre kifejteni, akikhez átlagosan a leginkább olyan alanyok jutottak, akik esetében volt hova változtatni a véleményeket (a kiinduló tudás és attitűd ilyen hatását már a korábbiakban tárgyaltuk). Viszont ha ennek a hatását kiszűrjük, a trénerek teljesítményei már közelítenek egymáshoz, bár különbségek továbbra is kimutathatók.

Az összetett változók szintjén az látható, hogy a trénerek hatáserőssége különbözik. Az elemi állítások szintjén, ahogyan azt az előzőekben már láthattuk, viszont elő-előfordult olyan eset is, amikor egy-egy tréner esetében a hozzá tartozó résztvevők átlagos attitűdje nem a várt irányba, hanem ellenkezőbe mozdult el. Ezeknek az eseteknek az alaposabb vizsgálata tudna fényt deríteni arra, hogy az egységes módszertanon túl milyen különböző elemek befolyásolhatják a tréner hatását.

További fontos eredménye a trénerek teljesítményvizsgálatának, hogy az egynapos tréning esetén igen erős összefüggés (Pearson-féle $r = 0,73$, $p = 0,000 < 0,05$, $N = 24$) mutatkozott az egyes trénerek esetében az attitűdök és az ismeretek körében bekövetkező átlagos változásokban (8. ábra). Azok a trénerek, akik az attitűdök szintjén jellemzően jobban teljesítettek, azaz előkelőbb helyen végeztek a trénerek rangsorában, jellemzően ugyancsak előkelő helyen végeztek az ismeretszinten bekövetkező változások tekintetében. Hasonló jellegű kapcsolatot a háromnapos tréning esetén már nem lehetett kimutatni (9. ábra), ennek egyik oka lehet, hogy ott csupán 8 tréner eredményeit vizsgálhattuk, illetve, hogy maga a korrelációs együttható értéke sem volt az abszolút értékét tekintve magas ($r = 0,14$, $p = 0,74 > 0,05$.)



8. ábra • A trénerek attitűd- és ismeretszinten mutatott hatásának együtt járása az egynapos tréning esetén (Forrás: saját elemzés)



9. ábra • A trénerek attitűd- és ismeretszinten mutatott hatásának együtt járása a háromnapos tréning esetén (Forrás: saját elemzés)

A mi esetünkben a tréner hatásának vizsgálata nem volt előre egyeztetve a trénerrel, így a személyes eredmény sem osztható meg velük. Nem is volt annyira részletes a vizsgálat, hogy biztos eredményeket adjon. Annyi azonban látható ezekből az egyszerű vizsgálatokból is, hogy amennyiben vizsgálnánk a tréner attitűd- és tanulási hatását, esetleg rövid és hosszú távú hatását is egy részletesebb módszertannal, fontos információhoz juthatnánk egyrészt személyre szabott továbbképzésük tervezéséhez, másrészt további tréningeknél az adott oktatási célokhoz a legmegfelelőbb tréner kiválasztásához. Természetesen abban az esetben, ha korábbi hatásosságvizsgálatok befolyásolnák a trénerválasztást.

5. TANULSÁGOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK A TRÉNINGMÓDSZERTAN ÉS TRÉNERKÉPZÉS FEJLESZTÉSÉHEZ

A bevezetőben is leírtuk, hogy a kutatás célja a validálás és annak bemutatása volt, hogy egyszerű, a magyar szervezők által is alkalmazható módszerekkel is lehet mérni a tréningek hatásosságát. Ezzel fel akartuk hívni a figyelmet arra, hogy a tréningsszervezők felelőssége

ellenőrizni a hatást és az ellenőrzésnek a résztvevők és trénerek szubjektív reakcióin és elégedettségén túl azt is vizsgálnia kell, hogy a megcélzott tanulási hatás létrejött-e. Szándékosan nem arról írtunk, hogy az elemzett tréningmódszertant vagy programot mennyire értékeljük eredményesnek, mert célunk ebben az írásban az értékelési módszertan körüljárása volt.⁴ Mivel ez a hirtelen összeállított kérdőíves kutatási módszer egy első kísérlet volt, a legfontosabb az volt, hogy mit mutat ez az adatbázis, és hogy mi módon lenne lehetséges további hasonló hatásosságkutatásokból pontosabb eredményeket nyerni.

A validálás a cikk első részében megtörtént. Mindaz, amit cikkünknek ebben a második részében bemutattunk, túlmutat a validáláson. Ez az elemzés abba adott betekintést, hogy mi van az átlagértékek mögött. Azt járta körbe, hogy milyen további következtetéseket lehet az adatbázis részletesebb elemzése alapján tenni, és hol vannak olyan kérdések, amelyeket mindenképpen érdemes további kutatásokkal vizsgálni. Ezek mind olyan elemzések és következtetések, amelyek túlmutatnak az eredeti validálási célon. Azért írtuk le mégis ezeket is, mert szolgáltatunk néhány meglepő eredményt is, és nagyon érdekes kérdéseket vetnek fel további kutatások számára.

Az itt tárgyalt elemzés, amely a résztvevők szintjén történt elmozdulásokat vizsgálja, azért különösen fontos, mert ugyan minden gyakorló oktató és tréner tudja, hogy a résztvevők különbözően reagálnak az oktatásra, és bizony a legtöbb csoportban vannak olyanok, akikre alig van hatása az oktatónak, az elemzésnek az az eredménye, hogy az átlagban jó eredményt hozó tréningek során nemcsak olyan résztvevők vannak, akik nem tanultak a tréningen, de az a hányad sem elhanyagolható, akinek tudása és/vagy attitűdje a megcélzattal ellentétes irányba változott, valószínűleg sokakat meglep. És persze felmerül a kérdés, hogy ez a tréningmódszer árnyoldala-e. Lehet-e ez annak a következménye, hogy az előadó nem sulykolja saját véleményét, hanem abban segíti a résztvevőket, hogy csoportos és egyéni reflexiók utakat járjanak be. Ezzel szabadabb marad az értelmezés de – a tréningmódszer elkötelezett hívei szerint – erősebbé válik az azonosulás, és így mélyebb és hosszabb a hatás. Ilyen mértékben szórt eredményeket látva azonban okvetlenül felmerül a kérdés, hogy hasonló diverzitást találunk-e, ha ugyanennek a komplex témának az oktatása hagyományos, frontális módszerrel történne, hasonlóan rövid képzések során. Szórna-e a hagyományos, frontális oktatás eredménye is, ahol a cél az előadó gondolatainak közvetlen átadása. Nem kérdés, hogy közömbösség és rezisztencia egy előadás alatt is előfordulhat, de fontos lenne látni, hogy mennyiben térnek el az eredmények a tréningmódszerhez képest, természetesen szórást és hatáserősséget is vizsgálva, valamint rövid és hosszú távú hatást. Ilyen kutatásra nem ismerünk példát a nemzetközi irodalomban sem. A mi komplex témánkban – a közigazgatási integritásfejlesztésben – különösen érdekes ez a kérdés, mert egyelőre csak meggyőződéseink alapján választunk egy adott témához oktatási módszert. Azok, akik a frontális előadásokkal szoktak oktatni, abban hisznek. Akik a tapasztalatalapú interaktív formákat is alkalmazzák, általában úgy

⁴ A tréningmódszertan eredményességét már nemzetközi értekelő bizottság és több publikáció tárgyalta és igazolta: PALLAI: *Az integritásoktatás... i. m.* és ZSOLT Péter: A magyar közszolgálati etika és integritás, valamint az integritásmenedzsment tréningek hatásvizsgálata, *Pro Publico Bono*, 2015/1, 150–166.

tartják, hogy különösen komplex témákban és olyan kérdésekben, ahol az attitűd is fontos szerepet játszik, a tréningmódszer az eredményesebb. Komoly szakmai kihívás lenne egy olyan kutatást megtervezni, amely alkalmas e két oktatási módszertan eredményének összehasonlítására, de fontos eredményt hozna a megmérést.

A résztvevői szintű elemzés másik fontos hozadéka a tréning „gyenge pontjának”, az A1 kérdésnek az elemzéséhez adott segítséget. Az, hogy az egyetlen olyan kérdés esetében, ahol a tanulás a megcélzottal ellentétes irányba volt szignifikáns, kimutattuk, hogy a résztvevők nagyobb részénél gyenge volt a hatás ebben a dimenzióban, mindenképpen felvetette, hogy ennek az üzenetnek az átadásához használt tréningelemeket érdemes átalakítani, vagy legalább tovább kell fejleszteni. A kérdés trénerszintű elemzése pontosította az irányt. Láthatóvá tette, hogy részben trénerfüggő volt, hogy a hatás a kívánt vagy ellenkező irányba történt. Ez az eredmény két következtetésre ad lehetőséget. Egyrészt a két módszertani alternatíva, a releváns tréningelemek cseréje vagy továbbfejlesztése közül a továbbfejlesztés látszik szükségesnek, másrészt azt is mutatja, hogy a tréningmódszertani megoldás nem elegendő. A trénerképzés további képzése is része kell legyen a megoldásnak.

A trénerképzéséhez elvben az attitűd- és tudáshatásukat különválasztó trénerszintű értékelés is fontos adalékot szolgáltathat. Bár a mi vizsgálatunk csak az egynapos tréningek szintjén szolgáltat értékelhető eredményt ezen a téren, a mostani vizsgálat arra mindenképpen alkalmas, hogy megmutassa, hasonló kutatási módszerrel elemezhető, hogy mely trénernek milyen tréningmódszertani eszközökben kellene továbbfejlesznie. Ez mind a trénernek, mind a tréning-szolgáltatók számára fontos eredmény lehet.

A harmadik érdekes kérdés, amit a kutatásunk felvetett, sajnos egyelőre nyitott maradt. A rendelkezésre álló adatok alapján nem tudtuk azonosítani azoknak a profilként, akik ellenállást mutattak a tréninggel szemben. További kutatások esetén fontos cél lenne azt is vizsgálni, hogy milyen résztvevői karakter befolyásolja a hatás erősségét, és kvalitatív vizsgálatokkal mélyebben megérteni a rezisztencia okait. Ez a tudás segíthet abban, hogy azokhoz is eljuttassuk a megfelelő üzeneteket, akikhez eddig nem sikerült.

6. JAVASLATOK ÉS KÉRDÉSEK TOVÁBBI KUTATÁSOKHOZ

Módszertani szempontból többször hangsúlyoztuk a tanulmány közben, hogy mindenképpen szükség van a teljes horizontú validálásra ahhoz, hogy kvalitatív módszerekkel karöltve új típusú információkhoz jussunk a tréningmódszer hatékonyságát és az amögött meghúzódó potenciális okokat tekintve. Nagyon fontos, hogy ezeket ne csak a tréningen részt vevők, hanem a trénerképzés, vagy akár a tréningeket szervezők körében is lefolytassuk ahhoz, hogy teljes képet nyerhessünk.

További lehetőségeket rejt magában olyan statisztikai módszereknek az alkalmazása, amelyek figyelembe tudják venni a véleményváltozások elemzésében azt, hogy a résztvevők többszintű csoportokba vannak ágyazva: az ún. multilevel elemzések egyszerre képesek figyelembe venni az egyéni szintű változókat (pl. nem vagy beosztás) és annak a tréningcsoportnak vagy még magasabb szinten annak a trénernek az ismérveit, amelyhez/akihez

tartoztak. Így még jobban szétszalazhatók a különböző, egyéni és csoportszintű hatások. Ahhoz, hogy ezt a módszert alkalmazni lehessen, fontos azoknak a már említett követelményeknek a betartása (kontrollcsoport alkalmazása, vezetők és beosztottak tréninghossza egységes legyen, vagy ne a szervezeti hierarchiában elfoglalt hely szerint váljon szét, résztvevők randomizált módon és egyenlő számban legyenek szétosztva a trénerek között), amelyek biztosítják, hogy megbízhatunk azokban a statisztikai mutatókban, amelyekre a megállapításainkat alapozzuk.

Ugyancsak fontos tanulság, hogy egy-egy hatás statisztikai értelmű megléte mellett mindenképpen célszerű azt is megvizsgálni, hogy milyen erős a látott összefüggés, és az eredmények interpretálásánál további kiegészítő információk tudják még ezt a képet árnyalni.

Összességében jól látszik, hogy nemcsak idehaza, hanem a nemzetközi porondon is nagy a hiány olyan vizsgálatokban, amely megbízható módon mutatja be egy-egy tréningmódszer hatékonyságát. Mindez azt is jelenti, és ehhez szerettünk volna a cikkünkkel is hozzájárulni, hogy a jövőben valószínűsíthetően nagyobb figyelem fog a tréningek nyomán erre a témára esni, amiből hosszú távon a tréningmódszertan is profitálni fog.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. GREGOR Anikó: *Tréning hatásvizsgálat*, Tanulmány a Nemzeti Közszerzői Egyetem Integritás Tudásközpontjának megbízásából, Budapest, 2014.
2. PALLAI Katalin: A tréningek szerepe az integritásoktatásban, *Társadalom és Honvédelem*, 19(2015)/1, 27–43, 38–41.
3. PALLAI Katalin – GREGOR Anikó: ‘Assessment of Effectiveness of Public Integrity Workshops for Civil Servants – a case study’, *Teaching Public Administration Journal*, 2016.
4. PALLAI Katalin: *What can we learn from a simple survey? Effectiveness Assessment of Public Integrity Training Courses – a case study*, Paper prepared for the OECD Integrity Forum, Paris, 19–20 April, 2016.

Gregor Anikó, PhD (gregor@tatk.elte.hu): 2007-ben végzett az ELTE Társadalomtudományi Karán szociológia szakon, survey statisztika szakirányon, 2011-ben pedig mesterfokozatot szerzett a Közép-európai Egyetem Gender Studies mesterszakán. 2015-ben védte meg doktori disszertációját szociológiai tudományok területen az ELTE-n. 2008 óta tart kvantitatív és kvalitatív kutatás-módszertani kurzusokat tanársegédként, majd később adjunktusként az ELTE Társadalomtudományi Karának Társadalomkutatások Módszertana Tanszékén.

Dr. Pallai Katalin, PhD (katalin@pallai.hu): 30 év oktatói tapasztalattal rendelkezik, amit magyar és külföldi egyetemi programokban szerzett. A rendszerváltás óta önkormányzati tanácsadó és trénerként dolgozott itthon és külföldön, olyan szakértői csoportokat vezetve, amelyek városstratégiákat és belső szervezeti reformokat dolgoztak ki. Nemzetközi tevékenysége során az elmúlt 25 évben 14 országban végzett hasonló munkákat, tanítva és támogatva a helyi közszerzőket és civil szervezeteket. Jelenleg a Nemzeti Közszerzői Egyetem docense, ideje és energiája meghatározó részét a közszerzői integritásfejlesztés oktatására és kutatására, az integritás fogalom és gyakorlat magyarországi elterjesztésére fordítja (további információk: www.pallai.hu).

Nagy Barna Krisztina

KARTELLKÉRDÉS A SZINDIKÁTUSI SZERZŐDÉS RELÁCIÓJÁBAN¹

Cartel-Question Regarding the Syndicate Agreement

Nagy Barna Krisztina, egyetemi tanársegéd – Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Civilisztikai Intézet; másodéves doktorandusz hallgató – NKE ÁKK Doktori Iskola; az Államkutatási és Fejlesztési Intézet munkatársa; Nagy.Barna.Krisztina@uni-nke.hu

A köz- és a magánjog határterületét képező jogterületeken, nevezetesen a verseny- és közbeszerzési jogban is az elmúlt években számos olyan ügyről hallhattunk, ahol a gazdasági szereplők összzejátszása vagy megállapodása a verseny tisztaságát sértette, avagy veszélyeztette. A tanulmány célja ezeknek a megállapodásoknak és összzejátszásoknak pusztán a szindikátusi szerződés mint sajátos kooperációs kontraktus szempontjából történő bemutatása. Ennek keretében a vonatkozó szakirodalom, a jogszabályok, valamint a Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek a feldolgozására törekszem, és az így tett megállapításaim szintetizálom jelen tanulmány keretében. Ami az eredményt és a levont konklúziót illeti, úgy gondolom, hogy a kartellezés egy olyan jelenség, amit teljes egészében megszüntetni nem lehet. Törvényi előírásokkal megtiltható, de nem kizárt annak lehetősége, hogy – bár titokban, de – továbbra is fennmaradnak.

KULCSSZAVAK:

alkalmi egyesülés, atipikus szerződés, integritási megállapodás, konzorcium, közös ajánlattétel, megállapodás, összzejátszás

In the fields between public and private laws, like in competition law and procurement law, there have been many cases in the past few years, where the collaboration or agreement of companies affected fair competition. The main purpose of this paper is to demonstrate

¹ A tanulmány a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán a KÖFOP-2.1.2-VE-KOP-15. A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés című projekt keretében készült. A szerző ezúton is köszöni Lehoczki Zóra Zsófia doktorandusz hallgató anyaggyűjtésben végzett munkáját.

the collaborations and agreements of companies, which have a big impact on fair competition, regarding the syndicate agreement, like a unique cooperation agreement. In this context first I would like to examine the legal literature, the statutory instruments in force and the resolutions of The Office of Economic Competition. Then I would like to synthesize my statements in this paper. I conclude that cartels cannot be eliminated entirely. We can make them illegal, but we cannot exclude the possibility they are established in secret.

KEYWORDS:

atypical contracts, integrity agreement, consortium, joint bidding, agreement, collusion

1. BEVEZETÉS

A tanulmány célja, hogy átfogó képet adjon a versenyjogban előforduló, a verseny tisztaságát sértő olyan magatartásokról, amelyek esetében a szerződéses kapcsolatoknak, tipikusan a szindikátusi szerződésnek is relevanciája lehet. Tehát a tanulmány, azon túl, hogy a vonatkozó versenyjogi előírásokat és joggyakorlatot bemutatja, a szindikátusi szerződésre fókuszál. Ennek keretében a szerződéstípus jogtörténeti előzményeit mutatom be, majd a hatályos jogszabályi környezetet alapul véve, a közjog és magánjog határterületét képező versenyjogi aspektusok vizsgálatát szemléltetem, és a közbeszerzési joggal való kapcsolódási pontok mentén igyekszem bemutatni ezen szerződéstípus sajátosságait. A Gazdasági Versenyhivatal joggyakorlatának elemzése során pusztán a verseny- és közbeszerzési jog kapcsolódási pontját képező, és a szindikátusi szerződés szempontjából relevanciával bíró döntéseket dolgozom fel. Ennek menete nem példálózó jelleggel egy-egy tényállás és a megállapított jogsértés bemutatása – ugyanis erre vonatkozóan találunk forrásokat a szakirodalomban –, hanem a jogsértések lehetséges eseteinek feltérképezésével valamennyi, a témában releváns versenyhivatali döntést kategorizálom, átfogó képet adva ezáltal a közbeszerzési jogban megvalósuló olyan versenysértésekről, melyeknek a szindikátusi szerződés szempontjából relevanciája lehet.

2. A SZINDIKÁTUSI SZERZŐDÉS JOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEI

2.1. Szindikátus a kereskedelmi jogban

Az 1800-as évek második fele mint vizsgált időszak legfőbb kereskedelmi jogi jogforrása az 1875. évi XXXVII. törvénycikk, a kereskedelmi törvény² volt. A törvény első részében a kereskedőkre és a kereskedelmi társaságokra, második részében a kereskedelmi ügyletekre vonatkozóan tartalmazott szabályokat azzal a megkötéssel, hogy amennyiben

² A továbbiakban: Kt.

kereskedelmi ügyekben a Kt. rendelkezést nem tartalmaz, akkor a kereskedelmi szokások, ennek hiányában pedig a magánjog szabályai irányadóak.³ A kereskedelmi társaságok közül a közkereseti társaságot, a betéti társaságot, a részvénytársaságot és a szövetkezetet szabályozta a Kt., és valamely kereskedelmi társaság alapításához társasági szerződésre volt szükség, valamint az alapítás tényét a társaság székhelye szerint illetékes törvényszék felé be kellett jelenteni a cégjegyzékbe történő felvétel okán. A törvény értelmében a kereskedelmi társaságok cégnevük alatt jogokat szerezhettek és kötelezettséget vállalhattak, ingatlan javakra tulajdont és egyéb jogokat szerezhettek, valamint perelhettek és perelhetők voltak,⁴ csakúgy, mint a ma hatályos gazdasági társaságok. Azonban a Kt. azokat az alkalmi egyesüléseket, amelyek közös haszonra vagy veszteségre, egy vagy több kereskedelmi ügylet tekintetében keletkeztek, nem ismerte el kereskedelmi társaságként.⁵ Ugyanis a kereskedelmi társaságok „kereskedelmi ügyletekkel iparszerűleg vagy mint a részvénytársaságok és szövetkezetek más ügyletekkel is, de mindenesetre állandóan foglalkoznak, oly egyesülés különbözik, mely csak egy vagy több ügylet tekintetében keletkezik, és mely közönségesen alkalmi társaságnak nevezetik [...]”.⁶ Tehát a legnagyobb különbség a kereskedelmi társaságok és az alkalmi egyesülések között az volt, hogy míg a kereskedelmi társaság huzamosabb létre szervezett jogalany, amely jogi személyiséggel bír, továbbá cégneve és székhelye is van, saját (elkülönült) vagyonnal rendelkezik, és az alapítókat az alapításkor bejelentési kötelezettség terheli, valamint a tagi felelősség is speciálisan alakul az egyes társasági formáknál, amiről a Kt. külön rendelkezik, mindez az alkalmi egyesülésről nem mondható el. Ezek rövidebb időre szervezett kooperációk, amelyek egy vagy kisebb számú ügylet⁷ lebonyolítására szerveződnek,⁸ a jövőben kötendő ügyletek tekintetében vagy akár feltételesen is keletkezhetnek,⁹ sem székhelye, cégneve, saját vagyona nincs, állandó viszonyt (szervezet) nem létesítenek,¹⁰ alapítására nézve speciális bejelentési kötelezettség nincs, és írásbeli szerződés sem szükséges, egymás közötti jogviszonyaikban az a szerződés az irányadó, amely az alkalmi egyesülést létrehozta,¹¹ a tagi felelősség egyetemleges, harmadik személyek irányában mint társaság nem szerepelnek.¹² Az ilyen egyesüléseket

³ Kt. 1. §

⁴ Kt. 63. §

⁵ Kt. 62. §

⁶ SCHNIERER Gyula: *A kereskedelmi törvény magyarázata*, Franklin Társulat, Budapest, 1876, 6.

⁷ Az ügylet tárgya lehet például az, ha „többen összebeszélnek, hogy felhasználva az alacsony gabonaárakat, valakitől nagyobb mennyiségű gabonát vásároljanak, hogy azt később nyereséggel eladják.” NAGY Ferenc: *A magyar kereskedelmi jog kézikönyve, különös tekintettel a bírói gyakorlatra és a külföldi törvényhozásokra*, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest, 1904, 228.

⁸ „Céljük a szándékolt vállalatot megalapítani, illetve a kérdéses papírok kibocsátását biztosítani olyképen, hogy a syndikátus a kibocsátott értékpapírokat vagy azoknak egy részét meghatározott árfolyam mellett átveszi s azokat nagyobb árfolyam mellett eladni törekszik.” NAGY Ferenc: *A magyar kereskedelmi jog kézikönyve, különös tekintettel a magyar bírói gyakorlatra*, Athenaeum R. Társulat, Budapest, 1884, 156–157.

⁹ APÁTHY István: *Kereskedelmi jog. Tekintettel a nevezetesebb európai törvényekre*, Eggenberg-féle Könyvkereskedés, Budapest, 1886, 150.

¹⁰ Uo., 150.

¹¹ Uo., 151.

¹² Uo., 150.

Apáthy István a *consortium* és *syndicatus* megnevezéssel illeti,¹³ Nagy Ferenc azonban leszögezi, hogy a *consortium* kifejezést más alkalmi egyesülésre is használják, és a *syndicatus* alatt néha egészen mást értenek (főként más európai és tengeren túli országokban).¹⁴ Azonban az olyan egyesülés, melynél a tagok sem közös hasznot nem kapnak, sem közös veszteségben nem részesülnek, alkalmi egyesülésnek nem tekinthető.¹⁵

2.2. A szindikátust érintő versenyjogi kitekintés

Ahogy a kereskedelmi jogi alponthoz kifejtettem, kereskedelmi társaság csak a Kt.-ben meghatározott társasági formában volt alapítható. Azonban igen gyakori volt a felek rövid idejű, alkalmi együttműködése, mely együttműködések a Kt.-ben – bár csak egy szakasz erejéig – szabályozták alkalmi egyesülés néven. Azonban az egy szakaszban való szabályozás ellenére nem alárendelt szerepet tölthettek be a gyakorlatban, ugyanis gyakrabban fordultak elő, mint a kereskedelmi társaságok, aminek oka abban keresendő, hogy az állandó üzlet nem mindig forgott fenn, illetve igen nehézkes volt a különböző vagyoni érdekeket folyamatosan egymáshoz igazítani; erre tekintettel sokkal kedvezőbb volt alkalmi jelleggel egyesülni, a befektetett tőkét rövidebb időre lekötni, és az ügyletet biztos és nagy összegű nyereséggel zárni.¹⁶ Ez a szabályozási környezet megfelelő alapot teremtett arra, hogy a felek magánjogi szerződéssel rövid időre kereskedelmi szövetségre¹⁷ lépjenek egymással, majd ezen alkalmi jellegű együttműködésüket fejlesszék tovább a ma kartellként ismert és nevezett együttműködésekig, és az akkor még jogszabály által nem védett szabad verseny kárára kartellezzenek. Az első versenyjogi jogszabály Magyarországon az 1923. évi V. törvénycikk a tisztességtelen versenyről, majd az 1931. évi XX. törvénycikk a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról, ezt megelőzően jogszabály szintjén csak a Kt. rendelkezései voltak alkalmazhatók a kartellre, speciális szabályokat csak a fent nevezettek adtak. Amíg a jogalkotás ezen fázisa nem érkezett el, igen ellentmondásos volt a kartellezés megítélése, hol pozitív, hol negatív színben tüntették fel.¹⁸ Egy bizonyos volt, hogy ez a fajta megállapodás olyan jogi helyzetet teremtett, amely sürgető megoldást igényelt. Ennek eredménye a tisztességtelen versenyről és a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló törvények megalkotása volt. Ez a szindikátusi szerződés szempontjából annyiban bír relevanciával, hogy a szindikátus és a kartell szavakat egymással rokonnak

¹³ Hasonlóan: NAGY Ferenc: *i. m.*, 156. „Az ilyen alkalmi egyesülések konzorciumoknak vagy szindikátusoknak nevezetnek.”, KUNCZ Ödön: *A magyar kereskedelmi jog és váltójog tankönyve*, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1938, 121.

¹⁴ NAGY: *i. m.*, 1904, 229.

¹⁵ Semmitőszék 1879. évi 12675. számú határozata, Döntvénytár, XXIII. k., 62. l.

¹⁶ NAGY: *i. m.*, 1904, 229., KUNCZ: *i. m.*, 121.

¹⁷ KOHN (PAP) Dávid: Kartellek és ringek, *Közgazdasági Szemle*, 19(1895), 624.

¹⁸ Például a Kt. 179. §-a közgyűlési hatáskörbe utalta az olyan kartellszerződések megkötéséről való döntést, amely szerződések a társaság hasznára válhatnak.

tartották, valamint a szindikátust magával a kartellel azonosították.¹⁹ Ha a kartellt mint fogalmat vizsgáljuk, a következőképp tudjuk körülírni, és a tanulmányban ezt a fogalmi meghatározást tartom kiindulásom alapjának: „szerveződésen alapuló egyesülés, mely a benne részes önálló gazdasági alanyoknak magán kezdeményezéséből, szabad önelhatározásukból keletkezik, [...] ahol érvényesül a szerveződési szabadság az egyesülési szabadság alakjában”.²⁰ A kartellek Mandelló szerint csak a vállalkozások közötti együttes eljárásokat jelentik, tehát tagjai csak vállalkozások lehetnek, azaz a többes szám használatából arra következtethetünk, hogy kartell létesítéséhez legalább két működő vállalkozás kooperációja volt szükséges. Ez a kooperáció határozott alakban kellett hogy testet öltjön, ami azt jelenti, hogy valamilyen jogszabály által elismert jogi formában működhetett. Ez például a Kt. által kereskedelmi társaságnak el nem ismert alkalmi egyesülés²¹ vagy szövetkezet lehetett.²² Kohn ezt azzal egészíti ki, hogy amennyiben alkalmi egyesülésként kívánják a felek együttműködni, szerveződést kell kötniük, amely szerveződés fogja létrehozni azt a keretet, amely a részes feleket hozzásegíti céljuk eléréséhez. A szerveződés határozott és határozatlan időre szóló együttműködést is létrehozhat, sőt mi több, ennek hatása a jogutódokra is kiterjedhet.²³ És mondhatnánk, hogy itt körbe is értünk, ugyanis a Kt. szerinti alkalmi egyesülést ugyancsak a szindikátus elnevezéssel illetve a korabeli szakirodalom, csakúgy, mint az alkalmi jelleggel és meghatározott céllal létrejött kartelleket. Ez alapján igazolható az az állítás, miszerint a kartell és szindikátus szavak rokon értelműek és egymással azonosíthatóak. A szerveződéses kapcsolat okán fontos kihangsúlyozni, hogy a kartell tagjai jogilag továbbra is önállóak maradnak.²⁴ A kartell további ismérése Mandelló szerint, hogy

¹⁹ MANDELLÓ Gyula: Az ipari kartellekről I., *Budapesti Szemle*, 1890/164, 221.; KOHN (PAP) D.: *i. m.*, 621., RÁTH Zoltán: *Emlékirat a kartellekről*, Pátria, Budapest, 1900, 21.

²⁰ RÁ CZ Lajos: *A kartellek és szabályozásuk*, Politzer Zs. és Fia Bizománya, Budapest, 1905.

²¹ Az alkalmi egyesülés és a kartell azonosítása kapcsán meg kell említeni azt az álláspontot, amelyet RÁTH Z. már idézett művének 8. oldalán képvisel, miszerint a két kategória egymással nem azonosítható, mert az alkalmi egyesülés csak a Kt. szerinti kereskedelmi ügyekre szervezhető, míg a kartell teljesen más célokat szolgál. A magam részéről ezt az álláspontot nem osztom, és a vizsgálódásaim során alaptételeként nem kezelem, ugyanis ha a felek a gabona alacsony árát kihasználva abból nagy mennyiséget felvásárolnak, abból a célból, hogy azt drágábban, maguknak nyereséget szerezve eladják, az alkalmi egyesülés és a szabad verseny esetkörét is érintő tevékenységgel állunk szemben.

²² A szövetkezeti formához annyi megjegyzést tennék, hogy nem a legszerencsésebb típus egy olyan együttműködéshez, melynek jogszerűsége megkérdőjelezhető. Ez az érvelés azzal támasztható alá, hogy a szövetkezet a Kt. által ismert kereskedelmi társasági forma, ami azt a kötelezettséget vonja maga után, hogy a szövetkezetet létrehozó felek kötelesek társasági szerveződést kötni és azt a cégjegyzékben való közzététel véget az illetékes bíróság felé bejelenteni. Ha nyilvánvalóan jogellenes célra irányul a szövetkezet, akkor a bejegyzést megtagadják. Éppen ezért a szövetkezeti formával szemben mindinkább az alkalmi egyesülés mutatkozik előnyösebb típusnak, ugyanis az alkalmi egyesülést pusztán kötelmi együttműködésnek tekinti a Kt. és ennek okán a nyilvánosság teljes egészében kizárható, és a felek szabadon alakíthatják együttműködésüket.

Hogy a szövetkezet és a kartell a jogirodalomban kapcsolatba kerülnek egymással, arra jól rámutat RÁ CZ L. a már korábban idézett művében: mind a kartell, mind a szövetkezet az azonos érdekállású felek kooperációját jelenti, azonban a szövetkezetek lehetséges versenykorlátozó hatása oly elhanyagolható, hogy az monopolhelyzetbe nem hozhatja a szövetkezetet.

²³ KOHN (PAP): *i. m.*, 624.

²⁴ RÁ CZ: *i. m.*, 28.

meghatározott cél elérése érdekében jön létre, mely cél a befolyás gyakorlása, a monopólium megteremtése. A kartell célját „a vállalkozói nyereség biztosításában és növelésében találjuk meg. A kartellek célja a verseny korlátozása, tökéletesebb alakjaiban a verseny kizárása. S mivel a tudomány nyelvén azt az állapotot, ahol verseny nincs, röviden monopolnak nevezzük: a kartellt más szóval monopolra törekvő köteléknek, célját monopolalkotásnak nevezhetjük.”²⁵ Ez az elgondolás a kor szabad versenyhez fűzött elképzeléseivel nyilvánvaló ellentétben áll, ami azt indukálja, hogy a kartelleket – vagy ha úgy tetszik a szindikátusokat – létrehozó megállapodások és maga a szerződés által létrehozott kooperáció is titkosak voltak, az abban résztvevők a kooperálás tényét mindinkább elrejtteni törekedtek a nyilvánosság elől.²⁶ Kohn tovább bizellálja az eddigieket, és a kötelmi jellegű kapcsolat szervezetét igyekszik munkájában bemutatni. Rögzíti, hogy a kartellbe bárki beléphetett ingyenesen vagy ellentételezés fejében, és a csatlakozás szabadon történt vagy a közgyűlés jóváhagyásához volt kötve. Merthogy a kartell szervezettel is rendelkezett, ami a közgyűlésből és a bizottságból állt. A bizottság a kartell tagjai által választott kartelltagokból állt, feladatai közé pedig a megállapodás betartásának ellenőrzése tartozott, valamint gondoskodnia kell az abban foglaltak végrehajtásáról, ezen túlmenően pedig a bizottságnak gondoskodnia kellett a kartell vezetéséről. A közgyűlés évenként összeült, és a bizottsággal együttesen a kartell tagjai közötti jogvitákban határozott. Amennyiben az egymással jogvitában álló felek valamelyike a meghozott döntést sérelmesnek találta, választottbíró-sághoz fordulhatott, és a rendes bíróságok alkalmazását mellőzték, tekintettel a kooperáció esetleges jogszabálysértő voltára. Ennél fogva a kötelmi együttműködések ezen formája rejtve maradt, és kevés információval rendelkezik róla a kor embere.²⁷

A versenyjogi kitekintést Nizsalovszky időtálló megállapításával zárnam: „[...] a kartell általában egyik tipikus kötelmi jogviszony képét sem mutatja, illetőleg, hogy azoknak a sorából nem csak egynek képében jelentkezhetik, és ennek következtében minden kartell-szerződésre vonatkozólag nem lehetséges a kötelmi jog valamelyik szerződési típusára vonatkozó szabályt uno ictu kiterjeszteni, hanem a törvényhozási szabály csak a kötelmi jognak az általános, minden szerződésre irányadó szabályait fogadhatja el alapul [...]”²⁸ A fenti megállapítás megszületésének idején a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokra vonatkozó jogszabály hatályba lépett, ami elindította azt a gondolatmenetet, mely szerint a vizsgált kartellmegállapodások a köz- és a magánjog határterületeit képezik, a nevezett jogszabály pedig csak a közjogi aspektusokra koncentrál, a magánjogi jelleget annyiban érinti, hogy a megállapodás tárgyát határozza meg. Erre mutat rá Nizsalovszky fentebb idézett megállapítása, ugyanis az jól szemlélteti, hogy a kartelleket létrehozó megállapodások megítélése a magánjogban nem egyszerű, és komoly vizsgálat tárgyát képezi. Tehát a kartellkérdés továbbra sem tisztázott, de már csak a magánjogban, azonban az idézett megállapítás – jogszabály hiányában is – megoldásként funkcionálhat ezen speciális

²⁵ RÁTH: *i. m.*, 43.

²⁶ MANDELLÓ: *i. m.*, 244; MANDELLÓ Gyula: Az ipari kartellekről II., *Budapesti Szemle*, 1890/165, 443.

²⁷ KOHN (PAP): *i. m.*, 627–629.

²⁸ NIZSALOVSZKY Endre: Kartellmagánjog, *Közgazdasági Szemle*, 1942/85, 645.

kooperációt létrehozó megállapodások kapcsán. Véleményem szerint Nizsalovszky hivatkozott gondolatai a szindikátusi szerződés kodifikálására vonatkozó igény megjelenésé-
ként értékelhetők.

2.3. Az 1931. évi XX. törvénycikk

Az 1923. évi V. törvénycikk a tisztességtelen versenyt érintően állapított meg rendelkezéseket, amelyek értelmében üzleti versenyt nem szabad az üzleti tisztességbe vagy általában a jó erkölcsbe ütköző módon folytatni. Amennyiben erre mégis sor kerülne, a jogszabály vegyesen rendeli alkalmazni a magánjogi és közjogi szankciókat egyaránt. Nevezetesen a magánjogi szankciók körében a sérelmet szenvedett fél a tisztességtelen versenyt folytatótól a kára megtérítését, valamint a jogsértő magatartás abbahagyását követelheti, a közjogi szankciók tekintetében pedig a jogalkotó tételesen rögzíti, mely magatartások képeznek bűncselekményi kategóriát, és azok elkövetése esetére különböző büntetések alkalmazását rendeli. A kartellekről az 1931. évi XX. törvénycikk rendelkezik, amely törvénycikk 1. §-a kimondja, hogy az olyan megállapodás vagy határozat, amely árura vonatkozóan a termelés, a forgalom vagy az áralakulás tekintetében, vagy egyébként a gazdasági versenyt korlátozó vagy a versenyt más módon szabályozó kötelezettséget állapít meg (kartell és más hasonló célú jogviszony), csak úgy érvényes, ha írásba foglalták. Ugyanez áll az eredeti megállapodást vagy határozatot kiegészítő vagy módosító ilyen megállapodásra és határozatra is. A jogalkotó a kartellmegállapodások létesítése tekintetében két alternatívával él, a szerződés és a határozat lehetőségével. Ez alapján és a hivatkozott szakaszhely rendelkezéseit alapul véve a következő megállapításokat tehetjük:

Szerződés esetén a következő ismérveket szükséges kiemelni:

- a kartellmegállapodás alakszerűségi érvényességi kelléke az írásba foglalás,
- a kartellmegállapodás alatt klasszikus szerződéses jogviszonyt értünk,
- a kartellmegállapodás szerződés,
- a kartellmegállapodáshoz ezért legalább két fél kölcsönös és egybehangzó akaratnyilatkozata szükséges,
- a kartellmegállapodás csak írásban érvényes, szóban vagy ráutaló magatartással nem jöhet létre,
- a megállapodás az árura vonatkozik,
- tartalmát tekintve a felek az áru forgalmazása, termelése vagy az ára tekintetében állapodhatnak meg,
- a tartalom tekintetében továbbá a versenyt korlátozó vagy azt más módon befolyásoló kötelezettséget is megállapíthat a felek megállapodása,
- önálló szerződésben állapodhatnak meg a felek, vagy
- más szerződés részeként:
 - már meglévő szerződés módosításával, vagy
 - eredetileg más jellegű, illetve tartalmú szerződés megkötésekor ilyen kitételrel, kikötéssel élnek.

Határozat esetén a következő ismérveket szükséges kiemelni:

- a kartellmegállapodás alakszerűségi érvényességi kelléke az írásba foglalás,
- további érvényességi kelléke, hogy a határozathozatal szabályainak megtartásával az arra jogosultak hozták meg,
- a kartellmegállapodás határozat,
- a kartellmegállapodás csak írásban érvényes, szóban vagy ráutaló magatartással nem jöhet létre,
- a megállapodás az árura vonatkozik,
- tartalmát tekintve a felek az áru forgalmazása, termelése vagy az ára tekintetében állapodhatnak meg,
- a tartalom tekintetében továbbá a versenyt korlátozó vagy azt más módon befolyásoló kötelezettséget is megállapíthat a felek megállapodása,
- a határozatban vagy csak a kérdések valamelyikében állapodnak meg, vagy a
 - más tartalmú határozatot kartelltartalommal is kitöltik.

Határozat alatt a kereskedelmi társaság legfőbb szerve által hozott határozatot kell érteni. A kereskedelmi társaság legfőbb szerve határoz kartell létesítéséről úgy, hogy több kereskedelmi társaság ennek érdekében alkalmi egyesülést hoz létre. A döntés a kereskedelmi társaságok tekintetében határozat, a kartellezés céljára létrehozott alkalmi egyesülés tekintetében a kartellezésre és egyidejűleg a létesítésre irányuló szerződés is. Itt kell megemlíteni Ráth Zoltán álláspontját, amely a következőképp szól: *„Kartell alatt egy-egy termelési szak vállalkozóinak oly szerződéseit értem, amelyek a verseny mérséklésére vagy teljes kizárására irányulnak. Szántszándékkal nem használtam az »egyesülés« kifejezést, mely tán a francia coalition visszhangjaképp hivatalos nyelvünkben is szerepel. Nem használtam azért, mert az egyesülés tételes jogunk – nevezetesen az 1875. évi XXXVII. t.cz.-be foglalt kereskedelmi törvényünk terminológiája szerint valami egészen mást jelent. A 62. §-ban említett alkalmi egyesülések csak meghatározott kereskedelmi ügyletek lebonyolítására irányulhatnak, míg a kartell a résztvevők egész üzletmenete fölött uralkodik. A 179. §-ban említett, a részvénytársaságokra vonatkozó, de a 240. §-ban a szövetkezetekre is kiterjesztett rendelkezéssel a közgyűlés elidegeníthetetlen jogkörébe utalt egyesülés más társasággal nem egyéb, mint fusio, mely a vállalatot mint önálló alanyt megszünteti és felolvasztja egy új alanyban.”*²⁹ Vagyis olvasatában az, hogy a kereskedelmi társaságok legfőbb szervei határozatuk keretében kartellezési célzattal egyesülről határoznak, fúzióként, azaz ma használatos terminusszal élve összefonódásként értékelhető. Álláspontom szerint a fusio és az alkalmi egyesülés lehetősége, illetve intézménye nem mosható össze. Már csak azon egyszerű oknál fogva sem, hogy az alkalmi egyesülés létesítésében nem csak a kereskedelmi társaságok állapodhatnak meg, hanem magánszemélyek is, a fusio tekintetében pedig csak a kereskedelmi társaságok által végrehajtható tevékenységről, illetve döntésről van szó. Abban azonban osztoom Ráth álláspontját, miszerint a fusio, vagy másként összefonódás potenciálisan magában hordozza a versenykorlátozás lehetőségét (ahogyan ez a ma hatályos jogunkban is elfogadott).

²⁹ RÁTH: i. m., 6.

A gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló törvény 2. §-a előírja, hogy olyan megállapodás vagy határozat esetében, amelyben legalább egy kereskedelmi társaság vagy legalább egy olyan ipari vagy kereskedelmi vállalat vesz részt, amely húsznál több alkalmazottat foglalkoztat, a nyilvántartásba vétel érdekében a magyar királyi közgazdasági miniszterhez be kell nyújtani; erre pedig a megállapodás megkötésétől vagy a határozat meghozatalától számított tizenöt napos határidőt szab a jogalkotó; továbbá előírja, hogy az írásba foglaláson túl további érvényességi kellék a megállapodás vagy a határozat bemutatása. A 7. §-ban pedig akként rendelkezik, hogy ha a megállapodás vagy a határozat a törvénybe, a jó erkölcsbe vagy a közrendbe ütközik, különösen a közgazdaság vagy a közjó érdekét sérti, a magyar királyi közgazdasági miniszter utasítása alapján a magyar királyi kincstári jogügyi igazgatóság a Kartellbírósnál³⁰ indított keresettel (közérdekű kereset) kérheti eljárás lefolytatását, amely pénzbírság kiszabásával vagy a létrejött alakulat feloszlásával és a továbbműködéstől való eltiltással szankcionálhatja a felek magatartását.

3. A HATÁLYOS KARTELLTÖRVÉNY ÉS A MEGÁLLAPODÁS

A tanulmány célja nem a kartelljogra vonatkozó joganyag alakulásának bemutatása. E tanulmány keretében pusztán arra vállalkozom – tekintettel a területi korlátokra is –, hogy a kiindulás alapját képező jogszabályi környezetet hasonlítsam össze a jelenleg hatályossal. Ennek keretében a versenyjogi jogfejlődés lépcsőfokaiként értékelt 1984. évi IV. törvényt és 1990. évi LXXXVI. törvényt nem mutatom be. A tanulmány ezen részét az 1996. évi LVII. törvény, vagyis a jelenleg hatályos versenytörvény alcímben meghatározott szempontból történő bemutatásával folytatom.

3.1. A hatályos versenytörvény

Az anyagi versenyjog két nagy területre osztható, mégpedig a tisztességtelen verseny és a versenykorlátozások jogára. Jelen pont keretén belül a tisztességtelen piaci magatartásról és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) versenykorlátozás jogára vonatkozó rendelkezéseit kívánom górcső alá venni. A tanulmány a versenyjog és azon belül a versenykorlátozó megállapodások európai uniós dimenzióira (jogforrások és bírói gyakorlat) területi korlátok okán nem tér ki.

³⁰ 8. § A Kartellbírósnak a királyi Kúria körében szervezett külön bíróság, amely elnökön felül két ítélobíróból és két ülnökből álló tanácsban jár el. A Kartellbírósnak elnöke a királyi Kúria elnöke vagy a királyi Kúria elnökének kijelölése alapján a királyi Kúria másodelnöke vagy egyik tanácselnöke. A Kartellbírósnak két tagját a királyi Kúriának a királyi Kúria elnöke által előre kijelölt tanácselnökei és ítélobírói közül az eljáró tanács elnöke hívja be. A Kartellbírósnak ülnöke-tagjait az eljáró tanács elnöke a közül a tíz szakember közül hívja be, akiket a magyar királyi igazságügyminiszter a magyar királyi közgazdasági miniszter által összeállított, legalább 30 szakember nevét tartalmazó jegyzékből háromévenként előre kijelöl.

Ahogy azt a Tpv-t.-hez fűzött törvényi indokolás is kiemeli, a vállalkozások közötti gazdasági együttműködés lehetőségét a magyar jog minden további nélkül elismeri. Ezek az együttműködések különböző érdekek mentén szerveződnek, és azt a célt szolgálják, hogy elősegítsék a termelés, illetve az értékesítés összehangolását. Azonban a vállalkozások közötti együttműködések – vagy ahogyan a jogalkotó a Tpv-t.-ben fogalmaz –, megállapodások nem feltétlenül a termelési és értékesítési folyamatok összehangolását, hanem pusztán a résztvevők önös érdekeit szolgálják, befolyásolva ezáltal a szabad versenyt. A hivatkozott jogszabály 11. § (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások társulása akkor, ha az a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejt vagy fejthet ki; majd a (2) bekezdésben példálózó jelleggel emel ki olyan magatartásokat, amelyek fennforgása esetére a versenykorlátozó hatás megállapítható. Tehát nem a megállapodás ténye, hanem annak esetleges versenykorlátozó hatása ütközik jogszabályba. Fontos kihangsúlyozni, hogy a jogalkotó a kellő gondosság és körültekintés tanúsítása esetére sem tudja kimerítő és taxatív felsorolásban meghatározni azon tényállások körét, amelyek a gazdasági szereplők közötti együttműködések vagy megállapodások során fennforoghatnak. Éppen ezért a 11. § (1) bekezdésben meghatározott generálklauzula és a (2) bekezdésben példálózó jelleggel nevesített tényállások azt a célt szolgálják, hogy amennyiben a gazdasági élet szereplői által tanúsított magatartások valamelyike nem illeszthető be a nevesített tényállások valamelyikébe, a generálklauzulában foglalt tilalom alapján mégis vizsgálat tárgyát képezhesse, és esetlegesen jogkövetkezményrel legyen sújtható a kifejtett magatartás. Vagyis ez azt jelenti, hogy elsődlegesen annak vizsgálata szükséges, hogy a felek által kifejtett magatartás a nevesített tényállások valamelyikébe illeszthető-e, és amennyiben nem, akkor a generálklauzulát mint szubszidiárius, generális szabályt alkalmazzák.

3.2. A versenykorlátozó megállapodások

A Tpv-t. a megállapodás kifejezést gyűjtőfogalomként³¹ használja, és felöleli az összehangolt magatartás³² esetkörét, valamint a vállalkozások társulása által hozott döntéseket³³ is.

³¹ SERÁK István: A horizontális kartellek magyar bírósági gyakorlatának rövid áttekintése, *Külgazdaság*, Jogi melléklet, 2016/1–2, 6.; Tpv-t. 11. §-hoz fűzött jogszabályi indokolás

³² Az összehangolt magatartás a vállalkozások közötti olyan együttműködési formaként jelenik meg, amely nem éri el ugyan a megállapodás szintjét, de tudatosan a versenyből fakadó kockázatok csökkentésére irányul. A Gazdasági Versenyhivatal gondozásában megjelent Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez, Budapest, 2014, 164., a továbbiakban GVH Kommentár

³³ A döntés tipikusan a legfőbb szerv által hozott határozatot jelenti, de versenyjogilag releváns lehet az ajánlás is vagy az ügyintéző szerv döntése is. A más szervezeti egységekben hozott döntések is relevanciával bírhatnak, de akár egy személy döntése vagy eljárása is a vállalkozások társulásának döntéseként értékelhető. GVH Kommentár, 177.

»[...] A kartellmegállapodás esetén jellemzően ritkán foglalják a polgári jogi megállapodás formai követelményeinek megfelelő módon írásba az akarategységüket tükröző megállapodásaikat a megállapodásban részt vevők, ám ez nem lehet akadálya annak, hogy a rendelkezésre álló – akár nagyobb részben egy forrásból származó, más bizonyítékokkal azonban megtámogatott – adatok alapján a jogsértés megállapításra kerüljön.»³⁴ A megállapodás minden esetben egy akarategységet tükröz,³⁵ de ennek az akarategységnek vagy akarategyezségnek nem kell jogilag érvényes formát öltenie,³⁶ fennforgásának bizonyítása elegendő ahhoz, hogy a felek közötti együttműködés megállapodásként értékelhető legyen. Ez a „szerződéses akarat” közel álló akarategység az, ami oly hasonlónak, de nem azonosnak teszi a polgári jogi szerződéssel a Tpvt.-ben meghatározott megállapodást.³⁷ A megállapodás létrejöttéhez legalább két, egymástól független vállalkozás³⁸ akarategysége szükséges, azaz két fél kölcsönös és egybehangzó nyilatkozata, melynek megnyilvánulási formája mindaddig nem bír jelentőséggel, míg a felek valós szándékát tükrözi,³⁹ tehát szóban, írásban vagy ráutaló magatartással is létrejöhet,⁴⁰ avagy távközlő eszköz útján távollévők között vagy a vállalkozások egyidejű jelenlétében,⁴¹ ugyanis egyoldalú magatartással a Tpvt. vonatkozó rendelkezése nem sérthető meg, mert annak alapvető feltétele, hogy két vagy több, a 11. §-ban meghatározott feltételeknek megfelelő jogalany között jöjjön létre a versenyt korlátozó, torzító megállapodás vagy összehangolt magatartás.⁴² A megállapodásnak versenyjogi szempontból semmilyen formai követelménynek nem kell megfelelnie,⁴³ még csak a szerződéses kötelezettség erősségét sem kell feltétlenül elérnie.⁴⁴ A felek közös akaratukat bármilyen formában kifejezhetik,⁴⁵ az írásba öltetett hatályos vagy hatálytalan szerződés formájában, társasági szerződésben vagy a társaság legfőbb szerve által hozott határozatban, egyezségben, szindikátusi⁴⁶ vagy konzorciumi szerződésben,⁴⁷ megvalósulhat gentleman's agreementként, de akár perbeli egyezség is alkalmas lehet a megállapodási minőség megállapításához; nem kell valamilyen releváns kérdésre kiterjednie, és az sem szükséges, hogy valamilyen szankció kapcsolódjon hozzá.⁴⁸ Továbbá irreleváns

³⁴ DORKÓ Dalma: Vasútépitő kartell a Kúria ítéletének tükrében, *Versenytükrök*, 2014/2, 70.

³⁵ SERÁK: *i. m.*, 6., ZAVODNYIK József: A kartell versenyjogi megítélése a magyar és közösségi joggyakorlat tükrében, *Gazdaság és Jog*, 2004/6, 4.

³⁶ ZAVODNYIK: *i. m.*, 4., Vj-145/2001.

³⁷ DARÁZS Lénárd: A semmisség mint a versenyjogi jogsértések (kartellek és gazdasági erőfölénnyel való visszaélés) esetén alkalmazható polgári jogi jogkövetkezmény. In: Szerk. KISFALUDI András: *Versenyjogi jogsértések – magánjogi jogkövetkezmények*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2012, 137.

³⁸ GVH Kommentár, 141.

³⁹ GVH Kommentár, 152.

⁴⁰ ZAVODNYIK: *i. m.*, 4.

⁴¹ DARÁZS: *i. m.*, 136.

⁴² EBH2012.G.1.

⁴³ ZAVODNYIK: *i. m.*, 4.

⁴⁴ DARÁZS: *i. m.*, 140.

⁴⁵ ZAVODNYIK: *i. m.*, 4.

⁴⁶ Vj-162/1997/10, Vj-20/2002/14, Vj-25/2002/17

⁴⁷ DARÁZS: *i. m.*, 139.

⁴⁸ ZAVODNYIK: *i. m.*, 5., DARÁZS: *i. m.*, 150., Vj-145/2001, Vj-26/2006

annak ténye is, hogy a megállapodás már hatályát veszítette vagy sem, érvényes-e vagy sem,⁴⁹ avagy a szerződő felek nem tartották be az abban foglaltakat, ugyanis a felek védekezésül erre a tényre nem hivatkozhatnak,⁵⁰ ezen túl pedig az sem bír jelentőséggel, hogy a felek egy önálló szerződésben vagy más szerződés részeként jelenítik meg⁵¹ versenykorlátozó megállapodásukat.⁵² Elegendő, ha csak a felek érzik a megállapodás fennállását,⁵³ vagy az érintett vállalkozások kölcsönösen kinyilvánították akaratukat valamely piaci magatartás tanúsítására.⁵⁴ „Vagyis a megállapodás polgári jogilag a szerződésnél szűkebb abban az értelemben, hogy annak részeként jelentkezik. Versenyjogilag viszont tágabb, mert nem szorítkozik a magánjogilag lényeges körülményekre, hanem a vállalkozások közötti minden akarategységet felölel. A megállapodás tehát önálló kartelljogi kategória.”⁵⁵

3.3. A szindikátusi szerződés mint megállapodás

A szindikátusi szerződésről legtöbbször magánjogi és nem közjogi aspektusokból szokás szót ejteni. Ezt az atipikus szerződést a társasági jog, azelőtt a kereskedelmi jog sajátjának tekintették, hiszen a kereskedelmi társaságok, ma pedig a gazdasági társaságok közötti együttműködéseknek szabályait rögzítették a szerződő felek. A szindikátusi szerződés közjogi relevanciáját pusztán a szabályozási környezet változása okozta. A versenyjog mint a köz- és magánjog határán fekvő jogterület okot ad a szindikátusi megállapodás közjogi vonásainak vizsgálatára is. Ahogyan azt a jogtörténeti bevezetésben kifejtettem, a szindikátusok és a szindikátusi szerződések jogalapját a kereskedelmi jogi szabályok adták. Ugyanis a 19. század második felében olyan gazdasági fellendülés volt érezhető – melynek mozgatórugójaként értékelhető a kereskedelmi törvény –, amely lehetőséget biztosított kereskedelmi társaságok, vagy az együttműködés ilyen magasan szervezett szintjét el nem érő alkalmi egyesületek (azaz szindikátusok) létesítésére, a törvényben meghatározott kritériumok mentén. A gazdasági fellendülés és ezzel a verseny fokozódása révén a kisebb tőkésék már nem voltak képesek részt venni a versenyben, ezért piaci helyzetük megőrzése és a versenyben való kedvező szereplésük érdekében a Kt. adta lehetőségekkel élve szövetkezni kezdtek, alkalmi egyesületeket hoztak létre. Ezen kooperációk elsődleges célja az volt, hogy az együttműködés révén egyre nagyobb haszonra tegyenek szert, a profitot maximalizálni tudják, amire a Kt. szerint alkalmi egyesületek (szindikátusok) mutatkoztak a legjobb választásnak.⁵⁶ Ezzel magyarázható az, hogy a szindikátusok és a kartellek szinonim fogalmak lettek. Hogy a szindikátus és a kartell rokon értelmű kifejezések, ma sem

⁴⁹ DARÁZS: *i. m.*, 140.

⁵⁰ ZAVODNYIK: *i. m.*, 5.

⁵¹ DARÁZS: *i. m.*, 140.

⁵² SERÁK: *i. m.*, 6.

⁵³ DARÁZS: *i. m.*, 136.

⁵⁴ GVH Kommentár, 152.

⁵⁵ DARÁZS: *i. m.*, 138., GVH Kommentár, 151–152.

⁵⁶ ÁRKÖVY Richárd: *Előtanulmányok a kartelltörvényhez*, Pátria, Budapest, 1904, 4–5.

vitatható, de viszonyrendszerükben alapvető változás állt be, ha az 1900-as évek elején kialakult szabályozást a jelenleg hatályos jogi környezettel párhuzamba állítjuk. Az 1931. évi XX. törvencikk a kartellekről még pusztán a szerződéses együttműködési formát tekinti a versenykorlátozó magatartás megjelenési formájának (amelynek a jogszabályi alapját a kartelltvörvény mellett még mindig a Kt. képezi), ami azt jelenti, hogy a szindikátusi szerződés és a kartellek létesítésére irányuló megállapodás azonos kategóriák. A jelenleg hatályos jogi környezet és a versenyjogi joggyakorlat világosan és egyértelműen rögzíti, hogy a kartellmegállapodások egyik lehetséges, de nem kizárólagos megnyilvánulási formája a szerződés és a szerződési szabadság okán a szindikátusi szerződés. Ezen megállapítás alatt azt kell érteni, hogy a felek vagy egy önálló szindikátusi szerződésben kartelleznek, vagy egy nem szindikátusi, hanem más, nem szindikátusi elnevezésű szerződés részeként teszik ezt meg. Tehát a szindikátusi szerződés versenyjogi relevanciája a szabályozási környezet okán megváltozott, alábbhagyott, de nem teljesen jelentéktelen. A versenytársak által megkötött különböző együttműködési megállapodásoknak vagy némely esetben szindikátusinak nevezett szerződéseiknek továbbra is van relevanciája, a szindikátusi szerződés továbbra is értékelhető a kartellmegállapodás szinonimájaként, de csak korlátozottan.

4. A VERSENYJOG ÉS A KÖZBESZERZÉSI JOG KAPCSOLÓDÁSI PONTJAI

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) preambuluma értelmében a közbeszerzés mint speciális versenyeztetési eljárás közben a közpénzek felhasználása során a hatékonyságra, az átláthatóságra, valamint az ellenőrizhetőség biztosítására kell törekedni, ezen túlmenően pedig tisztességes versenynek kell érvényesülnie. A preambulumbekkezdés szellemében a jogalkotó az alapvető rendelkezések között első helyen említi és írja elő a verseny tisztaságának, átláthatóságának és nyilvánosságának követelményét, mind az ajánlattevő, mind az ajánlatkérő oldaláról.⁵⁷ Az összeférhetlenségi szabályok keretében pedig a jogalkotó az ajánlatkérő kötelezettségeként rögzíti azt a követelményt, hogy a verseny tisztaságát sértő helyzetek kialakulásának elkerülése érdekében köteles minden szükséges intézkedést megtenni. Ha pedig az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során észleli, hogy valamelyik ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező érdekeit súlyosan sértő cselekményt követ el, abban az esetben a közbeszerzési eljárást eredménytelené nyilváníthatja,⁵⁸ továbbá ha a Tpv. rendelkezéseinek megsértését észleli vagy azt alapos okkal feltételezi, köteles azt panasz vagy bejelentés formájában jelezni a Gazdasági Versenyhivatalnak (a továbbiakban: GVH).⁵⁹ Tehát az ajánlatkérőt a verseny tisztaságának ajánlattevő általi megsértése esetére egy mérlegelési lehetőség illeti, és egy kötelezettség

⁵⁷ Kbt. 2. § (1) bekezdés

⁵⁸ Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pont

⁵⁹ Kbt. 36. § (2) bekezdés

terheli. A lehetőség az eredménytelenné nyilvánítás, vagyis annak lehetősége, hogy az ajánlatkérő a Kbt.-ből fakadó mérlegelési jogával élve maga döntsön arról, hogy valóban a verseny tisztaságát sértő ajánlattevői magatartásról van-e szó. Amennyiben az ajánlatkérő úgy ítéli meg, hogy az ajánlattevők az eljárás során a versenyjogi előírásokba ütköző módon összejátszottak, mérlegelési lehetőség nélkül köteles lesz a GVH felé ezt panasz vagy bejelentés útján jelezni. Ennek alapján két lehetőség közül választhat az ajánlatkérő ajánlattevői összejátszás esetén: észlelése pillanatában eljárását eredménytelenné nyilvánítja és a GVH felé jelentéssel él, avagy eljárását nem nyilvánítja eredménytelenné, hanem a GVH felé bejelentéssel él, eljárását ez idő alatt felfüggeszti, és a GVH döntése értelmében fog saját (korábban felfüggesztett) eljárásának eredménytelensége kérdésében dönteni.

4.1. A versenytársak összejátszása a közbeszerzés során⁶⁰

A versenytársak, az ajánlattevők közötti összejátszás lehetősége a közbeszerzési eljárás során is fennforog tipikusan a felek közötti titkos, versenyjogi értelemben vett megállapodások révén, sértve ezáltal a közpénzek hatékony és átlátható felhasználását, valamint a verseny tisztaságát. Az összejátszás alatt olyan magatartás értendő, amely során a versenytársak olyan információkhoz vagy adatokhoz jutnak, amelyek a többi versenytárs jelenlegi vagy jövőbeni piaci magatartását befolyásolják vagy befolyásolhatják, ezzel pedig a versenyt, valamint annak kockázatát kívánják csökkenteni vagy kizárni.⁶¹ A versenytársak ilyenét történő összejátszása tipikusan a közbeszerzési eljárás ajánlattételi szakaszában, azaz a részvételi szakaszt lezáró döntés után, illetve az ajánlatok megtételét megelőzően zajlanak le. Azonban annak lehetősége sem kizárt, hogy már a közbeszerzési pályázat kiírása előtt is sor kerüljön egyeztetésre, valamint annak egy-egy pályázat kiírását követő folytatására. Tehát a versenytársak között egy folyamatos kapcsolattartás, egyeztetés zajlik, ami főként a nagyobb és huzamosabb időre szóló piacot is felosztó versenytársi összejátszásokra jellemző. Az összejátszások tipikusan előforduló formái az alábbiak szerint foglalkozhatók össze:

Az összejátszások leggyakoribb formája a színlelt ajánlattétel esete, ez azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a felek valamennyi típus elemeit vegyítve sértsék meg a verseny tisztaságát. Színlelt ajánlattétel során a felek megállapodásukban meghatározzák, hogy a megállapodásban részes felek közül ki lesz a nyertes, majd az egyik fél a nyertesnek

⁶⁰ Az alpont az alábbi források felhasználásával készült: www.oecd.org/competition/cartels/45263580.pdf (A leltöltés időpontja: 2016. szept. 29.); JUHÁSZ Ágnes: Közbeszerzés a versenyjog határán, *Miskolci Jogi Szemle*, 2010/2., 135–155.); KESZERICZE Andrea: A verseny tisztaságát sértő ajánlattevői cselekmények megítélése, az eljárás eredménytelenné nyilvánítása, *Közbeszerzési Szemle*, 2012/8–9., 84–91.); BAK László – NAGY Aranka: A versenyjog a közbeszerzés terén – szemelvények, *Közbeszerzési Szemle*, 2012/10., 36–45.; PETRÓ Szilvia: A közbeszerzési kartellek megítélése a hazai versenyjogi és közbeszerzési szabályozás tükrében, *Közbeszerzési Szemle*, 2014/3., 37–45.; GÁL Krisztina: A közbeszerzési és a versenyjog egyik találkozási pontja, avagy kartell a közbeszerzési eljárásokban, *Közbeszerzés*, 2007/12., 2–7.

