

Közjavak

A kormányzat kihívásai a mai piacgazdaságban

XI. évf. *** 2. szám vita a közjogról *** 2025. április-június



A DE Közszoolgáltatási Kutatócsoport tudományos folyóirata

A SZÁM TARTALMA

Vitaindító

Horváth M. Tamás: Kié a közjog?

Közjog és államtudomány

Nagy Zoltán: Cui prodest? Kinek az érdekében jár el a közjog?

Gajdoschek György: Gondolatok az államtudomány mibenlétéről, különös tekintettel a diszciplína tárgyára, a nemzetközi és történeti vonatkozások tükrében

Balázs István: „Kié a közjog” és kié a közigazgatási jog? Adalékok egy közjogi vitához az „európai közigazgatási jog” nézőpontjából

Sólyom Péter: A policentrikusság két jelentése a közjogban

György Hajnal: Institutional inertia or illiberalism? Explaining the persistence of the legalistic character of Hungary's Public Administration education

Hoffman István: Az összehasonlító önkormányzati jog kihívásai – módszertani megfontolások

Elmélet és valóság

Ficsor Krisztina: Kormányzatiság az „algokráciákban”. Algoritmikus társadalmak és technikai menedzsment

Legifj. Korsós Antal: Az imposztor-jelenség indikátorai

Szabadfalvi József: Ottlik László az államférfi szerepéről és a politikai felelősségről

Tang Mengling: How to reflect public interest in public law? A case study of the Open Government Information Regulation of the People's Republic of China

Közjog és szakpolitika

Fodor László: Kié a környezetjog?

Józsa Zoltán: A köz érdekében vagy a köz ellenében: a parkolási ügy

Bordás Péter: Használni vagy kihasználni? A közterület-használat közjogi megítélésének néhány újabb fejleménye

Linder Viktória Gyöngyi: Közszoalak közjog – magánjog határán. Időnként a bizonytalan senki földjén?

Közüntézmények és gazdálkodás

Árva Zsuzsanna: Gondolatok a helyi önkormányzati adósságrendezések apropóján

Valentényi-Szilágyi Bernadett: Állami és egyházi egyensúlykeresés a közfeladat-ellátásban: a köznevelés intézményi újrarendeződése

Csűrös Gabriella: A bírósági végrehajtó és a közjegyző jogállása, eljárása: párhuzamok és metszéspontok

Attila Barta: Thoughts on the legal source system of Hungarian administrative law

Közjog és gazdaság

Lovas Dóra: Sajátos állami beavatkozások az energiaszektorban a válságok korában

Pella Sebestyén Márk: Neoliberalizmus után? Az árresstop, mint az állami beavatkozás eszköze

Bartha Ildikó: Trump nyakkendője

Közjog és AI

ChatGPT: Kinek a joga a közjog? Liberális reflexió Horváth M. Tamás „Kié a közjog?” című tanulmányához

IMPRESSZUM

FELELŐS SZERKESZTŐ:

Bartha Ildikó

SZERKESZTI A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:

Bartha Ildikó (szerkesztő)

Bordás Péter (szerkesztő)

Lovas Dóra (szerkesztő)

Horváth M. Tamás (a Szerkesztőbizottság elnöke)

KIADJA:

DE Közzolgáltatási Kutatócsoport

Kiadásért felelős: Horváth M. Tamás, kutatócsoport-vezető

4028 Debrecen, Kassai út 26.

Levelezési cím: 4002 Debrecen, Pf. 400.

Tel/FAX: (52) 512-701/77119

E-mail: kozzszolg.kut@law.unideb.hu

A folyóirat elektronikus oldala: kozzjavakfolyoirat.hu

Blog oldal: kozzjavak.hu

Megjelenik negyedévente

ISSN 2598-7190

© 2025 DE Közzolgáltatási Kutatócsoport.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a szerzők írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható. Idézni, szöveges tartalmat átvenni csak a forrásra való hivatkozással szabad.

TARTALOMJEGYZÉK

<i>Előszó</i>	4
<i>Kié a közjog?</i>	5
<i>Cui prodest? Kinek az érdekében jár el a közjog?</i>	9
<i>Gondolatok az államtudomány mibenlétéről, különös tekintettel a diszciplína tárgyára, a nemzetközi és történeti vonatkozások tükrében</i>	14
<i>Kié a közjog” és kié a közigazgatási jog? Adalékok egy közjogi vitához az „európai közigazgatási jog” nézőpontjából</i>	20
<i>A policentrikusság két jelentése a közjogban</i>	28
<i>Institutional inertia or illiberalism? Explaining the persistence of the legalistic character of Hungary’s Public Administration education</i>	31
<i>Az összehasonlító önkormányzati jog kihívásai – módszertani megfontolások</i>	37
<i>Kormányzatiság az „algokráciákban” Algoritmikus társadalmak és technikai menedzsment</i>	46
<i>Az imposztor- jelenség indikátorai</i>	53
<i>Ottlik László az államférfi szerepéről és a politikai felelősségről</i>	57
<i>How to reflect public interest in public law? A case study of the Open Government Information Regulation of the People’s Republic of China</i>	65
<i>Kié a környezetjog?</i>	74
<i>A köz érdekében vagy a köz ellenében: a parkolási ügy</i>	81
<i>Használni vagy kihasználni? A közterület-használat közjogi megítélésének néhány újabb fejleménye</i>	89
<i>Közzolgák közjog – magánjog határán. Időnként a bizonytalan senki földjén?</i>	98

<i>Gondolatok a helyi önkormányzati adósságrendezések apropóján</i>	106
<i>Állami és egyházi egyensúlykeresés a közfeladat-ellátásban: a köznevelés intézményi újrarendeződése</i>	116
<i>A bírósági végrehajtó és a közjegyző jogállása, eljárása: párhuzamok és metszéspontok</i>	125
<i>Thoughts on the legal source system of Hungarian administrative law</i>	140
<i>Sajátos állami beavatkozások az energiaszektorban a válságok korában</i>	146
<i>Neoliberalizmus után? Az árrésstop, mint az állami beavatkozás eszköze</i>	153
<i>Trump nyakkendője</i>	159
<i>Kinek a joga a közjog? Liberális reflexió Horváth M. Tamás „Kié a közjog?” című tanulmányához</i>	167
<i>Szerzőink figyelmébe</i>	172

ELŐSZÓ

Tíz év telt el Horváth M. Tamás: *Kié a közjog?* című tanulmányának megjelenése óta. A kérdés, amelyet akkoriban éles megfogalmazásban vetett fel, ma is éppoly időszerű – sőt, talán még aktuálisabbá vált. A tanulmány eredetileg nem csupán elméleti pozíciókat rajzolt újra a hazai közjogi gondolkodásban, hanem erőteljes vitaindítóként is szolgált: egyszerre provokált és inspirált, párbeszédre és állásfoglalásra késztetett.

A Közjavak szerkesztőiként meggyőződésünk, hogy e vita nem zárult le – és nem is zárulhat le addig, amíg a közjog helye, szerepe, autonómiája és társadalmi beágyazottsága körüli kérdésekre nem születnek megnyugtató válaszok. Ezért döntöttünk úgy, hogy a tanulmányt újra közöljük, és ezzel újra megnyitjuk a diskurzust, amely a hazai állam- és jogtudomány, valamint politikatudomány közös határterületén helyezkedik el.

A mostani lapszám írásai – több tudományterületet és kutatói generációt képviselő szerzők tollából – e vitára adott friss reflexiók, amelyek nemcsak reagálnak Horváth M. Tamás érvelésére, hanem új szempontokat is felvetnek, új kereteket kínálnak a közjogi gondolkodás számára. Különböző tudományos hagyományok és nézőpontok találkoznak e lapszámban, mégis közös az a törekvés, hogy a közjog szerepéről szóló beszélgetés méltó színvonalon folytatódjék.

Bízunk benne, hogy e lapszám nemcsak egy korábbi vita felidézése, hanem új kérdések megfogalmazásának is terepe lesz – hiszen a közjogé valóban közös ügyünk.

A szerkesztők

KIÉ A KÖZJOG?*

Horváth M. Tamás¹

Az államtudományok kisajátítására² irányuló törekvés ráirányítja a figyelmet a tudományterületek összefüggéseire. Állam nincs közjog nélkül, amelynek tudományai kiemelten foglalkoznak ezzel a témával. Miként a gazdaság-, a menedzsment-vagy a politikatudomány is. Az államtéma mindnyájuké, ezért senki másnak ne legyen csak a sajátja.

A közjog a közösségek joga. Hatókörében egy közösségi kormányzási forma és szint az állam. A társadalmi szerveződések működése, magántársaságok közcélú szerepekben, nonprofit szervek aktivitása, vallási közösségek és egyházak közszolgáltatási tevékenysége, a tradicionális közösségek működése más további e körbe tartozó megnyilvánulások. Ami a szinteket illeti a helyi és regionális intézmények „alulról”, a nemzetközi integrációk „földről” egészítik ki a hagyományos államkép formáit.

Az állam a közszektor egyik alakzata. Alkalmazott tudományos megközelítései sokfélék. A hagyományos közjogi szemlélet elsősorban szabályozási felhatalmazást és szabályok rendezett halmazát látta. A modernebb közelítésű jogászok azonban már nemcsak egy-egy részterület rendelkezéseivel foglalkoznak, hanem szakmailag és módszertanilag egyaránt komplex társadalmi regulációs mechanizmusokban gondolkodnak.

A közösség igazgatása másképpen a menedzsmenttudományoknak is a középpontjában áll. A gazdasági megközelítés az állami megoldásokat inkább kormányzási formák egyikének tekinti és azokat a magángazdasággal való összefüggéseiben tárgyalja. Az ilyen fókuszú szemlélet a gazdálkodástudományok körében a legkiterjedtebb.

Az állam továbbá a társadalompolitika ágazati területeinek is fontos, de itt is, legkevésbé sem egyedüli szereplője. Az ún. közpolitikákat többnyire a politikatudományok szakterületeinek tekintik. Itt azonban nem annyira intézményekkel, pártokkal és effélékkel foglalkoznak, inkább meghatározott jellemző közösségi vagy gazdasági szükségletek célszerűségein alapuló, különböző kielégítési megoldásainak összevetésére és értékelésére összpontosítanak.

Bárhonnan nézzük is, az állam nem tudományos szemlélet, hanem téma. Az alábbi ábra mutatja képletesen az említett összefüggéseket. Régebben a

*A tanulmány ismételt közlés. Eredeti megjelenési adatai: Horváth M. Tamás (2015): Kié a közjog? Közjavak, I. évf., 1. sz., 7-12. (DOI 10.21867/KjK/2015.1.2.)

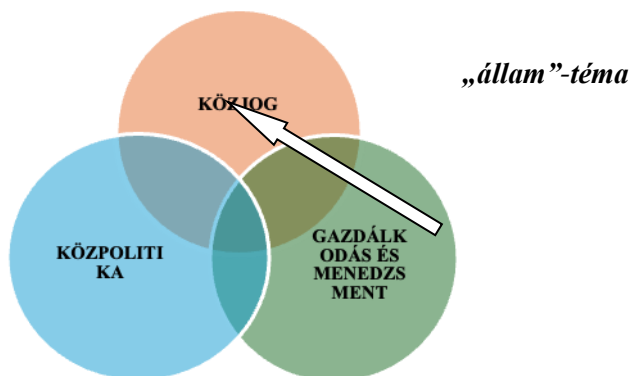
¹ Horváth M. Tamás, DSc., tszv. egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar; kutatócsoport-vezető DE Közszoolgáltatási Kutatócsoport

² http://mta.hu/ix_osztaly_hirei/a-gazdasag-es-jogtudomanyok-osztalyanak-2015-junius-17-i-allasfoglalasa-136520/ (letöltés: 2015. 09. 15.)

kontinentális Európa egy részében az államtudományokat egy-egyértelműen a joghoz rendelték. Aztán a közmenedzsment és a közpolitikai irányú megközelítések terjedésével plurálissá váltak a megközelítések és az alkalmazott módszerek, nem is beszélve a képesítést adó szakmákról. Mindnyájuk előnyére válva, tegyük hozzá. A másik kiszorítása mindenestre föl sem merült – másutt legalábbis nem.

1. ábra

Tudományterületi viszonyok az „állam”-téma kapcsán



1. Kapcsolatok a közjogban

A modern (köz-)jogtudomány a közösség által való elfogadottságból eredezteti a jogot, mely ezért történetileg megelőzi az államot. Az amerikai közigazgatási tankönyvek iskolapéldája a zsidó nép, amelyiknek a huszadik század közepéig nem volt állama. Szokása, szervezettsége, erkölce, vallása, törvényei azonban ősidóktól működtek.

Minden közjogi diszciplínának mindenkor van sajátlagos eszmei viszonyítási pontja. Még ha ezek különbözőek és időben változóak is, közös a mai fejlett világban a sajátlagos értékelkötelezettség. Ilyen az alkotmányjog tudomány művelői számára a választóktól kapott felhatalmazás vagy az alapjogok jelentősége, a nemzetközi jognak a nemzetközi közösség léte, a közigazgatási jog tudományos rendszerében a kormányzati szintek demokratikus és önkormányzati karaktere, az európai jog számára az EU szabadságai, valamint a szubszidiaritás elve, a közpénzügyek jogában a piacgazdaságbeli kormányzati szerepek természetének alapul vétele és így tovább.

Nem feltétlenül adott állam hatályos formális jogának jelenségei ezek. Nem is beszélve a maradéktalan megvalósulásukról, ami megfelelő törvényi környezetben is legfeljebb csak az ideák világába való áhított, de soha el nem érhető tökéletesség eszményének volna megfeleltethető.

A fenti értékeknek egymáshoz ugyanakkor van kapcsolódásuk. A közjog különböző területeinek, tudományos művelésének problémái sok szálon összefonódnak. Az alkotmányjog vagy az európai jog alapjainak tételezése például a tárgyalta diszciplináris kör mindegyikének kiindulási eleme. De az összefüggések számossága alighanem korlátlanul tekinthető.

Közülük különösen aktuális a legutóbbi idők változása, amelyik a fenti sajátos értékeken belül és közöttük új típusú konfliktusokat gerjeszt, nyilván eddig nem kellően fölismert közösségi kihívásokra adott válaszlehetőségek formájában. Kiemelésre érdemesek egyebek mellett a következő kérdések:

- a nemzeti (és esetleg a nemzetek fölötti) alkotmányosság, illetve a globalizáció konfliktusai,
- az integrációs politikák nem várt irányú, mert a korlátokat jobban hangsúlyozó változásai,
- a közfeladatok kiterjedésének mértéke és táguló határai a piacgazdaságban,
- a környezeti fenntarthatóság és a részben benne rejtett gazdaságpolitikai érdekviszonyok konfliktusai és meghatározottságai.

Mindezeknek és sok mástovábbikonfliktusoskérdésnek a különböző állam- és jogtudományi értelmezései, megközelítései sajátosak, de az adott alapfelvetések komplexitása egyben össze is köti a szakmai érdeklődőket, kutatókat.

A példaként említett új ellentmondások keresztül kasul szabják a közjogi és részben még a magánjogi tárgyak közötti megszokott határokat. Válaszlehetőségeket együtt is érdemes kutatni ezért. Már csak azért is a tudomány nem elvont, hanem praktikus világában, mert aligha jogszabályi kinyilatkoztatások fogják heurisztikusan megoldani a fölmerült problémákat.

2. A jó hiéna

*„Kopogtatnak: Nyitni tessék!
– Ki az? – kérdik a kis kecskék.
Rajta, nyissátok ki, én a
megbízható, jó hiéna.”*

(Devecseri Gábor: Állatkerti útmutató)

Valaki végzetesen félreérthette a nyugati szakirodalom jó kormányzásról, illetve jó kormányzatról szóló tanulmányait, amikor a terminust a „jó állam” fogalmaként fordította le. Hiszen nem annyira a viselkedésről, még kevésbé az önképről van szó.

a) Az állam a közösségeké, miképpen a közszektornak minden más formációja is az övék. A közjognak éppen ezen az alapon témája a közhatalmi

megnyilvánulások sora, közte a jogalkotás és a formális közjogi aktusok. Tehát nem fordítva: nem az állam kénye-kedve, tárgya, akarata a jog valósága.

Ilyesmit csak a marxizmus-leninizmus állított. „Jogotok csupán osztályotok törvényre emelt akarata” – írták a Kommunista Kiáltványban majd 170 éve. Viszont mai értelmezésben a jogtudománynak igenis tárgya a törvényerőre emelt akarat minőségének a vizsgálata. Már csak ezért sem jó, ha az állam magának vindikálja a jogot a saját törvényre emelt akarata autentikus értelmezéséhez.

b) Fölmerülhet egy olyan érv is, hogy manapság a kormányzat szerepei kiterjedtebbek, mint a neoliberalizmus modelljében, ezért megalapozott az állam kizárólagosságait jobban biztosítani.

A közszeaktor-szerepek valóban változás alatt állnak. Az előző alcím alatt fölvetett új problémák, melyek a közjog egészére hatnak, éppen erre utalnak. De az is látszik talán már megfogalmazásuk módjából, hogy az állami megoldás mindnél csak egy a több közül, ráadásul annak milyensége, minősége rendkívül sokféle a világban. A problémakezelés kizárólagossága iránti kétes elhivatottságnak viszont az általunk említett konfliktusok kezeléshez vajmi kevés a köze, mert azzal már egészen más, hatalmi-politikai kérdésekhez jutunk el. Ha csak annyi nem, hogy persze vannak extrém válaszok, amelyeknek hosszabb távú társadalmi költségeivel, bizony, idővel elkerülhetetlenül szembe kell majd nézni.

Mindebből az következik, hogy az állam ma komplexebb és kihívóbb vizsgálati tárgy, mint a korábbi egy-két évtizedben. A közjoggal szembeni kérdések is összetettebbek. A korábbi paradigmákat együtt és egymás szakterületeire tekintettel érdemes szembesíteni, szükség szerint újragondolni.

Ezzel összefüggésben a magánjogi kapcsolatok alakulására is külön figyelmet kell fordítani. Jelentős szerepe van továbbá a fenti ábra közjogtudományokon kívüli halmazaira és a velük való összefüggésekre való összpontosításnak.

Végül a kihívásokra való válaszkeresés tartalmi mellett a stílus sem mellékes. Nem mindegy, hogy az államtéma megközelítéseit keressük, vagy a témát annak fontosságára hivatkozással államosítják.

CUI PRODEST? KINEK AZ ÉRDEKÉBEN JÁR EL A KÖZJOG?*

Nagy Zoltán¹

Vitaindító tanulmányában Horváth M. Tamás a közjog lényegi kérdéseként fogalmazza meg, hogy „kié a közjog”. A válaszkeresésében sokszintű problémafelvetéssel él a szerző, de határozottan kimondja, hogy a közjog a közösségek joga. A tanulmány alapján azonban az is releváns kérdés, hogy kinek az érdekében jár el az állam és a közjogi szabályozás. A kisebbség jogait mennyiben lehet megsérteni a többségi érdekek miatt, illetve a többség érdekei sérülhetnek-e a kisebbség érdekei miatt? A közjogi szabályozás milyen érdekek mentén valósítja meg a szabályozást. Ez a kérdés nemzeti és nemzetközi szinten is felmerül, különösen a gazdasági kérdésekben a közpénzügyi szabályozás területén.

Nemzetközi szinten a gazdasági érdekek, mint állami érdek képződik le, és ehhez az állam igyekszik minden közjogi eszköztárát felhasználni. Az erőforrásokért folytatott harc és gazdasági érdekek mindent felülíró ideológiája háttérbe szorítja a gazdag államok felelősségét nemzetközi szinten, amely a nemzetközi szervezetek gyengítéséhez vezet. Lehet-e csak egy társadalom saját érdekeit figyelembe vevő közjogi szabályozás nemzetközi szinten, illetve hova vezet ez a folyamat. A nemzetközi közjogi szabályok annulálása rossz példát mutat egyes államoknak. (Ebben a tekintetben még az EU mutat pozitív példát.) A globalizációs gazdasági folyamatok a kölcsönös gazdasági előnyökre épül elsősorban és nem az erősebb jogának az érvényesülésére. A gazdasági hatalom erősítésére felhasznált eszközök között előtérbe került a pénzügyi jog. A közterhekre vonatkozó szabályok politikai és kereskedelempolitikai eszközként való elterjedése egyre erőteljesebben jelentkezik. A kettős adóztatást elkerülő egyezmények megkötése, felbontása, vagy meg nem kötése a nagy gazdasági hatalommal rendelkező államok részéről. A helyzetet jól példázta a globális minimumadó bevezetése (az USA kezdeményezte és szorgalmazta gazdasági nyomásgyakorlással, majd nem vezette be az adót).

A vámok szabályozása sem a nemzetközi szerződéses által elvárt mederben folyik, nem a fokozatos leépítésről, hanem a mértékek növeléséről szól. A gazdasági jólét megteremtését egyes államok nem az egyenrangú együttműködésben, hanem a másik társadalom alárendelésében és gazdasági célú kihasználásában látják. A változások következtében a közterhek nemzetközi szinten elsősorban nem bevételi forrásként kezdenek el működni, hanem egyéb gazdaságpolitikai célokat megvalósító eszközként. (Jó példa erre a

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.1.

¹ Nagy Zoltán, tanszékvezető egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék

Trump kormányzat által kezdeményezett vámháború, ahol a vámokkal akarja megregulálni a világ gazdaság más társadalmait. Direkt beavatkozással szeretné megváltoztatni azokat a gazdasági folyamatokat, amelyek nem biztosítanak közvetlen előnyt.) Mindezek nagy károkat okozhatnak a világ gazdaság számára, azaz a nemzetközi pénzügyi jogi szabályozás káros következményei kerülnek túlsúlyba és egy gazdasági válsággal is fenyegethetnek. A közpénzügyi szabályok gazdasági nyomásgyakorlásra történő felhasználása nem felel meg a közjogi szabályozás alapvető céljának és az eredményessége is kétséges.

A modern társadalom részéről a gazdasági jólét biztosítása alapvető elvárás lett a makrogazdasági politika felé. Az állam pedig felhatalmazva érzi magát arra, hogy beavatkozzon a gazdasági folyamatokba, pedig a piaci kudarcok mellett a közgazdasági gondolkodók az állami kudarcok kérdését is elemzik.

A társadalmi elvárások egyik területe a közfeladatok területén jelentkezik. A társadalmi igény az egyre magasabb szintű közfeladatellátás, amihez egyre több forrást kell biztosítani. A források tekintetében az állam a közterhekre hagyatkozhat, ami szembe megy azzal a társadalmi és gazdasági elvárással, hogy csökkenjen az adók és egyéb közterhek mértéke. Ez a konfliktus a jövőben egyre inkább éleződni fog és a társadalmon belül is feszültségekhez vezet. A jelentősebb közterheket viselők jobb szolgáltatásokat akarnak, míg az alacsonyabb mértékű közterheket viselők szintén a magasabb szintű szolgáltatások mellett, alacsonyabb szintű adókat várnak el. Az állam számára sok esetben a kettős szorításban egy lehetősége marad, hogy alacsony szintű, de széleskörű, mindenki számára elérhető közszolgáltatást biztosít. A magas szintű közszolgáltatások egy része átkerül a magángazdaság körébe, ahol magas díjakat kell fizetni az ellátásért. Ez viszont szétszakíthatja a társadalmi szolidaritás hálóját, a nagyobb közterhet vállalók érdekei sérülnek, érdekkonfliktus feloldása nagy kihívás elé állítja az államot.

Ez a helyzet különösen olyan társadalmakban okoz fokozott problémát, ahol a gazdasági fejlettségi szint alacsony, az alacsony jövedelem alacsony adóérőképeséget jelent. Az alacsony szintű bevételek miatt az állam tehát nem tud finanszírozni magasabb szintű közszolgáltatásokat, ugyanakkor az alacsony jövedelemmel rendelkezők a magasabb színvonalú, de költséges magán szolgáltatásokat sem tudják igénybe venni. Ez a társadalmi csapdahelyzet pedig a humán erőforrás leépüléséhez vezethet.

Pedig a humán erőforrás jelentősége egyre növekszik, különösen a jól képzett és egészséges emberek tömegére egy gazdasági növekedést serkentő gazdaságban nagy szükség van. Ezt az emberi erőforrást a leghatékonyabban az adott állam tudja megteremteni. A magasán kvalifikált munkaerő szabad áramlása nagy kihívás egyes társadalmak számára. A közgazdasági tapasztalatok azt mutatják, hogy a gyors gazdasági fejlődés egyik kulcseleme a fejlett szakembertömeg. A magas hozzáadottértékű termelés csak ebben az esetben valósulhat meg. A rövidtávú állami érdek és a hosszú távú gazdaságfejlesztési érdek között tehát szintén feszül ellentét.

A korlátozott erőforrások miatt egy állam nem tud mindenre megfelelő forrást biztosítani, hogy a legmagasabb szinten lássa el a közszolgáltatásokat. A gazdasági fejlődés érdekében a forrásokat a jövő beruházásaiba be kell fektetni és ilyen a humán erőforrás is. Ezek a beruházások viszont a jelenlegi kiadások mérséklésével járnak, bizonyos közszolgáltatások nem vagy alacsonyabb szinten valósíthatók meg. Sajnos a politikai rövidlátás, vagy a feszítő jelenlegi közszolgáltatási problémák felülírják a hosszabb távú társadalmi és gazdasági érdeket.

A humán erőforrás pótlásának rövidtávú eszköze a bevándorlás, munkaerőkölcsönzés. Ez viszont szintén érdekkonfliktusokhoz vezethet. Nehéz megtalálni azt az egyensúlyt, hogy ne érvényesüljön kizorító hatás a hazai munkaerő kárára az olcsóbb külföldi munkaerő révén. Másrészt a hiányzó munkaerőt a gazdasági fejlődés szempontjából rövid távon pótolni kell. Ugyanakkor az alacsonyabb bérszínvonalú társadalmak esetén ez elsősorban a nem szakképzett munkaerő beáramlását jelenti.

Az állam - ahogy az előbbi példán is látható - egyre jelentősebb mértékben beavatkozik a gazdasági folyamatokba, amely a közjogi szabályozás erősödéséhez és ezen belül is a pénzügyi jogi szabályozás bővüléséhez vezet. A 2000-s évek válságok sorát hozták el, amely indokolt állami gazdasági beavatkozást eredményezett. Különösen érdekes ebből a szempontból a COVID okozta járványügyi veszélyhelyzet, aminek következtében egy gazdasági válsághelyzet is előállt. Az Európai Unió szintjén másképp reagáltak a pénzügyi gazdasági válságra és a pandémiás válságra. Míg az első esetben a gazdasági kormányzás eszközeivel élve rövidtávú, rendszerszintű intézkedések bevezetésére került sor, de az uniós költségvetés közvetlen beavatkozásra nem volt alkalmas a költségvetés egyensúlyára vonatkozó kötelezettség miatt. A gazdasági kormányzás kiterjesztésére került sor, amikor az EU közös kötelezettségvállalás keretében hitelt vett fel és ennek segítségével biztosított forrást a tagállamok számára a gazdasági válság mérséklésére. Mindemellett a fiskális kondíciók felülvizsgálata új dimenziót jelent az uniós közpénzügyi szabályozásban. A tagállami fiskális szabályozás kettős szorításba került ugyanis, ugyanis a válság orvoslására tervezett támogatási programok plusz kiadást jelentenek a költségvetés számára, míg a bevételi oldalon csökkenő adóbevételekkel kell számolni a munkanélküliség növekedésével, a fogyasztás csökkenésével. A forráshiány biztosítása érdekében érdekkonfliktus lépett fel az állam és a helyei önkormányzatok között a forrásátcsoportosítás miatt. A központi költségvetési érdek erőteljesen háttérbe szorította a helyi önkormányzati pénzügyi érdekeket, a „tűzoltás” erőteljesen érintette az önkormányzati pénzügyi autonómiát. A hazai szabályozás esetében különösen találunk erre példát, de más uniós államok is éltek ezzel a lehetőséggel eltérő mértékekben. A magyar szabályozás adóbevételeket vont el (gépjárműadó), maximálta az adómértéket és adómegállapítási jogkört vont el (iparüzési adó),

díjakat korlátozott (díjak befagyasztása, díjemelés, új díj bevezetésének tilalma).

Természetesen a közpénzügy szabályozási változások nemcsak a fiskális politikában, hanem a monetáris politikában is jelentkeztek. A gazdaságpolitika két önálló ágáról van szó, de gazdaságpolitika sikerességének fontos feltétele a két politika koordinálása. Mind az Európai Központi Bank, mind a tagállami központi bankok változtattak konvencionális eszközeiken. A cél a likviditás biztosítása volt, amelyhez kiváló eszközként szolgáltak az értékpapír vásárlási programok és a kedvezményes kamatozású jegybanki hitelkonstrukciók.

A különleges jogrend keretében a közpénzügyi szabályozás mellett erőteljes közjogi szabályozás érvényesült minden területen és az általános alkotmányos szabályok felülírására maga az alkotmányos szabályozási rezsim biztosít lehetőséget, de csak átmeneti jelleggel. Ugyanakkor az látszik, hogy az állam „megszerette” ezt a szabályozási rendet és „beleragadt” a különleges jogrend szabályozási könnyítéseibe. Azonban ez rombolja a hagyományos alkotmányos rendet és a jogalkalmazást sem könnyíti meg. Különösen igaz a közpénzügyi szabályozásra, ahol a törvényi szabályozást a rendeleti szabályozással változtatták meg.

A közjogi szabályozásnak azonban újabb kihívásokkal kell szembesülnie, amely újabb érdekkonfliktusokat generál. A fenntartható gazdasági fejlődés és a fenntartható közpénzügyi szabályozás szintén egy ilyen kihívás. A jelen generáció adóssága a jövő generáció gazdasági terheit növeli. Ha az adósságterhet le kívánjuk venni a jövő generációjáról, akkor szigorú, kevésbé költséges, fenntartható államháztartási gazdálkodásra van szükség. Ez viszont érinti a jelenlegi közszolgáltatás színvonalát, azaz lehet-e alacsony költségszinten versenyképes társadalmat építeni, magas szintű közszolgáltatásokat nyújtani. Persze azt is feltételezhetjük, hogy egy versenyképes társadalom számára egy magasabb adósság is kisebb teher, mint egy versenyképtelen, alulképzett társadalom számára, amelynek minden kisebb pénzügyi teher óriásnak tűnik. Hol van a határ, az egyensúly a kiegyensúlyozott fejlődést még biztosító adósság és a pusztító pénzügyi teher között? Természetesen a kérdésnél az is fontos kitétel, hogy mire költjük el a közpénzeket, mennyire hatékonyan használjuk fel ezeket.

A hatékonyság a jövőbeni gazdasági fejlődés szempontjából kulcskérdés lesz. A természeti erőforrások korlátozott mértékben állnak rendelkezésre, ezért fontos, hogy hogyan bánunk ezekkel. Ennél a kérdésnél szintén megtaláljuk az érdekellentétet a rövidtávú és a hosszú távú gazdaságpolitikai érdekek között. A fogyasztás ilyen ütemű növekedése fenntarthatatlan hosszabb távon, ezért az államnak a szükséges forrásokat ehhez máshonnan kell biztosítania. Ha a fogyasztás és az életszínvonal nem növelhető a gazdasági teljesítmény növelésével, akkor a társadalomnak az elosztási viszonyokon kellene változtatnia. Ebben kulcsszerepet játszik a közpénzügyi szabályozás. Azaz a közteherviselésen úgy kellene változtatni, hogy a jelentősebb jövedelműek

számára magasabb adókat kellene alkalmazni de úgy, hogy ennek ne legyen teljesítmény visszatartó ereje. A jövedelem és vagyonátcsoportosítás kiegyensúlyozottabb társadalmi rendet biztosítana. A modern fejlett társadalmakban a jövedelmi és vagyoni különbségek elfogadottak, de ha nő a munkanélküliség, nem növekednek a jövedelmek és a társadalom szélesebb rétegei szegényednek el, a jövedelmi és vagyoni különbségek társadalmi fezsültségekhez vezetnek, amire a politikának a közpénzügyi szabályozás változtatásával reagálnia kell. A tehetősebb kissebség érdekeit támogató adórendszer fenntarthatatlanná válik hosszabb távon.