⁶¹ Vj-56/2004.

kikiáltott ajánlatánál magasabb ajánlatot tesz, vagyis a versenytársak az árak vonatkozásában felfedik egymás előtt az általuk a piacon jövőben tanúsítandó magatartást. Ezáltal észszerűen tételezhető fel, hogy a versenytárs a közölt információnak megfelelő magatartást tanúsít, de legalábbis figyelembe veszi azt saját piaci magatartása meghatározásakor, miáltal csökken a verseny kockázata, a versenytárs jövőbeni cselekvésében rejlő bizonytalansági elem, csökkenhet a veszteséssel járó veszteség, illetve sérül az egymástól független autonóm piaci magatartás iránti fent kifejtett elvárás. Ez az esetkör megnyilvánulhat továbbá olyan ajánlat megtételében, amely esetében nyilvánvaló, hogy olyan hibában szenved az ajánlat, ami folytán a nyereső lehetősége kizárt, tehát szándékosan hibás ajánlatot nyújtott be, vagy ajánlatát olyan feltételekkel nyújtja be, amelyek az ajánlatkérő részéről elfogadhatatlanok. Ilyen megállapodás során a felek igyekeznek a verseny látszatát kelteni, a vesztes versenytársat pedig kárpótlásul alvállalkozóként vonja be a nyertes ajánlattevő, vagy ennek elmaradása esetére kárpótlást fizet az alvállalkozóként be nem vont versenytársnak.⁶²

Az ajánlatelfojtás vagy ajánlat-visszatartás során is megállapodnak a felek a nyertes személyéről, és annak érdekében, hogy valóban az általuk kiválasztott ajánlattevő által megtett ajánlat nyerjen, a felek közül valamennyien visszavonják a korábban már megtett ajánlatukat, vagy tartózkodnak ajánlataik megtételétől. Kárpótlásul a felek abban állapodhatnak meg, hogy a nyertes ajánlattevő a megállapodásban részes versenytársat alvállalkozóként alkalmazza. Ez utóbbi forma, valamint a színlelt ajánlattétel egyszeri vagy rövidebb alkalomra szól, de a felek megállapodhatnak abban is, hogy több közbeszerzési eljárás során tanúsítanak a megállapodásban foglaltaknak megfelelő magatartást, míg a körbenyerés és a piacfelosztás egy huzamosabb időre vonatkozó együttműködést tételez fel a versenytársak között.⁶³

A körbenyerés során a versenytársak tesznek ajánlatot, azt nem tartják vissza, nem fojtják el, nem az ajánlatkérő által elfogadhatatlan feltételekkel és nem is hibásan teszik meg, de megállapodásukban rögzítik, hogy melyik alkalommal ki tegye meg a nyertes ajánlatot. A vesztes ajánlattevő(ke)t pedig alvállalkozóként alkalmazzák, vagy ennek hiányában kártérítést fizetnek a mellőzött versenytárs javára, továbbá a színlelt ajánlattétel és a piacfelosztó megállapodás elemeit vegyítve az ajánlattétel során áregyeztetést és az érintett piacot felosztó megállapodásokat is köthetnek. Hogy a nyertes ajánlat hogyan kerül ki az ajánlattevő versenytársak közül, annak módját a felek megállapodásukban rögzítik.⁶⁴

Végezetül a piacfelosztó megállapodás az egyik legkiterjedtebb, legnagyobb együttműködést igénylő, huzamosabb időre szóló összejátszás, amelynek lényege abban áll, hogy a felek a földrajzi piacot egymás között felosztják és abban állapodnak meg, hogy ki melyik piacon tehet és nem tehet ajánlatot, de ezen túl az összejátszások minden lehetséges formája testet ölthet a felek közötti megállapodásban. Egyeztethetnek a nyertes és a vesztes

⁶² Vj-138/2002, Vj-154/2002, Vj-20/2005, Vj-21/2005, Vj-40/2005, Vj-66/2006, Vj-130/2006, Vj-174/2007, Vj-11/2014

⁶³ Vj-28/2003, Vj-74/2004

⁶⁴ Vj-27/2003, Vj-25/2004, Vj-65/2012, Vj-48/2013

személyéről, a kárpótlásul történő alvállalkozói bevonásról, az árakról. Tehát az összejátás ezen típusának a lényege abban áll, hogy egymás földrajzi területein nem versenyeznek egymással a versenytársak, vagy ha mégis ajánlatot nyújtanak be, akkor azt hibásan, vagy az ajánlatkérő számára el nem fogadható feltételekkel teszik meg, ezen túl pedig pusztán a képzelet és a részes felek érdekei szabnak határt annak, hogy versenykorlátozó együttműködésüket milyen tartalommal töltik meg.⁶⁵

Ezen közbeszerzési összejátások megfékezésére a különböző versenyjogi, közbeszerzési jogi, polgári jogi vagy esetleg büntetőjogi jogkövetkezményeken túl az ún. integritási megállapodás szolgál.⁶⁶ Az integritási megállapodás egy hárompólusú jogviszonyt takar, melyben az ajánlatkérő, az ajánlattevő és a monitor szervezet szerződik. A kontraktus jogszabály által nem szabályozott, a felek önkéntes belátásán múlik, hogy megkötik-e. Tekintettel a szerződési szabadság intézményére, ezt minden további nélkül megtehetik. A felek a szerződésben arra vállalnak kötelezettséget, hogy az eljárás során tartózkodnak a korrupciónak minősülő magatartástól. A monitor szervezet vállalása pedig abban áll, hogy a szerződésben foglaltakat a szerződés időtartama alatt a felek betartják-e. A szerződés és az abban foglalt vállalás csak egy közbeszerzési eljárás erejéig bír hatállyal, de nem csak a nyertes ajánlattevő kiválasztásának szakaszáig, hanem az együttműködés teljes tartamára.⁶⁷

4.2. Speciális esetek: a konzorcium és az ajánlatkérő részéről megvalósuló verseny tisztaságát sértő magatartás

Az előző alpontban kifejtetteken túl más, a jog által megengedett és elismert kooperációk is járhatnak versenykorlátozó hatással a közbeszerzési eljárás során. Ennek tipikus esete a konzorcium, amikor a versenytársak gazdasági erejüket megtöbbszörözve képesek lesznek arra, hogy a közbeszerzési pályázaton ajánlattevőként fellépjenek. A konzorcium és így az azt létrehozó konzorciumi szerződés alapját a szerződési szabadságon túl a Közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 35. §-a adja, amely szerint a közbeszerzési eljárás során több gazdasági szereplő közösen is tehet ajánlatot vagy nyújthat be részvételi jelentkezést. Ez egy sajátos ajánlattételi forma, a felek rugalmas együttműködésének egy formája. Ugyanis a konzorciumi szerződéssel a felek konzorciumot hoznak létre, mely konzorcium a részes felek (tagok) polgári jogi szerződésben szabályozott munkamegosztásán alapuló együttműködése valamely feladat, projekt közös megvalósítása

⁶⁵ Vj-27/2003, Vj-25/2004, Vj-56/2004, Vj-162/2004, Vj-97/2006, Vj-174/2007, Vj-43/2011, Vj-50/2011, Vj-73/2011, Vj-66/2012, Vj-28/2013, Vj-79/2013

⁶⁶ Forrás: www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf (A letöltés időpontja: 2016. szept. 29.); transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/K%C3%A9rik%C3%B6nyv-az-Integrit%C3%A1si-Meg%C3%A1llapod%C3%A1sr%C3%B3l.pdf (A letöltés időpontja: 2016. szept. 29.)

⁶⁷ Vö. 113/2010 (IV. 13.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban alkalmazható átláthatósági megállapodásról és az átláthatósági biztosok nyilvántartásának vezetéséről, hatályon kívül helyezve: 2010. július 10.

céljából.⁶⁸ Az együttműködés alapja vagy oka többek között az lehet, hogy a felek csak konzorciumként tudnak megfelelni a közbeszerzési kiírásban szereplő kritériumoknak, vagy esetleg a gazdasági észszerűség és a földrajzi adottságok indokolják a felek konzorciumi kooperációját. Fontos kihangsúlyozni, hogy ez az együttműködési forma a jogalkotó által elismert kooperáció, alapvetően nem a versenyt korlátozó megállapodásról van szó. Éppen ellenkezőleg. A gazdasági szereplők együttes ajánlattételének lehetősége a versenyt fokozza azáltal, hogy olyanok is ajánlattevői minőségben léphetnek fel a közbeszerzési eljárás során, akik önállóan nem lennének képesek értékelhető ajánlat benyújtására. A versenyjogi előírásokat sértő konzorciumi együttműködés akkor érhető tetten, ha a versenytársak úgy alkotnak egymással konzorciumot, hogy ennek indokai egyébként nem állnak fenn.⁶⁹

Elméleti síkon megközelítve a kérdést, az ajánlatkérő oldaláról is megvalósulhat a versenyt kizáró vagy korlátozó magatartás. Ugyanis az ajánlatkérőt speciális jogi kötelezettségek terhelik arra nézve, hogy a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát a közbeszerzési eljárás során megteremtse, valamint fenntartsa. A jogalkotó az ajánlatkérővel szemben pedig annak követelményét határozza meg, hogy a verseny tisztaságát sértő helyzetek kialakulásának elkerülése érdekében köteles minden szükséges intézkedést megtenni, azaz a közbeszerzési eljárást saját mérlegelési jogkörében eljárva eredménytelenné nyilváníthatja, vagy ha a Tpv. rendelkezéseinek megsértését észleli vagy azt alapos okkal feltételezi, mérlegelés nélkül köteles azt panasz vagy bejelentés formájában jelezni a Gazdasági Versenyhivatalnak. Ezen kötelezettségének elmulasztása vagy helytelen mérlegelés esetében az ajánlatkérő, mint a versenyjogi előírásokat sértő magatartások első szűrője a verseny tisztaságát sértő ajánlattevői összefajtszásokhoz asszisztál. Ezt elkerülendő a Gazdasági Versenyhivatal ajánlásokat fogalmazott meg az ajánlatkérők részére arra vonatkozóan, hogy mik azok az ajánlatból kiolvasható tartalmi és formai jelek, amelyek az ajánlattevők versenykorlátozó magatartására utalnak, továbbá ezt a kört a Gazdasági Versenyhivatal kibővítette olyan ajánlásokkal, amelyek további útmutatóul szolgálnak az ajánlatkérők számára arra vonatkozóan, hogyan alakítsák közbeszerzési eljárásukat, hogy az alkalmas legyen a verseny tisztaságának megőrzésére.⁷⁰

5. KONKLÚZIÓ

A jogtörténeti felvezetést követően, a hatályos szabályozási környezetet alapul véve azt a megállapítást tehetjük, hogy a szindikátusi szerződés egy időálló, a felek igényeihez

⁶⁸ A Közbeszerzési Szemle Közbeszerzési Jogalkalmazás című rovatában a 6. sorszám alatt feltett kérdésre adott válasz. (2013/1., 8.)

⁶⁹ Vj-149/2003., Vj-149/2003.

⁷⁰ Kartellgyanús közbeszerzés? A Gazdasági Versenyhivatal ajánlásai a közbeszerzési eljárásokban előforduló kartellek kiszűrésére és megelőzésére, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2013.; Az ajánlattevők versenytárgyaláson való összefajtszása és annak gyanút keltő jelei, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2006.; A versenykorlátozó megállapodások tilalma, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2007.

nagymértékben igazodó szerződéstípus. Míg kezdetben csak a szerződési forma bizonyult az egyetlen versenyjogilag releváns jogsértési formának, ez a tendencia a jelenleg hatályos szabályozási környezetben sem változott, csak átalakult. Nem csak a polgári jogi értelemben vett klasszikus szerződés alkalmas a verseny tisztaságát sértő magatartás megalapozására, hanem a versenyjog sajátját képező és egyedileg értelmezhető megállapodások is alapot teremthetnek a versenysértés esetén fennforgó szankciók alkalmazására. A könnyebb bizonyíthatóság miatt a felek egyes versenykorlátozó megállapodásaikat már nem feltétlenül szindikátusi, avagy együttműködésinek nevezett megállapodásaikba, azaz klasszikusan polgári jogi értelemben felfogott szerződéseikbe foglalják, hanem az összehangolt magatartás irányába, azaz a versenyjog sajátjaként ismert megállapodás kategóriája felé tendál a magatartásuk. Ezt jól szemlélteti a feldolgozott versenyhatósági döntések száma és évszáma is. Az utóbbi években alig találkozni olyan esettel, ahol a felek klasszikusnak mondható, polgári jogi értelemben vett szerződése alapján kerülne sor a közbeszerzési eljárásban megvalósított jogsértések versenyhivatali vizsgálatára. Ám ez nem azt jelenti, hogy ilyen, a verseny tisztaságát sértő összejátszások ne valósulnának meg a gyakorlatban, valamint hogy a Versenyhivatal sikeres „felderítései” és elrettentő bírságai olyan komoly hatást gyakorolnának a piaci szereplőkre, hogy azok tartózkodnak mindenféle versenyjogilag tilalmazott magatartástól. Éppen ellenkezőleg. A piaci szereplők érdeke mindig a profit maximalizálása, a még nagyobb nyereség elérése, aminek érdekében együttműködnek. Ezek az együttműködések alapvetően nem tilalmazottak, ha például a konzorciumra vonatkozó szabályozást vesszük alapul. A probléma abban rejlik, ha a versenytársak kooperációja úgy irányul a nyereség növelésére, hogy közben annak káros hatásai lehetnek vagy vannak a versenyre nézve. Ez a tendencia inkább akként értelmezhető, hogy a piaci szereplők is tisztában vannak magatartásuk következményeivel, ezért igyekeznek összejátszásaikat alig vagy egyáltalán nem bizonyítható módon megvalósítani.⁷¹ Úgy gondolom, hogy a megállapodások és annak szűkebben értelmezett típusa – a szindikátusi szerződés – továbbra is aktualitással bír, ugyanis ezeknek a kooperációknak a titkos jellege, az abban részes feleknek a kölcsönös együttműködésre irányuló magatartása lehetőséget biztosítanak arra, hogy a verseny tisztaságát sértő magatartások tanúsítására kerüljön sor.

⁷¹ Azon döntések, amelyek során bizonyíthatóság hiányában nem került sor a jogsértés megállapítására: Vj-111/2003, Vj-126/2003, Vj-135/2003, Vj-109/2004, Vj-79/2006, Vj-80/2006, Vj-128/2006, Vj-9/2007, Vj-10/2007, Vj-68/2008, Vj-134/2008, Vj-15/2009, Vj-49/2010, Vj-67/2014

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. APÁTHY István: *Kereskedelmi jog tekintettel a nevezetesebb európai törvényekre*, Eggenberg-féle Könyvkereskedés, Budapest, 1886.
2. ÁRKÖVY Richárd: *Előtanulmányok a kartelltörvényhez*, Pátria, Budapest, 1904.
3. A versenykorlátozó megállapodások tilalma, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2007.
4. Az ajánlattevők versenytárgyaláson való összejátszása és annak gyanút keltő jelei, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2006.
5. BAK László – NAGY Aranka: A versenyjog a közbeszerzés terén – szemelvények, *Közbeszerzési Szemle*, 2012/10.
6. DARÁZS Lénárd: A semmisség mint a versenyjogi jogsértések (kartellek és gazdasági erőfölénnyel való visszaélés) esetén alkalmazható polgári jogi jogkövetkezmény. In: Szerk. KISFALUDI András: *Versenyjogi jogsértések – magánjogi jogkövetkezmények*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2012.
7. DORKÓ Dalma: Vasútépitő kartell a Kúria ítéletének tükrében, *Versenytükkör*, 2014/2.
8. GÁL Krisztina: A közbeszerzési és a versenyjog egyik találkozási pontja, avagy kartell a közbeszerzési eljárásokban, *Közbeszerzés*, 2007/12.
9. JUHÁSZ Ágnes: Közbeszerzés a versenyjog határán, *Miskolci Jogi Szemle*, 2010/2.
10. Kartellgyanús közbeszerzés? A Gazdasági Versenyhivatal ajánlásai a közbeszerzési eljárásokban előforduló kartellek kiszűrésére és megelőzésére, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2013.
11. KESZERICZE Andrea: A verseny tisztaságát sértő ajánlattevői cselekmények megítélése, az eljárás eredménytelenné nyilvánítása, *Közbeszerzési Szemle*, 2012/8–9.
12. KOHN (PAP) Dávid: Kartellek és ringek, *Közgazdasági Szemle*, 19, 1895.
13. *Közbeszerzési Szemle* Jogalkalmazás című rovatában a 6. sorszám alatt feltett kérdésre adott válasz, 2013/1.
14. KUNCZ Ödön: *A magyar kereskedelmi jog és váltójog tankönyve*, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1938.
15. MANDELLÓ Gyula: Az ipari kartellekről I–II., *Budapesti Szemle*, 1890/164–165.
16. NAGY Ferenc: *A magyar kereskedelmi jog kézikönyve, különös tekintettel a bírói gyakorlatra és a külföldi törvényhozásokra*, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest, 1904.
17. NAGY Ferenc: *A magyar kereskedelmi jog kézikönyve, különös tekintettel a magyar bírói gyakorlatra*, Athenaeum R. Társulat, Budapest, 1884.
18. NIZSALOVSKY Endre: Kartellmagánjog, *Közgazdasági Szemle*, 1942/85.
19. PETRÓ Szilvia: A közbeszerzési kartellek megítélése a hazai versenyjogi és közbeszerzési szabályozás tükrében, *Közbeszerzési Szemle*, 2014/3.
20. RÁCZ Lajos: *A kartellek és szabályozásuk*, Politzer Zs. és Fia Bizománya, Budapest, 1905.
21. RÁTH Zoltán: *Emlékirat a kartellekről*, Pátria, Budapest, 1900.
22. SCHNIERER Gyula: *A kereskedelmi törvény magyarázata*, Franklin Társulat, Budapest, 1876.

23. SERÁK István: A horizontális kartellek magyar bírósági gyakorlatának rövid áttekintése, *Külgazdaság*, Jogi melléklet, 2016/1–2.
24. ZAVODNYIK József: A kartell versenyjogi megítélése a magyar és közösségi joggyakorlat tükrében, *Gazdaság és Jog*, 2004/6.

Jogforrások

1. 1875. évi XXXVII. törvénycikk
2. 1923. évi V. törvénycikk
3. 1931. évi XX. törvénycikk
4. 1996. évi LVII. törvény
5. 2015. évi CXLIII. törvény
6. 113/2010 (IV. 13.) Korm. rendelet
7. Vj-56/2004, Vj-138/2002, Vj-154/2002, Vj-20/2005, Vj-21/2005, Vj-40/2005, Vj-66/2006, Vj-130/2006, Vj-174/2007, Vj-11/2014, Vj-28/2003, Vj-74/2004, Vj-27/2003, Vj-25/2004, Vj-65/2012, Vj-48/2013, Vj-27/2003, Vj-25/2004, Vj-56/2004, Vj-162/2004, Vj-97/2006, Vj-174/2007, Vj-43/2011, Vj-50/2011, Vj-73/2011, Vj-66/2012, Vj-28/2013, Vj-79/2013, Vj-149/2003, Vj-149/2003, Vj-111/2003, Vj-126/2003, Vj-135/2003, Vj-109/2004, Vj-79/2006, Vj-80/2006, Vj-128/2006, Vj-9/2007, Vj-10/2007, Vj-68/2008, Vj-134/2008, Vj-15/2009, Vj-49/2010, Vj-67/2014

Internetes források

1. www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf (A letöltés időpontja: 2016. szept. 29.)
2. transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/K%C3%A9zik%C3%B6nyv-az-Integrit%C3%A1si-Meg%C3%A1llapod%C3%A1sr%C3%B3l.pdf (A letöltés időpontja: 2016. szept. 29.)
3. www.oecd.org/competition/cartels/45263580.pdf (A letöltés időpontja: 2016. szept. 29.)

Dr. Nagy Barna Krisztina (nagy.barna.krisztina@uni-nke.hu): Jogi végzettségét 2014 nyarán szerezte a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 2012-től közjegyzői irodában gyakornokként, majd 2014-től közjegyzőjelöltként tevékenykedik. 2015 szeptemberétől az NKE NETK Európai Köz- és Magánjogi Tanszékének egyetemi tanársegéde. Jelenleg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Civilisztikai Intézetének egyetemi tanársegéde, az intézet gondozásába tartozó Polgári Jogi TDK oktatói titkára, 2016 márciusától az Államkutatási és Fejlesztési Intézet munkatársa, valamint az NKE ÁKK Doktori Iskola másodéves doktorandusz hallgatója. Kutatási területe a szindikátusi szerződés és a társasági jog.

Marján Attila – Boros Luca

AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG, NÉP, NEMZET, ALKOTMÁNYOZÁS ÉS FÖDERALIZMUS ÉRTELMEZÉSI NEHÉZSÉGEI AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Difficulties in Interpreting Concepts of Citizenship, People, Nation, Constitution and Federalism in the European Union

Dr. Marján Attila, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, marjan.attila@uni-nke.hu

Boros Luca, PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, bl.borosluca@gmail.com

A tanulmány néhány alkotmányjogi és politikai koncepciónak, az EU mint jogi és politikai konstrukció keretein belüli értelmezhetőségének megragadására tesz kísérletet. Megállapítható, hogy az állampolgárság, a nemzet, a nép, de még az alkotmányozás is áttételesen vagy igen nehezen értelmezhető az Európai Unió kontextusában. Ennek politikai, jogi és egyes társadalmi okait is elemzik a szerzők.

KULCSSZAVAK:

európai alkotmányozás, európai démosz, föderalizmus, nemzeti identitás, uniós polgárság

The paper discusses selected legal and political concepts. How they can be interpreted in relation to the context of the European Union as a legal and political construct. The paper concludes that citizenship, especially the concept of “people”, ethnos and even demos is rather difficult to be conceptualized in the framework of the EU. The paper analyses the political, legal and some of the social reasons behind this phenomenon.

KEYWORDS:

EU citizenship, EU constitution, European demos, federa Jakovács lism, national identity

1. BEVEZETÉS

A tanulmány az állampolgárság, a nép-nemzet és a föderalizmus európai uniós szintű értelmezhetőségét kívánja megvizsgálni. Ezen fogalmak elemzése politikai, jogi és társadalmi aspektusból azért fontos, mert segítségével választ kaphatunk, hogy elméletben lehetséges-e egy európai alkotmány megalkotása; egy olyan alaptörvény létrehozása, amelyről kijelenthető, hogy a „mi” alkotmányunk. Az integráció jelenlegi szintjén ugyanis létfontosságú tisztázni, merre is szeretne a huszonnyolc tagállam továbbmenni: egy egységes, egy többsebességű, vagy egy á la carte Európa felé? Egységes, közös identitástudat, igazi tartalommal rendelkező uniós polgárság egy néptől, alkotmányból eredő legitim alaprend és valamiféle föderáció nélkül elképzelhetetlen. A szerzők írásukban arra próbálják megtalálni a választ, hogy a fenti intézményeknek van-e az uniós szintjén értelmezhető vagy elképzelhető variánsuk, illetve, hogy az Amerikai Egyesült Államok által már kijárt út állhat-e példaként Európa számára.

2. UNIÓS POLGÁRSÁG

Az Európai Unió, felismerve fontosságát, 1993 óta igyekszik megteremteni annak a lehetőségét, hogy a tagállamok állampolgárai ne csak nemzetállamuk, hanem az uniós teljes értékű polgárának tekintsék magukat, párhuzamosan ezzel kialakítva egyfajta európai identitást is. A kezdeményezés épp ugyanolyan fontos, mint amennyire bonyolult vállalkozás. Egy racionálisan is jól működő uniós polgárság nem képzelhető el olyan polgárok nélkül, akik emocionálisan nem kötődnek közös európai polgári identitásukhoz.

A nemzeti állampolgárság intézménye is egyaránt rendelkezik racionális és emocionális tartalommal. Identitásteremtő szempontból az 1993. évi maastrichti szerződés mérföldkőnek számít, hiszen megszületésével elindultak azon törekvések is, miszerint a tagállami állampolgárság helyett – ami nemcsak jogilag, de érzelmileg is a nemzethez köti az embert – kínáljanak egy másik alternatívát. A maastrichti szerződés ennek érdekében az Európai Unió mellett az uniós polgárságot is létrehozta, amely „kiegészíti a nemzeti állampolgárságot, de nem helyettesíti azt”.¹ Ez azonban ma még egy valószínűsítő, azaz idézőjeles kategória, mivel az Európai Unió nem szuverén állam vagy tényleges föderáció, így állampolgársága sem rendelkezhet tartalmi teljességgel, csak másodlagos állampolgárságnak tekinthető. Olyannyira másodlagosnak, hogy a szerződés egy tagállami állampolgárság feltételéhez kapcsolja: „*Unió polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára*”.

Az uniós polgárság bevezetése mögött az európai identitástudat megerősítésének szándéka állt. Fejlődésében visszaköszön a Közösség fejlődésének útja. Kezdetben állampolgárára az uniós gazdasági szereplőként tekintett, csak később kezdett politikai jogokat is

¹ Maastrichti szerződés 8. cikk (1) bekezdés

hozzárendelni. Erre utal, hogy a maastrichti szerződésben kifejezetten az uniós állampolgárokat megillető „alkotmányos alapjogokat” is megfogalmazták.²

Az unió polgárai – bizonyos feltételek mellett – hozzáférhetnek az Európai Parlament, az Európai Bíróság és a Tanács dokumentumaihoz, és egyenlő joguk van ahhoz, hogy az EU közszolgálatában dolgozzanak. A lisszaboni szerződés tovább erősíti a polgári szemléletet, amikor az Európai Parlamentet már nem a „Közösségben egyesült államok népeinek képviselőiként”,³ hanem az „unió polgárainak képviselőiként”⁴ határozza meg. Népi petícióként már az alkotmányos szerződésben is szerepelt,⁵ de ténylegesen 2012 óta létezik az európai közéletben való részvételnek egy új formája, a polgári kezdeményezés. Ez lehetővé teszi, hogy a tagállamok egynegyedéből származó egymillió uniós polgár felszólíthassa az Európai Bizottságot saját hatáskörén belül jogalkotási javaslat előterjesztésére.⁶ E kezdeményezés mindenképpen egy további lépést jelent egy demokratikusabb működés felé, hiszen elméletben a „törvénykezdeményezés jogát” átadja az állampolgároknak, amely jogi aktusnak a legitimációja így vitathatatlan lenne. Ez egy olyan lehetőség, amely kivételes, hiszen magyar állampolgár saját országának vonatkozásában ilyen joggal nem rendelkezik.⁷ Némileg a valóság beárnyékolja a nemes gesztust, ha rápillantunk a részlet-szabályozásra. Egyrészt, az Európai Parlament és a Tanács rendeletéből⁸ világosan kitűnik, hogy egy polgári kezdeményezés sikeréhez nem kevés akadályon kell a kezdeményezőknek keresztülverekedni magukat. Első lépésként polgári bizottságot kell alapítaniuk, amelyben a minimum hét tagnak legalább hét különböző tagállamban kell rendelkeznie lakóhellyel.⁹ A nyilvántartásba vételi eljárás, a támogatói aláírások gyűjtésének rendszere és az aláírók tagállamonkénti legalacsonyabb száma is mind szigorú és bonyolult szabályokhoz kötöttek. Persze ezen előírások elengedhetetlenek ahhoz, hogy a kezdeményezés valóban összeurópai súlyú és szintű legyen, és tagállami szinten sem működhetne másképpen, de az Európai Unió nagysága és a határokon átnyúló állampolgári ad hoc együttműködés hiánya miatt különösen nehezen kivitelezhető. Másrészt, csupán elméletben beszélhetünk valódi törvénykezdeményezési jogról, hiszen a polgárok nem fordulhatnak kész javaslattal a Bizottsághoz. A Bizottság kezdeményezési jogkörét az iniciatíva nem befolyásolja, és – tekintettel az ötszáz karakteres terjedelemre¹⁰ – szövegszerű javaslattételre nincsen lehetőség, csupán célok megfogalmazására, a szövegszerű javaslat kidolgozása a Bizottságot illeti.

² Maastrichti szerződés 8/A, 8/B, 8/C és 8/D cikke

³ Európai Közösséget létrehozó Szerződés 189. cikke

⁴ Európai Unióról szóló szerződés 14. cikk (2) bekezdés

⁵ Szerződés az Európai Unió alkotmányának megalkotására,

⁶ Európai Unióról szóló szerződés 11. cikk (4) bekezdés, Európai Unió Működéséről szóló szerződés 24. cikk

⁷ Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdés: „Törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő kezdeményezhet.”

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről

⁹ Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete 3. cikk (2) bekezdés

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről, II. melléklet

Az Európai Bizottság is időről időre napirendjére tűzi az uniós polgárság kérdését, és igyekszik jelentéseivel megtalálni azon hatékony módszereket, amelyekkel az uniós identitás erősíthető. Legelőször 2010-ben hirdetett nyilvános konzultációt, melynek révén az uniós jogok gyakorlása előtt álló akadályokat és az uniós polgárság hatékony gyakorlásának lehetőségeit kívánta feltárni. Az eredményeket végül két jelentésben foglalták össze.¹¹ A 2013-as év, a maastrichti szerződés huszadik évfordulója alkalmából, „a polgárok európai éve” volt. Ennek keretében – szintén nyilvános konzultációt¹² és két eurobarométeres vizsgálatot¹³ is követve és arra alapozva – megszületett az uniós polgárságról szóló második bizottsági jelentés is,¹⁴ amelyben a Bizottság megvizsgálta, hogy a 2010-ben kitűzött intézkedések kapcsán milyen eredményeket ért el, illetve hat kulcsterületen további 12 új intézkedést jelentett be.¹⁵ A Bizottság 2014-ben, az előző évi jelentésében vállaltaknak megfelelően kézikönyvet jelentetett meg polgárai számára „Tudta-e? 10 uniós jog dióhéjban” címmel.¹⁶

A harmadik, jelenleg is folyó nyilvános konzultációt a Bizottság 2015. szeptember 14-én indította, amelyben arra keresi a választ, hogy miképpen lehetne megkönnyíteni az uniós polgárok számára jogaik gyakorlását. Az erre alapozott, 2016. évi jelentés jelenleg is készülőben van.

Végül az uniós polgárság tekintetében meg kell említeni az Alapjogi Charta szerepét is, ami 2009. január 1-e óta ugyanolyan kötőerővel bír, mint a Szerződések.¹⁷ A Charta már Preambulumában is rögzíti, miszerint „[t]evékenységei középpontjába az egyént állítja, létrehozva az uniós polgárság intézményét”, V. címe alatt pedig tételesen is felsorolja a polgárok jogait.¹⁸ A Charta és kötelező erejének elismerése eredetileg tehát az uniós polgárság erősítését és a jogok gyakorlásának biztosítását jelentette volna, megtoldva mindezt egy szimbolikus jelentéssel, valamint az univerzalitás érzetével is. Ám az Európai Unióról szóló szerződés egyik kiegészítő jegyzőkönyve valamelyest komolytalanná és súlytalanná teszi mindezt, amikor az Egyesült Királyság és Lengyelország számára kivételt engedélyez, miszerint e két országban nem lehet a Chartában védelmezett alapjogok sérelme esetén a nemzeti vagy az Európai Bírósághoz fordulni.¹⁹

Az unió erőfeszítései ellenére tehát úgy néz ki, hogy jelenleg az európai polgársági identitás minimálisan is csak a nemzeti állampolgárság mellett létezhet. Ez nem is csoda, hiszen az állampolgárság fogalma a nemzethez mint nemzetállamhoz kötődik leginkább.

¹¹ 2010. évi jelentés az uniós polgárságról. Forrás: ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2010_603_hu.pdf
On progress towards effective EU Citizenship Forrás: ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2013_270_en.pdf

¹² Forrás: ec.europa.eu/justice/citizen/files/eu-citizen-brochure_hu.pdf

¹³ Forrás az uniós polgárságról: ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf

Forrás a választójogról: ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_364_en.pdf

¹⁴ Forrás: ec.europa.eu/justice/citizen/files/2013eucitizenshipreport_hu.pdf

¹⁵ A 12 tervezett intézkedést lásd ec.europa.eu/justice/citizen/files/citizen_factsheet-130108_hu.pdf

¹⁶ A könyvet a Bizottság minden uniós nyelven ingyen elérhetővé és letölthetővé tette az Európai Unió hivatalos honlapjáról (Forrás: bookshop.europa.eu/en/did-you-know-pbNA0414127/)

¹⁷ Európai Unióról szóló szerződés 6. cikk (2) bekezdés

¹⁸ Európai Unió Alapjogi Chartája 39–46. cikk

¹⁹ Európai Unióról szóló szerződés – 30. jegyzőkönyv

Az állampolgárság az állam és az egyén közötti személyes viszony, és a kölcsönös számonkérés lehetőségén nyugszik. Az állampolgár tagja lehet a közösségnek és jogokkal rendelkezik az állammal szemben, ugyanakkor az állam kötelezettséget róhat ki állampolgárára. Az unión belül a polgárság jogintézménye ugyan létezik, de a „személyes viszony”, a közvetlen kapcsolat az unió és a tagállamok között áll fenn.

Az állam mindemellett ugyanakkor gyakorlati képződmény is, ami azt jelenti, hogy az ember az állampolgári gondolkodástól nehezen elválasztható fikció. Amikor minőségről beszélünk, saját értékeinket vetítjük ki és ismerjük fel az államban, ezért az állam-egyén kapcsolatnak mindig van egy érzelmi alapja is, ami elvezet minket a majd később tárgyalt társadalmi tagság jelenségéhez.

Az érzelmi alapra építve megállapíthatjuk, hogy az állam értéke nem önmagában van, hanem valamilyen külső célokhoz való viszonyában. Az állam legitimitásának, tehát létezésének és működésének végső érvényességi alapja az, hogy e célokat mennyire érzik a nemzetállam tagjai is magukénak. Minél vitathatóbbak – akár dogmatikailag, akár etnikailag – ezek az állam által követendő célok, annál inkább fennáll a legitimitással összefüggő igazolási szükséglet.²⁰ Az unióban is pontosan ezzel találkozunk. A célok vitatottak, vagy ha nem is vitatottak, de tagállamonként más-más tartalommal élnek a köztudatban, így a legitimitáció forrásának mást kénytelen megjelölni (általában a tagállamok révén kapott származékos legitimitást).

Az eredeti elképzelés és szándék szerint a végső állomás az, hogy a közös európai identitástudat a legfőbb lojalitási kategóriává váljon, de ennek alapvető problémája, hogy míg a nemzeti állampolgársághoz kapcsolódik egy etnikum megléte és az ahhoz való tartozás élménye, addig ezt az unió szintjén csak mesterséges eszközökkel lehet pótolni, például egy közös politikai közösség létrehozásával.²¹ Meg kell említeni, hogy léteznek olyan vélemények is, amelyek azt vizionálják, hogy az állami szuverenitásból fakadó jogokkal szemben az egyéni önmeghatározás növekvő szabadsága megkérdőjelezi majd az állampolgárság döntő befolyását. Míg korábban a politikai nemzet és a nép fogalma egyértelműen összekapcsolódott, napjainkban és a jövőben az állampolgári jogállás lényeges tartalmi változásokon megy keresztül; több olyan jogállás is született, amelyek hosszú távon szűkíthetik azon jogosítványok körét, amelyek kizárólag a nemzeti állampolgársághoz köthetők.²²

Az előrelépés szándéka tehát látszik, ám az is kitűnik, hogy a kérdés ugyanaz maradt: hogyan válhatna természetessé és gördülékennyé az uniós polgárok joggyakorlása? A kérdés megválaszolása igencsak fontos, hiszen egy demokratikus és alkotmányos alapokon nyugvó, ha nem is állami, de jogilag szabályozott rendszerben ez (elméletileg) nem

²⁰ TAKÁCS Albert: Demokrácia és alkotmányosság. In: Szerk. TÓTH Károly: *Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*, Szeged, 1996, 586–587.

²¹ KISTELEKI Károly: *Az állampolgárság kialakulásának és jogi szabályozásának fejlődése*, Martin Opitz Kiadó, Budapest, 2011, 237.

²² Részletesen lásd: KENDE Tamás – NAGY Boldizsár: *Köldökzsinór vagy pányva: Jogi kötelek az állampolgár (jogi személy) és állama között*. In: Szerk. GOMBÁR Csaba – HANKISS Elemér – LENGYEL László: *És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén*, Korridor Kötetek, Budapest, 1997.

lehet kérdéses. Jelenleg azonban, a maastrichti szerződés hatálybalépése után huszonhét évvel, az uniós polgárság győzelme a nemzeti állampolgárság felett egyenesen utópisztikusnak tűnik, különösen az újjáéledő nacionalizmus és nemzeti önértet felerősödése mellett – amelyek minden logikus érvet félretéve az állampolgárokat csak a szívüknél fogva vezetik.

3. NÉP, NÉPEK, NEMZETEK

Európa – dacára a látszatnak – elsősorban nem gazdasági vagy pénzügyi kérdés, hanem egy szellemi és kulturális kötelék tervezett intézményesítése, amit II. János Pál *Európa géniuszának* nevezett. Ez a géniusz mindenhol jelen van, és éppúgy magába foglalja az ókor filozófiáját és a zsidó-keresztény kultúrkört, mint a felvilágosodás racionalitását és humanizmusát.²³ Európa egy kulturális értékközösség, távolról sem csupán egy kohézív közjogi konstrukció. Kérdés, hogy ez a kulturális értékközösség képes-e, akar-e egységként létezni, gondolkodni, és megalkotni Európa népét?

Jelenleg az EU népessége vonatkozásában az unió területén élő polgárok összességéről beszélünk, ahol nem a származás, hanem a jogi kapocs adja meg a démosz létének alapját. Míg az etnosz azokat a kötődéseket öleli fel, amelyek nem racionális tényezők és az egyént a közösséghez sorsszerűen kötik, addig a démosz az egyenlő jogokat, a politikai életben való részvétel egyenlő esélyét, tehát racionális tényezőkből fakadó, politikai állampolgársággal járó köteleket eredményez. Az Európai Unióban tehát olyan etnosz nélküli démoszról beszélünk, amely a nemzeti szintre támaszkodik, onnan nyeri létjogosultságát és arra utal vissza.²⁴

Európai uniós vonatkozásban a nép és a nemzet kérdésköre, megléte vagy meg nem léte számtalan aspektusból megvizsgálható. Jelen tanulmány a továbbiakban a népet mint nemzeti identitással rendelkező embertömeget, valamint a népet mint politikai és jogi szereplőt alkotmányozó hatalomként kívánja megvizsgálni.

4. AZ IDENTITÁS PROBLÉMÁJA

Amikor az önmagáról gondolkodó egyén megkísérli, hogy éntudatának nevet adjon és a névadás identitás, ez önmagunk teljes körű megfogalmazhatóságát jelenti. Az identitás lehet sokféle, és egy ember rendelkezhet többféle identitással is, de az identitás minden esetben egy biztos pont, amely szervezi, vezeti és kontrollálja az egyént.

²³ KOHL, Helmut: *Aggodalom Európáért. Felhívás*, Antal József Tudásközpont, Budapest, 2016, 9.

²⁴ NAVRACSICS Tibor: Az uniós állampolgárság és az európai civil társadalom. In: Szerk. CSEFKÓ F. – HORVÁTH Cs.: *Magyar és európai civil társadalom*, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs–Baranyai Értelmisségi Egyesület, Pécs, 1999, 67–68.

A nép és nemzet, démosz és etnosz fogalma sokszor összemosódik, de a markáns elválasztás esetünkben elengedhetetlen. A népről való gondolkodás nem új keletű, ám az Európai Unió vonatkozásában ez is szinte parttalan vállalkozás.

A nemzeti identitást Anthony D. Smith hét különböző elem együttes meglétéből származtatja. Ezek a közös történelmi terület; a közös mítoszok és történelmi emlékezet; a közös tömegkultúra; a közös jogok és kötelezettségek; a közös gazdaság; ahol az egyének közös mobilitással rendelkeznek.²⁵ Vajon értelmezhetőek-e ezek az elemek európai szinten?

A történelmi terület értelmezése több szempontból is nehézkes. Egyrészt az integráció viszonylag rövid, csupán hatvanéves múltra tekinthet vissza, és ez a hatvan év is csak az alapító hatokra érvényes, a legújabb tagállam – Horvátország – esetében ez a csupán három év történelemnek alig nevezhető. A terület vonatkozásában a határok tekintetében lelhető fel némi bizonytalanság. Földrajzi szempontból Jacques Barzun fogalmazza meg legjobban a problémát: „Európa a hatalmas Ázsiáról lenyúló, azzal összefüggő félsziget, amelyet nevetéses módon kontinensnek nevezünk. Valójában Európa az egyetlen kontinens, amelynek egyik irányban (kelet felé) bizonytalanok a határai, az Urál hegység vízválasztó vonala és a Kaszpi-tenger képében. [...] Európa legnagyobb kiterjedésű politikai egysége az Európai Unió, a második legnagyobb Oroszország Uráltól nyugatra eső része. Oroszország egyben Európa legnagyobb és legnépesebb országa, ahol a lakosság háromnegyede Európában, negyede Ázsiában él. Nem zavaros ez egy kicsit? Szerintem igen, és nem csak az oroszoknak.”²⁶ Kultúrtörténeti szempontból sem egyszerűbb a helyzet. Az európai történelem háborúk, népvándorlások, kitelepítések, népek és kultúrák keveredésének és az eszmék burjánzásának története. Minél közelebről nézzük, annál kevésbé tűnik megfoghatónak az európai identitás, annál nehezebb meghatározni kulturális és „lelki” határait, de azért „érezhetőek”.²⁷ Az eddigi csatlakozási körök után úgy néz ki, az európai polgárok úgy érzik, hogy a határok lassan elérik azokat a történelmi végpontokat, ahol „Európa” mint kulturális és földrajzi entitás létezhet. Az érzés azonban nem elegendő ahhoz, hogy olyan politikai döntések alapja legyen, mint hogy ki csatlakozhat az EU-hoz és ki nem.

A közös mítoszok és történelmi emlékezet egyértelműen hiányzik. Minden nép rendelkezik a saját mítoszaival, Európáé a hagyományos elgondolás szerint egyaránt gyökerezik a görög és a zsidó-keresztény kultúrában, ám egy egységes eredetmítosznak híján van, eltekintve Európé megszöktetésétől. A történelmi emlékezetben is csak a háború élménye közös, de más-más oldalon. Bár 2006-ban megjelent az első közös német–francia történelemkönyv, hogy a nemzeti sérelmeken túllépve a múlt értékelésének több szempontú értelmezését tanítsa meg a diákoknak, egy hasonló regionális vagy összeurópai történelemkönyvre még valószínűleg sokáig várni kell.

A jogok és kötelezettségek tematikáját már érintettük az uniós polgárság témájával kapcsolatban. Bár alapvetően Európa alkotmányos vívmányait közös örökségüknek tekintik az európaiak, és az uniós államok alapjogi katalógusai között nincsenek nagy eltérések,

²⁵ SMITH, Anthony D.: *National Identity*, Penguin Books, London, 1991, 14.

²⁶ BARZUN, Jacques: *Hajnaltól alkonyatig*, Európa Kiadó, Budapest, 2006, 23–24.

²⁷ MARJÁN Attila: *Európa sorsa*, HVG Kiadó Zrt., Budapest, 2006, 378–379.

ugyanakkor, amikor jogokra és kötelezettségekre hivatkozunk, nem az Alapjogi Charta vagy az Emberi Jogok Európai Egyezménye, hanem a nemzeti alkotmányok az elsődleges támpontok. Ez akkor is így lenne, ha az unió alkotmány szerződése nem bukott volna meg. Az alkotmányok lényegéből fakad, hogy az alapvető és emberi jogokat nem igazán lehet elképzelni az államiság keretein kívül, még ha azok univerzálisak is. Persze jól ismerjük és használjuk is az alapjogvédelem nemzetközi fórumait, de az objektív és szubjektív alapjogvédelem kereteit és lehetőségét még mindig elsősorban a tagállam szolgáltatja. Így, csupán az Alapjogi Charta beemelése a tagállami alapjogi katalógusok helyére sem jelentené a közös jogok és kötelezettségek rendszerét. Ennek oka, hogy bár az Alapjogi Charta hatása jól érzékelhető az Alaptörvény tekintetében is, ugyanakkor az alapjogok szerepét, érvényesülési módját, valamint az alkotmányos értékek eltérő felfogását az adott tagállam alkotmányát értelmező (alkotmány)bíróság gyakorlata rajzolja ki. Így elméletben egy uniós szintű „alapjog-egységesítés” a tagállami alkotmánybíráskodás felszámolását is kellene hogy jelentse egyben, amely természetesen jelenleg elképzelhetetlen.

A szabad munkaerő-áramlás és a letelepedés szabadságával a területi mobilitás gyakorlatilag megvalósult. A gazdasági integráció jelentős előrehaladást ért el. Az egységes belső piac létrejött, az euróövezetben megszületett a közös valuta és monetáris politika. A következő lépést a gazdasági integrációban a valóban harmonizált, összehangolt költségvetési politika és gazdaságpolitika jelentené. Bár a Gazdasági és Monetáris Unió keretében²⁸ a tagállamok összehangolják gazdaságpolitikájukat, de osztott hatáskörként a tagállamok kezében marad a nemzeti költségvetés elfogadása, a munkaerőpiaci, a nyugdíjrendszerre vonatkozó és sok tekintetben az adópolitikai szabályok kialakítása is.

Az európai identitás uniós szinten expressis verbis először 1973-ban, a koppenhágai deklarációban tűnt fel.²⁹ A kilenc akkori tagállam az európai közös tudatosság alapját három pillérrel vázolta fel: közös örökség és közös érdek, integráció melletti elkötelezettség és harmadik országok felé tanúsított közös szolidaritás és felelősségvállalás. A közös örökség mint érték közösség azonban nem azonosságra utal, hanem sajátos és egyedi jelenségek rokon vonásaira.³⁰ A nemzeti alkotmányok öröksége, a jogállamiság, a demokrácia, az emberi jogok stb. fontos részei lettek az európai integrációnak, de az egyes tagállamok eltérően gondolkodnak ezen értékekről. Arról már nem is beszélve, hogy amint ezek az alapelvek uniós szintre emelkednek, jobb esetben még egy jelentéssréteggel bővülnek, rosszabb esetben csak nagyon nehezen válnak értelmezhetővé. A közös érdek az EUSz preambulumának szintjén világos, de a jelen állapotok tükrében erősen szimbolikus. A brexit árnyékában az integráció mellett való elköteleződés sem egyértelmű, az elmúlt bő egy évben

²⁸ A Gazdasági és Monetáris Unió létrehozásáról szóló határozatot az Európai Tanács Maastrichtban hozta meg, 1991 decemberében. Ezt később az Európai Unióról szóló szerződés (a maastrichti szerződésben 2. cikkében) is rögzítette.

²⁹ European Communities: Declaration on European Identity. In: *Bulletin of the European Communities*, No. 12., 1973. December, 118–122.

³⁰ FEJES Zsuzsanna: Az európai alkotmányos identitás dilemmái. In: Szerk. CSERNY Ákos: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 2013, 173.

pedig az egyik legnagyobb és leginkább megosztó vita pont arról alakult ki a tagállamok körében, hogy milyen mértékben is kell szolidárisnak lenni és felelősséget vállalni a harmadik országból érkező menekültekkel szemben.

Tekinthetnénk a nemzet fogalmát csupán egy absztrakciónak, amit a nacionalista nemzeti elitek alkottak azért, hogy érdekeik szolgálatába állítsák azt. Ebben az olvasatban a nemzet nem kézzel fogható, csak egy ideál, legitimációs és politikai érv.³¹ Ha ez valóban igaz lenne, kérdés, hogy végiggondolható-e valamiféle analógia a nemzeti és az európai identitás kialakulása, kialakítása között? Ahogy Benjamin Constant mondta, a nemzet: eszme. Egy absztraktum, egy elvont fogalom, nem reálisan létező valami;³² nem konkrétan megragadható formája a közösségnek (eltérően például a családtól), ezért elméletileg nincs akadálya további tágításának. A nemzeti identitást úgy „alkották meg”, hogy az egyéneket „leválasztották” a korábbi partikuláris identitásukról és az így „felszabadított” embertömeget újraegyesítették a nemzetben. Elvileg tehát nincs annak akadálya, hogy ezt a folyamatot újra elvégezve Európa polgárait újra egyesítsük egy nemzetek feletti nemzetben. Azonban azt fontos értenünk, hogy az identitásnak ez a formája döntően tudati természetű, így csak akkor lehet sikeres, ha a csoport tagjai egyazon nemzet tagjainak tudják magukat! Ezért lehet, hogy egy nemzetnek nem feltétele a közös nyelv, hiszen elsődlegesen az nem nyelvi, hanem „spirituális” közösség, „lélek, szellemi alapelv”.³³ Ugyanígy feltehető, hogy nem feltétel a közös etnikum, hanem sokkal inkább az eltérő eredet feledése. A francia nemzet sem jöhetett volna létre, ha ragaszkodtak volna a frank és gall származásukból eredő különbségekhez.³⁴ Ez lehet mind igaz, de a „nemzetépítés” sikerének másik kulcsa az identitástudat mellett a nemzethez tartozás érzése, az érzelmi lojalitás. Így lehet, hogy a nemzet csupán egy képzelt közösség, de ennek a képzelt közösségnek határai a fenti két ok miatt nem tágíthatók a végtelenségig.

A jogfilozófia berkeiben axióma, hogy a lelkiismeret szabadsága világi kormányzást feltételez. De mi legitimálja a törvényeket? A törvényt azok közmegegyezése legitimálja, akiknek az a kötelességük, hogy engedelmeskedjenek annak. Ez a közmegegyezés kétféleképpen nyilvánulhat meg: egyrésztől egy tényleges vagy vélt társadalmi szerződés által, amelynek értelmében minden egyes személy egyetért mindenki mással a kormányzás elveiről, másrésztől egy politikai folyamat által, amelynek révén mindenki részt vesz a törvényalkotásban.³⁵ A társadalmi szerződés eszméje választja el a Nyugatot a világ többi részétől. A társadalmi szerződés alapelvét Hobbes fogalmazta meg: „Az ember ugyanis csak saját

³¹ Az elméletről részletesen lásd: BREUILLY, John: *Nationalism and the State*, Manchester, Manchester University Press, 1982, 1–41.

³² CONSTANT, Benjamin: A hódító szellem és a bitorlás az európai civilizáció tükrében. In: CONSTANT, Benjamin: *A régiek és a modernek szabadsága*, Atlantisz Kiadó, Budapest, 1997, 33–72, 61, 65.

³³ RENAN, Ernest: Mi a nemzet? In: Szerk. DEÁK Ágnes: *Eszmék a politikában: A nacionalizmus*, Tudomány Kiadó, Pécs, 1995, 185.

³⁴ DEMETER M. Attila: Európai nemzet? In: DEMETER M. Attila: *Ethnosz és démosz*, Egyetemi Műhely Kiadó, Kolozsvár, 2013, 258.

³⁵ SCRUTON, Roger: *A nemzetek szükségességéről*, Helikon Kiadó, Budapest, 2002, 16.

cselekedetével vállalhat közösséget.”³⁶ Mivel kötelezettségeit az ember maga teremtette és szabadon választotta őket, kötik őt. Amikor a szabadon vállalt szerződést megszegi, nemcsak másoknak, de saját magának is árt, hiszen egy észszerű döntést tagad meg utólag. Ha tehát a törvény szerződésen alapul, és a szerződést az ember maga vállalta, akkor a törvénynek való engedelmség nem más, mint a szabad választás. Ennek fényében a szabadság és az engedelmség ugyanaz. A társadalmi szerződés csak akkor és addig marad kötelező érvényű, amíg minden egyes állampolgár érdekében áll elfogadni. A társadalmi szerződés ilyen elmélete alapvetően hiányzik az Európai Unióból. Bár a csatlakozást népszavazással erősítették meg a tagállamok, az emberek mégsem érzik saját cselekedeteikkel egyenértékűnek az unió tetteit, és a szerződésekre sem úgy tekintenek, mint amit szabadon választottak.

A társadalmi szerződés tehát tagságot feltételez, egy olyan tagságot, amely a tagoknak észszerűvé teszi egymás közötti viszonyuk szerződéses viszonyként való felfogását és nemzetként való élését. Az emberekben különféle módokon tudatosul azonosságuk és azok a különbségek, amelyek elválasztják őket egymástól. A faj, a vallás, a nyelv és a kultúra mind fontos szerepet játszik és támogatja a nemzeti ideológiákat. Az ilyen összetartozás mindig többes szám első személyű döntést feltételez, amely az ezzel járó terheket eleve vállalja.

Az unió alapító atyáinak meggyőződése volt, hogy a két világháborút a nemzetállam maga váltotta ki. Úgy vélték, hogy a tartós békét csak egy Európai Egyesült Államok képes biztosítani. Roger Scruton szerint ez az állítás két okból sem igaz. Először is, mert ez a vélemény csupán tagad, elveti a nemzetállamokat harciasságuk miatt, de nem hoz fel bizonyítékot amellett, hogy egy nemzetek fölötti konstrukció valóban jobb és hatékonyabb lenne. Másodszor pedig, mert a nemzetállam rendes állapotához képest az elfajult állapotukat helyezi középpontba. Szerinte téves a mai nemzetállamokat úgy fölfogni, mint a forradalmi Franciaországot, vagy a 20. század Németországát.³⁷ Hiszen a nacionalizmus a beteg nemzeti hűség tünete és nem a normális állapoté, és ahogy Gilbert K. Chesterton is megmondta, azért elítélni a hazafiságot, mert az emberek hazafias oknál fogva olykor háborúznak, olyan, mint elítélni a szerelmet azért, mert egyesek időnként szerelemből ölnek.

Az európai társadalom kollektív önazonosságában tehát a legfőbb közös elem az egyének nemzeti öntudata. Jelenleg ez tűnik a legnagyobb közös osztónak, ha az európai identitásra tekintünk; a nemzetekből ugyan összeállnak Európa népei, ám népe nem. Árulkodó lehet, hogy az Európai Unióról szóló szerződés is az Európa népei közötti együttműködés szorosabbá tételére való vállalkozást tűzi ki célul,³⁸ az egységes nép kialakításának lehetősége fel sem merül, még az erősen szimbolikus preambulum szintjén sem.

³⁶ HOBBS, Thomas: *Leviatán*, Kossuth Kiadó, Budapest, 1999, 245.

³⁷ SCRUTON, Roger: *A nemzetek szükségességéről*, Helikon Kiadó, Budapest, 2002, 160.

³⁸ Európai Unióról szóló szerződés preambuluma

5. AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK PÉLDÁJA

Elie Kedourie számára a nemzet pusztán történelmi akcidencia.³⁹ Elméletének alátámasztására az Amerikai Egyesült Államok példáját hozza fel, amely szerinte nem nemzetállam, polgárai nem alkotnak nemzetet, vagyis nem az európai értelemben. A nacionalizmus ott, az öreg kontinensen ismert formájában gyakorlatilag nem létezik. A nemzet és a nemzetállam tehát nem más, mint a testet öltött ideológia, történelmi véletlenszerűség, amit adott feltételek mellett a nemzeti szuverenitás ideológiája hívott életre. Persze ez nem jelenti azt, hogy egyik napról a másikra ki tudnánk lépni a nemzeti létezés keretéből, hiszen az eszme, ha egyszer alakot és intézményi formát ölt, ha az ideológia egyszer úrrá lesz a gondolatokon, nagyon nehezen vetkőzhető le.⁴⁰

Az Amerikai Egyesült Államok mintaként állítása az európai politikai unió számára nem új keletű jelenség. A 20. század elejétől kezdve fel-felbukkan a politikai és tudományos gondolkodásban. A két régió gyökeresen eltérő történelmi fejlődése ellenére az európai föderalizmus iránt elkötelezett politikusok gyakran tekintettek, tekintenek követendő példaként az Egyesült Államokra. Az euróválság óta felgyorsult európai gazdasági és politikai föderalizáció valóban sok tekintetben tanulhat az amerikai történelemből. Az amerikai és az európai politikai rendszer, illetve a jogalkotás és egyes szakpolitikák hatalmi-döntési kompetenciavizsgálata azt mutatja, hogy az Egyesült Államok kevésbé föderális, mint azt általános vélekedés tartja, az Európai Unió pedig már ma is föderálisabb annál, mint ahogy gondolnánk.⁴¹

Egy módszertani megjegyzés: mivel az európai (EU) föderalizációs kezdeményezések és fejlemények alapvetően a gazdaság (monetáris, költségvetési és gazdaságpolitika) területén zajlottak le, illetve várhatóak a jövőben, ezért indokoltnak tűnik a gazdasági és költségvetési területre fókuszálni az összehasonlító vizsgálat során.

Az amerikai föderalizmus is lassan teljesedett ki, illetve telt meg valós tartalommal. A leendő Egyesült Államok államai az 1776-os, Thomas Jefferson által megszövegezett Függetlenségi nyilatkozattal a szuverenitás kiharcolása mellett döntöttek. A függetlenség elnyerése után az 1781-ben érvénybe lépett konföderációs cikkelyek és az 1787-ben elfogadott alkotmány közti időszakban laza államszövetséggé, konföderációként működött. Ez a berendezkedési forma azonban nem bizonyult hatékonynak és működőképesnek, ezért követve az Alexander Hamilton, James Madison és John Jay által jegyzett

³⁹ KEDOURIE, Elie: *Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1960.

⁴⁰ DEMETER M. Attila: Európai nemzet? In: DEMETER M. Attila: *Ethnosz és démosz*, Egyetemi Műhely Kiadó, Kolozsvár, 2013, 264–265.

⁴¹ Ennek a kijelentésnek az alátámasztására kevés átfogó politológiai vizsgálat áll rendelkezésre egyelőre. Ha figyelembe vesszük azonban az Egyesült Államok tagállamainak jelentős mértékű önállóságát számos politikailag és gazdaságilag fontos szakpolitika jogi és intézményi kereteinek kialakítása és a gyakorlati kivitelezése terén (gondoljunk például a bevándorlás ügyére, ahol egyes államok beperelték a központi kormányzatot a Legfelsőbb Bíróságon, mert nem értettek egyet a föderális reformokkal), illetve azt a tényt, hogy az EU-ban ma már a nemzeti jogszabályok majdnem kétharmada uniós jogi eredetű (uniós jog nemzeti jogba ültetése), akkor képet alkothatunk az uralkodó percepció kiegyensúlyozatlanságáról.

A föderalista – Értekezések az amerikai alkotmányról szellemiségét, a tizenhárom alapító állam az unió létrehozása mellett döntött, elfogadta a mai napig is érvényes alkotmányt, és elnökké választotta a függetlenségi háború győztes hadvezérét, George Washington-t. A kezdeti időkben a központi kormányzat szerepe jóval kisebb volt, és a tagállamok nagyobb mozgásteret élveztek, mint a 21. század elején. A föderális és a tagállami szint közti dominanciaharc végigkíséri az amerikai történelmet, de ezzel együtt az alapvető trendje az elmúlt kétszáz évnek a központi hatalom megerősödése volt a tagállami önállóság kárára. Az amerikai föderalizmus történetét az alábbi korszakokra oszthatjuk fel: *dualizmus* (1790–1860), amikor a tagállamok és a központi kormányzat politikai ereje, jelentősége kiegyenlített volt; a következő szakasz a *centralizáló föderalizmus* korszaka (1860–1933) volt, amikor lassan növekedni kezdett a központi kormányzat felelősségi köre; a következő korszak a *kooperatív föderalizmus* (1933–1964), amikor a központi kormányzat szerepe radikálisan megnőtt a nagy világválság leküzdésére indított központi társadalmi segélyprogramok és szakpolitikák beindulása miatt; végül 1964 óta tart a *kreatív föderalizmus* időszak, amelyben a központi kormányzat közvetlen és aktív részt vállal a tagállami és helyi szintű problémák megoldásában.⁴²

A lassú föderalizációs folyamat tényét nem szem elől tévesztve, mégis ki kell emelni egy jelentős különbséget az Egyesült Államok és az Európai Unió között: mégpedig azt, hogy Amerikának megvolt, ráadásul már a történelme kezdetén az alkotmányozási pillanata. Ez az államalapítási aktus a mai napig hiányzik Európában, mert itt az alapító atyák belátták, hogy a kezdeti nagy ívű tervek az Európai Egyesült Államok, de legalábbis az Európai Politikai Unió és az Európai Védelmi Unió megalapítására irreálisnak bizonyultak az ötvenes évek elején, mert a tagországok nem álltak készen az ehhez szükséges mértékben lemondani a nemzeti szuverenitásukról. Ennek az elképzelésnek az irreális volta kényszerítette az európai alapító atyákat, szemben az amerikaiakkal, hogy a nagyszabású alkotmányozás és politikai struktúrák felépítése helyett olyan szerény programokat tűzzenek ki az európai integráció elé, mint a vámunió vagy a közös piac.

A szimbolikus alkotmányozási pillanatra fél évszázaddal később került volna sor, de az alkotmányserződést akkor népszavazáson utasította el a holland és a francia társadalom.

Az Egyesült Államok föderalista rendszere tehát egy kétszáz éves speciális fejlődés eredménye, egy olyan államszerkezet, amely a világ legstabilabbjának számít. Az egyre erősödő föderalista jelleg nem utolsósorban az USA Legfelsőbb Bírósága döntéseinek, jog- és állampolgárságának köszönhető: a bíróság az esetek többségében a szövetségi állam megerősödését eredményező döntéseket hozott a története során. Ebben a tekintetben nagyon hasonló a szerepe a kvázi EU-alkotmánybíróságként működő Európai Bírósághoz, amely a nagyközönség számára szinte ismeretlen intézmény (ellentétben az amerikai Legfelsőbb Bírósággal), de kulcsszerepe volt az európai integráció szorosabbra fogásában, a közösségi

⁴² INMAN, Robert P. – RUBINFELD, Daniel L.: Rethinking Federalism, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11., No. 4., 43–64, 1997, 1–2.

jog kiterjesztő értelmezésével és magyarázatával, illetve a másodlagos jog hiánya esetén az alapszerződések rendelkezéseinek és szellemének értelmezésével.

A gazdaságpolitika területén az amerikai fiskális föderalizmus történelme és mai gyakorlata kézzelfogható, és a válságkezelés kényszere okán gyorsan alkalmazható tanulságokat tartogat Európa számára. Az USA történelmének kezdetén a szövetségi kormány hitelességének megteremtése és egy korszerű pénzügyi rendszer felépítése céljából Hamilton, az USA első pénzügyminisztere úgy döntött, hogy a szövetségi állam „átvállalja” a tagállamok adósságát. Ez a föderális adósságmentési akció aztán megismétlődött 1812-ben az Angliával Kanadáért vívott háború után, ami jelentősen megnövelte a központi kormányzat súlyát a tagállamok rovására. Miután a központi kormányzat ilyen módon megerősítette a hatalmát, az 1840-es évektől áttért a no bail-out politikára (vagyis deklarálta, hogy többé nem vállalja át a tagállamok adósságát), és hagyta, hogy több tagállam is csődbe menjen. Ennek következtében a tagállamok többsége áttért a kiegyensúlyozott költségvetés politikájára és deficitellenes önkorlátozó jogszabályokat vezetett be. Jelenleg Vermonton kívül minden tagállam alkotmányában szerepel ez a szabály, jóllehet a szövegezés eltérő szigorúságú az egyes államokban.

A 2011-ben elfogadott európai deficitellenes szerződésben (fiskális paktum) az EU-tagállamok – Nagy-Britannián és Csehországon kívül – vállalták, hogy adósságfék-rendeletet tesznek az alkotmányukba, vagyis alkotmányos szinten vállalják, hogy a strukturális deficitjük nem lehet több, mint a GDP-jük fél százaléka. Henning és Kessler megvizsgálta,⁴³ hogy mennyiben lehet példa az amerikai tagállami egyensúlyi-költségvetési szabályalkalmazás az EU számára, és azt találta, hogy alapvetően lehet, de van három fontos eltérés az amerikai és az európai helyzet között. Először is az, hogy az európai adósságfékszabályokat az európai tagállamok nem maguktól hozták meg, hanem jelentős brüsszeli (és német) nyomásra, a kikényszerítésben pedig az Európai Bizottságnak és az Európai Bíróságnak van kulcsszerepe, vagyis a szabályokat a tagországok sokkal kevésbé internalizálták, mint az amerikai tagállamok. Jóllehet a krízis ráébreszti az EU-tagországokat az adósságfék jelentőségére, de az amerikai tagországok ezt a lépést a 19. században mégiscsak maguktól, a központi kormányzattól függetlenül tették meg. A másik eltérés, hogy a bankmentésért az USA-ban a központi állam felel, míg Európában – az európai bankszanalási rendszer felállításáig a tagállamokat terheli anyagilag a pénzügyi rendszer esetleges szanalási kényszere. Végül pedig óriási különbség van az amerikai és az európai központi költségvetés méretében, erejében. Az amerikai központi költségvetés hatalmas, az európai minimális, ráadásul nem is finanszírozhat anticiklikus ösztönzőket, nem beszélve arról, hogy adóztatási joga sincs. Összegezve tehát az USA központi kormányzata először felépített egy robusztus költségvetési bázist, és utána nyert teret a tagállami adósságfék rendszerre, az EU éppen fordítva áll hozzá ehhez a folyamathoz, ami nem optimális megoldás.⁴⁴

⁴³ HENNING, C. Randall – KESSLER, Martin: Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union, *Bruegel Essays and lectures series and Peterson Institute Working Paper*, 12(2012)/1.

⁴⁴ DARVAS Zsolt: Fiscal Federalism in Crisis: Lessons for Europe from the US, *Bruegel Policy Contribution Issue*, Brüsszel, 2010/7.

6. A NÉP MINT AZ ALKOTMÁNYOZÓ HATALOM AKTORÁNAK PROBLÉMÁJA

Egy közös európai alkotmány megalkotására a tagállamok korábban tettek már kísérletet. A törekvés érthető, hiszen az integráció lassan elér ahhoz a ponthoz, amikor nem tud továbblépni politikai integráció nélkül. Ennek pedig csupán egy alkotmány teremthetné meg kiindulási pontját.

Az alkotmány létrehozása tulajdonképpen egy olyan aktus, amelynek során az alkotmányozó, vagyis a nép megformálja, és alá is veti magát az önmaga által létrehozott hatalomnak. Így az alkotmány nemcsak a legitim és korlátozott hatalom létét feltételezi, hanem a „politikai test”, a nép létét is. Az Európai Unió alaprendje és legitimitása nem az unió népétől (népeitől), hanem a tagállami kormányzatoktól és parlamentektől ered. Az alkotmánynak tekinthető szerződések forrása a tagállami kormányzatok, és nem a nép. Ez pedig legitimitációs hiányt jelent.⁴⁵

Jürgen Habermas több írásában is felemelte hangját a közös európai alkotmány és a politikai lojalitás szükségessége mellett.⁴⁶ Véleménye szerint a második világháború után kialakult egy erős igény egy olyan plurális és toleráns társadalom iránt, mint amilyennel az Egyesült Államok rendelkezik. Szerinte az EU politikai integrációja és az általa megfogalmazott „posztacionális” Európa víziója is hordozza ezt a reményt. Megfogalmazása szerint ez a „posztacionális” Európa képezhetné az unió politikai testét, amit azonban csak úgy lehetne megteremteni, ha a csoportokat, és akár a nemzeteket elválasztó kulturális különbségeket a társadalmi és magánéleti szférába szorítanánk vissza, valamint ha elismernénk, hogy a partikuláris identitásnak nincs közéleti vagy politikai jelentősége.⁴⁷ Ebben az esetben elképzelhető lenne egy olyan embertömeg megszületése, amely Európa népeként úgy dönt az univerzális alapértékekre épülő alkotmányról, hogy azt a partikuláris identitás politikai érvényesítése nem veszélyeztetné.

Az alkotmány államisághoz kötött, az Európai Unió nem állam, nem föderációs és nem is teljes értékű államszövetség. Így a politikai integrációval kapcsolatban, a politika és a jog összekapcsolásával összefüggésben fel kell tennünk a következő kérdést: milyen mértékben van szükség államra? Elképzelhető-e egy olyan alakzat, ahol bár alkotmány van, állam nincs? Mit jelentene egy alkotmányozó hatalom európai perspektívából?

Ha továbbvisszük azt a korábbi gondolatot, miszerint a nemzet csupán egy eszme, amely kívülről is létrehozható, feltehetjük a kérdést, hogy azt a látszatot, miszerint a nép maga az alkotmányozó hatalom, nem csak a demokratikus politikai berendezkedés követeli-e meg. Lehetséges-e, hogy az emberek összessége soha nem alkotmányoz, politikai

⁴⁵ PACZOLAY Péter: *Az alkotmányelmélet fejlődése és az európai kihívás*, Szent István Társulat, Budapest, 2003, 147.

⁴⁶ HABERMAS, Jürgen: *Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe*, *Praxis International*, Vol. 20., 1992, 1–19; HABERMAS, Jürgen: *Az európai nemzetállam és a globalizáció hatásai*, *Magyar Kisebbség*, 2004/4, 10–122.

⁴⁷ HABERMAS, Jürgen: *Why Europe needs a Constitution?* In: ROGOWSKI–TURNER: *The Shape of the New Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 25–45.

állásfoglalásuk csupán a legitimitáció forrása, fikció? A nép tehát nem alkotmányoz, viszont az alkotmányozó elit úgy hozza létre a népet, hogy az számára előnyös legyen, beleértve azt is, hogy a nép az alkotmányból eredő különbségeket elfogadja. Leegyszerűsítve: a nép ered az alkotmányból és nem fordítva?

Ha elfogadjuk, hogy ez a felülről építkezés lehetséges, elméletben elképzelhető lenne, hogy a tagországok megalkossák közös alkotmányukat és egyben az unió népét is. Anthony D. Smith nem tartja lehetetlennek, hogy az értelmiség újra felfedezze és megteremtse egy népet.⁴⁸ Bár ő a démotikus etnikum állampolgári nemzetnépé választásáról beszél, esetünkben ez elméleti párhuzamba állítható az uniós népek egységes néppé válásával. A probléma az, hogy az Európai Unióban nincsen olyan jogi aktus, ami így kezelne az embert. A nép egy személyes viszonyt feltételez, ami az unió szintjén hiányzik, hiszen az alkotmányozás szintjén az aktor a tagállam. És mivel az alkotmányozó hatalom sosem lehet kettős (állam és nép) és az uniós alkotmányozás címzettje a tagállam, így az Európai Uniónak csupán népei vannak, ám népe nincs.

Az alkotmányozó hatalom egy másik jellemzője, hogy szabadon dönt bármilyen hatalmi szervezetről, feltéve, hogy létrehozza a népet. Sieyès abbé megfogalmazásában az alkotmányozó hatalmat semmi sem köti, hiszen ha lenne bármilyen jogi kötöttsége, a zsarnok egyetlen szerencsés pillanata évszázadokra rabszolgasorba taszítaná a nemzetet. Az unióban ilyen korlátlan hatalom nem létezik, ugyanis köti a tagállami konszenzus- vagy egyeztetési kényszer. Arról nem beszélve, hogy az Európai Unió szerződéses jogában meg sem említi a népet mint olyan egységet, akinek a szabályok elfogadásában bármilyen szerepe lenne. És bár egy igazi alkotmányozó hatalomnál a konszenzus kényszere fel sem merül, a nép – amely elfogadja az alkotmányt és a benne foglalt egyenlőtlenségeket – megléte szükséges.

A *pouvoir constituant* hiányát egy Európa-szerte az alkotmányról megtartott népszavazás megváltoztatná, ám egy ilyen népszavazás azt követelné a nemzetállamoktól, hogy vessék alá magukat egy olyan döntésnek, amit nagy részben a nemzeti értelemben vett „külföldiek” hoztak, és fogadják el őket európai társaikként. Ám jelenleg erre – más-más okból, de – sem a tagállamok, sem az állampolgárok nem készek. Másik kérdés, hogy a referendum, mint olyan nemzetállami intézmény, amely a demokratikus működés közvetlen megnyilvánulása, és bármely döntés legitimitását megkérdőjelezhetetlenül alátámasztja, ugyanilyen hatásfokkal működik-e az unióban? Ugyanis az alkotmányos népszavazás legkevésbé szólt az alkotmányról. Sokkal inkább az adott tagállam és az unió viszonyáról, belpolitikai kérdéseiről. A jelenlegi rendszer, ahol a polgárok saját gazdasági, társadalmi és politikai környezetükbe ágyazva, de az európai kontextustól elzárva döntenek alapszerződésekről – ráadásul úgy, hogy az igen-nem kérdés eleve kizárja a valódi véleményformálást –, nem demokratikus és nem európai.⁴⁹ A probléma megoldására többféle megoldási javaslat is született. Az egyik a tagállami szerződéseket megszavazó politikusok közvetlen

⁴⁸ SMITH, Anthony D.: A nemzetek eredete. In: Szerk. KÁNTOR Zoltán: *Nacionalizmuselméletek*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 220–221.

⁴⁹ MARJÁN Attila: *Európa sorsa*, HVG Kiadó Zrt., Budapest, 2007, 345.

megválasztása; a másik a páneurópai népszavazás. Az első esetben tehát azon politikusokat, szakértőket, akik döntenének akár egy európai alkotmányról is, nem a kormány delegálná, hanem közvetlenül a nép választaná. Ebben az esetben a szerződés elfogadása után népszavazást már nem lehetne tartani az elkészült alaptörvényről. Az országot felelősen vezetőik feladata persze itt is nagy lenne, hiszen nemcsak arról kéne gondoskodniuk, hogy a polgárokat megfelelően, pártatlanul és pontosan tájékoztassák az európai helyzetről, hanem arról is, hogy a választások ne tévedjenek át az aktuál- és belpolitika területére. A második esetben egy összeurópai népszavazás (amikor a tájékozott és tájékoztatott európai polgár, egyszerre voksolna minden polgártársával) garantálná, hogy a kérdés európai kontextusba kerüljön.

Egy következő kérdés, hogy egy demokratikus alkotmány társadalmi feltételei is hiányoznak-e, ha az alkotmányozó hatalom dogmahasználatokor nem feltételezzük egy „jog előtti” értelemben vett nép létezését. Ha a népet normatív alakzatnak vesszük, akkor Hans Kelsen gondolkodása nyomán a nép születése ahhoz a pillanathoz kapcsolódik, amikor a jogrendszer címzettjévé válik. Továbbá ez a konstrukció lehetővé teszi, hogy az újonnan megválasztott parlament létrehozását tekintsük az állampolgárság előfeltételének. Ám ha e gondolat mentén is indulunk el – miszerint az alkotmányozó hatalom a törvényhozás demokratikus politizálódását képviseli –, hamarosan ismét egy nyitott kérdéssel találjuk szemben magunkat: azt a politikai folyamatot, amely az integrációt tűzi ki fő céljául, milyen mértékben lehet európai szinten intézményesíteni? Ha és amennyiben a politikai folyamatokat úgy fogjuk fel, mint a döntéshozatal egy nyitott kimenetelű formáját, amely kötelező erejű jogszabály által szabályozott, és amely maga is kötelező erejű jogszabályokat eredményez, akkor e folyamatok valóban uniós szinten helyezkednek el, ám aligha tudnak eleget tenni a velük szemben támasztott demokratikus követelményeknek.⁵⁰

7. A FÖDERALIZMUS KÉRDÉSE

A föderális állam különböző szintjeinek hatalmi viszonyait és funkcionális munkamegosztását alapvetően a föderális alkotmány határozza meg. Ezek a viszonyok azonban általában nem statikusak, hanem időben változóak. Gyakorta alakul ki gazdasági, politikai, közjogi versengés jogi, politikai előnyökért, termelési tényezőkért, transzferekért, különböző jogosítványokért a központi és a tagállami szint között, illetve az egyes tagállamok között is. A központi szintnek rendelkeznie kell valamiféle joggal arra vonatkozóan, hogy szabályozza a tagállamok közti viszonyokat, az esetleges túlsordulásokat (*spillover*, amikor az egyik tagállam aktusa befolyásolja a másik tagállam vagy a központi szint viszonyait). Az amerikai alkotmány I. 8. pontja (a híres kereskedelmi klauzula) úgy rendelkezik, hogy a Kongresszus jogosult a tagállamok közötti kereskedelem szabályozására. A másik

⁵⁰ MÖLLERS, Christoph: Az alkotmányozó hatalom – alkotmány – alkotmányosság, *Fundamentum*, 2011/2, 21.

fontos – és az EU-jogban is meglévő – rendelkezés az amerikai alkotmány elsőbbségi klausulája, amely azt mondja ki, hogy a szövetségi jog a tagállami jog felett áll.

A föderalizmus kutatásának⁵¹ és a gyakorlati életnek is fontos kérdései, hogy hány helyi és tagállami kormányzat legyen a rendszerben, hogyan, milyen jogokkal legyenek képviselve a központi kormányzatban, milyen funkciókat delegáljon a központi kormányzat az alsóbb szintekre stb. Inman és Rubinfeld három típusú föderalizmust különböztet meg.⁵² A gyakorlati életben általában ennek a három elvi modellnek valamilyen keverékét tapasztaljuk. Mindenesetre mindhárom típusnak három alapvető funkciónak kell megfelelnie valamilyen mértékben: a nemzeti erőforrásokat hatékonyan kell tudnia allokálni; elő kell segíteni a társadalom politikai aktivitását, részvételét, stabilizálnia kell a demokráciát; és végül védenie kell az alapjogokat és szabadságokat. Emellett mindháromnak rendelkeznie kell az alábbi három intézményi funkcióról: az alárendelt kormányzatok számáról, az alárendelt szintek központi kormányzatban való képviselőtéről, és végül a szintek közti funkciók és felelősség megosztásáról.

Az első föderalizmustípus a *gazdasági föderalizmus*, amit egy választott vagy kijelölt „központi tervező vezet”. Ez a legcentralizáltabb föderalista modell, és a legfontosabb szempontja a gazdasági hatékonyság, a politikai részvétel és a személyi szabadságok védelme háttérbe szorul. A funkcionális feladatmegosztás a központi és a tagállami szint között a gazdasági racionalitás szempontjai alapján történik. A *kooperatív föderalizmus* a második típus. Ez a legkevésbé centralizált verzió a felosztásban, mert minden központi szintű döntéshez a tagállami szint választott képviselőinek egyhangú hozzájárulása szükséges. Ez egy hagyományos kormányközi rendszerhez hasonló megoldás, amelyben szintén fontos szempont ugyan a gazdasági racionalitás, de a rendszer sokkal kevésbé bízik a központi irányítás racionalitásában, vagyis abban, hogy a központi szint minden alacsony hatékonyságú elemet kezelni tud egyedül a föderális rendszerben. A harmadik típus a *demokratikus (többségi szabályon alapuló) föderalizmus*, ami a két előző között helyezkedik el, mert a központi szint döntéseinek megerősítéséhez elegendő az alsó szint választott képviselőinek az 51 százaléka. Ez a megoldás is kontroll alatt tudja tartani a központi szintet, de gyorsabb és hatékonyabb döntéshozatali rendszert alkalmaz. A három funkció (hatékonyság, részvétel, alapjogvédelem) gyakorta egymásnak ellentmondó és egyszerre nehezen megvalósítható elvárások.

Ribstein és Kobayashi 2006-os tanulmányukban⁵³ összegezték a föderalizmus előnyeit és hátrányait. A föderalista államberendezkedés egyik fontos előnye, hogy az állampolgárok

⁵¹ Néhány alaplunka a témában:

CHEMERINSKY, Erwin: *Enhancing Government: Federalism for the 21st Century*, Stanford University Press, 2008;

MENON, Anand – SCHAIN, Martin: *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2006; SUTTON, Robert P.: *Federalism*, Greenwood Press, 2002.

⁵² INMAN, Robert P. – RUBINFELD, Daniel L.: Rethinking Federalism, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11., No. 4., 1997, 43–64.

⁵³ RIBSTEIN, Larry E. – KOBAYASHI, Bruce: The Economics of Federalism, *Illinois Law and Economics Working Papers Series Working Paper*, No. LE06-001, 2006.

a beleszólási jogukat jelentősen megerősíthetik azzal, hogy rendelkezésükre áll az adott tagállam elhagyása és egy másikban való letelepedés, vagyis könnyedén tudnak szavazni a lábukkal. A másik előny, hogy a föderalizmus erősíti a gazdasági növekedést és a fejlődést, aminek az az alapja, hogy a tagállamok a versenyhelyzet miatt limitáltan avatkoznak csak be a gazdasági folyamatokba, valamint kemény költségvetési korlátokkal rendelkeznek, és nincs hatalmukban pénzt kibocsátani, sem korlátlan hitelfelvételt folytatni. Rá vannak szorulva a gazdasági szereplőkre és a társadalom egészére, ami piacfenntartó magatartást vált ki a tagállami kormányzatból. További előny, hogy a föderális rendszer különböző tagállami jogrendjei kísérleti laboratóriumok lehetnek a jogalkotás és gazdaságpolitika szempontjából, és a sikeres kísérletek mintául szolgálhatnak a többi tagállam számára is. Másrészt mivel a helyi kormányzat vélhetően jobban ismeri a helyi társadalom preferenciáit, jobb megoldásokat képes kialakítani a problémák kezelésére. Egyes esetekben az ideális kormányzati méret a tagállami szint lehet és nem a szövetségi. A tagállamok közti verseny elméletben kontroll alatt tarthatja az egyes kormányzatok számát és méretét is, ami a kormányzat teljes méretének növekedését is megakadályozhatja. Vagyis egy föderális rendszer nem feltétlenül jelent jóval nagyobb államot. Ennek az elméletnek azonban számos gyakorlati cáfolata létezik a világban. A másik tapasztalat az, hogy a központi kormányzat természetes törekvése az, hogy egyre nagyobbá váljon, ehhez olykor a fenyegetés és a speciális alkukedvezmények eszközét is beveti az alárendelt szint irányába.

A föderalizmussal kapcsolatos gondok közül kiemelendő a túlsordulás (*spillover*) problémája, ami azt jelenti, hogy a közszolgáltatások és azok költségei is átcsordulhatnak egyik tagállamból a másikba, ami arra ösztönözheti a tagállami kormányzatokat, hogy engedélyezzenek, lehetővé tegyenek káros tevékenységeket, amelyek hatásait nem ők, hanem a szomszédos tagállam fogja alapvetően megszenvedni. Az adózás területén is felmerülhet hasonló, amikor egy tagállam olyan tevékenységet adóztatna meg, amelynek az alapját képező bevételt máshol keresték meg. További gond, hogy a tagállamok a mobilis gazdagokat szeretnék magukhoz csábítani kedvező adózással, a röghöz kötött szegényeket, akik amúgy sem tudnak elköltözni, pedig magas adóval sújtják. Emellett a tagállamok meg is nehezíthetik a társadalmi mobilitást a népesség és adóbevétel elvesztésének elkerülése érdekében.

Azt, hogy mely országok lesznek részei egy föderalizmusnak és melyek nem, számos tényező befolyásolja, de elsősorban a föderalizálódás költség-haszon egyenlege az adott ország számára. A föderális rendszerek egyik központi dilemmája az, hogy megtalálják az optimális állapotot, amikor a központi kormányzat elég erős a tagállami szint irányítására, de nem túl erős, vagyis nem uralkodik az alárendelt kormányzati szinten. Természetesen a föderális rendszerek dinamizmusa miatt nehéz előre tudni a folyamatok irányát, és kizárni azt, hogy a központi kormányzat magához ragadjon minden hatalmat, ami ellen csak a kilépéssel tudnának védekezni a tagállamok, ami viszont a föderáció végét jelentené.

Az Európai Unió nem tekinthető sem föderális közösségnek, sem államközi együttműködésnek, a kormányköziség-föderalizmus kettős jellegét távlatilag is magán hordja. Chrysochoou az uniót úgy jellemzi, mint „*egyértékesen alapuló államalakulati forma, ami az integráció olyan szintjét érte el, ami számos többnemzetiségű föderális államalakulathoz hasonlít, anélkül azonban, hogy bármilyen alapvető módon fenyegetné az őt alkotó*

államok szuverenitását.⁵⁴ Bizonyos politikák részben (megosztott hatáskör) vagy kizárólagosan uniós hatáskörbe kerültek, ugyanakkor más területeken a tagállamok nem mondtak le a szuverenitásukról.

Az Európai Unió egy olyan speciális föderáció, amely még nem építette ki teljesen az államok feletti intézményrendszerét. Nem csak az euróválság erősíti az európai föderalizációt, hanem az is, hogy a tagállamok közötti koordinációnak igen magas a „tranzakciós költsége”, a föderális és az állami szint közötti hatalommegosztás és a tagállamok száma ugyanis összefügg. Amikor sok szubföderális kormány között kellene összhangot teremteni, akkor inkább a föderális kormányzat erősödik – ezzel szemben a viszonylag kevés tagból álló szövetségi államok (például Ausztrália, Kanada) lényegesen nagyobb teret hagytak a tagállamoknak, vállalva az egyeztetés tranzakciós költségeit is.⁵⁵ Az európai tagállamok azonban a rendkívül nagy kulturális különbségek és a nyelvi akadályok miatt vélhetően sosem fognak teljes föderációban egyesülni.

A föderalizmus – még ha nem is teljes – azt eredményezné, hogy az egyes tagállamok nemcsak szuverenitásuk egyes részéről mondanának le, hanem magáról az önállóságukról: egy föderális állam tagállamai a nemzetközi jog szerint nem számítanának önálló országnak. A globalizáció korában azonban a nemzeti szuverenitás sok tekintetben egyébként is meggyengült. Az EU-tagországok pedig számos területen már lemondtak szuverenitásukról, vagy korlátozták önállóságukat az Európai Unió közös politikai és döntéshozatali rendszerében. A nemzeti szuverenitás kérdése valószínűleg meghatározó lesz a föderalizmusról folytatott diskurzus során. Az európai integráció eddigi történetének másik nagy dilemmája: miként lehetséges úgy nemzeti hatásköröket nemzetek feletti szintre delegálni, hogy közben a döntéshozatal demokratikus legitimitása biztosított legyen.

8. ÖSSZEGZÉS

Végeredményben megállapítható, hogy amennyiben az unió az integráció egy magasabb fokára kíván lépni, olyan nehézségeket kell megoldania, amelyek távolról sem orvosolhatók gazdasági lépésekkel.

Az uniós polgárság nem elegendő ahhoz, hogy Európának népe legyen. A valahova tartozás érzéséhez, emocionális jellegéből fakadóan egy etnikum megléte elengedhetetlen. Az európai embertömeg jelenleg azonban egy olyan démosz, amihez nem kapcsolódik etnosz, ráadásul ennek az európai démosznak a létezése is erősen korlátozott. Az alkotmányozó aktor tekintetében a valóság ellentétes a kívánalmakkal, hiszen az unió alkotmányozó hatalma ma a tagállam lehet(ne), és nem a nép. Napjaink föderalizmusának álló csillaga, az Amerikai Egyesült Államok pedig nem feltétlenül adhat példát Európa számára, így annak saját magának kell utat találnia az integráció következő állomásához.

⁵⁴ CHRYSOCHOOU, Dimitris N.: *Theorizing European Integration*, University of Exeter, 2001, 65.

⁵⁵ SZALAI Ákos: Fiskális föderalizmus – Áttekintés, *Közgazdasági Szemle*, 49(2002. május), 424–440, 437.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BARZUN, Jacques: *Hajnaltól alkonyatig*, Európa Kiadó, Budapest, 2006.
2. BREUILLY, John: *Nationalism and the State*, Manchester University Press, Manchester, 1982.
3. CHEMERINSKY, Erwin: *Enhancing Government: Federalism for the 21st Century*, Stanford University Press, 2008.
4. CHRONOWSKI Nóra: *Constitution and Constitutional Principles in the EU*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005.
5. CHRYSOCHOOU, Dimitris N.: *Theorizing European Integration*, University of Exeter, 2001.
6. CONSTANT, Benjamin: A hódító szellem és a bitorlás az európai civilizáció tükrében. In: CONSTANT, Benjamin: *A régiek és a modernek szabadsága*, Atlantisz Kiadó, Budapest, 1997.
7. DARVAS Zsolt: Fiscal Federalism in Crisis: Lessons for Europe from the US, *Bruegel Policy Contribution Issue*, Brüsszel, 2010/7.
8. DEMETER M. Attila: Európai nemzet? In: DEMETER M. Attila: *Ethnosz és démosz*, Egyetemi Műhely Kiadó, Kolozsvár, 2013.
9. DOEHRING, Karl: Állam és alkotmány az egységesülő Európában. In: Szerk. TAKÁCS Péter: *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*, Szent István Társulat, Budapest, 2003.
10. ELAZAR, Daniel J.: *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1991.
11. European Communities: Declaration on European Identity. In: *Bulletin of the European Communities*, No. 12., 1973. December.
12. FEJES Zsuzsanna: Az európai alkotmányos identitás dilemmái. In: Szerk. CSERNY Ákos: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 2013.
13. HABERMAS, Jürgen: Az európai nemzetállam és a globalizáció hatásai, *Magyar Kisebbség*, 2004/4.
14. HABERMAS, Jürgen: Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe, *Praxis International*, Vol. 20., 1992.
15. HABERMAS, Jürgen: Why Europe needs a Constitution? In: ROGOWSKI–TURNER: *The Shape of the New Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
16. HENNING, C. Randall – KESSLER, Martin: Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union, *Bruegel Essays and lectures series and Peterson Institute Working Paper*, 12(2012)/1.
17. HOBBS, Thomas: *Leviatán*, Kossuth Kiadó, Budapest, 1999.
18. INMAN, Robert P. – RUBINFELD, Daniel L.: Rethinking Federalism, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11., No. 4.
19. KEDOURIE, Elie: *Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1960.
20. KENDE Tamás – NAGY Boldizsár: Köldökszínór vagy pányva: Jogi kötelek az állampolgár (jogi személy) és állama között. In: Szerk. GOMBÁR Csaba – HANKISS Elemér – LENGYEL László: *És mi lesz, ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén*, Korridor Kötetek, Budapest, 1997.

21. KISTELEKI Károly: *Az állampolgárság kialakulásának és jogi szabályozásának fejlődése*, Martin Opitz Kiadó, Budapest, 2011.
22. KOHL, Helmut: *Aggodalom Európáért. Felhívás*, Antall József Tudásközpont, Budapest, 2016.
23. MARJÁN Attila: *Európa sorsa*, HVG Kiadó Zrt., Budapest, 2006.
24. MENON, Anand – SCHAIN, Martin: *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2006.
25. MÖLLERS, Christoph: Az alkotmányozó hatalom – alkotmány – alkotmányosság, *Fundamentum*, 2011/2.
26. NAVRACSICS Tibor: Az uniós állampolgárság és az európai civil társadalom. In: Szerk. CSEFKÓ F. – HORVÁTH Cs.: *Magyar és európai civil társadalom*, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs–Baranyai Értelmisségi Egyesület, Pécs, 1999.
27. PACZOLAY Péter: *Az alkotmányelmélet fejlődése és az európai kihívás*, Szent István Társulat, Budapest, 2003.
28. RENAN, Ernest: Mi a nemzet? In: Szerk. DEÁK Ágnes: *Eszmék a politikában: A nacionalizmus*, Tudomány Kiadó, Pécs, 1995.
29. RIBSTEIN, Larry E. – KOBAYASHI, Bruce: The Economics of Federalism, *Illinois Law and Economics Working Papers Series Working Paper*, No. LE06-001, 2006.
30. SCRUTON, Roger: *A nemzetek szükségességéről*, Helikon Kiadó, Budapest, 2002.
31. SMITH, Anthony D.: A nemzetek eredete. In: Szerk. KÁNTOR Zoltán: *Nacionalizmus-elméletek*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004.
32. SMITH, Anthony D.: *National Identity*, Penguin Books, London, 1991.
33. SUTTON, Robert P.: *Federalism*, Greenwood Press, 2002.
34. SZALAI Ákos: Fiskális föderalizmus – Áttekintés, *Közgazdasági Szemle*, 49(2002. május).
35. TAKÁCS Albert: Demokrácia és alkotmányosság. In: Szerk. TÓTH Károly: *Emlékkönyv Dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*, Szeged, 1996.

JOGSZABÁLYOK, EGYÉB FORRÁSOK

1. Európai Bizottság 2010. évi jelentése az uniós polgárságról
2. Európai Bizottság jelentése – Electoral Rights (2012)
3. Európai Bizottság jelentése – European Union Citizenship (2012)
4. Európai Bizottság jelentése – On progress towards effective EU Citizenship 2011–2013
5. Európai Közösséget létrehozó szerződés
6. Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről
7. Európai Unió Alapjogi Chartája
8. Európai Unió Működéséről szóló szerződés
9. Európai Unióról szóló szerződés
10. Maastrichti szerződés
11. Magyarország Alaptörvénye
12. Szerződés az Európai Unió Alkotmányának Megalkotására

Dr. Marján Attila, PhD, habil.: egyetemi docens a Nemzeti Közszerológálati Egyetemen. 2003-ban lett a nemzetközi kapcsolatok doktora, 2009-ban habilitált (Corvinus Egyetem). 2013–2015 között a Nemzeti Közszerológálati Egyetem tanszékvezetője és a Magyar Külügyi Intézet európai kutatási igazgatója. Közel két évtizedes nemzetközi igazgatási és diplomáciai tapasztalattal rendelkezik. Mintegy száz tudományos cikk és tíz könyv szerzője. Kutatási területe a nemzetközi kapcsolatok, az EU helye a nemzetközi rendszerben, EU-szakpolitikai és -politikai kérdések.

Boros Luca: igazgatásszervező és közigazgatási menedzser diplomáját 2013-ban és 2015-ben szerezte a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán. Jelenleg a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola PhD-, valamint a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar joghallgatója. Kutatási területe: európai alkotmányjog, összehasonlító alkotmányjog.

Buda Lorina

DOES BANKING UNION RESOLVE ONE OF THE IMPOSSIBLE TRINITIES OF THE EUROZONE?

Megoldás a Bankunió az eurózóna szerkezeti problémájára?

Buda Lorina, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, doktorandusz, lorina.buda@gmail.com

Jelen tanulmány alapját egy közgazdasági lehetetlenségi tétel adja, mely szerint a Gazdasági és Monetáris Unió jelenlegi formájában fenntarthatatlan. Továbbá bemutatja azon intézményi változásokat, melyeket a gazdasági és pénzügyi válság óta hajtottak végre. Konklúzióképpen megemlíti, hogy ezen intézkedések nem elegendők a felvázolt lehetetlenségi tétel feloldására. A bankunió teljes befejezésével ezen lehetlenségi tétel megszűnne, és egy szerkezeti probléma megoldódna az eurózónán belül.

KULCSSZAVAK:

bankunió, Gazdasági és Monetáris Unió, pénzügyi válság, ellentmondásos hármas, európai intézmények

Buda Lorina, National University of Public Service, PhD student, lorina.buda@gmail.com

This study is based on an inconsistent trinity of the Eurozone, which proves that the Economic and Monetary Union in its current form is not sustainable, and the financial and economic crisis management measures do not dissolve the problems clearly, although completing the Banking Union would be a solution.

KEYWORDS:

Banking Union, EMU, financial crisis, inconsistent trinity, institutions

1. INTRODUCTION

The global financial and economic crisis has been analysed in many ways so far. The aim of this paper is to present the institutional aspects of the European Union crisis. Europe is currently facing a triple crisis: banking crisis, sovereign debt crisis and political crisis. Since the beginning of its existence the euro has not been in a crisis which would have required a rethinking of the rules. However, the outbreak of the 2008 crisis made the rethinking of the operational framework necessary.

A well-functioning financial market was important for the EU way earlier than the outbreak of the crisis. It is enough to think about the Financial Services Action Plan¹ or the Financial Services Policy 2005–2010,² but the real milestone was achieved in an unexpected situation.

This paper presents the problems of the financial sector since the outbreak of the financial crisis and the measures which have been taken so far to resolve the main problem of this sector. It also presents the inconsistent trinities of the EMU, which could be solved by the Banking Union.

The theoretical frame is based on the impossible trinity³ developed by Jean Pisani-Ferry and the presentation of all the institutional regulations which have been taken since the outbreak of the crisis. The study analyses the problem only from the aspect of this inconsistent trinity, but of course the problems of the Eurozone are more complex.

2. MEASURES AND IMPOSSIBILITIES

Although the EU currently has to solve many crises, the first one was undoubtedly the financial one. After the outbreak of the crisis in 2008 many large financial institutions collapsed and because there were no common, EU-wide tools, rescuing them was the duty of national governments. This induced government debt grew generating austerity measures that caused a political crisis EU-wide. The crisis highlighted the structural problem of the EU and the Eurozone as well, and clearly showed why the vicious circle between banks and governments is a huge problem in the Eurozone.

One of the regulatory problems can be described with the impossible trinity⁴ of Jean Pisani-Ferry.⁵ In the next part of the paper this problem is presented.

¹ European Commission: Implementing the framework for financial markets, 1999. ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/actionplan/index/action_en.pdf (Accessed: 09-09-2015)

² European Commission: White paper. Financial Services policy 2005–2010, 2005. ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/white_paper/white_paper_en.pdf

³ There are more inconsistent trinities regarding to the EMU. This paper analyses only one of them.

⁴ Impossible trinity, which states that it is impossible to have all three of the following at the same time.

⁵ PISANI-FERRY, Jean: *The euro crisis and the new impossible trinity*, Bruegel Policy Contribution, 2012/1.

The first important tenet is bank-sovereign interdependence, which has two sides. On the one hand domestic banks hold on their balance sheets a considerable share of the debt issued by their domestic government. On the other hand member states are individually responsible for rescuing their national banking system. Rescuing bank sectors has a huge fiscal impact and can easily spill over to sovereigns. It is enough to think about Ireland in 2007, where the government debt was 25% of the country's GDP, which grew to 108%⁶ by 2011, and the majority of the debt resulted from the state bank rescue packages.⁷ This strong interdependence has emerged as one of the most problematic factors of the Eurozone.

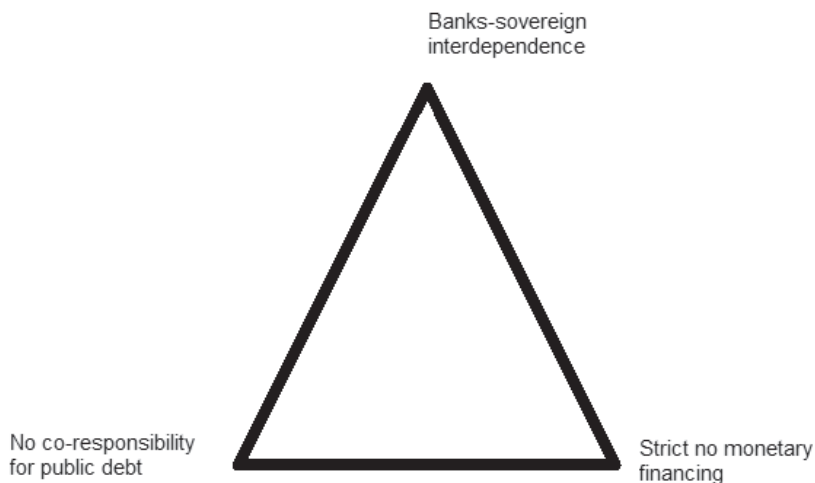


Figure 1 • *Impossible Trinity of Jean Pisani-Ferry* (Source: Jean Pisani-Ferry)

In the beginning it was thought that banking weaknesses could be blamed on the U.S. sub-prime mortgage market, but later on leaders of the EU realized that it is more complicated. Eurozone banks have been highly affected by the crisis. In Europe the crisis had two sides. Firstly, bank weaknesses generated government debt rise, and secondly government balance sheets undermined banks' soundness,⁸ just like how it occurred in Greece.

No co-responsibility is equal to the no-bailout clause, which is the Article 125 of Treaty on the Functioning of the European Union. *"The Union shall not be liable for or assume the commitments of central governments, regional, local or other public authorities, other bodies*

⁶ Eurostat: government debt. ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsd-de410&plugin=1 (Accessed: 15-08-2015)

⁷ The government guaranteed in 100% every bank bonds.

⁸ Euro zone banks hold about 1.75 trillion euros of government debt, equivalent to 5.7% of their assets and the highest relative exposure since 2006, Reuters, 2014: *"European states seek backing for banking union reform."* Source: www.reuters.com/article/2014/03/11/us-eu-banks-idUSBREA2A10A20140311 (Accessed: 15-09-2015)

governed by public law, or public undertakings of any Member State, without prejudice to mutual financial guarantees for the joint execution of a specific project. A Member State shall not be liable for or assume the commitments of central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of another Member State, without prejudice to mutual financial guarantees for the joint execution of a specific project.” (Treaty on the Functioning of the European Union, Art 125)

The importance of the no-bailout clause is the compliance with the strict fiscal rules. Without this rule, moral hazard would be a huge risk across the member states, since they would not be forced to comply with the fiscal rules, and it could undermine the foundations of the monetary union. However, this clause and the Stability and Growth Pact are forcing the members to comply with the fiscal rules. Thus, we can hardly talk about a fully sovereign fiscal policy. This proves that fiscal sovereignty and no-bailout clause exclude one another, provided that member states have an independent monetary policy.

Easing the problem of the no-bailout clause EFSF and later ESM were established. European Financial Stability Facility (EFSF) was created as a temporary crisis resolving mechanism by the euro area member states in June 2010. The EFSF has provided financial assistance to *Ireland, Portugal and Greece*. The assistance was financed by the EFSF through the issuance of bonds and other debt instruments on capital markets.⁹ A permanent rescue mechanism, the European Stability Mechanism (ESM) started its operation on 8 October 2012. The ESM is currently the sole mechanism for responding to new requests for financial assistance by euro area member states. The ESM raises funds by issuing money market instruments as well as medium and long-term debt with maturities of up to 30 years.¹⁰

These two measures are clearly ignoring the no-bailout clause. This means that since 2010 member states can count on assistance in case of financial hardship. However, these two institutions can be considered as a European Monetary Fund, which is an inescapable step in a way of a deeper integration.

Monetary financing is prohibited in the EU (Art. 123 of the EU Treaty). *“Overdraft facilities or any other type of credit facility with the European Central Bank or with the central banks of the member states (hereinafter referred to as ‘national central banks’) in favour of Union institutions, bodies, offices or agencies, central governments, regional, local or other public authorities, other bodies governed by public law, or public undertakings of member states shall be prohibited, as shall the purchase directly from them by the European Central Bank or national central banks of debt instruments”* (Treaty on the Functioning of the European Union, Art 123). Although the easing has been manifested, ECB can buy government bonds in the secondary market, but it is still not the real solution. Therefore, in the euro area neither governments, nor central banks can intervene if a member state has a financial problem.

⁹ EFSF Framework Agreement, 2010. www.efsf.europa.eu/attachments/20111019_efsf_framework_agreement_en.pdf (Accessed: 09-09-2015)

¹⁰ ESM Treaty, 2012. www.esm.europa.eu

The vicious circle is clearly presented. In case of a financial problem the ECB cannot help the states or the banking sector. Thus these two sectors are dependent on each other, which led the government of Ireland and government securities owning banks in Greece¹¹ to a huge financial fiasco. The case of Spain is also worth mentioning where the amount of government bonds in the banks tripled from 2008 to 2013.¹²

Expanding the power of ECB in the form of endowing the role of lender of last resort could resolve the problem. Most of the member states (especially Germany) are refraining from issuing Eurobonds, because it would mean too much responsibility. Establishment of the EFSF, which is clearly inconsistent with the no-bailout clause, was a step forward to solve the problem. The creation of a Europe-wide banking association would resolve the lack of a common regulatory and the lack of a common bail-in mechanism in case of trouble.

The report¹³ of the de Larosière group identified serious shortcomings in the existing system of financial supervision in Europe. The purpose of the enhanced cooperation measures is to improve the long-term financial stability of the EU as a whole. Consistent application and enforcement of the same technical rules ensures the in-time identification of systemic risks and a more efficient joint action in tackling emergency situations and disagreements among supervisors. Experiences so far show that regulation gaps caused by the fragmentation of the system on a national basis have greatly contributed to the unfolding of the financial crisis. Therefore, it is essential to fill in these gaps to avoid the future occurrence of similar situations.

Following the outbreak of the financial crisis in 2008, the institutions of the EU initiated a deep process of regulatory reform to strengthen the existing system of monitoring and supervision.

At the very end of 2010 the European Systemic Risk Board was established.¹⁴ ESRB contributes to the prevention or mitigation of systemic risks to financial stability in the Union that arise from developments within the financial system. It also contributes to the smooth functioning of the internal market and thereby ensures a sustainable contribution of the financial sector to economic growth. The ESRB is part of the European System of Financial Supervision (ESFS), the purpose of which is to ensure the supervision of the Union's financial system. It is a supervision of individual financial institutions ("micro-prudential supervision"), consisting of a network of national financial supervisors working in tandem with new European Supervisory Authorities, created by the transformation of existing Committees for the banking securities, insurance and occupational pensions sectors: European Banking Authority (EBA), European Insurance and Occupational Pensions (EIOPA),

¹¹ European Council: Main results of euro summit, 2011. Source: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125645.pdf (Accessed: 15-08-2015)

¹² Attila MARJÁN: Bankunió és fiskális paktum-célok, kilátások, kétségek. In: *MKI-tanulmányok*, 2013/21. Source: kki.gov.hu/download/f/89/b0000/Tanulmanyok_2013_21_Bankuni%C3%B3_%C3%A9s_fisk%C3%A1lis_pakt_.pdf (Accessed: 22-03-2015)

¹³ Larosière report, 2009. Source: ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

¹⁴ Official Journal of the European Union, Council Regulation No. 1024/2013, 2013. Source: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:287:0063:0089:EN:PDF (Accessed: 15-07-2015)

European Securities and Markets Authority (ESMA). The key task¹⁵ of these new authorities is to resolve cases of disagreement between national supervisors, where legislation requires them to co-operate or to agree; developing proposals for technical standards, respecting better regulation principles; contributing to ensuring consistent application of technical Community rules (including through peer reviews) and coordinate in emergency situations.

More than 5 years have passed since the outbreak of the financial crisis. Many institutional changes and reforms have been undertaken since then, but in 2014 a real milestone was achieved to resolve the above mentioned problem. One of these initiatives is the Banking Union, which is supposed to be a solution for the shocks of the banking sector.



Figure 2 • Toxic Interactions between Banks & Their Sovereigns (Source: Herring [2013],12.)

In many member states, banking groups with their headquarters established in other member states hold a significant market share, and credit institutions have geographically diversified their business. The present crisis has shown quite well that the integrity of the internal market may be threatened by the fragmentation of the financial sector. The integration of banking markets in the Union was brought close to collapse. But financial stability, including a healthy banking sector, and restoring lending to the economy, maintaining and deepening the internal market for banking services is essential for sustaining the economic recovery. Financial markets in Europe are European and global, not only national. Therefore, their supervision must also be European and global as well.

Supervision of cross-border banks is carried out by national supervisors. Under EU law the home supervisor and the host supervisors of other member states where the bank establishes branches or subsidiaries or provides cross-border services have to coordinate their action.

¹⁵ European Commission: Commission adopts legislative proposals to strengthen financial supervision in Europe, Press Release, 2009. Source: europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1347_en.htm (Accessed: 15-08-2015)

Therefore, in June 2012, as part of a long term vision for economic and fiscal integration, the Commission¹⁶ called for a banking union to restore confidence in banks and the euro. Countries of the euro area would create a single supervisory mechanism for banks. Such an integrated supervision is necessary to make sure that all euro-countries can have full confidence in the quality and impartiality of banking supervision.

Banking Union has three (plus one) major elements:

0. single rulebook for the European financial market;
1. single Supervisory Mechanism (SSM);
2. single Resolution Mechanism (SRM), ideally supported by a Single Resolution Fund (SRF) and a fiscal backstop;
3. deposit Guarantee Schemes (DGS).

The single rulebook for financial services is the base of the banking union. EBA has the competence to develop it and monitor its implementation. The banking union was launched by creating the single rulebook and the single supervisory mechanism.

The first block of the Banking Union is SSM, which was created¹⁷ in 2013 led by the ECB. Legal work was finalised in November 2013 and the supervisor became fully operational in late 2014. The establishment of the SSM in autumn 2014 was an important milestone towards banking union.

One of the advantages of the SSM is that it will draw on a broader and better basis of information across the eurozone making it possible to reveal undesirable developments more quickly.

Euro area countries participate automatically in the single supervisory, but it is also potentially open to other member states willing to be integrated in the system (through close cooperation between their competent authorities and the ECB). European Central Bank will directly supervise banks with assets of more than EUR 30 billion, or which constitute at least 20% of their home country's GDP, or which have requested or received direct public financial assistance from the ESM (130 banks under the direct supervision of the ECB and now under review have about €25,000 billion of assets and only about €1,000 billion of capital (about 4% of assets)).¹⁸

¹⁶ European Commission: Building blocks for deeper integration, 2012a. Source: ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/integration/index.html (Accessed: 15-08-2015)

¹⁷ European Commission: Commission proposes new ECB powers for banking supervision as part of banking union, 2012b. Source: europa.eu/rapid/press-release_IP-12-953_en.htm?locale=en (Accessed: 15-08-2015)

¹⁸ MERLER, Silvia – WOLFF, Guntram B.: 2014 *Financial Odyssey*, 2014. Source: www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1226-2014-financial-odyssey/ (Accessed: 15-07-2015) and GROS, Daniel: The Asset Quality Review and Capital Needs: Why re-capitalise banks with public money? *CEPS Policy Brief*. No. 311., 2013a. Source: www.ceps.eu/book/asset-quality-review-and-capital-needs-why-re-capitalise-banks-public-money (Accessed:15-08-2015)

On 15 October 2013,¹⁹ the EU Council adopted a regulation on the single supervisory mechanism which creates a uniform single supervisory mechanism, which is the primary pillar of the banking union. Under the regulation, non-participating member states should conclude a memorandum of understanding describing in general terms how they will cooperate with one another in the performance of their supervisory tasks under EU law in relation to the financial institutions. Some member states will be absent from the single supervision, and parent companies from member states participating in the mechanism may have subsidiaries in those countries. Therefore, it is strictly necessary that those countries also agree about a framework for cooperation in the case of a crisis.

With the creation of the SSM, many supervisory tasks in the euro area member states will be carried out by the ECB for all member states concerned. *“As the euro area’s central bank with extensive expertise in macroeconomic and financial stability issues, the ECB is well placed to carry out clearly defined supervisory tasks with a focus on protecting the stability of the financial system of the Union.”*²⁰ Nevertheless, in many member states central banks are already responsible for banking supervision. The SSM, after all, is designed in such a manner that the quality and expertise of national supervisors will continue to be the decisive factor.

ECB in practice:²¹

- authorises and withdraws the authorisation of all credit institutions in the euro area;
- assesses acquisition and disposal of holdings in banks;
- ensures compliance with all prudential requirements laid down in EU banking rules and sets, where necessary, higher prudential requirements for banks, for example for macro-prudential reasons to protect financial stability under the conditions provided by EU law;
- carries out supervisory stress tests to support the supervisory review, and carries out supervision on a consolidated basis – such stress tests are supervisory tools also used by national authorities to assess the stability of individual banks; they will not replace the stress tests carried out by the EBA with a view to assessing the soundness of the banking sector in the Single Market as a whole;
- imposes capital buffers and exercises other macro-prudential powers;
- carries out supplementary supervision over credit institutions in a financial conglomerate;
- applies requirements for credit institutions to have in place robust governance arrangements, processes and mechanisms and effective internal capital adequacy assessment processes

¹⁹ Official Journal of the EU: Council Regulation No. 1024/2013, 2013. Source: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:287:0063:0089:EN:PDF (Accessed: 15-07-2015)

²⁰ European Parliament: Report on the proposal for a Council regulation conferring specific tasks on European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, 2012. Source: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0392&language=EN (Accessed: 15-08-2015)

²¹ Official Journal of the EU: Council Regulation No: 1024/2013, 2013. Source: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:287:0063:0089:EN:PDF (Accessed: 15-07-2015)

- carries out supervisory tasks in relation to early intervention when risks to the viability of a bank exist, in coordination with the relevant resolution authorities;
- carries out, in coordination with the Commission, assessments for possible public recapitalisations;
- coordinates a common position of representatives from competent authorities of the participating member states in the Board of Supervisors and the Management Board of the EBA, for topics relating to the abovementioned tasks.

The central bank will have two units — the new bank supervisor and its financial stability directorate. It is very important to provide clarity on who is going to do what, draw a clear line between the monetary and supervisory functions. This “conflict” of aims can threaten the internal independence of the ECB. The ECB shall be accountable for its tasks to the European Parliament (EP) and to the Council / the Eurogroup.

The central bank needs to work out how it is going to stop bubbles. The new supervisory role (macroprudential power) will allow it to tell national authorities what to do (e.g.: increase the capital ratio of a bank).

Before the European Central Bank took over banking supervision in November 2014 it conducted²² a comprehensive assessment of the largest banks of the eurozone. If any of the participating banks failed the assessment they could be wound down, and merging them in order to save them was not a solution.

The single supervisor should be matched by a single resolution authority to restructure or shut troubled banks and a single resolution fund to deal with any resulting costs.

The Single Resolution Mechanism (SRM) will ensure that – notwithstanding stronger supervision – if a bank subjected to the SSM faces serious difficulties, its resolution can be managed efficiently. In case of cross-border failures, it will be much more efficient than a network of national resolution authorities and will avoid risks of contagion.

The bail-in mechanism will stabilise a failing institution so that it can continue to provide essential services, without the need for bail-out by public funds. With this measure the future public finances and banking problems can be prevented from spreading to each other, causing a worse economic situation.²³ It can break the link between indebted states and the banks that buy their debt. Recapitalisation through the write-down of liabilities and/or their conversion to equity will allow the institution to continue as a going concern, avoiding disruption to the financial system that would be caused by stopping or interrupting its critical services.

²² Reuters Factbox: The road ahead for Europe’s new banking watchdog, 2014a. Source: linkis.com/buff.ly/aljSK (Accessed: 15-07-2015)

²³ MARJÁN, Attila: Bankunió és fiskális paktum – célok, kilátások, kétségek, *MKI-tanulmányok*, 2013/21. Source: kki.gov.hu/download/f/89/b0000/Tanulmanyok_2013_21_Bankuni%C3%B3_%C3%A9s_fisk%C3%A1lis_pakt_.pdf (Accessed: 22-03-2015)

The regulation of SRM based on article 114 of the Treaty on the Functioning of the European Union. The resolution and restructuring of a bank supervised directly by the ECB requires common instruments and procedures.

A complication is that cross-border banks operate not only in eurozone countries, but in other EU countries. Thus, this second stage involves a two-step process:²⁴ first, harmonising the rules on resolution and deposit guarantees across the 28 members of the EU, then merging the systems of 18 countries of the eurozone (and any others that want to join²⁵).

The single resolution fund would be financed by bank levies raised at national level. It would initially consist of national compartments that would be gradually merged over 10 years until it hits a €55bn target funding level by 2026. During this period, mutualisation between national compartments would progressively increase. In the interim, eurozone countries would contribute cash into national pots that would remain segregated within the broader European fund. During the transition period ESM could be a credible fiscal backstop. It is already recognised by the market and trusted by ECB and member states.²⁶

The SRM entered into force on 1 January 2015. Bail-in and resolution functions apply from 1 January 2016.²⁷

The SRM regulation will not be applied until the intergovernmental agreement enters into force. This agreement would enter into force once ratified by member states participating in the SSM/SRM that represent 80% of contributions to the single resolution fund.²⁸ In connection with some elements of the fund, member states decided in December that those will be regulated outside the EU law. EP members strictly reject intergovernmental agreement and the postponed ten years transition period. (In some aspect²⁹ at this stage of negotiations, the design for the SRM is unsatisfactory because its decision-making process is too complex and because the resolution fund lacks a common fiscal backstop.)

As Véron says³⁰ “The coordination of the bank restructuring process will be a key aspect, including the possibility of setting up a European joint asset management vehicle, or “bad bank,” even if financial risks remain allocated to individual member states”.

²⁴ The Economist: Banking on a new union, 2013. Source: www.economist.com/news/europe/21591634-promises-and-pitfalls-euro-zones-next-big-idea-banking-new-union (Accessed: 15-09-2015)

²⁵ Member states outside the euro zone which join the SSM will also join the SRM.

²⁶ MARTY, Olivier: Banking Union and Fiscal Capacity: the Case for the ESM as a Fiscal Backstop. In: *Banking Union and Beyond*, 2014. Source: www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/808-banking-union-and-beyond-discussion-papers-for-brussels-think-tank-dialogue/ (Accessed: 15-08-2015)

²⁷ Council of the European Union: Council agrees general approach on Single Resolution Mechanism, 2013. Source: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/140190.pdf (Accessed: 15-03-2015)

²⁸ Accessed: Ibid.

²⁹ BOSCH, Xavier Vanden: Is the EMU ready for future shocks? An overview of available 'backstops'. In: *Banking Union and Beyond*, 2015. Source: www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/808-banking-union-and-beyond-discussion-papers-for-brussels-think-tank-dialogue/ (Accessed: 15-09-2015)

³⁰ VÉRON, Nicolas: Tectonic shifts. In: *Finance & Development*, March 2014, 17–19, 19.

According to the fellows of Bruegel Institution³¹ two crucial questions still remain. Firstly, the backstop to the Single Resolution Fund is not yet settled. The fund will be able to borrow against future bank levies, but will not be able to rely on the eurozone bailout fund to raise credit. “A resolution mechanism still absolutely needs some form of public backstop to be fully credible and ensure that confidence is preserved.” Secondly, the scope of the SRM must also be made more unequivocal. It is not clear whether the Board would have a say in the resolution of cross-border banks. “A proper Banking Union should have no segmentation between central and national level in the management of resolution function.”³²

The other key point is still the same: which country will pay? While member states think about banking union as a step towards sharing bank risks with each other and advancing towards a common cost of borrowing across the eurozone, Germany places greater emphasis on imposing losses on the creditors of banks. However, long-term benefits might be higher for Germany than for countries with weak public finances, because those countries would gain the most from delegating bank resolution to an independent EU Agency where the cost of public funds are the lowest, and also the countries with the closest links between the banking sector and the political class.³³ The main aim was the Banking Union to break the ‘doom loop’.³⁴ Although several measures have been taken so far, the ‘doom loop’ still exists. The key components according to Véron³⁵ are the followings: bail-in criterion cannot be left at national authorities and credible and explicit commitment must be made by the ECB after the handover. The bail-in may help reducing public cost, but the parameters should not depend on nationality.

A banking union should include a more centralised management of banking crisis. It is not envisaged to equip the banking union with a single supranational deposit guarantee scheme at this stage. The proposal on DGS now agreed will ensure that every Member State has a deposit guarantee fund which is correctly funded. A well-financed Europe-wide deposit insurance system would stop savers from panicking.

In 2010 the Commission adopted a legislative proposal for DGS (Official Journal of the European Communities (1994)).³⁶ This scheme supposed to prevent depositors from making panic withdrawals from their bank, thereby preventing severe economic consequences. After more than three years of stop-start negotiations in December 2013³⁷ the European

³¹ MERLER, Silvia – WOLFE, Guntram B.: *The European Parliament improves banking union*, 2014. Source: bruegel.org/2014/03/the-european-parliament-improves-banking-union/ (Accessed: 22-08-2015)

³² *Uo.*

³³ GROS, Daniel: *The SRM and the dream to resolve banks without public money*, 2013. Source: www.ceps.eu/book/srm-and-dream-resolve-banks-without-public-money (Accessed: 15-07-2015)

³⁴ Which is a vicious circle between banks and sovereigns.

³⁵ VÉRON, Nicolas: *A realistic bridge towards European banking union*, 2013. Source: www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/783-a-realistic-bridge-towards-european-banking-union/ (Accessed: 22-03-2015)

³⁶ Directive 94/19/EC.: Directive 94/19/EC on deposit guarantee schemes. Source: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0019:EN:HTML (Accessed: 15-08-2015)

³⁷ European Commission (2013): Commissioner Barnier welcomes agreement between the European Parliament and Member States on Deposit Guarantee Schemes. Source: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1176_en.htm (Accessed: 15-08-2015)

Parliament and member states agreed on the new rules of the DGS.³⁸ The Directive will strengthen the existing system of national DGS. The changes are harmonized with the recommendations of IMF.³⁹ It was another important step towards completing the single rule book on crisis management for credit institutions in the EU.

According to Véron⁴⁰ further steps are still needed to reach a well-functioning banking union. However, the current framework of the Banking Union is based on intergovernmental treaties. Treaty changes are inevitable steps and require ordinary revision⁴¹ procedure. Only the ordinary revision procedure is able to prove a 'steady-state' banking union. *"This is because of the need for resolution, insolvency and fiscal policy to be subject to adequate judicial review and political scrutiny."*⁴² But before Treaty changes the key point is the handover of direct supervision by ECB, which was launched in 2014.

A sustainable banking union requires European fiscal capacity, European insolvency regime for banks and a European Resolution Authority which cannot be reached within the current legal framework.

We can conclude that the measures taken so far are not sufficient to resolve the impossible trinity developed by Jean Pisani-Ferry. However, the financial crisis highlighted the need for better regulation and supervision of the financial sector. Banking union was initiated to resolve a pressing problem. It intends to manage one of the most important sources of the crisis in the EU: the financial sector. However, this sector is extremely international: neither supervision nor resolution is possible within national borders. Therefore, it was necessary to develop the concept of the triple part union.

Measures taken so far do not solve only one part of the triangle, but ease all three of them at the same time. This vastly complicates and slows down the system. If they want to get a functioning Eurozone, it would be easier to solve only one pressing problem. But because it did not happen, finishing one process would be urgent. It is also interesting that two points of the trilemma is secured in the treaty (no-bailout, no monetary financing) and only one emerged from practice (vicious circle between banks and sovereigns). Theoretically solving one of the problems caused by the treaty and not the bad practice would be easier, but in practice it is inconceivable. On the one hand, it would mean a treaty change (which is not an easy session as we already know) and on the other hand it would imply a moral hazard in the future.

³⁸ EP and the Commission have to confirm the agreement.

³⁹ IMF: European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation—Technical Note on Deposit Insurance, 2013. Source: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1366.pdf (Accessed: 15-08-2015)

⁴⁰ VÉRON, Nicolas: *A realistic bridge towards European banking union*, 2013. Source: www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/783-a-realistic-bridge-towards-european-banking-union/ (Accessed: 22-03-2015)

⁴¹ Which requires intergovernmental conference or a Convention.

⁴² VÉRON, Nicolas: *A realistic bridge towards European banking union*, 2013, 6. Source: www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/783-a-realistic-bridge-towards-european-banking-union/ (Accessed: 22-03-2015)

The crisis in Europe was financial before it became fiscal, and has remained a financial crisis until now. Therefore, Banking Union was the most outstanding institutional response to the crisis. If the leaders of the EU are able to continue moving on this the path, Europe will soon have a normally and safely functioning financial market. But to reach this, finalizing the Banking Union is inevitable.

3. CONCLUSION

Although the crisis is over, suffering from it for almost nine years made it very clear that the EU's crisis management goes far beyond a "simple financial crisis" and it is shaping the future of the EU actively. Crisis management measures taken up to now have set up institutional reforms that were necessary to avoid the breakdown of the Union. However, these actions put the integration to a new path, which is far from complete, thus we have to count on more measures after the end of the economic crisis.

According to the impossible trinity developed by Jean Pisani-Ferry the EMU in its current form is not sustainable. Many measures have been taken so far, but the most important was the establishment of the Banking Union. A totally complete banking union would be able to solve one of the impossible trinitities of the EMU, and from this aspect the Economic and Monetary Union would be functional. But to achieve this the completion of the union is inevitable.

A single market for financial services has been under construction since 1973. Many changes have been made since then, but after the crisis the tempo has changed and a real milestone has been reached: the banking union. Completing this institution is one of the most important goals in order to achieve a well-functioning financial market.

Economy and politics walk hand in hand in the process of European integration. Current trends outline a much deeper integration, the image of a limited political union where the coordination will be closer; the toolkit of the economic governance will be developed, but will not receive real federalism for it would be a real quantum leap according to the EU's progress.

Fiscal federalism raises the question of political integration as well, which has been reported in the Werner Plan. According to the smooth functioning of the monetary union more and more decision-making powers will be delegated to the Community level, essentially forming a political union, which would mean the peak of the integration. Thus, further institutional changes and innovations would be needed, and the resistance of nation-states can be expected due to the decrease in their sovereignty.

In which direction will the EU turn? Will intergovernmental agreements dominate, which will form a hybrid system, or a two-tier Eurozone is clearly the way out of the heterogeneous economic environment and different political commitment?

These are the questions looking for answers to no avail as long as the leaders of the EU and its citizens do not define a new common goal. While there is no goal to be achieved new institutions and stricter control are nothing more than blind shooting.