Horváth M. Tamás vitaindító tanulmánya sokféle kérdést vet fel. Kié most és kié lesz a közjog, kiknek az érdekeit helyezi a szabályozás fókuszába a folyamatos gazdasági és társadalmi változás? Mindezen kérdések további gondolkodásra ösztönöznek!

GONDOLATOK AZ ÁLLAMTUDOMÁNY MIBENLÉTÉRŐL, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A DISZCIPLÍNA TÁRGYÁRA, A NEMZETKÖZI ÉS TÖRTÉNETI VONATKOZÁSOK TÜKRÉBEN*

Gajduschek György¹

Értelmezésem szerint Horváth M. Tamás (továbbiakban: HMT) vitaindító dolgozata két – jól elkülöníthető bár az adott élethelyzetünkben nyilván összefüggő – alapvető kérdést vet fel. Egy elvi-szakmai és egy morális-politikai jellegűt. Az első kérdés az, hogy milyen diszciplináris megközelítés, illetve megközelítések együttese alkalmas az állam, illetve azon belül elsősorban a „cselekvő állam”, a közigazgatás megragadására, tanulmányozására? A második kérdés pedig az, hogy ki adhat választ az első kérdésre?

Az alábbiakban mindkét kérdéssel kapcsolatban igyekszem röviden kifejteni saját álláspontomat, vagy inkább véleményemet; nem tudományos igénnyel, inkább csak néhány szempontot felvetve, belevive a „beszélgetés” folyamába. Előre szólok (idegen kifejezéssel: disclaimer), nagyon szubjektív leszek, kicsit az ördög ügyvédje szerepébe is helyezkedve.

HMT utal az államtudományok fogalmára, mint amelyet egyesek (tudjuk kik) az állam tanulmányozása adekvát, ilyenként egyetlen legitim módjának tekintenek. Jómagam kevésbé érdeklődöm, és ezzel is összefüggésben, kevésbé is ismerem a jogtörténeti, különösen a hazai intézménytörténeti tényeket. Az dereng, hogy az állam- és jogtudományi képzés a jogi egyetemeken folyt, jogi tudásra és gondolkodásmódra épített, ám általában előbbi tartották az alacsonyabb presztizsű képzettségnek. Ma körültekintve a világban nehezen tudnám megmondani, hogy a hogyan is lehetne lefordítani angolra, a nemzetközi tudományos kommunikáció nyelvére az államtudományok fogalmát. Jól valószínűleg sehogy. A szószerinti State Studies fordítás kifejezetten abszurdnak tűnik. Az angolszász gondolkodásnak, illetve fogalomhasználatnak jobban megfelelő Government Studies ugyanakkor jól értelmezhető, ám mást jelent, mint amit a hazai viszonyok között. A fordítás nehézségének egyik oka alighanem az, hogy az államtudományok gondolata is nyilvánvalóan a német tudományosságból importált eszme.

Ennek a felfogásnak a magja a jogi megközelítés. Az államot és közigazgatást egy jogilag determinált képződményként fogja fel, következésképpen a jogi szövegek ismerete elégséges a valóságos folyamatok

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.2.

¹ Gajduschek György, egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem; tudományos főmunkatárs, HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet.

megismeréséhez.² Jómagam hosszú ideje vitatkozom ezzel a felfogással. Megkíséreltem bemutatni ennek a tudományt és a gyakorlatot torzító jellegét. A jogtudományi megközelítés és erre épülő gyakorlat esetében végső soron a jog kitakarja a valóságot. Emiatt az állami cselekvést kívánó társadalmi problémák nem is tematizálhatók, következésképpen nem is kezelhetők, nem is oldhatók meg. Az állam számára ebben a logikában ugyanis nincsenek valós, társadalmi problémák, csak jogiak. A jogi szabályozás nem megfelelő, ergo, a szabályozás módosítása az állam feladata.³ A társadalmi problémákra reflektáló adekvát kormányzati cselekvés kérdése áll a közpolitikai (policy) szemlélet homlokterében, és a jogias megközelítés ebből a szempontból kifejezetten negatívan értékelhető. Ugyanakkor, ha a valós problémák meg sem jelennek az kifejezetten előnyös hatalompolitikai (politics) szempontból. A valós problémáknak ez a virtualizálása – a virtuális-joginak valósággá tétele mellett – különösen nagy előny ez az ún. politikai kormányzás esetében, ami benyomásom szerint a modern világban – a valós problémáktól szinte teljesen elszakadó, arra alig reflektáló – kommunikációs, PR, marketing-kormányzás.

A különféle megközelítésmódok átvétele esetén mindig alapvető kérdés, hogy mennyire alkalmazhatók azok egy másik környezetben.⁴ Nem – lenne – nehéz belátni, hogy a német, jogon orientálódó megközelítés összességében adekvát lehet egy olyan országban, ahol a jogszabályokat általában betartják. A hivatalok és állampolgárok egyaránt. Ott azonban, ahol ez nem így van a formális intézmények megismerése nem lesz alkalmas a tényleges folyamatok megértéséhez. De még ahol viszonylag erős a jogkövetés tendenciája ott sem feltétlenül. Erre utal a ma meghatározónak tekinthető neo-institucionalista megközelítés, amely a formális intézmények (pl. a jog) mellett, figyelmét alapvetően az ún. informális intézményekre fordítja: Hogyan viselkednek az emberek, a családok, a vállalkozások, vagy éppen a közigazgatás ténylegesen? Ezt a viselkedést ugyanis a jog mellett, sőt az előtt számos más tényező is meghatározza.⁵

Az amerikai felfogásban, már a kezdetektől⁶, két megközelítésmód volt meghatározó a közigazgatás vizsgálatában: egyfelől a politikatudományi, másfelől menedzsment-szervezési. Előbbi a köz-igazgatás elő-, utóbbi az utótagjára utal. Ez egészült ki aztán a kormányzás stratégiai döntéseire (pl.

² Ehhez hozzásegít, hogy a magyar jogi nyelv az előírásokat nem felszólító (hogy legyen – Sollen), hanem kijelentő módban (hogy van – Sein) fogalmazza meg.

³ Erről jóval részletesebben írtam: Gajdushek György (2012): A magyar közigazgatás és közigazgatástudomány jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle*, XXI. évf., 4. sz., 29-49.

⁴ Mára például világossá kezd válni a development administration területén, hogy a másutt (pl. Hollandiában) jól működő formális intézmények áttétele egy másik környezetbe (pl. Nyugat-Afrikába) ritkán, praktikusán soha, nem jár sikerrel.

⁵ Lásd erről pl. M. Lipsky: *Street Level Bureaucracy* Russel Sage 2010

⁶ Woodrow Wilson (1887): *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), 197-222.

hogyan kezeljük a szociális problémákat, ezen belül pl. a hajléktalanságot) vonatkozó deskriptív (policy studies) és preskriptív (policy analysis) közpolitikai megközelítéssel a második világháború után. Jelentős emellett, a Magyarországon különösen kevesek által kutatott közgazdaságtani oldal, a közpénzügyek, a monetáris és fiskális, költségvetési politika elemzése, amely tehát az állam tevékenységének finansiális aspektusait vizsgálja. (Ezzel talán érdemes kiegészíteni HMT diagramját.) Maga a jog gyakran nem is szerepel az egyetemi közigazgatási képzések kötelező kurzusai között az Egyesült Államokban.

Mindamellet a jogi megközelítés a domináns nemcsak Magyarországon, hanem általában a kontinentális Európában is. Ezt is figyelembe kell vennünk, amikor a közigazgatásról gondolkodunk. Egyfelől tisztelettel adózhatunk az olyan kiemelkedő jogfejlesztő tevékenységnek, amely Franciaországban inkább az Államtanács, Németországban inkább a kutatói közösség közigazgatási jogot csiszoló, kijegecsítő munkájában manifesztálódik. De tekintettel kell lennünk a gondolkodás valósággá válásának jelenségére is. A jogon kiművelt köztisztviselők ugyanis magukkal hozzák a jogász szemléletet. Megdöbbentő élményeim vannak arról, amikor minisztériumi, egészen kiváló, évtizedes gyakorlattal bíró köztisztviselőkkel dolgoztunk. A megoldást mindig a jogszabály módosításában látták. Pedig a gyakorlatból tudták, hogy az – már megint – nem fog működni. Pontosabban nem tudták, ez a tapasztalat a tudat alá szorult. Egy másik kutatásomban, a közigazgatás felügyeleti tevékenységét vizsgálva a gyakorlatban is ugyanezt tapasztaltam. Az „illetékesek” egyszerűen nem tudtak reagálni arra a kérdésre, hogy mi történik, ha például a közterület-felügyelőt inzultálják (lökdösik, leköpik). Jogszabályi rendelkezésekkel válaszoltak, ami nyilvánvalóan értelmetlen, és a gyakorlatban nem működik (pl. „végső esetben a rendőrség beavatkozását kéri”, amikor tudható, hogy a rendőrség csak hosszú idő után fog kiérni, ha egyáltalán kimegy).

Oktatóként azt tapasztalom, hogy a jognak egyébként is van valamiféle misztikus ereje. A világ különféle pontjairól, Ázsiából, Afrikából, Dél-Amerikából érkező hallgatóimnak is első gondolata, hogy a – négy lehetséges közpolitikai eszköztípusból – a jogi megoldást válasszák, egy-egy közpolitikai probléma megoldására. Talán mert olyan gyors és egyszerű. Amikor elbeszélgetünk róla, hogy végiggondolva mi történne egy új jogszabály megalkotása után, majdnem mindig az derül ki, hogy a jog nem tudná a várt hatást kiváltani. Ezért aztán a „bevezetés a közjogba” tartalmú tárgyam egyik fő üzenete: a problémák megoldására csak akkor alkoss jogot, ha már minden más lehetőséget kizártál.

De talán ez az „államtudomány”, a mi államtudományunk nem is a klasszikus jogi tartalmat hordozza. Talán magában foglalja azokat az elemeket is, amelyeket HMT is említ. Talán nem is akar egy diszciplinát jelölni, hanem az államra, mint tárgyra vonatkozó tudományos ismereteket összegzi.

Ugyanakkor a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi szakának tantervi hálójá, amely egyébként jelentős részben az én Államigazgatási Főiskolai tantárgyaimat tükrözi, nem igazán ezt támasztja alá. Abban dominálnak a jogi tárgyak, közöttük a nem-közjogi tárgyak is, így pl. az öt féléven át oktatott civilisztika. Ahogyan a tantervi hálót átfutom, az összesen megkövetelt mintegy 230 kreditnyi kötelező tárgynak, mintegy 21%-a értelmezhető, nagyon széles értelemben (pl. az informatikai tárgyakat, pszichológiát, szervezetszociológiát ide értve) a menedzsment körébe tartozónak és 8 százaléka közgazdaságtani jellegűnek. Figyelemre méltó és elgondolkodtató, hogy kifejezetten az állam politikai-közösségi aspektusára csak a tantárgyak kreditérték szerint számított 4%-a reflektál. Talán azért, mert a politikai aspektus ebben a kontextusban a legmagasabb állami döntéshozók jogszabályban meghatározott akarataként van jelen, amellyel kapcsolatban a pontos végrehajtás, és jobbra csak az bír jelentőséggel. A jogi jellegről árulkodik az is, hogy az Egyetem, illetve a Kar vezetői általában jogászok; gyakran nem is alkotmány-, illetve közigazgatási jogászok. Nyilvánvaló továbbá, hogy a diplomához járó egyetemi doktori fokozat is a jogi doktorátushoz kapcsolódik.

Mi indokolhatja tehát az államtudományok monopolizálását-centralizálását egyetlen intézményben? Az egyik magyarázat az lehetne, hogy a döntéshozók épp HMT gondolatát képviselték. Úgy vélték, hogy az állam – mint tárgy – megértése interdiszciplináris megközelítést igényel, azért nincs megfelelő helyen az egyetemek jogi karain, úgy ahogyan ez a legtöbb esetben működött.⁷ Ennek azonban ellentmondani látszik a fentebb felszínesen bemutatott diszciplináris háttér.

A monopolizációra jobb magyarázat lehet, hogy az állam, illetve a hatomban levők egy saját állami elitet kívánnak létrehozni, amely alapvetően politikailag, sőt személyükben is hozzájuk lojális. Ebben szintén némi hasonlóságot vélek felfedezni első diplomám helyszínével, az Államigazgatási Főiskolával. Ott is meghatározó volt a jogi tárgyak oktatása. A jog ott is az állami akarat kifejeződéseként került értelmezésre és ezek lehető legpontosabb végrehajtása volt az állami dolgozók feladata. Ezt nemcsak maguknak a tantárgyaknak a tartalma, hanem az oktatás egészének szelleme is sugározta.

Az alapvető eltérés elvi szinten abban állhat, hogy a szocialista rendszer nem kívánt állami elitet kinevelni, mert a proletariátustól elkülönülő bürokratikus elit ideológiailag elfogadhatatlan volt. (A fontosabb pozíciókba a rendszer általában jogászokat helyezett, a még fontosabbakba pedig megbízható párttagokat. A

⁷ Értsd: egyfajta lebutított jogi szakként, néhány – nagyon kevés – nem jogi tárgyat hozzácsapva a jogi képzés tartárgyszerkezetéhez. Megítélésem szerint, a Horváth M. Tamás által jelentős munkával létrehozott- megalkotott szak ebből a szempontból inkább – pozitív – kivételt, semmint tipikus megoldást jelentett. Jómagam kívülről néztem végig azt a jelentős és koncepciózus – és végül kárba veszett – munkát, amelyet Tamás ebbe fektetett.

hetvenes évektől fokozódóan vált szemponttá, hogy a káder értsen is ahhoz, amit csinál.) A mai politikai elitet ez az ideológiai korlát nem terheli.

Mindenesetre a jelenlegi helyzet oka valószínűleg kizárólag politikai, amihez az államtudományok ki- illetve újra-fel-találása mindössze eszközjellegű és az adott politikai rendszerhez vagy annak jelenlegi állapotához igazodó. Nem érdemes tehát elvi vitát folytatni az államtudományok mibenlétéről, annak tartalmáról, illetve adekvát voltáról.

A fentiekben részben megválaszoltam azt a kérdést is, hogy ki mondja meg, hogy miként lehet és kell az állammal foglalkozni? Kétségtelen, hogy számos általunk ismert, elsősorban európai, illetve angolszász rendszerben ezt elsősorban a tudomány képviselői határozzák meg. Más rendszerekben azonban maga az állam tesz így, tűrve vagy tiltva minden alternatív megközelítést. A jó hír, hogy nálunk még nem tiltva, legfeljebb megnehezítve. Lehet, hogy ez a helyzet nehezen elfogadható, de annak, akinek 65. születésnapját ünnepeljük, aki tehát harminc évet a Kádár rendszerben élt, nem lehet teljesen ismeretlen sem.

Jómagam pesszimistán látom a jog szerepét is. Az a gondolat, hogy a jog több (lehet), mint az állami akarat kifejeződése egy viszonylag modern, néhány száz éves, kifejezetten Nyugat-Európában megjelenő elképzelés volt. Innen terjedt el a világ nagy részére és gyökeresedett meg néhány, ún. angolszász országban. A jog nem így működik és nem is ez a kép él róla a világ nagy részén; azon bizonyosan nem, amelyhez a magyar kormány is közelíteni kíván. A jog itt nem jelent korlátot a politikai döntéshozók számára és védelmet az állampolgároknak.⁸ Az állampolgárok maguk sem így értelmezik a jogot. Ebben a kontextusban nagyon is adekvát, ha az „az állam magának”, illetve a maga által kontrollált képzésben részt vevőknek „vindikálja a jogot a saját törvényre emelt akarata autentikus értelmezéséhez”.

Sajnálom, hogy jelen tanulmány ennyire szkeptikus, pesszimista, „ne várd a májust” hangulatú. Remélem, hogy mindez csak az én negatív világlátásomat és nem a jelen és jövő valóságát jellemzi. Remélem és őszintén kívánom HMT-nak, hogy érje meg, a boldog és napfényes újbóli május eljövetelét. (Én is szeretném :-)

⁸ Tegyük hozzá, a robbanásszerűen terjedő populisták kormányzás egyik fő érve, hogy a jog és annak különféle intézményei (pl. a bírósági kontroll) korlátozzák őket a közösség/többség/választók érdekeinek szolgálatában. Ezt az érvelést pedig tömegek támogatják, már nem csak keleten.

Források jegyzéke:

- Gajduschek György (2012): A magyar közigazgatás és közigazgatástudomány jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle*, XXI. évf., 4. sz., 29-49.
- Lipsky, Michael (2010): *Street Level Bureaucracy*. Russell Sage Foundation, New York.
- Woodrow Wilson (1887): The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2 (Jun., 1887), 197-222.

KIÉ A KÖZJOG” ÉS KIÉ A KÖZIGAZGATÁSI JOG? ADALÉKOK EGY KÖZJOGI VITÁHOZ AZ „EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI JOG” NÉZŐPONTJÁBÓL*

*Balázs István*¹

Lassan 10 éve, hogy a „Közjavak” hasábjain megjelent a „Kié a közjog” vitairat, mely aktualizálására örömteli okot ad a tematikus különszám.

Az első alkalommal nem vettem részt a kapcsolatos vitákban, azonban a már említett ok, illetve a téma iránti új keletű érdeklődésem okán, most csatlakozom hozzá. E rövid írás nem ad módot az alapkérdés (a közjog mibenléte) kritikai elemzésére, de hát annak úgy is van kiterjedt irodalma, amihez igazán újat hozzátenni nem nagyon lehet, pláne egy közigazgatási jogásznak. Ugyanakkor a korabeli problématerkép két eleméhez, így konkrétan: a nemzeti (és esetleg a nemzetek fölötti) alkotmányosság, illetve a globalizáció konfliktusai, az integrációs politikák nem várt irányú, mert a korlátokat jobban hangsúlyozó változásai, témaköreihez, egy sajátos közigazgatási jogi szempontból talán röviden és szintén a vitaindítás szándékával célszerű néhány gondolatot hozzáfűzni.

A sajátos közigazgatási jogi szemlélet abban nyilvánul meg, hogy a két témakör határain belül, vajon kié a közigazgatási jog? Maradt-e alapvetően az állami szuverenitáshoz szorosan kötődő nemzeti, vagy a globalizáció és az integráció hatására nemzetközi, ezen belül európai? Mielőtt belevágnánk a részletekbe, egy dolgot szükséges rögzíteni, hogy a szerző azon többségi álláspontból indul ki, hogy a közigazgatási jog a közjogon belüli önálló jogág, elismerve azt, hogy vannak más nézetek is.²

1. Az európai közigazgatási jog fogalma

Az európai közigazgatási jog fogalmával kapcsolatos dilemmák viszonylag újak és valamilyen módon kapcsolódtak az EU keleti bővítéséhez annyiban, amennyiben az érintett tagjelölt országok közigazgatási kapacitása fejlesztésével kapcsolatos korábban nem ismert igények fogalmazódtak meg. Az „Európai Közigazgatási Tér”³ fogalmából és jelentéstartalmának változásához kötődik az európai közigazgatási jog fogalmának dinamikus

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.3.

¹ Balázs István, egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék

² Összefoglaló jelleggel lásd; Balázs István (2020): A közigazgatási jog fejlődésének sajátosságai, az európai közigazgatási jog problematikája. in; *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetem ÁJK.

³ Bővebben lásd; Balázs István (2020): „Európai közigazgatási térség” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*

változása is, mely azonban nem mentes a vitáktól sem.⁴ Szűkebb témánk szempontjából ezek azért fontosak, mert az értelmezési tartomány függvénye az, hogy arra az alapvető kérdésre választ próbáljunk találni, melyet a bevezető gondolatokban vázoltunk.

Kiindulásként rögzíthető, hogy van e fogalomnak egy időben előbb kialakult szűk értelmezése, mely leegyszerűsítve a definíciót, az Európai Unió jogának közigazgatási jognak minősíthető részét érti alatta.

A másik, szélesebb értelmezés szerint⁵ az európai közigazgatási jognak része az a joganyag is, mely a közösségi jogot és a tagállami közigazgatási jogot összeköti, azaz a tagországi harmonizált jog. Elismerve azt, hogy a két joganyag eltér egymástól, e felfogás alapján a kettő mégis együtt képezi az európai közigazgatási jogot azokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált, mert így az a közösségi vívmányok része.

Mindkét fogalom tartalma azonban további problémákat is felvet. A szűk fogalom esetében főként annak meghatározása okoz gondot, hogy a közösségi joganyagból mi minősíthető közigazgatási jellegűnek?

Ha a hatalmi ági funkciókból indulunk ki, akkor a törvényeket végrehajtó jellegű jogszabályok tartozhatnának ide, csak hogy az Unió működési mechanizmusa és jogalkotási rendje sem követi a klasszikus államhatalmi funkcióknak (törvényhozás-végrehajtás) megfelelő eljárást.

A szélesebb fogalom alapkérdése pedig az, hogy pontosan mi érthető az Unió és a tagállami közigazgatási jogot összekötő harmonizált normákon?

Ehhez ugyanis egyértelműen meg kéne tudni határozni a harmonizálandó uniós jog közigazgatási jellegét, ami az előbbieken vázolt nehézségekbe ütközik.

További kérdés, hogy vajon a két joganyag összekapcsolódásának mechanizmusába bele lehet-e érteni az uniós jog tagállami adaptációja során a nemzeti joganyagot érő hatást, sőt egyes vélekedések szerint a nemzeti jog visszahatását is az uniós joganyagra? E felfogás szerint ugyanis olyan dinamikus viszonyról lehet szó, melyet kiegészít az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló bírói alkotta jog, sőt a jogelvek tekintetében még az Emberi Jogok Európai Bíróságának tevékenysége is, vagy ez már valóban túl széles értelmezés?

Ezt a problematikát tovább bonyolítja az, hogy az Európai Unió intézményeinek és így különösen a közvetlen igazgatási szervek fejlődése ellenére, lényegében mára sem változott az az alaphelyzet, hogy az uniós döntések végrehajtása alapvetően a tagállami közigazgatások által történik,

(Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) <http://ijoten.hu/szocikk/europai-kozigazgatasi-terseg>.

⁴ Az ezt meghatározó fogamat rögzítette Scharwcze, Jürgen (1994): *Droit administratif européen*, Bruxelles. Bruylant et Office des Publications des Communautés Européennes című munkájában.

⁵ Lásd: Auby, Jean-Bernard-Dutheil de la Rochère, Jacqueline- Chevalier (2022): *Traité de droit administratif européen* (3e édition) Bruylant. 1001-1013.

ideértve az uniós jog érvényesülését szolgáló végrehajtáshoz szükséges közigazgatási jogalkotást is. Az EUMSZ 291.§ ugyan ad némi támpontot arra, hogy legalább funkcionálisan be lehessen határolni a Bizottság és szervei végrehajtási funkciókhoz kötődő feladatait, azonban ezek organikus oldala még mindig nem elég világos.⁶

Ez alapján is problémás maradt ugyanis, hogy az Unió szervei tekintetében hogyan lehet meghatározni, hogy mely szervek látnak el végrehajtó típusú feladatokat és ilyen módon, melyik rájuk vonatkozó joganyag minősíthető közigazgatási jellegűnek. Abban talán konszenzus mutatkozik,⁷ hogy az Unió közszolgálatára, mint személyzetére és annak felelősségi rendszerére vonatkozó joganyag csakúgy, mint az Unió saját szervei által végrehajtott ügyekre vonatkozó, valamint ezek eljárási jogára vonatkozó normák ide tarthatnak.

Az Unió saját szerveinek, azaz a közvetlen igazgatási szerveknek a köre ugyanis túl tág, az általuk ellátott funkciók meghaladják a közigazgatási jellegűeket, mely részleteiről az ún. közvetlen európai közigazgatás kapcsán lesz még szó.

A két egymástól eltérő európai közigazgatási jogfelfogást illetően tehát rögzíteni szükséges, hogy vannak, akik az európai közigazgatási jog fogalmát a felvetett problémák alapján mesterségesen erőltetett, kiforratlan fogalomnak tartják, míg mások ezt megkerülhetetlen realitásként kezelik. Ez utóbbi alátámasztására pedig egyik példaként éppen az ún. európai közigazgatási eljárási modellszabályozás kodifikációjára⁸ tett kísérletet tartják. Mindezen vitatott felfogások előre bocsátásával célszerű a két európai közigazgatási jog fogalom részletesebb vizsgálata is.

2. A szűk értelemben vett európai közigazgatási jogról⁹

Kiindulásként a szűk értelemben vett európai közigazgatási jog fogalmát elsősorban forrásain és elvein keresztül kell vizsgálni. Célszerű idézni ezért a fogalom egyik legismertebb megalkotójának meghatározását, aki szerint „Az európai közigazgatási jog az Európai Unió közigazgatási cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magába, így különösen a közigazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a közigazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó közigazgatás sztenderdjeit meghatározókat is. Az európai közigazgatási jog forrásai az írott jog, a szokásjog és az általános

⁶ „(4) A végrehajtási aktusok címében fel kell tüntetni a „végrehajtási” kifejezést”
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:HU:PDF>
(2025.06.26.)

⁷ Craig, Paul: (2006): *EU Administrative Law*. Oxford University Press.

⁸ Lásd: Varga Zs. András (2014): Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 65. évf., 10. sz., 545-555.

⁹ Schwarze, Jürgen (2007): *Droit Administratif Européen*. In: Auby, Jean-Bernard -Dutheil de la Rochère, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 321-329.

jogelvek, továbbá a bíró alkotta jog is.”¹⁰ Az írott jog elsődleges forrásai maguk az alapítói szerződések, illetve az azokban szereplő általános jogelvek, mint pl. a hátrányos megkülönböztetés tilalma, vagy a jogvédelemhez való jog stb., melyeket az Európai Bíróság is alkalmaz ítélkező tevékenysége során.

Az általános jogelvek köréből pedig különösen a következők érdemelnek kiemelés:

- szubszidiaritás elve,
- arányosság elve,
- törvényesség elve,
- demokrácia és emberi jogok érvényesülésének elve.

Ami az Európai Bíróság joggyakorlatát illeti, eleve problémát okoz a döntésekből az egymástól igen eltérő nemzeti közigazgatási joganyagok összehasonlító elemzésével általánosítható, mindenütt alkalmazott elveket kimutatni.

Az elemzések alapján ilyen különösen a közigazgatási aktusok törvényességének elve, az egyenlő elbánás elve, az arányosság elve, a felelősség elve, a jogorvoslathoz való jog elve, vagy a védelemhez való jog elve, de tipikusan közigazgatási elv az ügyek ésszerű határidőben történő intézésének elve, amit éppen a bírósági joggyakorlat alakított ki.

Az írott európai közigazgatási jog tanulmányozásánál figyelembe kell venni azt is, hogy annak kodifikációját nehezíti az a körülmény, hogy a közigazgatás általános szabályozása tagállami kompetencia maradt. Mindez pedig felértékeli az Európai Bíróság joggyakorlatában megnyilvánuló bíró alkotta jog érvényesülését.

Ami az írott jog fejlődését illeti, az ágazati jogalkotásban sokáig nagyobb perspektíva mutatkozott, mint az általános, így pl. az eljárási szabályozásban, ám a már hivatkozott „európai közigazgatási eljárási modellszabályozás” kísérletével ez a helyzet változni látszott.

Ennek a kudarca viszont visszavetette a hasonló törekvéseket, ám az ágazati jogalkotás fejlődése folyamatos.

Az uniós versenyjogi szabályozás, az utóbbi időben pedig a digitális szolgáltatások és piacsabályozás, valamint az azt végrehajtó saját uniós intézményrendszer kialakítása jó példa erre az ágazati jogalkotásra.

3. Az európai közigazgatási jog tágabb értelmezésének érvei

Az előzőekben már említésre került az a dimenzió, hogy a szélesebb értelemben vett európai közigazgatási jog milyen területeket érint.

Ennek kiindulópontja szerint a közvetlen és a közvetett európai közigazgatás határai egyre több területen elmosódnak, illetve a funkcionális munkamegosztás

¹⁰ Lásd: Schwarze, Jürgen (1994): Sources of European Administrative Law = *The Construction of Europa: Essays in Honour of Emili Noel*, szerk. Stephen Martins, Boston–London, Springer, 183.

miatt együttes igazgatássá válnak. Ebben a viszonyrendszerben pedig az Európai Bíróság már több olyan konkrét ítéletet¹¹ is hozott, miszerint a tagállami közigazgatás elvei nem lehetnek ellentétesek az Unió elveivel.

Ennek keretében pedig folyamatosan bővülnek azok a területek, ahol olyan globális közigazgatás alakul ki, mint pl. a közös agrárpolitika végrehajtásában, ahol az Unió szervek és a tagországi közigazgatás együtt hajtja végre a feladatokat egy funkcionális munka- és felelősség megosztás alapján.

A jövő kérdése e vonatkozásban várhatóan az lesz, hogy az uniós ügynökségek stratégiai döntéshozó (orientációs), valamint normatív szerepkörrei mennyire egészülnek ki a végrehajtásra vonatkozó klasszikus közigazgatási szerepkörökkel?

A másik ilyen perspektivikus kérdés pedig az, hogy az együttes igazgatás mikorra eredményezi egy közös közigazgatás kialakulását?

Kétség kívül a közvetlen uniós közigazgatás legfontosabb szervtípusai mára az 1990-es évek közepétől gyors ütemben szaporodó Európai Ügynökségek lettek.

Közös közigazgatás viszont még legnagyobb merészséggel is csupán ritkán azonosítható be, de talán FRONTEX¹²-en kívül, a digitális szolgáltatások koordinátori intézménye a Bizottság szintjén¹³, már ide sorolható lenne.

4. Az európai (köz)igazgatási jog és tagállami közigazgatási jog viszonya

Az európai (köz)igazgatási jog és tagállami közigazgatási jog egymáshoz való viszonya tekintetében felmerülő alapkérdés az, hogy a fejlődési tendenciák eredményeként létrejöhet-e a két terület különállásának elmosódása?

Álláspontunk szerint a válasz egyelőre még perspektivikusan is csak nemleges lehet, mivel a tagállami közigazgatás alapvetően a harmonizált nemzeti jogot alkalmazza és még az anyagi jog tekintetében is csak kivételes a közvetlenül érvényesülő uniós jog a közigazgatást érintően.

A két jog összeolvadásának legnagyobb akadálya azonban éppen az, hogy az európai közvetlen igazgatás az európai jogot alkalmazza, a tagállami nemzet pedig egyáltalán nem, így mindig lesznek a két, minőségében is eltérő joganyag közt különbségek a tartalom és az alkalmazás tekintetében egyaránt, ezért egységes jogról nem beszélhetünk.

További különbség az is, hogy a jelenlegi európai közigazgatási jog tárgya lényegesen eltér a különböző jog- és közigazgatási rendszerekhez tartozó

¹¹ Pl. A Bíróság (második tanács) április 29-i ítélete: 1999. Erich Ciola kontra Land Vorarlberg. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem: Verwaltungsgerichtshof – Ausztria. C-224/97. ügy. Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:1999:212, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0224> (2025.04.07.).

¹² https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/frontex_hu (2025.06.26.)

¹³ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hu/policies/dsa-dscs> (2025.06.26.)

tagországok közigazgatási jogától. Az európai közigazgatási jog mindkét értelmezési lehetőségénél ott van „a közigazgatási jognak minősíthető” rész, mint feltétel, így mindig esetenként kell vizsgálni, hogy mi lehet az. Az intézményi jogállás sajátosságaiból eredő bizonytalanság miatt állandóan felmerülő kérdés az, hogy az uniós jogalkotásban mi az igazgatásra és mi a közigazgatásra irányuló anyagi, alaki és szervezeti jog. Ennek a vizsgálatnak a dinamikája hat arra is, hogy a jövőben hogy alakul az európai közigazgatási jog szűk és a tág értelmezése.