REFERENCES

1. BOSCH, Xavier Vanden: Is the EMU ready for future shocks? An overview of available 'backstops'. In: *Banking Union and Beyond*, 2015. Source: www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/808-banking-union-and-beyond-discussion-papers-for-brussels-think-tank-dialogue/ (Accessed: 15-09-2015)
2. Council of the European Union: Council agrees general approach on Single Resolution Mechanism, 2013. Source: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/140190.pdf (Accessed: 15-03-2015)
3. EFSF Framework Agreement, 2010: www.efs.europa.eu/attachments/20111019_efs_framework_agreement_en.pdf (Accessed: 09-09-2015)
4. ESM treaty, 2012: www.esm.europa.eu/about/legal-documents/ESM%20Treaty.htm (Accessed: 09-09-2015)
5. European Commission: Implementing the framework for financial markets, 1999. Source: ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/actionplan/index/action_en.pdf (Accessed: 09-09-2015)
6. European Commission: White paper. Financial Services policy 2005–2010, 2005. Source: ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/white_paper/white_paper_en.pdf
7. European Commission: Commission adopts legislative proposals to strengthen financial supervision in Europe, *Press Release*, 2009. Source: europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1347_en.htm (Accessed: 15-08-2015)
8. European Commission: Building blocks for deeper integration, 2012a. Source: ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/integration/index.html (Accessed: 15-08-2015)
9. European Commission: Commission proposes new ECB powers for banking supervision as part of banking union, *Press Release*, 2012b. Source: europa.eu/rapid/press-release_IP-12-953_en.htm?locale=en (Accessed: 15-08-2015)
10. European Commission: Commissioner Barnier welcomes agreement between the European Parliament and Member States on Deposit Guarantee Schemes, 2013. Source: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1176_en.htm (Accessed: 15-08-2015)
11. European Council: Main results of euro summit, 2011. Source: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125645.pdf (Accessed: 15-08-2015)
12. European Parliament: Report on the proposal for a Council regulation conferring specific tasks on European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, 2012. Source: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0392&language=EN (Accessed: 15-08-2015)
13. Eurostat: government debt. Source: ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1 (Accessed: 15-08-2015)
14. Gros, Daniel: The Asset Quality Review and Capital Needs: Why re-capitalise banks with public money? *CEPS Policy Brief*, 2013a, No. 311. Source: www.ceps.eu/book/asset-quality-review-and-capital-needs-why-re-capitalise-banks-public-money (Accessed: 15-08-2015)

15. GROS, Daniel: The SRM and the dream to resolve banks without public money. *CEPS Commentary*, 2013b. Source: www.ceps.eu/book/srm-and-dream-resolve-banks-without-public-money (Accessed: 15-07-2015)
16. HERRING, Richard J.: The Danger of Building a Banking Union on a One-Legged Stool. In: *Political, Fiscal and Banking Union in the Eurozone?* 2013, 9–28. Source: www.ceps.eu/book/political-fiscal-and-banking-union-eurozone (Accessed: 15-08-2015).
17. IMF: European Union: Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation—Technical Note on Deposit Insurance, 2013. Source: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1366.pdf (Accessed: 15-08-2015)
18. DE LAROSIERE, Jacques: The high-level group on financial supervision in the EU. Source: www.esrb.europa.eu/shared/pdf/de_larosiere_report_en.pdf?a45689535c09be368ecd5df123f3ad8d (Accessed: 15-08-2015)
19. MARJÁN, Attila: Bankunió és fiskális paktum – célok, kilátások, kétségek, *MKI-tanulmányok*, 2013/21. Source: kki.gov.hu/download/f/89/b0000/Tanulmányok_2013_21_Bankuni%C3%B3_%C3%A9s_fisk%C3%A1lis_pakt_.pdf (Accessed: 22-03-2015)
20. MARTY, Olivier: Banking Union and Fiscal Capacity: the Case for the ESM as a Fiscal Backstop. In: *Banking Union and Beyond*, 2014, 13–15. Source: www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/808-banking-union-and-beyond-discussion-papers-for-brussels-think-tank-dialogue/ (Accessed: 15-08-2015)
21. MERLER, Silvia – WOLFF, B. Guntram: The European Parliament improves banking union, 2014. Source: www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1282-the-european-parliament-improves-banking-union/?utm_source=Bruegel+Update&utm_campaign=9f752b88d6-Bruegel+Update_Week_12_2014&utm_medium=email&utm_term=0_cb17b0383e-9f752b88d6-276083913 (Accessed: 22-08-2015)
22. MERLER, Silvia – WOLFF, B. Guntram: *2014 Financial Odyssey*, 2014. Source: www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1226-2014-financial-odyssey/ (Accessed: 15-07-2015)
23. Official Journal of the European Union: Regulation on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board, 2010. Source: www.esrb.europa.eu/shared/pdf/ESRB-en.pdf?7c9b39c22cd6b32e6c7391e604279a0e (Accessed: 15-07-2015)
24. Official Journal of the European Union: Council Regulation No: 1024/2013, 2013. Source: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:287:0063:0089:EN:PDF (Accessed: 15-07-2015)
25. Official Journal of the European Communities (1994): Directive 94/19/EC. Source: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0019:EN:NOT (Accessed: 15-07-2015)
26. PISANI-FERRY, Jean: The euro crisis and the new impossible trinity, *Bruegel Policy Contribution*, 2012/1. Source: bruegel.org/2012/01/the-euro-crisis-and-the-new-impossible-trinity-2/ (Accessed: 15-07-2015)
27. Reuters: Factbox: The road ahead for Europe’s new banking watchdog, 2014a. Source: linkis.com/buff.ly/aljSK (Accessed: 15-07-2015)

28. Reuters: European states seek backing for banking union reform, 2014b. Source: www.reuters.com/article/2014/03/11/us-eu-banks-idUSBREA2A10A20140311 (Accessed: 15-09-2015)
29. The Economist: Banking on a new union, 2013. Source: www.economist.com/news/europe/21591634-promises-and-pitfalls-euro-zones-next-big-idea-banking-new-union (Accessed: 15-09-2015)
30. Treaty on the Functioning of the European Union: Article 125, 2012. Source: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT (Accessed: 30-09-2015)
31. VÉRON, Nicolas: *Europe's radical banking union*, Bruegel Institute, 2015. Source: bruegel.org/2015/05/europes-radical-banking-union/ (Accessed: 30-09-2015)
32. VÉRON, Nicolas: Tectonic shifts. In: *Finance & Development*, March 2014, 17–19. Source: www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2014/03/pdf/veron.pdf (Accessed: 22-03-2015)
33. VÉRON, Nicolas: A realistic bridge towards European banking union, 2013. Source: www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/783-a-realistic-bridge-towards-european-banking-union/ (Accessed: 22-03-2015)

Buzás Péter – Révész Balázs

A DRÓNOK ALKALMAZÁSÁNAK ALKOTMÁNYOS KORLÁTAI AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

Constitutional Limits of the Use of Drones by the Authorities in the United States

Dr. Buzás Péter, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, osztályvezető, buzas.peter@naih.hu

Dr. Révész Balázs, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, főosztályvezető, revesz.balazs@naih.hu

Vannak-e korlátai a pilóta nélküli repülő rendszerek hatóságok általi alkalmazásának az USA Legfelsőbb Bíróságának gyakorlata alapján? A tanulmány célja annak bemutatása, hogy milyen alkotmányossági követelmények alapján ítéli meg a Legfelsőbb Bíróság a hatóságok információszerző tevékenységének jogszerűségét, és hogy e tesztek mennyiben alkalmazhatók az említett rendszerek alkalmazásával végzett cselekményekre. Az első rész bemutatja a drónokkal végzett megfigyelés magánszférára gyakorolt hatásait. A második rész számba veszi a magánszféra-védelemmel kapcsolatos precedens értékű ügyeket. Az elemzés fókuszában elsősorban azok a kérdések állnak, amelyek a drónok alkalmazásának lehetséges korlátait jelenthetik. A tanulmány arra a következtetésre jut, hogy a jelenlegi alkotmányos keretek alapvetően képtelenek megfelelő védelmet nyújtani az érintettek számára magánszférájuk háborítatlansága érdekében. A döntéshozóknak ezért meg kell tenniük a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy az egyének jogait a hatóságok tiszteletben tartsák.

KULCSSZAVAK:

alkotmányossági tesztek, drón, Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága, jogorvoslat, magánszféra

Are there any limits of the use of unmanned aerial systems by authorities within the practice of the U.S. Supreme Court? The aim of this article is to analyze the constitutional requirements applied by the Supreme Court when deciding on the legality of information gathering activities of authorities, and whether these tests are applicable to the use of such systems.

The first part describes the impact of the use of drones on privacy. The second part examines the relevant case-law concerning privacy protection. The analysis focuses mainly on issues relevant to the possible limits of the use of drones. The article concludes that the current constitutional framework is basically unable to provide adequate protection for the privacy of citizens. Decision-makers therefore must take the necessary steps to ensure that the rights of individuals are respected by the authorities.

KEYWORDS:

constitutional tests, drone, judicial remedy, privacy, Supreme Court of the United States of America

1. BEVEZETÉS

Mint minden új, az információk gyűjtésére alkalmas technológia, a távirányítású pilóta nélküli repülő rendszerek (unmanned aerial system, a továbbiakban: UAS)¹ alkalmazása is komoly hatást gyakorolhat az állampolgárok magánszférájára. Egyesek hajlandóak lemondani a magánéletük tiszteletben tartásának jogáról annak érdekében, hogy cserébe egy biztonságosabb világban éljenek. Mások viszont aggályokat fogalmaznak meg az említett eszközök használatával összefüggésben. A kritikák egy része közvetlenül az alkalmazott technológia magánszférára gyakorolt hatására irányul, azt veszik számba, hogy milyen veszélyeket rejthet magában a drónokkal folytatott megfigyelés. Másrészt sokan megkérdőjelezték az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának (a továbbiakban: USA LB) gyakorlatában kialakított magánszféra-védelmi tesztek alkalmazhatóságát az UAS-ek vonatkozásában. Bár a testület még nem foglalkozott olyan ügygel, amelyben a drónok bevetésének korlátait tárgyalta volna, az elmúlt száz évben számos olyan ítéletet hozott, amelyekben a magánélet védelmének kereteit határozta meg. A kritikusok szerint az ezekben a döntésekben lefektetett elvek válhatnak alkalmazhatatlanná a közeljövőben a drónok esetében. A tanulmány célja annak bemutatása, hogy milyen alkotmányossági követelmények alapján ítéli meg az USA LB a hatóságok információszerző tevékenységének jogszerűségét, és hogy e tesztek mennyiben használhatók az UAS-ek alkalmazásával végzett cselekményekre.

2. AZ UAS-EK MAGÁNSZFÉRÁRA GYAKOROLT HATÁSAI

Ha az átlagember ma meghallja a drón kifejezést, először az Egyesült Államok hadrendjében alkalmazott felderítő és csapásmérő eszközök jutnak az eszébe. A „civil” pilóta nélküli rendszereknek ma már számos alkalmazási módja ismert. E rendszereket például fel lehet

¹ Lásd FAA Modernization and Reform Act of 2012, Pub. L. No. 112-95. § 331(9).

szerelni különböző információgyűjtő technológiákkal,² adatfeldolgozó, valamint a kijelölt célpont követését lehetővé tevő eszközökkel is.³ Az UAS-ek ezért egyre meghatározóbb szerepet töltenek be a hatóságok bizonyíték- és információszerző tevékenysége során.⁴ Fel kell azonban ismerni, hogy e rendszerek rendkívüli módon kiterjesztik az állam hatalmát a polgárok mindennapi életére, használatuk ezért jelentős hatást gyakorol az érintettek magánszféréjára.

A magánszféra az emberi élet egyik alapvető feltétele. Egy olyan képzeletbeli teret jelent, amely védelmet nyújt az emberi méltóság kibontakoztatásához szükséges alapfeltételeknek, így a személyiségnek, a magánéletnek, az integritásnak és az autonómiának.⁵ Az UAS-ek technológiai komponense ugyanakkor lehetővé teszi a magánszférába történő – adott esetben túlzott – beavatkozást a hatóságok részéről.⁶ Az információk gyűjtésére, rögzítésére, továbbítására vagy feldolgozására alkalmas eszközök révén ugyanis szisztematikusan megfigyelhetővé válik az egyén viselkedése, tevékenysége és környezete.⁷ A repülést és manőverezést biztosító platform csupán felerősíti az említett hatást, illetőleg adott esetben a fizikai biztonsággal kapcsolatos aggályokat vethet fel.

Az UAS-ek alkalmazása tekintetében három általános kockázati tényező azonosítható. Először is e rendszerek – az arra szerelt eszközök adta keretek között – lehetővé teszik a *folyamatos megfigyelést*. Másrészt a pilóta nélküli repülő rendszerek kiválóan alkalmasak a *titkos megfigyelésre*, azaz csekély esély van arra, hogy az érintett észleli, érzi a megfigyelő szerkezeteket.⁸ Harmadrészt az UAS-ek képesek a *tömeges megfigyelésre*. Mivel ezek az eszközök nem helyhez kötöttek, a hatóságok képesek nagyszámú állampolgárról információt gyűjteni, tárolni és elemezni.

Az említett három rizikófaktor összeadódva éri el azt a hatást, amit a szakirodalomban „panoptikon effektusnak” neveznek.⁹ Eszerint az egyén sokkal inkább szabálykövető magatartást tanúsít annak tudatában, hogy a szabályszegés szankcionálásának jogával felruházott személy vagy szervezet megfigyelés alatt tartja őt. Az érintett úgy módosítja saját viselkedését, ahogy szerinte azt tőle elvárják. Ez azonban azzal a hátrányos következménnyel jár, hogy az emberi kreativitás és kezdeményezőképeség korlátozott lesz vagy

² OLIVITO, Jonathan: Beyond the Fourth Amendment: Limiting Drone Surveillance Through the Constitutional Right to Informational Privacy, *Ohio State Law Journal*, 74(2014)/4, 677.

³ SULLIVAN, Sean: *Domestic Drone Use and the Mosaic Theory*, 2013, 23. Forrás: ssrn.com/abstract=2212398 (A letöltés időpontja: 2017. jan. 21.)

⁴ Vö. OLIVITO: *i. m.*, 678.

⁵ RÉVÉSZ Balázs: *Magánszféra kontra biztonság – egyensúlyra törekedve*. In: *A terrorizmus Rubik-kockája, avagy a fenyegetések komplex megközelítése*, Belügyminisztérium Oktatási, Képzési és Tudományos Főigazgatóság, Budapest, 2013, 81–82.

⁶ KAMINSKI, Margot E.: Drone Federalism: Civilian Drones and the Things They Carry, *California Law Review Circuit*, 2013/4, 72.

⁷ GOGARTY, Brendan: Unmanned Vehicles, Surveillance Saturation and Prison of the Mind, *Journal of Law, Information and Science*, 21(2011–2012)/2, 181.

⁸ FRIEDLAND, Steven I.: *The Difference between Invisible and Visible Surveillance in a Mass Surveillance World*, 2014, 5–7. Forrás: ssrn.com/abstract=2392489 (A letöltés időpontja: 2017. jan. 20.)

⁹ GOGARTY: *i. m.*, 185–189.

megszűnik a hátrányos következményektől való félelem miatt. Daniel J. Solove szavaival: „A megfigyelés [a személyes adatok hozzáférhetővé tételétől] különböző probléma, más-fajta sérelmet okoz másfajta gyakorlatok révén. [...] A megfigyeltség tönkretelheti egy személy lelki nyugalmát, olyan szintre emelheti az öntudatosságot és nyugtalanságot, amely károsan hathat a mindennapi tevékenységekre”.¹⁰

3. A RENDŐRSÉGI INFORMÁCIÓSZERZÉS ALKOTMÁNYOS KORLÁTAI AZ USA LB GYAKORLATÁBAN

Mivel a drónok használata jelentős hatást gyakorol az egyének magánszférájára, használatuk komoly jogi aggályokat vetett fel az Egyesült Államokban. Kérdésként merült fel, hogy – figyelembe véve a fent említett veszélyeket – az ország alkotmányos rendszere milyen módon képes korlátok közé szorítani a rendőrségi drónok alkalmazását. Azaz milyen alkotmányos elvek vonatkoznak az UAS-ek használatára a hatóságok munkája során?

Az Egyesült Államok Alkotmánya nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely az állampolgárok magánszférához való jogát deklarálná.¹¹ Az alkotmány negyedik kiegészítése ugyanakkor kimondja, hogy „[a] népnek a személy, lakóház, okmányok és a tulajdonban lévő tárgyak biztonságához való, megalapozatlan házkutatások és lefoglalások elleni jogát nem lehet megsérteni, és ilyen parancsokat csak valószínűsített, esküvel vagy fogadalommal alátámasztott ügyben lehet kibocsátani és részletesen meg kell jelölni a házkutatás helyét és a lefoglalandó vagy letartóztatandó dolgot, illetve személyt”.¹² Ezt az előírást az USA LB következetesen arra használta fel az ítélkezési gyakorlatában, hogy védelmet nyújtson a polgároknak magánszférájuk hatóságok általi megsértése ellen.¹³ Jelenleg tehát e rendelkezés jelenti a rendőrségi drónok alkalmazásának legerősebb, alkotmányos korlátját.¹⁴

A hatóságok információszerző tevékenységét korlátozó negyedik kiegészítést értelmező, azt tartalmilag kibontó bírói joggyakorlat szempontjából két eltérő megközelítés különböztethető meg. Az egyik, időben első a tulajdon védelmére összpontosít.¹⁵ Ennek lényege, hogy a bíróság alapvetően a polgár tulajdonában álló ingatlant, annak helyiségeit, valamint az ahhoz tartozó területrészeket tekinti a védelem szempontjából sérthetetlennek. A másik sztenderd ezzel szemben az érintettek „magánszféra tiszteletben tartásához fűződő észszerű elvárásait” (reasonable expectation of privacy) veszi alapul, azaz sokkal inkább szubjektív alapon biztosítja a védelmet az egyének számára.

¹⁰ SOLOVE, Daniel J.: Conceptualizing Privacy, *California Law Review*, 90(2002)/4, 1130.

¹¹ TÓTH Gábor Attila: Az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog. In: Szerk. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 269–270.

¹² Forrás: www.law.cornell.edu/constitution/fourth_amendment (A letöltés időpontja: 2017. jan. 21.)

¹³ SULLIVAN: *i. m.*, 11.

¹⁴ OLIVITO: *i. m.*, 682.

¹⁵ MAJTÉNYI László: Az információs jogok. In: Szerk. HALMAI-TÓTH: *Emberi jogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 579–580.

3.1. A tulajdon védelmén alapuló korlátozás

A tulajdon védelmét előtérbe helyező érvelés először az 1886-os *Boyd v. United States*-ügyben hozott ítéletben jelent meg.¹⁶ E megközelítésnek azonban a mai napig az *Olmstead v. United States* eset a legismertebb precedense.¹⁷

Az ügyben az USA LB-nek abban a kérdésben kellett határoznia, hogy a felperes lakásán kívül található telefonpóznákra szerelt lehallgató készülékek alkalmazása révén a rendőrség megsértette-e az érintett negyedik kiegészítésben foglalt jogait. Az 1928-ban – szűk többséggel – meghozott ítélet szerint a megfigyelés nem sértette meg a felperes jogait. A többségi érvelés értelmében a hatóság eljárása nem a negyedik kiegészítés által védett materiális dolgok ellen, például a személy, az otthon, az iratok ellen irányult: az emberi beszéd – hasonlóan a szem által érzékelt látványhoz – a maga immateriális módján ugyanis nem képezheti az alkotmányos védelem tárgyát.¹⁸ Másrészt tényleges birtokháborítás hiányában nem történt jogellenes házkutatás sem: „a lehallgatókészülékek nem minősülnek egy alkotmányosan védett területre történő fizikai behatolásnak”.¹⁹

A hagyományos, tulajdonalapú megközelítéssel kapcsolatos esetjog arra utal, hogy ebből a szempontból nehéz korlátokat megállapítani a pilóta nélküli repülő rendszerek alkalmazásával kapcsolatban.²⁰ Az UAS-ek használata ugyanis csak abban az esetben ütközne a negyedik kiegészítésbe, amennyiben azok révén valódi fizikai behatolás történne a megfigyelni kívánt magánterületre.²¹ Mivel a légtérben mozgó szerkezetek nem „lépik át” a tulajdon határait, ebből a szempontból nem sértik az alkotmányban foglalt követelményeket.

3.2. A magánszféra-alapú védelem

A megfigyelés során alkalmazott eszközök fejlődése azonban új kihívások elé állította a jogalkalmazókat: a modern technológiák ugyanis lehetővé tették az információk gyűjtését anélkül is, hogy az érintett tulajdonát képező területre a hatóságok fizikailag behatoltak volna. Emiatt az 1960-as évek második felétől megindult egy szemléletbeli változás a vonatkozó bírósági gyakorlatban, amely a magántulajdon védelme helyett már az érintettek magánszféréához fűződő szubjektív, valamint a társadalom objektív elvárásain alapult.²²

¹⁶ *Boyd v. United States*, 116 U.S. 616, 626–627. (1886).

¹⁷ *Olmstead v. United States*, 277 U.S. 438 (1928).

¹⁸ TALAI, Andrew B.: Drones and Jones: The Fourth Amendment and Police Discretion in the Digital Age, *California Law Review*, 102(2014)/3, 753.

¹⁹ NAGY, Brandon: Why They Can Watch You: Assessing The Constitutionality Of Warrantless Unmanned Aerial Surveillance By Law Enforcement, *Berkeley Technology Law Journal*, 29(2014)/1, 145.

²⁰ BRYAN, Thomas: State v. Bossart: Adapting the Fourth Amendment for a Future with Drones, *Catholic University Law Review*, 63(2014)/2, 488.

²¹ TALAI: *i. m.*, 761.

²² SÓLYOM László: *A személyiségi jogok elmélete*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983, 213.

E szemléletnek a mai napig a legfontosabb, mérföldkőnek számító ítélete a *Katz v. United States* esetben született.²³

Az ügyben az USA LB-nek abban a kérdésben kellett döntetnie, hogy vajon egy nyilvános telefonfülke oldalán elhelyezett lehallgatókészülék által a hatóságok megsértették-e a negyedik kiegészítésben foglalt előírásokat. Ezzel kapcsolatban a testület kimondta, hogy a kifogásolt cselekmény alkotmányosságának megítélése tekintetében a hangsúlyt az érintett szándékára és elvárásaira kell helyezni.²⁴ Érvelése szerint a negyedik kiegészítés embe-
reket és nem helyeket véd. Amit egy személy szándékosan nyilvánossá tesz, akár a saját otthonában vagy az irodájában, az nem esik a negyedik kiegészítés védelme alá. Amit azonban privátként kíván megőrizni, akár egy bárki számára hozzáférhető helyen, „alkotmányosan védendő lehet”.²⁵ Ez alapján a bíróságnak tehát azt kellett megvizsgálnia, hogy mi volt az érintett kifejezett szándéka akkor, amikor a telefonfülkébe lépett és bezárta maga mögött az ajtót. Az USA LB – elismerve a telefonnak a társadalomban és a kommunikációban betöltött szerepét – megállapította, hogy a vádlott abban a hitben használta a telefont, hogy a beszélgetését mások nem hallhatják.²⁶ A nyomozó hatóság ezért megsértette a negyedik kiegészítést akkor, amikor lehallgatta az általa folytatott beszélgetést.²⁷

A testület a döntése révén a magánszféra-védelem egy új, addig nem alkalmazott objektív megközelítését kívánta meghonosítani az ítélkezési gyakorlatban. A többségi döntés azonban kevés fogódzóval szolgált a jogalkalmazás számára. Harlan bíró ugyanakkor párhuzamos véleményt fűzött az ítélethez, amelyben megfogalmazta az ún. Katz-teszt dogmatikai alapjait. Ez alapvetően két – egy szubjektív és egy objektív – lépésből áll. Először a bíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy az érintettnek volt-e tényleges elvárása magánszférája tiszteletben tartásához.²⁸ Másodszor pedig azt kell görcső alá venni, hogy ez az elvárás olyan, amelyet a társadalom észszerűnek fogad el.²⁹ A hatóságok eljárása tehát akkor fog jogszerűnek minősülni, amennyiben megfelel mind az érintett szubjektív, mind pedig a társadalom objektív elvárásainak a magánszférával összefüggésben.³⁰

Az UAS-ek szempontjából megállapítható, hogy a Katz-teszt szubjektív ága rendszerint megvalósul abban az esetben, amennyiben az érintett a saját otthonában, vagy az ahhoz közvetlenül kapcsolódó ingatlanrészekben tartózkodik, és megtett mindent annak érdekében, hogy megakadályozza az oda való behatolást, betekintést.³¹ Nem illeti meg azonban védelem az otthontól távolabb, a nyílt területen tartózkodó személyeket, így az ő

²³ *Katz v. United States*, 389 U.S. 347 (1967).

²⁴ NAGY: *i. m.*, 147.

²⁵ *Katz v. United States*, 389 U.S. 351. (1967). Idézi: NAGY: *i. m.*, 147.

²⁶ NAGY: *i. m.*, 148.

²⁷ TALAI: *i. m.*, 754.

²⁸ SMITH, Michael L.: Regulating Law Enforcement's Use of Drones: The Need For State Legislation, *Harvard Journal on Legislation*, 52(2015)/2, 436.

²⁹ *Uo.*

³⁰ NAGY: *i. m.*, 148.

³¹ *Uo.* 157.

cselekményeik minden további nélkül megfigyelés alá vonhatók.³² A teszt objektív ága azonban kevésbé alkalmas védelmet nyújtani az érintett magánszférájának. Amennyiben ugyanis valamilyen oknál fogva az alkotmányosan védett terület láthatóvá válik, az információszerzés jogszerű megfigyelésnek minősül. Mivel az UAS-ek – fizikai és technológiai kapacitásainak köszönhetően – képesek akár az ablakredőnyön lévő lyukon keresztül is adatokat gyűjteni, ezért a hatóságok eljárása nem lesz kifogásolható.³³

3.3. A légi megfigyelés alkotmányos korlátai

Az UAS-ek információszerzés céljából történő alkalmazásának alkotmányossága szempontjából kiemelendők továbbá a légi megfigyeléssel kapcsolatos ügyek. Ebbe a körbe három olyan eset tartozik, amelyeknél az USA LB a hatóságok által légi járművek használatával végzett megfigyelések jogszerűségét vizsgálta. A testület elsősorban az alkalmazott megfigyelési mód, valamint a megfigyelő helyzetét vette figyelembe, mint olyan tényezőket, amelyek a kifogásolt cselekmények alkotmányosságát meghatározzák.

Az 1986-ban tárgyalt *California v. Ciraolo*-ügyben a bíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalni, hogy jogszerű-e a rendőrség által kibérelt – 1000 láb magasan tartózkodó – repülőből szabad szemmel végzett megfigyelés. A kétlépcsős Katz-tesztet alkalmazva az USA LB megállapította, hogy az érintett szempontjából megállt a magánszférához fűződő szubjektív észszerű elvárása: az általa illegálisan termesztett növények ugyanis a tulajdonát képező, kerítéssel is védett udvaron helyezkedtek el.³⁴ A kérelem azonban nem felelt meg a teszt objektív lépcsőjének.³⁵ Mivel a megfigyelés a bárki által használható légtérből (*publicly navigable airspace*) történt, a bizonyítékokat nem fizikai behatolás révén szerezték, illetve a kifogásolt növények bárki számára láthatóak voltak, aki a légtérben elhaladt.³⁶

A *Dow Chemical Co. v. United States*-ügyben³⁷ a testület arra a kérdésre kereste a választ, hogy egy ipari terület – 1200, 3000 és 12 ezer láb magasból történő – légi térképezéshez használt kamerával való megfigyelése a negyedik kiegészítés hatálya alá esik-e.³⁸ Ezzel összefüggésben megállapította, hogy a társaság tulajdonában álló ingatlan „nyílt térnek” (open field) tekintendő, amelyre – szemben az egyén otthonával – az alkotmányos védelem nem terjed ki.³⁹ Másrészt, mivel a megfigyelés során használt fényképezőgép kereskedelmi forgalomban is kapható volt, e technológia alkalmazása sem minősült jogszerűtlennek. A bíróság ugyanakkor azt is megjegyezte, hogy a „köz számára általánosságban

³² BRYAN: *i. m.*, 472.

³³ TALAI: *i. m.*, 76

³⁴ NAGY: *i. m.*, 149.

³⁵ *Uo.*

³⁶ TALAI: *i. m.*, 763.

³⁷ *Dow Chemical Co. v. United States*, 476 U.S. 227. (1986)

³⁸ NAGY: *i. m.*, 150.

³⁹ *Uo.*, 150–151.

elérhetetlen” megfigyelő eszközök használata alkotmányellenesség megállapításához is vezethet.⁴⁰

Az 1989-es *Florida v. Riley*-ügy⁴¹ tárgya annak eldöntése volt, hogy egy üvegház lyukas tetején keresztül egy helikopterről történő megfigyelés megfelel-e az alkotmányos előírásoknak. Az USA LB az ítéletében megállapította, hogy míg az érintett megfelelt a Katz-teszt szubjektív követelményének, addig nem illette meg őt az objektíven észszerű elvárás a magánszférája tiszteletben tartásának vonatkozásában.⁴² Ugyanis bárki, aki a légtérben hasonló magasságban tartózkodott, megfigyelhette az üvegházban folytatott illegális tevékenységet a tetőn lévő lyukon keresztül. A bíróság továbbá azt is figyelembe vette, hogy a helikopter az FAA előírásainak megfelelő magasságban tartózkodott az eset idején, illetőleg, hogy a megfigyelés nem jelent veszélyt emberre vagy a tulajdonos tárgyaira.⁴³ Következésképpen a hatóságok cselekménye nem sértette a negyedik kiegészítést.⁴⁴

A pilóta nélküli repülő rendszerek alapvetően hasonlítanak a merev szárnyú repülőgépekhez és a helikopterekhez, és általában nagyobb magasságokban repülnek. A Circolo-, a Dow Chemical- és a Riley-ítéletek alapján ezért megállapítható, hogy amennyiben a megfigyelt terület – akár szabad szemmel, akár más eszközökkel – látható a légtérben tartózkodók számára, és az UAS az előírt magasságban repül, jogszerűnek minősül a megfigyelés, ha az nem zavarja az érintettet vagy veszélyezteti az egyén egészségét, életét.⁴⁵

3.4. Modern technológiák alkalmazásának korlátai

Az UAS-ekre szerelhető technológiák teszik lehetővé a megfigyelést,⁴⁶ ezért e rendszerek magánszférára gyakorolt hatásának vizsgálata is szükségessé válik egy esetleges bírósági eljárás során. Az USA LB vonatkozó gyakorlata kezdett formálódni, amelynek során azonban a technológiai lehetőségek hatására felmerült a Katz-teszt újragondolásának szükségessége.

A *United States v. Knotts*-⁴⁷ és a *United States v. Karo*-ügyekben⁴⁸ az USA LB azt vizsgálta meg, hogy a hatóságok által vegyszeres tartályokon elhelyezett jeladók révén gyűjtött információk jogszerűnek minősülnek-e a negyedik kiegészítés értelmében. Míg előbbi esetben nem állapított meg jogsértést arra való tekintettel, hogy a megfigyeléshez használt eszköz csak közterületen sugárzott jelet, és a rendőrök nem követték nyomon

⁴⁰ *Uo.*

⁴¹ *Florida v. Riley*, 488 U.S. 445. (1989)

⁴² OLIVITO: *i. m.*, 686.

⁴³ SMITH: *i. m.*, 437.

⁴⁴ NAGY: *i. m.*, 153.

⁴⁵ BRYAN: *i. m.*, 488.

⁴⁶ SULLIVAN: *i. m.*, 23.

⁴⁷ *United States v. Knotts*, 460 U.S. 276. (1983)

⁴⁸ *United States v. Karo*, 468 U.S. 705. (1984)

a konténer mozgását egy alkotmányosan védett területen, egy faházon belül.⁴⁹ A Karo esetben ugyanakkor a hatóságok a vizsgált jeladó segítségével megfigyelték a tartály mozgását az érintettek által lakóhelyként használt épületen belül, így eljárásuk alkotmányellenes házkutatásnak minősült.⁵⁰

A *Kyllo v. United States*⁵¹ eset során az USA LB azt mérlegelte, hogy sérti-e a negyedik kiegészítést egy közterületen parkoló járműből hőérzékelő eszköz segítségével végzett megfigyelés, amelynek segítségével a hatóság információkat gyűjtött az érintett otthonáról. A testület – a tulajdonalapú megközelítésre és a Katz-tesztre alapozva – ítéletében kimondta, hogy bármilyen technológia alkalmazása, amelynek révén olyan információkat gyűjtenek, amelyeket az alkotmányosan védett területre történő fizikai behatolás nélkül nem lehetne megszerezni, sérti a negyedik kiegészítést.⁵² A bíróság érvelése szerint ez azonban csak azon eszközök esetében áll fenn, amelyek „nem használatosak általánosságban a hétköznapokban”.⁵³

A bíróság a 2012-es *United States v. Jones*-ügyben⁵⁴ egy, a vádlott által használt gépjárművön elhelyezett globális helymeghatározó eszköz segítségével huszonnyolc nap alatt gyűjtött információk jogszerűségét vizsgálta.⁵⁵ Az USA LB az ítéletében megállapította, hogy az eszköz elhelyezése a negyedik kiegészítés szerinti házkutatásnak minősült, mivel a hatóság fizikailag átlépte az érintett tulajdonának határát.⁵⁶ A szükséges engedély hiányában azonban az eljárás sértette a vádlott alkotmányos jogait.⁵⁷

Az UAS-ekkel összefüggésben az alkalmazott technológia oldaláról alapvetően két tényező vizsgálendő. Egyrészt, hogy maga a pilóta nélküli repülő rendszer mennyiben minősül kereskedelmi fogalomban kaphatónak, azaz mennyire terjedt el a mindennapokban. Ezzel kapcsolatban egyértelmű, hogy – a rekreációs célú eszközök miatt – az UAS-ek megfelelnek a *Kyllo*-ügyben megfogalmazott követelménynek.⁵⁸ Más eset azonban a pilóta nélküli repülő rendszeren elhelyezett információgyűjtő és -továbbító technológia.⁵⁹ A testület gyakorlata szerint a légtérben jogszerűen tartózkodó jármű vagy – analógia alapján – UAS

⁴⁹ BRYAN: *i. m.*, 473–474.

⁵⁰ *Uo.*, 474.

⁵¹ *Kyllo v. United States*, 533 U.S. 27. (2001)

⁵² NAGY: *i. m.*, 160–161.

⁵³ OLIVITO: *i. m.*, 687.

⁵⁴ *United States v. Jones*, 132 S. Ct. 945, 949. (2012)

⁵⁵ SULLIVAN: *i. m.*, 20.

⁵⁶ NAGY: *i. m.*, 163.

⁵⁷ A *Jones* ítéletben alkalmazott tulajdon-alapú érvelést az USA LB legelősőr a *Florida v. Jardines*-ügyben [569 U.S. (2013)] alkalmazta ismételtlen. A vonatkozó döntésében a testület kimondta, hogy az érintett otthonának megközelítése kapcsolatfelvétel céljából jogszerűnek minősül, amihez nem kell külön engedély. Ugyanakkor egy képzett rendőrkutya bevetése a tornácra, amelynek eredményeként az állat – a házból kiáramló szagok alapján – kábítószert jelenlétét jelzi, már jogellenes házkutatásnak minősül a Negyedik Kiegészítés értelmében. Az USA LB tehát ismételtlen a tulajdonosi jogok zavartalan gyakorlására helyezte a hangsúlyt, ugyanakkor nem foglalkozott az ítéletben a vádlott magánszférájának sérelmével. (Vö. POLLINA, Bradley: *Florida v. Jardines: Why the Supreme Court did not say “Trespass”*, *Wake Forest Law Review*, 3[2013]/19.)

⁵⁸ BRYAN: *i. m.*, 490.

⁵⁹ *Uo.*

fedélzetéről már kereskedelmi forgalomban is kapható eszközök segítségével gyűjthetők adatok. Ugyanakkor a fejlett optikai és infravörös szenzorok nem kaphatók kereskedelmi forgalomban, így a vonatkozó megfigyelés sértené a negyedik kiegészítést.

4. KONKLÚZIÓ

Az USA LB a mai napig nem tárgyalt olyan esetet, amely amiatt került volna elé, hogy a hatóságok pilóta nélküli repülő rendszert vetettek volna be egy gyanúsított tettenérése, elfogása érdekében. Összességében azonban elmondható, hogy a jelenlegi gyakorlat kevés korlátot támaszt az UAS-ek révén megvalósított megfigyelés vonatkozásában. A hatályos magánszféra-védelmi tesztek ugyanis olyan tényeket vesznek figyelembe a vizsgálat során, amelyeken a pilóta nélküli repülő rendszerek – pusztán a technológiai fejlettség okán – már túlléptek. Az alkotmányos keretek tehát alapvetően képtelenek megfelelő védelmet nyújtani az érintettek számára magánszférájuk háborítatlansága érdekében. Felmerült ezért egy új teszt bevezetésének lehetősége, amelynek során a megfigyelés alkotmányos mércéje magasabbra kerülne.⁶⁰ Másrészt szükségessé vált a megfelelő jogszabályi környezet kialakítása is.⁶¹ Bármelyik megoldás is valósul meg, látható, hogy az UAS-ek alkalmazása azonnali válaszokat kíván meg mind a jogalkalmazóktól, mind pedig a jogalkotóktól annak érdekében, hogy az egyének jogait a hatóságok tiszteletben tartsák.

⁶⁰ *Uo.*

⁶¹ SMITH: *i. m.*, 448–453.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BRYAN, Thomas: State v. Bossart: Adapting the Fourth Amendment for a Future with Drones, *Catholic University Law Review*, 63(2014)/2, 465–496.
2. FRIEDLAND, Steven I.: *The Difference between Invisible and Visible Surveillance in a Mass Surveillance World*, 2014, 5–7. Forrás: ssrn.com/abstract=2392489 (A letöltés időpontja: 2017. jan. 20.)
3. GOGARTY, Brendan: Unmanned Vehicles, Surveillance Saturation and Prison of the Mind, *Journal of Law, Information and Science*, 21(2011–2012)/2, 180–199.
4. E. KAMINSKI, Margot: Drone Federalism: Civilian Drones and the Things They Carry, *California Law Review Circuit*, 2013/4, 57–74.
5. MAJTÉNYI László: Az információs jogok. In: Szerk. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 577–635.
6. NAGY, Brandon: Why They Can Watch You: Assessing The Constitutionality Of Warrantless Unmanned Aerial Surveillance By Law Enforcement, *Berkeley Technology Law Journal*, 29(2014)/1, 135–174.
7. OLIVITO, Jonathan: Beyond the Fourth Amendment: Limiting Drone Surveillance Through the Constitutional Right to Informational Privacy, *Ohio State Law Journal*, 74(2014)/4, 669–702.
8. POLLINA, Bradley: Florida v. Jardines: Why the Supreme Court did not say “Trespass”, *Wake Forest Law Review*, 3(2013)/19.
9. RÉVÉSZ Balázs: Magánszféra kontra biztonság – egyensúlyra törekedve. In: *A terrorizmus Rubik-kockája, avagy a fenyegetések komplex megközelítése* (konferenciakiadvány), Belügyminisztérium Oktatási, Képzési és Tudományos Főigazgatóság, Budapest, 2013.
10. SMITH, Michael L.: Regulating Law Enforcement’s Use of Drones: The Need For State Legislation, *Harvard Journal on Legislation*, 52(2015)/2, 423–454.
11. SOLOVE, Daniel J.: Conceptualizing Privacy, *California Law Review*, 90(2002)/4, 1087–1156.
12. SÓLYOM László: *A személyiségi jogok elmélete*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983.
13. SULLIVAN, Sean: *Domestic Drone Use and the Mosaic Theory*, 2013. Forrás: ssrn.com/abstract=2212398 (A letöltés időpontja: 2017. jan. 21.)
14. TALAI, Andrew B.: Drones and Jones: The Fourth Amendment and Police Discretion in the Digital Age, *California Law Review*, 102(2014)/3, 729–780.
15. TÓTH Gábor Attila: Az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog. In: Szerk. HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 255–361.

Dr. Buzás Péter (buzas.peter@naih.hu): a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság osztályvezetője. 2011-től az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- Jogtudományi Karának doktorandusza. Kutatási területe a bioetika és az emberi jogok kapcsolódása az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatában. 2014-től az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jogi Továbbképző Intézetének megbízott oktatója.

Dr. Révész Balázs (revesz.balazs@naih.hu): a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság főosztályvezetője. 2013-tól a Nemzeti Köszolgálati Egyetem doktorandusza. Kutatási területe a választási adatkezelések kérdésköre. Számos képzésen oktat, többek között az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jogi Továbbképző Intézetének megbízott oktatója, ahol az információszabadság témakör felelőse.

Paiman Ahmad

ETHICAL LEADERSHIP BETWEEN GOVERNANCE AND HUMAN NATURE

“To rule is easy, to govern difficult.” Johann Wolfgang von Goethe¹

Paiman Ramazan Ahmad, PhD Candidate – National University of Public Service
Paiman.ahmad.ramazan@uni-nke.hu

This paper discusses the relationship between ethical leadership and good governance; furthermore, it highlights specific concepts and issues of ethical leadership and good governance. The remarks of this paper are based on the scholars’ viewpoint on ethical leadership, human nature, leadership and good governance in general, as leadership means guidance and leading, thus people/communities expect leaders to practice codes and principles of ethics in leading the institutions, people and community or the country. In the 21st century ethical leadership and good governance as new trends of governance have attracted the scholars’ attention, however, as a discipline of study, it is better developed and focused in the developed world compared to the developing world, since corruption, governance failure, poverty, hunger, conflict, and multifactor failures are experienced in the current century in the developing world.

KEYWORDS:

Ethical leadership, leadership, Ethics, Good Governance, Developing Countries

MAIN QUESTIONS OF THIS STUDY:

- To what extent is a leader ethical in his/her conducting and performing the duties?
- To what extent does a leader ensure and promote ethics in practice?
- How does good governance affect ethical leadership in developing countries?
- Does the human nature affect ethical practice in a leader’s approach and why?

¹ See at: www.brainyquote.com/quotes/quotes/j/johannwolf105474.html.

1. PROBLEM OF THE STUDY

Why studying ethical leadership is not yet the main topic for researchers? The lack of studying leaders' ethics and ethical code is becoming the main reason for the threat of corruption and poor governance in developing countries. In fact, human beings are born equal, but in the real world not all leaders lead equally and ethically. Some leaders are born in developed countries, while some in less developed, but that is not the reason for being unethical. Broadly speaking, the lack of ethics and integrity in developing countries posed the hazard of corruption and bad governance, which crippled reforms and economic growth. To enhance the efficiency and effectiveness of the systems in the developing countries, the leaders have to start practicing a code of ethics fulfilling the obligations therein over their personal interests. Developing countries are among the richest regions for natural resource, which means the economic well-being of the countries is endangered by the inappropriate ways leaders fulfill their personal interests, rather than the common interest of the public. The situation is complex; in developing countries social service, public service, education, health care, transportation, drinking water, electricity, etc., are all underdeveloped, yet countries like Iraq and Nigeria have high oil and gas exports? The hypothesis of this paper is that the lack of ethical leadership and poor governance have created this mess, and the only solution is good governance and ethical practice of leaders.

1.1. What is meant by leadership?

In terms of understanding leadership, it is crucial to know about leaders, in this regard, Mumford, Zaccaro et al. (2000) suggest that “*patterns of personality can have an impact on leader skill development and performance.*”² Nye Joseph differently observes leadership as “*a relationship between leaders and followers that varies in different contexts. Without specification of context, many propositions about leadership turn out to be very limited.*”³ Additionally, Heifetz (1994) argues that “*the exercise and even the study of leadership stir feeling because leadership engages our values.*”⁴ An essential part of leadership is acquiring and adapting leadership principles; in the world of management and governance a leader emerges to guide and rule the people and community. More importantly, Burns (1987) suggests that “*leadership is one of the most observed, but least understood phenomena on earth.*”⁵ In fact, not every leader understands the factors that are needed to become an

² MUMFORD, M. – ZACCARO, S. J. – JOHNSON, J. F. – DIANA, M. – GILBERT, J. A. – THRELFALL, K.: Patterns of leader characteristics: Implications for performance and development, *The Leadership Quarterly*, Vol. 11. No. 1., 2000, 115–133.

³ NYE, Joseph. S.: *Leadership, American Governance*, ed. Stephen L. Schechter, Detroit, Macmillan, 2016. Available at: dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/11738396/Nye-Leadership.pdf?sequence=1.

⁴ HEIFETZ, R. A.: *Leadership without easy answers*, MA, Harvard University Press, Cambridge, 1994.

⁵ BURNS, J. M.: *Cited in Politics, Identity, and Education in Central Asia*, 1978, eds. PINAR, AKCALI, CENNET, E. DEMIR, Routledge, New York, 2013, 35.

effective leader who people in the institutions want. It could be helpful to point out what “leadership” means, and why do we need to study it and conduct research on it. According to Dwight D. Eisenhower “leadership is the art of getting someone else to do something you want done because he wants to do it.”⁶ Differently, James McGregor Burns defines the concept of transformational leadership as a process in which “leaders and their followers raise one another to higher levels of morality and motivation.”⁷ Notably, Bernard M. Bass further developed the idea of transformational leadership, in *Leadership and Performance Beyond Expectations*, the book he wrote in 1985, he defines leadership as “a model of integrity and fairness. Besides, inspiring people to reach for the impossible and get people to look beyond their self-interest.”⁸ In general, Leadership is yet to be further developed, leaders have to learn to be better leaders, and the leaders to be considered as individuals with “differences” who can perform better for the common good of their communities.

1.2. Governance

An obvious explanation to start this discussion on governance is that the concept of leadership is not yet well-developed and it is a very complicated subject. The emergence of “governance, and good governance” further complicates the concept or develops it better. In arguing this, good governance is embedded in economics and public administration; international organizations such as the World Bank, the United Nations, IMF, OECD, EU, and many other organizations on different scales regionally and globally have started giving importance to “good governance” as a cure for dysfunction in different fields of studies. In this view, the SAGE handbook of Governance, defines governance as “theory, dilemma, practice,”⁹ more precisely, “the changing nature of governance poses dilemmas for many older theories and practices.” Insofar, governance is known as “an integrated part of social life.”¹⁰ Arguably, the word governance and good governance have become the most popular terms in many fields of studies in today’s world. In a different notion, Lisa (2011) stated “governance suggests steering rather than top-down directing.”¹¹ In this view, governance has to be flat, and harmonized in the institution.

⁶ See: en.wikiquote.org/wiki/Dwight_D._Eisenhower.

⁷ BURNS, J. M.: *Leadership*, Harper and Row, New York, 1978.

⁸ BASS, B. M.: *Leadership and Performance Beyond Expectations*, Free Press, New York, 1985.

⁹ Ed. BEVIR, Mark: *SAGE Handbook of Governance*, Sage Publication, London.

¹⁰ *Ibid*, 2011, 59.

¹¹ BLOMGREN, Lisa, Bingham: *Hand book of governance*, Sage Publications, London, 2011, 386.

1.2.1. Good governance

The notion of good governance is studied by the scholars and practitioners all over the world, because of the topic's nature, and the interest of scholars, thus, as a new trend of governance is quite developed. Moreover, Good governance means that processes and institutions produce results that meet the needs of society while making the best use of resources at their disposal.¹² In its most basic form, good governance defined by different institutions and multi-national organizations, according to what they do, not according to the concept of governance, therefore, "good governance" needs better integration with other missing aspects. According to the words of Ban Ki-moon (2009):

Good governance promotes equity, participation, pluralism, transparency, accountability and the rule of law, in a manner that is effective, efficient and enduring. In translating these principles into practice, we see the holding of free, fair and frequent elections, representative legislatures that make laws and provides oversight, and an independent judiciary to interpret those laws.¹³

Through good governance a leader can be accountable to the people, and better integrated into the system of governance. Thus, a linkage between the key principles of good governance should be in the center of studying leadership. Practically speaking, good governance has its own principle; according to the United Nations Development Program and the World Bank good governance is:

- accountable;
- transparent;
- responsive;
- equitable and inclusive;
- effective and efficient;
- based on the rule of law;
- participatory;
- consensus oriented.¹⁴

2. THE NATURE OF HUMAN LEADERSHIP

According to John Stuart Mill (1987) *"the intentions or reasons for an act tell us something about the morality of the person, but the ends of an act tells us about the morality of the actions. In virtue theories ethics have special attention and place, the question here is who has high moral and ethical standards, and how people can define them?"*¹⁵ In one sense, as

¹² YAP, K. Sheng (nd), UNESCAP. Available online at: www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf.

¹³ BAN Ki-moon Remarks to the Security Council on Timor-Leste, 19 February 2009. Available online at: www.un.org/en/globalissues/governance.

¹⁴ UNDP: *Governance for Sustainable Human Development*, United Nations Development Programme, 1997.

¹⁵ Eds. DAY, David V. – ANTONAKIS, John: *The Nature of leadership*, Sage Publications, London, 2012.

Plato remarks in his book II of the Republic (transl. 1992), leadership is a person's readiness to sacrifice his or her immediate self-interests:

In a city of good men, if it came into being, the citizens would fight in order not to rule.... There it would be clear that anyone who is really a true ruler does not by nature seek his own advantage but that of his subjects. And everyone, knowing his, would rather be benefited by others than take the trouble to benefit them.¹⁶

A very interesting question could be why we expect all leaders to be good or bad? What are the standards and principles that differentiate good guys from bad guys for the public, can history repeat itself in terms of giving more charismatic and selfless leaders. Those questions and thousand more questions have been the concern for many researchers in the field of leadership. Leadership is a very complex concern, and the question, what makes a successful leader regardless of the position is rarely answered sufficiently. This leaves us in a complex situation, where we are not yet able to define what really makes a good leader, "race, religion, education, tribe, gender, nature, nurture, social power or what?" As Levinas' "technical term highlights that other people are always more than our categories can capture." More precisely, Levinas pays attention to infinity in human beings, in which differentiations and identifications always fail as an adequate description of others.¹⁷ It is impossible to give a better analysis than what was given by the ancient writers who wrote about human nature, such as Plato, Aristotle, Socrates, Hobbes, etc. Plato's argument makes sense that human beings are equal yet in the world of living differences are created. "The guardians cannot own personal property and cannot have families. (The idea is that only the desire to serve the common good motivates them, rather than money or power.) He hopes that the guardians will so love wisdom that they will not misuse their power."¹⁸ Meanwhile, Fukuyama to some extent differs from other scholars on human nature by saying human nature "is the sum of the behavior and characteristics that are typical of the human species, arising from genetic rather than environmental factors."¹⁹ In regard to duty and ethics, Hegel views that in the performance of duty the individual exhibits virtue "when the ethical order is reflected in his or her character, and when this is done by simple conformity with one's duties it is rectitude."²⁰ The most difficult part of leadership is the questions about the nature of human beings, in which the theories on human nature have already stated a lot about the concept. To sum up, "Socrates contends that the true way of human life is to love true knowledge. Likewise, in Plato, the supreme ideal of human life is

¹⁶ Ed. CAHN, Steven M.: *Classics of Western Philosophy*, Hackett Publishing Company, Indianapolis, Cambridge, 2012, 125.

¹⁷ WENDLAND, Aaron J.: What do we owe each other? January 18, 2016, New York Times. Available online at: opinionator.blogs.nytimes.com/2016/01/18/what-do-we-owe-each-other (Accessed: 19-01-2016).

¹⁸ See: Summary of Plato's theory of human nature, October 11, 2014: reasonandmeaning.com/2014/10/11/theories-of-human-nature-chapter-7-plato-part-1.

¹⁹ See KAEBNICK, Gregory: *Humans, Nature and Ethics*, *Center for Humans & Nature*, Vol. 4., No. 2., 2011. Available online at: www.humansandnature.org/humans-nature-and-ethics.

²⁰ HEGEL: *Social and Political Thought*. Available online: www.iep.utm.edu/hegelsoc/#SH6c.

to recognize the idea of the good.²¹ Eventually, all doctrines of human nature are subject to what Durkheim rightly calls the “laws of collective ideation.”²²

3. ETHICAL LEADERSHIP

In essence, the key components of ethics are diverse, ethics can be the personal trait, characteristics, or behaviors of an individual, which may need to be studied and analyzed carefully and accusatively for the better understanding of the concept of “ethical leadership”. As stated by Dolan et al (2006) “*ethical moral values refer to forms of conduct that one has to live by in order to reach desired outcomes in the form of final values.*”²³ Ethics are more connected to the researches in psychology and different viewpoints are available on the ethics, values and principles. Ethics are often defined as “*doing the right thing even when no-one is looking*”. Moreover, it is suggested that ethical behavior in organizations is generated by the leaders, and transferred to the employees through reward and punishment systems.²⁴ Interestingly, Tang and Tan (2015) argue that “*ethics, moral and professional skill is defined as novice teachers who possessed this skill are able to practice with high moral standards in the relevant professional practice.*”²⁵ In her book *Ethics, the Heart of Leadership*, Joanne Ciulla (2004) has defined ‘good’ as “*morally good and technically effective*”, besides, she acknowledged that “*ethics is the heart of leadership, and a good leader is ethical and effective*”. Furthermore, Ciulla makes an interesting comment: “*the territory of ethics lies at the heart of leadership studies, and has veins that run through all leadership research, and ethics also extend to lands waiting to be explored.*”²⁶ What ethics mean and how leaders and people interpret ethics have been the focus of ethical theories for some time. The behavior and character of leaders are crucial; as Yukl (2012) remarks leaders influence their followers’ lives either negatively or positively.²⁷ Since the leader has an effect on the achievements of the team and the organization, as leaders enhance cooperation for the better productivity of the organization and the people. It is hypothesized that leaders ought to be ethical in their behaviors in order to meet the trust of their followers, fostering trust and integration in organizations is a main factor for success. How should leaders conduct themselves to be ethical? Den Hartog & De Hoogh (2009) state “*ethical leadership*

²¹ See more at: www.tparents.org/library/unification/books/euth/Euth03.htm.

²² COOLEY, Charles Horton: *Human Nature and Social Order*, New Brunswick–London, 2009, 18.

²³ DOLAN, S. L. – GARCIA, S. – RICHLEY, B.: *Managing by values; a corporate guide to living, being alive and making a living in the 21st century*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.

²⁴ White Paper. Mosaic project knowledge index, December 24, 2009. Available online at: www.mosaicprojects.com.au/PM-Knowledge_Index.html.

²⁵ TANG, Keow Ngang – TAN, C. Chan: *The Importance of Ethics, Moral and Professional Skills of Novice Teachers*, 6th World conference on Psychology Counseling and Guidance, 14–16 May 2015, Procedia Social and Behavioral Sciences, Elsevier.

²⁶ CIULLA, J.: *Ethics, the Heart of Leadership*, Praeger, Westport, 2004, 18.

²⁷ YUKL cited in ROWE, W. Glenn – GUERRERO, Laura: *Cases in Leadership*, Sage Publications, London, 2011, 441.

is extremely important when team member interactions involve trust, fairness and empowering behavior.²⁸ In addition to that William Hitt (1990) sets three requirements for leaders to enhance ethical conduct:

1. achieve an understanding of ethics;
2. serve as a role model in making ethical decisions;
3. develop and implement a plan of action for promoting ethical conduct on the part of his or her staff.²⁹

While the reactions to unethical leaders are quite different, the results are always negative. In these situations employees do not feel safe and experience anxiety and lack of trust. In fact, ethical leadership has an enormous influence on the organizations and teams, not to mention productivity. In addition, ethical leadership might mean practicing personal behaviors, according to the work principles and following the regulations of the organization the same as the followers. Walumbwa & Schaubroeck (2009) believe that “ethical leaders convey high moral standards to employees and encourage their followers to voice opinions and suggestions not only on ethical matters, but also on other work related processes and work context.”³⁰ In this situation a leader creates a safe environment for everyone to feel free and committed while promoting creativity and valuing knowledge. Finding out more about the personal integrity, trustworthiness, fairness and honesty of a leader will lead us to have ethical leaders in the future. Furthermore, the importance of ethics in the work place elevates the value of human rights and human welfare in the work place. Indeed, the ethical development of leaders brings about ethical and trustworthy followers, as Brown et al. (2005) mention in defining ethical leadership, “the behavior of ethical leaders stimulates the ethical behavior of subordinates through communication and encouragement.”³¹ Social learning theory argues that people learn specific behaviors by observing a person who is perceived as legitimate in his/her actions. Here, employees observe leaders and take their behavior as a reference (Stouten, van Dijke, Mayer, De Cremer & Euwema, 2013).³² As remarked by Herbert Spencer (1884) the times produce the person, not the other way around.³³ An ethical leader provides society with healthy and ethical members who can take the role of being leaders. Trust is the key without which we are unlikely to get things done well, but with it the team we work with can accomplish the goals and objectives set

²⁸ DEN HARTOG, D. N. – DE HOOGH: Empowerment and leader fairness and integrity: Studying ethical leader behavior: From a levels-of-analysis perspective, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 2009, 18, 199–230.

²⁹ HITT, W.: *Ethics and Leadership: Putting Theory into Practice*, Columbus, Battelle, 1990.

³⁰ WALUMBWA, F. O. – SCHAUBROECK, J.: Leader personality traits and employee voice behavior: Mediating roles of ethical leadership and work group psychological safety, *Journal of Applied Psychology*, 2009, 94, 1275–1286.

³¹ BROWN, M. E. – TREVIÑO, L. K. – HARRISON, D. A.: Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 2005, 97, 117–134.

³² STOUTEN, J. – VAN DIJKE, M. – MAYER, D. M. – DE CREMER, D. – EUWEMA, M. C.: Can a leader be seen as too ethical? The curvilinear effects of ethical leadership, *The Leadership Quarterly*, 2013, 24, 680–695.

³³ HEIFETZ, Ronald A.: *Leadership without easy answers*, Cambridge(USA)–London, The Belknap Press of Harvard University Press, 1994.

out. Still, the question remains whether trust can be built among leaders and followers in small or even large? What should we do? To get the trust and to trust others is not easy but not impossible. To build a comprehensive approach in which trust is the key for sharing knowledge and information. It is essential to have integrity and transparency in the organization. The leader should consider giving the team members autonomy based on enforced regulations, while also addressing the needs of people and employees. This way ethical cohesion is created, where people are in a comfort zone, where they can work and share their knowledge freely and willingly. In simple terms, trust is part of human ethics, but it is a variable that depends on the environment and the culture of the country. Ethical values are a dilemma for many leaders, managers, followers and the public everywhere, in fact, many organizations have an ethical code, not only for the leaders, but for the whole organization regardless of position. There are no universal principles for a leadership ethical code; politicians, businessmen, managers, leaders, and the people all have different concerns. The language of ethical leaders conveys certain messages; many organizations and institutions enforce a specific code of ethics based on rules, laws and regulations, establishing some basic principles. Taking into consideration the health sector, in many countries specific codes of ethics are enforced by law or by organizational regulations, like the American Health Information Management Association. The *Code of Ethics and Bylaws* (1998), which advocated patient privacy rights and confidentiality of health information, establishes the following principles:

- respect the rights and dignity of all individuals;
- comply with all laws, regulations, and standards governing the practice of health information management;
- strive for professional excellence through self-assessment and continuing education;
- truthfully and accurately represent professional credentials, education, and experience;
- adhere to the vision, mission, and values of the association;
- promote and protect the confidentiality and security of health records and health information;
- strive to provide accurate and timely information;
- promote high standards for health information management practice, education, and research; and
- act with integrity and avoid conflicts of interest in the performance of professional and AHIMA responsibilities.³⁴

However, if the codes of ethics are unwritten, the followers expect their leaders to “do the right thing at the right time”, where preference is given to followers and the public. At the heart of the unwritten code of leadership ethics is the expectation that leaders will act in

³⁴ American Health Information Management Association, *Code of Ethics and Bylaws*, 1998. Available at: www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3544144.

the best interests of their followers – that they will put them first, before themselves.³⁵ In fact, ethical leadership means “*shared responsibility, and good values*”. An ethical example is given in the work of Freeman & Lisa (2006) on Mandela and a prisoner who changed Mandela’s notion of people. Mandela thought an evil system may corrupt people, but he said “it is my responsibility to find the good part of those people and bring it out. Instead of seeing people doing the wrong thing, we have to enable them to do the right thing”.³⁶ In other words, an ethical leader is not only doing the right thing, but leading others to do the right thing in the organization, thus forming the culture of the organization. Eventually, the main obstacle in studying ethical leadership is not the available literature of the discipline, but the nature of the field, which is an on-going process with unexpected changes, which makes it difficult for us to define the dimensions of ethical leaderships in depth. Besides, integrating ethics, moral values, principles, virtues, personality, traits, skills, knowledge, and experience all together will need time and effort from leaders to understand and adapt them.

4. ROLE OF GOOD GOVERNANCE IN CREATING “ETHICAL LEADERS”

In essence, leadership is engulfed in a crisis, and unethical practice is the top priority of the crisis. Kurtz & Schrank (2007) rightly remark “*the absence of good governance is identified as the major setback in social and economic development efforts in third-world countries*.”³⁷ Richardson (2008) claims that governance has three legs: “*economic, political and administrative*”.³⁸ Nevertheless, governance encompasses and embraces different disciplines and in each of those there is a need for leadership development. At the same time, the lack of ethical leadership restricts the overall objectives of good governance in the institutions and vice-versa. To be noted, the essence of ethical integrity is the main element of good leadership in organizations. In accordance with this, Menzel (2007) mentions that Ethical leadership is necessary for “*good outcomes in government*.”³⁹ In this way, poor ethical leadership in many developing countries is resulted from poor governance and lack of ethical leadership approaches. Similarly, the lack of ethics and integrity pushed many leaders to be involved in corruption and illegal activities, which poses harm to the public interest. Luo (2007) highlights that “*corruption causes millions of people to be trapped in*

³⁵ Leadership Ethics, What is Right or Wrong? Available online at: www.learn-to-be-a-leader.com/leadership-et-ethics.html. (Accessed: 20-01-2016)

³⁶ FREEMAN, R. Edward – STEWART, Lisa: Developing Ethical Leadership, *Business Roundtable Institute for Corporate Ethics*, 2006, 9. Available online at: www.corporate-ethics.org/pdf/ethical_leadership.pdf.

³⁷ KURTZ, M. J. – SCHRANK, A.: Growth and governance: Models, measures, and mechanism, *Journal of Politics*, 2007, 69, 538–554.

³⁸ RICHARDSON, P.: Good Governance: The Challenge of Leadership in Africa, a Paper Presented at *The International Management Conference*, Lagos, 2008.

³⁹ MENZEL, D. C.: *Ethics management for public administrators: Building Organization of integrity*, Armonk, M. E. Sharpe, New York, 2007.

poverty and misery and breeds social, economic, and political unrest.⁴⁰ The systems in many developing countries are fragile and vulnerable to corruption. Even though the decentralization process is under way, yet this has not brought prosperity and integrity to the system and the people. Additionally, ethical leadership is a main element for good governance practices, as Barberis (2001) notes “public interest will be difficult to protect without ethics in government”.⁴¹ Currently, ethics and ethical leadership, transparency, corruption, good governance, integrity, practices have been the main focus of study in particular by the United Nations (UN), the World Bank, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Transparency International (TI), the European Union, OECD, and many other international bodies. For instance, according to Transparency International (TI)⁴² the countries most affected by corruption are developing countries rich in natural resources.

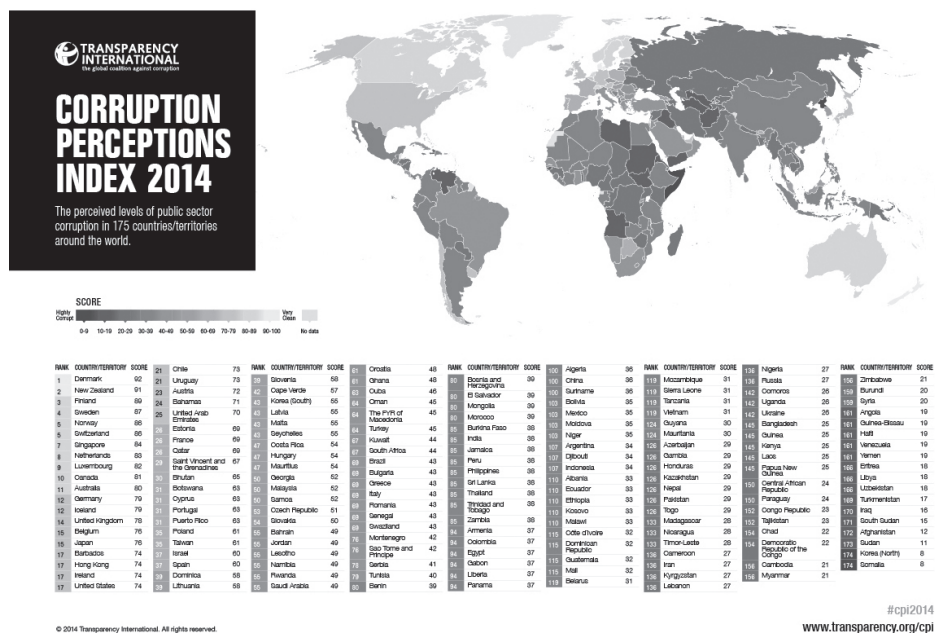


Figure 1 • Corruption perceptions index 2014

⁴⁰ LUO, Y.: An organizational perspective on corruption. In: Eds. RICHTER, W. L. – BURKE, E.: *Combating corruption, encouraging ethics: A practical guide to management of ethics* (2nd ed.), Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007.

⁴¹ BARBERIS, P.: Civil society, virtue, trust: Implications for the public service ethos in the age of modernity, *Public Policy and Administration*, 2001, Vol. 16. No. 3., 111–126.

⁴² See: www.transparency.org/cpi2014/results.

The ethical governance of leaders is crucial for development and growth. How is it possible to promote good governance and ethical leadership where the government officials as leaders are not interested? Northouse, (2007) points out that “*leaders help, establish, and reinforce organizational values*”.⁴³ But, is it possible and true in case of every country? The ethical conduct of leaders is stressed in Greenleaf’s work (1977); according to his servant-leadership approach the leader puts the needs, welfare, and well-being of followers first. In this notion, the leader serves the followers, which is exceptional.⁴⁴ In Utilitarian ethics, the right action is the one that produces the greatest amount of benefits to the greatest number of people, i.e. the public good becomes an ethical factor. In other words, the leaders that pose threat to public good are considered as unethical, since maximizing personal interest affects the public welfare. Examining what is ethical and unethical among the actions of a leader is determined by the principles and obligations a leader has to comply with. Still, ethics are the essence of a human being, Rost (1991) argues that “*the leadership process is ethical if the people in the relationship (the leaders and followers) freely agree that the intended changes fairly reflect their mutual purposes*”.⁴⁵ Aristotle reckoned with the individual as a moral agent. In the medium term, the right morals and character make a leader develop their own ethical trait gradually. Immanuel Kant remarkably examined the concept of morals and obligation, asking why I should be moral? Are there any reasons, other than the rightness of it? He added “*we think we ought to do our duty for duty’s sake, while part of us still asks for something in it*”,⁴⁶ which means self-interest. To be sure, giving the reasons and rational for a behavior is needed. Hardin (1995) in his book *One for All* wrote “*you act rationally, if you do what you believe serves your interest. Is it possible that all leaders see the public interest as a rational objective and moral duty?*”⁴⁷ In some ways, one may go further giving thousands of examples of developing country leaders, where the self-interest of the leader or his group takes priority over public interest. For instance, Saddam Hussein from the point of view of the Sunni population was an ethical and nationalistic leader who served their needs. However, when real facts are taken into account, he was a tyrant who killed millions of Shias and Kurds. Accordingly, Kant states “the good will”, which lies at the heart of ethics, must eschew any laws which are merely empirical. Similarly, it can be said that “*good will, morals, ethics, virtue, loyalty*”, are all part of human characteristics either born with or learned from society or family. In Provis’s view “*loyalty is to be unconditional*”⁴⁸ which means being committed regardless of objectives. The view that loyalty is crucial Velasquez (2002) calls the “ethic of care” according to which we show special care

⁴³ NORTHOUSE, P. G.: *Leadership: theory and practice* (4th ed.), Sage Publications, Thousand Oaks, 2007.

⁴⁴ GREENLEAF, R. K.: *Servant leadership: A journey into the nature of legitimate power and greatness*, Paulist Press, New York, 1977.

⁴⁵ See CIULLA, Joanne B.: *Ethics and Leadership Effectiveness*, Chapter 13, 2009.

⁴⁶ KANT, Immanuel: *Ethical Philosophy*, Hackett Publishing Company, Cambridge, 1983, 29.

⁴⁷ HARDIN, Russell: *One for All*, Princeton University Press, Princeton, 1995, 46.

⁴⁸ PROVIS, Chris: *Ethics and organizational politics*, Edward Elgar Publishing, 2004, 109.

towards those particular persons with whom we have valuable and close relationships.⁴⁹ Consequently, there can be pressure from different sources on the leaders, at the same time the leader has to follow his ethical essence, which guides him towards the right path. In general, most leaders work for the government, for the private sector, or for non-governmental institutions, where they deal with people and their role is to lead. Certainly, good governance is a new trend, just like the study of “ethics” championed in the past. Good practice and better outcomes are becoming increasingly important, thus leaders are defined based on what they do during their ruling period.

There is a lot of discussion on ethical leadership, though many people think good leaders practice “good governance” in the institutions they lead, as Nnablife (2010) observes that “a good leader leads an organization transparently, and sets a good example at all levels of governance.”⁵⁰ Does it mean all leaders have to be transparent to be seen as “good leaders”? It is suggested that good governance and ethical leadership will create a good system, good decisions and the outcomes will be desirable by all stakeholders. Banerji and Krishnan (2000) claim “leaders are expected to make ethical decisions. Besides, they documented those leaders to influence ethical choice.”⁵¹ Without jumping to a hasty conclusion on the relationship between ethical leadership and good governance, it can be witnessed that in many cases unethical leadership is coupled with poor governance and crisis. Interestingly, there is quite good and intensive literature on the ethical practice of leaders, and good studies have exhibited the correlation in a very good manner. The study of Neubert et al. (2009) revealed a positive relationship between ethical leadership style and ethical climate, by using an internet survey. Neubert et al. (2009) notes the influence of the ethical leadership of 250 Caucasian managers who were employed full time. Accordingly, ethical leaders respond positively to an ethical climate and the commitment of other members of the organization. Because, those managers have a moral authority “being fair, honest, trustworthy, and considerate”, which affected the members of the organizations.⁵² Indeed, the style, personality and character traits of the leader, the climate, and multiple other factors affect leadership and leaders approach. Interestingly, the principles for good governance and ethical practice, according to the Panel on the Nonprofit Sector, convened by Independent Sector (2007), are as follows:

- Legal Compliance and Public Disclosure
- Effective Governance
- Strong Financial Oversight
- Responsible Fundraising

⁴⁹ VELASQUEZ, M. G.: *Business ethics, concepts and cases* (5th edition), Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ, 2002, 125.

⁵⁰ NNABLIFE, N. K. E.: Defining and enforcing ethical leadership in Nigeria. *African, Journal of Economic and Management Studies*, 2010, Vol. 1. No. 1., 25–41.

⁵¹ BANERJI, P. – KRISHNAN, V.: Ethical Preferences of Transformational Leaders: An Empirical Investigation, *Leadership and Organization Development Journal*, 2000, Vol. 21. No. 8, 405–413.

⁵² NEUBERT, J. M. – CARLSON, S. D. – KAENAR, M. – ROBERTS, A. J. – CHONKO, B. L.: The Virtuous Influence of Ethical Relationship Behavior: Evidence from the Field, *Journal of Business Ethics*, 2009, Vol. 90. No. 2., 157–170.

Importantly, it has stressed that all directors of nonprofit corporations have a “*duty of loyalty*” that requires them to put the interest of the organization above their personal interests and make decisions they believe are in the best interest of the nonprofit.⁵³ In this report, almost 33 principles are mentioned in connection with nonprofit or charitable organizations, however, these principles, in one way or another, are relevant for the public sector too. Eventually, good governance means contributing to governance based on rule and standards which are set to be followed, regionally or globally by leaders. Ethical leaders will reinforce the process of good governance by integrating ethics into the process. According to the witty remark of Hamilton, Madison, & Jay (2008) “*if men were angels, no government would be necessary.*”⁵⁴ Nye (2016) in defining good and bad leadership stated “*we judge ‘good’ in terms of leader’s intentions, means, and consequences.*”⁵⁵

5. CONCLUDING REMARKS

*“Human leaders are leaders who recognize that they are made up of strengths and weaknesses.”*⁵⁶

To sum up, ethical leadership and good governance are to be the main concerns of all stakeholders, who intend to improve governance in their countries, regions, institutions, etc. It is to be mentioned that ethical leadership and good governance practices enrich and ensure a better future for the citizens. There has to be more research on the role of ethical leadership in good governance, in particular in the developing world, where poor governance and bad management have crippled the governance system. Therefore, “*strengthening ethics and accountability is an organic process that requires an ongoing commitment by boards and staff of individual organizations and by the entire nonprofit community.*”⁵⁷ To my understanding, in developing countries, where the system of governance is not competitive, whistleblower “leaders” are needed to enforce good governance, who can encourage staff and the community to achieve better outcome for all. Improving ethical leadership is the key to bring down barriers for “good governance”. Ultimately, leadership and governance, as complicated concepts, are built on strong basis and principles, in which there is a strong need for good governance into leadership discipline.

⁵³ Panel on the Nonprofit Sector. Independent Sector, October 2007, 9. Available online at: www.hewlett.org/uploads/files/Principles_Guide.pdf.

⁵⁴ HAMILTON, A. – MADISON, J. – JAY, J.: *The Federalist Papers*, Wilder Publications, Redford, 2008.

⁵⁵ NYE, Joseph. S.: *Leadership, American Governance*, ed. Stephen L. SCHECHTER, Macmillan, Detroit, 2016. Available at: <https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/11738396/Nye-Leadership.pdf?sequence=1>.

⁵⁶ CIPD. *Experiencing trustworthy leadership*, Research Report, September 2014, University of Bath, School of Management.

⁵⁷ Principles for Good Governance and Ethical Practice A Guide for Charities and Foundations, Panel on the nonprofit sector, Independent Sector, October 2007. Available online at: www.hewlett.org/uploads/files/Principles_Guide.pdf.

REFERENCES:

1. American Health Information Management Association, *Code of Ethics and Bylaws*, 1998. Available at: www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3544144.
2. BAN Ki-moon Remarks to the Security Council on Timor-Leste, 19 February 2009. Available online at: www.un.org/en/globalissues/governance.
3. BANERJI, P. – KRISHNAN, V.: Ethical Preferences of Transformational Leaders: An Empirical Investigation, *Leadership and Organization Development Journal*, 2000, Vol. 21. No. 8., 405–413.
4. BARBERIS, P.: Civil society, virtue, trust: Implications for the public service ethos in the age of modernity, *Public Policy and Administration*, 2001, Vol. 16. No. 3., 111–126.
5. BASS, B. M.: *Leadership and Performance Beyond Expectations*, Free Press, New York, 1985.
6. Ed. BEVIR, Mark: *SAGE Handbook of Governance*, Sage Publication, London.
7. BLOMGREN, Lisa, Bingham: *Hand book of governance*, Sage Publications, London, 2011, 386.
8. BROWN, M. E. – TREVIÑO, L. K. – HARRISON, D. A.: Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 2005, 97, 117–134.
9. BURNS, J. M.: *Cited in Politics, Identity, and Education in Central Asia*, 1978, eds. PINAR, AKCALI., CENNET, E. DEMIR, Routledge, New York, 2013, 35.
10. BURNS, J. M.: *Leadership*, Harper and Row, New York, 1978.
11. Ed. CAHN, Steven M.: *Classics of Western Philosophy*, Hackett Publishing Company, Cambridge, 2012, 125.
12. COOLEY, Charles Horton: *Human Nature and Social Order*, New Brunswick–London, 2009, 18.
13. CIPD. *Experiencing trustworthy leadership*, Research Report, September 2014, University of Bath, School of Management.
14. CIULLA, J.: *Ethics, the Heart of Leadership*, Praeger, Westport, 2004, 18.
15. CIULLA, Joanne B.: *Ethics and Leadership Effectiveness*, 2009.
16. COOLEY, Charles Horton: *Human Nature and Social Order*, New Brunswick–London, 2009, 18.
17. DAY, David V. – ANTONAKIS, John (eds.): *The Nature of leadership*, Sage Publications, London, 2012.
18. DEN HARTOG, D. N. – DE HOOGH: Empowerment and leader fairness and integrity: Studying ethical leader behavior: From a levels-of-analysis perspective, *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 2009, 18, 199–230.
19. DOLAN, S. L. – GARCIA, S. – RICHEY, B.: *Managing by values; a corporate guide to living, being alive and making a living in the 21st century*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
20. en.wikiquote.org/wiki/Dwight_D._Eisenhower.

21. FREEMAN, R. Edward – STEWART, Lisa: Developing Ethical Leadership, *Business Roundtable Institute for Corporate Ethics*, 2006, 9. Available online at: www.corporate-ethics.org/pdf/ethical_leadership.pdf.
22. GREENLEAF, R. K.: *Servant leadership: A journey into the nature of legitimate power and greatness*, Paulist Press, New York, 1977.
23. HAMILTON, A. – MADISON, J. – JAY, J. (2008). *The Federalist Papers*, Wilder Publications, Redford, 2008.
24. HARDIN, Russell: *One for All*, Princeton University Press, Princeton, 1995, 46.
25. HEGEL: *Social and Political Thought*. Available online: www.iep.utm.edu/hegel-soc/#SH6c.
26. HEIFETZ, Ronald A.: *Leadership without easy answers*, Cambridge (USA) – London, The Belknap Press of Harvard University Press, 1994.
27. KANT, Immanuel: *Ethical Philosophy*, Hackett Publishing Company, Cambridge, 1983, 29.
28. KAEBNICK, Gregory: Humans, Nature and Ethics, *Center for Humans & Nature*, Vol. 4., No. 2., 2011. Available online at: www.humansandnature.org/humans-nature-and-ethics.
29. KURTZ, M. J. – SCHRANK, A.: Growth and governance: Models, measures, and mechanism, *Journal of Politics*, 2007, 69, 538–554.
30. Leadership Ethics, what is right and wrong? Available at: www.learn-to-be-a-leader.com/leadership-ethics.html. (Accessed: 20-01-2016)
31. LUO, Y.: An organizational perspective on corruption. In: Eds. RICHTER, W. L. – BURKE, F.: *Combating corruption, encouraging ethics: A practical guide to management of ethics* (2nd ed.), Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007.
32. MENZEL, D. C.: *Ethics management for public administrators: Building Organization of integrity*, Armonk, M. E. Sharpe, New York, 2007.
33. MUMFORD, M. – ZACCARO, S. J. – JOHNSON, J. F. – DIANA, M. – GILBERT, J. A. – THRELFALL, K.: Patterns of leader characteristics: Implications for performance and development, *The Leadership Quarterly*, 2000b, Vol. 11. No. 1., 115–133.
34. NEUBERT, J. M. – CARLSON, S. D. – KAENAR, M. – ROBERTS, A. J. – CHONKO, B. L.: The Virtuous Influence of Ethical Relationship Behavior: Evidence from the Field, *Journal of Business Ethics*, 2009, Vol. 90. No. 2., 157–170.
35. NNABLIFE, N. K. E.: Defining and enforcing ethical leadership in Nigeria. *African, Journal of Economic and Management Studies*, 2010, Vol. 1. No. 1., 25–41.
36. NORTHOUSE, P. G.: *Leadership: theory and practice* (4th ed.), Sage Publications, Thousand Oaks, 2007.
37. NYE, Joseph S.: *Leadership, American Governance*, ed. Stephen L. SCHECHTER, Macmillan, Detroit, 2016. Available at: dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/11738396/Nye-Leadership.pdf?sequence=1
38. Panel on the Nonprofit Sector. Independent Sector, October 2007. Available online at: www.hewlett.org/uploads/files/Principles_Guide.pdf.

39. Principles for Good Governance and Ethical Practice A Guide for Charities and Foundations (2007). Panel on the Nonprofit Sector, Independent Sector, October 2007. Available online at: www.hewlett.org/uploads/files/Principles_Guide.pdf.
40. ROWE, W. Glenn – GUERRERO, Laura: *Cases in Leadership*, Sage Publications, London, 2011, 441.
41. STOUTEN, J. – VAN DIJKE, M. – MAYER, D. M. – DE CREMER, D. – EUWEMA, M. C.: Can a leader be seen as too ethical? The curvilinear effects of ethical leadership, *The Leadership Quarterly*, 2013, 24, 680–695.
42. Summary of Plato's theory of human nature, October 11, 2014: reasonandmeaning.com/2014/10/11/theories-of-human-nature-chapter-7-plato-part-1.
43. TANG, Keow Ngang – TAN, C. Chan: *The Importance of Ethics, Moral and Professional Skills of Novice Teachers*, 6th World conference on Psychology Counseling and Guidance, 14–16 May 2015, Procedia Social and Behavioral Sciences, Elsevier.
44. UNDP (1997) Governance for Sustainable Human Development, United Nations Development Programme.
45. VELASQUEZ, M. G.: *Business ethics, concepts and cases* (5th edition), Prentice Hall, Upper Saddle River, 2002, 125.
46. WALUMBWA, F. o. – SCHAUBROECK, J.: Leader personality traits and employee voice behavior: Mediating roles of ethical leadership and work group psychological safety, *Journal of Applied Psychology*, 2009, 94, 1275–1286.
47. WENDLAND, Aaron J.: What do we owe each other? *New York Times*, January 18, 2016, Available online at: opinionator.blogs.nytimes.com/2016/01/18/what-do-we-owe-each-other (Accessed on 19-01-2016.)
48. White Paper (2009). Mosaic project knowledge index, December 24. Available online at: www.mosaicprojects.com.au/PM-Knowledge_Index.html
49. www.brainyquote.com/quotes/quotes/j/johannwolf105474.html.
50. www.tparents.org/library/unification/books/euth/Euth03.htm.
51. www.transparency.org/cpi2014/results.
52. YAP, K. Sheng (nd): UNESCAP. Available online at: www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf

Paiman Ramazan Ahmad, PhD Candidate-National University of Public Service-Faculty of Political Sciences and Public Administration – Budapest-Hungary, Affiliation: University of Raparin. Email: Paiman.ahmad.ramazan@uni-nke.hu, Paiman@raaprin-uni.org, Paiman.ramazan@gmail.com

Siska Katalin

AZ OSMÁN KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER DIMENZIÓI

Dimensions of the Ottoman Administrative System

Siska Katalin, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Jegtörténeti Tanszék,
siska.katalin@law.unideb.hu

Az oszmán közigazgatási rendszer rövid bemutatását követően az oszmán milletrendszer vizsgálatához deduktív módszerrel közelíték. Célom, hogy bebizonyítsam, hogy az oszmán közigazgatási rendszerben a milletek ugyanolyan fontos szerepet töltek be, mint a területi alapú egységek, és nem pusztán vallástörténeti szempontból jelentősek, hanem közigazgatási szempontból is. Konklúzióm során azt a kijelentést teszem, hogy az oszmán közigazgatási rendszerben a két rendszer párhuzamosan működött, így tudták a katonai rendszert és a hódított területek etnikailag és vallásilag erősen megosztott lakosságát egyszerre, egy-egyben igazgatni. Az oszmán múlt eredményeinek bemutatása – mint modern kori jogtörténeti trend – véleményem szerint nélkülözhetetlen Törökország jelenlegi helyzetének megértéséhez, problémáinak kezeléséhez.

KULCSSZAVAK:

Oszmán Birodalom, közigazgatási rendszer, iszlám jog, milletrendszer, provinciák

In my essay after a short presentation of the administrative system of the Ottoman Empire with my deductive approach I focus on analysing the millet system of the Ottomans. My goal is to prove that millets played as important role in the Ottoman administrative system as territorial units. They had not only religious but also administrative significance. In my conclusion I claim that in the Ottoman administrative system the two systems operated in parallel, so the Ottomans could administer both the military system and the ethnically and religiously highly diversified population of the conquered territories. Analysing the results of the Ottoman past – as a modern legal history trend – in my opinion, strongly contributes to understanding the current situation in Turkey.

KEYWORDS:

Ottoman Empire, administrative system, Islam law, millet system, provinces

1. A TERÜLETI FELOSZTÁS

Az oszmán közigazgatási rendszer területi jellegű felosztását több forrásból ismerjük. Az ottomán állam azonban az embereket nemcsak területi, provinciális (emellett a provinciák kialakítása során nemzetiségi), hanem vallási alapon is megosztotta.¹ Véleményem szerint az ottomán közigazgatási rendszer felosztása során is e két szempont érvényesült. Jelen tanulmányban a területi alapú rendszer bemutatását követően a vallási alapú közigazgatás elemzésére térek át, mely kutatásaim újítását képezi.

Az Oszmán Birodalom elsősorban provinciákra (elájet, vilajet) oszlott, melyek élén a szultán által vezíri rangon álló katonákból kinevezett kormányzó, a bejlerbég (bégek bége) állt.² A szandzsák, azaz a vilajetek kisebb területi egységeinek élén a szandzsákbégek (*sancakbeyi*) álltak, akiket szintén magas katonai tisztviselőkből nevezett ki a kormányzat. A bejlerbégek hatalma volt az összes szandzsák élén álló szandzsákbégek fölött. A kaza a szandzsák alegységének, *quasi* kerületének számított, mely a kádi (*qadi*) igazgatása alá tartozott. Törvénykezési járásnak is tekinthetjük.³ Bár a provincia megnevezést használok, mégis az a véleményem, hogy nagyon nehéz meghatározni azok pontos számát és határait, hiszen folyamatos változásban voltak.⁴ Az oszmán reformkor idejéig ezek a változások tükrözték az oszmán uralkodók hódítási stratégiáit, és a nemesség hatalomszerzési szándékait. A közigazgatási egységek így nagyon egyenlőtlen eloszlás szerint alakultak mind terület, mind népesség tekintetében, és ehhez a nomád törzsek folyamatos vándorlása csak hozzájárult, akik ezzel egészen szélsőséges népességi adatokat idéztek elő.⁵

A török közigazgatási alegységek imént említett török megfelelőit (vilajet, elájet, bejlerbégség, szandzsák, náhije, kaza stb.) gyakran fordítjuk tartománynak, megyének, kerületnek, hiszen ezek érzékeltetik leginkább az európai olvasó számára azt, mit jelenthetett a rész az egészben. Ezek a fordítások azonban korántsem tekinthetők következetesnek, mégis a könnyebb érthetőség kedvéért ezeket használok tanulmányomban.

¹ Eds. KAZANCIGIL, Ali – OZBUDUN, Ergun: *Ataturk: Founder of a Modern State*, C Hurst & Co Publishers Ltd., London, 1994, 199.

² IMBER, Colin: *The Ottoman Empire, 1300–1650: The Structure of Power*, Palgrave Macmillan, New York, 2002, 177–200.

³ AĞIR, Seven: *Sacred Obligations, Precious Interests: Ottoman Grain Administration in Comparative Perspective*, Yale, 2010. Forrás: economics.yale.edu/sites/default/files/files/Workshops-Seminars/Economic-History/agir-101108.pdf

⁴ SUGAR, Peter: *Southeastern Europe Under Ottoman Rule: 1354–1804*, University of Washington Press, 1977, 41.

⁵ ÁGOSTON GÁBOR – MASTERS, Bruce: *Encyclopædia of the Ottoman Empire*, Facts on File, New York, 2009, 36, 100. Forrás: www.freebook11.com/wp-content/uploads/2016/01/0816062595.pdf

1.1. A török területi alapú közigazgatás 1362 előtt

A kezdeti török közigazgatási szerveződések a szeldzsuk vazallusállam (*Uç Beyliği*) idejére és területére nyúlnak vissza, mely a 9–13. századhoz és Közép-Anatóliához köthető. Az Oszmán Birodalom az évek óta kialakult, már meglévő közigazgatási szervezet, a szeldzsuk rendszer mentén alakult ki (1299) és fejlődött tovább.⁶ Ennek értelmében az egyes területek örökletes uralkodói címe a bég volt. Ezek bégségek, amelyeket nem lehetett megszüntetni, továbbra is uralkodtak az adott területen, de immár az oszmán szultánok fennhatósága alatt. A bég kifejezést azonban innentől fogva nemcsak az örökletes helyi vezetők, hanem a központilag kinevezett új kormányzók is megkapták.

Az Oszmán Birodalom a kezdeti időkben szuverén szandzsákokból állt, ehhez jöttek később a szultán fiainak szandzsákjai. A szandzsák élén a szandzsákbég állt, aki egy katonai kormányzó volt és szandzsákot, azaz zászlót kapott a szultántól.⁷

Ahogy a birodalom terjeszkedett Európában, szükség volt egy következő közigazgatási szint bevezetésére is. Ezt I. Murad szultán (1359–1389) alakította ki, és bejlerbégségnek nevezték el, melynek élén a bejlerbég állt. A bejlerbég feladata elsősorban Rumélia, a birodalom európai részének felügyelete volt. A 14. század végén Anatólia rész is kapott egy bejlerbéget, fővárosa pedig Kütahya, egy ma is létező nyugat-anatóliai város lett. Ő rangban alacsonyabb rendűnek számított, mint Rumélia kormányzója, aki lévén nagyobb területről volt szó, általában az uralkodó fiának névleges ellenőrzése alá tartozott.⁸ A bejlerbégségek létrehozását követően a szandzsákok másodrendű közigazgatási egységekké váltak, bár bizonyos területeken, különösen az újonnan meghódított részekben továbbra is elsőszámú közigazgatási egységnek számítottak azzal, hogy ki kellett nevezniük egy saját bejlerbéget. A bejlerbégek általános kormányzói feladataik mellett az egyes provinciák katonai parancsnokai is voltak.

A területi hódítások után (1362–1400) I. Murad és fia, Bajazid uralkodása idején merült fel a közigazgatás hivatalos átszervezésének igénye.

⁶ A tulajdonképpeni török történelem (a szeldzsuk-török korszak) a 11. században, a rumi szultánság virágzásával kezdődött. A belső-ázsiai törökök oguz törzsszövetsége a 10–11. században nyugatra vándorolt, s a szeldzsuk nevű csoportjuk Iránból kiindulva hatalmas birodalmat épített ki. Anatóliába azután hatoltak be, hogy Manzikertnél 1071-ben legyőzték a bizánciakat. Az egyik itteni oguz fejedelem, I. Oszmán meghódította a környező területeket, és 1300 körül megalapította az oszmán-török államot. Lásd FINKEL, Caroline: *The History of the Ottoman Empire. The Osman's Dream*, Basic Books, New York, 2007, 22–48.

⁷ LEWIS, Bernard: *Istanbul and the Civilization of the Ottoman Empire*, Oklahoma Press, 1976, 2–22.

⁸ SHAW, Stanford J.: *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey: Volume I, Empire of the Gazis: The Rise and Decline of the Ottoman Empire 1280–1808*, Cambridge University Press, 1976, 121.

1.2. A közigazgatás átszervezésének két lépése

A közigazgatás átszervezése két lépésben történt. Az első a kiterjedt alapterületű birodalom újjászervezése volt, a másik az 1864. évi átfogó közigazgatási reformok voltak, melyek a Tanzimat (reformkor) részét képezték.

Az elájetek (1362–1864)

Az elájlet volt a bejlerbég területi hivatalának az elnevezése. A bejlerbégiséget tovább osztották szandzsákokra.⁹ A 16. század vége felé a bejlerbégiségek neve ejalet lett.¹⁰ Léteztek olyan bejlerbégiségek, ahol nem alkalmazták a tímárrendszert,¹¹ ezek voltak Habesh, Algéria, Egyiptom, Bagdad, Bászra és Lahsa. Ezek a közigazgatási egységek nagyobb autonómiára tettek szert, és a szpáhiktól provinciális szinten beszedett bevételek helyett itt a bejlerbég fix, évente egyszer megfizetendő évjáradékot (*salyane*) fizetett a szultánnak.¹²

A vilajetek (1864–1922)

A vilajeteket az ún. vilajet törvény (*Teskil-i vilajet Nizamnamesi*) kihirdetésével vezették be 1864-ben.¹³ A törvény az egész birodalom területére kiterjedő, átfogó közigazgatási reform részét képezte.

Ellentétben az előző elájletrendszerrel, az 1864-es törvény létrehozta a közigazgatási egységek közötti hierarchiát: vilajet, szandzsák, kaza és falusi tanács, amelyhez az 1871. évi törvénymódosítás hozzátette a náhije fogalmát, mely több kisebb falvat vagy várost tartalmazó közigazgatási egység volt.¹⁴

Az 1864. évi törvény meghatározta a vilajet kormányzójának (*wāli*) és tanácsainak a feladatait is.¹⁵ A törvény engedélyezte a kormányzók számára a független intézkedések lehetőségét, valamint az ügyintézés során teljes felelősséget biztosított, mely nagy fokú hatékonyságot adott a vidék irányítása során.

Az új közigazgatási rendszert ugyanakkor nem vezették be minden tartományban a törvény kihirdetésével egyidejűleg. Ennek oka legfőképpen abban rejlett, hogy ezeken a vidékeken nem voltak meg az új törvény végrehajtásához szükséges anyagi és szakmai feltételek.

⁹ DETREZ, Raymond – SEGAERT, Barbara: *Europe and the Historical Legacies in the Balkans*, Lang Peter, 2008, 167.

¹⁰ SOMEL, Selcuk Aksin: *The A to Z of the Ottoman Empire*, Rowman and Littlefield, New York, 2010, 41.

¹¹ Az a földhasználati, ill. pénzgazdálkodási rendszer, amely a birodalomba kebelezett és állami tulajdonnak nyilvánított földek részét szolgálati birtokok (*tímár*-, ziamet- és szolgálati hászbirtokok) formájában katonák és hivatalnokok ellátására fordítja.

¹² KAPUCU, Naim – PALABIYIK, Hamit: *Turkish Public Administration: From Tradition to the Modern Age*, USAK Books, Usak, 2008, 164.

¹³ YAZBAK, Mahmud: *Haija in the Late Ottoman Period 1864–1914: A Muslim Town in Transition*, BRILL, Leiden, 2008, 28.

¹⁴ MUNDY, Martha – SMITH, Richard Saumarez: *Governing Property, Making the Modern State: Law, Administration and Production in Ottoman Syria*, I. B. Tauris, London, 2007, 50.

¹⁵ SHAW, Stanford Jay – SHAW, Ezel Kural: *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey*, Cambridge University Press, 1977, 90.

A kísérleti projekt helyszíne a Dunai vilajet (Szilisztria, Vidin és Niš korábbi térségekből) lett.¹⁶ Midhat Pasha és Cevdet Pasha különösen nagy sikerrel járt a törvény rendelkezésének végrehajtása során mind a Dunai vilajetben, mind később az Aleppo térségben.¹⁷

1865-re a Dunai vilajetet, Aleppót, Erzurumot és Boszniát teljesen átszervezték közigazgatásilag, és előkészületben volt Damaszkusz, Tripolitánia és Drinápoly térségek közigazgatási átalakítása is, ami a következő évre tevődött át.

1867-ben 13 új vilajet szerveződött, ideértve Bursa, Izmir, Trabzon, Szaloniki, Prizren, Shkodra tartományokat, és szintén vilajetként szerveződött át az autonóm Kréta 1871-ben.

1876 végére birodalomszerte végrehajtották a közigazgatási reformot. Egyedüli kivételt képezett az Arab-félsziget térsége és az autonóm tartományként megmaradt Egyiptom. Mahmud Nedim Pasha csökkentette néhány nagyobb tartomány méretét, és kivette Szófiát a Dunai vilajetből, Şebinkarahisart Trabzontól és Marast Adana tartományból, így azok külön tartományok lettek. Kivette továbbá Hercegovinát Bosznia tartományból és az újonnan létrehozott Novi Pazar tartományhoz csatolta.¹⁸

A tartományokat (elájet később vilajet) itt is szandzsákokra osztották, melyek élén a szandzsákbég állt. Ezeket tovább osztották tímárbirtokokra, illetve zeametekre (nagyobb szolgálati birtok) kadilukokra (igazgatási központ), melyek illetékességi területén a kinevezett kádi állt.¹⁹

2. A MILLETRENDSZER KRITIKÁI

A vallási alapú felosztást a milletrendszer jelentette, melynek szociokulturális „szövetét” a vallási szempontok mellett nyelvi, közösségi, etnikai és a családra visszavezethető hovatartozás határozta meg, és gyakorlatilag a család és a közösség fúziója érdekében jött létre.²⁰ Amíg a vallás minden egyes millet számára egy univerzális hitrendszert biztosított, addig a nemzetiségi és nyelvi különbségek mind a két keresztény (örmény és ortodox görög) milleten belül további divíziókat és aldivíziókat hoztak létre.²¹

A milletrendszer elemzését és a vele szemben megfogalmazott kritikákat azért tartom fontosnak elemezni, mert bírálatuknak, a velük kapcsolatos esetleges félreértelmezéseknek nagy szerepe van abban, hogy a szélsőséges irányzatok más vallásokat okolnak az iszlám állam széthullásáért.

¹⁶ *Uo.*

¹⁷ *Uo.*, 154.

¹⁸ *Uo.*, 162.

¹⁹ MALCOLM, Noel: *Bosnia: A Short History*, Macmillan, 1994, 50.

²⁰ KARPAT, Kemal H.: Millets and Nationality: the Roots of the Incongruity of Nation and State in the Post-Ottoman Era. In: BRAUDE, Benjamin – LEWIS, Bernard: *Christians and Jews in the Ottoman Empire: the Functioning of a Pluralist Society*, Holmes & Meier Publishers, London, 1982, 142.

²¹ KARPAT, Kemal H.: *Studies on Ottoman Social and Political History: Selected Articles and Essays*, Brill, Leiden, 2002, 612.

A milletrendszer a zimmi (*dhimmah*)²² hagyományok elvein alapult, mely azon vallási kisebbségek közjogi és személyi jogi szabályait foglalta össze, akik iszlám földön éltek.²³

Több szerző szerint az iszlám, vagy az oszmán vallás és szokásgyakorlat kizárólag közösségi identitást biztosított a nem muszlimok számára, nem ismerte el az egyéni autonómiát, és kizárólag ortodox társadalmi-vallási rendet próbált a közösségre ráerőszakolni.²⁴ Mások szerint a milletrendszer megengedte tagjai (és általában a tagjait képező nemzetiségek) számára, hogy megtartsák független identitásukat és kultúrájukat, illetve szabadon gyakorolhassák azt a saját templomaikban. Véleményem szerint a milletrendszer által megvalósított tolerancia mértékét jelzi, hogy a monifizita egyház szír, örmény és kopt hívei és a Nestorius követői szekta hívei kizárólag az iszlám területeken maradtak életben, míg az irányzatukkal intoleráns nyugati keresztény egyház kiűzte és betiltotta szabad vallásgyakorlásukat. Emellett az Angliából elűldözött zsidók 1390-től folyamatosan érkeztek az Oszmán Birodalomba, csakúgy, mint francia, spanyol és portugál hittestvéreik és a valószínűleg eretneknek minősített keresztény ágak hívei, a protestánsok, unitáriusok és különböző szekták tagjai is.²⁵

A millet vezetője a millet basi, legyen akár pátriárka, akár rabbi, mint egy politikai vezető képviselte a közösséget az állam előtt.²⁶ A vallási közösség egyben politikai közösséget jelentett, és az identitás forrását a nem muszlim közösségek számára.²⁷ A rendszerrel szembeni kritikusok szerint ez egyet jelentett a közösségek izolációjával vagy szegregációjával. Niyazi Berkes²⁸ történész szerint azonban a milletrendszer nem jelentette a nemzetiségek kiirtását vagy szegregációját, illetve gettókba tömörítését. Egymás mellett élhettek. A csoportnak megvoltak a saját tradícióik, társadalmi rangjaik, saját katonaságuk, ceremóniális rendjük, büntetési rendszerük, emellett abszolút hűséggel tartoztak az uralkodónak.²⁹

A nem muszlim kisebbségek csaknem szabad önkormányzattal bírtak a vallási közösségeiken belül és saját iskolákat is működtethettek.³⁰ Az oszmán korszakban több vezír

²² A *dzimma* szóból képzett, a vallási kisebbségek (a könyv népei, azaz elsősorban a keresztények és a zsidók) részére védelmet biztosító *dzimmijja*rendszer az iszlám birodalmiságra jellemző elv volt, mely az iszlám világot az Oszmán Birodalom végéig jellemezte. A modern „nemzetállamok” megszületésével a *dzimmijja* fogalma vesztett jelentőségéből.

²³ HASHEMI, Kamran: The Right of Minorities to Identity and the Challenge of Non-Discrimination: A Study on the Effects of Traditional Muslims Dhimmah on Current State Practices, *International Journal on Minority and Group Rights*, 13(2006)/1, 1–25. Forrás: www.jstor.org/stable/24675385?seq=1#page_scan_tab_contents

²⁴ SACHEDINA, Abdulaziz: *Guidance or Governance? A Muslim Conception of „Two-Cities”*, Amsterdam University Press, Leiden, 2006, 6–26. Forrás: openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/10071/paper_sachedina.pdf?sequence=1

²⁵ POULTAN, Hugh: *Top Hat, Grey Wolf and Crescent: Turkish Nationalism and the Turkish Republic*, Hurst, London, 1997, 49.

²⁶ BRAUDE, Benjamin – LEWIS, Bernard: *Christians and Jews in the Ottoman Empire. The Functioning of a Plural Society*, Holmes and Meyer, London, 1982, 69.

²⁷ KARPAT, Kemal H.: *i. m.*, 17.

²⁸ BERKES, Niyazi: *The Development of Secularism in Turkey*, Routledge, New York, 1998, 11–12.

²⁹ BRAUDE, Benjamin: Foundation Myths of the Millet System. In: BRAUDE, Benjamin – LEWIS, Bernard: *i. m.*, 69.

³⁰ EARLE, Edward Mead: The New Constitution of Turkey, *Political Science Quarterly*, 40(1925)/1, 73–100. Forrás: genckaya.bilkent.edu.tr/1924constitution.pdf

(miniszter) és nagyvezír (miniszterelnök) került ki a nem muszlimok köréből, vagy olyan muszlimok köréből, akik nem voltak törökök.³¹ A milletrendszerben a nemzetiségeket egyfajta testületként kezelték, és megengedték számukra, hogy saját belső struktúrájuk és hierarchiájuk legyen. Az oszmán állam mindezt úgy bátorította, hogy több esetben magasabb állami közigazgatási posztra kinevezte vezető alakjaikat.³²

A millet egy olyan rendszer volt, mely megalapította a vallások együttélését, és megengedte a különböző közösségeknek, hogy egymás mellett harmóniában éljenek. A rendszer kritikáját megfogalmazó Abdullahi A. An-Naim szerint az iszlám állam nem muszlim kisebbségei nem élveztek egyenlő jogokat a muszlim többséggel.³³ Abdullahi A. An-Naim vitatja, hogy az oszmán állam már évszázadokkal ezelőtt kibékítette volna az iszlám vallást a többi vallással. Azt azonban elismeri, hogy az oszmán törökök elkezdtek magukévá tenni már a klasszikus korban (14–19. sz.) az univerzális emberi jogi követelményeket,³⁴ melyek jogi alapját a *Korán* is rögzíti.

Több kereszténynek és zsidónak voltak miniszteri pozíciói az oszmán államban.³⁵ Úgy tartották, hogy a hittestvérek, vagy az *egyenlők a teremtettek között* kitételek a civil társadalom és az államigazgatás számára is fő alapelvet jelentenek.³⁶ Azzal pedig, hogy a rendszer nem muszlimokat is befogadott a felsőbb pozíciókba, azt mutatja, hogy az ottomán államigazgatás nem tűrte a diszkriminatív politikákat.

Bár néhány nacionalista szerző azt állítja, hogy az Oszmán Birodalom összeomlása annak a következménye volt, hogy keresztényeket és zsidókat vontak be az oszmán államigazgatásba, Haid Salim herceg (egyike az utolsó oszmán miniszterelnököknek) objektívan ellentmond a kritikának, és azt vallja, hogy az Oszmán Birodalom igazságszolgáltatási és közigazgatási rendszerének összeomlása a korral való haladás hiányában történt, és ez volt az oka, hogy az állam elvesztette a hatalmát.³⁷

2.1. A millet mint közigazgatási egység jellemzői

Bár az oszmán szultánok nem vezették be a milletrendszert, csak Konstantinápoly elfoglalását követően, a rendszer elveit mégis alkalmazták az uralmuk alá tartozó nem muszlim

³¹ POULTAN: *i. m.*, 44.

³² *Uo.*, 48.

³³ AN-NAIM, Abdullahi A.: Religious Minorities under Islamic Law and Limits of Cultural Relativism, *Human Rights Quarterly*, 9(1987)/1, 1–18.

³⁴ Még a kora 16. században is műtéti beavatkozás előtt a páciensnek alá kellett írni egy papírt, mely később felhasználható volt a bíróság előtt, melynek értelmében bármely orvosi beavatkozás során, melyet az állami szektorban végeztek el az Oszmán Birodalom fennhatósága alatt, a muszlimok egyenlő jogokkal bírnak a nem muszlimokkal. Lásd ÖZTÜRK, Fatih: *Ottoman Turkish Law*, Universe LLC, Bloomington, 2013, 6.

³⁵ ORTAYLI, İlber: *Discovering the Ottomans*, Kube, London, 2010, 59–68.

³⁶ SACHEDINA: *i. m.*, 197.

³⁷ SEYHUN SAID, Ahmet: *Halim Pasha: An Ottoman Statesman and an Islamist Thinker (1865–1921)*, Institute of Islamic Studies, McGill University, Montreal, 2002. Forrás: digitool.library.mcgill.ca/webclient/StreamGate?folder_id=0&dvs=1475151338030~711

közösségek esetében. Isztambul elfoglalását követően, 1454-ben II. Mehmed szultán szultáni dekrétumban számos jogot és privilégiumot garantált a pátriárka számára.³⁸

Ebben a dekrétumban a pátriárka a legfőbb vezetőjévé lett az ortodox egyháznak. Ezzel a lépéssel a szultán célja az volt, hogy a pátriárka ezen elismerés fejében tartsa távol magát a politikai ügyektől, továbbá megelőzzön bármiféle szövetséget a keleti és a nyugati egyházak között. Megjegyzem, 1452-ben a bizánci császár erőszakos beavatkozása következtében a görög ortodox egyház a Vatikán fennhatósága alá került, így a szultán azon lépése, hogy felszabadította őket, valóságos hőstettnek minősült. Emellett a szultán oszmán pasa címet adományozott a pátriárkának, akinek személyi biztonságára janicsár erők és a szultán által kinevezett testőrök vigyáztak, mely szolgáltatás a címmel együtt járt. A patriarchátus épületében saját börtönt hozhatott létre, ahol nem alkalmazták az oszmán állami jogot, itt a pátriárka volt a jog maga.³⁹

A szultán ugyanezeket a jogokat és privilégiumokat biztosította az örmény és a zsidó közösségeknek. Vezetőik ezekkel a biztosítékokkal *quasi* diplomáciai rangra emelkedtek, egyházukat világszerte képviselték, és nem pusztán vallásilag, hanem politikai szempontból is.⁴⁰

Ezek a tények mind alátámasztják azt a tényt, hogy az oszmán korszakban a politika kontrollálta a vallást. A diverzitás pedig nem jelentett egyet a káosszal, ellenkezőleg. Alapjaiban jól szervezeten működtették a társadalmat, ahol jelen volt a tolerancia. II. Bajazid (1481–1512) az oszmán állam nevében hajókat küldött Spanyolországba a vallási különbözőség miatt üldözött zsidók megmentésére. A szultán békével fogadta őket, és használhatták eredeti anyanyelvüket, a spanyolt. Isztambul elfoglalását követően a vallási kisebbségek, az örmények, a zsidók és a görög ortodoxok számára engedélyezték, hogy saját vallási közösséget alapítsanak, amely vezetőjét pátriárkának nevezték el. A közösség tagjainak megengedték, hogy a vallásukat, nyelvüket, hagyományaikat és szokásaikat szabadon használhassák. A szultán emellett autoritással és teljes felelősséggel ruházta fel a közösséget a tagjaik számára biztosított összes oktatási, kulturális intézmények, templom és kórházi ellátás létrehozása terén.⁴¹ A szultán Konstantinápoly elfoglalását követően deklarálta, hogy egyetlen állami hivatalnok sem avatkozhat be a nem muszlim iskolák programjaiba vagy vitás ügyeibe. Természetesen ezek az iskolák és intézmények nem élvezték a szultán anyagi támogatását. A közösségek tehető tagjai vállalták át a fenntartással járó költségeket. Az Oszmán Birodalom kezdeti napjaiban a nem muszlim közösségek gyermekei a templomokban, zsinagógákban tanultak. Bár az iszlám jog szerint a nem muszlimok

³⁸ BOWEN, Gibb and Harold: *Islamic Society and the West* (I. kötet, II. rész), Oxford University Press, 1957, 214.

³⁹ ÖZTÜRK: *i. m.*, 8.

⁴⁰ *Uo.*, 16–17.

⁴¹ SEKERCI, Osman: *Basic Human Rights Documents and Islam*, Nun, Istanbul, 1996, 47. Forrás: www.worldcat.org/title/islam-ceza-hukukuunda-tazir-suclar-ve-cezalar-yurutme-organa-ve-yonetime-braklms-cezalar/oclc/37010811

nem építhetnek új templomokat vagy zsinagógákat, kizárólag meglévőket újíthatnak fel, az iszlám állam állampolitikai okból mégis engedélyezte számukra az új épületek létesítését.⁴²

Az Oszmán Birodalomban a nem muszlimok mentesülhettek a kötelező katonai szolgálat alól az ún. jizya adó megfizetésével. A mentesítő adó megfizetése alól felmentést kaptak a nők, a betegek, a gyerekek és a szegények. Ezzel egyidejűleg a muszlimok zekatot fizettek, melyet a *Korán* ír elő, és egy adakozás elnevezésű adó, mely a tőkebevétel 1/40-ed részét érinti.⁴³ Sok nem muszlim vált egyre edukáltabbá elsősorban a gyógyszerészet, az irodalom, a nyelvtudományok, a különböző társadalomtudományok és természettudományok terén annak érdekében, hogy minél magasabb közigazgatási pozíciót töltsenek be az iszlám államban.⁴⁴ A szultán az 1856-os reformokat követően a nem muszlim közösségek diákjainak egyharmadát vette át állami közhivatalokba. A reformrendelet indoklása szerint a nem muszlimok ugyanúgy polgárai, alattvalói az iszlám államnak, mint a muszlimok, ezért jogukban áll a közszférában dolgozni. A nem muszlimok által betölthető pozíciók közül kivételt képeztek az államfői, a katonai vezetői, a kormányzói és a bírói munkák, aminek oka, hogy e posztot betöltőknek személyükkel is képviselni kellett az iszlám szuverenitását.

Ortayli professzor szerint⁴⁵ éppen a milletrendszer volt az oka annak, hogy az Oszmán Birodalom olyan sokáig egyben maradt. Indoklása szerint a nem muszlimoknak joguk volt nem csatlakozni a hadsereghez a jizya megfizetésével. Sok nem muszlim nem élt ezzel és csatlakozott. Sok nem muszlim tanult és hivatalnokként helyezkedett el a hadsereg-igazgatási hivatalokban. Az a jog pedig, hogy kimaradhattak az oszmán hadügyből, meglehetősen nagy lehetőséget adott a nem muszlimok számára az ország kereskedelmének ellátására és ellenőrzésére.

A keresztények és a zsidók továbbra is ki voltak zárva az állami igazságszolgáltatásból a birodalmi bíróságokon, különösen vallási és személyi jogi kérdésekben, mint pl. családjog, örökjog. A nem muszlim bíróságok ítéleteit az állami hatóságok a saria bíróságok döntéseihez hasonlóan kikényszeríthették. Megjegyzem, a nem muszlimoknak jogukban állt választani a tekintetben, hogy a saját vallási közösségük bírósága elé állnak vagy a saria bíróságok elé. Amennyiben a saria bíróságot választják, a bírák döntései az iszlám jogon alapulnak majd. Annak ellenére, hogy a nem muszlim vallási vezetők több esetben megpróbálták szankciókkal sújtani azon tagjaikat, akik nem a saját bíróságaikhoz fordultak, elmondható, hogy több nem muszlim fordult igazságszolgáltatásért a saria bíróságokhoz. A nem muszlim vezetők autoritása személyi jogban az egyén választásától függött. Azonban, ha az egyik fél muszlim volt, vagy büntetőügyről volt szó, a nem muszlim személynek saria

⁴² LEWIS, Bernard: *Cultures in Conflict: Christians, Muslims, and Jews in the Age of Discovery*, Oxford University Press, 1995, 50–51.

⁴³ KUNT, Metin: *Transformation of Zimmi into Askéri*. In: BRAUDE, Benjamin – LEWIS, Bernard: *i. m.*, 55.

⁴⁴ Egy 1831. évi census adatai értelmében az Oszmán Birodalom lakosságának 29,67%-a volt nem muszlim, 1881/82-ben ez az arány 26,61% volt, 1906/7-ben 25,74%, 1914-ben már csupán 18,88%. Lásd GULER, Ali: *Minorities in the Ottoman State*, Turan, Istanbul, 1997, 128.

⁴⁵ ORTAYLI, İlber: *Discovering the Ottomans*, Kube, London, 2010, 65–66.

bíróságra kellett mennie. A szakirodalom egyetért abban, hogy a nem muszlim vallási vezetők jogait és autoritását meghagyták elsősorban a házasságkötési és válási eljárásokra. Több korabeli dekrétum szól arról, hogy a muszlim klérus nem köthet és nem bonthat fel érvényesen nem muszlimok között kötött házasságot. Ezzel meg akarták óvni a saját közösségük házasságait a külső befolyástól. Oszmán archívumokban azonban számos bírósági jelentés található arról, hogy az ortodox görög vallási vezetők a szultánhoz folyamodtak annak érdekében, hogy az figyelmeztesse az örmény vallási vezetőket, hogy ne érvényesítsenek görög–örmény vegyes házasságot.⁴⁶

Válás esetén a nem muszlim nők többször mentek a saria bíróságokra, hogy az iszlám jog értelmében olyan anyagi juttatásokhoz jussanak, melyet a saját vallási szabályaik nem biztosítottak válás esetére. Úgyszintén amikor a nem muszlimok vallási törvényei nem engedélyezték a válást, többen a saria bírósághoz fordultak. Sok katolikus használta ki az ebben rejlő ilyen lehetőségeket. Az is nyilvánvaló, hogy amennyiben mindkét fél egyetértett, a felek közös beleegyezés esetén fordulhattak a saria bíróságokhoz. Ha a két fél közül csak az egyik kérte nem muszlimként a saját vallása szerinti bíróságot, az állami hatóságok engedélyezhették számára a kérelme benyújtását.

A helyzet az 1718. évi pozsareváci béke megkötése után változott meg jelentősen.

Az oszmán törökök ugyanis a gazdasági-jogi átalakításhoz az inspirációt már Nyugat-Európától szerezték. Az 1839. évi *Tanzimat fermanival* és az 1856. évi *Islahat fermanival*⁴⁷ a milletrendszer alakulása új fordulatot vett. Az 1839. évi közigazgatási reform preambulumban rögzíti a törvény célját, mely az élet védelmét, a tulajdon védelmét és a becsület védelmét tűzte ki célul. A törvény előtt minden ember, muszlim és nem muszlim egyenlő. Minden alattvaló adó és katonai szolgálat szempontjából is egyenlőnek minősül. Ezek a rendeletek a büntetőjog új koncepcióit is bevezették. A nyilatkozatokra a francia Emberi és polgári jogok nyilatkozata volt a legnagyobb hatással, így a török jog elkezdte követni az európai jogot. Az 1856-os *Islahat fermani* több jogot biztosított a kisebbségi nem muszlimoknak, mint a muszlimoknak. Például a nem muszlimoknak nem volt kötelező a katonai szolgálat, és a muszlimokkal egyenlő mértékű adót kellett fizetniük.⁴⁸

Akgunduz professzor szerint⁴⁹ az oszmán állam ezt korábban is biztosította, az *Islahat fermani* pusztán eme jogok deklarálásának megerősítéséül szolgált. A professzor szerint az oszmán uralkodó nem szó szerint követte a nyugati modellt, hanem a nem muszlimok helyzetét a szükséges helyzetnek és a nem muszlimok igényeinek megfelelően rendezte. Az európai rendszer későbbi teljes átvétele azonban már nem reformokat hozott, hanem a rendszer összeomlását.

⁴⁶ GRADEVA, Rossitsa: Orthodox Christians in the Kadi Courts: The Practice of the Sofia Sheriat Court, Seventeenth Century, *Islamic Law and Society*, Brill, Leiden, 1997/4, 37–69.

⁴⁷ A rendeletek szövegeit lásd MÉSZÁROS Gyula: *A török alkotmány alaptörvényei*, Az Erdélyi Múzeum-Egyesület Jog- és Társadalomtudományi Szakosztálya, Kolozsvár, 1912.

⁴⁸ BERKES, Niyazi: *i. m.*, 25–26.

⁴⁹ AKGUNDUZ, Ahmed: *The First Model for EU: Ottoman State. From Conference Islam in Europe or Islam of Europe?* European Parliament, 11 December 2002. Forrás: www.osmanli.org.tr/en/yazi.php?id=134&bolum=30

Az 1856-os fermáni (császári rendelet) megpróbálta reformálni a milletrendszert, egyben szekularizálni a birodalmat. Az 1876. évi török alkotmány (*Kanun-i Esasi*) az iszlám népe kitévelt eltörölte, helyette bevezette az ottomán alattvaló fogalmát. Az 1876. évi alkotmány 7. cikkelye szerint a birodalom minden alattvalója oszmán állampolgár, kivétel nélkül a vallási hovatartozására. Az oszmán alattvalói státusz megszerzését és elvesztését pedig külön törvény írta elő.⁵⁰ Ezek a reformok készítették elő a szekuláris köztársaság alapjait.⁵¹ 1879-ben az oszmán állam életbe léptetett egy törvényt, melynek értelmében az állami igazságszolgáltatást kiterjesztik a nem muszlimokra is, a vallási bíróságokra is, hogy uniformizálják a bírósági eljárást és megtisztítsák a vallási hagyományoktól. A törvény hatására két görög pátriárka visszautasította kinevezését, és 1890-ben a patriarchátus három hónapra minden templomát és hivatalát bezárta, melynek hatására az ottomán állam eltörölte a törvényt. A 19. századra jelentős változások következtek be a politikai atmoszférában. Elsősorban a nagy francia forradalom hatására megjelentek a nacionalista eszmék és a nyugat-európai erők erőteljes befolyást kezdtek gyakorolni az ottomán államra. A fiatal Török Köztársaság megalakulásával a milletrendszert eltörölték, és 1923-ban egy egységes, nacionalista, szekuláris államot hoztak létre. 1918-ban az oszmán állam szétesését megelőzően a birodalom területének 75 százalékát elvesztette. A területi veszteséggel a lakosság 85 százaléka eltávozott az országból.⁵² A megmaradt lakosságot a nacionalizmus és a szekularizmus eszméje segítségével tartották össze. A függetlenségi háború megnyerésével a Török Köztársaság 1923-ban aláírta a lausanne-i békeszerződést, melynek voltak kisebbségi jogok védelmével foglalkozó cikkelyei. Törökországot a mai napig azzal vádolják, hogy megsértette a lausanne-i békeszerződést.⁵³ Törökország ezt tagadja, és azzal érvel, hogy a Törökországban élő emberek török állampolgárok, Törökország pedig kisebbségként egyedül a nem muszlimokat hajlandó elismerni a lausanne-i szerződés értelmében.

⁵⁰ EVANS, Malcolm: *Religious Liberty and International Law in Europe*, Cambridge University Press, 1997, 67.

⁵¹ BOTTONI, Rosella: The Origins of Secularism in Turkey, *Ecclesiastical Law Journal*, 9(2007. május)/2, 175–186.

⁵² SMITH, Thomas W.: Civic Nationalism and Ethno-Cultural Justice in Turkey, *Human Rights Quarterly*, 27(2005. május)/2, 436–470. Forrás: www.jstor.org/stable/20069794?seq=1#page_scan_tab_contents

⁵³ Amikor a Nemzetek Szövetsége az I. világháborút követően megalakult, egy hármas fogalomrendszerben definiálták a kisebbségeket: faji, nyelvi és vallási szempontok szerint. Azok a kisebbségek, akik a három kategória egyikébe besorolhatóak lettek, nem csupán egyenlő jogokat kaptak a többséggel, hanem olyan nemzetközi jog által védett és garantált további jogokat is, melyek nem vonatkoztak a többségre (pl. saját iskoláik megépítése, vagy saját nyelvhasználat). Ennek ellenére a török delegáció Lausanne-ban nem fogadta el ezt a három kritériumot, és csak a nem muszlimokat ismerte el kisebbséget alkotó csoportnak az ország területén, mely álláspontot az aláíró felek elfogadtak. Azóta Törökország ragaszkodik ennek a definíciónak a használatához, és folyamatosan hivatkozik a lausanne-i békeszerződésre az általa megkötött nemzetközi egyezményekben az alábbi, Török Külügyminisztérium által kibocsátott záradék formájában: „A Török Köztársaság fenntartja magának a jogot, hogy a jelen megállapodás rendelkezéseit a Török Alkotmány vonatkozó rendelkezéseivel és a lausanne-i szerződés és annak mellékleteivel összhangban hajtsa vége.” Az 1982. évi alkotmány 90/5. cikkelye szerint pedig: „A nemzetközi egyezmények a törvény erejével lépnek életbe. Nem fordulhat senki alkotmánybíróhoz ezen egyezmények ellen azon az alapon, hogy azok alkotmányellenesek...” Tartalmukra vonatkozó vita esetén a nemzetközi jog szabályai irányadók. Ezek alapján a lausanne-i békeszerződés ugyanolyan jogi erővel bír Törökországban, mint az alkotmány. Lásd SISKÁ Katalin: *A kisebbségi jogok alakulása Törökországban, különös tekintettel a lausanne-i szerződés rendelkezéseire*, Debrecen, 2015. december.

Törökország egységes állam. Egyéb kisebbségekről beszélni pedig annyit jelent, mint veszélyeztetni az állam egységét és megosztani az országot. Törökország tehát beleragadt a '20-as, '30-as évek kisebbségpolitikájába és olyan dogmatikai tabukba, melyek eleve kizárták a vitát a kisebbségi jogokról,⁵⁴ így pl. szekuláris állam, iszlámfóbia, török katonai szolgálat.

3. ZÁRÓ GONDOLATOK

A köztársasági évek alatt a 600 éves oszmán történelmet szinte tagadták, említését kerültek. Ezt a jelenséget már több fiatal történész a köztársaság önként vállalt amnéziájának, rövidlátásának mutatja be, és ottomán archívumokat vizsgál olyan tények felkutatása érdekében, melyek a valóságot mutatják be a saját múltjukról. Az oszmán történettudomány prominens alakja, Kemal H. Karpat szerint az oszmán eredmények kategorikus visszautasítása a modern török értelmiség személyiségjegyévé vált. A korszak eredményeit kivétel nélkül töröknek titulálták, a múltat pedig reakciónak és antikemalistának bélyegezték.

A török közigazgatás-történet kizárólag területi, provinciális alapú osztottságának elfogadása véleményem szerint nem adott volna kellő kohéziós erőt a nemzetiségileg és vallásilag is rendkívül megosztott birodalom számára. A milletrendszer közigazgatás-történeti említése ritka, bővebb elemzésükkel elsősorban vallástörténeti jellegű írásokban találkozhatunk. A milletrendszer nem csupán szabad vallásgyakorlást tett lehetővé és saját bírósági rendszerrel bírt, hanem oktatási rendszere révén komoly utánpótlást biztosított közigazgatási szakemberekben, lehetőséget adott az állami közigazgatási struktúrában akár igen magas fokon történő részvételre vallási meggyőződésre való tekintet nélkül, és összetartó hálóként átszötte a területi alapú közigazgatási rendszert.

A milletrendszer bemutatásának szükségét a 21. században abban látom, hogy a túlzott nacionalista törekvésekkel (melyek már az iszlámot is elkezdték nacionalizálni) szemben pozitív példákat hozunk az oszmán (hivatalosan iszlám) állam történetéből, és ki merjük jelenteni, hogy az oszmán vallási alapú közigazgatás úgy biztosította a vallási hagyományok szabad gyakorlását, mint bármilyen modern politikai rendszer, és a közigazgatásban egyfajta hálóként működve sikeresen tartotta egyben az elsősorban katonai szempontok szerint megosztott birodalmat.

Az oszmán társadalom tehát véleményem szerint egy etnikai mozaikrendszer volt, melyben a milletrendszer által biztosított igazgatási rendszerben a különböző kultúrák és vallások békében és harmóniában éltek bármiféle diszkrimináció (vallásra, származásra, bőrszínre való különbségtétel) nélkül. Az oszmán közigazgatás kettőssége így egyformán szolgálta a katonai alapú társadalom és a meghódított térségek etnikailag, illetve vallásilag sokszínű lakosságának igazgatását.

⁵⁴ ORAN, Baskin: The Minority Report Affair In Turkey, *Regent Journal of International Law*, 2007/5. Forrás: www.baskinoran.com/makale/Minorityreportaffair-RegentJournal.pdf

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. AĞIR, Seven: *Sacred Obligations, Precious Interests: Ottoman Grain Administration in Comparative Perspective*, Yale, 2010. Forrás: economics.yale.edu/sites/default/files/files/Workshops-Seminars/Economic-History/agir-101108.pdf
2. ÁGOSTON Gábor – MASTERS, Bruce: *Encyclopedia of the Ottoman Empire*, Facts on File, New York, 2009. Forrás: www.freebook11.com/wp-content/uploads/2016/01/0816062595.pdf
3. AKGUNDUZ, Ahmed: *The First Model for EU: Ottoman State. From Conference Islam in Europe or Islam of Europe?* European Parliament, 11 December 2002. Forrás: www.osmanli.org.tr/en/yazi.php?id=134&bolum=30
4. AN-NAIM, Abdullahi A.: Religious Minorities under Islamic Law and Limits of Cultural Relativism, *Human Rights Quarterly*, 9(1987)/1.
5. BERKES, Niyazi: *The Development of Secularism in Turkey*, Routledge, New York, 1998.
6. BOWEN, Gibb – BOWEN, Harold: *Islamic Society and the West* (I. kötet, II. rész), Oxford University Press, 1957.
7. BRAUDE, Benjamin – LEWIS, Bernard: *Christians and Jews in the Ottoman Empire. The Functioning of a Plural Society*, Holmes and Meyer, London, 1982.
8. DETREZ, Raymond – SEGAERT, Barbara: *Europe and the Historical Legacies in the Balkans*, Lang Peter, 2008, 167.
9. EARLE, Edward Mead: The New Constitution of Turkey, *Political Science Quarterly*, 40(1925)/1, 73–100. Forrás: genckaya.bilkent.edu.tr/1924constitution.pdf
10. EVANS, Malcolm: *Religious Liberty and International Law in Europe*, Cambridge University Press, 1997.
11. GRADEVA, Rossitsa: Orthodox Christians in the Kadi Courts: The Practice of the Sofia Sheriat Court, Seventeenth Century, *Islamic Law and Society*, Brill, Leiden, 1997/4, 37–69.
12. GULER, Ali: *Minorities in the Ottoman State*, Turan, Istambul, 1997.
13. HASHEMI, Kamran: The Right of Minorities to Identity and the Challenge of Non-Discrimination: A Study on the Effects of Traditional Muslims Dhimmah on Current State Practices, *International Journal on Minority and Group Rights*, 13(2006)/1, 1–25. Forrás: www.jstor.org/stable/24675385?seq=1#page_scan_tab_contents
14. IMBER, Colin: *The Ottoman Empire, 1300–1650: The Structure of Power*, Palgrave Macmillan, New York, 2002.
15. KAPUCU, Naim – PALABIYIK, Hamit: *Turkish Public Administration: From Tradition to the Modern Age*, USAK Books, Usak, 2008.
16. KARPAT, Kemal H.: Millets and Nationality: the Roots of the Incongruity of Nation and State in the Post-Ottoman Era. In: BRAUDE, Benjamin – LEWIS, Bernard: *Christians and Jews in the Ottoman Empire: the Functioning of a Pluralist Society*, Holmes & Meier Publishers, London, 1982.
17. KARPAT, Kemal H.: *Studies on Ottoman Social and Political History: Selected Articles and Essays*, Brill, Leiden, 2002.