Mindeközben aligha vitatható az európai (köz)igazgatási jog és a tagországi jog folyamatos egymásra hatása formális és informális értelemben egyaránt.¹⁴

Az EU hatékonyabb működése e befolyás kiterjesztését igényelné a jelenlegi jogi keretek tág értelmezése mentén, amit a tagországok kormányai az elvi fenntartások mellett a gyakorlatban sem támogatnak, miközben gyakran közös érdekeik ellen hatnak. A „Brexit” jó példa arra, hogy ezek a folyamatok hová vezethetnek.

Meggyőződésünk ugyanakkor, hogy a jogállamiság talaján álló EU-ban nem támogatható és nem is nézhető el a kiterjesztő értelmezés lopakodó térhódítása sem.

Az európai közigazgatás és közigazgatási jog körüli vitáknak ez az alapkérdése, melyet közös akaratra épülő, megfelelő intézményi megoldással lehetne rendezni, ha persze ennek feltételei megteremthetők.

Az európai közigazgatást és közigazgatási jogot illetően célszerű rögzíteni azt, hogy ezekre igen eltérő vélekedések alakultak ki a nemzetközi szakirodalomban és a gyakorlatban egyaránt.¹⁵

Ezek alapján, bár vitathatóan, de határozott saját álláspontként kerülhetnek rögzítésre a következők:

- Az európai (köz) igazgatás¹⁶ és (köz) igazgatási jog alapjaiban eltér a tagállamok hasonló intézményeitől, mert az EU - legalábbis jogilag - nem egy szövetségi állami struktúra a tagállamok felett, ezért az Európai Unióban nem is alakulhattak ki a tagországokhoz hasonlóan az alapvető államhatalmi ágaknak és funkcióknak megfelelő szervek és intézmények. Az alapítói szerződésekből következő célok és eszközök határozzák meg a felépítés és működés elemeit, melyek egyben keretül is szolgálnak az Unió cselekvési lehetőségeinek.

¹⁴ Ez utóbbira jó példa az, hogy az eljárási modelltörvény (rendelet) tervezete több helyen is hivatkozási alap volt a magyar közigazgatási eljárásjog újraszabályozását tartalmazó koncepció tervezetében.

¹⁵ Összefoglalóan lásd; Auby et al. (2022): *i.m.*, 1067-1089.

¹⁶ A zárójelbe tett „köz” szórész azt hivatott jelölni, hogy az európai közigazgatás és joga esetében a tagországi közigazgatással nem azonos fogalmakról van szó, annak jellege alapvetően eltérő.

- Amennyiben ezeket kiindulópontként elfogadjuk, akkor a továbbiakban nem is célszerű arra törekedni, hogy kényszerűen megfeleltessük az Unió szerveit a tagállami szerveknek, így a közigazgatás vonatkozásában sem. Amennyiben pedig mégis ilyen kísérleteket teszünk, akkor előbb, vagy utóbb, de elméletileg is nehezen feloldható ellentmondásokkal találkozunk.¹⁷ Alapvető hipotézisünk ezért az, hogy a kényszerű és erőltetett megfeleltetés helyett inkább azt célszerű rögzíteni, hogy a jelenlegi jogi keretek közt az Unió szervei és intézményei sui generis képződmények a maguk sajátosságaiból adódó törvényszerűségeikkel együtt.
- Ugyanakkor tényként rögzíthető az is, hogy jelentős kölcsönhatás van az EU igazgatási joga és intézményei, valamint a tagállamok közigazgatása közt, de a jelenlegi jogi keretek közt ez főként az elvek szintjén és az ágazati jogban valósul meg.
- Ebből kiindulva napjainkban még nagy bizonyossággal nem beszélhetünk sem egységesülő európai közigazgatásról, sem annak egységes közigazgatási jogáról.
- A közös európai közigazgatás és annak joga megteremtésének folyamatában egy fontos kísérlet volt az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról szóló tervezet, ám kudarca rámutatott a lehetőségek hatáira is. Ez a magát „innovatív kodifikációs” anyagnak minősítő munka nagyon fontos a különböző jog- és közigazgatási rendszerek közti egységes fogalmi, dogmatikai keretek keresése szempontjából és az európai közigazgatási jogtudomány fejlődése oldaláról egyaránt.
- Ugyanakkor igazolja azt is, hogy a közigazgatási jog napjainkban még a tagállamoké, azok szuverenitásához kötődő intézmény, melyen nem változtat az európai közigazgatási jog tágabb értelmezése sem.

Források jegyzéke:

- Auby, Jean-Bernard - Dutheil de la Rochère, Jacqueline- Chevalier (2022): *Traité de droit administratif européen* (3e édition), Bruylant.
- Balázs István (2020): „Európai közigazgatási térség” in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) <http://ijoten.hu/szocikk/europai-kozigazgatasi-terseg>.
- Balázs István (2020): A közigazgatási jog fejlődésének sajátosságai, az európai közigazgatási jog problematikája. In; *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetem ÁJK,

¹⁷ Varga Zs. (2014): i.m. 555.

- Craig, Paul: (2006) *EU Administrative Law*. Oxford University Press.
- Schwarze, Jürgen (1994): Sources of European Administrative Law = *The Construction of Europa: Essays in Honour of Emili Noel*, szerk. Stephen Martins, Boston–London ,Springer.
- Schwarze, Jürgen (2007): Droit Administratif Européen. In: AUBY, Jean-Bernard -DUTHEIL DE LA ROCHÉRE, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant.
- Varga Zs. András (2014): Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog* 65.évf., 10.sz. 545-555.

A POLICENTRIKUSSÁG KÉT JELENTÉSE A KÖZJOGBAN*

*Sólyom Péter*¹

Kié a közjog? Szeretem azt a választ, hogy “A közjog a közösségek joga.”² A közösség a közjogot a közös ügyek megoldására használja. Az, hogy mit jelent megoldani egy ügyet, a közös ügyek sajátosságaitól függ. Konfliktust kell-e megoldani? Vagy a javak és források elosztásáról, vagy azok hozzáférhetőségéről kell általános szabályt alkotni? Esetleg a vállalkozói tevékenység gyakorlásának általános feltételeit kell meghatározni? Horváth M. Tamás kérdései általában egy önkormányzó közösség közös ügyeire vonatkoznak, és ezek az ügyek általában komplexek, összetettek. Egyáltalán nem magától értetődő, hogy milyen intézményes formában lehet őket a lehető optimálisabban megoldani. Ezen közös ügyeknek van egy olyan csoportja, amelyet policentrikusnak nevezhetünk.

Polányi Mihály azokat problémákat nevezte policentrikusnak, amelyekben nagyszámú elem egyensúlyát kell megteremteni.³ Ilyenek tipikusan azok a gazdasági kérdések, amelyek a javak, szolgáltatások megfelelő árával vannak összefüggésben. A közjavaknak és a közszolgáltatásoknak is megvannak a maguk policentrikus problémái. A kérdés az, hogyan milyen intézményes keretben hozzuk ezekben döntéseket.

Lon Fuller, akire jogtudósként nagy hatást gyakoroltak Polányi fejtegetései, úgy írta le a policentrikus problémákat, mint egy pókhálót, ahol ha az egyik szálát meghúzzuk, a feszültség nehezen érzékelhető módon oszlik el a pókháló többi szálán.⁴ A policentrikus problémák is ilyenek, okozati kapcsolatok hálóját jelentik, ahol bármelyik kapcsolat megváltoztatása komplex változások sorozatát idézi elő. Fuller éppen emiatt erősen kételkedett abban, hogy a bírászkodás alkalmas intézmény lehet-e a policentrikus problémák megoldására. Fuller álláspontja szerint azokat a vitákat, ahol a megfelelő ár, vagy a megfelelő bér megállapítása a kérdés, nem a bíróságra valók, ezeket a vitákat inkább szerződéssel vagy a menedzseri irányítás hierarchikus eszközeivel kell inkább eldönteni. Fuller álláspontja a bírászkodás egy sajátos felfogásán alapult, amely szerint a bírászkodás lényege, hogy az érintett félnek részvételi lehetőséget kell

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.4.

¹ *Sólyom Péter*, habilitált egyetemi docens, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék

² Horváth M. Tamás (2015): *Kié a közjog? Közjavak*, I. évf., 1. sz., 7-12. (DOI 10.21867/KjK/2015.1.2.)

³ Michael Polanyi (1951): *The Logic of Liberty*, London: Routledge.

⁴ Lon. F. Fuller (1978): Limits and Forms of Adjudications, 92 *Harvard Law Review*, pp. 353-409.

biztosítani a döntéshozatalban, és lehetőséget kell biztosítani neki, hogy bizonyítékokat és érveket hozzon fel álláspontja védelme érdekében. Az ilyen policentrikus ügyekben azonban nagyon nehéz körülhatárolni, hogy kik legyenek a tárgyalások résztvevői. Fuller számára az akkuzatórikus eljárás volt a modell, amelyben a bíró a peres felek által szolgáltatott információk alapján hozza meg a döntését. Így a nem képviselt felekkel való konzultáció, vagy a bíró hivatalból folytatott bizonyításai az eljárási kísérletezés unortodox formáit jelentették. Az eljárásban formálisan nem képviselt érintettek érdekeit is védő közérdekű pereskedésre csak a hatvanas-hetvenes évektől váltak nyitottá az amerikai bíróságok. Fuller aggodalmai azonban máig velünk maradtak, vajon a jelentős számú embert és heterogén érdekeket érintő ügyek eldöntésére valóban a bíróságok a legalkalmasabbak-e. Kié legyen a döntés joga szociális ügyekben? Ki döntsön környezetvédelmi ügyekben? Mi lehet a bíróság szerepe ezekben az ügyekben?

A policentrikusságnak van egy másik felfogása is, amely nem Polányira és Fuller-re vezethető vissza, hanem Vincent és Elinor Ostrom kutatásaira.⁵ Ők nem policentrikus problémákról beszéltek, hanem policentrikus kormányzási rendszerekről. Vincent Ostrom egy 1961-es városkutatási tanulmányban használta ezt a kifejezést szerzőtársaival.⁶ A tanulmány azt a hipotézist vizsgálta meg, hogy a nagyvárosi térségek politikai egységeinek (szövetségi, tagállami, megyei, önkormányzati) sokfélesége, a párhuzamos funkciók, átfedő joghatóságok, mennyire hátráltatja a hatékony kormányzást. S arra a meglepő eredményre jutottak, hogy a kormányzati rendszer többközpontúsága nem hátrány. Egy policentrikus kormányzati rendszer hatékonyan tud alkalmazkodni a régió lakosságának sokrétű érdekeihez. Azt tapasztalták, hogy ezek a döntéshozatali központok bár néha tényleg függetlenek egymástól, alapvetően egy egymástól függő kapcsolatrendszert alkotnak, szerződéseket vagy megállapodásokat kötnek egymással, konfliktusok esetén központi mechanizmusokhoz fordulnak, és alapvetően következetesen és kiszámíthatóan "rendszerként" működnek. Miután több empirikus kutatás hasonló eredményre jutott, Ostromék arra az általános belátásra jutottak, hogy a policentrikus rendszerek olyan többretegű folyamatosan fejlődő egységek, amelyek hatékonyan tudnak reagálni az őket formáló egyének és közösségek igényeire. Az ilyen rendszerek fenntartásának az előfeltétele az önkormányzásra képesség, a kollektív döntéshozatal megszervezésének a képessége. Ennek a képességnek a fejlesztésében nagy szerepe van a vállalkozásoknak, és a vállalkozói

⁵ Cole, Daniel H. – McGinnis, Michael D. (eds.) (2011): *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy*. Volume 1. Polycentricity in Public Administration and Political Science, Lexington Books, 2011.

⁶ Ostrom, Vincent - Tiebout, Charles M. – Warren, Robert (1961): The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry, 55 *American Political Science Review* 4, pp. 831-842.

szellemnek. A vállalkozások nemcsak a magánszféra, hanem a közsféra számára kulcsfontosságúak. Egy önkormányzó közösségnek a kölcsönös bizalom kötelékeire, felelősség és tulajdonosi tudatra, rugalmasságra és alkalmazkodó képességre van szüksége, ezek a “közmenedzsment” legfontosabb erényei.

A policentrikus rendszereknek is vannak “költségei”. Egyfelől akkor működnek jól, ha a közügyekre vonatkozó információk könnyen hozzáférhetőek, és van egy elkötelezett nyilvánosság, amely közérthetővé teszi a komplex közpolitikai problémákat. Ez lehetővé teszi a közpolitikák elszámoltathatóságát. Ebből következik a második jellemző, a policentrikus rendszerek általában konfliktusokkal járnak. A konfliktus nem baj. A konfliktusok megoldása nagyban segítheti a rendszer optimális működését. A policentrikus rendszerek elfogadottsága éppen ezért nagyban függ, mennyire hatékonyan sikerül megoldani a konfliktusokat. Végül a hatékony konfliktus megoldás csak olyan politikai rendszerekben lehetséges, amelyet nem szabdalnak mély és feloldhatatlan politikai megosztottságok, ahol adottak a partneri együttműködés feltételei, ahol a politikai szereplők képesek egy közös vállalkozás részeseiként tekinteni egymásra. Ebben az esetben a közjog valóban a közösségé lehet.

Források jegyzéke:

- Cole, Daniel H. – McGinnis, Michael D. (eds.) (2011): *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy*. Volume 1. Polycentricity in Public Administration and Political Science, Lexington Books, 2011.
- Fuller, Lon. F. (1978): Limits and Forms of Adjudications, 92 *Harvard Law Review*, pp. 353-409.
- Horváth M. Tamás (2015): Kié a közjog? *Közjavak*, I. évf., 1. sz., 7-12. (DOI 10.21867/KjK/2015.1.2.)
- Ostrom, Vincent - Tiebout, Charles M. – Warren, Robert (1961): The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry, 55 *American Political Science Review* 4, pp. 831-842.
- Polanyi, Michael (1951): *The Logic of Liberty*, London: Routledge.

INSTITUTIONAL INERTIA OR ILLIBERALISM? EXPLAINING THE PERSISTENCE OF THE LEGALISTIC CHARACTER OF HUNGARY'S PUBLIC ADMINISTRATION EDUCATION*

György Hajnal¹

In response to Horváth's² article, which sets the tone and theme of this special issue, I will explore below a puzzling question related to the fundamental character of public administration (PA) education in Hungary. Why does the conventional, law-based disciplinary approach to PA education persist in Hungary, even though much of Europe has moved toward more multidisciplinary and managerial approaches?³ Over the past few decades, countries across the continent have moved away from the once-dominant legalistic model, instead opting for curricula that incorporate political science, policy analysis, and public management. However, Hungary – along with another European country, Germany – stands out as a notable exception to this trend. My aim in this paper is to help understand why this is the case.⁴

Based on the existing literature on the PA education landscape in Germany and Hungary, two main hypotheses emerge as possible explanations for the above puzzle. First, historically rooted legal-administrative traditions and institutional inertia can be seen as a key factor explaining the persistence of law-based PA education.⁵ Another possible explanation builds on Hungary's

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.5.

¹ György Hajnal, Professor, Corvinus University of Budapest and HUN-REN Centre for Social Sciences

² Horváth, M. Tamás (2015): Kié a közjog? *Közjavak*. Vol. 1., No. 1., 7–12.

³ Two clarifications are in order here. First, by public administration (or PA) education, I refer to academic programs that aim to train students for generalist roles in public service organizations and for organizations that work closely with government (such as NGOs or research and consulting firms that specialize in government-related work). Second, to fit the limited space available here, I focus primarily on programs that enroll undergraduate students.

⁴ This article significantly relies on an earlier publication of the author: Hajnal, György (2016): Illiberal or simply unorthodox? Public Administration education in Hungary and Europe: A comparative perspective. *Teaching Public Administration*. Vol. 34., No. 2., 206–225.

⁵ Hajnal, György – Jenei, György (2007): The Study of Public Management in Hungary. Management and the Transition to Democratic Rechtsstaat, In: Kickert, Walter J. M. (2007) (ed.): *The Study of Public Management in Europe and the United States. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. London, Routledge. pp. 208–232.; Reichard, Christoph – Röber, Manfred (2009): Verwaltungsentwicklung und Ausbildungsreformen – Aktuelle Tendenzen in einer unendlichen Geschichte. *Der Moderne Staat*. No. 1. pp. 109–131.; Hajnal, György (2015): Public Administration Education in Europe: Continuity or Reorientation? *Teaching Public Administration*. Vol. 33., No. 2., pp. 95–114.

*broader political transformation after 2010, often referred to as a shift toward illiberal transformation.*⁶

In what follows, I explore, in a somewhat loose and argumentative manner, the extent to which these factors have the potential to explain the persistence of law as a core element in Hungarian PA training curricula. In doing so, I aim not only to shed light on the internal dynamics of Hungarian PA education, but also to contribute to broader theoretical debates on the relationship between governance models and administrative training systems.

Earlier comparative work⁷ (identified three broad clusters of PA education in Europe: a 'corporate' model (managerial and Anglo-Saxon), a 'public' model (multidisciplinary, rooted in political science and policy studies), and a 'legal' model (dominant in continental and post-socialist contexts). While the corporate and public clusters have gained ground in recent decades, the legal model has gradually lost influence in most countries. Nevertheless, both Hungary and Germany have retained legalistic curricula to an unusual extent.

There is a substantial literature on German PA higher education. Much of this scholarship explains German curricular stability in terms of two factors: a deeply rooted legalist conception of public administration and institutional isomorphism in higher education.⁸ The former is manifested in the idea that bureaucrats are primarily interpreters and executors of legal norms, while the latter includes the tendency of educational institutions to reproduce existing structures out of legitimacy seeking rather than functional necessity. It is therefore reasonable to expect that the same causal mechanism underlies the persistence of legalistic PA education in Hungary.

To test this expectation, let's take a brief look at the post-transition history of higher education in Hungary.

Since the democratic transition, PA education in Hungary has been characterized by a dual structure. On the one hand, traditional law faculties as well as the colleague of Public Administration offered law-based PA programs that emphasized administrative and constitutional law. These programs, which had their roots in the socialist era, were dominant in terms of enrollment and institutional presence. On the other hand, newer programs based on public policy and management (PPM) – often supported by international partnerships –

⁶ Hajnal (2016): op.cit, 206–225.; Hajnal, György (2021): Illiberal challenges to mainstream public management research: Hungary as an exemplary case. *Public Management Review*. Vol. 23., No. 3. pp. 317-325.

⁷ Hajnal, György (2003): Diversity and convergence: A quantitative analysis of European Public Administration education programs. *Journal of Public Affairs Education*. Vol. 9., No. 4., pp. 245-258; Hajnal (2015): op.cit.,

⁸ Reichard – Röber (2010): op.cit.

emphasized governance, strategic planning, budgeting, and policy evaluation. For the first 15 years of the post-transition period, the exclusive initiator and institutional locus of this newer PA education, inspired by and compatible with mainstream (Western) European and North American practice in the field, was the then Department of Public Service (Közszolgálati Tanszék) of the Budapest University of Economic Sciences (now Corvinus University of Budapest).⁹

As of 2005, the Bologna Process allowed both types of programs to exist at the bachelor and master levels. Despite that, the latter still accounted for the majority of enrollments by 2009, while the PPM track offered a promising alternative and begun to grow.

To understand higher education in the PA today, it is essential to consider the broader political transformation that took place following the 2010 national elections. The sweeping institutional reforms initiated in the immediate aftermath of the inauguration of the second Orbán government touched almost every area of governance, from rewriting the constitution to restructuring the judiciary, weakening checks and balances, and centralizing power.

This political context provided the backdrop for equally radical reforms in PA higher education. Among the most significant changes was the establishment of the National University of Public Service (NUPS) in 2011. Created by merging the Military and Police Academies with the former Faculty of Public Administration of Corvinus University, NUPS was to become the central, even monopolistic, institution for training Hungary's future civil servants.

The government granted NUPS a unique legal and administrative status, exempting it from regular accreditation procedures and placing it under direct ministerial control.¹⁰ It quickly became clear that the university was not just an educational initiative, but a central part of the emerging, illiberal state apparatus. The reforms drastically changed the landscape that characterized the 1990-2010 period. The government used administrative tools, such as ministerial decrees and control over publicly funded student places, to centralize legalistic PA education in the NUPS. By 2014, NUPS had become the near-monopoly provider of legalistic PA programs, with almost all other institutions effectively barred from offering such degrees. A degree obtained through such programs is also required for certain management positions in public administration.

⁹ For a detailed overview of this historical development, see Hajnal et al. (2019): op. cit.

¹⁰ It means that the rights of maintaining NUPS are exercised by the minister responsible for public administration development (now the Head of the Prime Minister's Office), or, if a government decree issued under original legislative authority provides, by the same minister through the political director of the Prime Minister.

Meanwhile, PPM-based programs faced a different kind of erosion. First, they suffered a steady decline in enrollment due to budget cuts and political rhetoric that marginalized the social sciences. Second, by 2014, bachelor's-level PPM programs (with the exemption of those offered by NUPS) – which is my primary focus here – were legally abolished and thus disappeared entirely, leaving only a handful of master's-level programs to survive. In the following years, NUPS introduced a new five-year program called State Sciences (Államtudomány). However, this program and the remaining bachelor's-level courses at NUPS, albeit to a somewhat lessening extent, continued to be characterized by an overwhelmingly law-based approach to public administration.¹¹

What is particularly striking about this transformation is the contrast between institutional dynamism and curricular inertia. While the administrative and organizational structures of PA education underwent massive and rapid change, the content of the curricula remained overwhelmingly legalistic.¹²

This extreme degree of institutional transformation invalidates the explanation based on institutional inertia: the institutional inertia of the PA's higher education sector has proved utterly incapable of ensuring even a modest degree of stability. We must therefore look for another explanation: the role of Hungary's illiberal transformation in shaping the disciplinary approach of PA higher education.

In liberal-democratic contexts, public administration is increasingly seen as a deliberative, communicative, and problem-solving enterprise, whereby public policy and public administration expertise and capacity plays a crucial role in enhancing societal welfare, trust in, and legitimacy of, the public sector. PA education in such contexts emphasizes analytical thinking, stakeholder engagement, responsiveness to public needs, and policy design and implementation informed by evidence.

In contrast, the illiberal model that emerged in Hungary after 2010 envisions the public administration as an obedient executor of centralized political decisions. From this perspective, the legalist tradition is not anachronistic – it is essential. It reinforces a vision of officials as functionaries who carry out orders, not as autonomous actors capable of policy innovation or critical analysis.

¹¹ Graduates obtain a Doctor of State Sciences title at the end of the training, which also resembles the character of traditional law degree programs in Hungary.

¹² Gajduschek, György (2012): A magyar közigazgatás és közigazgatás-tudomány jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle*. Vol. 21., No. 4., 21-49.; Gellén, Márton (2014): Public administration education in a continental European legalistic setting: the Hungarian case. *Teaching Public Administration*. Vol. 32., No. 2., pp. 111-126.

Thus, the maintenance of law-based PA education – especially in a centralized institution like the NUPS – seems to serve a dual function. First, it ensures ideological alignment between the state and its future bureaucrats. In regimes undergoing democratic backsliding, education-and especially the education of civil servants-can become a site of ideological struggle. PA education in particular is a strategic lever through which governments can seek to reproduce their preferred models of governance.

Second, the monopolization of legalist curricula and the marginalization of PPM alternatives are also consistent with a broader effort to centralize power and shape administrative culture in accordance with the regime's ideological preferences. This consolidates political control over a strategically important sector of the state apparatus. In this sense, the curricular inertia of Hungarian PA education is not a failure of reform, but an expression of the regime's deeper goals.

In sum, historically rooted legal-administrative traditions are necessary but not sufficient conditions for the persistence of law-based PA education. While Germany, for example, exhibits both a legalistic culture and institutional inertia, and thus its case is consistent with existing theory, Hungary, by contrast, exhibits curricular persistence despite radical institutional change. This suggests that additional factors, particularly political ones, need to be taken into account when trying to understand change and stability in PA higher education.

References

- Gajduschek, György (2012): A magyar közigazgatás és közigazgatástudomány jogias jellegéről. *Politikatudományi Szemle*. Vol. 21., No. 4., pp. 21-49.
- Gellén, Márton (2014): Public administration education in a continental European legalistic setting: the Hungarian case. *Teaching Public Administration*. Vol. 32., No. 2., pp. 111-126.
- Hajnal, György (2003): Diversity and convergence: A quantitative analysis of European Public Administration education programs. *Journal of Public Affairs Education*. Vol. 9., No. 4., pp. 245-258.
- Hajnal, György (2015): Public Administration Education in Europe: Continuity or Reorientation? *Teaching Public Administration*. Vol. 33., No. 2., pp. 95-114.
- Hajnal, György (2016): Illiberal or simply unorthodox? Public Administration education in Hungary and Europe: A comparative perspective. *Teaching Public Administration*. Vol. 34., No. 2., pp. 206–225.

- Hajnal, György (2021): Illiberal challenges to mainstream public management research: Hungary as an exemplary case. *Public Management Review*. Vol. 23., No. 3., pp. 317-325.
- Hajnal, György – Jenei, György (2007): The Study of Public Management in Hungary. Management and the Transition to Democratic Rechtsstaat, In: Kickert, Walter J. M. (ed.): *The Study of Public Management in Europe and the United States. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. London, Routledge, pp. 208-232.
- Hajnal, György et al. (2019): Egy innováció a Közgazdaságtudományi Karon: Út a Közzszolgálati Tanszéktől a Közgazdálkodás és Közpolitika Tanszékgig, *Közgazdaság*. Vo. 14., No. 2., pp. 115-122.
- Reichard, Christoph – Röber, Manfred (2009): Verwaltungsentwicklung und Ausbildungsreformen – Aktuelle Tendenzen in einer unendlichen Geschichte. *Der Moderne Staat*. No. 1., pp. 109-131.
- Reichard, Christoph – Röber, Manfred (2010): *Inertia of education and recruitment in the German civil service*, EGPA, Annual Conference, Toulouse, France, 8-10 Sept. 2010.
- Reichard, Christoph – Röber, Manfred (2012): *Ausbildung der Staatsdiener von morgen. Bestandsaufnahme – Reformtendenzen – Perspektiven*. Berlin, sigma.

AZ ÖSSZEHAISONLÍTÓ ÖNKORMÁNYZATI JOG KIHÍVÁSAI – MÓDSZERTANI MEGFONTOLÁSOK*

Hoffman István¹

Az összehasonlító közigazgatási jognak nagy hagyománya van a közigazgatástudományok körében. Ez a megközelítés a közigazgatás jogi eszközeinek összehasonlítására összpontosít, különösen a közigazgatási szervezetre és az eljárási kérdésekre vonatkozó jogi szabályozás összehasonlítására. Jelen írás célja az összehasonlító önkormányzati jog egyes módszertani megfontolásainak áttekintése. E körben ki kell emelni, hogy az ilyen elemzésnek multidiszciplinárisnak kell lennie, mivel ezeket a feladatokat erősen befolyásolja az adott ország politikája és politikája, és ezeket a térszerkezet is befolyásolja. Ennek keretében egy többdimenziós mátrix jönne létre, amely azon alapulna, hogy az önkormányzati feladatokat egyrészt az önkormányzati szervezet, másrészt az adott ország térszerkezete, hagyományai és alkotmányos berendezkedése, harmadrészt pedig az adott közszolgáltatási ágazat megközelítése határozza meg.

1. Bevezetés

A különböző rendszerek összehasonlításának nagy hagyománya van a jogtudományban és a társadalomtudományokban. Bár az összehasonlító jog gyökerei az ókori Görögorszáig nyúlnak vissza, és már a középkorban is megfigyelhetők voltak összehasonlító tendenciák, az összehasonlító jog önálló tudományágként a 19. században, a magánjogi kodifikáció korában alakult ki, amikor Európa országainak (magán)joga egyre jobban különbözött egymástól.² Ezért az összehasonlító jog elmélete és módszerei a magánjog intézményeinek összehasonlításán alapulnak. A fenti folyamatokkal párhuzamosan, a modern közigazgatási jog is a 19. században alakult ki a polgári demokráciák és polgári államok kialakulásának folyamatában.³ Így a közigazgatás jogállamiságának, a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatának, a közigazgatási függetlenségnek, és így a közigazgatási rendszerek szervezetének elemzése volt

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.6.

¹ Hoffman István, az MTA doktora, egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék; rendkívüli egyetemi tanár, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Prawa i Administracji (Lengyelország) és kutatóprofesszor, HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont (Budapest), Jogtudományi Intézet.

² David, René – Brierley, John E. C. (1978): *Major Legal Systems in the World Today. An Introduction to the Study of Comparative Law*. The Free Press, New York, 2–5.

³ Fazekas Marianna (szerk.) (2017): *Közigazgatási jog. Általános rész I. Harmadik, hatályosított kiadás*, ELTE Eötvös Kiadó, 77–79.

az összehasonlító közigazgatási jog elemzésének fő eleme. Az összehasonlító közigazgatási jog a 19. század végén kezdett kialakulni, de a közigazgatási rendszerre vonatkozó jogi szabályozás elemzésének e típusának jelentősége a 20. században nőtt meg.

A közigazgatási intézmények jogi összehasonlítása a 20. században vált elfogadottá, de számos diszfunkcionális jelenség is megjelent. Először is, az összehasonlító jog módszertana a magánjog és a polgári eljárásjog, valamint részben a büntetőjog és a büntető eljárásjog összehasonlításán alapult. A közigazgatási jog politikai elemei miatt e módszerek közvetlen alkalmazása részben nem megfelelő megállapításokat eredményezhetett. Hasonlóképpen, a közigazgatás nagy hatással van egy adott ország társadalmi rendszerére, ezért a társadalomtudományok módszerei nagyon fontossá váltak a közigazgatási jelenségek összehasonlítása terén. Ezért egy új tudományág, az összehasonlító közigazgatás alakult ki, amely a társadalomtudományok, elsősorban a menedzsmenttudományok, a politikatudományok és a közgazdaságtan módszereire épült.⁴

Az összehasonlító önkormányzati jog kereteit ezek a megközelítések határozzák meg. A helyi és regionális demokráciáról és az önkormányzati rendszerekről több elemzés is készült. Bár a téma nagyon aktuális, az elmúlt években több monográfia, tanulmánykötet és eljárásrend jelent meg, ezek az önkormányzati (közigazgatási) rendszerek összehasonlítására, illetve az önkormányzatok szervezeti és eljárási kérdéseire koncentrálnak. Ez az írás ezzel kapcsolatban néhány módszertani

2. Az összehasonlító önkormányzati jog módszerei és megközelítései

Az önkormányzati rendszerek összehasonlításának nagy hagyománya van - mind a jogtudományban, mind a közigazgatási tudományokban. Mint említettem, az összehasonlító elemzésnek több szintje van.

2.1. Jogtudományi összehasonlítások

2.1.1. Az (általános) közigazgatási jogösszehasonlítás módszerei és megközelítései

Először is szeretném áttekinteni az összehasonlító jog módszerét és megközelítését. Amint a bevezetőben említettem, az összehasonlító jogi megközelítés az összehasonlító magánjog területén alakult ki. A közigazgatási jog mint önálló jogág a polgári forradalmak és a jogállamiság elve által vezérelt

⁴ Kuhlmann, Sabine – Wollman, Helmut (2014): *Introduction to Public Administration*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA), 2–9.

közigazgatási jog kialakulása után alakult ki. Mivel a közigazgatási jog jogtudománya viszonylag fiatal tudomány, az összehasonlító közigazgatási jog később alakult ki, mint az általános jogösszehasonlítás. Ennek a fejlődési útnak több következménye is van. Először is, az összehasonlító közigazgatási elemzés különböző módszerei különböztethetők meg. Lőrincz Lajos nyomán⁵ az összehasonlító közigazgatási elemzés első szintje az adott országok jogrendszerének összehasonlítása. Ezekben a művekben az elemzés módszereit és szempontjait a könyvek első – bevezető – fejezete határozza meg. Ezen fejezet módszertana alapján mutatják be az egyes fejezet a különböző országok rendszereit. Így sokszerzős szerkesztett kötetekről van szó, ugyanis a tulajdonképpeni országtanulmányokat jellemzően az érintett területek szakértői jegyzik. A fenti munkákban a szerkesztő(k), aki(k) a módszertani (bevezető) fejezet és a záró, összefoglaló fejezet szerzője (szerzői) is, jellemzően a terület nemzetközileg elismert kutatója (kutatói).