18. Eds. KAZANCIGIL, Ali – ÖZBUDUN, Ergun: *Ataturk: Founder of a Modern State*, C Hurst & Co Publishers Ltd., London, 1994.
19. KUNT, Metin: Transformation of Zimmi into Askeri. In: BRAUDE, Benjamin – LEWIS, Bernard: *i. m.*, 55.
20. LEWIS, Bernard: *Cultures in Conflict: Christians, Muslims, and Jews in the Age of Discovery*, Oxford University Press, 1995.
21. LEWIS, Bernard: *Istanbul and the Civilization of the Ottoman Empire*, Oklahoma Press, 1976.
22. MALCOLM, Noel: *Bosnia: A Short History*, Macmillan, 1994.
23. MÉSZÁROS Gyula: *A török alkotmány alaptörvényei*, Az Erdélyi Múzeum-Egyesület Jog- és Társadalomtudományi Szakosztálya, Kolozsvár, 1912.
24. MUNDY, Martha – SMITH, Richard Saumarez: *Governing Property, Making the Modern State: Law, Administration and Production in Ottoman Syria*, I. B. Tauris, London, 50.
25. ORAN, Baskin: The Minority Report Affair In Turkey, *Regent Journal of International Law*, 2007/5. Forrás: www.baskinoran.com/makale/Minorityreportaffair-RegentJournal.pdf
26. ORTAYLI, İlber: *Discovering the Ottomans*, Kube, London, 2010.
27. ÖZTÜRK, Fatih: *Ottoman Turkish Law*, Universe LLC, Bloomington, 2013.
28. POULTAN, Hugh: *Top Hat, Grey Wolf and Crescent: Turkish Nationalism and the Turkish Republic*, Hurst, London, 1997.
29. SACHEDINA, Abdulaziz: *Guidance or Governance? A Muslim Conception of „Two-Cities”*, Amsterdam University Press, Leiden, 2006. Forrás: openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/10071/paper_sachedina.pdf?sequence=1
30. SEKERCI, Osman: *Basic Human Rights Documetns and Islam*, Nun, Istambul, 1996. Forrás: www.worldcat.org/title/islam-ceza-hukukuunda-tazir-suclar-ve-cezalar-yurutme-organa-ve-yonetime-braklms-cezalar/oclc/37010811
31. SEYHUN SAID, Ahmet: *Halim Pasha: An Ottoman Statesman and an Islamist Thinker (1865–1921)*, Institute of Islamic Studies, McGill University, Montreal, 2002. Forrás: digitool.library.mcgill.ca/webclient/StreamGate?folder_id=0&dvs=1475151338030~711
32. SHAW, Stanford J.: *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey: Volume 1, Empire of the Gazis: The Rise and Decline of the Ottoman Empire 1280–1808*, Cambridge University Press, 1976.
33. SMITH, Thomas W.: *Civic Nationalism and Ethno-Cultural Justice in Turkey*, Human Rights Quarterly, 27(2005. május)/2, 436–470. Forrás: www.jstor.org/stable/20069794?seq=1#page_scan_tab_contents
34. SOMEL, Selcuk Aksin: *The A to Z of the Ottoman Empire*, Rowman and Littlefield, New York, 2010.
35. SUGAR, Peter: *Southeastern Europe Under Ottoman Rule: 1354–1804*, University of Washington Press, 1977.
36. YAZBAK, Mahmud: *Haifa in the Late Ottoman Period 1864–1914: A Muslim Town in Transition*, BRILL, Leiden, 2008.

Siska Katalin (siska.katalin@law.unideb.hu): egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Jegtörténeti Tanszék. Kutatási területei: egyetemes állam- és jogtörténeti kutatásaiban elsősorban az iszlám és oszmán jogra specializálódott. Ennek keretében a késő Oszmán Birodalom, valamint a fiatal Török Köztársaság közigazgatás-történetét és alkotmányjogi fejlődését vizsgálja, különös tekintettel Mustafa Kemal Atatürk politikai, diplomáciai és jogi eredményeire, valamint annak magyarországi visszhangjára. Az iszlám jogi kutatásaiban kedvelt témái közé tartozik a nők jogi helyzetének a megítélése, külön figyelmet szentelve a török nők jogi helyzetének. Szívesen foglalkozik a török jogi kodifikáció fejlődésével, amit a premongol kortól a 19. századig vizsgál, ideértve a szunnita hagyományok, kánonok és az oszmán jogfelfogás ötvözésének vizsgálatát. Nemzetközi jogi kérdések tekintetében kedvelt kutatási területei a migrációs jog kialakulásának története, a török identitás definiálása, valamint a török nemzetiségi kérdések vizsgálata.

Jakovác Katalin – Németh Erzsébet

A PÉNZÜGYI KULTÚRA FEJLESZTÉSÉNEK NEMZETI STRATÉGIÁI: TAPASZTALATOK ÉS TANULSÁGOK¹

National Strategies for Financial Literacy: Lessons from Experiences

Jakovác Katalin, Állami Számvevőszék, számvevő, jakovac.katalin@asz.hu

Prof. Dr. Németh Erzsébet, Állami Számvevőszék, felügyeleti vezető, nemeth.erzsebet@asz.hu

Minden gazdasági szereplő elemi érdeke, hogy az ország polgárai tájékozottak legyenek a pénzügyek területén, és pénzügyi döntéseiket kellő körültekintéssel hozzák meg. Számos országban ezért nemzetstratégiai prioritásként határozzák meg a lakosság pénzügyi kultúrájának fejlesztését, s ez különösen jellemző lett a pénzügyi válság kirobbanását követő időszakban. Mivel a magyar lakosságot nagymértékben és súlyosan érintette a válság, és súlyos hiányosságok detektálhatók a lakosság pénzügyi ismereteit illetően, a pénzügyi kultúra fejlesztésének vonatkozásában a stratégiaalkotás szükségessége újra és újra megfogalmazódik. A stratégia sikerességének érdekében érdemes a nemzetközi tapasztalatokat górcső alá venni, és feltárni a sikeres stratégiák összetevőit. Az OECD összegző tanulmányai, valamint egyes nemzeti stratégiák elemzése alapján megállapítható, hogy a sikeres stratégiák számos közös vonással jellemezhetők: kialakításuk kutatásokra, felmérésekre alapozva, körültekintő előkészítést követően történt meg, széles együttműködésben valósultak meg, valamint rendszeres a programok értékelése, a tapasztalatok visszacsatornázása. A tanulmány ezen kívül ismerteti az Állami Számvevőszék hazai pénzügyi képzési programokat felmérő kutatását is.

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 (tel: 15201600001) azonosítószámú, „A jó kormányzást megvalósító közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és az Állami Számvevőszék, valamint a Metropolitan Egyetem együttműködésével készült

KULCSSZAVAK:

pénzügyi kultúra fejlesztése, nemzeti stratégia, pénzügyi edukáció, számvevőszék, ellenőrzés

It is public interest that citizens be well-informed in the field of finances and make grounded financial decisions. Therefore in many countries the development of financial literacy became national priority, especially after the outbreak of the financial crisis. Since the Hungarian population was severely affected by the crisis, and lack of information and knowledge can be detected, the need for strategy is formulated over and over again. For the success it is suggested to have a closer look at the international experiences and explore the components of the successful strategies. According to the analysis of the OECD's summary and several national strategies, we can determine common features in successful strategies: establishment of the design is based on surveys and thorough preparations, there is broad cooperation in the implementation phase, the strategies are evaluated and there is a feedback mechanism. The study also presents the survey of the State Audit Office of Hungary on financial literacy initiatives in Hungary.

KEYWORDS:

audit, financial education, financial literacy, national strategy, supreme audit office

1. BEVEZETÉS

Az elmúlt évtizedek tendenciája világszerte, hogy egyre szélesebb csoportok számára váltak hozzáférhetővé egyre összetettebb pénzügyi termékek, részben a technológiai fejlődés, részben a pénzügyi piacok deregulációja következtében. Miközben azonban a piac látványosan átalakul, a termékeket és szolgáltatásokat használók tudása ehhez csak megkésve igazodik. Számos nemzetközi és nemzeti szintű felmérés mutat rá arra, hogy a lakosság pénzügyi ismereteinek szintje világszerte elmarad a kívánttól.² Ez természetesen nemcsak a háztartások szintjén jelent kockázatot, hanem nemzetgazdasági szinten is, elég, ha csak a devizaadósság-problémára gondolunk. Az egyre komplexebb pénzügyi termékek megértéséhez, a kockázatok számszerűsítéséhez, de általában a saját igények megfogalmazásához is átfogó pénzügyi ismeretekre lenne szükség. Nemzetközi tapasztalat azonban, hogy a hiányos ismeretek mellett az egyének saját tudásukat rendre felülértékelik, így a pénzügyi tudás bővítésének igénye gyakran meg sem fogalmazódik egyéni szinten. Kérdés, hogy az ismeretátadás, a pénzügyi tudatosság fejlesztése kinek az érdeke, kinek a feladata, és miképpen valósítható úgy meg, hogy annak a teljes társadalom élvezhesse hasznát.

² OECD: *Advancing National Strategies for Financial Education*, a Joint Publication by Russia's G20 Presidency and the OECD, 2013, 16–17. Forrás: www.oecd.org/finance/financial-education/G20_OECD_NSFinancial-Education.pdf

Jelen cikk azt mutatja be, hogy a pénzügyi kultúra fejlesztésére jellemzően milyen stratégiákat alakítottak ki külföldön, azok milyen eredményekkel és tanulsággal szolgálnak számunkra, illetve a hazai döntéshozók számára egy leendő nemzeti stratégia kialakításához. A hazai stratégiaalkotáshoz az Állami Számvevőszék 2015-ös kutatásának eredményei támogatást nyújthatnak,³ ezért a kutatási tapasztalatokat is ismertetjük. A pénzügyi kultúra-fejlesztés stratégiáinak bemutatásához elsősorban az OECD (Organization for Economic Co-operation and Development, Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) felméréseit és kutatásait, az egyes országok pénzügyi kultúra-fejlesztést irányító szervezetekinek beszámolóit, valamint az ÁSZ kutatási jelentését használtuk fel.

2. ÉRDEKEK, ÉRDEKELTEK, ÉRINTETTEK A PÉNZÜGYI KULTÚRA FEJLESZTÉSÉBEN

Mit mutatnak a kutatások a hazai helyzetről? Az OECD 2010-ben lefolytatott összehasonlító felmérése alapján a magyarok a nemzetközi átlagnál magasabb szintű pénzügyi tudással rendelkeztek, ugyanakkor a tudás gyakorlati alkalmazásában jóval gyengébb teljesítményt nyújtottak.⁴ A 2015-ben megismételt felmérés több szempontból is visszalépést jelez.⁵ Jelentősen megváltozott például a család pénzügyi válsághelyzete során tanúsított magatartás; megnőtt azok aránya, akik ilyenkor inkább később fizetik be a számlákat, és csökkent azoké, akik kiadásait faragják vissza. Az elmúlt 5 év alatt csökkent a lakosság megfontoltságának, gondosságának, előrelátásának mértéke a pénzügyeket tekintve, ennek is köszönhető például, hogy egyre kevesebben készítenek családi költségvetést. Ami pedig különösen aggasztó, hogy a háztartásoknak csak fele tudná jövedelmének egy hónapos vagy hosszabb ideig tartó kiesését elviselni hitelfelvétel vagy elköltözés nélkül. Ezek a tudásbeli hiányosságok, pénzügyi szokások, attitűdök nálunk is nagy kockázatot jelentenek a családok jólétének tekintetében.

Hiszen a pénzügyi kultúra fejlesztése, fejlettsége minden gazdasági szereplő együttes érdeke. Mikroszinten a fejlettebb pénzügyi kultúrával jellemezhető háztartások és vállalkozások nagyobb valószínűséggel kerülnek el azokat a pénzügyi döntéseket, amelyek túl nagy pénzügyi kockázatot jelentenének számukra (pl. drága és kockázatos hitelek, kevés megtakarítás, [házi] költségvetés-készítés és tervezés hiánya). Ezenkívül Klapper et al. (2012)

³ NÉMETH Erzsébet – JAKOVÁC Katalin – MÉSZÁROS Aranka – KOLLÁR Péter – VÁRPALOTAI Viktor: *Pénzügyi kultúra fejlesztési programok felmérése*, Kutatási jelentés, Állami Számvevőszék, 2016. Forrás: www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/penzugyi_kult_fejl_programok.pdf?download=true

⁴ ATKINSON, Adele – MESSY, Flore-Anne: *Measuring Financial Literacy: Results of the OECD / International Network on Financial Education (INFE)*, OECD Publishing, Pilot Study, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 15., 2012. Forrás: dx.doi.org/10.1787/5k9c5fs90fr4-en

⁵ Pénziránytű Alapítvány, GFK: *A Pénziránytű Alapítvány által lebonyolított pénzügyi kultúra kutatás fő eredményeinek bemutatása*, 2015. Forrás: penziranytu.hu/magyar-lakossag-penzugyi-kulturaja (A letöltés időpontja: 2016. jún. 22.)

kutatásai azt mutatják, hogy a magasabb szintű pénzügyi kultúra nagyban segíti az egyéneket a váratlan makrogazdasági és jövedelmi sokkok kezelésében.⁶ Makroszinten pedig minél fejlettebb egy társadalom pénzügyi kultúrája, annál kifejezettebb az igény a pénzügyi intézmények átláthatóságára, illetve annál nagyobbak a rendelkezésre álló megtakarítások az országban, valamint stabilabb a pénzügyi rendszer is.⁷ A pénzügyi kultúra fejlesztése tehát mind az egyéneknek és háztartásoknak, mind a pénzügyi szereplőknek, mind pedig az államnak fontos érdeke.

Ezt az érdeket felismerve – különösen a pénzügyi válság kirobbanása óta – számos ország törekszik arra, hogy a pénzügyi kultúra felmérése, fejlesztése, annak finanszírozása a kormányzat, a nemzeti bank vagy a közsféra egyéb szervezete által célirányosan, gyakran nemzeti stratégiában megfogalmazottak szerint, szervezetten, átlátható és minőségbiztosított módon valósuljon meg. A centralizációnak oka az a jelenség is, hogy a pénzügyi képzések⁸ és a pénzügyi kultúra fejlesztéséhez kapcsolható egyéb programok jellemzően a pénzügyi piac szereplőinek egyedi kezdeményezéseként jelentek meg, ezért azok koordinálatlanok, eredményességi szempontból jellemzően nem értékelik azokat, illetve gyakran erőforrás-pazarláshoz és duplikációhoz vezetnek.⁹ A pénzügyi kultúra fejlesztésének aktualitását adhatják egyéb politikai célok is, például a pénzügyi kirekesztés mérséklése (vagyis mindenki számára megfelelő hozzáférés biztosítása az alapvető pénzügyi szolgáltatásokhoz) vagy a fogyasztóvédelem, a fogyasztói tudatosság megerősítése, amely kihívást jelent Magyarországon is. Ugyanígy a gazdaságpolitikai tervek (mint pl. a nyugdíjrendszer átalakítása) is szükségessé tehetik a lakosság pénzügyi attitűdjének, ismereteinek fejlesztését.

Az eddigiek alapján látható, hogy a pénzügyi kultúra fejlesztése egy sokszereplős folyamat. A nemzeti stratégia megalapozott tervezése, sikeres megvalósítása, ellenőrzése számos érintett bevonását követeli meg. Az alábbi táblázat strukturáltan mutatja be az érintett csoportokat, szervezeteket és személyeket (ezt nevezhetjük „érintetti háló”-nak).

⁶ KLAPPER, Leora – LUSARDI, Annamaria – PANOS, Georgios A.: Financial Literacy and the Financial Crisis, *Netspar Discussion Papers*, DP 03/2012-007, 2012.

⁷ WIDDOWSON, Doug – HAILWOOD, Kim: Financial literacy and its role in promoting a sound financial system, Reserve Bank of New Zealand, *Bulletin*, Vol. 70., No. 2., 2007, 37–47. Forrás: www.rbnz.govt.nz/-/media/ReserveBank/Files/Publications/Bulletins/2007/2007jun70-2.pdf

⁸ A pénzügyi képzés – az OECD definíciója szerint – „az a folyamat, melynek segítségével az egyének jobban megértik a pénzügyi termékeket és fogalmakat, információk, oktatás és/vagy objektív tanácsadás segítségével fejlesztik készségeiket és magabiztosságukat, így jobban felismerik a pénzügyi kockázatokat és lehetőségeket, megalapozott döntéseket hozhatnak, a pénzügyi jólétük és biztonságuk növelésére egy jól behatárolható kockázatvállalás mellett” (idézi BÁRCZI Judit – ZÉMAN Zoltán: A pénzügyi kultúra és annak anomáliái, *Polgári Szemle*, 2015/1–3. Forrás: www.polgariszemle.hu/?view=v_article&ID=659).

⁹ GRIFONI, Andrea – MESSY, Flore-Anne: *Current Status of National Strategies for Financial Education; A comparative analysis and relevant practices*, OECD Publishing, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 16., 2012. Forrás: dx.doi.org/10.1787/5k9bcwct7xmn-en

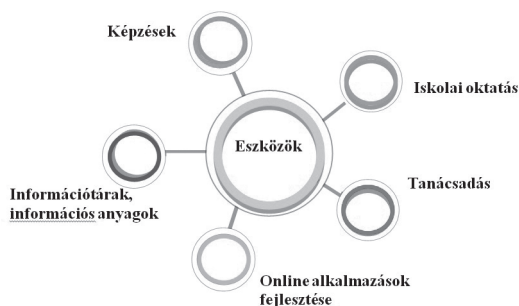
1. táblázat • A pénzügyi kultúra fejlesztési stratégiájának érintettjei – „érintetti háló”
(Forrás: saját szerkesztés)

jogalkotó szervezetek	kormányzati döntéshozók (kormány, oktatási minisztérium, gazdasági minisztérium, pénzügyminisztérium, ifjúsági ügyekkel foglalkozó minisztérium stb.)
	törvényhozó (országgyűlés)
	jegybank
	helyi önkormányzatok
érintett egyéb közigazgatási szervezetek	fogyasztóvédelmi hatóságok, versenyhivatalok, adóhivatalok stb.
ellenőrző szervezetek	számvevőszék, kormányzati ellenőrző szerv, EU-támogatásokat ellenőrző intézmények stb.
pénzügyi forprofit szereplők	hitelintézetek, pénzügyi vállalkozások, biztosítók, tőzsdék
nem pénzügyi, de pénzügyi edukációval foglalkozó forprofit szereplők	azok a szervezetek, amelyek fő tevékenysége a pénzügyi kultúra fejlesztése, edukáció
nonprofit, pénzügyi intézményekhez kötődő szereplők	szövetségek (bankszövetség, biztosítók szövetsége stb.), alapítványok stb.
nonprofit, pénzügyi intézményekhez nem kötődő szereplők	oktatási intézmények, (hazai és nemzetközi) szakmai szövetségek, civil szervezetek, civil szövetségek, kutatóintézetek, szak-szervezetek, művelődési házak stb.
edukációval foglalkozó személyek	pedagógusok, trénerok, oktatók
pénzügyi kultúra fejlesztésének célcsoportjai	egyének, háztartások, lakossági csoportok (ismeretek, attitűd, sérülékenység, szociodemográfiai ismérvek stb. alapján kialakított csoportok, pl. tanulók, idősek, munkanélküliek, alacsony jövedelműek), vállalkozók

3. A PÉNZÜGYI KULTÚRA FEJLESZTÉSÉT CÉLZÓ NEMZETI STRATÉGIÁK

A nemzeti stratégia a nemzeti szinten koordinált pénzügyi képzés hosszú távú (jellemzően 5 éves időtartamra szóló) terve (angolul: national strategy for financial education). A kapcsolódó operatív tervvel együtt meghatározza a pénzügyi edukáció (magyar terminológiában pénzügyi kultúra fejlesztése) célját, hatókörét, célcsoportjait az azonosított hiányosságoknak és szükségleteknek megfelelően; kijelöli a vezető, koordináló szervezetet, illetve bevonja az érintetteket; kitűzi a programcélokat és határidőket; meghatározza a finanszírozás módját; valamint útmutatást nyújt a nemzeti stratégiát megvalósító egyedi programok számára. A nemzeti stratégiák megvalósítása jellemzően állami, nonprofit és forprofit szervezetek együttműködésében valósul meg, legtöbbször egy kormányzati szervezet irányításával, koordinálásával.

A stratégiák figyelembe veszik az eltérő lakossági szükségleteket, a pénzügyi szempontból sérülékeny társadalmi csoportokat, az adott ország pénzügyi intézményrendszerének fejlettségét és a szabályozási környezetet. Ezért a megvalósítás módszerei és csatornái rendkívül változatosak. A pénzügyi kultúra fejlesztése leginkább a személyes kapcsolatfelvételen alapul, legyen az iskolai oktatás, ingyenes telefonos vagy személyes tanácsadás, családok felkeresése, illetve munkahelyi vagy egyéb képzés. Emellett a vezető intézmények természetesen információtárakat, kereshető adatbankokat tesznek nyilvánosan elérhetővé, alkalmazásokat fejlesztenek, videótartalmakat töltenek fel, használják a közösségi médiát stb., a célcsoportok optimális elérési csatornáinak megfelelően (lásd 1. ábra).



1. ábra • A pénzügyikultúra-fejlesztés eszközei

3.1. A pénzügyi kultúra fejlesztésének infrastruktúrái

Az OECD nemzetközi összehasonlításban¹⁰ vizsgálta, mely országok, milyen célok mentén, milyen szereplőkkel, milyen forrásból valósítják meg a pénzügyi kultúra fejlesztését célzó nemzeti stratégiákat.¹¹ A felmérés időpontjában már mintegy 59, különböző gazdasági fejlettségi szinten álló ország kezdte meg, illetve alakította ki nemzeti stratégiáját.

A nemzeti stratégia tervezését, kidolgozását a legtöbb országban valamely közintézmény (így pl. pénzügyminisztérium, jegybank, fogyasztóvédelmi/szabályozó hatóság, illetve egy ebből a célból újonnan létrehozott állami szervezet) végzi, gyakran annak koordinálását, implementálását és monitorozását is. A koordináló szerep itt különösen hangsúlyos, hiszen az implementációban tízes, esetleg százas nagyságrendben vesznek részt állami és nem

¹⁰ OECD: *National Strategies for Financial Education*, OECD/INFE Policy Handbook, 2015. Forrás: www.oecd.org/daf/fin/financial-education/National-Strategies-Financial-Education-Policy-Handbook.pdf

¹¹ Az OECD International Network for Financial Education (INFE) hálózata több mint egy évtizede támogatja a pénzügyi kultúra fejlesztését és a nemzetközi kooperációt világszerte. Nemzetközi összehasonlító felmérései, a tapasztalatok bemutatása, valamint számos dokumentum megtalálható honlapjukon (Forrás: www.oecd.org/daf/fin/financial-education).

állami szereplők egyaránt. Tanácsadó, felügyeleti funkciót sok esetben intézményközi, kormányzati szintű bizottságok látnak el.

- Ausztráliában például, ahol a pénzügyi kultúra fejlesztése már több mint egy évtizedes múltra tekint vissza, a nemzeti stratégiát koordináló, vezető intézmény a pénzügyi piacokat és szervezeteket szabályozó és felügyelő szervezet.¹² A stratégiai tanácsadó és felügyeleti szerepet az ausztrál kormányon belül létrehozott testület¹³ látja el, tagjait a pénzügyminiszter és a kincstár vezetője nevezi ki.
- Az Egyesült Királyságban egy ebből a célból, a kormány által létrehozott szervezet¹⁴ látja el a lakosság pénzügyi tudatosságának fejlesztési feladatait, elsősorban széles hozzáférésű, ingyenes tanácsadó tevékenysége révén.
- A központi bank vezető szerepet játszik a pénzügyi kultúra fejlesztésében pl. Spanyolországban, Japánban, Portugáliában.
- A pénzügyminisztérium pl. Hollandiában, Oroszországban és Mexikóban irányítja, illetve koordinálja a nemzeti stratégiákban meghatározott fejlesztési tevékenységet.

A magánszektor és egyéb érdekeltek (pl. szakmai és civil szervezetek) széles körű bevonása is egyre inkább jellemző, különösen az implementáció szakaszában, kihasználva a gazdasági szereplők széles körű elérését az egyes társadalmi csoportokhoz/egyénekhez, hasznosítva a pénzügyi szervezettek ismereteit, a civil szféra tapasztalatait pl. a rászorult csoportokról. A forprofit szervezeteket – jellemzően például az e területen aktív hitelintézeteket, biztosítókat, pénzügyi vállalkozásokat – természetesen saját profit- és marketingcéljaik is vezérik, amikor a nemzeti stratégia tervezésében, megvalósításában szerepet vállalnak, ami érdekellentétet szül a résztvevők között. Ezt az ellentétet az egyes országok eltérő módon próbálják kezelni, gyakran pénzügyi szövetségek bevonása révén (így az egyedi pénzügyi érdekek nem érvényesülnek), etikai/magatartási kódexek, kritériumrendszerek kiadásával és betartatásával. Emellett amennyiben saját pénzügyi képzést kívánnak indítani, annak kötelező akkreditációját közintézmény végzi. Japánban például a pénzügyi képzéseket nyújtó gazdasági szereplőkre és magára a képzésre vonatkozóan is szigorú követelményeknek kell érvényesülniük. A képzés anyagának a pénzügyi fejlesztésért felelős állami szervezet által meghatározott minimumtartalomra kell épülnie, nem lehet pénzügyi intézmény adott termékét promotálni, nevét, logóját a tananyagokon feltüntetni.

A pénzügyi kultúra fejlesztésének finanszírozása többnyire vegyes formában, tehát költségvetési forrásokból és a forprofit szektor hozzájárulásaiból történik. A pénzügyi intézmények gyakran jogszabályi kötelezettség alapján vagy illetéket fizetnek, vagy a képzésekhez forrást nyújtanak. A finanszírozási igény viszonylag alacsony, összehasonlítva egyéb kormányzati programokkal, vagy a pénzügyi intézmények hasonló típusú tevékenységeivel.

¹² ASIC (Australian Securities and Investments Commission)

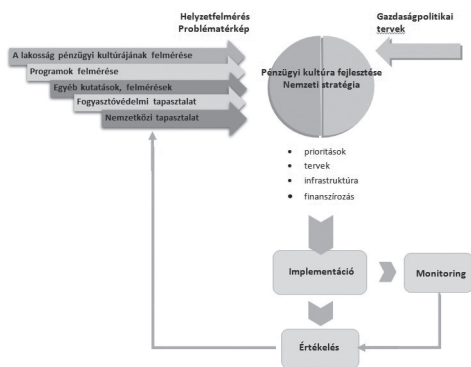
¹³ Australian Government Financial Literacy Board

¹⁴ Money Advice Service

3.2. Milyen célterületekre, célcsoportokra fókuszálnak a nemzeti stratégiák és operatív programjaik?

A stratégiák kialakítását megelőzően a legtöbb ország esetében megtörtént a „kiinduló állapot” több szempontú feltérképezése, a helyzetelemzés. A kormányok tipikusan három információforrásra alapozva határozták meg a stratégiák prioritásait: jellemzően országos szintű felmérésekre, fogyasztóvédelmi hatóságok adataira, valamint más országok tapasztalataira támaszkodtak.¹⁵

A 2. ábra azt mutatja, hogy ezek az inputok hogyan használhatók fel a nemzeti stratégia tervezési fázisaiban, valamint vázlatosan bemutatja a stratégiaalkotás és implementálás további lépéseit.



2. ábra • A nemzeti stratégia kialakítása (Forrás: saját szerkesztés)

A felmérések, kutatások képet adtak a népesség, illetve annak egyes szegmensei (alcsoporthajai) körében a pénzügyi-gazdasági tudásszintről, attitűdről, a pénzügyi fogyasztási szokásokról, a sérülékenységről, ehhez kapcsolódóan a szükséges fejlesztési igényekről. Szintén nagyon hasznosnak bizonyult, ha a már létező kezdeményezések (pl. képzések, versenyek, egyéb programok stb.) feltérképezése és értékelése is megtörténik. Ezek a felmérések egyfelől rámutatnak a fennálló programok gyengeségeire, másrészt lehetővé teszik a jó gyakorlatok megismerését. Hollandiában például az előkészítési fázisban számos információátart hoztak létre (pl. „lertár” a szabályozó eszközökről, termékekről, szolgáltatásokról, pénzügyi kultúrát fejlesztő kezdeményezésekről, az ezekben részt vevő szervezetekről, az iskolarendszerű képzésekről), a témakörökben kutatásokat, felméréseket végeztek. Ezek többek között azt mutatták, hogy a (nem marketingcélú) programok tartalma gyakran nem a célcsoportok igényeinek megfelelő volt, és a potenciálisan veszélyeztetett csoportokat nem érték el, illetve eredményesség visszamérése nem történt meg.

¹⁵ GRIFONI–MESSY: *i. m.*, 18.

A nemzeti stratégiát kialakító országokban a nemzeti sajátosságoknak megfelelően, a kutatások tapasztalatainak ismeretében jelölik ki azokat a fókusztemákat, amelyekre egy adott időszakban a képzés irányul. Mivel az egyéni pénzügyi döntéshozatalt számos tényező befolyásolhatja (pl. gazdasági-szabályozási környezet, hozzáférés pénzügyi szolgáltatásokhoz, élettapasztalat, attitűd, motiváció, ismeretek, készségek), a pénzügyi kultúra fejlesztésének célterületei is többnyire ezek fejlesztéséhez, alakításához kapcsolódnak. A leggyakrabban említett témakörök a nyugdíj-előtakarékosság, megtakarítások, hitelek, háztartások adóssága, valamint szintén jellemző a családok életciklusához igazodó képzési igények meghatározása (pl. otthoneremtés, családalapítás, iskoláztatás költségei).

A nemzeti stratégiák általában a teljes lakosságot célozzák meg, azonban egyes társadalmi csoportok képzésére jellemzően nagyobb hangsúlyt fektetnek. A csoportokba sorolás egyre inkább a pénzügyi attitűd és sérülékenység alapján történik, mely utóbbi gyakran – de nem minden esetben – korrelációt mutat egyes szociodemográfiai ismérvekkel (pl. nem, életkor, élethelyzet). A sérülékenység szerinti fókuszálás a képzéseket is hatásosabbá teheti, hiszen pl. a jelzáloggal kapcsolatos hiányos ismeret nem okoz problémát (és nem igényel képzést sem) abban az esetben, ha saját tulajdonú házban, adósságok nélkül élünk nyugdíjasként.

A leggyakrabban említett fő célcsoport a fiatal korosztály, emellett bizonyos rászorult csoportok képzése is prioritás. A rászorultak meghatározása országonként eltérő, ide tarthatnak (gyakorisági sorrendben) pl. a nők, alacsony jövedelműek, idősek, munkanélküliek, kisvállalkozók, migránsok vagy egyéb, pénzügyi szempontból kirekesztett, kiszolgáltatott csoportok.

3.3. Mennyire eredményesek a nemzeti stratégiákon belül megvalósított programok?

A kiinduló állapot ismeretében természetesen időről időre mérni kell a pénzügyi kultúra fejlesztésének eredményességét is, mérni kell az előrehaladást. Az OECD 2013-as adatai alapján a stratégiák nyomon követése az országok 80%-ában, az értékelések jelenleg még csak az érintett országok mintegy ötödében történtek meg. Ez utóbbi alacsony aránynak főképpen azt az okot jelölték meg, hogy a nemzeti stratégiák bevezetése óta még nem zárult le az első értékelhető szakasz. Ugyanakkor itt megjegyzendő, hogy a frissen induló programok első értékeléseit indokolt korábban és gyakrabban elvégezni annak érdekében, hogy az eredmények ismeretében a szükséges beavatkozások időben megtörténjenek.

Az előrehaladás méréséhez az egyes országok a stratégiában kitűzött célok megvalósítását értékelik (mind kvantitatív, mind kvalitatív módszerekkel), sok esetben longitudinális felméréseket végeznek. Nemzetközi példákat tekintve, Japánban például már több mint 60 éve végeznek felmérést a háztartások pénzügyi helyzetére vonatkozóan. Spanyolországban és Olaszországban a háztartások pénzügyeire vonatkozó longitudinális felmérést a nemzeti bank folytatja le évek óta. Brazíliában speciális méréseket, ún. fókusz-csoportos felméréseket végeztek a legnagyobb problémát jelentő háztartási eladósodottság elemzéséhez. A nemzeti stratégiákban olyan megvalósítható, mérhető célokat javasolt

kialakítani, amelyek viszonyítási pontot jelenthetnek a stratégiák eredményességének értékelésekor. Erre jó példa az ausztrál gyakorlat, ahol a megfogalmazott öt stratégiai prioritáshoz operatív célok, ezekhez pedig mérhető teljesítménykritériumok kötődnek. Természetesen a beszámolóban is ezen kritériumok teljesítését mutatják be.¹⁶ Nemzetközi felméréseket elsősorban az OECD végez, 2010-ben 14 ország bevonásával mérte első alkalommal a lakosság pénzügyi kultúráját,¹⁷ dedikáltan helyzetfelmérés céljából (2015-ben megismételték a felmérést, az eredmények kiértékelése még folyik). A pénzügyi kultúrát három aspektusból vizsgálta: pénzügyi ismeretek, pénzügyi szokások (vagyis a lakosság tipikus tevékenységei a pénzügyek területén), pénzügyi attitűd. A diákok pénzügyi kultúrájának megismerését nemzetközi összehasonlításban az OECD PISA-felmérés¹⁸ teszi lehetővé 2012-től.

Mit mutatnak tehát az értékelések? Összefoglalóan kijelenthető, hogy bár a pénzügyi kultúra fejlesztésének eredményei tipikusan hosszú távon jelentkeznek, számos tekintetben rövid távon is érzékelhető változás. Miller a kollégáival 188 olyan tanulmányt elemez, amelyek a pénzügyi kultúra fejlesztését célzó programok eredményességét mérték.¹⁹ Az elemzés alapján kimondható, hogy a pénzügyi képzések a személyes pénzügyi menedzsment bizonyos területeit, mint pl. a takarékoskodást, valamint a háztartási költségvetés nyomon követését egyértelműen pozitívan befolyásolták.

Az USA-ban az eredményességre vonatkozó kutatási tapasztalatok vegyes képet mutatnak. Mivel az eredményesség mérése több szempontból is mérhető (pl. ismeret, készség, attitűd, motiváció, alkalmazás), a programok egy bizonyos szempontból akkor is lehetnek eredményesek, ha egy másik szempontból eredménytelenek. Ugyanakkor általános tapasztalat, hogy a programokon részt vevőknél legalább egy szempontból javulás mutatkozik. Amromin felhívja a figyelmet ugyanakkor, hogy ez az eredmény annak is betudható esetleg, hogy a résztvevők önkéntesen, befogadó hozzáállással mennek el a képzésre.²⁰ A tapasztalat alapján a hosszabb programok eredményesebbek, valamint az alacsonyabb képzettségű, pénzügyi kultúrájú és jövedelmű csoportokban nagyobb eredményesség mérhető.

¹⁶ Australian Securities and Investments Commission (ASIC): *National Financial Literacy Strategy Annual Highlights Report 2014–15*, 2015. Forrás: www.financialliteracy.gov.au/media/559023/nfls-annual-highlights-report-2014-15.pdf

¹⁷ ATKINSON, Adele – MESSY, Flore-Anne: *Measuring Financial Literacy: Results of the OECD / International Network on Financial Education (INFE), Pilot Study*, OECD Publishing, *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 15., 2012. Forrás: dx.doi.org/10.1787/5k9cfs90fr4-en

¹⁸ Programme for International Student Assessment

¹⁹ MILLER, Margaret – REICHELSTEIN, Julia – SALAS, Christian – ZIA, Bilal: *Can You Help Someone Become Financially Capable? A Meta-Analysis of the Literature*, The World Bank, *Policy Research Working Paper*, 2014. Forrás: openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16833/WPS6745.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²⁰ AMROMIN, Gene – BEN-DAVID, Itzhak – AGARWAL, Sumit – CHOMSISENGPHET, Souphala – EVANOFF, Douglas D.: *Financial Literacy and The Effectiveness of Financial Education and Counseling: A Review of the Literature*, The Federal Reserve Bank of Richmond, Working Paper Series WP 07-03, 2009.

Olaszországban a nemzeti bank nyújt képzéseket iskolai tanárok számára, akik tudásukat továbbadják a gyerekeknek a tanórákon. A kezdetektől fogva tesztekkel mérik az oktatás eredményességét, gyakran később is megismételve a tesztet. Az értékelések szerint az oktatás rövid és hosszú távon is szignifikánsan emeli a pénzügyi ismeretek szintjét, valamint jelentősen csökkenti a nemek pénzügyi tudásszintje közötti különbséget.²¹

Hollandiában az összes program eredményességét mérik, több szinten és változatos módszerekkel (pl. kérdőíveken alapuló, reprezentatív mintás, országos felmérések, interjúk, irányítási hatékonyság mérése stb.). A tapasztalatok azt mutatják, hogy az erős irányítással megvalósuló, az érdekeltek széles körét bevonó kooperáció rendkívül eredményes. A széles bevonás révén a téma a médiában is napirendre került, az információs portálokat a lakosság aktívan használja (évi 1,2 millió fő). A mérések szerint a programok akkor a legeredményesebbek, ha egyaránt fejlesztik a pénzügyi ismereteket, a készségeket, valamint a pénzügyi szokásokat, vagyis az ismeretek gyakorlati alkalmazását.

A nemzeti stratégiák megvalósítását, eredményességét, hatásait egyes országokban a nemzeti számvevőszékek is vizsgálták. Az amerikai számvevőszék (GAO, Government Audit Office) 2012-es ellenőrzési jelentésének fontos megállapítása, hogy a szövetségi programok részben egymást átfedő célok és feladatok mentén működnek. Továbbá bár a mintegy 20 legjelentősebb szövetségi program mindegyikénél végeztek saját értékeléseket, azok módszertana rendkívül eltérő volt, ezért a GAO a módszertanok egységesítésére hívta fel a figyelmet.²²

4. ÁSZ-FELMÉRÉS A PÉNZÜGYIKULTÚRA-FEJLESZTÉS KÉPZÉSI PROGRAMJAIRÓL

Magyarországon, az iskolarendszeren kívüli pénzügyi kultúra fejlesztését megcélzó programok felméréséről az Állami Számvevőszék publikált kutatási jelentést.²³ A kérdőíveken alapuló felmérés egyik dedikált célja volt, hogy támogatást nyújtson a pénzügyi kultúra fejlesztésére vonatkozó leendő nemzeti stratégia kidolgozásához és infrastruktúra kialakításához azáltal, hogy feltárja a már fennálló képzési rendszerek, programok jellemzőit, hiányosságait, a képzések – korábbi felmérések alapján kimutatott – alacsony eredményességének okait, valamint segítsen meghatározni a szükségleteket.

²¹ ROMAGNOLI, Angela – TRIFILIDIS, Maurizio: *Does financial education at school work? Evidence from Italy*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), Banca d'Italia, 2013. Forrás: www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2013-0155/QEF_155.pdf

²² U. S. GOVERNMENT AUDIT OFFICE: *Financial Literacy; Overview of Federal Activities, Programs, and Challenges*, 2014. Forrás: www.gao.gov/assets/670/662833.pdf

²³ NÉMETH Erzsébet – JAKOVÁC Katalin – MÉSZÁROS Aranka – KOLLÁR Péter – VÁRPALOTAI Viktor: *Pénzügyi kultúra fejlesztési programok felmérése*, Kutatási jelentés, Állami Számvevőszék, 2016. Forrás: www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/penzugyi_kult_fejl_programok.pdf?download=true

Az eredmények azt mutatják, hogy bár a pénzügyi kultúra képzések szervezői széles palettán helyezkednek el (gazdálkodási formájuk, a képzéseiken részt vevők létszáma, programjaik finanszírozási módja, célcsoportja alapján jelentősen különböznek egymástól), a képzéseken részt vevők túlnyomó többségét négy nagy szervezet éri el. Ezen szervezetek programjainak jellemzői ezért erősen meghatározzák a hazai képzéseket. A nagy eléréssel rendelkező képzők leginkább a közoktatásban tanuló diákságot célozzák meg, a képzésekhez jelentős mennyiségű közpénzt (uniós forrást, illetve hazai költségvetési forrásokat) használnak fel. A programok résztvevői között is a népességen belüli arányukhoz képest nagymértékben felülreprezentáltak a köz- és felsőoktatásban tanulók, és ezen belül is kiemelten a középiskolás korosztály, aminek oka lehet a költséghatékonyság javítása. A felnőttek jelentősen alulreprezentáltak a népességen belüli arányukhoz képest, a számukra szóló képzéseket inkább kisebb szervezetek, magánszemélyek nyújtják, és résztvevői befizetések finanszírozzák.

A nagy eléréssel rendelkező szervezetek képzéseinél a háztartási/egyéni költségvetés és tervezés, a pénzügyi önismeret és a megtakarítások témakörök hangsúlyosak. A pénzügyintézetek esetében a pénzügyi önismeret, a költségvetés és tervezés, illetve az eladósodás témakörök a leghangsúlyosabbak. A felmérés azt mutatja, hogy a képzések – ideértve különösen a pénzügyintézetek által szerveztetteket is – célkitűzései között nem kiemelten hangsúlyos a konkrét pénzügyi termék(ek)/befektetési lehetőségek bemutatása, népszerűsítése. A nonprofit szervezeteknél a pénzügyi önismeret és a költségvetés szerepel a legnagyobb súllyal, körükben még a fogyasztóvédelmi ismeretek relatív nagy súlya emelhető ki. Az egyéb vállalkozásoknál hangsúlyosak még a befektetések és a megtakarítások, valamint a banki szolgáltatások témakörök is. A képzési tematika, a tananyagok a képzések több mint kétharmadánál nem érhetők el nyilvánosan.

A felmérésben részt vevő szervezetek által indított képzések csaknem fele igen rövid. A nagy eléréssel rendelkező szervezetek és a pénzügyintézetek egy-egy képzésük kivételével csupán 1-2, illetve 3-4 órás foglalkozásokat tartanak. Hosszabb időtartamú képzéseket jellemzően a nonprofit szervezetek, illetve ennél is nagyobb arányban az egyéb vállalkozások tartanak.

A képzési programok eredményességét a képzések nagy többségében nem mérik, a képzés nyomán elért fejlődés mérését mindössze a programok 8%-a esetében végzik el.

5. KONKLÚZIÓ

Minden általunk vizsgált országban számos pozitív hatásról tesznek említést a pénzügyi kultúra fejlesztését célzó nemzeti stratégiák kapcsán. A legfontosabb mégis az a tény, hogy a programok széles körű kooperációban valósulnak meg, és a társadalom jelentős részét közvetlenül is elérik. A tapasztalatok alapján a sikerhez nélkülözhetetlen, hogy a változás iránti igény a legmagasabb döntési szinteken fogalmazódjon meg, valamint hogy a nemzeti stratégia kialakítása kutatásokra, felmérésekre alapozva, körültekintő előkészítést, tervezést követően történjen meg. Mivel a pénzügyi kultúra fejlesztése a társadalom minden

tagját érinti, elengedhetetlen az érdekeltek széles körű bevonása, a szegmens szereplőinek együttműködése, illetve a nagy nyilvánosság biztosítása. Ugyanakkor különös figyelemmel kell lenni arra, hogy marketingcélok ne érvényesülhessenek a programokban. Fontos továbbá, hogy az elért eredményeket folyamatosan mérjék, azokról tájékoztatást kapjon a közvélemény, illetve az eredményeket visszacsatolják a tervezési folyamatokba.

Annak ellenére, hogy Magyarországon a lakosságot mennyire felkészületlenül érte a pénzügyi válság, illetve hogy a kutatások a lakosság pénzügyi kultúrájáról nem festenek kedvező képet, pénzügyikultúra-fejlesztést megcélzó nemzeti stratégiát sokáig nem alakítottak ki. Egyedi kezdeményezések léteztek (és léteznek) mind állami, mint privát szektorbeli szervezetek révén, azonban ezek messze nem fedték le a rászorult társadalmi csoportok egészét, valamint a programokat legtöbbször nem alapozták meg felmérések, kutatási tapasztalatok. Szükséges volt ezért hazánkban is elindítani a pénzügyi kultúra átfogó fejlesztését, egy nemzeti stratégia kialakítását. A stratégiára vonatkozó előterjesztés 2017-ben elkészült, a mai napig annak társadalmi és tárcaközi egyeztetése történt meg, és várhatóan hamarosan a kormány elé kerül. A *Pénzügyi tudatosság fejlesztésének stratégiája* című dokumentum előkészítéséhez több tucat ország, illetve az OECD széles körű tapasztalatai, valamint az ÁSZ felmérése, és egyéb hazai kutatások nyújtottak segítséget. Az egyének pénzügyi kultúrájának fejlesztésével párhuzamosan ugyanakkor szükséges a piaci szereplőkre vonatkozó szabályozás újragondolása is annak érdekében, hogy a pénzügyi termékek és szolgáltatások igénybevételével vállalt kockázat átlátható és az arról szóló tájékoztatás könnyen megérthető legyen.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. AMROMIN, Gene – BEN-DAVID, Itzhak – AGARWAL, Sumit – CHOMSISENGPHET, Souphala – EVANOFF, Douglas D.: *Financial Literacy and The Effectiveness of Financial Education and Counseling: A Review of the Literature*, The Federal Reserve Bank of Richmond, Working Paper Series WP 07-03, 2009.
2. Australian Securities and Investments Commission (ASIC): *National Financial Literacy Strategy Annual Highlights Report 2014–15*, 2015. Forrás: www.financialliteracy.gov.au/media/559023/nfls-annual-highlights-report-2014-15.pdf
3. ATKINSON, Adele – MESSY, Flore-Anne: *Measuring Financial Literacy: Results of the OECD / International Network on Financial Education (INFE), Pilot Study*, OECD Publishing, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 15., 2012. Forrás: dx.doi.org/10.1787/5k9cfs90fr4-en
4. BÁRCZI Judit – ZÉMAN Zoltán: A pénzügyi kultúra és annak anomáliái, *Polgári Szemle*, 2015/1–3. Forrás: www.polgariszemle.hu/?view=v_article&ID=659
5. GRIFONI, Andrea – MESSY, Flore-Anne: Current Status of National Strategies for Financial Education; A comparative analysis and relevant practices, OECD Publishing, *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 16., 2012. Forrás: dx.doi.org/10.1787/5k9bcwct7xmn-en
6. KLAPPER, Leora – LUSARDI, Annamaria – PANOS, Georgios A.: *Financial Literacy and the Financial Crisis*, Netspar Discussion Papers, DP 03/2012-007, 2012.
7. MILLER, Margaret – REICHELSTEIN, Julia – SALAS, Christian – ZIA, Bilal: *Can You Help Someone Become Financially Capable? A Meta-Analysis of the Literature*, The World Bank, Policy Research Working Paper, 2014. Forrás: openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16833/WPS6745.pdf?sequence=1&isAllowed=y
8. NÉMETH Erzsébet – JAKOVÁC Katalin – MÉSZÁROS Aranka – KOLLÁR Péter – VÁRPA-LOTAI Viktor: *Pénzügyi kultúra fejlesztési programok felmérése*, Kutatási jelentés, Állami Számvevőszék, 2016. Forrás: www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/penzugyi_kult_fejl_programok.pdf?download=true
9. OECD: *Advancing National Strategies for Financial Education*, a Joint Publication by Russia's G20 Presidency and the OECD, 2013, 16–17. Forrás: www.oecd.org/finance/financial-education/G20_OECD_NSFinancialEducation.pdf
10. OECD: *National Strategies for Financial Education*, OECD/INFE Policy Handbook, 2015. Forrás: www.oecd.org/daf/fin/financial-education/National-Strategies-Financial-Education-Policy-Handbook.pdf
11. Pénziránytű Alapítvány, GFK: *A Pénziránytű Alapítvány által lebonyolított pénzügyi kultúra kutatás fő eredményeinek bemutatása*, 2015. Forrás: penziranytu.hu/magyar-lakossag-penzugyi-kulturaja (A letöltés időpontja: 2016. jún. 22.)
12. ROMAGNOLI, Angela – TRIFILIDIS, Maurizio: *Does financial education at school work? Evidence from Italy*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), Banca d'Italia, 2013. Forrás: www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2013-0155/QEF_155.pdf

13. U. S. Government Audit Office: *Financial Literacy; Overview of Federal Activities, Programs, and Challenges*, 2014. Forrás: www.gao.gov/assets/670/662833.pdf
14. WIDDOWSON, Doug – HAILWOOD, Kim: *Financial literacy and its role in promoting a sound financial system*, Reserve Bank of New Zealand, Bulletin, Vol. 70., No. 2., 2007, 37–47. Forrás: www.rbnz.govt.nz/-/media/ReserveBank/Files/Publications/Bulletins/2007/2007jun70-2.pdf

Jakovác Katalin (jakovac.katalin@asz.hu): 1998-ban végzett a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem gazdaságpolitika szakirányán. A Magyar Nemzeti Bankban szabályozáspolitikai kérdésekkel foglalkozott, majd pénzügyi auditorként dolgozott. 2011 és 2013 között a Nemzetgazdasági Minisztérium tanácsosa, 2013-tól az Állami Számvevőszék számvevője. Részt vett számvevőszéki elemzések elkészítésében, valamint az ÁSZ pénzügyi kultúra kezdeményezésekről szóló kutatásában. Munkájának elismeréseként Gajzágó Salamon-díjban részesült 2016-ban.

Prof. Dr. Németh Erzsébet (nemeth.erszebet@asz.hu): szociálpszichológus, igazgató – Állami Számvevőszék, habilitált egyetemi tanár – Metropolitan Egyetem. A Nemzeti Közszerkeleti Egyetem mentor-oktatója, az Állam- és Közigazgatási Kollégium tagja, a doktori iskola témavezetője. A Pénzügy Szemle/Public Finance Quarterly felelős szerkesztője, a pénzügyi kultúra kutatás vezetője, a közpénzek hasznosulásának, mérésének és társadalmi szintű kommunikációjának szakértője. Munkájának elismeréseként a Magyar Érdemrend Lovagkeresztje (2013) kitüntetésben, illetve Gajzágó Salamon-díjban (2012) részesült. Magyar és angol nyelvű publikációi megtekinthetők az mtmt.hu adatbázisában.

Mélypataki Gábor

A KÖZSZOLGÁLATI MUNKAJOG KERETEI AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAINAK TÜKRÉBEN

The Framework of the Civil Service Law in Light of the Decisions of the Constitutional Court

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

A tanulmány célja, hogy a közszolgálati jogot az alkotmányosság oldaláról mutassa be. Ennek oka a közszolgálati dogmatika újraértelmezése, melyet az elmúlt években hatályba lépett új közszolgálati törvények fémjeleznek. Az új jogszabályok tendenciózusan próbálják a közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó joganyagot a magánjogtól, azon belül is a munkajogtól elválasztani. Az új relációk új szabályokat igényelnek. Az új szabályok miatt több régi kérdés ismét előkerül. A tanulmányban ezeket a kérdéseket vizsgálom, a korábbi Alkotmány és a mostani Alaptörvény szemszögéből. A vizsgálat lefolytatásához az Alkotmánybíróság esetjogát használom fel.

KULCSSZAVAK:

Alaptörvény, hivatalviselés joga, közszolgálati jog, munkajog, munkához való jog

The goal of this paper is to present public service law from the perspective of constitutionalism. The reason is that we need to reinterpret the dogmatic of public service law on account of the new Acts that entered into force in the last years. The new Acts tried to separate public service law from private law, within that, from labour law. These new relations need new rules. Because of these new rules, several questions arise. In this paper I would like to research these questions from the perspective of the former and the new Constitution. To do this research, I will analyse the case law of the Court of Constitutional.

KEYWORDS:

constitutions, the right of office, public service law, labour law, right of work

1. PROBLÉMAFELVETÉS

A közszolgálati jog helye a magyar jogrendszeren belül mindig is kérdéseket vetett fel. A viták általában a munkajoghoz való tartozás és a közjoghoz való tartozás ellentétében gyökereztek, és gyökereznek ma is. Ez a kettősség jelen van nemcsak a dogmatikai vizsgálódások, hanem az egyes jogintézményeket érintő kérdések megválaszolásakor is.

A közszolgálati jog és a munkajog egymás melletti párhuzamossága,¹ olykor összefonódása tagadhatatlan már csak a leszabályozott élethelyzetek hasonlósága okán is. Ebből kifolyólag ugyanazon élethelyzetekre ugyanazok a jogintézmények jelenthetik a megoldást a munkáltató és a „munkát vállaló” relációjában. A helyzet azonban nem ennyire tiszta, hiszen figyelembe kell vennünk a két jogi szabályozás közötti alapvető különbségeket is. A legjelentősebb különbségtétel a munkáltató személyével kapcsolatos kvalifikáltságban rejlik. A munkajogi szabályozás kapcsán munkáltató lehet az a személy, aki jogképes, és munkaviszony keretében munkavállalókat foglalkoztat. Ebben az esetben egy tág megfogalmazásról beszélünk, mely a természetes személyektől a jogi személyeken át az államig szinte mindenkit magában foglal. A közszolgálati viszonyokban azonban a munkáltató személye kvalifikált, az állam vagy az önkormányzat formájában jelenik meg. Ez a fajta kvalifikáltság feltételezi a közszolgálati jognak a munkajogtól eltérő karakterét, hiszen állami szolgálatról beszélünk. Ennek megfelelően a munkajog rugalmassága kevésbé, sőt sok esetben egyáltalában nem alkalmazható ezekben a jogviszonyokban. Ennek következtében a hasonló vagy ugyanolyan munkajogi relációk a közszolgálat területén eltérő megoldásokat valósíthatnak meg. Az eltérő megoldások egyik értelmezése a szigorúbb szabályozás bevezetésében valósul meg sok esetben, míg az esetek egy másik részében a munkavállalói garanciákat gyengítő vagy alig figyelembe vevő megoldások formájában. Az eltérő szabályozások egy részénél érthető és logikusak az eltérő megoldások, amelyek az állami szolgálatvállalásból az állam megtestesítőjeként közreműködő közszolgákkal szemben megvalósulnak. A munkajogtól eltérő szabályozások egy másik részében felmerül kérdésként, hogy ténylegesen ekkora-e a különbség munkavállaló és a közszolgálati alkalmazottak között? A munkavállalói jogok gyengítése vagy figyelmen kívül hagyása arányban van-e az állami szolgálatból eredő követelményekkel? Az említett jogok gyengítése és figyelmen kívül hagyása mennyire igazolható a közszolgálati jog speciális vonásával az alkotmányossági kereteken belül?

Az utolsó kérdésből adódóan mennyire kell azonos módon alkalmazni az alkotmányossági elveket a munkavállalók és a közszolgálatok vonatkozásában? A köz szolgálatából eredő követelmények okán ténylegesen alacsonyabbnak tekinthetjük-e a közszolgálati alkalmazottak esetében a korábbi Alkotmány és a jelenlegi Alaptörvény védelmi szintjét?

Annyi bizonyos, hogy a közszolgálati alkalmazottak helyzete a munkáltató kvalifikáltsága alapján a munkavállalókhöz képest kötöttebb és akár kiszolgáltatottabb is, hiszen ugyanaz a személy határozza meg a jogszabályi kereteket, mely alkalmazni fogja a saját

¹ Szerk. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jog*, NKE Szolgáltató Kft., 2015, 24–29.

munkavállalói tekintetében. Nemcsak jogi, de politikai megfontolások is szerepet játszhatnak a közszolgálati jogviszonyok szabályainak kialakításakor. Felmerülhet kérdésként, hogy vajon politikai indokoknak megfelelő szabályok beemelése mennyire szolgálja a köz érdekét, mennyire a közszolgák érdekét, és mennyire a munkáltató érdekét?

A fent említett kérdésekből kiindulva szeretném megvizsgálni, hogy az Alkotmánybíróság közszolgálatra vonatkozó döntéseiben megtalálhatjuk-e a válaszokat. Az egyes döntések összesítésével milyen értelmezési keretek határozhatók meg? Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a közszolgálati joggal általánosságban, vagy egy-egy jogintézményével, legutóbb éppen az 1/2016 (I. 29.) AB határozatában, ami a jogviszony-megszüntetés szabályai és a visszamenőleges hatály kapcsolatát elemzi.

Összegezve: jelen írásomban a közszolgálati jognak az Alkotmánybíróság általi értelmezését szeretném megvizsgálni, különös tekintettel az általános jogrendszerbeli helyének meghatározására és a munkajogi garanciák érvényesülésének elemzésére.

2. A KÖZSZOLGÁLAT ÉS AZ ALKOTMÁNYOSSÁG KAPCSOLATA

A közszolgálati jog a jelen jogi diskurzusában egy kiemelt területként kezelhető, ahol számtalan változás megy végbe. De nem csak a változások okán időszerű a tisztviselők helyzetének vizsgálata, hanem az egyre erősödő közjogi hatás miatt is.

Azokban az országokban, ahol erősebb a közjogi szemlélet a közszolgálattal kapcsolatosan, jelentősebb mértékű alkotmányos szabályt is találunk. Ez a megoldás tipikusan jellemző Németországra, ahol külön kiemelt státusszal rendelkező személyi állományról beszélünk. A státusz kiemelésének fenntartását maga az alkotmány is megerősíti és az alapvető szabályokat is megfogalmazza. Ezzel szemben a common law országokban sokszor egységes alkotmány sincs, ami természetesen nem jelenti azt, hogy az alkotmányos szabályok hiányoznának. Ezekben az országokban elsősorban a nyitott, a magánjoghoz közelebb álló megoldások valósultak meg, és csak igen szűk kiemelt hivatalnoki rétegről beszélünk.

A hazai megvalósítás egy kettős jellemű rendszer kialakítása volt a rendszerváltást követően, mely anomáliának ma is hatása van. A félig-meddig közjogi alapú duális közszolgálati rendszer kialakítása jelentős mértékű magánjogi hatással valósulhatott meg. Egyes indoklások szerint a közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszony összemérhetetlensége okán.² Az akkori Alkotmány szabályai közül pedig a hivatalviselésre és a munkavállalásra vonatkozó szabályok jelentették az alapot.

Ez a helyzet látszik megváltozni napjainkra, a munkajogi kapcsolódás leépítésével³ egyidejűleg. A közszolgálat privilegizálása nem járt együtt az Alaptörvényben jelentkező új szabályok tömeges megjelenésével. Ennek egyik oka valószínűleg az, hogy az elmúlt időszakban dinamikus változott a törvényi kerete. A Kttv. hatálybalépését megelőzően

² 422/B/1993. AB határozat

³ Kttv. általános indoklás

az Alaptörvény 17. cikk 5. bekezdését iktatták be, mely kiemeli, hogy a kormánytisztviselők jogállásáról törvényi szintű jogszabálynak kell rendelkeznie. A jogalkotó a jogszabály típusának meghatározásakor némileg csökkentette az önállóságát, és látszólagosan egy garanciát épített be. A Kttv. létrehozása is ezen alkotmányos szabály alapján történt meg. Ez egy sajátos direkt kapcsolódási pont.

Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (továbbiakban Áttv.) már nem a korábban említett hivatkozásra utal vissza. Ennek egyik érthető magyarázata, hogy az idézett szakaszokban a kormánytisztviselői pozíció van nevesítve. Az említett törvényjavaslat kapcsán nem a személyi állománynak az Alaptörvénnyel való kapcsolata a meghatározó. Az Áttv. indoklása az ügyfél alkotmányos jogain keresztül a közszolgáltatásokhoz való hozzáférése, és annak gyorsításán keresztül fogja meg a kérdést. Az államtisztviselői jogviszony életre hívásának egyik indokaként az ügyfelek alkotmányos jogainak a biztosítása szolgált, és a másik eleme az életpályamodell kialakításának az igénye.

A fentiekben túl azonban szükséges azokat az alkotmányos rendelkezéseket is megemlíteni, amelyeket nem a státusszal, hanem magával a munkavégzéssel, a foglalkozás szabad megválasztásával összefüggésben szokás vizsgálni. A közszolgálati jogviszony a felkapott státusz mögött a munkavégzésre irányuló jogviszonyok egy formájaként definiálható. A munkavégzésre irányuló jogviszonyok közül itt érvényesül legjobban az önállótlan (függő) munkavégzés. A gazdasági munkajogi szabályokhoz képest sokkal nagyobb mértékű kötöttségekkel találkozhatunk, annak függvényében, hogy a közszolgálat melyik szelétéről is beszélünk. Ebből a kötöttségből és alá-fölé rendeltségből kiindulva szükséges az alapjogok vizsgálatát megkezdeni. Az Alkotmánybíróság egyes jogsértésre adott válasza segíthetnek kijelölni a közszolgálati jog tényleges helyét a jogrendszerben. A további vizsgálatokat nem általánosságban fogom lefolytatni, hanem az Alkotmánybíróság ebben a tárgyban 1990 óta hozott határozatait megpróbálom csoportosítani és párhuzamba állítani a munkavállalókra vonatkozó magánjogi szabályokkal.

3. A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY KARAKTERÉNEK MEGHATÁROZÁSA

A közszolgálati jogviszony karaktere kettős természetű. *„Egyrészt mivel munkavégzésre irányuló jogviszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervezetben történik, és a tisztviselők közhivatalalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítének elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok.”*⁴ Ebben mutatkozik meg talán legjobban a munkajog vegyes jellege, amelyet többen is úgy emelnek ki, hogy a munkajog egy vegyes

⁴ 1/2016 (I. 29.) AB határozat [44]

szakjog. Egyesek szerint a vegyes szakjog kifejezés nem megfelelő⁵ jellemzése a helyzetnek, mivel ez egy meghaladott vagy éppen pontatlan terminológia. Véleményem szerint jelen meghatározás egészen jól alkalmazható, hiszen a munkajog két része között (gazdasági és közszolgálati) mozgó határokról beszélünk, a két terület között folyamatos kölcsönhatás van. A közszolgálati megoldások egyre több elemet emelnek át a munkajogi megoldásokból és a HR eszköztárából a rendszer nyíltabbá tétele okán.⁶ A helyzet azonban fordítva is igaz, a munkajog is (igaz, jelenünkben sokkal kisebb mértékben) emel át elemeket a saját szabályozásába.

Az 1990-es évek elején megfogalmazódott egy alapállás az Alkotmánybíróság részéről, mely érzékelt a közszolgálati jogviszonyok valamilyen mértékű legalább elméleti elkülönítésének igényét. Ezt fogalmazta meg egy korai döntésében: „A közszolgálati jogviszony egyik oldalán elhelyezkedő állami vagy önkormányzati szerv közhatalmat gyakorol és közpénzeiből gazdálkodik, aminek eredménye a szükségképpen kötöttebb jogviszonyban történő munkavégzés.”⁷

A kötöttebb viszonyrendszer azonban nem jelenti azt, hogy ne lehetne munkajogi kategóriaként kezelni a közszolgálatot. Ennek a megközelítésnek az alapja, hogy az egyik oldalon mindig egy magánszemély áll mint munkavállaló, a másik oldalon pedig a közigazgatási szerv található mint munkáltató.⁸ Ez a megközelítés fedi le véleményem szerint a közszolgálati jogviszony alapállását. A meglévő közjogi keretek díszletként funkcionálnak a közszolgálati jogviszony mint speciális munkaviszony mögött. A közjogi kereteknek kiegészítő és kiegészítő jellege kell hogy legyen, amely hatással van a közszolgálati jogviszony karakterére, de nem szükséges, hogy teljes mértékben befolyásolja és átalakítsa. A már említett kettősség véleményem szerint eredményez egyfajta atipikusságot. A közszolgálati jog jelen szabályozási állapotában egy atipikus munkavégzési formának tekinthető. Elterjedtsége okán a legtipikusabb atipikus munkaviszonyként értékelhetjük. Az atipikus vonásokat a munkáltató oldalán jelentkező személyi kvalifikáltság és az ebből adódó kapcsolatrendszer adja. A kapcsolatrendszer egy speciális munkaviszonyt eredményez, mely véleményem szerint nem ellenpólusa a munkaviszonynak, hanem egy változata. A hatályos szabályozás alapján egy skála vázolható fel, mely a magánfelek közötti munkaviszonyoktól az állam magánmunkáltatói szerepkörén át jut el a közszolgálati jogviszonyokig. A két végpont között egy fokozatosság írható le.

A fent idézett kiindulópont már módosított formában érvényesül a közelmúlt határozataiban, amelyekben az elemzések kiindulási pontja a zárt és a nyílt közszolgálat közötti különbségtétel. Az Alkotmánybíróság kiindulópontja ezáltal a korábbi, viszonylag semlegesebb álláspontból egy közjogiasabbra változott. Ennek az eltolódásnak az egyik indoka lehet, hogy a megváltozott jogszabályi környezet maga determinálja ezt az alapfeltevést.

⁵ Kiss György – Berke Gyula – Bankó Zoltán – Kovács Erika – Kajtár Edit: *A Munka Törvénykönyve hatása a gazdaság versenyképességére*, Pécs, 2010, 45.

⁶ Lásd: RAB Henriett: A közszolgálati bíráskodás HR szempontú vizsgálata, *Közjogi Szemle*, 2016/1.

⁷ 565/B/1995. AB határozat

⁸ 833/B/2003. AB határozat

„A zárt közszolgálati rendszer alapvető jellemzője, hogy a közszolgálati jogviszony tartalmát, a jogviszony alanyainak jogait és kötelezettségeit nem a felek megállapodása, hanem jogszabály, törvény határozza meg. A jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre, amelyben kinevezi a köztisztviselőt, megbízva meghatározott feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. A köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést vagy sem.”⁹ A gondolatmenetből következően a köztisztviselők az állam feladatait látják el közhatalmi jogosítványok birtokában, amiért cserébe többletkövetelmények fogalmazhatók meg velük szemben.

A szabályozás meghatározásában természetesen elismerendő az állam azon szabadsága, hogy maga határozza meg a személyi állomány bizonyos paramétereit és jogi környezetét. Az említett személyek az államot testesítik meg. A korábban már idézett 1/2016. alkotmánybírói határozat szerint a szabályozási szabadság a jogalkotót csakis az Alaptörvény keretei között illeti meg.

A jogalkotó a fent jelzett szabadságával élve a dolgozat lezárásának az időpontjában hatályba léptette az Áttv. rendelkezéseit. Ezzel valószínűleg abba az irányba kíván elmozdulni, ami a közszolgálati jogot mint önálló jogágot kívánja meghatározni.¹⁰ Az önálló jogágiság kérdése jelentős problémákba ütközik, mivel a jogi környezet nem képezi le teljesen a politikai akaratot, másrészt dogmatikai kérdések is felvetődnek.

A dogmatikai kérdések alapja a munka és a közszolgálati jogviszonyok hasonlóságából, illetve a hasonló szabályozási módból adódik. Hogyan valósítható meg – ha egyáltalán megvalósítható – a munkajognak és a civil közszolgálatnak az egymástól való függetlenítése. Ez annak fényében is fontos kérdés, hogy a jogalkotó a közszolgálat egészét vagy egy részét kívánja leválasztani a munkajogról. A kérdés magától értetődő, ha megnézzük, hogy a közszolgálat mennyiféle szolgálattípus között tesz különbséget. A jelenlegi civil közszolgálat négy különböző szolgálattípust különböztet meg.¹¹ Hogy mennyire alkalmazható az egyes szolgálattípusok elhatárolása, kérdéses. Az elmélet és a gyakorlat is többször nekirugaszkodott az egységesítésnek, amelyeknek érdemi eredménye nem lett. A fennálló kettősséget a rendszerváltás szabályozása hozta magával. A megosztott jogviszonyok kialakulása a már korábban is idézett összemérhetetlenséggel is indokolható volt. „A köztisztviselői minőség míg egyrészt összemérhetővé teszi a köztisztviselőként végzett különböző foglalkozási ágakba tartozó munkatevékenységeket, másrészt el is választja az ugyanolyan foglalkozás körébe tartozó munkatevékenységeket aszerint, hogy a munkavégzés a közszolgálatban, a közalkalmazásban vagy egyéb munkaviszony keretében történik.

⁹ 8/2011. (II. 18.) AB határozat

¹⁰ A kérdéskört bővebben elemzi KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről*, 2014. Forrás: magyaryprogram.kormany.hu/download/d/0b/a0000/15_JOG_OnalloJogagisag_AROP2217.pdf (A letöltés időpontja: 2016. szept. 26.)

¹¹ A négy különböző szolgálattípus lényegében két fő típuson alapszik, a közalkalmazotti és a köztisztviselői jogviszonyon. A köztisztviselői jogviszony egy-egy sajátos formája az államtisztviselői és a kormánytisztviselői jogviszony.

*A szabályozás lényegéből következik, hogy ugyanolyan foglalkozás folytatása köztisztviselőként, vagy közalkalmazottként nem ugyanolyan minőséget eredményez, a két tevékenység eltérő minőségük folytán nem összemérhető.*¹² Lényegében ez az a momentum is, ami miatt az eddigi egységesítési kísérletek nem sikerültek. A köztisztviselői jogviszony egy foglalkozás, az elvégzett ügykörökre és munkakörökre tekintet nélkül, a közalkalmazotti státusz egy gyűjtőfogalom, mely több szakmát ölel egybe.

Ennél talán egyszerűbben kezelhető a jogszabályok szövege közötti jogi ellentmondás, mely aktuálisan összefügg a legújabb államtisztviselői jogviszony bevezetésével. Az ellentmondás a T/10723. számú törvényjavaslattal függ össze, mely az állami tisztviselőkről szóló törvény hatálybaléptetését fogja elvégezni. Az említett törvényjavaslat több helyen módosítani fogja az Ft. szabályait is, köztük azt a szabályt, mely a munkaviszony fogalmát határozza meg. Az új szabályozásban az Ft. 58 § (5) a) pontja szerint a munkaviszony fogalmába beletartozik a közszolgálati jogviszony, állami szolgálati jogviszony, kormányzati szolgálati jogviszony, közalkalmazotti jogviszony. Ha a jogalkotó következetesen végigvezette volna a politikai nézeteinek megfelelő megoldást, akkor a felsorolt viszonyokat külön kategóriába kellett volna tennie.

Természetesen a külön kategóriában történő meghatározás sem változtatott volna azon a dogmatikai megoldáson, mely szerint a jogviszonyok tárgya szerinti vizsgálat az Ft. jelenlegi fogalomhasználatát igazolja.

4. AZ ÁLLAMI SZABÁLYOZÁS SZABADSÁGA ÉS AZ EGYÉNI JOGOK KOLLÍZIÓJA

Az állam szabályozási szabadsága nem vitatható, de felmerül a kérdés, hogy meddig és milyen mértékben határozhat meg feltételeket. Mennyivel lehet szigorúbb, másabb egy közszolgálati jogviszony megítélése, mint egy munkajogi jogviszonyé? A kérdés azért is jelentős, mert a közszolgálat esetében nem beszélhetünk egységes jogi terepről, és felmerül, hogy beszélhetünk-e egységes alapjogi nézőpontról?

A vizsgálat kiindulópontja ennek feltárásához a munkához való jog érvényesülése. E jog közszolgálatban való érvényesülésének kérdése legmarkánsabban az indoklás nélkülséggel kapcsolatos döntésekben merült fel. Az indoklás nélküli jogviszony-megszüntetéssel szemben benyújtott indítványok jelentős része kiemelte, hogy ezzel a jogszabályváltozással a jogalkotó jelentősen korlátozta ezt az alapjogot.

Az Alkotmánybíróság a témakörrel összefüggésben megfogalmazott legjelentősebb döntésében ismételtelen kiemeli, hogy a munkához való jog érvényesülése nem csak a magán munkaviszonyokra korlátozódik. A munkához való jog alapjogként érvényesül, mely a szabadságjogokhoz hasonlatos. A munkához való jog alanyi jogként és intézményvédelmi oldalról is megközelíthető. A munkához való jog egy elsődleges konvertálható szociális

¹² 422/B/1993. AB határozat

jog, mely ennek teljesítésébe kényszeríti bele magát az államot, így megalapozva az alanyi jog mivoltát.¹³ A munka az egyén létének, emberi autonómiájának anyagi forrása. Joggal kerül a munkavállaló olyan helyzetbe, melyben a megfelelő garanciák érvényesülését várja. Ezeknek a garanciáknak fontos szerepet kell betölteniük, hiszen a munkaviszonyok aszimmetrikus jogviszonyok, melyben a munkavállaló a kiszolgáltatottabb fél. Éppen ezért egy olyan jelentős mértékben negatív változás, mint amilyen az indoklás nélküli jogviszony-megszüntetés, a védelmet nyújtó törvényi szabályozás megszűnését jelenti. Ehhez kapcsolódóan felmerült a közhivatal viseléséhez való jog érvényesülése is, mely véleményem szerint a munkához való jognak a közszolgáltatásban történő teljes fokú érvényesüléséhez szükséges. Ennek a kérdése már egy korábbi döntés kapcsán is vizsgálat tárgyát képezte. Jellemzően ebben a korábbi esetben is a jogviszonyok megszüntetésével kapcsolatos szabály volt terítéken.¹⁴

Az alapvető különbség az, hogy itt a lehetséges okok egy részét egészítették ki, de az alapvető garanciák megmaradtak. Az arányosság mércéje, hogy az adott döntés nyomán megszűnő jogviszonyokat követően az érintetteknek van-e lehetőségük visszatérni az adott foglalkoztatási szektorba. Amíg a 2003-as határozat az alábbiakat határozta meg: „*A felmentés az adott közigazgatási szervvel létrejött jogviszonyt szünteti meg, amely nem zárja el a felmentett köztisztviselőt, hogy akár azonnal vagy valamikor a későbbiekben egy másik közigazgatási szervvel közszolgálati jogviszonyt létesítsen. Csak egy esetben kerül ki a közszolgálat egészéből a köztisztviselő, akkor, ha fegyelmi büntetésként hivatalvesztéssel sújtják*”.¹⁵ Ebben az esetben megvalósulni látszott az arányosság, mivel lazított az elbocsáthatatlanság szabályain. Az indoklásnélküliséggel összefüggő rendelkezés azonban nem az arányos mértéken belül lazított a szabályokon, hanem ténylegesen eltörölte az összes olyan garanciális elemet, mely minimálisan megilleti az összes munkavállalót.

Az Alkotmánybíróság szerencsére következetes abban a tekintetben, hogy hangsúlyozni ugyan hangsúlyozza, hogy a közszolgálat közfinanszírozási és az államot megtestesítő volta miatt nagyobb tűréshatárral kell hogy rendelkezzen, de nem jelöl ki tág a határokat. Az alapjogok korlátozottságának arányait sokkal inkább a gazdasági munkaviszonyok relációihoz méri. A feldolgozott határozatokból implicit módon kirajzolódik az a mozgástér, amelyen belül a közszolgálati alkalmazottakra vonatkozó szabályok korlátozó jellegét megítéli. Az alapjogokat mindig univerzálisan értelmezi, felülemelkedve a téma politikai színezetén, még akkor is, ha az utóbbi időben a közjogi álláspontból kellett kiindulni. Ezzel párhuzamosan azonban mindig kiemelik, hogy a közszolgálati jog munkajogi kategóriaként értelmezhető.

Ennek rövid szemléltetéséhez a munkához való jog mellett szükséges a jogorvoslatához való jog kérdéskörét is megvizsgálni. Jelen elemzés természetesen még csak azokat a döntéseket tudja figyelembe venni, amelyek az eljárásjogi törvények változása előtt keletkeztek. Legmarkánsabban a már többször idézett 1/2016. AB határozatban jelentkezik aktuálisan

¹³ Kiss György: *Az alapjogok kollíziója a munkajogban*, Justis Tanácsadó Bt., Pécs, 2010, 123–124.

¹⁴ 833/B/2003. AB határozat

¹⁵ *Uo.*

a kérdés, hogy egy visszamenőleges hatályú jogalkotással milyen mértékben befolyásolható a jogorvoslati jog gyakorlása a munkáltató jogszerűtlen jogviszony-megszüntetésének jogkövetkezményei kérdéskörében. Azon túl, hogy a visszamenőleges hatályú jogalkalmazás véleményem szerint egy nem megengedhető jogszabályalkotási technika, képes azon szerzett jogok védelmének veszélyeztetésére, amelyek jogos várományként az adott jogviszonnal összefüggésben jelentkeztek a jogorvoslati eljárás során. Önmagában olyan fokú jogsértésről beszéltünk, mely alkotmányellenességéhez nem férhetett kétség. Nem tesz különbséget szolgálati típusok között.

5. ÖSSZEGZÉS

Ha a fenti három röviden vázolt alapjogot összegyűrjük egy egésszé, akkor a már korábban említett tendencia erősíthető meg, hogy önmagában a zárt közszolgálat egy kiindulópont, de mindeközben munkajogi kategóriaként is kezelendő jogviszonyokról beszélünk, és az egyéni jogok kollízióját közel azonosan értékeli a munkajogban és a közszolgálati jogban is a taláros testület. Sosem az a kérdés, hogy a munkavégzéshez kapcsolódó alapjogok érvényesülnek-e, hanem az, hogy mi az a tűrészhatár, amit a közszolgálatnak illik elviselni a munkavállalóhoz képest. Természetesen egy-egy alkalmi döntés megtöri a felrajzolt ívet, de általánosságban az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata viszonylag konzekvensnek tekinthető a közszolgálattal kapcsolatosan.

Jelen tanulmányomban nem a döntések mélyreható vizsgálatát terveztem végigvinni, hanem az általános tendenciák és megközelítések felvázolását tűztem ki célul. Az általános ív felrajzolásánál két jelentős dolog látszik biztosnak: az egyik a közszolgálati jogviszonyok kettőssége és az alapjogok univerzalitása, mely főszabály szerint nem különbözteti meg a munkajog magánjogi és közjogi szegmensét. Általános, a munkavégzéshez kapcsolódó élethelyzeteket ismer, amelyek akár egy hivatalnok, akár egy munkavállaló életében is előfordulhatnak. Az egyetlen különbségtétel az egyes jogviszonyok személyi kvalifikációjából eredő kapcsolati tényező és a felek közötti tűrészhatárok kijelölése. Ezek alapján a határozatokból jól kiolvasható, hogy a közszolgálat munkajogi keretei az alapjogok fényében közel azonosak, mint a munkavállalók esetében. Ez a tétel az általános elemzésre és tendenciákra igaz, az egyes jogintézmények elemzése már kimutatnána jelentősebb eltéréseket, de talán még ezek is kezelhetők. Hogy ezek milyen irányban változnak, sokban múlik azon, hogy mennyire alakul át a megújított anyagi jogi és eljárásjogi szabályok értékelése a megerősödött közjogi áramlatban.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Szerk. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jog*, NKE Szolgáltató Kft., 2015.
2. Kiss György: *Az alapjogok kollíziója a munkajogban*, Justis Tanácsadó Bt., Pécs, 2010.
3. Kiss György – BERKE Gyula – BANKÓ Zoltán – KOVÁCS Erika – KAJTÁR Edit: *A Munka Törvénykönyve hatása a gazdaság versenyképességére*, Pécs, 2010.
4. KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről*, 2014. Forrás: magaryprogram.kormany.hu/download/d/0b/a0000/15_JOG_OnalloJogagisag_AROP2217.pdf
5. RAB Henriett: *A közszolgálati bíráskodás HR szempontú vizsgálata*, *Közjogi Szemle*, 2016/1.

Felhasznált jogszabályok

1. Alaptörvény
2. 1991. évi IV. tv.
3. 2011. évi CXCV. tv.
4. 2016. évi LII. tv.

Felhasznált alkotmánybírósági döntések

1. 422/B/1993 AB határozat
2. 833/B/2003 AB határozat
3. 1/2016 (I. 29.) AB határozat
4. 565/B/1995 AB határozat
5. 8/2011 (II. 18.) AB határozat

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

Budai Balázs Benjámín

LEAN, SIX SIGMA ÉS A THEORY OF CONSTRAINTS A KÖZIGAZGATÁS MINŐSÉGI (ÉRTÉKALAPÚ) ÚJRASZERVEZÉSÉBEN

The Role of Lean, Six Sigma and a Theory of Constraints in the Qualitative (Value-Based) Re-Organizing of Public Administration

Budai Balázs Benjámín, intézetvezető, habilitált egyetemi docens, budai.balazs@uni-nke.hu

Van három olyan (egymással egyre inkább összefüggő) szervezési módszertan, mely – alkalmazott technikáin keresztül – hatásos választ adhat a közigazgatás újjáalakításakor felmerülő kérdésekre. Ezek olyan fejlesztő megoldások, melyek közös jellemzője, hogy másodlagos hatásuk a minőség javulása. (Ezért is hívják gyakran minőségfejlesztési módszereknek). Elsődleges hatásuk különböző, hiszen míg a Lean az értékteremtő folyamatokra fókuszál, addig a Six Sigma a veszteségek csökkentésére, a Theory of Constraints pedig a gyenge láncszemek felszámolására. Alkalmazásukat a szervezet folyamatainak javulása, adminisztrációja és döntéstámogatása hatékonyabbá válása, rugalmas alkalmazkodási képességének fejlődése, gyorsabb és pontosabb szolgáltatások nyújtása alacsonyabb költségeken, így javuló versenyképesség kíséri.

A következőkben bemutatjuk, hogy mit jelent, és miért fontos az értékteremtés. Melyek az érintett módszertanok céljai? Kik a kulcsszereplők? Majd a Lean két eszközére fókuszálva megmutatjuk, miért pont a közigazgatásra gondolhatunk a Kaizen és a VSM módszereinek számbavételekor. A teljesebb kép kedvéért kitérünk a módszerek gyengeségeire és közigazgatási specifikumaira is.

KULCSSZAVAK:

Lean – Six Sigma – Theory of Constraints – érték – értékteremtés – Kaizen – VSM – sikerkritériumok és buktatók

There are three (progressively associated) organizational methodologies, which can give effective answers to questions related to the administration of remodelling. The secondary effects of these solutions are quality improvement. (This is why they are often called quality

improvement methods.) But their primary effects are different: while the Lean focuses on value-creating processes, Six Sigma concentrates to reduce losses, the Theory of Constraints would eliminate the weakest links. These methodologies may improve organizational processes: administration and decision support could be more efficient, the flexible adaptability of the organization could develop, faster and more accurate services can be provided with lower costs, and competitiveness might improve.

In the following we would like to introduce, what value-creation means, and why it is important. What are the goals of the involved methodologies? Who are the stakeholders? Why the Kaizen and the VSM could help Public Administration to improve their processes?

For the more complete picture, we finally touch upon the weaknesses and the PA-specifics of the discussed methods as well.

KEYWORDS:

Lean – Six Sigma – Theory of Constraints – Values – Value-creation – Kaizen – VSM – Success Criteria and Pitfalls

A következőkben bemutatott módszerek (és technikák) olyan fejlesztő megoldások, melyek közös jellemzője, hogy másodlagos hatásuk a minőség javulása. Ezért is hívják gyakran minőségfejlesztési módszereknek. Elsődleges hatásuk különböző, hiszen míg a Lean az értékteremtő folyamatokra fókuszál, addig a Six Sigma a veszteségek csökkentésére, a Theory of Constraints pedig a gyenge láncszemek felszámolására.

A Six Sigma az üzleti világ mára egyik legnépszerűbbé vált minőségfejlesztési megközelítése. Sikerének titka a szerteágazó, precíz, testre szabható fejlesztési eszköztár, amelynek kimenete nem csupán a jobb minőség elérése, hanem a költségek csökkentése, a profitorientáltság is. Ezzel kombinálták a Leant, mely a veszteségek csökkentésére, az értékteremtő folyamatok fejlesztésére fókuszál, továbbá az ügyféligények alapján optimalizálja a szolgáltatás, illetve termelés folyamatát. A módszertan ötvözi az ismert és alkalmazott minőségfejlesztési módszertanokat¹ (5S, Kaizen, Kanban, TQM, TPM stb.). A Six Sigma és a Lean nem ad új eszközöket,² csupán koncepciót az eszközök csoportosítására és alkalmazására. Végül ezt egészíti ki a Theory of Constraints (Korlátozások elmélete, ToC), mely a rendszereket láncokból építi fel, és a láncok erősségében a leggyengébb láncszem fejlesztését tartja kívánatosnak ahhoz, hogy azok erőssége (minőségének fejlesztése) javuljon.

Ebből a nyerő trojkából a közigazgatás is profitálhat, hiszen szervezeti folyamatai javulnak, adminisztrációja és döntéstámogatása hatékonyabbá válik, rugalmas

¹ A szervezetek egyike-másika néha nem is tudatosan, de már alkalmaz Lean eszközöket. Ezért is szükséges, hogy egy Leant bevezetni kívánó szervezetten először Lean-diagnózist végezzenek, hiszen lehetséges, hogy már van alap, amire építeni lehet.

² A Six Sigma számos ponton mutat kapcsolódást a TQM-mel, és az ISO szabványvilággal (pl. vevőközpontúság, vezetői felelősség, munkatársak teljes körű bevonása. Kiemelkedő előnye, hogy az oktatásra (mely újszerűségét annak köszönheti, hogy ötvözi más minőségirányítási rendszerek számos résztechnikáját, például Pareto-elemzés, brainstorming, a problémamegoldás hét lépése) helyezi a hangsúlyt.

alkalmazkodási képessége fejlődik, gyorsabb és pontosabb szolgáltatásokat nyújt alacsonyabb költségeken, így versenyképessége is javul. Végül – nem elhanyagolhatóan – a munkabiztonság szintje és a környezetvédelemmel kapcsolatos elkötelezettség is látványosan növekszik a szervezetben.

1. MIT JELENT, ÉS MIÉRT FONTOS AZ ÉRTÉKTEREMTÉS?

Értékteremtő folyamatnak tekintünk minden olyan tevékenységet (erőforrás-beszerzést, kezelést, felhasználást), melynek célja, hogy a fogyasztó/ügyfél számára értéket állítsunk elő. A közszolgáltatásokban az egyéni érték-előállításán túl a közösségi értékek létrehozása is cél.

Az érték tartalma a fogyasztó számára több összetevőt rejt magában, jelenti a termék vagy szolgáltatás:

- szélesen értelmezett *minőségét, színvonalát* (kapcsolódó szolgáltatások színvonalát), *használati értékét*, azaz azokat az értékeket, amelyek igénykielégítésre alkalmassá teszik;
- *térbeli* elérhetőségét, legyen ez akár fizikai, akár virtuális térben megvalósuló;
- *időbeli* elérhetőségét, azaz azt, hogy az igény jelentkezését követően minél hamarabb elérhető legyen;
- *egyéb* értékeit, pl. azt, hogy – amennyiben a termék/szolgáltatás jellege megengedi, úgy az ügyfélnek *rendelkezési joga* legyen felette, de ide soroljuk az *imázsértéket* is.

Ezek fényében elmondhatjuk, hogy akkor teremtünk értéket, ha a fenti jellemzők javítására törekedve használunk fel erőforrásokat. Az értékteremtést közvetlenül vagy közvetetten javító módszertanok tehát erre irányulnak.

2. A SIX SIGMA, A THEORY OF CONSTRAINTS (TOC) ÉS A LEAN, ELSŐ PILLANTÁSRA

Már a 16. században, a velencei Arzenál hajóinak építéskor megfigyelték a folyamatos áramlás (JIT – Just in Time, mindent éppen időben, egy helyen és azonos időben, készletezés nélkül) rendszerét, de a történelem során később is több módszert felfedezhetünk, azonban a mai Six Sigma minőségügyi rendszer közvetlen őst 1987-ben³ indította útjára a Motorola. Ezzel a minőségirányításon belül a szolgáltatás minőségének számszerűsítésére helyezte a hangsúlyt. A Six Sigma olyan statisztikai szemléletű vállalatirányítási módszer és minőségjavító program, mely öt nagyobb lépésben (meghatározás, mérés, elemzés, fejlesztés, ellenőrzés) javítja és fejleszti a vállalati folyamatokat. A folyamat annál jobb,

³ Az ISO 9000-es szabványcsalád megjelenésével azonos évben.

minél kisebb a selejtes szolgáltatások és termékek száma, azaz a szigma⁴ értéke. (10 millió termékből/szolgáltatásból maximum 34 lehet a hibás termékek száma.) Minél nagyobb a szigma értéke, annál hibamentesebb a folyamat. A terméknek/szolgáltatásnak legalább 99,99966%-ban hibamentesnek kell lennie. A célértéket rendszeres ellenőrzéssel, folyamatos képzéssel biztosítják.

A rendszer célja az ügyfélre eső költségek és veszteségek csökkentése, pénzben mérhető eredmények elérése (és természetesen az ügyfél elégedettségének elnyerése). Járulékos eredménye a szervezeti képességek javulása (pl. minőségi ismeretek bővülése, a csoportkohézió erősödése), az ügyfélközpontúság erősödése, tényeken alapuló (racionális) döntéshozatal, a folyamatok folyamatos fejlesztése (versenyképes működés).⁵

A ToC, vagy más néven korlátok vagy szűk keresztmetszetek elméletének alaptétele, hogy egy teljesítési lánc teljesítményét a leggyengébb (leglassabb, leghibásabb) láncszem teherbírása határozza meg, hiszen ez fékezi a folyamatot. A fejlesztésnek – épp ezért – is mindig a leggyengébb láncszemre kell fókuszálni. A ToC öt lépésből áll:

1. Szűk keresztmetszetek/korlátok *azonosítása*: Az azonosítás leggyakoribb indikátora a feldolgozásra váró (torlódó) munka mennyisége a következő lépés előtt.
2. Szűk keresztmetszetek/korlátok *kiaknázása*: Az azonosítást követően – beruházás nélkül – kell kísérletet tenni a folyamat fejlesztésére, a legnagyobb kapacitás elérése érdekében.
3. Más folyamatok *alárendelése* a szűk keresztmetszeteknek/korlátoknak: Az előző szinten elért sebességhez kell igazítani a lánc többi folyamatát is. Tekintettel arra, hogy a leggyengébb láncszem a leglassabb is, így a teljes rendszer haszna érdekében néhány folyamat termelékenységét csökkenteni kell.
4. A szűk keresztmetszetek/korlátok *kiemelése*: Ha az első három lépés nem hozza meg a rendszer teljesítményének elvárt javulását, úgy itt már gyökeres változtatásokat lehet végrehajtani a leggyengébb láncszemen, akár nagyobb beruházással is. Ez már lehet fejlesztés, átszervezés, beruházás stb.
5. A ciklus *ismétlése*: A leggyengébb láncszem eltüntetése után új láncszem válik a leggyengébbé, így a folyamat – erre a láncszemre építve – ismétlődő.

A ToC rendkívül egyszerű, így nem szükséges komolyabb ismeret, szakértői kompetencia hozzá. Néhány vezető képes végrehajtani, a munkatársak minimális bevonásával. (Ez utóbbit sokan hátrányának tartják.) A folyamatlépések teljesítményének összehangolása (folyamatos egymáshoz javítása) elsősorban a minőséget emeli, másodsorban a rendszer gyorsaságát, kibocsátását, áteresztő képességét, hibamentességét javítja.⁶

⁴ A szigma a matematikai statisztikában a szórás jele.

⁵ BOLYA Árpád: *Six sigma projektmenedzsment kézikönyv*, magánkiadás, 2011.

⁶ DETTMER, William H.: *Goldratt's Theory of Constraints: A Systems Approach to Continuous Improvement*, ASQ Quality Press, Milwaukee, 1997.

A Lean két alapelvre épül:

- Egyrészt az *emberek tiszteletére*, hiszen ők adják a szervezet legfőbb értékét, így tiszteletben kell tartani igényeiket, elvárásaikat, de még inkább ötleteiket, javaslataikat, gondolataikat. Az embereket mint legfontosabb erőforrásokat ezért fejleszteni kell.
- A *veszteségek eltávolítása* a második princípium, azaz az értéket nem teremtő lépések eltávolítása a folyamatokból. Az értéket mindig az ügyfél nézőpontjából határozzák meg, így értéknek minősül mindaz, amiért az ügyfél fizetni hajlandó, illetve ami a termék/szolgáltatás tulajdonságát az ügyfél számára kedvező módon változtatja meg. Ami nem ezeket a szempontokat szolgálja, nem értékteremtő.

A Lean módszertan – függetlenül a termék/szolgáltatás jellegétől – öt elv szerint épül fel:

1. Meg kell határozni, hogy mi a *hozzáadott érték (value)* a vevő számára. A folyamatok meghatározása tehát mindig az ügyfélnél kezdődik, igényeit kell mérőszámokká konvertálni, hiszen ezek alapján válik mérhetővé a folyamatos fejlődés.
2. Ki kell alakítani a vevő számára *értéket előállító folyamatot (value stream)*. A folyamat fejlesztése előtt a célokat egy ún. jövőállapot térképben (future state map) foglalják össze. A tevékenység eredménye az értékáramtérkép (value stream map).
3. Az értéket előállító folyamatot úgy kell üzemeltetni, hogy a szükséges erőforrások (pl. anyagok, információk) szabadon, akadályok (és veszteségek) nélkül *áramolhassanak (flow)*.
4. A kialakított folyamatok során csak azt, akkor és olyan mennyiségben kell előállítani, amire, amikor és amennyit (és olyan minőségben) az ügyfél igényel (*pull*).
5. A kialakított folyamatokat rendszeresen felülvizsgálni, fejleszteni, *tökéletesíteni* kell (*Kaizen*) annak érdekében, hogy a minőséget minél kisebb ráfordítással tudjuk előállítani. Ezt a résztvevők ötleteiből fakadó szabványosítással lehet elérni.⁷

3. KULCSSZEREPLŐK

A Lean folyamatok három forrásból (hangból) indukálhatók:

- *a piac hangja* (VOB – voice of the business)
- *a vevő hangja* (VOC – voice of the customer)
- *a munkavállalók hangja* (VOE – voice of the employee)

A csúcvezető (szponzor vagy Six Sigma Champion) a hangok alapján a legképzettebb minőségügyi vezetőkkel (lásd fekete övesek) állapítja meg a beavatkozás lehetséges területeit, módszerét, illetve alapít rá projektet.

⁷ WOMACK, James P. – JONES, Daniel T.: *Lean szemlélet*, HVG könyvek, Budapest, 2009.

A kiválasztott folyamatok közül vagy azok élveznek prioritást, amelyek viszonylag nagy erőforrást vesznek igénybe, de ritkán fordulnak elő (pl. rovincsolás), vagy azok, amelyek bár kevés erőforrást terhelnek, mégis igen gyakoriak (pl. dokumentumkezelés).

A megtakarítások három alapvető típusát különböztetjük meg:

1. A leginkább preferált (vagy „hard”) megtakarítások, amelyekkel a költség csökkenthető, vagy az árbevétel növelhető (pl. folyamatlépés fejlesztése).
2. A lekötött tőkét csökkentő megtakarítás (pl. a folyamatban – csőben – lévő elemek számának csökkentése).
3. A „soft” megtakarítások a szolgáltatás sikerének kockázatát jelentik (pl. harmadik személyektől, szakértőktől való függőség kezelése).

A projekt végrehajtását, így a módszertan alkalmazását elsősorban műszaki és pénzügyi szakértőkre bízják, akik tapasztaltságuktól és tudásuktól függően – a dzsúdó fokozatai szerint – idővel sárga öves, zöld öves, fekete öves és mester kategóriás (fekete öveseket oktató) hatszigmás tanácsadókká, vezetőkké válnak. A fekete öves (black belt) tanácsadók teljes munkaidejükben viszik a projekteket, és kiképzik a zöld öves (green belt) tanácsadókat. A zöld öves tanácsadók többnyire részmunkaidőben foglalkoznak a folyamatok fejlesztésével, míg a sárga övesek (yellow belt) csupán a fejlesztendő folyamatokkal, alapfogalmakkal és célokkal vannak tisztában, munkaidejük kisebb hányadában foglalkoznak minőségfejlesztéssel.

A Six Sigma módszertan során átadott és begyakorolt tudás lehetővé teszi, hogy a különböző tudásszintű résztvevők olyan fejlesztési csoportot alkossanak, amelyek a szervezet teljesítményét hosszú távon és folyamatosan javítják, tökéletesítik.

4. A KÖZIGAZGATÁSI PROBLÉMÁKRA JAVASOLT KÉT LEANESZKÖZ: KAIZEN ÉS VSM

A Lean és Six Sigma eszközrendszere – elemeiben – nem ismeretlen. Bár irodalmanként eltér, hogy mely eszközöket soroljuk be a Lean/Six Sigma alá, a leggyakrabban említett és a közigazgatási alkalmazhatóság szempontjából legfontosabbak (Kaizen, Heijunka, Pokajoke, Kipling és Ohno-módszer, VSM, ECRS, Jokoten, Hanszei, PDCA, xQ;) közül most a Kaizen és a VSM módszerét mutatjuk be.⁸

⁸ A további módszerekről lásd bővebben: BUDAI B.: *A közigazgatás újragondolása*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2016 (kiadás alatt).

4.1. Kaizen

A Kaizen a Lean menedzsment bevezetésének eszköze: lényege a folyamatokban lévő veszteségek – érintettek általi – feltárása és csökkentése, folyamatos fejlesztése, amely által a szervezeti működés egyre magasabb szintre emelkedik, magával húzva a termékek és szolgáltatások színvonalát. A hibakeresés nem a személyi felelősök megtalálását és felelősségre vonását célozza, hanem a kialakult helyzet megoldását, valamint a hibából tanulást. A Kaizen egy bevonó filozófia, hiszen az érintettek tehetnek sokat a rendszer kialakításáért és fenntartásáért, nagyobb beruházás nélkül, apró lépésekben.

A gyenge minőség a termékek és szolgáltatások tekintetében látványos költségeket okoz, hiszen az újbóli eljárások, a visszaküldések, a javítás, a ciklusidők hosszabbodása, az idő, a felhasznált erőforrások mind pénzbe kerülnek. Veszteség továbbá minden olyan tevékenység, amely közvetlenül nem állít elő a vevő/ügyfél számára értéket. A Lean kifejezetten a veszteségek forrásaira fókuszál: osztályozza őket szükségtelen és megszüntetendő, valamint nem megszüntethető, értékteremtést támogató kategóriákra. Míg a megszüntetendő kategóriába tartoznak a *muda*, *mura* és *muri* típusú veszteségek, addig a nem megszüntethető kategóriákba a folyamatok irányítását és felügyeletét szolgáló folyamatok tartoznak.

Bár a Toyota Motor Corporation atyja, Taichi Ohno még csak hét muda típusú veszteséget (a hét veszteség) különböztetett meg (túltermelés, hiba, készlet, felesleges mozgás, felesleges folyamatok, szállítás, várakozás), addig napjainkban már bővültek és folyamatosan pontosodnak e kategóriák.

Muda típusú veszteségek (kurzíválva a közigazgatást tipikusan sújtókat):

1. *Túltermelés*: többet állítunk elő, mint amennyit az ügyfelek igényelnek.
2. *Készletek*: olyan tevékenységeket követő, feldolgozásra váró anyagok vagy dokumentumok, amelyek a következő tevékenység elvégzéséig várakoznak.
3. *Várakozás*: akkor keletkezik, amikor tervezési, irányítási vagy erőforrás-problémák miatt a soron következő tevékenységet nem lehet megkezdeni.
4. *Felesleges mozgás*: minden olyan mozgás, mely úgy történik, hogy közben nem jön létre az ügyfél számára érték.
5. *Felesleges tevékenység*: minden olyan tevékenység, mely nem az ügyfél igényének közvetlen vagy közvetett kielégítését célozza.
6. *Nem ergonomikus munkavégzés*: Rossz munkahelyi körülmények következtében létrejövő állapot, ahol a munkafolyamatokat a dolgozók többlet testi terheléssel végzik el (pl. görnyedt testtartás, kis munkatér, zajterhelés, egészségtelen székek és asztalok stb.).
7. *Rossz kommunikáció*: Információk eljuttatása olyanoknak, akik azt nem igénylik, nem tudják hasznosítani (felesleges e-mail-másolatok). Információk eljuttatása úgy, hogy azt a fogadó nem vagy csak nagyobb munka után tudja felhasználni (pl. nem megfelelő formátum, kezelhetetlen mennyiség stb.).
8. *Hiba, utómunka*: Hibás termék vagy szolgáltatás előállítás, majd az ezt követő hibajavítás.

9. *Kihasztnálatlan emberi tudás*: a dolgozók javaslatait, ötleteit, meglátásait, tapasztalatait nem használják fel a folyamatok fejlesztésénél. Valamint a dolgozók olyan pozícióban dolgoznak, ahol nem használják ki a fejükben lévő tudást, képességeket, tapasztalatokat.⁹

Mura típusú veszteségek

A muda típusú veszteségek háttérében gyakran állnak mura típusú veszteségek, hiszen a mura egyenetlenséget, szabályozatlanságot, kiegyensúlyozatlanságot jelent. Rámutat a folyamatok tervezetlenségére, kiszámítatlanságára.

Muri típusú veszteségek

A muri típusú veszteségek háttérében a túlterhelés, az irreálisan magas munkaterhelés áll, hiszen ekkor gyorsabb munkavégzést, túlórákat, extra műszakokat várnak el. A dolgozók kiegészése mellett egyre gyakoribbak a muda típusú veszteségek is ilyenkor.

Az államigazgatásban dolgozóknak bizonyára ismerős lesz a három leggyakoribb szolgáltatási jellegű, muri típusú veszteség:

1. Hiányzik az elvégzendő munka céljának megértése, így a munka céljával, értékeivel való azonosulás is.
2. Nem megfelelőek a munkakörülmények: pl. sokszor kell érdemi munkavégzésüket megszakítani (ügyfélszolgálat hiánya?), akadályok a szoftverek kezelésénél, nem egyértelmű ügymenetek, alkalmatlan vezető stb.
3. Nem kiszámítható, nem ütemezett munkateher, ötletszerű munkavégzés, pánik a határidőhöz közeledve, gyakori munkamódszer-változások, az instabilitás egyéb formái stb.

Kézenfekvő, hogy mind a muda, a mura és a muri típusú veszteségek is a közigazgatásra jellemzőek, így e módszertan közigazgatási bevezetése kifejezetten indokolt lenne a közigazgatásban is.

A Kaizen 3 lépése során:

- Először azokat a veszteségeket keresik, amelyek hozzáadott értéket nem termelnek, és nem is szükségesek, hiszen ezek teljesen kiküszöbölhetők.
- Másodsor azokat, amelyek bár hozzáadott értéket nem termelnek, de szükségesnek tűnnek. Ezeket, ha eltüntetni nem is lehet, de csökkenteni mindenképp.
- Végül a fennmaradó tevékenységeket vizsgálják és újrászervezik annak érdekében, hogy a folyamatban minél nagyobb részt képviseljenek az értékteremtő folyamatok.

A Kaizen 3 formában valósulhat meg:

- *Egyéni szinten megvalósulhat, ha a dolgozó önállóan is meg tudja valósítani.*

⁹ IMAI, M.: *KAIZEN, The Key to Japan's Competitive Success*, McGraw-Hill/Irwin, 1986.

- Ennél gyakoribb a *csoportos* Kaizen (ezt hívják minőségi köröknek is), amikor a veszteségkiküszöbölésre önszerveződő team alakul, és közösen alakítanak ki megoldást (akár új módszert, szabványt), majd bevezetik azt.
- Végül a *vezetés által irányított* Kaizen során a vezetők által kijelölt csoport dolgozza fel a szintén a vezetők által megjelölt veszteséget termelő területet, gyakorta workshop formájában.¹⁰

A Kaizen gondolkodás ritkán alakul ki azonnal. Workshopokkal és sok gyakorlással épülhet be az egyén gondolkodásába, majd válhat a szervezeti kultúra részévé.

4.2. VSM

A Lean szemlélet központi fogalma az érték, hiszen értékteremtő folyamatokra fókuszál. Az értékteremtő folyamatok kialakításánál a *Value Stream Mapping – VSM (értékáram-elemzés)* módszerét használja, melynek során az értékteremtő folyamatokat és azok lépéseit ábrázolják (vizuálissá és mérhetővé teszik). A VSM a szervezet kulcsfolyamatait vizsgálja az értékteremtés szempontjából. A szolgáltatási feladat elvégzésének teljes időtartamát veti össze azon idők összegével, amelyben valóban érték-előállítás, értékhozzáadás történt. Így válik láthatóvá, hogy hol vannak a fejlesztendő lépések, hol javítható a folyamatok hatékonysága. A kulcsfolyamat kiválasztását követően feltérképezik az információ- és anyagáramlást, összegyűjtik a folyamat során keletkező adatokat, dokumentumokat. A kapott folyamatábrát elemzik, így jól láthatóvá válik, hogy hol vannak a legnagyobb készletek, hol vannak a leghosszabb átfutási idők, várakozási és szállítási idők, mely folyamatok jelentik a szűk keresztmetszetet a rendszerben.

A közigazgatási folyamatokra tipikusan jellemző – VSM során feltárható – veszteségek a következők lehetnek:

- *Tervezési veszteségek*: pl. kompetenciahiányos vagy információhiányos tervezők, időpreésben készülő tervezés/kapkodás (néhány fázis kihagyásával), túlbiztosítás, túladminisztrálás, kihasználatlan emberi erőforrás, rossz feladatkiosztás, delegálás hiánya, információáramlás gyenge tervezése.
- *Szolgáltatási veszteségek*: pl. rossz marketingeszköz, rossz kommunikációs csatornák kiválasztása, hiányzó ügyfélismeret (CRM hiánya miatt), túlzott időráfordítás, hiányzó normaidő, sztenderdizálás hiánya, párhuzamosság hiánya, várakozás, hibázás (emberi mulasztás).
- *Kommunikációs veszteségek*: pl. az ügyfél alulinformálása, az ügyfél túlinformálása, rossz belső kommunikáció, ügyfélvisszajelzések rossz kezeléséből fakadó veszteségek, információvesztés.
- *Utómunka során keletkező veszteségek*: pl. az ügyfél idejének terhelése, rossz delegálás.

¹⁰ Uo.

- *Infrastruktúrából fakadó veszteségek*: pl. hiányos vagy rossz infrastruktúra, felesleges befektetések, felesleges mozgások.
- *Automatizálás hiánya miatti veszteségek*: pl. túlzott manuális dokumentáció, elektronikus ügyintézés lehetőségeinek kihasználatlansága.
- *Emberi erőforrásból fakadó veszteségek*: pl. a szükségesnél kisebb erőforrás, fedékenység, kapkodás, kompetenciahiány, ismerethiány, hanyagság, fáradtság, protesthibázás (szándékos hibázás).¹¹

5. MIKOR LEANT, MIKOR SIX SIGMÁT, MIKOR THEORY OF CONSTRAINTST?

Sok hasonlóság (átfedés) van a három módszertan filozófiája között, hiszen mindhárom a folyamatos fejlesztésre törekszik (talán ennek is köszönhető könnyű összeilleszthetőségük), azonban míg a Lean a vevő számára értéket nem termelő mozzanatokból fakadó veszteségek elkerülésével, megelőzésével kívánja ezt elérni, addig a Six Sigma az outputok minőségfejlesztésén keresztül javítja a kimeneti eredményeket, melyeket folyamatosan vissza is mér. A ToC akkor kerül képbe, ha egy gyenge láncszem erősítésével szeretnénk az összteljesítményt javítani, a munkatársak minimális bevonásával.

Ráadásul mindhárom módszer kimenete hasonló lehet, hiszen gyorsabb lesz a folyamat, nő a kibocsátás, kisebb lesz az átfutási idő és kevesebb a selejt. A megoldást vagy az imént ismertetett elsődleges célok sorrendje, vagy a szervezeti kultúra adja meg:

- Amennyiben a szervezet nyitott a folyamatok analizálására és adataalapú megváltoztatására, akkor a Six Sigma felől kell közelíteni a fejlesztést.
- Ha a szervezet munkatársainak a fejlesztésbe vetett hitét a látványos rögtön érezhető változások erősítik meg, akkor a Lean a megoldás.
- Míg akkor, ha vezetők csak a legminimálisabban kívánják bevonni a dolgozókat, akkor a ToC lehet optimális.¹²

Egy másik megközelítés az okok és megoldások ismerete szerint választ: ha az okok ismertek, de a megoldást nem látjuk, akkor Leant, ha sem az okokat, sem a megoldáshoz vezető utakat nem látjuk, akkor Six Sigmát érdemes használni.

6. A MÓDSZEREK GYENGESÉGEI

Sokak számára triviális,¹³ hogy a Lean/Six Sigma/ToC módszerek szükségesek, így bevezetésük is sikeres lehet, hiszen céljaikkal mindenki könnyedén azonosul. Azonban a jó

¹¹ LIKER, Jeffrey K.: *A Toyota-módszer*, HVG könyvek, Budapest, 2008.

¹² NAVE, D.: *How to compare Six Sigma, lean and the theory of constraints*, Quality Progress, 35(2002)/3, 73–78.

¹³ Pl. egy népszerű bestseller elolvasása után (lásd LIKER: *i. m.*)

bevezetéshez számtalan szakmai ismeret és tapasztalat szükséges, így megkerülhetetlen a szakértők (bajnokok, fekete övesek) alkalmazása. Csak így kerülhetők el a szerep- és felelősségi körök keveredéséből fakadó zavarok, a szervezeti kultúrából fakadó téves értelmezések, a változással szembeni ellenállás, vagy akár az adatok rossz megválasztása, vagy rossz értelmezése. (Kivételt talán a ToC jelenthet.)

Problémát jelenthet az is, hogy sok esetben a szervezeti kultúra különbözősége miatt bukhat el sikeres bevezetésük.¹⁴ (Ahol pedig meghonosodik, ott új munkahelyi rutinokat alakít ki, számos új szervezeti és egyéni képesség fejlesztését eredményezi.) Nem foglalkozik üzletpolitikai kérdésekkel, azok naprakészségével. Nem foglalkozik sem a menedzsmenttel, sem annak teljesítménymérésével. Azaz még e három módszertan kombinációja sem adja ki a tökéletes megoldást, de közel visz hozzá. Ráadásul a hiányzó jellemzőket további módszerek segítségével (pl. TQM) könnyen pótolhatjuk.

Azonban amitől a Lean jó kiindulóponttá válhat, az az, hogy nem a tökéletes szervezet elérésére törekszik, hanem a munkafolyamatok körülményeinek folyamatos javítására, a dolgozói érdeklődés és érdekelttség fenntartásán keresztül. (Ez utóbbi pedig a nyitott vezetői magatartáson, a csapatérdek fenntartásán, és a problémamegoldó képességbe vetett bizalmon, az ezekhez kapcsolódó sikerélményeken múlik.)

7. LEAN SIGMA SPECIFIKUMOK A KÖZSZFÉRÁBAN

A magyar közsféra még nem szerzett túl nagy tapasztalatot¹⁵ a Lean bevezetésében, alkalmazásában, más országok azonban már jócskán fel tudnak mutatni ilyen jellegű tudást. A skót állami szektor tapasztalatai¹⁶ alapján feltételezhető, hogy

- A Lean – nem csak elméletileg, hanem gyakorlatilag is – alkalmazható a közszférában, igaz, ehhez a megfelelő adaptációt el kell végezni.
- A közsféra inkább operatív szinten hasznosítja a Leant, egy lényegesen szűkebb eszköztárt felhasználva. A gyors javulás (quick win) eszközeit részesíti előnyben, a mélyreható, szervezeti filozófiát/kultúrát változtató eszközök helyett (pl. Kaizen, értékáram-elemzés stb.). Ennek oka részben az, hogy a Lean teljes eszköztárát eredetileg gyártásra találták ki, így szolgáltatási környezetben nem, vagy csak rugalmas átalakítással használható.
- A gyors javulás leggyakoribb területei az ügyfélvárakozási idők csökkenésében, a feldolgozási idő, a teljesítmény és a minőség javulásában (kevesebb hiba), a „többet kevesebért” elv gyakoribb érvényesülésében, nagyobb megtakarításban, az alkalmazottak elégedettségének, közérzetének és bizalmának növelésében és mindezek szervezeti kultúrába történő beépülésében érhetők tetten.

¹⁴ Ne felejtsük el, hogy a japán és a nyugati kultúrák között óriási a távolság!

¹⁵ Bár pl. a magyar bírósági rendszer új ügyiratkezelő rendszerét Lean alapelvek mentén szervezték újra.

¹⁶ RADNOR, Zoe – WALLEY, Paul – STEPEHS, Andrew – BUCCI, Giovanni: Evaluation of the Lean Approach to Business Management and its Use in Public Sector, *Research Findings*, Warwick Business School, 2006/20.

- A Lean automatikusan nem másolható a közsférában. Miután eléggé eltérők a szolgáltatási környezetek, így minden variánsra önálló menedzsmentmegoldás szükséges, amit szakértőkkel érdemes koordináltatni. (A külső szakértők támogató jelenléte többször eloszlatta a munkatársak szkepticizmusát.)
- A Lean sikerét befolyásolja a vezetőség és a személyi állomány elkötelezettsége, szervezési képessége, változásra való hajlandósága és képessége, együttműködési képessége, valamint az ügyfelek központi szerepének belátása. (Ezekhez azonban nem árt erősíteni azt a Lean-elvet, mely szerint a Lean-módszerek alkalmazása nem vezet létszámleépítéshez, csupán a felszabaduló erőforrások értelmes felhasználásához.)
- A Lean eredményei csak akkor tarthatók fenn hosszú távon, ha beépül a szervezeti kultúrába, és a szervezeti általános stratégia részévé emelik. (Még Skóciában is gondot okozott a változtatáshoz szükséges erőforrások hiánya, a stratégiai megközelítés hiánya, a személyzet és a vezetőség ellenállása a változással szemben, a homályos – nem egyértelmű – kommunikáció, vagy akár a közigazgatásra jellemző lassúság, mely sokszor megakasztotta a változtatási szándékot.)

Végül ne felejtjük el, hogy hazai közigazgatásunk nem vitatottan pazarló. Számos olyan (rutinszerű) tevékenységet végez, amely az ügyfeleknek nemhogy értéket nem hoz, hanem kifejezett pénz- és időpazarlással terheli őket. Ráadásul ez az – önmaga fennmaradására hajtó – rendezetlenség, óriási korrupciós potenciált rejt magában, mely szintén az ügyfélérdekekkel szemben áll. Ezért is indokolt egy olyan újraszervezési elv mentén gondolkodni, mely az ügyfélérdeket és az ügyfél számára adott értéket tartja fontosnak, nem saját magát.

FELHASZNÁLT IRODALOM:

1. BALLÉ, Michael – BALLÉ, Freddy: *A Tisztelet ereje; regény a lean szemléletű vezetésről*, Lean Enterprise Institute, Budapest, 2015.
2. BOLYA Árpád: *Six sigma projektmenedzsment kézikönyv*, magánkiadás, 2011.
3. BUDAI B.: *Az e-közigazgatás elmélete*, (második, átdolgozott kiadás) Akadémiai, Budapest, 2014.
4. DEMETER Krisztina – JENEI István – LOSONCI Dávid: *A Lean menedzsment és a versenyképesség kapcsolata*, BCE, Budapest, 2011.
5. DETTMER, William H.: *Goldratt's Theory of Constraints: A Systems Approach to Continuous Improvement*, ASQ Quality Press, Milwaukee, 1997.
6. HAMMER, Michael – CHAMPY, James: *A vállalati folyamatok újraszervezése (Business Process Reengineering)*, Panem–McGraw-Hill, 1996, 252.
7. HAMMER, Michael: Reengineering work: don't automate, obliterate, *Harvard Business Review*, 68(1990)/4, 104–112.
8. IMAI, M.: *KAIZEN, The Key to Japan's Competitive Success*, McGraw-Hill/Irwin, 1986.
9. JENEI György: *Közigazgatás-menedzsment*, Századvég, Budapest, 2005.
10. KOSZTOLÁNYI János – SCHWAHOFER Gábor: *Lean szótár*, (7. javított és bővített kiadás) Kaizen Pro Oktató és Tanácsadó Kft., Budapest, 2015.
11. KOTSIS Ágnes: *Six Sigma menedzsment és Lean eszközök*, Debreceni Egyetem Közgazdaság- és Gazdaságtudományi Kar, Debrecen, 2013.
12. LIKER, Jeffrey K.: *A Toyota-módszer*, HVG könyvek, Budapest, 2008.
13. MAKÓ Csaba – ILLÉSSY Miklós: A szervezeti innovációk a közzféra szervezeteiben, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/4, 4–20.
14. MILLER, Jon – WROBLEWSKI, Mike – VILLAFUERTE, Jaime: *Creating A Kaizen Culture, Achieve Breakthrough Results, and Sustain the Gains*, McGraw-Hill Education, 2014.
15. NAVE, D.: How to compare Six Sigma, lean and the theory of constraints, *Quality Progress*, 35(2002)/3, 73–78.
16. NEMES Ferenc: *Vezetési ismeretek és módszerek*, magánkiadás, Budapest, 2004.
17. OPARIN-SALAMON Melinda: *Közmenedzsment modellek alkalmazása az Európai Statisztikai Rendszer szervezeteinél*, doktori értekezés, PTE-KTK Gazdálkodástani Doktori Iskola, Pécs, 2013.
18. OSBORNE, D. – HUTCHINSON, P.: *The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis*, Basic Books, 2004.
19. PATAKI Béla: *Változásmenedzsment*, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, 2011.
20. RADNOR, Zoe – WALLEY, Paul – STEPEHS, Andrew – BUCCI, Giovanni: Evaluation of the Lean Approach to Business Management and its Use in Public Sector, *Research Findings*, Warwick Business School, 2006/20.
21. WOMACK, James P. – JONES, Daniel T.: *Lean szemlélet*, HVG könyvek, Budapest, 2009.

Dr. habil. Budai Balázs Benjámín, PhD (1979): igazgatásszervező, biztonságszervező, informatikus-mérnök, jogász, intézetvezető, egyetemi docens. 2001 óta tanít a mai Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán főállásban, valamint annak Vezető és Továbbképző Intézetében. 2006-tól ezek mellett a Pécsi Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Infokommunikációs Szakjogász képzésén is. Az oktatás mellett a BBB Holding cégcsoport ügyvezető-tulajdonosa. 2010–2012 között a kar oktatási dékánhelyettese, szakvezető, 2011-ben és 2012-ben megbízott tanszékvezető. 2013–2014-ben a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal Szakmai vezetője. 2014-től a Szakigazgatási és Önkormányzati Igazgatási Tanszék megbízott tanszékvezetője, majd 2016-tól a Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet vezetője, valamint 2017-ig a kar oktatási dékánhelyettese.

Az E-government Alapítvány kurátora, az MTA köztestületi tagja.

Tollából a témában több könyv (egyetemi tankönyv és szakkönyv), könyvrészlet, számos publikáció látott napvilágot magyar és angol nyelven egyaránt. Előadásai a rangosabb konferenciák és workshopok programján szerepelnek.

Iván Dániel

EGY ÖSSZEGZŐ KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI ALAPMUNKA¹

– gondolatok Koi Gyula könyvéről

*A Reference Monograph on Administrative Science –
Thoughts on Gyula Koi's Book*

Dr. Iván Dániel, tanársegéd – NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet; doktorandusz – NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, daniel.ivan@uni-nke.hu

A recenzió Koi Gyula A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyary-iskola koráig című munkájának ismertetését célozza azzal, hogy bemutatja a mű szerkezeti felépítését, struktúráját, valamint a mű keletkezésének hátterét, annak céljait, továbbá metodológiáját. A terjedelmi korlátokat figyelembe véve az egyes fejezetek részletes elemzésére nem kerül sor, ugyanakkor kiemelem a kötet érdekességeit és erőnyeit.

KULCSSZAVAK:

kameralisztika, Koi Gyula, közigazgatási jog, közigazgatástan, közigazgatás-tudomány, külföldi hatások, Polizeywissenschaft, recenzió, Lőrincz Lajos, Szamel Lajos

The aim of this review is to introduce Gyula Koi's book, On the Confine of Centuries. Path-finding and Careers of Four Hungarian Administrative Legal Scholars, by presenting the structure of the opus as well as its intellectual background and its goals and its methodology. With respect to the length restrictions not every chapter is analysed in-depth, I rather tried to emphasize the interests and virtues driving this piece of work.

¹ Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyary-iskola koráig*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014, 487.

KEYWORDS:

Administrative Law, Administrative Science, Cameralism, Foreign Influences, Gyula Koi, Lajos Lőrincz, Lajos Szamel, Policywissenschaft, Review, Study of Public Administration
Örömömrre szolgál, hogy Koi Gyula – önálló (Évszázadok mezsgyéjén)² és közreműködésével (Magyary Zoltán összes munkái 1919–1922)³ megjelent – monográfiái közül immár a harmadik (időrendi megjelenés alapján azonban második) munkáját is recenziálhatom. A *közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyary-iskola koráig* című kötetet 2014 nyarán – a Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó gondozásában – adták ki 487 oldal terjedelemben (melynek első 352 oldala maga a választott téma bemutatását, míg fennmaradó része a bibliográfiát és a különböző mutatókat tartalmazza). A mű lényegében Koi Gyula PhD-értekezésének monográfiaként napvilágot látott formája. Koi Gyula a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kara Általános Közigazgatási Jogi Intézetének adjunktusa, valamint a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete Piacgazdaság Magánjogi, Büntetőjogi, és Közigazgatási Jogi Garanciái Kutatásának Osztálya tudományos munkatársa.

Az *opust* Patyi András professzor, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem rektora, valamint Tamás András professzor a Magyar Tudományos Akadémia IX. (Gazdaság- és Jogtudományok) Osztálya Közigazgatás-tudományi Albizottság elnöke lektorálták. A kötet tárgyát eklatánsan és tömören határozza meg Tamás András a lektori előszóban: „*Koi Gyula ebben a könyvében a magyar közigazgatás-tudományt és az azt érintő külföldi hatásokat mutatja be a reformkortól 1945-ig. A mű hazai és nemzetközi tudománytörténeti visszapillantás a kameralisztika időszakától a Magyary-iskola koráig. Nem tárgya tehát a közigazgatás tényleges gyakorlata – ideértve jogi szabályozottságát is –, hanem annak fogalmi, magyarázatai, tantétélekké általánosításai számítanak [...]*” Mindemellett felhívja a figyelmet a kötet műfaji sajátosságára – mely egyébiránt az *Évszázadok mezsgyéjét* is jellemezte,⁴ ti. „*Koi Gyula célja 'leleménye' a történeti ábrázolás és a tudományos műelemzés – a jogtörténet és a közigazgatási jogász módszerének – összekapcsolása.*”

² Koi Gyula: *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája*, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 178.

³ Szerk. PATYI András: *Magyary Zoltán összes munkái (1919–1922)*, kritikai kiadás, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2015, 237. E kötetben Koi Gyula a kritikai-filológiai jegyzetapparátus megírására (*i. m.*, 185–207.), valamint a Magyary kritikai kiadást bevezető tanulmányának megírására (*i. m.*, 11–18.), a mutatók kidolgozására, valamint a – kritikai kiadás műfaji sajátosságainak megfelelően – ötsoronkénti számozására vállalkozott. A kritikai kiadás mellett szükségesnek tartom megemlíteni a *Pro Publico Bono*-ban megjelent – a kritikai kiadás metodológiai hátterét feldolgozó – tanulmányt a szerző tollából: Koi Gyula: Magyary Zoltán életműve – A Magyary kritikai kiadás metodológiai háttere, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3(2015)/2, 123–139.

⁴ A korábban recenziált (lásd IVÁN Dániel: Életpéldák a hazai közigazgatás-tudomány zivataros századaiból: Recenzió Koi Gyula könyvéről, *Polgári Szemle*, 10(2014)/3–6, 470–477.) *Évszázadok mezsgyéjén* című kötetében Koi Gyula az alábbiaként határozza meg a kötet műfaját: „*kifejtő életrajzzal vegyes tudományos műelemzés.*”

A szerzői előszóból kiderül, hogy a kötet vizsgálódásának középpontjában „[...] a magyar közigazgatási jogi és közigazgatás-tani tankönyvek, valamint komparatistikai irányú (vagy ilyen fejtegetést is tartalmazó) hazai monográfiák [...]” állnak, továbbá a szerző bemutatja a három nagy rendszer- avagy modellalkotó (angolszász, német, francia) közigazgatás-tudomány, valamint az olasz (annak hazánkra gyakorolt hatása okán) közigazgatás-tudomány fejlődését is.

Az *opus* két tartalomjegyzékkel is rendelkezik – összefoglaló tartalomjegyzék és részletes tartalomjegyzék –, aminek oka nyilvánvaló: az átláthatóság. A kötet maga kilenc fejezetből, a lektori és szerzői előszóból, továbbá a felhasznált irodalomból és a mutatókból áll. A főfejezetek címei az alábbiak: I. Előkérdések; II. A közigazgatás-tudomány művelése és korai előzményei: az előfutárok kora; III. A 19. század közigazgatás-tudománya a nagy közigazgatási rendszerekben; IV. A 19. századi magyar közigazgatás-tudomány (a közigazgatási jog és a közigazgatástan) hazai művelésének kezdetei; V. A 20. század közigazgatás-tudománya a nagy közigazgatási rendszerekben a II. világháború befejezéséig; VI. A 20. századi magyar közigazgatás-tudomány közigazgatási joggal és közigazgatással foglalkozó művelői a Magyary-iskola fellépése előtt (s részben azzal párhuzamosan); VII. A Magyary-iskola, mint a közigazgatás-tudományi irányzat képviselője: az amerikai, a francia, a német és az olasz közigazgatás vizsgálata; VIII. Összegzés; IX. On the Development of Thought in Science of Public Administration.

A terjedelmi korlátok következtében nincs lehetőség mind a kilenc fejezet részletes ismertetésére, ennek okán az I. Előkérdések fejezetben foglaltakra kívánok szorítkozni, annál is inkább, mivel itt található a szerző azon gondolatai, melyek végtére is körvonalazzák az *opus magnum* irányvonalait, ti. mind a kutatási témával kapcsolatos probléma megalapozását, mind a hipotézis megfogalmazását (s annak a jogtudományban való alkalmazhatóságának enyhe kritikája), mind a kötet céltételezését, illetőleg a kötet során alkalmazott metodológiával kapcsolatos gondolatokat és előkérdéseket e fejezetben mutatja be.

A probléma megalapozása kapcsán Koi Gyula kiemeli, hogy „A magyar közigazgatás-tudomány világban elfoglalt helyét és szerepét illetően kétféle narratíva tartja magát makacsul.” Ezek az alábbiak: a Szamel Lajos-féle hiperkritikus forgatókönyv⁵ és a Lőrincz Lajos-féle kritikai realista *scenario*.⁶ A két narratíva ismertetését követően a szerző helyesen állapítja meg, hogy „[...] a magyar polgári közigazgatás-tudományt, valamint az 1945 utáni korszak közigazgatás-tudományának helyét [...]” ez idáig – sajnálatos módon – nem dolgozták fel, nem fogalmazták meg. E helyen találjuk a kötet világos céltételezését, miszerint: „[...] minket leginkább a külföldi hatások kérdése foglalkoztat, de gyakorlatilag a kameralisztika kezdetétől kiindulva, azonban figyelemmel arra, hogy nem csupán csak tudománytörténetet kívánunk adni elsősorban, semmint inkább a jelen (közigazgatás-tudományi) problémáinak

⁵ SZAMEL Lajos: *A magyar közigazgatástudomány*, MTA Igazgatástudományi Bizottsága Közigazgatástudományi Szekció, Budapest, 1974, 265.; valamint SZAMEL Lajos: *A magyar közigazgatástudomány*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977, 412.