A második megközelítés Lőrincz nyomán⁶ a *jogintézmények* összehasonlítására épít. Ebben a megközelítésben nem az országokat, hanem az egyes közjogi jogintézményeket hasonlítják össze, és az adott államok megoldásait az adott jogintézmények összehasonlító elemzésén *belül* tekintik át. Ezeknek a köteteknek is jellemzően több szerzője van, de az egy-egy jogintézményt egy szerző elemzi: az elemzés így határokon átnyúló, több országra kitékintő.

Ha megnézzük az összehasonlító közigazgatási jog területén végzett főbb kutatásokat, a fő módszer és megközelítés sokáig egyértelműen az összehasonlítás első szintje volt. Az utóbbi két évtizedben az összehasonlító közigazgatási joggal foglalkozó könyvek többsége az elemzés első szintjéhez tartozik.⁷ Az elmúlt másfél évtizedben azonban a második módszer vált egyre népszerűbbé, miközben az országtanulmányos rendszer is fennmaradt, továbbá megjelent egy sajátos, vegyes módszert követő elemzés. Ebben a modellben a legjelentősebb, mintaként szolgáló országokat és több más országot, amelyek valamilyen szempontból érdeklődésre számot tartó rendszerrel rendelkeznek, vagy amelyek megoldásai jelentősen átalakultak, közvetlenül, az

⁵ Lőrincz Lajos (szerk.) (2006): *Az Európai Unió tagországainak közigazgatási rendszere. Összehasonlító közigazgatás*. Unió Kiadó, Budapest, 23– 40. és Lőrincz László (2007): *A közigazgatás alapintézményei*, HVG– Orac, Budapest, 37– 45.

⁶ Lőrincz Lajos (szerk.) (2006): *Az Európai Unió tagországainak közigazgatási rendszere. Összehasonlító közigazgatás*. Unió Kiadó, Budapest, 23– 40.

⁷ Angolul például Seerden, R. – Stroink, F. (eds.) (2002): *The Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*, Antwerpen és Groningen; magyarul a főbb elemzések: Lőrincz Lajos (szerk.) (2006): *Az Európai Unió tagországainak közigazgatási rendszere. Összehasonlító közigazgatás*. Unió Kiadó, Budapest, továbbá az előbbi elemzést bővítő Szamel Katalin – Balázs István – Gajduscheck György – Koi Gyula (szerk.) (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. CompLex Kiadó, Budapest.

országtanulmányos módszert alkalmazva összehasonlítják, de a munka tartalmaz egy jogintézmények egymásra vetítésén alapuló részt is.⁸

Jóllehet ezek a munkák nem kifejezetten összehasonlító önkormányzati jogi elemzések, hanem az teljes közigazgatási rendszert és közigazgatási jogot vizsgálják, azonban mivel az önkormányzati rendszer fontos része a közigazgatási jognak, az összehasonlító önkormányzati elemzés az elemzés egyik *aspektusaként*, jellemzően az önálló és autonóm struktúrák vizsgálata körében kerül sor.⁹ (Az összehasonlító önkormányzati jog vizsgálata csak egy fontos, de részleges része az általános összehasonlító közigazgatási jog elemzésének.

2.1.2. Az összehasonlító önkormányzati jog módszerei és megközelítései

Az összehasonlító módszer az önkormányzati jog kutatásában és oktatásában széles körben elterjedt. Bár a nemzetközi összehasonlítás új keletű téma, de az összehasonlítás fő területe a szövetségi államok önkormányzati rendszereinek elemzése. Ezekben az országokban az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás a föderáció tagállamainak hatáskörébe tartozik. Ezért a jogösszehasonlítás módszertanát *szükségszerűen* alkalmazzák a szövetségi országok önkormányzati jogáról szóló monográfiák és tankönyvek.¹⁰

Az összehasonlító módszer alkalmazása nemcsak az egyes országokon belüli, hanem az egyes államok rendszereinek összehasonlításában is jelentős szerepet játszik. Ha azonban e könyvek megközelítését nézzük, akkor egy fontos kérdésre kell választ adni, hogy mit is tekintenek az önkormányzati jog tárgyának. A különböző önkormányzati rendszerek miatt két fő megközelítés alakult ki.¹¹ Az első megközelítés a kontinentális önkormányzati rendszereken alapul. A kontinentális Európában az önkormányzatok hatáskörét és feladatait egy generálklauzula, jellemzően a „helyi közügyek” fogalma határozza meg. Ezért az önkormányzati rendszer főbb *általános* kérdéseit vizsgálják a munkák. Így az önkormányzatok alkotmányos jogállását, az önkormányzatok szervezetét, az önkormányzati feladatok rendszerét és csoportosítását, az önkormányzatok

⁸ Lásd például Bogdandy, A. von – Cassese, S. – Huber, P. és Unger, S., hrsg. (2014): *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band V. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*. C. F. Müller, Heidelberg és Rose–Ackerman, S., Lindseth, P. L. és Emerson, B. (eds.) (2017) *Comparative Administrative Law*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) és Northampton (MA, USA).

⁹ Bogdandy, A. von – Cassese, S. – Huber, P. – Unger, S., hrsg. (2014): *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Band V. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*. C. F. Müller, Heidelberg, 893–926.

¹⁰ Lásd például: Neuhofer, H. (1998): *Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich*, Springer, Wien & New York. Gern, A. – Brüning, Ch. (2019): *Deutsches Kommunalrecht*. Nomos, Baden–Baden; Schmidt, Thorsten I. (2014): *Kommunalrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen; Burgi, M. (2019): *Kommunalrecht*. C. H. Beck, München, továbbá Bowman, A. O'M. – Kearney, R. C. (2017): *State and Local Government*. Cengage Learning, Boston (MA, USA).

¹¹ Moreno, A. M. (ed.) (2012): *Local Government in the Member States of the European Union: a Comparative Legal Perspective*. INAP, Madrid, 16–17.

pénzügyi kereteire vonatkozó szabályozást, valamint az önkormányzati és az államigazgatás közötti kapcsolatra vonatkozó szabályokat elemzi ez a hagyományos megközelítés.¹²

Az önkormányzatiság angolszász megközelítése eltérő alapokon nyugszik. Ez a szabályozás hagyományosan az *ultra vires elvén* alapult, jöllehet egyfajta konvergencia megjelent a fenti rendszerek és a kontinentális megközelítés között.¹³ Ebben a modellben az önkormányzatok feladatait a törvényhozó szervek aktusa határozta meg és szabályozta, és az önkormányzat nem rendelkezett általános hatáskörrel. Ezért az angolszász megközelítést alkalmazó összehasonlító önkormányzati jogról szóló művek részletesen elemezték az önkormányzatok egyes, ágazati feladatait, nemcsak a feladatok főbb osztályozását.¹⁴ Miként jeleztem, ez a hagyományos distinkció változóban van: az Egyesült Államokban az önkormányzatiság (municipal) inherent home rule modellje, Angliában a 2011-es *Localism Act*, valamint az ausztrál államok, a kanadai tagállamok többsége, továbbá Új-Zéland is önkormányzati reformtörvényei az önkormányzati feladatok és hatáskörök generálklauzuláján alapuló modellt választottak az elmúlt két évtizedben.¹⁵ Bár az angolszász és a kontinentális rendszerek között az a fent már jelzett konvergenciafolyamat figyelhető meg,¹⁶ az összehasonlító önkormányzati joggal foglalkozó angolszász művek megközelítése erre a tág értelemben vett önkormányzati jogra épült, ezért a különböző önkormányzati feladatait ágazati feladatait is összehasonlítják.¹⁷

Bár az önkormányzati feladatok összehasonlítása az angolszász országokban alakult ki, de a kontinentális összehasonlító jogtudományt ez a módszer befolyásolta. Így nemcsak a különböző osztrák tartományok (*Länder*)

¹² Uo.

¹³ Arden, A. – Baker, C. – Manning, J. (2008): *Local Government Constitutional and Administrative Law*. Sweet&Maxwell, London, 14– 18.

¹⁴ Lásd például Arden, A. – Baker, C. – Manning, J. (2008): *Local Government Constitutional and Administrative Law*. Sweet&Maxwell, London, valamint Bowman, A. O'M. – Kearney, R. C. (2017): *State and Local Government*. Cengage Learning, Boston (MA, USA) munkáit.

¹⁵ Lásd például Reynolds, O. M. (2015): *Local Government Law*. Hornbooks, St. Paul (MN, USA), 2015. 74., Elliott, M. – Varuhas, J. N. E. (2017): *Administrative Law. Text and Materials*. Oxford, Oxford University Press, 343– 344., továbbá Kiss, R. (2003): Reasserting local democracy, in: Dollery, B., Marshall, N. és Worthington, A. (eds.): *Reshaping Australian Local Government. Finance, Governance and Reform*. Sydney, University of New South Wales.

¹⁶ A konvergenciafolyamatról részletesebben: Kecő Gábor (2016): *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia – USA – Magyarország*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 185.

¹⁷ Lásd Bowman, A. O'M. – Kearney, R. C. (2017): *State and Local Government*. Cengage Learning, Boston (MA, USA), valamint Balázs István (2019): A közigazgatás fejlődésének tendenciái, in: Balázs István (szerk.): *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 303– 308.

önkormányzati szervezetét, hanem azok feladatait is összehasonlítja Neuhofer monográfiájában.¹⁸

2.2. Az összehasonlító önkormányzás módszere és megközelítése

Az összehasonlító önkormányzati jog az önkormányzati működés és szervezet jogintézményeit az összehasonlító jogtudományi módszerrel elemzi. Ez a megközelítés jogtudományi alapú, így szükségszerűen, a jogtudomány kereteire tekintettel az önkormányzatok funkcióit és tényleges működését csak részben tudja áttekinteni. A jogtudományi módszer a jogintézmények elemzésén alapul. A jogon kívüli jelenségeket – amelyek szerepe és jelentősége olykor nagyobb a szabályozásénál – ezzel a módszerrel nem, vagy csak korlátozottan és közvetett módon lehet megfigyelni. Ezért egy új megközelítésnek kellett kialakulnia, amellyel a helyi önkormányzati rendszerek funkciói és működése is részletesebben áttekinthető. Ez az új megközelítés a *helyi kormányzás* elemzése volt, amely a politika- és közigazgatás-tudományok módszereire épült, és nemcsak az önkormányzatokra vonatkozó jogintézményeket, hanem a helyi autonómiák politikai döntéshozatali szerkezetét és mechanizmusait, helyi politika struktúráját, a ténylegesen ellátott helyi önkormányzati funkciókat, a gazdálkodást és a pénzügyek gyakorlatát is elemezték. Így hatékonyan összehasonlíthatók azok a rendszerek, amelyek hasonló feladatokat látnak el és hasonlóan működnek, de eltérő jogi alapokon nyugszanak. Ezért a helyi, területi és összességében a nemzeti szint alatti (ún. szubnacionális kormányzást) vizsgálják, nem pedig a önkormányzatok jogi helyzetét.¹⁹ Az általános összehasonlító önkormányzati kormányzásról szóló könyvek hasonló felépítésűek, mint az általános összehasonlító jogtudományi könyvek: az elemzés módszereit és elemeit a bevezető fejezet határozza meg, a vizsgált országok önkormányzati modelljeit különböző fejezetek elemzik, amelyek szerzői az adott ország szakértői. Az összehasonlító elemzések főbb megállapításai a záró fejezetben olvashatók. A bevezető és a záró fejezetek szerzői a könyv szerkesztői. A fenti módszernek egy sajátos alkalmazását jelentik a különböző, a helyi autonómiát, indexeket kidolgozó és elemző munkák.²⁰

Az összehasonlító helyi kormányzásról szóló elemzés különböző témákra összpontosított, ezért speciális összehasonlító helyi kormányzási elemzések

¹⁸ Neuhofer, H. (1988): *Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich*, Springer, Wien & New York.

¹⁹ Loughlin, J. – Hendriks, F. – Lidström, A. (eds.) (2011): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press, Oxford.

²⁰ Lásd a Local Autonomy Index (LAI) kidolgozását. Ld. Ladner, A., Keuffer, N., Bastianen, A., Baldersheim, H., Hlepas, N., Navarro, C., Steyvers, K. and Swianiewicz, P. (2025): *Dynamics and Issues of Local Autonomy. A Comparative Study*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA).

születtek. Az Új Közigazgatás (New Public Management, NPM) paradigmáján alapuló önkormányzati reformok után számos monográfia és könyv született a változások összehasonlító áttekintéséről.²¹ A téma az NPM utáni, a jó kormányzás és a neoweberiánus reformok után is népszerű maradt.²² A reformok összehasonlító elemzése a 2008-as gazdasági válságot és a válság kihívásaira választ adni próbáló közigazgatási reformokat követően vált népszerűbb kutatási kérdéskörre. Az elemzések másik újabb témája az önkormányzati rendszerek térszerkezetének vizsgálata volt. Az új szolgáltatási rendszerek kihívásait, így az önkormányzatok összevonását, az önkormányzatok közötti társulások és egyéb, horizontális együttműködést vizsgálták ezek a könyvek. Ezekben a keretekben összehasonlították az urbanizáció kihívásait, a városi kormányzás alakulását és fejlődését, valamint megfigyelték a vidéki területek kormányzásának új formáit.²³

Az összehasonlító önkormányzati elemzésnek így egy többdimenziós mátrixon kell alapulnia. Az önkormányzatok feladatait erősen befolyásolják az adott ország szakpolitikai és politikai rendszere. Ezen túl ki kell térni a térszerkezet, a gazdaság és a közszolgáltatások megközelítéseinek hatásaira. Végül, de nem utolsósorban a jogi alapú elemzést torzíthatják az önkormányzatiság eltérő felfogásai. Ezért még egy jogtudományi alapú elemzés során is indokolt építeni a közigazgatás-tudományok módszereinek alkalmazására. A keret így egy háromdimenziós mátrix lenne, azaz az önkormányzati feladatokat egyrészt az önkormányzati szervezet, másrészt az adott ország térszerkezete, harmadrészt pedig az adott közpolitikai, közszolgáltatási megközelítése határozza meg.

Források jegyzéke:

- Arden, A., Baker, C. - Manning, J. (2008): *Local Government Constitutional and Administrative Law*. Sweet&Maxwell, London.
- Balázs István (2019): A közigazgatás fejlődésének tendenciái, in: Balázs István (szerk.): *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

²¹ Dollery, B. – Garcea, J. – Lesage, E. C. Jr, (2008): *Local Government Reform. A Comparative Analysis of Advanced Anglo– American Countries*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA).

²² Pollitt, C. – Bouckaert, G. (2017): *Public Management Reform. Into the Age of Austerity*. Oxford University Press, Oxford.

²³ Baldersheim, H. – Rose, L. E. (eds.) (2010): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Frontiers*. Palgrave MacMillan, London – New York.

- Baldersheim, H. – Rose, L. E. (eds.) (2010): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Frontiers*. Palgrave Macmillan, London – New York.
- Bogdandy, A. von - Cassese, S. - Huber, P. - Unger, S., hrsg. (2014): *Handbuch Ius Publicum Europeum. Band V. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*. C. F. Müller, Heidelberg és Rose-Ackerman, S., Lindseth, P. L. és Emerson, B. (eds.) (2017) *Comparative Administrative Law*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) és Northampton (MA, USA).
- Bogdandy, A. von, Cassese, S., Huber, P. és Unger, S., hrsg.) (2014): *Handbuch Ius Publicum Europeum. Band V. Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*. C. F. Müller, Heidelberg.
- Bowman, A. O'M. – Kearney, R. C. (2017): *State and Local Government*. Cengage Learning, Boston (MA, USA).
- Bowman, A. O'M. – Kearney, R. C. (2017): *State and Local Government*. Cengage Learning, Boston (MA, USA).
- Bowman, A. O'M. – Kearney, R. C. (2017): *State and Local Government*. Cengage Learning, Boston (MA, USA).
- Burgi, M. (2019): *Kommunalrecht*. C. H. Beck, München.
- David, René – Brierley, John E. C. (1978): *Major Legal Systems in the World Today. An Introduction to the Study of Comparative Law*. The Free Press, New York.
- Dollery, B., Garcea, J. és Lesage, E. C. Jr, (2008): *Local Government Reform. A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA).
- Elliott, M. – Varuhas, J. N. E. (2017): *Administrative Law. Text and Materials*. Oxford, Oxford University Press.
- Fazekas Marianna (szerk.) (2017): *Közigazgatási jog. Általános rész I. Harmadik, hatályosított kiadás*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Gern, A. – Brüning, Ch. (2019): *Deutsches Kommunalrecht*. Nomos, Baden-Baden.
- Kecő Gábor (2016) *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia - USA - Magyarország*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Kiss, R. (2003): Reasserting local democracy, in: Dollery, B., Marshall, N. és Worthington, A. (eds.): *Reshaping Australian Local Government. Finance, Governance and Reform*. Sydney, University of New South Wales.

- Kuhlmann, Sabine – Wollman, Helmut (2014): *Introduction to Public Administration*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA).
- Ladner, A. - Keuffer, N. - Bastianen, A. - Baldersheim, H. - Hlepas, N. - Navarro, C. - Steyvers, K. - Swianiewicz, P. (2025): *Dynamics and Issues of Local Autonomy. A Comparative Study*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK) and Northampton (MA, USA).
- Loughlin, J., Hendriks, F. és Lidström, A. (eds.) (2011): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press, Oxford.
- Lőrincz Lajos (szerk.) (2006): *Az Európai Unió tagországainak közigazgatási rendszere. Összehasonlító közigazgatás*. Unió Kiadó, Budapest.
- Lőrincz Lajos (szerk.) (2006): *Az Európai Unió tagországainak közigazgatási rendszere. Összehasonlító közigazgatás*. Unió Kiadó, Budapest.
- Lőrincz László (2007): *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-Orac, Budapest.
- Moreno, A. M. (ed.) (2012): *Local Government in the Member States of the European Union: a Comparative Legal Perspective*. INAP, Madrid.
- Neuhofer, H. (1988): *Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich*, Springer, Wien & New York.
- Neuhofer, H. (1988): *Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich*, Springer, Wien & New York.
- Pollitt, C. – Bouckaert, G. (2017): *Public Management Reform. Into the Age of Austerity*. Oxford University Press, Oxford.
- Reynolds, O. M. (2015): *Local Government Law*. Hornbooks, St. Paul (MN, USA), 2015.
- Schmidt, Thorsten I. (2014): *Kommunalrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Seerden, R. és Stroink, F. (eds.) (2002): *The Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*, Antwerpen és Groningen; magyarul a főbb elemzések: Lőrincz Lajos (szerk.) (2006): *Az Európai Unió tagországainak közigazgatási rendszere. Összehasonlító közigazgatás*. Unió Kiadó, Budapest, továbbá az előbbi elemzést bővítő Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. CompLex Kiadó, Budapest, 2011.

KORMÁNYZATISÁG AZ „ALGOKRÁCIÁKBAN” ALGORITMIKUS TÁRSADALMAK ÉS TECHNIKAI MENEDZSMENT*

Ficsor Krisztina¹

Horváth M. Tamás a „Kié a közjog?” című írásában fontos változásokra és kérdésekre hívja fel a figyelmet az államtudományok karakterével kapcsolatban.² A 20-21. századi problémák megjelenése (globalizáció, klímaváltozás, környezeti katasztrófák, társadalmi-politikai-gazdasági-technológiai átalakulások) az államtudományok természetére is rányomják bélyegüket. A korábban közjogtudományhoz kapcsolt államelméleti foglalatосkodás elsősorban azon politikai filozófiai kérdésekre koncentrált, amelyek a hatalomgyakorlás igazolásával, megalapozásával foglalkoztak. Úgy tűnik, hogy a közszektorban megjelenő új problémák kezelésében az állam kizárólagosságának szerepe egyre halványul, a közpolitika, a gazdálkodás és menedzsmenttudományok módszerei és vizsgálódásai is hangsúlyos szerepet játszanak az új típusú konfliktusok megértésében.³

Az említett tanulmány megállapítása, hogy a közjogtudomány a jog és a jogon keresztül gyakorolt állami hatalom igazolását elsősorban a közösség tagjait összefűző morális értékekhez, elvekhez, társadalmi értékelkötelezettséghez kapcsolja.⁴ A valódi alkotmányos demokráciák a hatalomgyakorlás igazolását a politikai közösség tagjait „összefűző” morális elvekre építik, a tényleges kormányzati tevékenységnek is ezen elveket kell érvényre juttatnia, amikor közpolitikai céljait megvalósítja: „Az alkotmány legitimitásának legfőbb feltétele, hogy olyan elveket és szabályokat tartalmazzon, amelyek méltányolhatók, ésszerű érvekkel igazolhatók. A másik tényező, hogy az országlakosok elfogadják, magukénak érezzék az alkotmányt. Ha bármelyik elvárás nem teljesül, akkor az alkotmány legitimitása csorbul vagy hiányzik.”⁵ A politikai közösség létezése és irányítása tehát előfeltételez egy olyan társadalmat, amelyet az igazságosság közösen osztott, minden racionálisan gondolkodó tag által támogatható elvei határoznak meg.

Napjaink valóságát azonban egyre inkább egy új típusú, digitális kormányzati forma határozza meg, amely nélküli azon sajátosságokat, amelyeket az államtudományok, a politikai filozófiai elemzések, menedzsment

* DOI 10.21867/KJK/2025.2.7.

¹ Ficsor Krisztina, egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jogbölcseleti és Jogsociológiai Tanszék

² Horváth M. Tamás (2015): Kié a közjog? *Közjavak*. 1. évf. 1. sz. 4.

³ Horváth (2015): i.m., 4.

⁴ Horváth: i.m., 5.

⁵ Tóth Gábor Attila (2011): Az áprilisi alkotmány pedigreje. In: Tóth Gábor Attila: *Életfogytig szabadláb. Alkotmányjogi karcolatok*. Budapest, Élet és Irodalom, 237.

tudományok jelenleg elemzéseik fókuszába állítanak. Ez az úgynevezett algoritmikus kormányzati forma, az algokrácia,⁶ amely egyre nagyobb iramban veszi át a helyét a hagyományos kormányzati problémamegoldó eszközöknek. E tanulmányban azt az álláspontot támogatom, hogy az államtudományoknak egy újabb vizsgálódási területtel szükséges gazdagodnia, mert a hatalomgyakorlás olyan új, jelenleg átláthatatlan eszközökkel is megvalósul, amelyek veszélybe sodorhatják az alkotmányos demokráciákat megalapozó elvek (demokrácia, népszuverenitás, jogállamiság, alapjogok védelme) érvényesülését.

1. Az algoritmusok sajátosságai

A 21. századi modern kultúrák elválaszthatatlan részét képezi, hogy az emberi élet majdnem minden részletét átszövik az algoritmusok. A technológiai forradalom az egész emberiséget próbatételek elé állítja,⁷ ez alól a társadalmak irányításának problémái, a kormányzatiság kérdései sem kivételek. A kormányzás tudományos problémái közé emelkedett így az úgynevezett algokráciák kialakulása, az emberi közösségek algoritmusokkal történő igazgatása.

Az algoritmus nem más mint parancsok, pontos lépések összessége, amely lehetővé teszi egy meghatározott feladat megoldását, amely segítségével elérhető valamely kívánt eredmény/kimenet.⁸ Az algoritmusnak három jellemzővel kell bírnia, hogy érvényes legyen. Az egyik a végesség (*finite*), amely azt jelenti, hogy az algoritmusnak véges számú lépés után be kell fejeződnie, nem futhat örökké. A másik, hogy az algoritmusnak egyértelmű parancsokból kell állnia, az algoritmus nem lehet bizonytalan a választásban, csak egyetlen „helyes” választ eredményezhet. Harmadrészt az algoritmusnak hatékonynak kell lennie, a meghatározott eredményt kell elérnie.⁹ Ugyanazon inputok bevitele esetén az algoritmus ugyanazt az outputot, eredményt éri el, ezért determinisztikus és az ismétlődés, kiszámíthatóság jellemzi.¹⁰ A szabályokhoz és a formalizált adminisztratív, bürokratikus eljárásokhoz

⁶ Peeters, Rik–Shuilenburg, Marc (2021): The Algorithmic Society. An Introduction. In: Peeters, Rik–Shuilenburg, Marc (szerk.): *The Algorithmic Society. Technology, Power and Knowledge*. Routledge, London, New York, 1.

⁷ Harari, Yuval Noah (2021): *21 lecke a 21. századra*. Budapest, Animus, 29.

⁸ Peeters, Rik–Shuilenburg, Marc (2021): *i.m.*, 3. Angius, Nicola (2013): The Philosophy of Computer Science. In: *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/entries/computer-science/#Algo>

⁹ Peeters, Rik–Shuilenburg, Marc (2021): *i.m.*, 3. Angius (2013): *i.m.*

¹⁰ Reichman, Amnon–Sartor, Giovanni (2022): Algorithms and Regulation. In: Micklitz, Hans-W. et al. (szerk.): *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*. Cambridge, Cambridge University Press, 133.

hasnólóan működik, nagy mennyiségű adathalmazt nagy sebességgel az adatok osztályozása és kategorizálása segítségével dolgoz fel.¹¹

Az algoritmusok (például a mesterséges intelligencia által) egyrészt képesek döntéshozatalra, amely hasonlóan az emberi döntéshozatalhoz az adatok osztályozásán, kategóriákba sorolásán alapul, és az ügyfelek jogi helyzetére hatással van. Másrészt jövőre vonatkozó kalkulációkra, előrejelzésekre képes, amelyek az emberi viselkedésre vonatkoztatott statisztikai elemzésen, valószínűségszámításon, kockázatelemzésen alapulnak.¹²

Az államtudományok, és a jogtudományok központjában eddig az emberek általi hatalomgyakorlás és kormányzás igazolása, vagy empirikus megragadása volt. Az a kérdés, hogy emberek hogyan irányíthatnak más embereket. Az eddig is ismeretes volt, hogy az algoritmusokra, mesterséges intelligenciára épülő eszközöket a kormányzatok is alkalmazzák a társadalom igazgatása során különböző közpolitikai célok elérése érdekében.¹³ Azonban a technológiai fejlődés olyan szintjén állunk, amely már az algoritmusok működésének nem pusztán a kormányzatok, magánszemélyek általi eszközként való alkalmazását teszi lehetővé, hanem tapasztalható az is, hogy az algoritmus a viselkedésszabályozás önálló, speciális hatalommá, kormányzati formává növi ki magát, amelyet algoritmikus hatalomnak vagy algoritmikus kormányzatiságnak nevezünk. Az algoritmusok a fent említett sajátosságaiknál fogva rendkívül hatékony szabályozási, viselkedésformáló eszközök, a jogszabályoknál is hatékonyabb módon működhetnek.¹⁴

2. Algokrácia és hatásai a társadalmak igazgatására

Az algoritmikus kormányzás mögött sajátos világlátás húzódik meg, a programozás és annak törvényszerűségei meghatározóak abban, ahogy a világban zajló folyamatokat miképpen fordítjuk le algoritmusokra. A programozó kötve van a szintaxis szigorú szabályaihoz, az adatstruktúrákhoz, sajátos rendszerszintű szemlélettel kell közelítenie a problémához, amelyből a lényegtelen elemeket ki kell zárnia. A programozás továbbá absztrakciós szemléletet is igényel, amely azt jelenti, hogy nem hoznak létre minden

¹¹ Peeters, Rik–Shuilenburg, Marc (2021): *i.m.*, 5.

¹² Peeters, Rik–Shuilenburg, Marc (2021): *i.m.*, 4.

¹³ Például különböző jogosultságok, kötelezettségek meghatározására (például ki kaphat szociális juttatást, hitelt), a kockázat-elemzésre például környezetvédelmi célok elérésére (lásd például Kanada módszereit az erdőtüzek előrejelzésére) vagy a COMPAS szoftvert az USA bíróságainak gyakorlatában, amely a bűnelkövetők visszaeső bűnözésre való hajlamának kockázatait jósolja meg. Az emberi viselkedés elemzésére is alkalmazzák az algoritmikus eszközöket, amelyek a közösségi menedzsment eszközeként az egyének, társadalmi csoportok viselkedésének befolyásolására szolgálnak.

¹⁴ Zódi Zsolt (2018): *Platformok, robotok és a jog. Új szabályozási kihívások az információs társadalomban*. Budapest, Gondolat Kiadó, 65.

tevékenységhez különálló kódot, a tevékenységeket csoportosítják a közös vonásaik alapján, és ezekre általános eljárásokat határoznak meg.¹⁵

Az algoritmusok működésének forrása a BigData, az interneten termelődő, az emberi tevékenységekről (vásárlás, egészségügyi szolgáltatás igénybevétele, közlekedés, képek, információk megosztása közösségi oldalakon, stb.) készült hatalmas, digitális adatmennyiség, az ember digitális „nyoma”.¹⁶ Ez az adathalmaz önálló digitális ismeretté, az egyénről, társadalomról alkotott, azoktól elkülönülő digitális tudássá, új digitális igazsággá/valósággá válik,¹⁷ amennyiben az adatok feldolgozása során az algoritmus, mesterséges intelligencia képes viselkedés-mintázatokat felismerni, az egyéneket profilozni, a róluk talált adatok alapján nekik bizonyos személyiséget tulajdonítani, az adatok között összefüggéseket teremteni.¹⁸ Az algoritmus mindezt az adatok osztályozásával és kategorizálásával éri el.

Hogyan ragadható meg ez a folyamat a kormányzás merőben új formájaként? A társadalmak tagjainak viselkedését vezérlő jog szempontjából nem új jelenség a társadalom tagjai közötti csoportképzés és kategorizálás (például a jog ismeri a nők és férfiak, felnőttek és gyermekkorúak, választójoggal rendelkezők és nem rendelkezők, cselekvőképes és cselekvőképtelen stb. személyek közötti különbségtevést), majd ezek alapján határozza meg, hogy ki milyen jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezhet. A jog által történő cselekvésvezérlés jövőre irányul (lásd például a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát), azonban a jelenben vagy a múltban lejáratott cselekvések megítélésére vonatkozik. Azonban az algoritmikus kormányzás alapvető sajátossága, hogy az adatok osztályozása alapján az algoritmus jövőre vonatkozó előrejelzések alapján irányítja a jelenben zajló cselekvést.

Az algoritmusok működésének egyik nagyon fontos eredménye, hogy az egyes egyének múltbeli internetes keresései, tevékenységei alapján felismert mintázatokból sajátos digitális személyiségeket tulajdonítanak az individuumoknak, amelyek leválnak az egyén valós személyiségéről, a digitális személyiség önálló „életet” kezd el élni. Múltbeli cselekvéseink alapján az algoritmus a kockázat-elemző módszerrel és statisztikai elemzéssel képes a jövőbeli viselkedésünkre vonatkozó előrejelzéseket létrehozni.¹⁹ Az elemzés eredménye alapján döntést hozhat nem pusztán arról, hogy milyen személyre szabott zenét, terméket, szolgáltatást ajánl az egyén számára, hanem arról is, hogy milyen jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezhetünk. Például ilyen

¹⁵ Henman, Paul (2021): *Governing by Algorithms and Algorithmic Governmentality. Towards Machinic Judgement.* In: Peeters, Rik–Shuilenburg, Marc (szerk.): *The Algorithmic Society. Technology, Power and Knowledge.* Routledge, London, New York, 23–24.