⁶ LŐRINCZ Lajos: Bevezetés. In: Szerk. LŐRINCZ Lajos: *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874–1947*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988, 7–17.

gyökereit kívánjuk a múltból fürkészni. [...] Sajnos a konkrét külföldi hatások kimutatásával [...] gyakorlatilag adós maradt a magyar közigazgatás-tudomány. Ebből az adósságból kíván törleszteni a jelen kötet.” Koi Gyula ezt követően fogalmazza meg – nyolc pontba szedve – hipotéziseit.⁷

A szerző olyan problémákra keresi a választ, melyek mind ez idáig megválaszolatlan vagy csak részben megválaszolt kérdések voltak a honi közigazgatás-tudományban. A teljesség igénye nélkül álljon itt néhány ezek közül: a szerző felveti a magyar közigazgatás-tudomány periodicitásának és kronologikus sorrendjének számos kérdését. Ezek között találkozhatunk azzal a problémával, hogy mikortól kezdve beszélhetünk magyar közigazgatásról, illetve a magyar közigazgatás hogyan korszakolható a kezdetektől 1945-ig. Koi Gyula állást foglal abban a kérdésben is, hogy a magyar közigazgatás-tudomány polgári korszakában a trichotomikus (közigazgatási jog/közigazgatástan/közvetítő iskola) tudományművelés, vagy a számos ágon megjelenő, közigazgatással foglalkozó tudományok (jogtudományi, politikatudományi, szociológiai, közigazgatás-tudományi irányzatok) léte igazolható-e hazánkban. A következő kérdéskör, amellyel a szerző foglalkozik: miképpen illeszthető be a magyar közigazgatás-tudományba a honi kamerálisztika? A szerző állást foglal a magyar kamerálisztika létét illetően, és ezen állásfoglalás azt tartalmazza, hogy a magyar kamerálisztikatudomány a külföldi előzményekhez kapcsolódóan ugyan, de önálló, sajátosan magyar jegyeket is felmutatott (példának okáért említendő, hogy a magyar *Policeywissenschaft* művelői latin nyelvű munkáikban, a hazai törvények államerkölcstani alapjait és tartalmiságát is vizsgálták). Koi Gyula foglalkozik a kamerálisztikát követő kor hazai közigazgatás-tudományi reprezentánsaival is. A közigazgatási jog MTA-tagsággal bíró művelői közül e tudományszak két legkorábbi képviselőjét, Zsoldos Ignácot és Récsi Emilt szükséges kiemelni. Az 1842-ben indult közigazgatási jogi iskolával közel egy időben – 1843-ban – jelent meg a közigazgatástani iskola, melynek két legfontosabb korai reprezentáns művelője Karvasy Ágoston és Kautz Gyula voltak. Ebben a körben a szerző számos kérdést feldolgoz (például hogyan jellemezhetjük az őket ért külföldi hatásokat, hogyan szólnak a közigazgatási jog helyéről, szerepéről, főbb problémáiról, illetve hogy milyen a szakigazgatások tudományos feldolgozottsága a korban). Ennek kapcsán kiemelendő Koi Gyula azon álláspontja, hogy a magyar közigazgatás-tudomány nem 1867-ben kezdődött. Ezt egyébként ékesen példázza, hogy a magyar kameralisták munkásságának elemzésén túl, a magyar közigazgatási jogtudomány legkorábbi művelőiként állítja elének Zsoldos Ignácot és Récsi Emilt, illetve a közigazgatástan vonatkozásában Karvasy Ágostont és Kautz Gyulát, akik tevékenységüket 1867 előtt fejtették ki, és tudományos munkásságuk monográfiákban manifesztálódott. A műből az is kiderül, hogy mind e korai korszakban, mind később, a magyar közigazgatás-tudományt ért egyoldalú német hatás

⁷ Véleményem szerint a szerző helyesen világít rá azon tényre, miszerint „[...] a fentebb vázolt igen összetett problémakört nem lehet (főként a szociológusok és politikatudósok körében ismert tetszetős, de a jogtudományban csak nehézségekkel alkalmazható) kutatási kérdés (hipotézis) Prokrusztesz-ágyába erőszakolni, mivel – mint látni fogjuk – a hazai közigazgatás-tudomány „kirakós játékában” van még nem egy hiányzó darab, amely nélkül nem teljese (sőt egyenesen hamis) a (végső) kép.”

emlegetése csupán szerencsétlen mítosz, hiszen – főleg a reformkortól – a francia és olasz, majd később egyes angolszász hatások is komoly mértékben jelentkeztek. Koi Gyula részletekbe menően mutatja be az előbb taglalt külhoni tudományos nézeteket a főbb szerzőkre koncentrálva, és e bemutatást követően tárja elénk az időben azonos korszak hazai művelőinek munkásságát, továbbá az őket ért külföldi hatásokat; teszi mindezt nyelvi sokféleséget és tartalmiságot felmutató források mentén. Végezetül vizsgálja Magyary Zoltán és a Magyary-iskola tagjait ért külföldi hatásokat, illetőleg azon tényt, hogy az iskola menyiben és milyen mértékig vizsgálta a közigazgatási jog jogrendszerbeli helyét.

Szeretném kiemelni, hogy Koi Gyula korrigálja azon téves álláspontot (mely egyébiránt számos közigazgatás-tudományi munkában hibásan szerepel), miszerint Kautz Gusztáv (Kautz Gyula⁸ fivére) a kameralisztika és rendészettudomány művelői közé sorolandó közigazgatás-tudós lett volna.

A módszertani kérdések kapcsán kiviláglik a szerző azon álláspontja, mely szerint a közigazgatás-tudomány és jogtudomány metodológiája nem azonos (pontosabban nehezen azonosítható) más társadalomtudományokban alkalmazott metódusok esetében és éppen ezért azok (teljes mértékben legalábbis) nem alkalmazhatók a jog- és közigazgatás-tudományban. Ezzel összefüggésben hivatkozik a szerző a Kornis Gyula által ismertetett sprangeri gondolatokra,⁹ mely kikristályosítja a társadalomtudományok és a jogtudomány módszertani különbözőségeit, ti. „*A társadalomtudományok általában a társadalmi cselekvések jelenségeit írják le, és okait magyarázzák. A jogtudomány ugyanezen jelenségeket egy fogalmilag kidolgozott jogrend konceptusaira vetíti rá, tehát konstruál.*” A konceptualitás vonatkozásában – a közigazgatás-tudománnyal és jogtudománnyal kapcsolatosan – Koi Gyula az alábbi gondolatoknak ad hangot: „*A fogalmakkal kapcsolatos gondolatiságot a közigazgatás-tudományban (közigazgatási jogi befolyásoltsága miatt) – nem kizárólag, de döntő jelleggel – a jog határozza meg. A jogtudomány tárgya – a jog – eleve sajátos, mivel nem (azaz csak néha) deskriptív (azaz leíró), hanem alapjában véve preskriptív (azaz előíró) jellegű [...]. A jog azonban nem csak a felsorolások, hanem a fogalmak tudománya is. [...] A jog (elvileg, azaz per definitionem) zárt fogalmi rendszere éppen ezért alapkövetelmény [...].*” Mindezen gondolatisággal összefüggésben a fogalomhasználat hét szintjét különbözteti meg, nevezetesen: az inspirációt, a hatást, az áthatást (ném. *Überwirkung*), a kreatív adaptációt, a közvetítéses átvételt, a befogadást (receptiót), illetőleg az oktrojációt.¹⁰ Megjegyzendő, hogy a felsorolás erősorrendiséget feltételez, aminek értelmében az inspirációt tekinthetjük a leggyengébb, míg az oktrojációt a legerősebb hatásnak. A fogalomhasználat e hét szintjének tételes megkülönböztetése nem pusztán azért bír mérhetetlen relevanciával,

⁸ Aki egyébként a közigazgatástan korai művelői közé sorolandó közigazgatás-tudós.

⁹ Eduard SPRANGER: *Die Grundlagen der Geschichtswissenschaft. Eine erkenntnistheoretisch-psychologische Untersuchung*. Berlin, 1905; KORNIS Gyula: *Bevezetés a tudományos gondolkodásba. A tudomány fogalma és rendszere*, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., Budapest, 1922, 119–120.

¹⁰ Az egyes hatásokról és azok mibenlétéről részletesebben lásd: Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszaktól a Magyary-iskola koráig*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014, 487, 33–37.

mert a szerző a mű elején kijelöli azokat a határvonalakat, melyek alapján a hatásvizsgáló(kat) a kutatás során elvégezte, hanem mert ezáltal teremti meg a magyar közigazgatás-tudományt ért hatások vizsgálatának alapjait is, azaz az egyes hatásokat a szinteknek megfelelően tudta értékelni, hisz előfordulhat, hogy bizonyos hatások – az erőssorrendiség alapján – gyengébbek (lehet, hogy csupán alig észlelhetőnek mutatkoztak, hatás mivoltuk mégis megkérdőjelezhetetlen). Ennek értelmében Koi Gyula az egyes hatások között különbséget téve, azokat nem egységesen és egyazon erősségű hatásként értékelve differenciálhatott. A szerző felteszi azt a kézenfekvőnek látszó – de korántsem egyértelmű válaszszal szolgáló – kérdést, hogy az egyes hatások milyen formában fedezhetők fel. A kérdés adekvát válasza, hogy a hatások megjelenési formáinak legfőbb területe maga a szakirodalom. Az első kérdés a külföldi hatások beépülése. Itt találkozhatunk említő idézéssel, tartalmi idézéssel, az idézés során a szerző egyetérthet a külföldi nézetekkel, cáfolhatja azokat, hallgatólag helybenhagyhatja, vagy tartózkodhat a véleménynyilvánítástól. Lehetséges egy külföldi közigazgatás-tudományi mű hazai recenzióját is hatásként felfogni, ugyanilyen lehet a tanulmányban, tankönyvben, kismonográfiában vagy nagymonográfiában akár egy rész, vagy a mű egészét érintő feldolgozás, és ugyanilyen lehet a személyközi kapcsolat.

Mindezekkel összefüggésben kiemelendő, hogy a szerző annak ellenére, hogy a közigazgatás-tudomány és a metodológia kapcsolódásának elvi irányait felvázolja, azt nem tartja kizárólagosnak; szavaival élve: mások feltehetőleg az enyémtől merőben különböző szemlélettel, más narratívái megközelítéssel, eltérő hangsúlyokkal ugyanúgy verifikálható eredményt mutathatnának fel. Mindezt azért tartottam fontosnak kiemelni, mert Koi Gyula helyesen látja azon tény, miszerint: „[...] a közigazgatás-tudományban nincsenek kialakultnak mondható metodológiai standardok, nincs egyetlen (vagy kisszámú) üdvöztető módszer, hanem módszerek vannak, melyek egy azonosan feltett kérdés megválaszolását különféleképpen teszik lehetővé. Azaz néhány általános, tudományos kikötés és társadalomtudományi elvárás betartása mellett lehetséges megalapozott elméletkifejtés, új kutatási eredmények megalkotása.” Úgy vélem, a fentebb említett – a kötetben az 1. Előkérdések fejezetben és 1.2. A módszertan alfejezetben kifejtett – metodológiai gondolatok messze túlmutatnak a kötet írása során alkalmazott módszertani megalapozáson; hisz az a későbbiekben akár a közigazgatás-tudományi tárgyú szakirodalom feltárásának és munkák írásának iránytűjeként is szolgálhat (a már említett standardok híján).

Kiemelendő értéke a műnek, hogy „elfeledett” vagy „elfeledettnek vélt”, többek által kevésbé ismert és/vagy hivatkozott, ám a közigazgatás-tudomány területén maradandót alkotott honi és külhoni közigazgatás-tudós életét és munkásságát hozza közelebb mind az olvasó, mind a szakmai elit számára, nagy szolgálatot téve ezzel a közigazgatás-tudománynak és művelőinek. Mindemellett azzal, hogy a szerző egy munkába foglalta a hazai közigazgatás-tudományt és az arra hatást gyakorolt külföldi közigazgatás-tudományt a reformkortól 1945-ig, és azt „kifejtő életrajzzal vegyes tudományos műelemzésként” az olvasó elé tárja – mintegy kompilációként –, megkönnyíti az eligazodást és a kutatást a közigazgatás-tudománnyal foglalkozók számára.

A kötet erényei között kell megemlíteni a mutatóapparátus gazdagságát (mely egyébiránt Koi Gyula eddigi munkásságát is jellemzi).¹¹ Ötfajta mutatóval találkozhatunk a műben, nevezetesen: I. Személynévmutató (413–424.); II. Szervezeti névmutató (425–431.); III. Tárgymutató (432–474.); IV. Címmutató (475–482.); V. Jogforrásmutató és jogesetek tára (483–487.). A személynévmutató kapcsán kiemelendő *factum*, hogy a szerző több mint háromszáz névre hivatkozik (egészen pontosan: háromszázötvenkettő). A temérdek névre és tudományos műre történő hivatkozás (és nyilván a kötet forrásjegyzéke) bibliográfia-ként is szolgál a reformkor és az 1945 közötti közigazgatás-tudomány köréből.

A főszöveg mellett érdemes a lábjegyzetek olvasásának is kellő figyelmet szentelni, mely-lyel a szerző bepillantást enged az olvasó számára abba a mérhetetlenül mély háttérmun-ka-ba és tudásba, mellyel a *magnum opus* elkészülhetett. Ennélfogva nem véletlen, hogy számuk közel kétezer (egészen pontosan ezerkilencszázhuszonöt).

Érdeemes szólni a kötet bibliográfiájáról pár szót, mely eklatánsan példázza a szerző témában való jártasságát és olvasottságát. Többek között megsüvegelendő teljesítmény az egyes források tematizált bontásban történő feltüntetése, aminek értelmében Koi Gyula az alábbiaképpen csoportosította a monográfia során felhasznált irodalmat:

- a) *Kéziratok, forrásközlések*;
- b) *Általános irodalom* (mely további öt alkategóriára bomlik: I. Lexikonok, enciklopédi-ák, kézikönyvek; II. Bibliográfiák, bibliográfiai szabványok; III. Történeti segédköny-vek; IV. Módszertani irodalom; V. Közigazgatás-történet);
- c) *Kameralisztika/Policeywissenschaft* (amely az I. Elsődleges szakirodalom; a II. Másod-lagos szakirodalom és a III. Más megemlített művek köréből épül fel);
- d) *Elsődleges magyar közigazgatási szakirodalom* (mely az alábbi alkategóriákat tartal-mazza: I. Tankönyvek; II. Monográfiák; III. Fordításirodalom; IV. Hazai gyűjtemé-nyes kötetek; V. Egyéb);
- e) *Másodlagos magyar közigazgatási szakirodalom* [melynek osztása hasonlatos az Elsőd-leges magyar közigazgatási szakirodaloméhoz: I. Monográfiák; II. Tanulmányok, könyvfejezetek; III. Szakcikkek a hazai (és külföldi) közigazgatás-tudomány általános helyzetéről; IV. Egyéb];
- f) *Elsődleges külföldi közigazgatási szakirodalom* (mely magában foglalja a következőket: I. Monográfiák; II. Tanulmányok);
- g) *Másodlagos külföldi közigazgatási irodalom* (melynek fejezetei a következők: I. Mono-gráfiák; II. Könyvfejezetek; III. Tanulmányok; IV. Egyéb);
- h) *A mottókban felhasznált források*.

Kiemelendő a bibliográfia kapcsán továbbá, hogy a d) *Elsődleges magyar közigazgatá-si szakirodalom* fentebb említett alkategóriákra bontásával nem elégedett meg a szerző, azokat korszakolva (I. Tankönyvek: 1843–1900 és 1901–1945; II. Monográfiák: 1842–1900

¹¹ A korábban hivatkozott *Évszázadok mezsgyéjén* és a *Magyary Zoltán összes munkái (1919–1922)* című munkák is e kötethez hasonlóan öt mutatóval rendelkeznek.

és 1901–1945; III. Fordításirodalom: 1866–1945) is csoportosította. Mindemellett az f) *Elsődleges külhoni közigazgatási szakirodalmon* belül az I. Monográfiák (a korszakolt bontás mellett) és a II. Tanulmányok, a különböző modellalkotó (és hazánk közigazgatására jelentős hatást gyakorló) országokra való tekintettel angol, francia, német, olasz és orosz nyelven kerültek feltárássra. A g) *Másodlagos külhoni közigazgatási irodalom* – az előbbihez hasonlóan – nyelvterület és korszak alapján lett közreadva, annyi eltéréssel, hogy itt egy dán nyelvű forrással is találkozhatunk.

Összességében úgy vélem, a kötet hiánypótló munka a magyar közigazgatás-tudomány köréből, és bízom benne, hogy az a temérdek munka és kutatás, amely hozzájárult az *opus magnum* elkészültéhez, arra ösztönzi, és az irányba orientálja szerzőnket, hogy a későbbiekben – a teljesség igényét célozva – az 1945 után hazánkat ért hatásokat is górcső alá véve tovább foltozza a hazai közigazgatás-tudományon éktelenkedő hézagokat, és egyben gazdagítsa és színesítse annak szakirodalmát.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. IVÁN Dániel: Életpéldák a hazai közigazgatás-tudomány zivataros századaiból: Recenzió Koi Gyula könyvéről, *Polgári Szemle*, 10(2014)/3–6, 470–477.
2. KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*, Nemzeti Közszerológáti és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014, 487.
3. KOI Gyula: *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája*, Nemzeti Közszerológáti és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 178.
4. KOI Gyula: Magyary Zoltán életműve – A Magyary kritikai kiadás metodológiai háttere, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3(2015)/2, 123–139.
5. KORNIS Gyula: *Bevezetés a tudományos gondolkodásba. A tudomány fogalma és rendszere*, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., Budapest, 1922, 119–120.
6. LŐRINCZ Lajos: Bevezetés. In: Szerk. LŐRINCZ Lajos: *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874–1947*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988, 7–17.
7. Szerk. PATYI András: *Magyary Zoltán összes munkái (1919–1922)*, Kritikai kiadás, Nemzeti Közszerológáti Egyetem, Budapest, 2015, 237.
8. SPRANGER, Eduard: *Die Grundlagen der Geschichtswissenschaft. Eine erkenntnistheretisch-psychologische Untersuchung*, Berlin, 1905.
9. SZAMEL Lajos: *A magyar közigazgatástudomány*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977, 412.
10. SZAMEL Lajos: *A magyar közigazgatástudomány*, MTA Igazgatástudományi Bizottság Közigazgatástudományi Szekció, Budapest, 1974, 265.

Iván Dániel (daniel.ivan@uni-nke.hu): BSc diplomáját 2012-ben szerezte (cum laude minősítéssel) a Nemzeti Közszerológáti Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara igazgatásszerző képzésén. Ezt követően felvételt nyert az egyetem közigazgatási MSs képzésére, ahol 2014-ben diplomázott (summa cum laude minősítéssel). 2013-ban – sikeres felvételt követően – a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara jogász szakán kezdte meg tanulmányait, ahol 2017 tavaszán került sor az államvizsgára. Az okleveles közigazgatási menedzser diploma megszerzése után közvetlenül, még 2014-ben jelentkezett a Nemzeti Közszerológáti Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának doktori képzésére, s ezzel egyidejűleg tanársegédi állást kapott az Egyetem Közjogi Intézete Európai és Összehasonlító Közjogi Tanszékén. 2016-tól az Államtudományi és Közigazgatási Kar Általános Közigazgatási Jogi Intézetének tanársegéde. 2013-ban elnyerte a köztársasági ösztöndíjat. Kutatási területe: közjog, közigazgatási jog, önkormányzati jog, összehasonlító közigazgatás.

Huszi Ernő

AZ ÁLLAMPÉNZÜGYEK FELÉRTÉKELŐDŐ SZEREPÉRŐL, AZ AKTÍV ÁLLAMI SZABÁLYOZÁS FONTOSSÁGÁRÓL

About the Increasing Role of Public Finances and the Significance of Active State Regulation

Prof. Dr. Huszi Ernő, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, a Corvinus Egyetem címzetes egyetemi tanára, husztierno@t-online.hu

A tanulmány Lentner Csaba Rendszerváltás és pénzügypolitika – Tények és tévhit a neoliberais piacgazdasági átmenetről és a 2010 óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről című könyve (Akadémiai Kiadó, 2016) kapcsán íródott. Közismert, hogy a 2007–2008-as válságot követő időszakban a hazai térben is felerősödtek azon gyakorlati metódusok és tudományos iskolák, amelyek az aktív, észszerű állami gazdaságbefolyásolás mentén vélik fenntarthatónak a gazdasági növekedés és a pénzügyi stabilitás előmozdítását. Ezen új törekvések egyik meghatározó, iskolateremtő professzora Lentner Csaba, akinek Rendszerváltás és pénzügypolitika című könyvében olvasható gondolatai megismerésre méltóak és szakmai fórumra invitálók. Több mint negyed évszázaddal a rendszerváltás után az alkalmazott gazdaságpolitikai modellek, a rendszerek rendszertanai újra és újra összeméretnek, és az összehasonlítás új módszerei elemi erővel törnek a felszínre, amelyek az államtudomány, benne az állampénzügytan és a jó kormányzás fontosságát, tudományos megalapozottságát erősítik.

KULCSSZAVAK:

pénzügypolitika, állami szabályozás, aktív állammodell, 2007–2008-as válság utáni időszak, nem konvencionális monetáris-fiskális mechanizmusok

This study written about Csaba Lentner's book entitled Change of Regime and Financial Policy – Facts and False Beliefs About the Neo-Liberal Concept of Transition to a Market Economy and the Unconventional Instruments Used in Public Finance Since 2010, which was published by Akadémiai Publishing House in 2016. Everybody knows that in the period

after the 2007–2008 crisis, the practical methods and scientific schools advocating that the promotion of economic growth and financial stability is maintainable through active and reasonable state influence of the economy also strengthened in Hungary. One of the most prominent and trendsetting professors of these efforts is Csaba Lentner, who outlined, in his book *Change of Regime and Financial Policy*, ideas worth familiarizing with and inviting professional discussions. More than a quarter of a century after the change of regime, the applied economic policy models and system taxonomies are still repeatedly compared and the new comparative methods emerge overwhelmingly, confirming the significance of and scientific grounding for statecraft, including public financing and good governance.

KEYWORDS:

Public Finance, State Regulation, Active State Model, Life after Subprime Crisis, Fiscal and Monetary Policy on non Conventional Way

1. BEVEZETŐ

A szerző két egymástól eltérő, mégis összefonódó időszak elemzésén keresztül mutatja be a hazai pénzügypolitika jellemzőit és egyben – meggyőződése szerinti – fejlődését a rendszerváltás elejétől alkalmazott, visszaszorított állami szerepvállalást felmutató konvencionálistól az aktív állami szerepvállalást felmutató gyakorlatig. Olyan bő két évtizedről nyújt áttekintést, amelynek során súlyos világgazdasági válság akadályozta a hazai gazdaság fejlesztésének megfelelő irányítását, nehezítette meg a változó – gyakran szinte megoldhatatlannak tűnő – igazodási igényeknek való megfelelést. Mindez kettős nyomás alá helyezte a fiskális és a monetáris politikát, amit ki kellett védeni. A kérdés adta magát: a washingtoni konszenzus rendszerébe illő konvencionális vagy az aktív állami szabályozó és ellenőrző gazdaságpolitikai eszközök-e a célravezetőbbek?

2. A KÖZPÉNZÜGYEK DINAMIKÁJA

A könyv – utolsó fejezetének kivételével – a 2005-ben publikált és ugyancsak *Rendszerváltás és pénzügypolitika* címen megjelent (Akadémiai Kiadó) sikeres kötetet ismétli meg, megerősítendő korábbi állításait és a változások iránti igényét, valamint azok teljesülését.¹ A szerző ebben az időszakban az elért sikereket és a még sarkalatos pénzügyi változásokra irányuló várakozásait fogalmazta meg, mivel azok áttekintése elengedhetetlen volt, s egy részük – mint a könyv utolsó fejezetéből kiderül – maradéktalanul még napjainkban

¹ „...igazolom, hogy kritikáim és jövőprognózisaim kiállták az idő próbáját, változtatás nélkül ma is helytállóak”
LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika*, 2016, 5.

sem oldódott meg. A szerző meghatározó kérdések sorát vetette fel a privatizációval,² a mezőgazdaság átalakításával, az adózási, majd az egyszintű bankrendszerrel, az EU-val, a gazdasági növekedéssel, a pénzügyi egyensúllyal stb. kapcsolatban. Tette ezt még a világgazdasági válság kirobbanása előtt, amelynek következményei napjainkban is érzékelhetőek. Ezek közül is ki kellett emelnie az államháztartás egyre növekvő eladósodásának problémáját, valamint a pénzügyi szektor azon meghatározó, de még nyitott kérdéseit, amelyek egyúttal összhangban vannak a nemzeti pénzügypolitikával. „Az állami támogatások tartós folyósításához szükséges költségvetési támogatások előteremtése, a vállalkozók hitelezéséhez elengedhetetlen kereskedelmi banki likvid pénzügyösszegek bevonásához alapot adó állami pénzügy-politikai eszközök kidolgozása az új évezred egyik legsürgetőbb feladata”,³ vélte a szerző még 2005-ben, amely gondolatai már akkor előremutatónak tűntek.

A kötet első részének mintegy előkészítéseként a szerző 1990 és 2005 között több tanulmányt is publikált.⁴ Ezekben már akkor olyan aktuális problémákra kereste a választ, mint a hatékony pénzügyi intézményrendszer létrehozása, hazánk európai uniós csatlakozásának a pénzügyi szektort érintő és még kellően nem tisztázott kérdései, milyen kihívások érhetik az ezredfordulón hazánkat, hogyan értékelhető az akkor végrehajtott pénzügyi stratégia, milyen lehetséges megoldások építhetők be a politikai és gazdasági eszköztárba stb. Ugyanakkor felveti annak lehetőségét (szükségességét), hogy a pénzügypolitikában is el lehet térni a korábban megszokott elvektől és módszerektől, a beidegződött közgazdasági kötöttségektől.

Nagyon fontosnak tartom, hogy az államháztartást a fiskális politika és gyakorlat szerves részeként kezeli (ahogy magam is ezt vallom), mert enélkül hatékony pénzügyi politika nem alakítható ki. Külön is kiemelendő a szerző igénye a megfelelő adópolitika kialakítására a „szükséges, de elégséges” elv érvényesítésével, amelynek hiánya a GDP tartós növekedését is meggátolhatja.

A rendszerváltást követő – kissé ellentmondásos – pénzügyi feltételrendszer talán leginkább a költségvetés hektikusságában mutatkozott meg. Ennek feloldására sorozatos államháztartási (költségvetési) reformok végrehajtására került sor (1995, 1998, 2000–2002), amelyek – eltérő okok miatt, de – elmaradtak a várakozásoktól.

Ebben az időszakban már értékelni lehetett a több éve működő kétszintű bankrendszer tevékenységét, hogy a kormány és a Magyar Nemzeti Bank (a „bankok bankjaként”) helyesen állapítja-e meg a hitelviszonyokat és a hitelnyújtás feltételeit, megfelelően szabályozza-e a gazdaság számára szükséges pénztömeget, kellően felkészült-e a nemzetközi

² A kelet-közép-európai privatizációs folyamatokkal kapcsolatban idézi Lewandowsky lengyel közgazdász találó gondolatát, miszerint „a privatizáció senki tulajdonában nem lévő ismeretlen értékű vállalatok eladása olyan vévőknek, akiknek nincs pénzük.” *Uo.*, 14.

Hasonlóképpen vélekedett a szerző is: „...a kormányzati elgondolások szerint végül is a magyar nemzet vagyion nélkül marad, de valószínű, hogy a belső és a külső államadósságok tovább emelkednek...” *Uo.*, 21.

³ LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005, 233.

⁴ Lásd Felhasznált irodalom

pénzforgalommal összefüggő és az állammal (kölségvetés) szükségszerűen kialakítandó kapcsolatokra.

3. BANKPOLITIKA ÉS GAZDASÁGPOLITIKA

A szerző – az előzőkre tekintettel – részletesen foglalkozik a létrejött kétszintű bankrendszer strukturális problémáival is, ami a külföldi és a hazai tulajdonú bankok eltérő finanszírozási politikáját és a főbb nemzetgazdasági ágakban működő vállalatokat és vállalkozásokat illette, mivel a csaknem kirekesztő és a felelőtlen hitelezési magatartás egyaránt megfigyelhető volt. Ennek következményeként számos, kellő fedezettel nem rendelkező cég bőséges hitelezésben részesült, míg mások – elsősorban a kis- és középvállalkozások – indokolatlanul kiszorultak a hitelfinanszírozásból. Mindez egyaránt hátrányosan érintette az ipart, különösen a mezőgazdaságot,⁵ de a szolgáltatásokat, s ezáltal a foglalkoztatást is, amelynek következményeként az állam jelentős bevételektől esett el, ami tovább növelte a költségvetési hiányt. Ugyanakkor az átalakulóban lévő – sok sebből vérző – még hazai tulajdonú pénzintézetek is súlyos veszteségeket szenvedtek el befagyott hitelkihelyezéseik következményeként. Jelentősége miatt a szerző több összefüggésben is visszatér erre a problémára, mivel úgy ítélte meg, hogy hazánk ezáltal fokozott mértékben vált kiszolgáltatottá a nemzetközi tőkének, mintegy felerősítve a gazdasági ellehetetlenülés veszélyét.

A jegybanki tartalékokon belül az arany szerepe időszakonként felértékelődik, majd máskor kevésbé kerül előtérbe. Egyetértek a szerzővel abban, hogy az új hazai kétszintű bankrendszerben a jegybank is követte az akkori nemzetközi trendet, azaz jelentősen lecsökkentette aranytartalékát, miközben pl. az USA nem tette ezt meg.⁶ Bár az arany kétségtelen demonetizálódásának voltunk szemtanúi, a szerző egyértelműen felhívja a figyelmet az arany szerepének megerősítésére a jegybanki tartalékok között. Tartott ugyanis attól, hogy a magántőke folyamatosan felvásárolja a jegybankok aranytartalékait, és azok kikerülnek a nemzeti monetáris aggregátumokból. Márpedig ennek bekövetkezése esetén a jegybankok – jelesül a Magyar Nemzeti Bank – elvesztenék az egyik legfontosabb piacsabályozó eszközüket, fennállna a valuták – így a forint – vásárlóértékének erőteljes csökkenése. Ezeknek a megállapításoknak az indokoltságát – különösen a legutóbbi világgazdasági válságot követően – ma már veszélyes lenne kétségbe vonni.

Napjainkban a nemzetközi tőkeáramlásból a bankrendszerek kihagyhatatlanok, egy időben nemzetiek és nemzetközies, nemcsak tulajdonviszonyaik, de finanszírozási, tőkefelhalmozási és megtakarítást ösztönző, valamint közvetítői funkcióik miatt. A szerző is

⁵ 2005-ben a mezőgazdasági ágazat a GDP-nek mindössze a 4%-át, teljes exportunknak pedig 8%-át adta, s jelentősen csökkent az ágazatban foglalkoztatottak száma is.

⁶ Magam is úgy vélem, hogy a meghatározott (a biztonság miatt szükséges) mértéken felül a jegybank trezorjában tartott aranytartalék ugyanolyan „halott”, mint maga a trezor, semmiféle jövedelmet nem „termel”, így kihelyezése indokolt.

emlékeztet arra, hogy versenyképességünk érdekében az EU-ban sem nélkülözhető a jegybanki és az üzleti banki pozícióink megerősítése, a nemzeti tulajdon arányának kedvező módosítása, valamint a védekezés és az alkalmazkodási mechanizmus sikere érdekében az állami beavatkozás eszközeinek megerősítése is.

Több évtizedes jegybanki gyakorlatom alapján messzemenően egyetértek a szerzővel, aki Menyhay Imre véleményét idézi: „*a demokrácia jelenkori liberális válfaja az egyéni pénz- és vagyonszerzési vágy erőteljes és egyoldalú felértékelődését hozza magával, ami [...] a társadalom közösségi értékeinek rovására érvényesülhet.*”⁷ Mindez a fizetésektelenség növekedésével, a bankokat elkerülő, készpénzben történő fizetések elszaporodásával, az egyéni pénz- és vagyonszerzésre való erőszakos törekvésekkel járt. Tulajdonképpen ez hozta nehéz helyzetbe nemcsak a költségvetést, de a jegybankot is. Bár azt is hozzá kell tennem, hogy emögött nem tudatos „elméleti magatartás” húzódott meg, hanem a gazdasági résztvevők egyszerűen visszaéltek a kialakult helyzettel, mivel az állam által elindított támogatási programok kormányzati ciklusoktól függővé váltak, a monetáris politikát pedig az ezekhez igazodó esetlegesség jellemezte. Ez a folyamatosságot és az átláthatóságot egyaránt negatívan befolyásolta, átrendezte a piacot a külföldi háttérrel rendelkező vállalkozások javára, a hazaiak rovására. Ez az utóbbiaknál permanens hitelignyt kényszerített ki, még saját törlesztési képességeik bizonytalansága esetében is, s ezáltal a bankrendszer közvetítői funkciói is súlyosan sérültek. A szerző szerint mindez nagymértékben gátolta, s egyben elbizonytalanította az önálló hazai vállalkozásokon alapuló polgárosodási folyamatot.

Mivel Magyarország hagyományosan külső tőkebevonásra kényszerül, megállapítása szerint a hazai gazdaság alapvetően világgazdaság-függő, így egyszerre van jelen a látványos fejlődés és a recesszió lehetősége, amelynek következménye a gazdasági és társadalmi viszonyok sebezhetősége és a nemzeti érdekérvényesítő képesség gyengesége. Így fokozott figyelmet kell fordítani a külső források igénybevételének feltételeire és lehetőségeire, valamint a fiskális és monetáris, s nem kevésbé a társadalmi stabilitásra.

A szerző szerint „*Az elmúlt évtizedben a világgazdaság, és ezen belül az Európai Unió a magyar gazdaság számára vonzási pontok és felzárkózási irányok lettek.*”⁸ Ugyanakkor azonban ez a hazai gazdaságpolitikát – a világgazdasági folyamatok jellegétől függetlenül – paradigmaváltásra kényszerítette. A hivatalos gazdaságpolitika ezt nevezte „*magyar modellnek,*” amelynek lényege – a szerző szerint – elsősorban az állami „konzervatív” gazdaságpolitika, a külső és a belső pénzügyi egyensúly fenntartása, a megfelelő külső tőkebevonás, a pénzügyi stabilitás biztosítása stb.

Az előzőekben megfogalmazott követelmények elengedhetetlen feltétele hazánknek a nemzetközi tőkepiacokkal és pénzügyi intézményekkel kialakított viszonya. Az 1970-es évtized elejétől tapasztalt és többször ismétlődő világpiaci árobbanások súlyos következményekkel jártak a föld összes kontinensén. Az országok két nagy csoportja alakult ki:

⁷ MENYHAY Imre: *Adalékok Káin esti meséjéhez. Gazdaság és szocializáció a jelenkori liberális társadalomban*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1998.

⁸ LENTNER: *Rendszerváltás... i. m.*, 2016, 278.

- amelyek egyfelől azonnal reagáltak a válságokra, vagyis azok figyelembevételével alakították ki a gazdaságpolitikájukat, visszafogták a növekedést (elsősorban a beruházásokat), szigorították a fiskális és a monetáris politikát, felkészülve a várható dekonjunkturára, módosították az elosztási és újraelosztási feltételeiket, növelték az árszínvonalat stb.,
- amelyek átmenetinek tekintették a válság súlyos következményeit, mintegy fetisizálva az addig kialakult trendet.

Hazánk ez utóbbi csoportba tartozott, s „a rögzítettárfolyam-rendszer összeomlása után a reálszektor teljesítményeit messze meghaladja a pénzügyi szektor spekulációtól túlfűtött növekedése.”⁹ Csaknem egy évtized múltán a közép- és kelet-európai országok – a szükséges belső akkumuláció hiányában – külső fejlesztési forrásokkal igyekeztek felzárkózni elérhető külső piacaikhoz. Az időközben kétszintűvé átszervezett bankrendszer tőkeereje kevésnek bizonyult a hiteligények egyre sürgetőbb kielégítéséhez, ami teret adott a nyugati bankok betelepülésének és piacszerzésének. Napjainkban azonban már általában konszolidáltnak tekinthető a pénzügyi intézetek és ügyfelek kapcsolata, amiben szerepe van a Magyar Nemzeti Bank fogyasztóvédelmi szerepének is, mivel „...az MNB a »fair« pénzügyi szolgáltatói magatartást is kikényszeríti, súlyt helyezve a kiszolgáltatók fogyasztói csoportok fokozott védelmére”.¹⁰ Az Európai Unió is felismerte a pénzügyi szabályozás modernizálásának szükségességét, kiemelve a hatékonyabb bankszabályozást. A szerző pedig gyakorlati példák segítségével mutatja be azokat az eseteket, amikor a PSZÁF – megfelelő jogosultság hiányában – nem volt képes hathatós eredményeket elérni.

4. AZ AKTÍV ÁLLAMMODELL ÉRVÉNYESÜLÉSE

A szerző a mű utolsó fejezetében foglalja össze a közpénzügyi rendszerváltás történelmi hátterét, okait, céljait és elért eredményeit, bizonyos nemzetközi összehasonlításokkal egybevetve. Hallgatólagos egyetértés alakult ki az eltérő nézeteket valló közgazdászok körében a koherens gazdaságpolitika hiányáról, a 2008-as gazdasági válság nem kielégítő kezeléséről, a hatalomtechnikai módok fogyatékoságairól, az állami szerepvállalás milyenségéről, a nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezetek szerepéről, az állam eladósodásáról, valamint az állami vagyon „kiüresedéséről” stb. „Magyarország teljes adósságcsapdába került. Államháztartási és családi-háztartási szinten egyaránt.”¹¹ A szerző szerint az eltérő szakmai következtetésekből is egyértelműen kiderült, hogy „csak az erős, jól szervezett, a gazdasági és társadalmi folyamatokba aktívan beavatkozó állam képes a nemzetgazdaság, a piaci szereplők és a családok érdekeit hatékonyan érvényesíteni.”¹² E lényegi és más hasonló megál-

⁹ Uo., 290.

¹⁰ Uo., 316.

¹¹ Uo., 304.

¹² Uo.

lapításokkal a nem konvencionális eszközök, metódusok állítódnak a hazai tudományos munkák sorába,¹³ így méltán válik rendszertani vetületűvé Lentner Csaba műve.

A citált szerző a továbbiakban részletesen taglalja a fiskális politika fontosabb összetevőinek helyzetét, úgymint az elfogadható közteherviselést, az újabb piacnyitások politikáját, a közüzemi díjak és a személyi jövedelemadók mértékének csökkentését, a devizahitelesek és a kisvállalkozások terheinek mérséklését, a munkaerőpiac kedvező alakulását, s nem utolsósorban a külső adósságállomány és a költségvetés kedvező helyzetét stb. Mindezek alapján megállapítja, hogy „A fiskális konszolidáció jó alapot teremtett a monetáris politikai rendszerváltás megindításához”,¹⁴ ami négy elemből tevődik össze, úgymint

- az alapkamat mérsékléséből,
- a Növekedési Hitel,
- az önfinanszírozási, valamint
- a társadalmi felelősségvállalási részből.

Mindemellett az MNB felelősséget érez a környezetért, a társadalomért és a hosszú távú fenntartható fejlődésért is, de nem hanyagolja el az oktatás, a tudomány, a pénzügyi ismeretterjesztés, a fogyasztóvédelem stb., egyszóval az értékmegőrzés és értékteremtés támogatását sem.

A szerző tehát megállapítja, hogy mindezek következményeként 2013 és 2016 között – a monetáris rendszerváltás eredményeként – a különböző pénztulajdonos csoportok (költségvetés, önkormányzatok, vállalatok, lakosság stb.) pénzügyi állapota kiegyensúlyozottnak tekinthető, miközben a külföldi érdekeltségű bankoknak és vállalatoknak profitáldozatokat kellett hozniuk.

Lentner Csaba évtizedeket átfogó áttekintése – a fő áramlaton belül – sok témát vetít elénk, amelyek alapos átgondolást, valamint meglehetősen elmélyült fiskális és monetáris ismereteket igényelnek. Mondanivalóját hatalmas hazai és külföldi irodalom ismeretében fejti ki, s nem könnyű olvasmány a beavatottak számára sem. Ez azonban nem von le semmit a szerző érdemeiből, és kiváló forrásául szolgálhat a témával foglalkozók számára.

¹³ A teljesség igénye nélkül: MATOLCSY György, 2015, GYÖRGY László – VERES József, 2016, POGÁTSA Zoltán, 2016,

¹⁴ LENTNER: *Rendszerváltás... i. m.*, 2016, 308. Ezt erősítette meg a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának 2010 második felében közzétett közleménye is, amely szerint „Megállapítható, hogy a globális konjunktúra következtében véget ért a recesszió Magyarországon.”

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. *A pénzügyi intézményrendszer Magyarországon*, Nebuló 2001 Kiadó, Budapest, 2003. Ebből kiemelve: LENTNER Csaba: *1.4. fejezet. A pénzügyi intézményrendszer létrehozása (1990–2001)*.
2. Szerk. GIDAI Erzsébet – LENTNER Csaba: *Magyarország jövője – Hungaria in aeternum*, Akadémiai Kiadó, NYME, 2005. Ebből kiemelve: LENTNER Csaba: *Magyar pénzügyi stratégiák az ezredfordulón*, 73–97.
3. GYÖRGY László – VERESS József: 2010 utáni Magyar gazdaságpolitikai modell. *Pénzügyi Szemle*, 2016/3, 367–387.
4. HUSZTI Ernő: *Antiinflációs útkeresés – monetáris politika és gyakorlat Magyarországon*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.
5. Dr. HUSZTI Ernő: *Egy valuta története... A forint forgalma a stabilizációtól az euró előszobájáig*, L'Harmattan – Zsigmond Király Főiskola, 2011.
6. Könyvismertetések LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika* (Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005.) című művéről:
7. CSERMÁK Károly, *Tér és Társadalom*, 19(2005)/3–4, 231–232.
8. PRUGBERGER Tamás, *Jogelméleti Szemle*, 2005/3.
9. Dr. FONDA Ferenc, *Valóság*, 49(2006. aug.)/8.
10. LENTNER Csaba: Ki fizeti (meg) a privatizációt? *Gazdaság és Társadalom*, 1996, 3–4.
11. Dr. LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*, Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó Zrt., 2013.
12. LENTNER Csaba: Magyarország európai uniós csatlakozásának nyitott kérdései – különös tekintettel a pénzügyi szektorra. In: *Tudományos értékeink*, Nyugat-magyarországi Egyetem, Közgazdaság-tudományi Kar, Sopron, 2001, 53–101.
13. LENTNER Csaba: Pénzügyi kihívások az ezredforduló Magyarországon. In: Szerk. LENTNER Csaba: *Pénzügyi szilánkok*, Soproni Pénzügyi Szakkollégium Alapítvány kiadásában, Sopron, 2001, 9–54.
14. Szerk. Dr. LENTNER Csaba: *Pénzügyi szilánkok* (Tanulmánykötet), Sopron, 2001, 9.
15. LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005.
16. Szerk. Dr. LENTNER Csaba: *Tudományos értékeink* (Tanulmánykötet), Sopron, 2001.
17. MATOLCSY György: *Egyensúly és növekedés*, Kairosz Kiadó, 2015.
18. POGÁTSA Zoltán: *Magyarország politikai gazdaságtana – Az északi modell esélyei*, Osiris Kiadó, 2016.

Husztai Ernő (husztierno@t-online.hu): a Magyar Tudományos Akadémia doktora, évtizedeken keresztül a Magyar Nemzeti Bank fősztályvezetője, a kétszintű bankrendszer megteremtésének egyik elméleti atyja. Az 1990-es évek első felében az Országos Kereskedelmi és Hitelbank vezérigazgató-helyttese, majd a Magyar Hitelbank ügyvezető igazgatója. Címzetes egyetemi tanár a Corvinus Egyetemen. Címzetes főiskolai tanár a Budapesti Gazdasági Egyetemen, illetve jogelődjénél, a Budapesti Gazdasági Főiskolán. Tudományos témavezető a Nemzeti Közszerződési Egyetem Közpénzügyi és Államháztartási Intézetében. Magyar Köztársasági Ezüst Érdemkeresztrel tüntették ki. Kutatási területe: bankszabályozás, pénzkereslet és pénzkínálat mérése, monetáris politikai irányítás. Főbb művei: *Az antiinflációs útkeresés – monetáris politika és gyakorlat Magyarországon* (KJK, 1987), *A makropénzügytan alapjai* (Pannon Egyetem, 1998), *Banktan* (Tass Kiadó, 2002), *Pénzpiacok szabályozása Magyarországon* (Akadémiai Kiadó, 2006, Lentner Csabával, Kolozsi Pállal és másokkal), *Egy valuta története* (L'Harmattan Kiadó, 2011), *Bankmenedzsment – Bankszabályozás* (NKTK, 2013, társszerző), Tudományos munkásságát bemutató kiadvány: *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején – a pénzügyi intézményrendszer, a tudomány és a felsőoktatás szolgálatában* – tiszteletkötet Prof. Dr. Husztai Ernő 75. születésnapjára (szerk. LENTNER Csaba, Akadémiai Kiadó, 2007).

Hegyesi Zoltán

RECENZIÓ DUŠAN JANÁK KÖNYVÉRŐL

Review of Dušan Janák's Book

Hegyesi Zoltán, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem hallgatója, hegyesizoltan92@gmail.com

E recenzió célja a 2014-ben megjelent A szociológia intézményesülése Közép-Európában – Összehasonlító tanulmány a szociológiai intézmények alapításáról Lengyelországban, Szlovákiában, Magyarországon és a cseh tartományokban a 20. század első felében című¹ munka megismertetése és ajánlása. A szerző a szociológia tudományos kibontakozásának kezdeteit vizsgálja a közép-európai országokban.

KULCSSZAVAK:

komparatív tudományok, szociológia, Közép-Európa, Visegrádi országok

*The purpose of the review is to present and recommend a book entitled *The Institutionalisation of Sociology in Central Europe – A Comparative Study on the Formation of Sociological Institutions in Poland, the Czech Lands, Slovakia and Hungary in the First Half of the 20th Century*, published in 2014. The author analyses the beginning of the scientific appearance of sociology in Central European countries.*

KEYWORDS:

comparative studies, sociology, Central-Europe, Visegrad Group

A szociológia intézményesülése Közép-Európában – Összehasonlító tanulmány a szociológiai intézmények alapításáról Lengyelországban, Szlovákiában, Magyarországon és a cseh tartományokban a 20. század első felében címmel jelent meg 2014-ben Dušan Janák

¹ A könyv jelenleg nem rendelkezik hivatalos magyar nyelvű kiadással, illetve fordítással. Az itt használt magyar nyelvre fordított cím a recenzió kapcsán született meg.

könyve az Opavai Sziléziai Egyetem gondozásában és kiadványaként.² Dušan Janák jelenleg az Opavai Sziléziai Egyetem egyetemi adjunktusa, ahol az Empirikus Kutatások Központját (*Centre for Empirical Research*) vezeti. 2004-ben a Brünni Masaryk Egyetemen szerezte meg szociológiából egyetemi végzettségét, majd tudományos fokozatát 2009-ben. Fő kutatási területei a közép-európai társadalmak és társadalmi problémáik, a szociális gondolkodás története, a cseh szociológia és módszertan, társadalmi filozófia és a társadalomtudományok filozófiája. Tudományos fokozatának megszerzése óta öt könyvet írt, illetve szerkesztett.

A recenzálandó 125 oldalas mű a szociológia közép-európai intézményesülésének folyamatát vizsgálja. Módszereit tekintve alapvetően leíró jelleggel veszi sorra a közép-európai országokat, külön kiemelve a téma szempontjából relevánsnak ítélt intézményeket (ide sorolva a folyóiratokat is). Ahol lehet, összehasonlító kontextusban elemez. A mű arra a kérdésre keresi a választ, hogy a közép-európai országoknak tekintett államok hasonló fejlődési utat jártak-e be a szociológia önálló tudományos diszciplínaként való elismerésének folyamatában, vagy a különböző történelmi, társadalmi sajátosságok mind az idő, mind az ismertető jegyek tekintetében más fejlődési irányt eredményeztek.

A szerző nyelvismerete származása révén kiterjed a tárgyalt országokban beszélt nyelvekre, a magyar nyelv kivételével. Többnyire tehát elsődleges forrásokkal dolgozott. A szerző nyelvi korlátai ellenére minden fejezetben tárgyalja a magyar vonatkozást, sőt egyes fejezetekben az olvasó talán joggal érezheti azt, hogy a többi országhoz képest részletesebben mutatja be. A szerzőt a magyarországi viszonyok megismerésében – a másodlagos irodalmakon túlmenően – Bezsényi Tamás, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának oktatója segítette.

A művet olvasva arra következtethetünk, hogy egy átfogó, klasszikus társadalomelméleti felfogást tükröz, tekintettel az idézett, klasszikusnak mondható szerzőkre. Ezek között a nevek között említhető például Émile Durkheim, Georg Simmel, Wilhelm Dilthey, Tomáš Garrigue Masaryk, Mannheim Károly, valamint a műben szintén kiemelt, többször citált szerzőként megjelenő Polányi Károly és Hauser Arnold. A könyv névmutatója 314 nevet tartalmaz, közülük felszáznál is több magyart. Több ízben is idézi többek között Bibó István, Jászi Oszkár, Huszár Tibor,³ Somló Bódog, Fülep Lajos társadalomtudósokat, továbbá jelenkori ismereteit dicséri, hogy Konrád György közéleti érdeklődésű író is megemlíti.

A mű öt fejezetre oszlik. Az első fejezet arra a kérdésre keresi a választ, hogyan is határozható meg Közép-Európa. Elgondolkodtatja az olvasót a fejezet elején található Jacques Rupnik politológustól származó idézet, amely így szól: „*Tell me where Central Europe lies*

² A mostani Cseh Köztársaság három történelmi tartományból áll: a szűken vett Csehországból, Morvaországból és Sziléziából. A morvaországi és sziléziai szerzők általában megkülönböztetik ezeket a történelmi tartományokat. A szerző a korábbi osztrák Szilézia régi fővárosában, Opavában (Troppau) tanít, ezzel magyarázható, hogy a cseh tartományok kifejezést használta, a Magyarországon megszokott Csehország helyett.

³ Kiemelendő Huszár Tibor 2015-ben megjelent *A magyar szociológia története* című monográfiája, amely a szociológia hazai tudományágának történetét dolgozza fel.

and I will tell you who you are.” Közép-Európát a két ismert módon értelmezi a fejezetben, geopolitikai és kulturális felfogásban. A szerző megállapítja, hogy mindegyik koncepciónak van létjogosultsága, véleménye szerint a vizsgálódás tárgya határozza meg, melyik lesz az irányadó. Esetünkben a szociológia institutionális oldalról való vizsgálatára a geopolitikai meghatározást tartja alkalmasabbnak.

A második fejezet a szociológia egyetemi oktatásban való megjelenését kutatja a tárgyalt országokban. A szociológia kezdetben más tárgyak – különösen a jog – részeként jelent meg az egyetemeken. Az 1920-as években voltak kísérletek a Lengyel Köztársaságban, Csehszlovákiában és a Magyar Királyságban is a szociológia önálló tudományos diszciplínaként való elismerésére. E törekvések a Magyar Királyság kivételével sikerrel jártak, hazánkban ez csak közvetlenül a második világháború után következik be. A szerző ugyan a Budapest Egyetem megnevezést használja művében, azonban minden bizonnyal a Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetemet érti ez alatt.

A harmadik fejezet a korszakban megjelenő informális, illetve formális alapokon szerveződő közéleti és tudományos társaságokat, kutatóintézeteket mutatja be. Magyar vonatkozásban a szerző röviden kitér a *Galilei Körre*, amely 1908 és 1919 között a szabadgondolkodó egyetemi hallgatók gyűjtőhelyeként szolgált, valamint az első világháború idején létrejövő és a Tanácsköztársaság bukásáig működő *Vasárnapi Körre* is. A közép-európai országok közül Magyarországon jött létre utoljára szociológiai kutatóintézet, nevezetesen 1965-ben. A Magyar Népköztársaság idejében a szociológia valamilyen módon kifejezte a szocialista ideológiával való szembenállást, noha a marxizmus-leninizmus tudományos életre gyakorolt hatásai sajnálatos módon hazánkban érvényesültek legfajsúlyosabban a vizsgált országok közül, jegyzi meg a szerző.

A negyedik fejezet a *Szociológiai folyóiratok* címet viseli. A fejezet számba veszi az adott országokban a témában megjelenő periodikákat, egészen a marxizmus ideológiájának széles körű elterjedéséig. A magyar értelmiséget dicséri, amiért már 1900-ban létrehozták – *Huszedik Század* címmel – az első valóban jelentős szociológiai lapot. Az ilyen típusú lapok megjelenése jóval későbbre tehető a térség országaiban (ebbe a körbe sorolva az első világháború utáni, szomszédos Osztrák Köztársaságot is).

Az ötödik és egyben befejező fejezet összefoglalja és rendszerezi a kutatás részeredményeit. Különösen értékes része ez a könyvnek, hiszen az itt található táblázatok segítségével összehasonlíthatóbbá és értékelhetőbbé válnak a gyűjtött adatok. A táblázatok országonként haladva tüntetik fel a legfontosabbnak ítélt intézményeket az alapítás évének megjelölésével.

A szerző négy fő csoportot különít el, a fejezetekhez igazodva: *egyetemi kurzus (university courses)*, *kutatóintézet (research institutes)*, *szakmai szervezetek (scholarly societies)*, továbbá *szakmai folyóiratok (specialized journals)*. Magyarország vonatkozásában elmondható, hogy a vizsgált országokhoz mérten jóval később valósul meg a szociológia tudományos diszciplínaként való meghonosítása. Külön érdekes ez annak ismeretében, hogy hazánkban már 1900-ban létrejön az első szociológiai folyóirat, illetve az értelmiség informális baráti köröket szervez, amelyek a korban jelentkező aktuális elméletek megismerésének és terjedésének fórumául szolgálnak. Ugyanakkor a történelmi események

gyakran kedvezőtlen hatással voltak az intézményesülés folyamatára. A szociológiai kutatások ideiglenes megtorpanásában nyilvánvalóan szerepet játszottak az 1918–1919-es évek magyarországi eseményei. Meg kell említeni azt is, hogy az Osztrák–Magyar Monarchia erős oktatási rendszerében kinevelt, nagy 20. századi tudósok közül sokan választották az emigrációt. A szerző kiemeli Csehszlovákiát, ahol a relatíve stabilnak mondható politikai és társadalmi helyzetnek köszönhetően a tudomány művelőinek létszáma növekedni tudott. Továbbá kiemelhető, hogy Csehszlovákiában a legfelsőbb politikai vezetés körében is több szociológiai érdeklődésű személy tevékenykedett, például maga az államfő, Tomáš Garrigue Masaryk, illetve „az örök külügyminiszter”, Edvard Beneš. Ezek az állapotok tehát bizonyos tekintetben eltérő fejlődési pályát eredményeztek a vizsgált országokban. Míg az akkori Lengyel Köztársaságban és Csehszlovákiában már 1919 és 1924 között egyetemi tantárggyá vált a szociológia, addig erre hazánkban csak 1946-ban került sor.

Szintén különbség mutatkozik a kutatóintézetek vonatkozásában is. A szociológia intézményesülésének teljessége Magyarországon 1965-ben, a *Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Kutatóintézetének* alapításával következett be. Összehasonlításként felhozható, hogy hasonló kutatóintézetek már 1919-től létrejönnek a többi közép-európai országban.

Mindezen tartalmi vizsgálatok mellett kiemelendő a mű jól felépített szerkezete, amely világos gondolatmenethez igazodik. A kutatás tárgya szintén figyelemre méltó. Dušan Janák olyan törvényszerűségeket kutatását tűzi ki célul, amely közben az olvasó eltöpreng a közép-európai identitás létezésének kérdésén. Mi az, ami miatt a tudomány a vizsgálódási tárgyává teszi ezeket az országokat? Választól és véleménytől függetlenül fontos, hogy a jelenkori állapotokra helyezzük a hangsúlyt. A különbözőségek megragadásán túlmenően fontos az is, hogy belássuk, nem csupán a történelem, de a jelenünk is Közép-Európához köt. Ahhoz a Közép-Európához, amely változó területi viszonyai ellenére világosan tudja, melyek a kulturális és szellemi gyökerei, és visegrádi összefogásra készítet minket.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Huszár Tibor: *A magyar szociológia története*, Osiris Kiadó, Budapest, 2015.

Hegyesi Zoltán (hegyesizoltan92@gmail.com): a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának elsőéves, PhD-ösztöndíjas hallgatója. Alapszakos és mesterszakos tanulmányait is az egyetemen végezte. Közigazgatási mesterszakos diplomáját 2017-ben szerezte meg az NKE Államtudományi és Közigazgatási Karán. Jelenleg a Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézetben lát el feladatokat. Főbb érdeklődési és kutatási területei: közigazgatás-tudomány, közigazgatási szervezeti jog, komparatiztika.

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 eszmecsereje.

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-bejáratokat 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, német és francia 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: csilla.petro@vtki.uni-nke.hu szerkesztőségi e-mail-címre.

A részletes közlési feltételek és bővebb információk megtekintéséhez,
kérjük, látogasson el honlapunkra:
[uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatas/
kozlesi-feltetelek](http://uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatas/kozlesi-feltetelek)

Table of contents

Welcoming	GYÖRGY KISS	3
Scientific publications/ Studies	ADRIÁN FÁBIÁN– EMESE FAZEKASNÉ PÁL – BALÁZS HOHMANN – ESZTER RÓZSÁS	
	• The Atypical Activity And Decision-Making Of The Administrative Authorities With Special Regard To The New Act On The Administrative Proceedings	4
	ILDIKÓ SZABÓ	
	• The Legal Formation And Development Of Tax Assessment	32
	ANDRÁS BENCSIK	
	• Ont he (financial) autonomy of local goverments	56
	ANIKÓ GREGOR – KATALIN:PALLAI	
	• Analysis of Effectiveness of Integrity Trainings for Civil Servants: Part 2: Learning points beyond the Validation	70
	KRISZTINA NAGY BARNÁ:	
	• Cartel-question regarding to the syndicate agreement	88
International outlook	ATTILA MARJÁN – LUCA BOROS:	
	• Difficulties in interpretation the concepts of citizenship, people, nation, Constitution and federalism in the European Union	108
	LORINA BUDA:	
	• Does Banking Union Resolve One Of The Impossible Trinities Of The Eurozone?	130
	PÉTER BUZÁS– BALÁZS RÉVÉSZ	
	• Constitutional Limits Of The Use Of Drones By The Authorities In The United States	146
	PAIMAN AHMAD:	
	• Ethical Leadership Between Governance And Human Nature	158
	KATALIN SISKA:	
	• Dimensions of the Ottoman Administrative System	174

Table of contents

Professional forum	KATALIN JAKOVÁ CZ – ERZSÉBET NÉMETH: • National Strategies For Financial Literacy: Lessons From Experiences	190
	GÁBOR MÉLYPATAKI: • The framework of the civil service law in the mirror of the decisions of the Court of Constitutional	206
	BALÁZS BUDAI: • The role of Lean, Six Sigma and a Theory of Constraints in the qualitative (value-based) re-organizing of Public Administration.	216
Review	DÁNIEL IVÁN: • A Reference Monograph On Administrative Science Thoughts On Gyula Koi's Book	230
	ERNŐ HUSZTI: • About The Increasing Role Of Public Finances And The Significance Of Active State Regulation	239
	ZOLTÁN HEGYESI • Review About Dušan Janák's Book	248
Information	Publication notice	256
	Table of contents in foreign language	258
	Editorial Committee	261
	Imprint	262

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Dr. Kiss György, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

FŐSZERKESZTŐ:

Dr. Fejes Zsuzsanna egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI ELNÖKE:

Prof. Em. Dr. Tamás András (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Biró Marcell közigazgatási államtitkár (Miniszterelnöki Kabinetiroda) • *Dr. Bitskey Botond* főtitkár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cserny Ákos* egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Alkotmányjogi Intézet) • *Dr. Hazafi Zoltán* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet) • *Dr. Horváth Attila* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. Imre Miklós* intézetvezető, főiskolai tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet) • *Dr. Janza Frigyes* főtitkár (Rendészettudományi Társaság) • *Prof. Dr. Kis Norbert* dékán (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar) • *Prof. Dr. Kukorelli István* egyetemi tanár (Eötvös Loránd tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Em. Dr. Máthé Gábor* (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. habil. Müller György* egyetemi magántanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Prof. Dr. Nemeslaki András* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Elektronikus Közszolgálati Intézet) • *Prof. Dr. Papp Tekla* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztika Intézet) • *Prof. Dr. Patyi András* rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Torma András* rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Prof. Dr. Török Gábor* egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* prodékán, egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI TISZTELETBELI TAGOK:

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

Editorial Committee

CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE: *Prof. Dr. György Kiss*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration)

EDITOR-IN-CHIEF: *Dr. Zsuzsanna Fejes*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History)

HONORARY CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE: *Prof. Em. Dr. András Tamás* (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History)

EDITORIAL BOARD:

Dr. Marcell Biró, Minister of State for Public Administration (Cabinet Office of the Prime Minister) • *Dr. Botond Bitskey*, Secretary General (Constitutional court of Hungary) • *Dr. Ákos Cserny*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Human Resources) • *Dr. Attila Horváth*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. habil. Miklós Imre*, college professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of State Governance and Public Policy) • *Dr. Frigyes Janza*, Secretary General (Hungarian Association of Police Science) • *Prof. Dr. Norbert Kis* dean (National University of Public Service Faculty of Political Sciences and Public Administration) • *Prof. Dr. István Kukorelli*, University Professor, Head of Department (Eötvös Loránd University, Faculty of Law) • *Prof. Em. Dr. Gábor Máthé* (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. habil. György Müller*, Private Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Prof. Dr. András Nemeslaki*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of E-Government) • *Prof. Dr. András Patyi*, Rector, University Professor (National University of Public Service) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, University Professor (University of Miskolc) • *Prof. Dr. Papp Tekla*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Civilistics) • *Prof. Dr. Gábor Török*, University Professor (National University of Public Service) • *Prof. Dr. András Varga Zs.*, Prodean, University Professor (Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law)

FOREIGN HONORARY MEMBERS:

Jan Bárta, Prague, Czech Academy of Sciences (Prague, Czech Republic) • *Daniel Klimovsky*, Slovak University of Technology (Kosice, Slovakia) • *Zdenek Koudelka*, University of Masaryk (Brno, Czech Republic) • *Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht (Regensburg, Germany) • *Walter Maier*, Ludwigsburgi Financial and Administrative Sciences College (Ludwigsburg, Germany) • *Daniel Szergej Naumov*, P. A. Sztolipin volga Academy of Civil Service (Szaratov, Russia) • *Mihály Tóth*, Ukrainian National Academy of Sciences (Kiev, Ukraine) • *Igor Palús*, University of Pavol Jozef Safárik (Kosice, Slovakia) • *Ewa Poplawska*, varsó, Polish Academy of Science (Warsaw, Poland) • *Jan Ziekow*, German Research Institute for Public Administration (Speyer, Germany) • *Prof. Dr. Li Junqing*, Dean, Minzu University of China (Beijing, China)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, dékán (NKE ÁKK)

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Fejes Zsuzsanna, egyetemi docens (NKE ÁKK)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: **Paksi-Petró Csilla, egyetemi tanársegéd (NKE ÁKK)**

SZERKESZTŐSÉGI ASSZISZTENS: Ludányi Dávid (NKE ÁKK)

Cím: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, **1118 Budapest, Ménesi út 5.**

LEVELEZÉSI CÍM: **1519 Budapest, Pf. 275**

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: ppb.mk.uni-nke.hu

Impresszum

KIADÓ: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

A KIADÁSÉRT FELELNEK: **Petró Ildikó ügyvezető igazgató**

Cím: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

E-MAIL: info@dialogcampus.hu

WEOLDAL: www.dialogcampus.hu

OLVASÓSZERKESZTŐ: **Kutas Éva**

TÖRDELŐ: **Stubnya Tibor**

NYOMDAI MUNKÁK: Séd Nyomda Kft.

FELELŐS VEZETŐ: Katona Szilvia

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2063-9066 (online)



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!

Dr. Fejes Zsuzsanna
NKE ÁKK, egyetemi docens

Prof. Dr. Kiss György
NKE ÁKK, dékán

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 dékán

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Fejes Zsuzsanna, NKE ÁKK,
egyetemi docens

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: 1118 Budapest, Ménesi út 5.