¹⁶ Zódi Zsolt (2019): *Big Data a jogtudományban és a jogalkalmazásban. Közjegyzők Közlönye*, 1. sz. 23–24.

¹⁷ Henman (2021): *i.m.*, 24.

¹⁸ Henman (2021): *i.m.*, 27.

¹⁹ Henman (2021): *i.m.*, 28.

elemzések alapján dönthetnek arról, hogy érdemesek vagyunk-e szociális juttatásra, igénybe vehetünk-e hitelt, jár-e adóvisszatérítés, vagy lehetséges-e, hogy a vádlott visszaeső bűnelkövető lesz a jövőben, ezáltal szigorúbb büntetést szabhat-e rá ki a jelenben a bíróság. Tehát még meg sem történt, valószínűsíthető cselekvések alapján ítélik meg jelenbeli sorsunkat. Ez a jelenség alapvető kérdéseket generál a jogállamiság, azon belül a jogbiztonság elemeinek érvényesülése szempontjából, ugyanis nem világos, hogy az egyén miképpen kérdőjelezheti meg az algoritmus által róla kialakított személyiséget, hogyan védekezhet az előrejelzés alapján rá vonatkozóan kialakított döntéssel szemben. Az is kérdésessé válik, hogy a társadalom tagjai milyen mértékben képesek egy ilyen típusú kormányzási rendben az önmeghatározás szabadságával élni, és jó életről alkotott felfogásukat saját maguk kialakítani. Az algoritmusok ugyanis digitális identitásuk kialakításával cselekvéseiket akár tudtuk nélkül különböző soft manipulációs technikákkal (például *nudging*) irányítják, de ezek mögött nem azonosíthatunk semmilyen kormányzati közpolitikai célokat vagy jogalkotási akaratot.²⁰

Az algoritmusok nem pusztán az egyén önazonosságára, hanem a társadalmi struktúrára és arra is hatással vannak, hogy a közösség tagjai hogyan tapasztalják meg a társadalmi létet.²¹ A tanulmány elején azt állítottuk, hogy egy politikai közösség irányításának alapvető előfeltétele, hogy olyan normák alapján alakítsuk ki az együttműködést, amelynek hátterében közösen osztott racionális morális elvek húzódnak meg: az egyéneknek meg kell élnie az úgynevezett morális tagságból²² eredő tapasztalatokat. Ez azt jelenti, hogy a közösség tagjainak cselekvéseit közösen osztott erkölcsi elvek igazolják, cselekvéseikben kirajzolódik az a gondolat, hogy egymásra tekintettel tevékenykednek, egymásra partnerként tekintenek.²³ E partnerségi viszonyulások sokféle forrásból táplálkozhatnak, például a közös történelmi múlt tapasztalataiból, vagy a demokratikus eljárásokban való részvételtől,²⁴ a hatalomgyakorlás tartalmának azonban erre visszavezethetőnek kell lennie.

Az algokráciák azonban teljes mértékben ennek az ellenkezője alapján irányítják az emberi magatartást azáltal, hogy a tökéletesen az egyén ízlésére szabott, irányított hírekkel, szolgáltatásokkal, termékekkel, politikai eszmékkel „keresik” fel a társadalom tagjait akárhányszor azok digitális eszközeiket használják. Az egyes egyéneket kizárja a lehetséges közös élményekből, az individuum világlátása egyre szűkül, nem tapasztalhatja meg a társadalmakat

²⁰ Henman (2021): *i.m.*, 25.

²¹ Henman (2021): *i.m.*, 28.

²² Bódig Mátyás (2002): Szuverenitás. In: Bódig Mátyás–Györfi Tamás (szerk.): *Államelmélet II. A mérsékelt állam eszméje és elemei. Alapelvek és alapintézmények*. Miskolc, Bíbor, 103.

²³ Dworkin, Ronald (2012): What is Democracy? Tóth Gábor Attila (szerk.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*. Budapest, New York, CEU Press, 26.

²⁴ Bódig (2002): *i.m.*, 106–108.

szervező egyetemes értékekről szóló vitákban való részvételt. Ez pedig inkább a társadalmak töredezettségéhez, a diszkrimináció megerősítéséhez vezet.²⁵ Társadalmi szinten a demokratikus eljárások legitimációs erejét törli le, mert az algoritmus működése nem közösségi felhatalmazáson alapul, annak háttere az állampolgár számára átláthatatlan.

A modern alkotmányos demokráciákban a jog észszerűen gondolkodni képes, autonóm emberek kormányzásának eszköze, amelyben az emberi méltóság részeként elismerjük az ember azon képességét, hogy a jó életről alkotott felfogását saját maga alakítsa és önállóan vállaljon döntéseiért felelősséget. Ez feltételezi, hogy a kormányzat olyan jog uralma alatt tevékenykedhet, amely kifejez bizonyos morális elveket, amelyek az emberi méltóság tiszteletére épülnek. Ebből következik az is, hogy a kormányzás csak a hatalom döntései által érintettek beleegyezéséből, felhatalmazásából eredeztetheti igazolását.

Az algoritmikus kormányzás olyan mechanizmusokra épül, amely nélkülözi ezen értékek figyelembevételét, aláássa azok érvényesülését. Az algoritmusok létrehozói olyan szervezetek vagy személyek, akik nem rendelkeznek demokratikus legitimitással, az algoritmus mögött nem értelmezhető jól körülhatárolható jogalkotói akarat, kormányzati célkitűzés. A modern jog- és politikatudományok ezért kihívások elé néznek, a hagyományos alkotmányos államszervezési alapelvekről (jogállamiság, demokrácia, népszuverenitás, hatalommegosztás) és az alapjogokról szóló diskurzusba be kell vonni az algoritmikus kormányzás sajátosságairól és a hagyományos kormányzati módszereket érintő (negatív és pozitív) hatásairól szóló elemzéseket is.

Források jegyzéke:

- Angius, Nicola (2013): The Philosophy of Computer Science. In: *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/entries/computer-science/#Algo>
- Bódig Mátyás (2002): Szuverenitás. In: Bódig Mátyás–Györfi Tamás (szerk.): *Allamelmélet II. A mérsékelt állam eszméje és elemei. Alapelvek és alapintézmények*. Miskolc, Bíbor.
- Dworkin, Ronald (2012): What is Democracy? Tóth Gábor Attila (ed.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*. Budapest, New York, CEU Press.
- Harari, Yuval Noah (2021): *21 lecke a 21. századra*. Budapest, Animus.

²⁵ Henman (2021): i. m. 29.

- Henman, Paul (2021): Governing by Algorithms and Algorithmic Governmentality. Towards Machinic Judgement. In: Peeters, Rik–Shuilenburg, Marc (eds.): *The Algorithmic Society. Technology, Power and Knowledge*. Routledge, London, New York.
- Horváth M. Tamás (2015): Kié a közjog? *Közjavak*. 1. évf. 1. sz. 4–7.
- Peeters, Rik–Shuilenburg, Marc (2021): The Algorithmic Society. An Introduction. In: Peeters, Rik–Shuilenburg, Marc (eds.): *The Algorithmic Society. Technology, Power and Knowledge*. Routledge, London, New York.
- Reichman, Amnon–Sartor, Giovanni (2022): Algorithms and Regulation. In: Micklitz, Hans-W. et al. (eds.): *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Tóth Gábor Attila (2011): Az áprilisi alkotmány pedigréje. In: Tóth Gábor Attila: *Életfogytig szabadláb. Alkotmányjogi karcolatok*. Budapest, Élet és Irodalom, 237–240.
- Zödi Zsolt (2018): *Platformok, robotok és a jog. Új szabályozási kihívások az információs társadalomban*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- Zödi Zsolt (2019): Big Data a jogtudományban és a jogalkalmazásban. *Közjegyzők Közlönye*. 1. sz. 23–36.

AZ IMPOSZTOR- JELENSÉG INDIKÁTORAI*

*Legifj. Korsós Antal*¹

„Üdvözet a győzőnek!”

Horváth M. Tamás „Kié a közjog?” című rövid esszéje amellel érvel, hogy az államtéma, a jó kormányzás, a közjog és annak szabályai helyes meghatározása nem kizárólag az államé, hanem a közszektor, a közösségek más szereplőinek, de például a tudomány képviselőinek is feladata. E horizontális kapcsolatokra koncentrálnó kifejtés helyett – mivel ezt már Horváth M. Tamás elvégezte – vertikális viszonyok egy aspektusára koncentrálok e rövid írásban.

A kérdést így teszem fel: kié a közjog? A politikai közhatalomé (jogalkotóé) vagy a bürokratáké, a szakmáé (jogalkalmazóé)? A modellszerű válasz – Horváth M. Tamás nyomán is – az, hogy mindkettőé. Ennek mechanizmusa maga is egy közjogi szabályrendszeren (alkotmányosság) alapul, melynek lényege a két professzionális intézményrendszer éles szétválasztása.

A politikai közhatalom „a kormányra menni(maradni)/ellenzékbe jutni” univerzális értékduálja mentén alkotja a jogot (jogalkotás), így a közjog szabályait.² A jog professzionális intézményrendszere viszont a „jogos/jogtalan” bináris kód dichotómiája mentén hozza döntéseit (jogalkalmazás). A jogszabályok alkotják azt a cezúrát, amely a két társadalmi alrendszert szétválasztja egy alkotmányos rendszerben.

Aki imponál, az tiszteletet vált ki, tekintélye van, tiszteletet parancsoló bámulatos eredményei vannak. A szó etimológiai kapcsolatban áll az imposztor szóval. A mi témánk értelmezésében imposztor az a személy, aki a jogalkalmazást a jogalkotás bináris kódja mentén működteti. Aki bár állami jogalkalmazónak, tehát olyan személynek tettei magát, aki birtokában van a jogos/jogtalan bináris kód szakszerű használatának, tehát mintha jogászi munkát végezne, de valójában a politikai közhatalom, azaz a jogalkotás logikája szerint hozza meg jogalkalmazói döntéseit. Tekintélye és bámulatos eredményei vannak a jogásztársadalomban, de tevékenysége nem a jog társadalmi

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.8.

¹ A szerző: imposztor.

² Pokol Béla (2006): *Politikaelmélet: Társadalomtudományi trilógia III.*, Budapest, Századvég Kiadó, 21.

alrendszerének szabályait követi. Valóságban nem része a jogásztársadalomnak, hanem a politikai közhatalom birtokosainak ügynöke.³

Az imposztor megjelenését a jog társadalmi alrendszerében három konjunktív empirikus tapasztalati tény alapján azonosíthatjuk.

Az első az, hogy az imposztor, mivel univerzális értékduálja nem illeszkedik a jog professzionális intézményrendszerébe, ahol működik, mindig úgy tűnik, mintha állandóan egyidőben egymásnak szögesen ellentétes állításokat tenne. Ami a jogos/jogtalan bináris kód mentén egyszerre „igen/nem” állításnak, ordító abszurd következetlenségnek tűnik, az lehet a „kormányon maradni/ellenzékbe jutni” mentén rögtön világos, logikus és „szakszerű” döntés. Egy példa: egy másodfokú bíró, egy több milliárdos ügyben az ítélet elleni fellebbezést elkésztettségére hivatkozással visszautasítja, de mindeközben kifejti, hogy egyébként az ítélet valóban nagyon törvénysértő. Ezzel a felet képviselő ügyvédek, meg persze a fél sem tud igazán mit kezdeni, értetlenül áll, és nem érti mi történik. Nem érti, mert a jog logikája szerint próbálja a választ megadni. Fontos indikátora az imposztor jelenlétének, ha egy olyan kentaurdöntésről van szó, amely egyszerre érdemi és egyszerre nem érdemi eljárási döntés ugyanabban a kérdésben, a jog bináris kódja alapján nem értelmezhető, azaz mint egy kentaur, nem létezhetne.⁴ Persze előfordulhatnak véletlen hibák is, ezért az ilyen jelenség akkor megfelelő indikátor, ha ez rendszeres mintázattá válik.

A második jellemző a jogi fogalmak kifordított használata. Vagy teljesen az ellentétét jelenti a fogalom, mint amit a döntés leír (példáula tisztességes eljárás fogalma), vagy teljesen kiüresíti az adott fogalmat, alapjogot és kifejezetten valótlanságokra, ténybeli tévedésekre alapoz.⁵ Példa: egy döntés tisztességtelen

³ A téves konnotációk elkerülése végett itt a megbízó-ügynök elméletre utalok. Jensen, M. C. – Meckling, W. H. (1976): Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*. Vol. 3., No. 4., 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)

⁴ Ilyet találunk mind az AB, mind a Kúria gyakorlatában. A 3156/2018 AB végzés például hatáskör hiányát állapította meg, de egyben megállapította, hogy a vizsgált bírói döntés Alaptörvénybe ütköző. Ezt az ellentmondást AB határozathoz fűzött különvélemény is rögzítette. A Kúria Jpe.III. 60.029/2025/15. számú végzése úgy foglalt állást az indítvány szerinti jogkérdésben, hogy mindeközben végzést hozva a határozathozatalt mellőzte. Ezt az ellentmondást a végzéshez fűzött eltérő álláspont szintén rögzítette.

⁵ Ez utóbbira példa: Szente Zoltán (2019): A 2011 évi Alaptörvény és a történeti alkotmány összekapcsolásának mítosza. *Közjogi Szemle*. 12. évf., 1. sz., 1-8., 53. lábjegyzete a 22/2016 (XII.5) AB határozat egyik párhuzamos indokolásáról: „Megjegyzem, hogy a hivatkozott párhuzamos indokolásban foglalt csaknem valamennyi utalás téves. Az Aranybulla közismerten nem tartalmazott szabadságjogokat (amelyeket csak évszázadokkal később „találtak ki”), hanem a nemesi előjogokat védte, ahogy a hatalomkorlátozás célja is ez volt az önkényes királyi beavatkozással szemben. Egyébiránt meglehetősen bizarr ma a szabadságjogok forrásaként hivatkozni arra az Aranybullára, amely kinyilvánította, hogy az országban a zsidók nem viselhetnek semmilyen tisztséget, és amely előírta, hogy bizonyos foglalkozásokat ne folytathassanak (például ne lehessenek pénzváltók vagy vámosok), vagy amely megtiltotta a nemesek örökségének megadóztatását. Az 1723. évi Pragmatica

eljárásként értelmezi, ha a bíró olyan eljárási cselekményt végez, amely csak azon döntési alternatívához kapcsolódik, amely végül a végső döntésben nem valósult meg. Egy ilyen nézet ugyanis figyelmen kívül hagyja, hogy a jog logikája szerint működő bíró még nem tudja, mi lesz a végső döntés az ügy beérkezésekor, sőt a folyamatában sem egészen biztos addig, amíg döntésre éretté nem válik az ügy. Ezért az egyes eljárási cselekmények szükségszerűen bármely döntési alternatíva szempontjából szükséges eljárási cselekmények, amelyek éppen arra utalnak, hogy a bíró nem prejudikált, tisztességesen járt el.⁶ Ezért egy olyan döntés, amely tisztesség fogalmát a jogi logikában értelmezett tisztességtelenség fogalmával azonosítja, imposztorkodást jelent. Az ilyen döntés azonban rögtön érthetővé válik, ha nem a jog logikája, hanem a politikai hatalom logikája mentén ítéljük meg a kérdést.

A harmadik indikátor abból származik, hogy az imposztorság szükségszerűen együtt jár az imposztor szindrómával, azzal a szorongással, amely a lelepleződéstől való félelemből, és az ezzel járó tekintélyvesztéssel, az imponálási képesség megszűnésével jár.

Ezért az imposztor nagyon érzékeny minden kritikára. Ellentét, és különösen a tevékenységét a maga valójában bemutató és értékelő véleményeket nem tűri, mert abban benne van a lelepleződés veszélye. Ezért minden ilyen típusú információ titokban tartására törekszik, saját munkáját eleve titkos tevékenységként éli meg, hiszen tényleg az! Ha egy állami szervezet vezet, akkor biztosak lehetünk abban, hogy a működésre vonatkozó minden közérdekű adatot titokként kezel, minden szükségszerűen nyilvános információt pedig próbál minden létező módon – akár pitiáner technikai nehezítéseket használva – intranszparenssé tenni annak érdekében, hogy abból a külső szemlélő ne tudjon érdemi következtetéseket levonni a működésére. Azonban éppen ez a pitiáner erőlködés buktatja le. Igaz, komoly erőforrásokat igényel ennek igazolása.

Ha ezt a három indikátort egyszerre és mintázatszerűen tapasztaljuk egy szervezet működésében, akkor imposztor jelenlétére már alappal gyanakodhatunk.

Ha közjogi pozícióban megjelenik egy imposztor, akkor biztosak lehetünk benne, hogy a közjog hatókörébe tartozó szabályok alakításának joga döntően az övé. Ő közvetíti a jogalkotó felé, hogy milyen jogszabályok szükséges

Sanctio nem a „törvényes hatalomgyakorlásról” szólt, hanem a Habsburgok osztrák ágának fiági trónöröklési jogát terjesztette ki a leányágra, továbbá „Magyarországnak és társországainak a volt osztrák birodalmi tanácsban képviselt királyságokkal és országokkal fennállott feloszthatatlan és elválaszthatatlan együttbirtoklását” írta elő. Az „1848. április törvények” (nyilván a III. tc.) nem parlamentarizmust, hanem alkotmányos monarchiát vezettek be Magyarországon. A tordai törvények Erdélyben a négy bevett keresztény vallás (recepta religio) szabadságát és egyenjogúságát mondták ki, nem pedig a mai értelemben vett vallásszabadságot, míg a nemzetiségvédelmet a kiegyezési törvényekből levezetni valódi – bár elmélyült tanulmányozásra kevésbé érdemes – innováció.”

⁶ Lásd előző bekezdésben hivatkozott AB határozatot.

alkotni a politikai közhatalom bináris kódja mentén, míg a jogalkalmazók felé közvetíti a politikai közhatalom értékduáljának logikáját. A közjogi szabályokat a jogalkotás és a jogalkalmazás szintjén egységben alakítja. Aki közelről nézi ezt a tevékenységet, annak ez egy további és egyértelmű indikátor.

A válaszom tehát a vitaindító cikkben feltett kérdésre ebben a viszonylatban az, hogy a közjogot az imposztorok alakítják, ők ugyanis azok a megbízó–ügynök elméletbe⁷ illeszthető aktorok, akik ennek alakításához szükséges minden információval rendelkeznek. Egy ilyen működés ugyan fogalmilag kizárja az alkotmányosságot, ám ebből még a jó vagy rossz kormányzás kérdésére nem lehet következtetést levonni, az a „kormányon maradni/ellenzékbe jutni” bináris kód mentén ítéltető meg.

Források jegyzéke:

- Jensen, M. C. – Meckling, W. H. (1976): Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*. Vol. 3, No. 4., 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Pokol Béla (2006): *Politikaelmélet: Társadalomtudományi trilógia III.*, Budapest, Századvég Kiadó.
- Szente Zoltán (2019): A 2011 évi Alaptörvény és a történeti alkotmány összekapcsolásának mítosza. *Közjogi Szemle*. Vol. 12., No. 1. sz., 1–8.

⁷ Lásd 2. lábjegyzetet.

OTTLIK LÁSZLÓ AZ ÁLLAMFÉRFI SZEREPÉRŐL ÉS A POLITIKAI FELELŐSSÉGRŐL *

Szabadfalvi József¹

Ottlik László (1895-1945) neve kevésbé ismert a hazai állam-, jog- és politikatudományi gondolkodás iránt érdeklődők körében.² Művei alapján joggal nevezhetjük a két világháború közötti konzervatív társadalomtudományi gondolkodás jelentős alakjának. Személyében a hazai jogi felsőoktatásban a „fordulat évéig” meghatározó diszciplína, a „politika” jeles művelőjét, e tudományszak második világháború előtti időszakának egyik utolsó polgári képviselőjét tiszteljük. Ottlik munkásságának talán legfontosabb sajátossága, hogy az elmúlt századforduló időszakában és az azt követő évtizedekben a Concha Győző, Kuncz Ignác, Schvarcz Gyula, Balogh Arthur, Szandtner Pál, Krisztics Sándor fémjelezte, erőteljesen közjogi hagyományra épülő és elsősorban állambölcseleti, alkotmány- és közigazgatástani irodalomból táplálkozó, „államcentrikus-jogászi”³ „politikát” a modern értelemben vett – elsősorban az angolszász politikatudományhoz kötődő – társadalomelméleti megalapozású diszciplínaként művelte. Korai halála megakadályozta abban, hogy egy valóban átgondolt, fogalmilag alaposan kidolgozott, rendszerezett állam- és/vagy politikaelméleti alpművet alkosson.

Az 1920-as évek elejétől kezdve Ottlikot erőteljesen foglalkoztatták korának uralkodó politikai formái és az abban tevékenykedő politikus, „államférfi” szerepvállalása.⁴ A korszak politikatudományát foglalkoztató izgalmas kérdésről *A marxizmus társadalomelmélete* című 1922-ben megjelent művében ír először. Az államférfi – demagógtól megkülönböztető – tulajdonságait számba véve a következő sommás kijelentést teszi: „Államférfi ezért csak az, aki nem az egyesek, hanem a közösség érdekeit tartja szem előtt és ezért nem a szenvedélyek felcsigázására, hanem fékentartására törekszik; aki a nagy

* DOI 10.21867/KJK/2025.2.9.

¹ Szabadfalvi József, tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jogbölcseleti és Jogszociológiai Tanszék

² Életéről és munkásságáról lásd Szabadfalvi József (2019): *Egy konzervatív állam- és politikatudós: Ottlik László (1895-1945)*. Dialóg Campus – Debreceni Egyetemi Kiadó, Budapest – Debrecen, 2019.; Pető Zoltán (2020): Ottlik László és a politikai rendszerek tipológiája. In: Ottlik László: *Válogatott írások*. (Szerk.: Molnár Attila Károly) Századvég Kiadó, Budapest, 7-43.

³ Csizmadia Ervin (2000): A két háború közötti magyar politikatudomány diszkurzív tematikái. Dékány István, Ottlik László és Makkai János munkásságáról. In: Szabó Máté (szerk.): *Beszélő politika. A diszkurzív politikatudomány teoretikus környezete*. Józsefvárosi Műhely Kiadó, Budapest, 180.

⁴ Az államférfi, mint a történelem mozgató ereje kérdéskör két világháború közötti irodalmából lásd Kornis Gyula (1933): *Az államférfi. A politikai lélek vizsgálata*. I-II. köt. Franklin-Társulat, Budapest.

tömegeknek nem hízelgő szolgája, hanem megértő gyámola, de egyben parancsoló ura is tud lenni.”⁵

Az 1923-ban megjelent *Felelősség és szükségszerűség* című tanulmányában az államférfíui felelősségről és szerepről részletesebben szól. Írása kiindulópontjaként Oswald Spengler nyomán megemlíti, hogy „mai” korunk éppenséggel nevezhető „hanyatló civilizációnak”, melynek politikai formája a „demokratikus parlamentarizmus”, ami „a tömegoktség szabályos érvényesülését van hivatva biztosítani”. Mindez nemcsak abban nyilvánul meg, hogy a parlament nem a választók tömegeit, illetőleg a politikai pártok akaratát képviseli, hanem a belőle „gyökerező” végrehajtó hatalom a társadalomban kialakuló „tényleges hatalmak” – mint például a „közvélemény”, vagyis a sajtó és egyéb társadalmi érdekcsoportok – tömeges befolyásának állandóan ki van téve: „A mai politikának irányadó hatásai általában nem felülről, államférfíui iniciatívából, hanem alulról, a tömegcsoportokból erednek: nem egyéni hatások, hanem tömeghatások. A mai politika úgyszólván e tömeghatások matematikája.”⁶ És mindebben a politikus nem más, mint egy valóságos politikai „szeizmográf”, aki azon munkálkodik, hogy „mentől hívebben fejezze ki a demokratikus társadalomban kialakult hatóerők pillanatnyi eredőjét, hogy mentől érzékenyebb intuícióval határozza el magát arra a cselekvésre, amely a pillanat mechanikus determinációjában tömegoktságokkal adva van: amely objektíve szükségszerű.”⁷ Ebben a kontextusban Ottlik szerint az ún. államférfí politikai felelőssége abban áll, hogy miképpen fejezi ki a mögötte álló „tömeget”. Így a politikus/államférfí, ebben a függő helyzetben, valójában „szimbólum”, aki személyében esetleges kifejezője a történelmi szükségszerűségnek és voltaképpen bárkivel helyettesíthető, mert helyében bárki ugyanazt cselekedné. Mindebből úgy tűnik, mintha a modern kori politikus valójában nem volna „felelős”.

Ottlik ezzel szemben a felelősség „értékszempontú” megközelítését emeli ki. Kiindulópontja szerint „minden öntudatos személyiség viselni tartozik a helytelen magatartására mért balítélet folyamányait”, ezért a felelősség megítélésekor nem kauzális szempontokat – azaz más jelenségekkel való oksági összefüggéseket –, hanem értékszempontokat veszünk figyelembe.⁸ Ebben az esetben nem a „székségszerűség”, hanem a „szabadság” kategóriáját kell alkalmazni. E téren pedig az etika, mint „normatív tudomány”, alkalmazza az értékszempontokat, s feltételezi az akarat szabadságát, melyről Kant és Fichte nyomán vallja, hogy minden eszes lény akaratának tulajdonságaként kell tételezni: „[A]z erkölcsi norma, a kategórikus imperatívusz csak azt írja elő,

⁵ Ottlik László (1922): *A marxizmus társadalomelmélete – Elméleti kritika és történelmi tanulságok*. Franklin-Társulat, Budapest, 69.

⁶ Ottlik László (1923): *Felelősség és székségszerűség. Társadalomtudomány*. 3. évf., 1-4. sz., 390.

⁷ Uo.

⁸ Uo. 394.

hogy mindenki »kötelességét« teljesítse, de hogy kinek mi a kötelessége, az saját benső meggyőződésétől függ.”⁹ Az értékelés pedig minden más szemponttól függetlenül, „autonóm” módon történik, és ennek az autonóm értékelésnek a folyamánya a felelősség. Megállapítja, hogy „[a]z erkölcsi ítélet mindig csak a cselekedetben megnyilvánult szabad emberi akaratra vonatkozik [...] tekintet nélkül arra, hogy ez az akaratnyilvánítás akár a lélektani okság [...], akár a történelmi okság szempontjából [...] szükséges volt-e.”¹⁰ Vallja, hogy a szükségszerűség nem jelent egyben végzettszerűséget. A felelősség – véleménye szerint – minden körülmények özőtt erkölcsi fogalom, melynek az értelme nem lehet más a hétköznapi élet, illetve a történelem ítélőszéke előtt. Éppen ezért a politikus sem lehet „felelőtlen”: „Normatív értelemben államférfi csak az, aki minden körülmények között azt teszi, amit erkölcsi meggyőződése szerint helyesnek tart. Ez az erkölcsi meggyőződés a politikai meggyőződést szükségképp magában foglalja, mert a politikában erkölcsileg helyes is csak olyasvalami lehet, amit a cselekvő politikailag helyesnek tart. [...] Ha a politikai és az erkölcsi felelősség összeütközik, ez utóbbinak kell győznie és az államférfiúi hivatás méltósága arra kötelez, hogy minden körülmények között kitartsunk azon az állásponton, amelyet lelkiismeretünk helyesel: ha kell az élet árán is.”¹¹

A politikai, főképpen az államférfiúi hivatást Ottlik szerint az érintett önkéntesen vállalja, arra senkit sem lehet rákényszeríteni. Már a felvilágosodás eszmerendszere megkívánta az államférfiaktól, hogy a társadalmi valóság természettörvényeit, úgymond „kifürkésszék” és az állam törvényeit ennek szellemében alkossák meg. Az államférfi semmiféle „történelmi kényszernek”, tömegnyomásnak nem engedelmesskedhet, csupán saját politikai eszményeiből fakadó erkölcsi parancs szerint cselekszik. Sajnálkozva állapítja meg, hogy sok politikus „gondosan” törekszik arra, hogy azt tegye, amit tőle éppen elvárnak, szemben azzal, amit ő maga helyesnek tart. Ezzel pedig nyilvánvalóvá teszi, hogy korántsem „nélkülözhetetlen” személyiség: „Az igazi államférfiú szikla, mely ledől, ha alóla kimosta a partot az örvény, de nem fatuskó, amelyet az örvény magával ragad.”¹² Ugyanakkor a felelősség kérdése a társas élet viszonyaira is kivetíthető, hiszen egy nemzet „erkölcsi egyénisége” azokban testesül meg, akik őt képviselik. Francesco Nitti, olasz szerző Európa hanyatlásáról szóló korabeli művére¹³ hivatkozva állapítja meg az európai nemzetek erkölcsi süllyedésének a tényét. Európa újjáéledése, erkölcsi felemelkedése azon múlik, ha követni tudjuk a magyar történelem „felemelő”

⁹ Uo. 397.

¹⁰ Uo.

¹¹ Uo. 398.

¹² Uo. 399.

¹³ Vö. Francesco Nitti (1923): *Európa hanyatlása. Az újjáépítés útjai*. Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest.

példáit. Az államférfiúi felelősségérzetből és áldozatvállalásból példát mutatók közül II. Rákóczi Ferenc, Széchenyi István, Teleki László és a néhány évvel korábban meggyilkolt Tisza István nevét említi, mint akik megmutatták a romlásból kivezető „heroikus” utat.¹⁴

Néhány évvel később Pethő Sándor 1925-ben megjelent *Világostól Trianonig* című könyve apropóján – folytatva korábbi gondolatmenetét – ismét védelmébe veszi Tisza Istvánt, akit a szerző felelőssé tesz „minden romlásért”, ami az „ezeréves birodalomra” rázúdult.¹⁵ A két világháború közötti Magyarország egyik kiemelkedő konzervatív beállítottságú publicistájáról – aki 1918-ban a Magyar Területvédő Liga alapító tagja és a *Magyarság* című lap munkatársa volt – azt állítja, hogy érzéketlennek mutatkozott Tisza nagysága iránt. Pethővel szemben kijelenti, hogy az egykori miniszterelnök politikai felfogása nem volt Deák és Eötvös szellemében „ortodox liberális”, ugyanakkor „a magyar öncélúság középponti gondolatán épült fel [...] a hatvanhetes dualizmus adta lehetőségek felhasználásával”.¹⁶ Tisza politikai koncepciójának központi elemének tekinti az erős és egységes magyar nemzetállami eszmét, melyet a világháború alatt államférfiként képviselt. Ottlik szerint az egykori miniszterelnök idejekorán felismerte, hogy a Monarchiára és így Magyarországra kényszerített háború élet-halál harcot jelent, s eközben semmilyen politikai engedmény a nemzetiségeknek, az ellenzéknek, pláne a „radikalizmus vezéreinek” nem tehető. Tisztában volt azzal, hogy „a magyar közélet egyensúlyát felülről kell megtámasztani”. Pethővel szemben – nem kevés pátozzsal – vallja, hogy a történetírás határozottan meghajolni tartozik Tisza államférfiúi nagysága előtt, melyben a „nemzeti géniusz”, a magyar nemzeti nagyság eszméje fejeződik ki. Tisza első világháborús szerepére, illetve államférfiúi erényeire való utalással már *A marxizmus társadalomelmélete* című könyvében találkozhatunk.¹⁷

A gyakorlati politika és a politikusi elhivatottság viszonyáról *A társadalomtudomány filozófiája* című könyvében is szó esik. Kijelenti, hogy a gyakorlati politika „ideális helyessége” jelentősen függ a politikus egyéniségétől, sikeressége ugyanakkor társadalomtól függ, amelynek „orgánuma” a politikus: „A politikai siker nem az államférfiak nagyságának, hanem a nemzetek létének, életképességének fokmérője: a szilárdan kialakult, kifejlődött nemzeti szellem a legjelentéktelenebb politikusokat is emeli, a hanyatlásnak indult, önmagával meghasonlott, szétbomló közszellem a

¹⁴ Teleki kivételével Kornis is kiemelkedő történelmi és államférfi szerepet tulajdonít az Ottlik által említett személyeknek a már hivatkozott művében. Vö. Kornis Gyula (1933): *Az államférfi...* 329., 330., 331.

¹⁵ Ottlik László (1926): Tisza és a forradalom. *Társadalomtudomány*. 6. évf., 6. sz., 301-313.

¹⁶ Uo. 304.

¹⁷ Vö. Ottlik László (1922): *A marxizmus társadalomelmélete...* 110. (1. lábjegyzet)

legnagyobbakat is aláássa...”¹⁸ Ugyancsak e helyen megállapítja, hogy „[a] gyakorlati politika [...] nem technikum, nem csupán mesterség, mindazonáltal nemcsak ideális, hanem reális alapjai is vannak s ezekkel ismerteti meg a társadalomtudomány. Az értéktudományi reflexió arra tanítja meg a politikust, hogy független, önálló egyéniségét kell érvényre juttatnia, de hogy ily egyénisége van-e, azt csak a jövő, csak ama hatás súlya fogja eldönteni, amelyet kifejt. A politikusnak tehát nemcsak hogy lelkiismeretesnek kell lennie, hanem hinnie is kell a maga hivatottságában.”¹⁹

Konzervatív szemléletét jól példázza a politikusi nagyság társadalmi tradíciókból táplálkozó jellegére vonatkozó kijelentése: „Karsztton, futóhomokban nem nő a tölgy: mély termőtalajba kell gyökereit eresztenie, hogy kibonthassa diadalmas lombkoronáját, amelynek árnyéka nemzedékeknek ad enyhülést és erőt. Politikai nagyság sincsen történelmi gyökerek nélkül: kortársait nevelni igyekezzék az államférfi, de ő maga nemzete történelmi szellemének mélyreható tanulmányából merítsen erőt és útmutatást. Jaj annak, aki nem tud utat törni a jövőnek, – de százszoros jaj annak, aki a múlttól elszakad!”²⁰

Két évtizeddel később – kolozsvári professzori működése idején a jogi kari actában – hasonló témakörben két további tanulmányt jelentetett meg.²¹ Ezekben részletesen szól az államférfi történelmet formáló szerepéről, a politikai elit jelentőségéről, akik „szellemformáló” példaképekké, a nemzeti „génusz” hordozóivá, továbbörökítőivé válnak: „[A] nagy egyéniségek nem »kifejezik«, hanem megteremtik a nemzeti génuszt.” Konzervatív világképe itt is markáns kifejezést nyer, amikor a politikai értékek, hagyományok öröklésének fontosságáról ír: „A nagyokban megszülető nemzeti génusz csak az elitek és az általuk őrzött, hordozott hagyományok közvetítésével éri el a társadalom széles rétegeit, csakis az ő közvetítő munkájuk eredményeképpen lesz minden nemzeti érték közkinccsé.”²² Az államférfit, illetve a társadalmi-politikai elitet jellemző politikai tehetséget csakis „kedvező kiválasztás” – ma inkább szocializációs folyamatnak neveznénk – formájában lehet tovább örökíteni, azt kevésbé segíti intézményes háttér: „Ott [...] ahol a politizálás, a közéleti tevékenység túlnyomóan egy születési arisztokrácia kiváltsága, az államférfiak fiainak arra is nagyobb kilátásuk van, mint egyéb halandók

¹⁸ Ottlik László (1926): *A társadalomtudomány filozófiája*. Magyar Filozófiai Társaság, Budapest, 195.

¹⁹ Uo.

²⁰ Uo. 196.

²¹ Ottlik László (1944): Politikai génusz – politikai elit. (Az Erdélyi Múzeum Egyesület közgyűlésén, 1943. február 28-án tartott ünnepi előadás anyaga.) In: *Acta Juridico-Politica. Universitas Francisco-Josephina Kolozsvár*. Tom. 11. Kolozsvár, 37-51.; Ottlik László (1944): Felelősség a politikában. (Az egyetem Barátainak Egyesülete szabadegyetemi előadásainak keretében, 1943. november 16-án Kolozsvárott tartott előadás anyaga.) In: *Acta Juridico-Politica. Universitas Francisco-Josephina Kolozsvár*. Kolozsvár, 55-64.

²² Ottlik László (1944): Politikai génusz – politikai elit... 44.

gyermekének, hogy a közélet »iskolájába« aránylag ifjan bekerüljenek.”²³ Az államférfit jellemző tulajdonságok közül a merész képzelőerőt, a józan ítélőképességet, határozottságot, továbbá rugalmasságot, leleményességet és szívósságot emeli ki. Az államférfi számára a legfontosabb a tekintély megszerzése, mely a hatalom végső alapja. Az „igazi” tekintély az erkölcsi függetlenségen, annak tiszteletén nyugszik. Ottlik mindezt – a sokszor hangoztatott – arisztokratikus alapon képzei el: „Az »igazi« arisztokratát... erkölcsi függetlensége különbözteti meg a közönséges halandótól. Erkölcsi függetlenségének alapja [...] a gyerekszobában beléoltott önérték-tudata, az átlagnál magasabbrendű, értékesebb emberi minőségét állító meggyőződés.”²⁴ Mindez összhangban van az általa vallott társadalomképpel, mely a „társadalmi hierarchia helyes felépítésén” nyugszik. Az „egészséges demokráciában” ugyanakkor – véleménye szerint – az alsóbb néprétegek „értékes elemei” számára is nyitva áll az út, hogy tehetségüknek és „szolgálataik értékének” megfelelő „ranghelyet” tölthessenek be.

A második világháború kellős közepén a hatalom, engedelmesség, felelősség kérdésköre ismételten előtérbe került Ottlik írásaiban. A felelősség három – jól elkülöníthető – klasszikus oldalát, a politikait, a jogit és az erkölcsit különbözteti meg, de mindezekből elsősorban az ún. háborús felelősséget veszi górcső alá. A kérdés aktualitása 1943/44 fordulóján nyilvánvaló. A vészjóslónak tűnő hadi események Ottlikban az első világháborús élményeit, illetve az azt lezáró békekötés kapcsán felmerülő politikai és erkölcsi szempontok diffúz hatásmechanizmusát idézik fel: „A hadviselés politikai felelősségét, a hadbalépés következményeit minden hadviselőnek el kell szenvednie, de elsősorban természetesen annak, aki a háborút elveszti. Az a tény, hogy annak idején a páriszkörnyéki [sic!] békeokmányokban az első világháborúban vesztes hatalmakat a maguk felelősségének elismerésére kényszerítették, a valóságban nem volt egyéb, mint éppenséggel egyike a vereség politikai következményeinek.”²⁵ Mindettől élesen elválasztja az erkölcsi felelősség kérdését. Úgy véli, hogy egykoron legyőzött nemzetként sem terhelte erkölcsi felelősség a magyarságot, hiszen a háborús helytállás felmérhetetlen áldozatvállalással járt. Mint korabeli érintett megállapítja: „A háború vállalása semmi esetre sem lehet erkölcstelen. De ha a háborút kiváltó cselekedet, magatartás erkölcsileg elítélendő lehetne is, akkor sem lehetne ezt a felelősséget egész nemzetek nyakába varrni; legföljebb azokat az egyéneket érhetné marasztalás, akik, mint felelős államférfiak, ebben a tekintetben releváns döntéseket hoztak.”²⁶

²³ Uo. 46.

²⁴ Uo. 48.

²⁵ Ottlik László (1944): Felelősség a politikában... 61.

²⁶ Uo. 62.

Végül essen szó Ottlik és Bethlen István, a korszak államférfiúi erőnyeket felmutató politikusának kapcsolatáról. A pályakezdő ifjú jogász 1921 elejétől – még a Teleki-kormány regnálása alatt – a miniszterelnökségen helyezkedett el, ahol az évek során a tíz éven keresztül kormányzó miniszterelnök egyik közeli bizalmasává vált. Bethlenhez fűződő viszonyát, „munkakapcsolatát” jól példázza Ottlik 1929. július 18-án kelt levele.²⁷ Ottlik – 6 gépelt oldalon – részletesen beszámol az angol és német egyetemeken (Oxford, London, Frankfurt am Main) neves professzorokkal folytatott megbeszéléseiről, melyet a revízió, az utódállamok megítélése és a kisebbségi kérdések tárgykörében folytatott. Sőt arról is olvashatunk, hogy Frankfurtban egyetemi tanárok és újságírók előtt előadást tartott „a magyar közéletben ma uralkodó szellemi áramlatokról s különösen a magyar nacionalizmusnak új orientációjáról”, a „neopatriotizmusról”. Az általa mindig nagyra becsült és tisztelt Bethlen igen korán felismerte annak a fontosságát, hogy a trianoni békeszerződés megváltoztatására tett magyar kísérletekről kedvező nemzetközi vélemény alakuljon ki. Minden eszközt megragadott, amitől azt remélte, hogy jelentős hatást gyakorolhat az angolszász és francia vezető értelmiségre.²⁸ Miniszterelnöki megbízatását követően 1933 novemberében felolvasókörrúra indult Angliába.²⁹ Bethlen egyébként vegyes fogadtatásra talált vállalkozásáról a *Nouvelle Revue de Hongrie* 1934-es lapszámában részletes beszámoló olvashatunk Ottlik tollából, melyben Bethlent igazi államférfiként mutatja be, aki megfelelően tudja képviselni Magyarországot a nemzetközi közvélemény előtt.³⁰

Források jegyzéke:

- Bethlen, Count Stephen (1934): *The Treaty of Trianon and European Peace*. Longmans-Green, London – New York – Toronto.; Magyar nyelven: *Bethlen István angliai előadásai*. (é.n. [1934]) Genius Könyvkiadó Rt., Budapest.

²⁷ Ottlik László 1929. július 18-án kelt levele Bethlen Istvánnak. MTA Kézirattár Ms 4743/40.

²⁸ Vö. Romsics Ignác (1991): *Bethlen István. Politikai életrajz*. Magyarságkutató Intézet, Budapest, 237-297.

²⁹ Az itt tartott előadásait a következő évben Londonban nyomtatásban megjelentette. Vö. Bethlen, Count Stephen (1934): *The Treaty of Trianon and European Peace*. Longmans-Green, London – New York – Toronto.; Magyar nyelven: *Bethlen István angliai előadásai*. (é.n. [1934]) Genius Könyvkiadó Rt., Budapest.

³⁰ Vö. Ottlik László (1934): Les conférences du comte Bethlen an Angleterre. *Nouvelle Revue de Hongrie*. Vol. 37., No. 3. Janvier-Mai, 72-77.

- Csizmadia Ervin (2000): A két háború közötti magyar politikatudomány diszkurzív tematikái. Dékány István, Ottlik László és Makkai János munkásságáról. In: Szabó Máté (szerk.): *Beszélő politika. A diszkurzív politikatudomány teoretikus környezete*. József Műhely Kiadó, Budapest.
- Francesco Nitti (1923): *Európa hanyatlása. Az újjáépítés útjai*. Pallas Irodalmi és Nyomdai R.-T., Budapest.
- Kornis Gyula (1933): *Az államférfi. A politikai lélek vizsgálata*. I-II. köt. Franklin-Társulat, Budapest.
- Ottlik László (1922): *A marxizmus társadalomelmélete – Elméleti kritika és történelmi tanulságok*. Franklin-Társulat, Budapest.
- Ottlik László (1923): Felelősség és szükségszerűség. *Társadalomtudomány*. 3. évf., 1-4. sz., 390.
- Ottlik László (1926): *A társadalomtudomány filozófiája*. Magyar Filozófiai Társaság, Budapest.
- Ottlik László (1926): Tisza és a forradalom. *Társadalomtudomány*. 6. évf., 6. sz., 301-313.
- Ottlik László (1934): Les conférences du comte Bethlen en Angleterre. *Nouvelle Revue de Hongrie*. Vol. 37., No. 3. Janvier-Mai.
- Ottlik László (1944): Felelősség a politikában. (Az egyetem Barátainak Egyesülete szabadegyetemi előadásainak keretében, 1943. november 16-án Kolozsvárott tartott előadás anyaga.) In: *Acta Juridico-Politica. Universitas Francisco-Josephina Kolozsvár*. Kolozsvár.
- Ottlik László (1944): Politikai génusz – politikai elit. (Az Erdélyi Múzeum Egyesület közgyűlésén, 1943. február 28-án tartott ünnepi előadás anyaga.) In: *Acta Juridico-Politica. Universitas Francisco-Josephina Kolozsvár*. Tom. 11. Kolozsvár, 37-51.
- Ottlik László 1929. július 18-án kelt levele Bethlen Istvánnak. MTA Kézirattár Ms 4743/40.
- Pető Zoltán (2020): Ottlik László és a politikai rendszerek tipológiája. In: Ottlik László: *Válogatott írások*. (Szerk.: Molnár Attila Károly) Századvég Kiadó, Budapest.
- Romsics Ignác (1991): *Bethlen István. Politikai életrajz*. Magyarságkutató Intézet, Budapest.
- Szabadfalvi József (2019): *Egy konzervatív állam- és politikatudós: Ottlik László (1895-1945)*. Dialóg Campus – Debreceni Egyetemi Kiadó, Budapest – Debrecen.

HOW TO REFLECT PUBLIC INTEREST IN PUBLIC LAW? A CASE STUDY OF THE OPEN GOVERNMENT INFORMATION REGULATION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA*

Tang Mengling¹

In China, the concept of 'public interest' is referred to in the Constitution and 129 other current laws.² This term is a commonly used and significant legal concept in contemporary Chinese law, likely due to the socialist State's strong emphasis on the fundamental value of fairness. It aims to achieve four key purposes: (1) the purpose of legislation; (2) the legitimacy of the exercise of public power; (3) the prerequisites for conduct and criteria of legality; and (4) the criteria for limiting citizens' fundamental rights.³

1. Introduction

But what exactly is public interest? Terry L. Cooper remarked that “the public interest is impossible to define and has little to do with the realities of life in a governmental agency”.⁴ Legally speaking, public interest is an indeterminate concept that represents the collective interests of an unspecified group. Within the framework of the modern state system, public interest serves as a legal principle allowing the state to unilaterally derogate from private interests for the purpose of the public good, thereby establishing a public law relationship.⁵

Public law reflects the structure, order, and inherent values of society, encompassing various fields such as constitutional, administrative, and international law, as well as public policy and public management.⁶ This offers a broad perspective on public law. From a narrower viewpoint, public law is defined as the law of the State, addressing the relationship between power and

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.10.

¹ Tang Mengling, PhD student, University of Debrecen, Géza Marton Doctoral School of Legal Studies

² Data source: <https://www.pkulaw.com/advanced/law/chl?loginType=weixin>

³ 郑永流 [Zheng, Yongliu] (2013). 中国公法中公共利益条款的文本描述和解释 [The Analysis of Public Interest Clauses in Chinese Public Law]. *浙江社会科学* [Zhejiang Social Sciences] Vol. 29., No. 10., 53, 56. DOI: 10.14167/j.zjss.2013.10.017

⁴ Cooper, Terry L (2012): *The Responsible Administrator: An approach to Ethics for the Administrative Role*, 6th ed., San Francisco, Jossey-Bass.

⁵ 胡建淼 [Hu, Jianmiao] – 刑益精 [Xing, Yijing] (2004): 公共利益概念透析 [Analysis of the Concept of Public Interest]. *法学* [Jurisprudence]. No. 10., pp. 3-8. https://www.nstl.gov.cn/paper_detail.html?id=a643d5ca269d01c3ac3ab865d31b8fda [accessed July 5, 2025]

⁶ Horváth, Tamás M. (2015): *Kié a közjog? Közjavak*. Vol. 1., No. 1., pp. 4–6. DOI 10.21867/KjK/2015.1.1.

rights. It is considered to define the boundaries between State authority and individual rights.

Generally, public interest guides the State in matters of public law: the State's treatment of individual rights and interests must align with the public interest. In other words, any unilateral derogation or deprivation of an individual's legitimate rights and interests on grounds other than public interest is deemed unlawful. Public interest is characterised by ambiguity, change, interpretation, and adaptability,⁷ and its specific meaning can only be clarified through particular legal provisions and cases. This article uses the Open Government Information Regulation of the People's Republic of China (OGIR) as an example to analyse how public interest is reflected in Chinese national law.

2. Public interest in the OGIR

First, let us discuss the purpose of the legislation. According to Article 1 of the OGIR, the aim of disclosing government information is to:

- (1) safeguard citizens' right to information;
- (2) enhance the transparency of government operations;
- (3) establish a government committed to the rule of law;
- (4) fulfil the role of government information in citizens' lives, as well as in production and economic and social activities.

Article 1

This Regulation is developed to ensure the accessibility of government information to citizens, legal persons, and other organisations as required by law, to improve the transparency of government work, to establish a government operating under the rule of law, and to maximise the role of government information in supporting the work, life, and economic and social activities of the public.

Next, we define government information and outline the principle of disclosure. 'Government information' refers to information recorded or retained in any form that is prepared or obtained by an administrative agency while performing its governmental functions. When administrative organs disclose government information, they must follow the principle that disclosure is the norm and non-disclosure is the exception, adhering to the principles of justice, fairness,

⁷ 梁上上 [Liang, Shangshang] (2016): 公共利益与利益衡量 [Public Interest and the Interest Measurement Theory]. 政法论坛 [Politics and Law Forum] . Vol. 34., No. 192(06)., pp. 3-17. <https://zflt.chinajournal.net.cn/WKG/WebPublication/wkTextContent.aspx?colType=4&yt=2016&st=06> [accessed July 4, 2025]

legality, and convenience for the people. Furthermore, government information should be disclosed in a timely and accurate manner.

Article 2

For the purpose of this Regulation, “government information” means information recorded or retained in any form which is prepared or obtained by an administrative agency in the course of performing its government administration functions.

Article 5

Administrative organs shall disclose government information in such a way that disclosure is the norm and non-disclosure the exception, in accordance with the principles of justice, fairness, legality, and accessibility.

Article 6

Administrative organs shall disclose government information in a timely and accurate manner.

Public interest is addressed in two main areas within the OGIR. Specifically, Articles 15 and 32 present a counterargument to privacy and trade secrets: when public interest outweighs an individual’s right to privacy and protection of trade secrets, the individual must concede to the public interest by disclosing relevant information. This creates a legal relationship between the public interest in disclosure and the private interest in non-disclosure, highlighting a conflict between competing powers and rights. The guiding criterion for resolving this conflict is how the public interest is assessed.

Article 15

Administrative organs must not disclose government information that involves commercial secrets or personal privacy if doing so would harm the lawful rights and interests of a third party. However, if the third party consents to the disclosure or if the administrative organ believes that non-disclosure would significantly impact the public interest, disclosure is required.

Article 32

Where the disclosure of government information in response to a request could harm the lawful rights and interests of a third party, the administrative organ must seek the third party's written opinion. The third party has 15 working days from receipt of the request to provide their opinion. If they do not submit a response by the deadline, the

administrative organ will decide whether to disclose the information based on the provisions of these regulations. If the third party objects to the disclosure with reasonable grounds, the administrative organ must refrain from making it public. However, if the administrative organ determines that non-disclosure may significantly affect the public interest, it may proceed to disclose the information, notifying the third party in writing of the contents and reasons for its decision.

In addition to balancing public interest with the protection of personal privacy and commercial secrets, there are two other provisions that govern information disclosure. Information classified as a state secret, or that could jeopardise state, public, social, economic, or social security and stability if disclosed, shall not be released. The rationale for withholding such information is again closely tied to the public interest.

Article 14

Government information determined by law to be a state secret, information whose disclosure is prohibited by laws or administrative regulations, and information whose disclosure may endanger national security, public security, economic security, or social stability, shall not be disclosed.

Information concerning the internal affairs of administrative organs, process information generated during administrative management functions, and information on administrative law enforcement files may not be made public. The term ‘may’ signifies that the decision to disclose or withhold such information requires a careful consideration of interests based on the specific circumstances of the case.

Article 16

Information on the internal affairs of an administrative organ, including personnel management, logistics management, and internal workflow, may be withheld.

Process information such as records of discussions, process scripts, consultation letters, reports on requests for instructions, and other related information generated by an administrative organ while performing its functions may also be withheld from public disclosure. Where laws, regulations, and rules stipulate that such information must be made public, those provisions shall apply.

2.The manifestation of public interests under government information disclosure

Public law governs communities, with state law being one of its sectors. The foundation of state law is to achieve public interests. According to Max Weber's classical sources of legitimacy, there are three basic sources of state legitimacy: (1) Traditional Legitimacy, where people accept power because it is 'customary', deriving legitimacy from customs, ancestry, and religious traditions; (2) Charismatic Legitimacy, where obedience is based on personal beliefs rather than institutions, with legitimacy arising from the leader's personal charisma and heroic abilities; (3) Legal-Rational Legitimacy, where people obey laws and institutions rather than a specific ruler, with legitimacy stemming from written laws and democratic procedures.⁸ The last of these types of legitimacy forms the foundation of the modern state system. In conjunction with constitutional democracy, citizens, through the democratic process, cede a portion of their rights to the state, which enacts laws based on the public interest to safeguard the interests of both the state and its citizens.

In government information disclosure, the state acts as an agent for citizens, navigating the relationship between state power and individual rights to fulfil its duty while safeguarding citizens' rights, interests, and the public good. The diversity of public stakeholders and the dual nature of public interests complicate the assessment of interests in government information disclosure.⁹ According to the provisions outlined above, the diversity of public stakeholders includes, but is not limited to:

- (1) the state concerning state secrets;
- (2) individual citizens regarding personal privacy;
- (3) enterprises with respect to commercial secrets; and
- (4) administrative organisations dealing with internal and subjective information.

In instances of government information disclosure, there exists both a 'public interest in disclosure' and a 'public interest in non-disclosure' (i.e., maintaining secrecy). The former aligns with the legislation's aim of upholding values such as citizens' rights to know, understand, and engage in democratic politics, as well as facilitating their economic and social activities through the disclosure of government information.

The public interest in non-disclosure is a broader concept, where the decision to disclose information is evaluated based on potential consequences.

⁸ Weber, Max (1978): *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. [Roth, Guenther & Wittich, Claus (eds.)] Berkeley – Los Angeles – London, University of California Press (original work published in 1922).

⁹ Wang, Jingbo (2015): Weighing the Public Interest in the Disclosure of Government Information. *Social Sciences in China*. Vol. 36., No. 3., pp. 37–55.

Many countries, for instance, have specific laws protecting state secrets to uphold national security and interests. In China, the 2024 revision of the Law of the People's Republic of China on the Preservation of State Secrets defines state secrets as 'matters relating to the security and interests of the state that are determined in accordance with legal procedures and known only to certain individuals for a specific period'. The disclosure or leakage of state secrets can lead to significant losses for the state or cause social unrest. Furthermore, an essential consideration is the protection of the government's capacity to access information. If the government cannot effectively safeguard individuals' interests, its access to information may become far less reliable and available.¹⁰ Citizens provide and store personal information with state institutions based on trust. Should the state fail to protect this information adequately or disclose it without justifying a greater interest in maintaining its confidentiality, its credibility will erode. This decline in trust will impact its ability to collect information in the future and the reliability of the data it gathers.

3. The current situation of public interest in government information disclosure

Since the revised regulations on the disclosure of government information were published in 2019, a total of 8,057 cases have been adjudicated and published, as shown on the adjudication website.¹¹ The principle guiding government information disclosure is 'disclosure as the norm, non-disclosure as the exception'. This process is divided into two categories: active disclosure and disclosure upon application. Both categories face specific challenges.

For active disclosure, the issues include: (1) insufficient active disclosure of information within the scope of individual matters, (2) a lack of comprehensive and proactive government information disclosure, and (3) low openness of government data, which hinders effective utilisation. In terms of disclosure by application, the problems are: (1) inadequate and untimely responses from government departments to information disclosure requests, and (2) refusals to provide reasons for decisions not to disclose information, or the provision of illegitimate and insufficient reasons.¹²

¹⁰ Ibid.

¹¹ Search conditions: "Case Name: Government Information Disclosure" + "Judgment Date: 2019-06-01 TO 2025-07-08". The search start time is set as 2019-06-01 because the newly revised Government Information Disclosure Regulations came into effect on May 15, 2019. Data source: <https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181217BMTKHNT2W0/index.html?pageId=d32f7d7d1e6940d723a3b8dc02328543&s1=%E6%94%BF%E5%BA%9C%E4%BF%A1%E6%81%AF%E5%85%AC%E5%BC%80&cprqStart=2019-06-01&cprqEnd=2025-07-08>

¹² 王敬波 [Wang, Jingbo] – 李帅 [Li, Shuai] (2017): 我国政府信息公开的问题、对策与前瞻 [Problems, Countermeasures and Prospects of the Government Information Publicity in China]. 行政法学研究 [Administrative Law Research]. Vol. 102., No. 2., pp. 77-79.

When assessing cases involving the disclosure of government information, there are two stages to determine whether the requested information can be disclosed:

(1) Whether the information requested qualifies as government information.

(2) Whether the requested government information can be disclosed.

In government information disclosure practices, administrative organisations often invoke 'public interest' to deny citizens access to relevant information, thereby obstructing their requests.¹³ For instance, in 12 cases concerning the disclosure of government information on expropriation compensation, applicants frequently sought information about expropriation, which was denied on the grounds of third-party privacy. Only one of these cases resulted in a court ruling regarding the disclosure of information involving third parties, providing specific reasoning. The court stated, *"To a certain extent, these situations involve the personal privacy of other households. However, to ensure that expropriation compensation is open and fair, and to alleviate the expropriated person's doubts and fears about unfair compensation, the law has made certain concessions to personal privacy... The plaintiff, being a villager within the land expropriation area, has the right to know these circumstances, and the defendant should disclose this government information to the plaintiff."* The court balanced the need for 'ensuring the openness and fairness of expropriation compensation' (public interest in disclosure) against 'personal privacy' (public interest in non-disclosure) and concluded that, in the context of expropriation compensation, the law permits certain concessions to personal privacy. Therefore, the expropriation information in question should be made public.

4. Conclusion

Freedom of information is a fundamental human right, and governments are obligated to disclose information in their possession to meet citizens' needs when exercising their right to know. In China, the public interest in government information disclosure regulations is divided into two categories: 'public interest in disclosure' and 'public interest in non-disclosure'. The former aligns with the purpose of the legislation, as government information is, in principle, disclosed and constitutes a direct public interest. The latter establishes

<https://xzfx.chinajournal.net.cn/WKI/WebPublication/paperDigest.aspx?paperID=4cd6e60f-19b5-4e06-bb43-19c42a2e1f10> [accessed July 5, 2025]

¹³ 张正炎 [Zhang, Zhengyan] (2014): 公共利益在政府信息公开制度中的判定研究 [Study on the Determination of Public Interest in the System of Government Information Disclosure]. 武汉交通职业学院学报 [Wuhan Traffic Vocational College Journal]. Vol. 16., No. 1., p. 20. https://xueshu.baidu.com/usercenter/paper/show?paperid=1u6y0aa0s8150j90tq570c90yt549362&site=xueshu_se [accessed July 4, 2025]

exceptions to information disclosure, protecting indirect public interests, such as personal privacy and commercial secrets, which are separate from direct public interests. The ‘public interest in non-disclosure’ aims to balance the relationship between state power and individual rights, and it helps maintain government credibility to ensure its ability to obtain and provide reliable information.

However, in practice, the ‘public interest in non-disclosure’ often obstructs the disclosure of information. Administrative agencies and courts rarely evaluate the value judgements of ‘disclosure’ and ‘non-disclosure’ in the public interest, simply deciding whether or not to disclose information. The regulations governing the disclosure of government information, as a manifestation of public law within national law, demonstrate that while the state possesses the power to regulate public relations and determine whether information can be disclosed, this power is also subject to constraints in the public interest. Nevertheless, the interpretation of this public interest requires further strengthening to ensure that its ambiguity does not impede the disclosure of government information and better serves genuine public relationships.

References

- Cooper, Terry L (2012): *The Responsible Administrator: An approach to Ethics for the Administrative Role*, 6th ed., San Francisco, Jossey-Bass.
- Horváth, Tamás M. (2015): Kié a közjog? *Közjavak*. Vol. 1., No. 1., pp. 4–6. DOI 10.21867/KjK/2015.1.1.
- 胡建淼 [Hu, Jianmiao] – 刑益精 [Xing, Yijing] (2004): 公共利益概念透析 [Analysis of the Concept of Public Interest]. *法学* [Jurisprudence]. No. 10., pp. 3–8. <https://www.nstl.gov.cn/paper/detail.html?id=a643d5ca269d01c3ac3ab865d31b8fda> [accessed July 5, 2025]
- 梁上上 [Liang, Shangshang] (2016): 公共利益与利益衡量 [Public Interest and the Interest Measurement Theory]. *政法论坛* [Politics and Law Forum]. Vol. 34., No. 192(06)., pp. 3–17. <https://zflt.chinajournal.net.cn/WKG/WebPublication/wkTextContent.aspx?colType=4&yt=2016&st=06> [accessed July 4, 2025]
- Wang, Jingbo (2015): Weighing the Public Interest in the Disclosure of Government Information. *Social Sciences in China*. Vol. 36., No. 3., pp. 37–55.
- 王敬波 [Wang, Jingbo] – 李帅 [Li, Shuai] (2017): 我国政府信息公开的问题、对策与前瞻 [Problems, Countermeasures and Prospects of

the Government Information Publicity in China]. *行政法学研究* [Administrative Law Research]. Vol. 102., No. 2., pp. 77-93. <https://xzfx.chinajournal.net.cn/WKI/WebPublication/paperDigest.aspx?paperID=4cd6e60f-19b5-4e06-bb43-19c42a2e1f10> [accessed July 5, 2025]

- Weber, Max (1978): *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. [Roth, Guenther & Wittich, Claus (eds.)] Berkeley – Los Angeles – London, University of California Press (original work published in 1922).
- 张正炎 [Zhang, Zhengyan] (2014): 公共利益在政府信息公开制度中的判定研究 [Study on the Determination of Public Interest in the System of Government Information Disclosure]. *武汉交通职业学院学报* [Wuhan Traffic Vocational College Journal]. Vol. 16., No. 1., pp. 19-23. https://xueshu.baidu.com/usercenter/paper/show?paperid=1u6y0aa0s8150j90tq570c90yt549362&site=xueshu_se [accessed July 4, 2025]
- 章剑生 [Zhang, Jiansheng] – 胡敏洁 [Hu, Minjie] – 查云飞 [Cha, Yunfei] (eds.)(2020): *Hundred Selected Jurisprudence of Administrative Law*. Law Press
- 郑永流 [Zheng, Yongliu] (2013). 中国公法中公共利益条款的文本描述和解释 [The Analysis of Public Interest Clauses in Chinese Public Law]. *浙江社会科学* [Zhejiang Social Sciences] Vol. 29., No. 10., pp. 53–60. DOI: 10.14167/j.zjss.2013.10.017. <https://zjsh.chinajournal.net.cn/WKG/WebPublication/paperDigest.aspx?paperID=3f9d8497-3b5a-4724-95e7-624a57e404f8> [accessed July 5, 2025]

KIÉ A KÖRNYEZETJOG?*

Fodor László¹

Horváth M. Tamás tíz évvel ezelőtti, örökzöld tanulmánya izgalmas kérdéseket feszeget.² Megemlíti a fenntartható fejlődés alapelvét is, amely a jogi értékrendbeli változások immár több évtizedes mérföldköve, ugyanakkor a megvalósítás terén mindmáig ad feladatokat, felvet „új ellentmondásokat.” Az alábbi sorok egy környezetjogász aktuális megközelítését tükrözik.

1. Környezet, jog, közösség

Ahogy a hivatkozott szerző meghatározza, „a közjog a közösségek joga.” Az állítást elfogadva abból indulok ki, hogy a környezetjog a közösségeké, másként: őket kell, hogy szolgálja. Környezeti értelemben véve egy közösségnek azok a tagjai, akik ugyanazon ökoszisztéma-szolgáltatásokon osztoznak, vagy azok hiányát szenvedik. Ilyen szolgáltatás lehet az ivóvíz, a termőföld, a lakóterület, az energia (ellátó szolgáltatások), az éghajlat, a víz körforgása, a növények rovarok általi beporzása (szabályozó szolgáltatások), de akár a környezet esztétikai megjelenése, rekreációt támogató volta is (kulturális szolgáltatások).³ Részben közjogi, részben magánjogi kérdés a hozzáférés mértéke és módja (a jogok, pl. a tulajdonjog allokációja és forgalma), a használat révén megtermelt (részben köz-)szolgáltatások elérése. (Az ökoszisztéma-szolgáltatásokra alapozó közszolgáltatások is „környezeti” közösséget teremtenek, a szolgáltatási területen).⁴

Világképünk⁵ ma már azt is alátámasztaná, hogy mind etikai, mind jogi értelemben kiterjesszük a közösség fogalmát az emberen túl más létezőkre, ahogyan a szolgáltatások körét is tágíthatjuk azok szükségletei irányában.⁶ A

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.11.

¹ Fodor László, egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék.

² Horváth M. Tamás (2015): Kié a közjog? Közjavak. I. évf., 1. sz., 7-12. (DOI 10.21867/KjK/2015.1.2.)

³ Az Alkotmánybíróság által alkalmazott négyes rendszerben a támogató szolgáltatások (talajképződés, táplálékkörforgás, fotoszintézis) is megjelennek. 28/2017. (X. 25.) AB határozat; vö.: Szabó Marcel (2019): A biológiai sokféleség jogi védelmének jelentősége. Gondolatok a 28/2017. (X. 25.) AB határozat nyomán. *Iustum Aequum Salutare*, XV. évf., 2. sz., 91., 93.

⁴ Tehát nemcsak az az összefüggés, hogy a közösség számára hívnak létre közszolgáltatást. Vö. Pump Judit (2013): A települési vízgazdálkodás életciklus szemléletű modellje. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Jelenségek: A városi kormányzás köréből*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 200.

⁵ Bányai Orsolya (2021): Világképek egy (környezet) jogász nézőpontjából. *Magyar Jog*, 68. évf., 10. sz., 565-572.

⁶ Azt az államnak is el kell ismernie, hogy az élet természeti alapjainak a védelme nem szűkíthető le az emberi élet védelmére. Az AB gyakorlatára is figyelemmel, ld. Fodor László (2007): A környezethez

fenntarthatóság jegyében (a jövő nemzedékekre is figyelemmel) egyre több ökoszisztéma-szolgáltatást ismerünk el,⁷ ami az érintettek körének átgondolását és a környezetgazdálkodás, szűkebb megközelítésben a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás újra szabályozását igényelheti.

Inkább természetjogi, ugyanakkor több szempontból is figyelemre méltó megközelítéssel jár, ha a „közösséget” kiterjesztjük a (tengerentúli jogrendszerekben esetenként már meg is személyesített) „szolgáltatóra,” és egy magasabb szinten elismerjük a vele való egységet, mint univerzális törvényt.⁸ Olyan kötelezettségek kapcsolhatók ehhez, mint természeti (vagy világnézettől függően: isteni) törvények tiszteletben tartása (az ember alkotta törvények levezethetősége azokból), a világ egysége (a teremtés) védelme, vagy akár a „visszterhesség,” vagyis az, hogy valamilyen formában az ökoszisztéma-szolgáltatásokért fizetnünk kell, valamit vissza kell adnunk magának az ökoszisztémának (természetnek, teremtőnek) is.

Jogi konfliktus leggyakrabban bizonyos gazdasági érdekekkel, üzletpolitikákkal áll fenn. A környezeti szabályozás szükségszerűen gazdaságsszabályozás is, választás különböző környezethasználati modellek között. De ellent mondhatnak egymásnak az egyéni és közösségi, a helyi és a magasabb szintű közösségi érdekek is, vagy akár a környezet védelmével összefüggő, különböző szabályozási koncepciók is (pl. a megújuló energiahordozókat támogatjuk vagy a fosszilizsek égetésével járó kibocsátásokat korlátozzuk inkább?), és a szerteágazó környezetszabályozás eltérő részterületeinek a szempontjai is (pl. a vízgazdálkodás és a természetvédelem gyakori konfliktusai az ártéri erdők megőrzése/kivágása kapcsán).

A fenntarthatóság ebben az értelemben a különböző érdekek kiegyensúlyozása, mégpedig a közösségek szempontjaira és a hosszú távú hatásokra is tekintettel. A fenntartható fejlődés jogi eszközei közt tartjuk számon a környezeti szempontok integrálását (beépítését) valamennyi szabályozási-döntési szinten, a hatásvizsgálatokat, a jövő nemzedékek érdekeinek képviselőit vagy az elővigyázatosság alapelvének érvényesítését.⁹

való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2. évf., 1. sz., 16. A környezetvédelem általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 4. §-a is elismeri, hogy a környezeti elem által nyújtott szolgáltatás a környezeti elemnek más környezeti elem vagy a társadalom (köz) érdekében ellátott funkciója.

⁷ Az ehhez szükséges döntést nem mindig vállaljuk fel, ld. például az aranykoronás földértékelési rendszer elavultságát és egy korszerű értékelés bevezetésének elmaradását Magyarországon. Pump Judit (2019): *A Polgári Törvénykönyv a környezetjogász szemével*. Budapest, Pázmány Press, 192, 221.

⁸ Szilágyi János Ede (2018): A víz jogalanyisága új-zélandi példájának alkalmazhatósága a Balaton és a magyar jog viszonyrendszerében. *Pro Futuro*, 8. évf., 2. sz., 9-23. (DOI 10.26521/Profuturo/2018/2/4715); Bányai Orsolya (2018): A környezetpolitika múltja, jelene, jövője – gondolatok egy könyv alapján. *Pro Futuro*, 8. évf., 1. sz., 184-196. (DOI 10.26521/Profuturo/2018/1/4696).

⁹ Bándi Gyula (2024): A jövő nemzedék védelmének egyes jogi eszközei. *Iustum Aequum Salutare*, 20. évf. 1. sz., 40-48.

Környezeti fenntarthatósági kérdésként is releváns, amennyiben azt elősegítheti, például az autonómiák elismerése, a szubszidiaritás, a demokratikus döntéshozatal vagy a politikai szabadságjogok gyakorlása is.

2. (Határ)esetek

Az alábbiakban néhány példát hozok arra a közelmúltból, hogy a jogi szabályozás fejleményei hogyan vethetik fel a címbeli kérdést.

a) A levegővédelem szabályozása az emberi egészséget védi, amennyiben a települési levegőkörnyezetre állapít meg követelményeket. Uniós és nemzeti joganyag adja meg a kereteket, s egy-egy település(rész) vagy nagyobb övezet lakossága értelmezhető közösségként. Amikor az EUB elmarasztalta Magyarországot 2021-ben a szállópor koncentrációjának a csökkentésére irányuló intézkedések elégtelensége miatt,¹⁰ azt a helyi közösségek védelmében tette. Az uniós jog lehetőséget biztosít arra is, hogy maga a közösség érvényesítse a levegőminőséggel kapcsolatos érdekeit. Részt vehetnek a levegőminőség javítását szolgáló tervek megalkotásában, de az ilyen tervek megalkotását a civilszervezetek (amint azt az EUB gyakorlata többször megerősítette) a tagállami bíróságon ki is kényszeríthetik. De kit szolgálnak a tervek akkor, ha nem hatékonyak?

Hazánkban a levegőminőség-javító programok úgy részei a szabályozásnak, hogy nem hatósági határozatok, és nem is jogszabályok. Ez volt a Kúria egyik érve, amelyre tekintettel a civilszervezetek nem kezdeményezhették sikerrel a szerintük elégtelen budapesti levegőminőségi terv felülvizsgálatát.¹¹ Véleményem szerint, amennyiben a nemzeti szabályozás nem teszi lehetővé az érintett nyilvánosság számára a megfelelő hatósági intézkedések kikényszerítését, megsérti a keretirányelv előírásait, illetve a hatékony jogvédelem, az igazságszolgáltatáshoz való lehető legszélesebb hozzáférés követelményeit is, amelyek részben a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, 1998. június 25. napján, Aarhusban elfogadott egyezményből következnek. Emellett az ügy rámutat arra, hogy az uniós jog olyan típusú szabályozóeszközökkel is él, amelyeknek a magyar jogban való, megfelelő elhelyezése még várat magára. Az előírás anélkül valójában nem a közösség egészéé, hanem csak a hatóságoké, az autósoké, gyárosoké, kerti hulladékot égetőké.

b) A hosszabb távú, illetve stratégiai jellegű tervek jelentőségét az is aláhúzza, hogy az ilyen tervek környezeti hatásainak az előzetes vizsgálata, és

¹⁰ A C-637/18 sz. Bizottság v. Magyarország ügyben 2021. február 3-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2021:92).

¹¹ Kúria Kfv.IV.37.700/2020/5. (BH 2021.4.120).

annak során a nyilvánosság (a közösség) bevonása is szükséges.¹² Ezek elmaradása – pl. a Nemzeti akkumulátor iparági stratégia (2022) esetében – megint csak a csoportérdekek előtérbe kerülését jelentheti, mégpedig az adott stratégia keretei közé illeszkedő, konkrét beruházásokról való döntésekre (pl. engedélyekre) is kihatóan.

c) A konkrét beruházások (környezethasználatok) engedélyezésének szintjén a közösség bevonásának többféle módja is elképzelhető, a magyar jogból a hatósági közmeghallgatást emelem ki, mint a nyilvánosságot és a különféle érintettek közti interakciót biztosító eljárási elemet. Bár korábban az ügyek jelentős részében csekély érdeklődés mellett zajlottak a közmeghallgatások, és a Covid-19 járvány idején (és azzal indokolhatóan) egy a személyes jelenlétet kiiktató megoldás volt érvényben, az akkumulátorgyárak engedélyezési ügyei (pl. Debrecenben a katasztrófavédelmi és a környezetvédelmi hatóság engedélyezési eljárásai) megmutatták, hogy akár komoly igény is lehet rá. Ezért is aggályos, és nehezen indokolható, hogy egy 2023-ban elfogadott, „veszélyhelyzeti kormányrendelet” visszahozta és a hatóság mérlegelésére bízta a személyes jelenlétet nélkülöző, online véleményezési forma – honlapon való közzététel – lehetőségét. Ez a sokszereplős interakció elmaradása miatt alkotmányjogi szempontból aggályos, visszalépés a környezetvédelem szabályozásában elért védelmi szinttől (ennyiben a visszalépés tilalmába ütközhet), de sértheti a normavilágosság követelményét is, mert a közmeghallgatás – álláspontom szerint csak kivételesen alkalmazható¹³ – alternatíváját is közmeghallgatásnak nevezi. A közösség nem azonos a tagjaival, egy ilyen megoldás már kevésbé a közösségé.

d) Az érintett közösségek védelmére a kormányzat szigorú követelmények bevezetését ígérte az akkumulátorgyártásra, amit azonban a gyakorlat nem tükrözött (még abban sem volt egységes, hogy milyen típusú eljárást kell lefolytatni, nem szólva egyes anyagok határértékeiről és más, tartalmi követelményekről). Csak az utóbbi hónapok eredménye, pl. hogy az akkumulátorgyárak létesítése egyértelműen hatásvizsgálathoz kötött.

Az utóbbi években környezetvédelmi egyesületeink számos, különféle beruházás (akkumulátorgyár, veszélyes hulladék kezelő, tóparti társasházépítés, beruházást „akadályozó” nádas áttelepítése, körvasút építése stb.) engedélyeit támadták (legalább rész-)sikerrel bíróságaink előtt, egyebek közt a tényállásfeltárási kötelezettség (megfelelő hatásvizsgálat) és az ügyféli jogok elismerésének elmulasztása miatt. De kié a környezetjog, ha a beruházás a

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról. HL L 197., 2001.7.21, p. 30–37.

¹³ Bándi Gyula (2024): A veszélyhelyzeti jogalkotás egyes anomáliái a jövő nemzedékek érdekeivel összevetve. *Acta Humana*, 12. évf. 3. sz., 20–21. Megjegyzés: a lehetőség bekerült a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 9. § (11) bekezdésébe.

bírószági felfüggesztés ellenére tovább folyhat, illetve ha a hatóság akár harmadjára is törvénysértő határozatot hoz ugyanabban az ügyben?¹⁴

e) A környezetvédelmi hatósági szerződésekről szóló 432/2023. (IX. 21.) Korm. rendelet a környezetvédelmi jogi előírásokat megsértő környezethasználat szankcionálását (bírságkiszabás, a tevékenység korlátozása, felfüggesztése és megtiltása) kizárja a miniszter által jóváhagyott szerződés megkötése esetén. Egy ilyen megoldásnak annyiban lehetne létjogosultsága fenntarthatósági szempontból, amennyiben plusz kötelezettségek vállalása és teljesítése mellett biztosítja a követelményeknek való megfelelést.¹⁵ Ennek hiányában a visszalépés alkotmányjogi tilalmába ütközhet, sérti a felelősség alaptörvényi és környezetvédelmi törvényben is deklarált alapelvét, ráadásul adott esetben az ipari kibocsátási irányelv konkrét előírásaiba ütközhet. Az első – „Európa egyik vezető acélipari vállalatává” válni kívánó vállalkozással – megkötött szerződés azt mutatja, hogy a szabályozási megoldás nem garancia a követelmények teljesülésére.¹⁶ A szerződéskötésnek nincsenek olyan eljárási garanciái sem (pl. jogorvoslat, a közösség bevonása), mint az engedélyezésnek. Alkalmazása tehát csoportérdeknek, illetve a környezeti szempontok alárendelésének tűnhet.

f) A példák zárásaként az *Ilva és társai ügyet*¹⁷ hozom fel, amely végeredményben az ipari kibocsátási irányelvnek¹⁸ való, tagállami megfelelésről szól. Az olasz bíróság előtt Európa legnagyobb acélipari üzemének az egységes környezethasználati engedélyét támadták, s a termelés egyes fázisainak a felfüggesztését követelték, többek közt a szállópor kibocsátás miatt. A létesítményt a kormányzat – a termelés és a munkahelyek fenntartása érdekében – kivette a környezetvédelmi szabályok hatálya alól. Az üzem környezetszennyező, illetve egészségkárosító hatásaira irányuló, megfelelő intézkedéseket elmulasztotta az olasz állam, ami miatt az Emberi Jogok Európai Bírósága 2019-ben elmarasztalta.¹⁹ Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának 2022. évi

¹⁴ Ld. példaként az AB előtt folyamatban lévő IV/02678/2023 sz. alkotmányjogi panaszügyet, amelyben a bíróság már harmadjára is törvénysértőnek találta az engedélyt, amelyet követően honvédelmi érdekre és a veszélyhelyzeti szabályozásra való hivatkozás is felmerült kormányzati részről a beruházás engedélyezése mellett.

<https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=8BBA48A168552414C1258AD1003F8869>

¹⁵ Vö.: A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása és jogi összefoglalója a hatósági szerződés alkalmazási szempontjairól a környezetvédelemben. Budapest, 2023. október 23.; Fodor László (2024): A környezetvédelmi szabályozás főbb irányai európai uniós tagságunk első húsz évében. *Állam- és Jogtudomány*. 65. évf., 2. sz., 89-90.

¹⁶ A munkahelyek megőrzése érdekében kötött hatósági szerződésben szereplő, hosszú távú klímavédelmi vállalatok nem ellensúlyozzák a levegőbe történő, szilárd részecske (szállópor) kibocsátásokat. https://kormanyhivatalok.hu/sites/default/files/dokumentumtar/fejer/Dferr/hatosagi-szerzodes_fvkh_duna-furnace.pdf. (2025.06.26)

¹⁷ A C-626/22 sz. *Ilva és társai* ügyben 2024. június 25-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2024:542).

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/75/EU irányelve (2010. november 24.) az ipari kibocsátásokról, HL L 334., 2010.12.17, p. 17–119.

¹⁹ Cordella and Others v. Italy - 54414/13 and 54264/15, Judgment of 24.1.2019.

jelentése szerint a hatásterület a „feláldozott területek” közé tartozik, ahol a marginalizált lakosságot az átlagosnál jobban sújtják a környezetszennyezés következményei. Az EUB 2024. évi ítéletében pedig azt állapította meg, hogy az irányelvvel ellentétes, ha a súlyos és közvetlen egészségi, illetve környezeti kockázattal járó üzemre vonatkozó, környezetvédelmi követelmények teljesítési határidejét meghosszabbítják, miközben az ilyen létesítmények működését fel kellene függeszteni. Ebben az esetben úgy tűnik, inkább az európai uniós jog a közösségé.

A kiválasztott esetek a környezetvédelmi szabályozás elégtelenségén és a részvételi jogok biztosításával kapcsolatos problémákon keresztül világíthatják meg a kérdést, hogy a közösséget szolgálja-e a környezetjog. Hasonló csokrot lehetne gyűjteni olyan esetekből, amelyekben a jogalkotónak a közjogi és a magánjogi eszköz közötti választása, a különböző pénzügyi terhek (adók, eljárási díjak, bírságok) elsődlegesen bevételszempontrú növelése, a (anyagi, eljárás- és szervezeti jogi) követelmények lerontása, a helyi előírások nagyberuházások miatti kiiktatása, szimbolikus jogalkotás, a nem egységes joggyakorlat révén vetik fel a kérdést. Mindezek együtt azonban már messze túlvezetnek a környezetjog határain. Ez a fajta sokféleség is alighanem a fenntartható fejlődés komplex megközelítését igényli.

Források jegyzéke:

- Bándi Gyula (2024): A jövő nemzedék védelmének egyes jogi eszközei. *Iustum Aequum Salutare*, 20. évf. 1. sz., 40-48.
- Bándi Gyula (2024): A veszélyhelyzeti jogalkotás egyes anomáliái a jövő nemzedékek érdekeivel összevetve. *Acta Humana*, 12. évf. 3. sz., 20-21.
- Bányai Orsolya (2018): A környezetpolitika múltja, jelene, jövője – gondolatok egy könyv alapján. *Pro Futuro*, 8. évf. 1. sz., 184-196. (DOI 10.26521/Profuturo/2018/1/4696).
- Bányai Orsolya (2021): Világképek egy (környezet) jogász nézőpontjából. *Magyar Jog*, 68. évf., 10. sz., 565-572.
- Fodor László (2007): A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2. évf., 1. sz., 5-19.
- Fodor László (2024): A környezetvédelmi szabályozás főbb irányai európai uniós tagságunk első húsz évében. *Állam- és Jogtudomány*. 65. évf., 2. sz., 89-90.

- Horváth M. Tamás (2015): Kié a közjog? Közjavak. I. évf., 1. sz., 7-12. (DOI 10.21867/KjK/2015.1.2.)
- Pump Judit (2013): A települési vízgazdálkodás életciklus szemléletű modellje. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Jelenségek: A városi kormányzás köréből*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus.
- Pump Judit (2019): *A Polgári Törvénykönyv a környezetjogász szemével*. Budapest, Pázmány Press.
- Szabó Marcel (2019): A biológiai sokféleség jogi védelmének jelentősége. Gondolatok a 28/2017. (X. 25.) AB határozat nyomán. *Iustum Aequum Salutare*, XV. évf., 2. sz. 89-105.
- Szilágyi János Ede (2018): A víz jogalanyisága új-zélandi példájának alkalmazhatósága a Balaton és a magyar jog viszonyrendszerében. *Pro Futuro*, 8. évf., 2. sz., 9-23. (DOI 10.26521/Profuturo/2018/2/4715)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról. HL L 197., 2001.7.21, p. 30–37.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2010/75/EU irányelve (2010. november 24.) az ipari kibocsátásokról, HL L 334., 2010.12.17, p. 17–119.
- Cordella and Others v. Italy - 54414/13 and 54264/15, Judgment of 24.1.2019.
- Kúria Kfv.IV.37.700/2020/5. (BH 2021.4.120).
- C-637/18 sz. Bizottság v. Magyarország ügyben 2021. február 3-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2021:92).
- C-626/22 sz. Ilva és társai ügyben 2024. június 25-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2024:542).

A KÖZ ÉRDEKÉBEN VAGY A KÖZ ELLENÉBEN: A PARKOLÁSI ÜGY*

Józsa Zoltán¹

A személyautók forgalmazása jelentősen növekedett 2024-ben, mivel tavaly 121.607 új gépkocsit helyeztek forgalomba. Hasonló kiugró adatot regisztrált a használtautó piac is, ahol 909.000 ezer személyautó cserélt gazdát, s akkor még nem is említettük a haszon gépjárművek szintén növekvő nagyságrendjét.²

Az értékesítési számok emelkedése több, elsősorban gazdasági természetű okra vezethető vissza: az inflációs hatások begyűrűzése, az elhalasztott vásárlások realizálására, a kormány kedvező, támogató politikájára³ stb.

A személy és haszon gépkocsi állomány növekedése azonban nemcsak a tulajdonosok, fenntartók számára jelent kihívást, hanem elsősorban a főváros, a megyei jogú városok és a nagyobb városok számára is, mivel az önkormányzatoknak a területükön kell a járművek biztonságos parkolását biztosítani. A parkolási közszolgáltatás szabályozása számos elméleti, de annál több gyakorlati kérdést is felvet – nem csak közjogi, hanem magánjogi szempontból is. Hol húzódik, hol húzódhat a közérdek-magánérdek határa, milyen szempontokat szükséges figyelembe vennie a helyi döntéshozóknak. Jelen tanulmány néhány ezzel kapcsolatos kérdésre adandó választ kíván megvilágítani.

1. A jogi háttér

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. 13.§ (1) 2. pontja a település üzemeltetés címszó alatt – más jogkörök mellett – az önkormányzatok feladataként nevesíti a gépjárművek parkolásának a biztosítását.

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. tv. (Kkt.) 48. § (5.) bekezdése szerint felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete – fővárosban a fővárosi közgyűlés – hogy rendeletben állapítsa meg a várakozási területek tekintetében:

- a) az egyes díjköteles várakozási területeket, valamint azok kategóriáit,
- b) várakozási területenként vagy kategóriánként a díjköteles várakozási időszakot,

* DOI 10.21867/KJK/2025.2.12.

¹ Józsa Zoltán, nyugalmazott egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

² https://hirtv.hu/hirtv_gazdasagi_hirei/sokkal-tobb-uj-autot-adtak-el-tavaly-magyarorszagon-mint-egy-evvel-korabban-2600449 (2025. 03. 05.)

³ Ez elsősorban az elektromos autók preferenciáját jelentette.

- c) a fizetendő várakozási díj mértékét,
- d) a díjköteles várakozás megengedett leghosszabb időtartamát,
- e) a díjfizetés alól mentesítettek, valamint a kedvezményes várakozásra jogosultak körét, a kedvezményes várakozási díj mértékét, azzal, hogy a kedvezményes várakozásra jogosultak körének bővítése a kerületi képviselő-testület jogosult.

2. A helyi szabályozás szempontjai, dilemmái

A 21. század jellemzője az új műszaki-technikai eszközök, s egyre modernebb és korszerűbb járművek megjelenése és rohamos terjedése, melynek következtében a személygépkocsik, motorkerékpárok száma évről-évre növekszik. E tekintetben nem csupán az anyagi, gazdasági jólét által biztosított lehetőség kihasználásáról van szó, hanem a szabadság és függetlenség sajátos kifejezési formájáról is. Az útvonalában és idejében is rendszerint kötött tömegközlekedés mellőzése, vagy csak időszakos, eseti igénybevétele lehetőséget ad a tér és idő dimenzióinak a kitágítására, s nem mellesleg az egyéni önkifejeződés⁴ megnyilvánulására is.

Az egyén oldaláról nézve az autózás, a motorozás nemcsak a helyváltoztatás gyors és a kellemes formája, hanem – gyakran – egy sajátos életforma része is. Így erről az érintettek még a sokszor kecsegtető előnyök (olcsóbb, kevésbé környezetszennyező, kiszámíthatóbb stb.) ellenére sem mondanak le, ami lényegében természetesnek mondható.

Ugyanakkor a motorizáció töretlen, egyenes vonalú fejlődése folyamatos, s egyre feszítőbb kihívást jelent az önkormányzatok számára, mert törvényi kötelezettségük adott településen, legyen az főváros, megyei jogú város vagy más település a parkolás rendjének biztosítása. E körben számos alapvető kérdés megválaszolása szükséges: hol kerüljenek kialakításra az egyes parkolási zónák, övezetek, hol húzódjon azok határa, milyen díjtételek kerüljenek alkalmazásra, hogyan alakuljon a kivételek köre stb.

Nyilvánvaló, hogy a fenti szempontok során gazdasági, pénzügyi, közlekedési, környezetvédelmi turisztikai, kereskedelmi, közegészségügyi és más egyéb szempontok mérlegelésére és összehangolására van szükség, ami korántsem egyszerű feladat. Hiszen végső soron a közérdek védelméről és nem mellesleg a közérdek és magánérdek egyensúlyának a megteremtéséről van szó.

Nem véletlen, hogy az önkormányzatok nem minden esetben képesek közmegelegedésre megbirkózni a feladattal, s a parkolásra vonatkozó szabályok során kompromisszumok sorát építik be a helyi rendeletekbe: csökkentik a

⁴ Lásd egyes márkákhoz, típusokhoz kapcsoló közvélekedéseket, a presztízs, a státusz nem elhanyagolható szerepét.

zónák számát, védik a környezetet, emelik a parkolási díjakat, támogatják a tömegközlekedést, szűkítik az idősávokat, javítják a lakók életminőségét és még sorolhatnánk tovább.

3. Az útsatlakozás, mint új elem a helyi szabályozásban

A dél-alföldi megyei jogú város közel 170.000 lakosával gazdasági, kulturális, oktatási, egészségügyi központ, jelentős nemzetközi és hazai idegenforgalommal. A város területe különböző színek alapján (zöld, sárga, kék, lila) elnevezett parkolási zónákra, övezetekre oszlik, a zóna és idő függvényében kialakított eltérő díjtételekkel.

A megyei jogú város önkormányzat közgyűlése által elfogadott a városban működő fizető-parkolóhelyek üzemeltetésének és használatának szabályairól szóló 18/2022. (VII.5). sz. helyi rendelete 2024. augusztus 1-től módosult.

Ennek értelmében kedvezményes lakossági bérlet vásárlásának a lehetősége mellett a hivatkozott helyi rendelet értelmező rendelkezése két új meghatározással bővült:

- útsatlakozás: a közforgalmi úttal határos ingatlan megközelítését szolgáló útkapcsolat;
- közlekedési célú használat: a járművekkel a közutakon, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, parkokban, egyéb közterületeken és útsatlakozásokban történő várakozás.

A rendeletmódosítás a fizető várakozási övezet területi hatályát kiterjeszti az útsatlakozásokra is, melynek értelmében a közforgalmi úttal határos ingatlan megközelítését szolgáló kapcsolatokon (pl. kapubejáró, garázsbejáró) történő parkolás 2024. augusztus 1-től díjköteles.

Az útsatlakozások területén a járművel történő várakozásra a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975 (II. 5) KPM-BM rendelet 41.§ (2) bekezdés c. pontja vonatkozik, mely szerint „az útmenti ingatlanra vonatkozó behajtást vagy az onnan történő kihajtást az ingatlannal rendelkezni jogosult személy hozzájárulása nélkül tilos akadályozni.”

4. A visszhang

Az autós társadalom reakciója a parkolási rendelet módosításra egybehangzóan az elutasítás és felháborodás volt, mivel a helyi rendelet területi hatályának ily módon történő kiterjesztését annak a jeleként látták, hogy az önkormányzat – az egyébként is magas parkolási díjak mellett – további sarcot kíván kivetni a járművek tulajdonosaira. Úgy vélték, hogy a fiskális alkoholizmus nemcsak a központi kormányzat, hanem számos önkormányzat betegsége is, mivel a hiányzó forrásait ily módon próbálják pótolni, ugyanakkor a közúti

infrastruktúra fejlesztése, és karbantartása nem tart lépést a gépjárművek számának rohamos növekedésével.

A helyiek emlékezetében még élénken élt a korábbi, jobboldali városvezetés idején egy külföldi vállalkozó által méregdrágán felhúzott központi, emeletes parkolóház, melyet 2003-ban adtak át, elszámolási viták mellett. A szupermodern, emeletes parkolóházba csak egy bejáraton lehetett bejutni, így rendszeres volt akár a fél órás várakozás is mivel a liftet működtető robot rendszer gyakran elromlott. Így az önkormányzat hiába igyekezett becsalogatni az autósokat, a ház kihasználatlan maradt, a működés nyereség helyett ráfizetésest termelt. 2018-ban megszűnt a parkolás lehetősége, majd az önkormányzat jelentős veszteséggel eladta az épületet.

A tiltakozók érveinek szakmai támogatást nyújtott egy helyi ügyvédnek az önkormányzati rendelet módosításával kapcsolatos álláspontja. E szerint a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 15/A § (1) bekezdése rögzíti, hogy:

- a) a helyi közutak, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek vonatkozásában a helyi önkormányzat rendeletében valamint,
- b) az országos közutak, valamint az állam tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutak terek és parkok és egyéb közterületek vonatkozásában, a kormány rendeletében kijelölhet olyan várakozási területet, amelynek járművel történő várakozási célú használatáért várakozási díjat kell fizetni.

Ennek fényében, ha megvizsgáljuk az önkormányzati rendelet vonatkozó szakaszait, illetve a módosítást, megállapítható, hogy az útsatlakozás kifejezés nem szerepel a magasabb szintű jogszabályban. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése egyértelműen fogalmaz „az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”

A probléma tehát abban érhető tetten, hogy a megyei jogú város önkormányzat 18/2024. (VII. 2.) sz. rendelete 1.§ (2) I) pontja kiterjeszti a Kktv. 15/A §-ában foglalt rendelkezéseit az útsatlakozással, annak ellenére, hogy erre a jogszabály nem ad felhatalmazást.

Az önkormányzati törvény 51. § (2) bekezdése alapján „a jegyző a kormányrendeletben meghatározottak szerint gondoskodik az önkormányzati rendelet kormányhivatalokhoz történő megküldéséről.”

Pontos információ a lefolytatott törvényességi felügyeleti eljárás részleteiről nem áll rendelkezésre, mindössze a közgyűlési előterjesztés általános indokolásából tudható meg, hogy az útsatlakozás eltérő értelmezése miatt az illetékes vármegyei kormányhivatal törvényességi felhívással (Mötv.134.§ (1) élt a rendelet tárgyában.

Az önkormányzat eleget téve a felhívásban foglaltaknak (magasabb szintű jogszabállyal való ütközés megszüntetése) a korábbi rendelet ominózus 2.§. k.

és 1. pontját a 36/2024. (XI. 25.) sz. önkormányzati rendelet 3.§ a) pontja hatályon kívül helyezte. A módosított helyi rendeletről törlésre került az értelmező rendelkezésekbe beiktatott két kitétel.

Ennek nyomán a 2024. augusztus 1-én életbe léptetett parkolási rendelet szabályai 2024. november 26-tól újfent változtak. Az útcsatlakozás apoteózisa kérész életűnek bizonyult.

5. Az önkormányzás paradoxona: a köz érdekében, vagy a köz ellenében?

Jóllehet a rendeletalkotás a helyi közügyek körében az Alaptörvényben is nevesített egyik legfontosabb önkormányzati jogosítvány, kiemelt jelentősége ellenére az erre vonatkozó szabályok a város szervezeti és működési szabályzatában csak érintőlegesen szerepelnek.

A szabályzat az előterjesztésre jogosultak nevesítése mellett csak a helyi rendeletervezetek – szoros időbeli korlátok közé szorított – véleményezhetőségét teszi lehetővé, a rendeletalkotás további szorosan vett szakmai részleteire (rendelet-tervezet elkészítése, megszövegezése, viták, egyeztető tárgyalások, fórumok szervezése, kisebbségi vélemények ismertetése, társadalmi egyeztetés kihirdetése, közzététel stb.) nem tér ki.

Kézenfekvő következtetésként adódik, hogy az önkormányzati jogszabályalkotás klasszikus nyolc szakasza (Kiss, 2020, 92) a módosított parkolási rendelet megalkotása és elfogadása során vélhetően nem, vagy csak hiányosan került alkalmazásra.

Az ominózus előterjesztés lakonikus rövidegű megállapítása az előzetes hatásvizsgálat keretében mindössze annyit mond, hogy a „rendelet módosításának nincs számottevő gazdasági, társadalmi, költségvetési hatása.” Önmagában már az állítás igazság tartalma is vitatható, de ha ez így is van, jogosan vetődik fel a kérdés: akkor mi szükség volt a módosításra?

Hacsak az ügy jogi hátterét vizsgáljuk, a végső következtetés szilárd alapokra helyezhető. A helyi önkormányzatokat a rendeletalkotás során köti az Alaptörvény, a jogalkotásról szóló törvény,⁵ az önkormányzati törvény,⁶ a tárgykörrel kapcsolatos ágazati törvény, s a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló⁷ törvény. Ezen rendelkezések előírásainak akár részleges mellőzése is jogkövetkezmények nélkül nem hagyható. Az önkormányzati rendelet törvényességéhez közérdek – az objektív jogrend védelme – fűződik. (Köf. 5.009/2024/4.) sz. határozat.

Az érem másik oldala, hogy az önkormányzat az egyre inkább elnehezülő feltételek és körülmények között (növekvő járműszám, kevés parkolóhely) a

⁵ 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról.

⁶ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

⁷ 2010. évi CXXXI. törvény.

díjköteles területek kiterjesztésével, bővítésével nemcsak a bevételi forrásait kívánta növelni, hanem a jogos magánérdek (forgalom, környezetszennyezés csökkentése) védelmének is – jóllehet közvetetten – eleget tett. Valójában az eset kapcsán nem a köz és magánérdek éles elválásáról, hanem sokkal inkább azok közös találkozási pontjairól van szó.

Azaz, az önkormányzatnak éppúgy érdeke és kötelessége a járműforgalom szabályozott rendjének biztosítása, mint a járműtulajdonosok, magánosok tulajdonnal kapcsolatos rendelkezési szabadságának a tiszteletben tartása. Hasonlóan közös halmaz, a költségvetési források növelése, mely a közlekedés színvonalának javítása révén a magántulajdon fokozott védelmének a feltételeit is javíthatja.

Az önkormányzat a demokratikus jogállam alapvető intézménye, a helyi közösség, a közérdek képviselője⁸ Működésének, támogatottságának a záloga a lakossággal, a helyi választókkal, gazdasági, társadalmi, politikai és civil szervezetekkel való szoros kapcsolat, együttműködés.

Oly módon kell a közérdeket képviselnie és érvényesítenie, hogy az ne járjon a jogos magánérdek sérelmével, korlátozásával. Még akkor sem, ha számos közismert ok miatt (alulfinanszírozottság, elvonások stb.) éppen az önkormányzati intézmények működőképessége vagy a szolgáltatások színvonala kerülhet veszélybe. A köz, a közösségi háttér nélkül az önkormányzat csak üres szervezeti forma, mely éppen a legfontosabb ismervét nélkülözi.

A klasszikus történelmi leckék (Dr. Búza, 1943) és a jelenkori értelmezések (Jakab, 2007) máig ható tanulsága, hogy a közjog és a magán jog, illetve a közérdek és a magánérdek statikus elválasztásának a relevanciája a modern társadalmi viszonyok között már egyre kevésbé tartható.

Vélhetően a jövőbe mutató megoldás a település dinamikájával összhangban álló szabályozás időszakos felülvizsgálata, mely alkalmas lehet egy relatív egyensúly megteremtésére. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy minden település élő organizmus, melynek kisebb-nagyobb változásaival összhangban indokolt a szükséges korrekciókat a helyi sajátosságok figyelembevétele mellett megtenni.

Tegyünk egyre távolodó lépéseket a korántsem egyedi,⁹ mindennapinak is nevezhető helyi problémától, annak érdekében, hogy a kié a közjog kérdésére kielégítő válasz szülessen.

⁸ Mötv. 2.§ (1) bekezdés.

⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=UZMZJZysbtQ> (2025. 04. 08.)

Ha csak a helyi jogalkotás mögöttes, megalapozó, előkészítő szakaszait vesszük alapul, első látásra is szembeűnő a norma szöveg formális szerepe. Az önkormányzati rendelet – optimális esetben – egy hosszabb, számos szempont, kapcsolat, ellentmondás normatív formában megjelenő kompromisszuma, egyfajta jogi végtermék. A rendelet alkalmazhatóságát nem csak a jogalkotás szabályainak való megfelelés, hanem a valós viszonyokhoz igazodó, azt befolyásolni képes tartalma dönti el.

A rendelet szakmailag is szükséges megalapozása elképzelhetetlen a szabályozás tárgyához kapcsolódó statisztikai, demográfiai, műszaki, település földrajzi stb. adatok feldolgozása, értékelése nélkül, melyek valós ismerete, illetve jövőbeli változása döntően meghatározza a rendelkezés alkalmazhatóságát, a jogszabály megalkotása révén elérni kívánt cél realitását. Hasonlóan fontos a közösségi cél elérését befolyásoló magánjogi viszonyok figyelembevétele is, tekintettel a magántulajdonnal kapcsolatos széles rendelkezési szabadság törvény által védett korlátaira.

A közjogi norma életképességét a számára életerőt adó társadalom és természettudományok (politológia, statisztika, szociológia, földrajz, műszaki tudományok stb.) ismeretanyagából meríti, nem biztos, hogy önmagában képes a lábán megállni.

Joggal állítható, hogy a közjog ma már nem csupán az államtudományok kizárólagos terrénuma, a közjog és a magánjog közötti komplementer kapcsolat előfeltétele a sikeres strukturális és működési változások megvalósításának. A modern társadalmakban mind nagyobb és nagyobb lesz az a terület, amelyben a közhatalom beavatkozik az egyén magántevékenységébe és így szükségszerűen tágul az a terület is, amelyen a közigazgatás a magánjoggal találkozik. Ebben a folyamatban kétségtelenül van természetes fejlődés.

Ha a kié a közjog kérdésére adott nyilvánvaló válasz mögé kérdőjel kerül az annak a jele, hogy a köz és magánérdek egészséges egyensúlya, s ennek a közjogi és magánjogi viszonyokban megnyilvánuló kapcsolata megbillent. A közhatalmi eszközök és módszerek egyre növekvő súlya, befolyása, felértékelése,¹⁰ s meghatározó szerepe az autoriter állam sajátos, de félre nem érthető megnyilvánulása, párhuzamosan csökkentve ezzel a helyi autonómiák mozgásterét, jelentőségét. A természetes éppoly észrevétlenül – jóllehet a szemünk láttára – válthat át az ellenkezőjébe, mint a vakító napsütés viharfelhőkbe.

A társadalmi, gazdasági fejlődés sajátos útját járó kelet-közép európai országok a törekeny demokráciák képét mutatják, ahol az egyszer már megválaszolni vélt kérdéseket újra és újra szükséges feltenni.

¹⁰ A közjogi normák engedelmes játékszerként szolgálhatnak a politikai döntések meghozatala során.

Források jegyzéke:

- Búza László (1943): *A köz és a magánjog fogalmi elhatárolásának kérdése*. Az állam joga és magánosok joga. Kolozsvár.
- Jakab András (2007): *Közjog, magánjog, polgári jog- A dogmatikatörténet* Próteuszai és az új Ptk. tervezete. *Állam-és Jogtudomány*, 1. sz. 3-27.
- Kiss László (2020): *Önkormányzati jogalkotás, szabályozás és dereguláció*. Empirikus kutatások eredményeinek felhasználásával. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- 2011.évi CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól
- 1988. évi I. tv. A közúti közlekedésről
- 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól
- 1/1975.(II.5.) KPM-BM együttes rendelet A közúti közlekedés szabályairól
- Köf. 5.009/2024/4. sz. határozat
- 18/2022. (VII.5) számú önkormányzati rendelet a városban működő fizető-parkolóhelyek üzemeltetésének és használatának szabályairól
- 36/2024. (XI. 25.) számú önkormányzati rendelet a városban működő fizető parkolóhelyek üzemeltetésének és használatának szabályairól szóló 18/2022. (VII. 5.) önkormányzati rendelet módosításáról

HASZNÁLNI VAGY KIHASZNÁLNI? A KÖZTERÜLET-HASZNÁLAT KÖZJOGI MEGÍTÉLÉSÉNEK NÉHÁNY ÚJABB FEJLEMÉNYE *

Bordás Péter¹

A közterület – jogi értelemben – olyan köztulajdonban (állami vagy önkormányzati tulajdonban) álló terület, amely a rendeltetésének megfelelően a közforgalom számára nyitva áll, gondolva itt például a közutakra, járdákra, parkokra. Szabályozása igen összetett hazánkban, mely különösen kifejeződik a közterület-használat során, mely egy tipikusan vegyes jogági jelenség, ahol a közérdek és a magánérdek találkozik. A szabályozás egyik legnagyobb kihívása az, hogyan lehet a közhasználat zavartalanságát megőrizni úgy, hogy közben a település és a lakosság gazdasági és kulturális szempontjai egyszerre érvényesüljenek. A tudományos vita szintjén is eltérőek az álláspontok, melyet jól szemléltet Papp Tekla², Auer Ádám³, Horváth M. Tamás vagy épp Nagy Marianna elmúlt években megjelent tanulmányainak különféle szemléletmódja is. De a vita tágabb relációban abba a közjogi jellegű évtizedes diskurzusba is illeszkedik szakpolitikai oldalról, melyet Horváth M. Tamás „Kié a Közjog?” című tanulmányban vet fel. Ezen elméleti fejtegetésekhez képest a bírói joggyakorlat – a tételes jogi szabályokra is tekintettel – teljesen más szempontokat követ a közterület használata vonatkozásában. Jelen írás e tudományos vitához kíván néhány sarkalatos, újabb joggyakorlati fejleményre rávilágítani. Ehhez kapcsolódóan az elméleti kérdéseket követőket, az helyi közterület használatához kapcsolódó néhány friss bírósági döntést mutat be a tanulmány.

1. A tudományos vita elméleti keretei

A közterület-használat szabályozása Magyarországon komplex jogterületi metszéspontban helyezkedik el, és valóban érdemes külön kezelni közjogi és magánjogi szempontból.

A közterület-használat engedélyezése és szabályozása alapvetően az önkormányzatok hatásköre. Helyi rendeletek határozzák meg többek között,

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.13.

¹ Bordás Péter, habilitált egyetemi docens, Debreceni Egyetem. Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jog- és Közmenedzsment Tanszék

² Papp Tekla (2022): A közterület-használat joggyakorlata magánjogi szempontból. *Jogtudományi Közöny*, LXXVII. évf. 4. sz., 147-153.

³ Auer Ádám (2022): Reflexiók a közszerződések jogi kérdéseiről szóló vitához. *Jogtudományi Közöny*, LXXVII. évf., 10. sz., 403-409.

hogy milyen célra lehet közterületet használni (pl. árusítás, vendéglátás, építési tevékenység), szükséges-e engedély hozzá és ha igen, az hogyan szerezhető meg, továbbá azt is, hogy milyen díjfizetési kötelezettség áll fenn. Jogosulatlan közterület-használat esetén pedig jellemzően bírság kiszabása, az eredeti állapot helyreállítására való felszólítás, illetve kényszerintézkedés (pl. eltávolítás) alkalmazható, melyek közigazgatási jogkörben történnek.

A jogterület átláthatóságát és a jogérvényesítést tovább bonyolítja, hogy bár közterület köztulajdon (a nemzeti vagyon szempontjából jellemzően kincstári vagyon vagy törzsvagyon eleme), a használata során magánjogi viszony is létrejöhet – különösen, ha az az önkormányzat vagy az állam használati szerződést köt egy természetes vagy jogi személlyel. Így tehát a Polgári Törvénykönyv alapján érvényesek rá a szerződéses kötelek szabályai, mint a használati díj, rongálásért való felelősség, vagy épp a megszűnési szabályok. Ez a szerződés kvázi-bérleti jellegű lehet, de nem klasszikus bérlet a Ptk. értelmében, mivel a közterület nem „kikerül” a köztulajdonból. Vagy ha például a közterület-használati engedélyt tekintjük az egy közigazgatási aktus, de a használatból származó konkrét jogviszony magánjogi elemeket is hordoz. És ha tovább kívánjuk bonyolítani a helyzetet, megemlíthetjük, hogy a közterületen bekövetkezett károk (pl. egy csúszás útján bekövetkező baleset) esetén a tulajdonos önkormányzat, illetve a karbantartásra köteles intézmény vagy vállalkozás felelőssége felmerülhet a Ptk. alapján.

A közösségi közgazdaságtan felfogása szerint a közjavak fogyasztásából a közösség egyetlen tagja sem zárható ki, s a fogyasztók között nincs rivalizáció. E hagyományos közgazdaságtani felfogást némiképp árnyalja az államok közterületek használatára vonatkozó jogi szabályozása, mely a közjavak vagyoni jogi védelme miatt korlátozásokat szab.

A fentiekből is látható, hogy a közterület használatának magyar szabályozása igen összetett, állami és helyi önkormányzati normák együtt határozzák meg. A helyi önkormányzat képviselő-testülete eredeti jogalkotói körben szabályozhatja a tulajdonában lévő közterület-használatát, illetve ennek díjazását.⁴ Különösen érdekes szabályozási kérdést vet fel az helyzet, amikor egy piaci szereplő, vagy a közösség egyik tagja a közterületet, mint közjóságot időlegesen saját tevékenysége céljából kívánja használni. A magyar szabályozás szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete – mint helyi közügyet – rendeletben szabályozhatja a közterület-használat feltételeit, s a használathoz különféle szerződéses formában adhatnak hozzájárulást – legalábbis az eddigi gyakorlat szerint. A legtöbb probléma viszont akkor jelentkezik, ha valamelyik fél joga sérül, s jogérvényesítésre kerül sor. A bírósági joggyakorlatban évtizedeken keresztül kettős, polgári és közigazgatási jogi szemléletmód egymás mellett volt

⁴ Alaptörvény 32. cikk (1) bek. a) pont, (2) bek.; 8/2019. (III. 22.) AB határozat [42] pont.

jelen, ami a közterületek használatára vonatkozó szerződések megítélését illeti.⁵ De ugyan ez volt a helyzet jogalkotói szinten is, mivel az önkormányzatok egy része közjogi, míg egy másik része magánjogi alapon szabályozta és hasznosította a közterületeket. Így fordulhatott elő, hogy a közterület használatára valamely településen polgári jogi szerződést, míg máshoz közjogi úton, egyedi közigazgatási aktust keretében biztosították a közterület-használatát. A bíróságok előtt számos olyan per indult, ahol egyrésről önkormányzatok, másrésről gazdasági társaságok vagy természetes személyek által közterület határozott idejű használatára kötött szerződések képezték a jogvita tárgyát. E jogviszonyok sajátos jellemzője, hogy legtöbbször az önkormányzatok képviselő-testületének a közterület-használat feltételeit meghatározó határozatával és/vagy a felek közötti írásbeli szerződéssel jönnek létre, tehát olykor két jogi aktust követően. A jogviszonyok megszűnése is hasonlóan zajlik: a képviselő-testület határozatot hoz a jogviszony megszüntetéséről, majd ez alapján a polgármester, illetve az önkormányzat képviselőjében eljáró szervezet vagy gazdasági társaság írásban felmondja a jogviszonyt. Csak hogy ezen kívül, az egyes ügyek más és más tényállásúak lehetnek, ahogyan más lehet a jogviszony tárgya is. A közterületen hosszabb távon elhelyezett fagylaltos vagy újságos trafiktól, az építkezési beruházásokhoz rövidebb ideig igénybe vett közterület használat más és más feltételeket és szabályozást kíván, másképp korlátozódik a közösségi tulajdon is.

E felvetett probléma abba a nagyobb ívű gyakorlati és elméleti jelenségbe illeszkedik, melyet Nagy Marianna úgy fogalmazott meg, hogy a civilisták a „közjog magánjogba hatolásától” félnek, míg a közigazgatási jogászok a „közjog magánjogba menekülésétől” tartanak.⁶ E felvetés nem ok nélküli, mind hazai, mind nemzetköz szinten változások szemtanúi lehetünk.⁷ Az elmúlt években formálódó magyar felsőbbbírósági gyakorlat azt mutatja, hogy egyre több határterületi kérdés esetében szükséges megoldást találni az egységes joggyakorlat biztosítása érdekében, már csak a 2020. április 1. napjától működő korlátozott precedensrendszer miatt is.⁸ Kiemelhető a Kúria 1/2022.

⁵ A kérdést részletesen elemézi: Horváth M. Tamás (2022): Hol a helye? Közszerződési viszonyok – polgári jogi keretek. In: Auer Ádám (szerk.): *Közszerződési jogi koncepciók*. Budapest, Akadémiai Kiadó; Horváth M. Tamás (2022): Áttetsző viszonyok. Közszerződés és magánjog. *Közjogi Szemle*. XV. évf., 2. sz. 1–8.; Papp Tekla (2022): A közterület-használat joggyakorlata magánjogi szempontból. *Jogtudományi Közöny*, LXXVII. évf., 4. sz., 147–153.

⁶ Nagy Marianna (2022): Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közöny*. LXXVII. évf., 4. sz., 137–146.

⁷ Bartha Ildikó (2003): Az Európai Unió joga és a precedensek. In: Badó, Attila - Loss, Sándor (szerk.) *Betekintés a jogrendszerek világába*. Budapest, Nyitott Könyvműhely Kiadó, 393–410.

⁸ Lásd: Ficsor Krisztina – Patyi András (2022): A jogegységi panasz eljárás mint a jogegység biztosításának eszköze a Kúria gyakorlatában. *Kúriai Döntések – Bírósági Határozatok*, 70. évf., 8. sz. 1312–1320.

közigazgatási és polgári jogegységi határozata (a továbbiakban: 1/2022. KPJE határozat) mely a közterület-használat körében kívánt egységes joggyakorlatot teremteni. A Kúria Közigazgatási Kollégiuma az elmúlt évtizedben több tucat ügyben foglalkozott a kérdéssel⁹ (így különösen az önkormányzati normakontroll keretei között is) és azt a következetes gyakorlatot alakította ki, hogy a közterület-használat jellemzően közigazgatási viszony, hacsak arról törvény másképp nem rendelkezik.

A joggyakorlat abból indult ki, hogy a közterület véges közjóság, amelyet alapvetően bárki szabadon használhat, ugyanakkor a tartós egyéni igénybevétel csak szabályozott módon, meghatározott feltételek között történhet. A közterület-használati jogosultság megadására irányuló jogviszony tárgyát komplex, közjogi-közigazgatási kapcsolatrendszerbe ágyazódó önkormányzati hatósági ügy képezi. De, kifejezetten ebben a közigazgatási jogi keretben a szabályozásnak ugyanakkor többféle megoldása lehet. A szerződési kapcsolat nem kizárt a közigazgatási anyagi és eljárási jogviszony körébe illeszkedő módon,¹⁰ mögöttes magánjogi szabályok alkalmazása mellett. Tehát több döntés is felhívta a figyelmet arra, hogy a közterület-használattal kapcsolatos jogviták igen sokrétűek lehetnek, így az is kitűnik a joggyakorlatból, hogy mindig esetről esetre szükséges vizsgálni a jogviszony tartalmát, mely számos speciális jellemzővel bír, ahogy a következő jogesetek is rávilágítanak. A 1/2022. KPJE határozat némiképp e korábbi joggyakorlatot váltotta fel, s egységesen valamennyi jogvita számára azonos bírói utat kívánt teremteni.

2. A helyi közutak és közterületek használata: közjavak vagy díjfizetési javak?

A helyi közterület és a közutak használatának szabályozása a fentiekben bemutatottak szerint alapvetően a helyi önkormányzatok által szabályozott. Mint ismert, hazánkban a helyi rendeletek normakontrollját a Kúria Önkormányzati Tanácsa végzi, s az elmúlt évben több olyan ügyben is döntést hozott, mely érintette azt a kérdést, hogy a helyi közutak, közterületek használta köthető-e díjfizetéshez vagy sem, illetve milyen részletszabályok és törvényi felhatalmazás alapján.

A díjfizetés és korlátozás lehetőségének szabályozása egy valóban érzékeny pontja a közterületek és közutak használatának szabályozásában. Arra a kérdésre, hogy lehet-e díjfizetéshez kötni a közutak használatát válasz igen is, meg nem is – attól függ, milyen jogcímről és milyen közutakról beszélünk.

⁹ Ezek közül kiemelhetők a Kfv.IV.37.470/2013/8., Kfv.IV.37.940/2015., Kfv.IV.37.197/2015, Kfv.IV.37.056/2016/5. szám ügyek.

¹⁰ Lásd a polgári jogi vonatkozásokkal kapcsolatban: Papp (2022): i.m., 147-153.

Kiindulópontunk, hogy a közutak (főutak, mellékutak, önkormányzati kezelésű utak stb.) a közlekedés céljára szolgáló területek, amelyek jogi státuszát a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) és a Mötv. szabályozza. A közutak nem azonosak minden esetben a közterületekkel: egyszerűsítve fogalmazva minden közút lehet közterület, de nem minden közterület közút. A közutak kezelője is nagyon változatos lehet ennek megfelelően, így például a Magyar Közút Zrt. (állami közút), az önkormányzat (helyi közút), vagy más, külön törvényben meghatározott szerv.

Főszabály szerint a közutak és közterületek használta ingyenes (mint közjóságé) de némely esetben kérhető díj annak „nem rendeltetésszerű” használatáért, így például útlezárás (pl. építkezés miatt), közúti terület ideiglenes elfoglalása (pl. filmforgatás, rendezvény), területfoglalás (állványzat, építőanyag tárolás stb.), vagy éppen fizetős parkolóhely igénybevétele esetében. E területek részletes elemzése nélkül, kifejezetten a közutak díjfizetőségével, valamint a közterületen való várakozással kapcsolatos néhány friss Kúriai döntésre kívánom felhívni a figyelmet, a részletes joggyakorlat elemzése nélkül.

A következőkben három olyan, 2024-es Önkormányzati Tanácsi döntést szeretnék kiemelni, mely a téma tekintetében tett jelentős megállapítást.

2.1. Parkolás a Budai Várban

A Budapest I. Kerület Budavári Önkormányzat szabályozását vizsgáló Köf.5.015/2024/5. számú döntés alapjául szolgáló tényállást az adta, hogy az érintett kerületi önkormányzat a Budai Vár várakozási övezetben való tartózkodásra vonatkozó szabályokat¹¹ alkotott a közösségi együttélés szabályozására felhatalmazó rendelkezésekre hivatkozással amellyel, hogy a parkolási tevékenység vonatkozásában külön rendelettel is rendelkezett. A támadott rendelet egyik vitatott pontja rögzítette a „védett övezet” fogalmát, ahol csak az ott meghatározott feltételekkel lehetséges a behajtás, illetve a behajtás és várakozás. Így önmagában már a Budai Vár várakozási övezetbe való behajtásnak és várakozásnak is feltétele a várakozási hozzájárulás megléte, vagyis az autóbuszok számára az ott tartózkodás másként nem volt lehetséges. A bírói indítvány alapján a Kúria Önkormányzat Tanácsa megállapította, hogy a közterület használatának szabályozása során a felhatalmazó rendelkezés, illetve az támadott rendelet tárgyi hatálya eltér egymástól, így a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (1) bekezdésében foglalt normavilágosság sérül azáltal, hogy a vitatott

¹¹ Budapest I. Kerület Budavári Önkormányzat Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek megsértésének és elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 15/2013. (V. 31.) önkormányzati rendelete

rendelet a közösségi együttélés szabályozására felhatalmazó rendelkezések alapján a Budai Vár várakozási övezetben, mint közterületen való tartózkodásra vonatkozó szabályokat tartalmaz. Kiemelte a döntés, hogy az önkormányzati rendeletben foglalt szabályok megsértésének a közösségi együttélés általános szabályaival ellentétes magatartássá nyilvánítására és ehhez kapcsolódó szankció szabályozására az érintett önkormányzat nem kapott felhatalmazást sem a Mötv. 8. § (2) bekezdése, sem a 143. § (4) bekezdés d) pontja alapján. A Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a behajtási korlátozás, illetve a közterületen (akár védett övezetben) történő várakozás (parkolás) szabályozása nem a közösségi együttélés, hanem a közterület használatával, a közterületen történő parkolással összefüggő szabályozás tárgykörébe tartozik. Ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság és a Kúria korábbi gyakorlata is.

2.2. Zöldfelületek rendeltetéstől eltérő használata

A másik jelentősebb döntés, amit érdemes kiemelni 2024-ből az a Nyergesújfalu rendeleti szabályozását vizsgáló Köf.5.016/2024/4. számú határozat.

Az ügyben a Kúria Önkormányzati Tanácsának abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a gépjárművel elkövethető, a zöldterületek és a zöldfelületek rendeltetéstől eltérő használatával megvalósuló közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértését szabályozó, az indítvánnyal támadott önkormányzati rendelkezés¹² a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértéséről rendelkező szabálysértési tényállásba, azaz a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 224. §-ába ütközik-e és ezáltal létrehozott-e egy a Jat. 3. §-ába ütköző indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást.

A Kúria döntésében kiemelte, hogy a Szabs. tv. 224. § (1) bekezdése értelmében, aki a KRESZ meghatározott közúti közlekedés szabályait megszegi, ha a 217. – 222. § szerinti szabálysértés nem valósul meg, szabálysértést követ el. A támadott rendeletnek az indítvánnyal érintett rendelkezése a zöldfelületre történő behajtási, illetve megállási korlátozás megszegésére vonatkozott, éppúgy, mint a közlekedésbiztonság szabálysértési tényállása, a rendelet tárgyi hatálya azonban a közösségi együttélés alapvető szabályai sérelmét állapítja meg. A Kúria továbbá megállapította, hogy az önkormányzat ezzel, törvénnyel azonos társadalmi viszonyt szabályozott helyi szinten. Indokolatlan párhuzamosság keletkezett az Ör.-t illetően a Szabs. tv. 224. §-ával, és ezzel

¹² Nyergesújfalu Város Önkormányzati Képviselő Testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 9/2018. (IX.3.) számú önkormányzati rendelete

lényegében a közúti közlekedésre vonatkozó szabályozást, felhatalmazás nélkül, indokolatlanul többszintűvé tette.

A döntés rögzítette, hogy a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértésére vonatkozó szabálysértési tényállás megvalósulása esetén helyszíni bírság kiszabására van lehetőség. Az indokolás kitért arra, hogy e szabálysértési tényállás azonban nemcsak a KRESZ megállási és várakozási szabályainak megsértésére utal, hanem „más megállási, várakozási vagy táblával jelzett behajtási tilalom vagy korlátozás” megszegésére is. E fordulat alá találta sorolandóan a Kúria a rendelet indítvánnyal támadott rendelkezésében szabályozott zöldterületre, zöldfelületre gépjárművel történő behajtás, illetve az ott várakozás (parkolás) tilalmát. E tilalmat megszegők viszont a közösségi együttélés szabályainak megsértése miatt az Ör. alapján közigazgatási bírsággal sújthatók. Ezáltal ugyanazon cselekmény miatt kétszeres szankció kiszabására van lehetőség: egyrészt a Szabs. tv.-ben található a közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértésére vonatkozó szabálysértési tényállás alapján helyszíni bírság, másrészt a támadott rendeletben szabályozott a közösségi együttélés alapvető szabályainak megsértése miatt közigazgatási bírság szabható ki.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa nyomatékosította, hogy a közúti közlekedés rendjére vonatkozó törvényi szabályozással azonos tárgyú, de a közösségi együttélés alapvető szabályai körében megalkotott helyi szabályozás a jogalkotást – törvényi felhatalmazás hiányában – indokolatlanul többszintűvé teszi.

2.3. Községi autóbérlés (carsharing) és a parkolási közszolgáltatás

A Köf.5.008/2024/5. számú döntésében a Kúria Önkormányzati Tanácsa azt vizsgálta, hogy Budapest Főváros Önkormányzata a Kkt. 48. § (5) bekezdése alapján a közösségi autóbérlési várakozási hozzájárulás jogintézményének megteremtésére, az alapján olyan szabályozás elfogadására¹³, amelyben a hozzájárulást az érintett önkormányzat a részére teljesített díjfizetésre tekintettel maga adja ki, jogalkotási felhatalmazással rendelkezett-e.

A döntés mindenekelőtt kiemelte, hogy a Fővárosi Önkormányzat bizonyos esetekben az Mötv. 23. § (2) bekezdése szerint maga is elláthat parkolász-üzemeltetési feladatokat, továbbá – ahogyan arra az indítvány helytállóan hivatkozott, a feladata a főváros egész területén a parkolás feltételrendszerének kialakítása. A Kkt. 48. § (5) bekezdésben foglalt felhatalmazás alapján a

¹³ Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének Budapest Főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010 (VI. 4.) rendelete

fővárosi önkormányzat jogosult a várakozási díj mértékének [c) pont], továbbá egyes kedvezmények [e) pont] meghatározására.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa vizsgálta, hogy a közösségi autóbérlés jellege folytán tekinthető-e olyan körülménynek, amelyre parkolási kedvezmény alapítható. E körben kiemelte, hogy a közösségi autóbérlés (carsharing) jellemző tulajdonsága, hogy a bérbeadó (az üzemeltető) nem – feltétlenül – egy adott telephelyen, hanem a közterületi várakozóhelyeken biztosítja a bérlet tárgyául szolgáló járművek rendelkezésre állását, a bérlő azt jellemzően egy napon belüli időtartamra bérlő, majd a bérletet követően nem feltétlenül a bérlet helyén (adott esetben más fővárosi kerületben), közterületi várakozóhelyen hagyhatja. Egy ilyen szolgáltatás tehát sajátos jellemzőkkel bír, a használat és igénybevétel módja tekintetében elkülönül a saját tulajdonú, illetve a hagyományos járműbérléstől, mely alkalmassá teszi arra, hogy a fizető várakozóhelyek igénybevétele szempontjából – a Kkt. 48. § (5) bekezdés alkalmazásával – kedvezményeket biztosíthassanak rá. Megállapította továbbá azt is, hogy az előre fizetett – általány – várakozási díj lehetősége az üzemeltető számára ilyen kedvezménynek minősül, figyelemmel például az igénybevétel előzőekben említett módjára, vagy az egyes bérlőkkel szembeni esetleges elmaradt díjfizetés miatti kockázatok kizártságára. Másrészt nyilvánvaló, hogy az egységes fővárosi szabályozás elősegíti a szolgáltatásnak a főváros területén való egységes nyújtását, igénybevételét.

Ezt követően a Kúria Önkormányzati Tanácsa azt vizsgálta, hogy a közösségi autóbérlési hozzájárulás lehetőségének biztosításával és az ahhoz kapcsolódó díjfizetési móddal az érintett önkormányzat a kerületi önkormányzatok parkolás-üzemeltető tevékenységét végzi-e, vagy az a parkolási feltételrendszer biztosításának tekinthető-e.

A normakontroll eljárás eredménye megállapította, hogy a hozzájárulás lehetősége az egységes parkolási rendszer megteremtéseként, parkolási kedvezmény meghatározása útján a kedvezményezett kör parkolási feltételrendszerét és nem a parkolási üzemeltetési feladatokat ellátását jelenti. Az általánydíj Fővárosi Önkormányzat részére történő megfizetése továbbá nem jelenti azt, hogy annak jogosultja maga az érintett önkormányzat lenne. A más jogszabállyal való ellentét e tekintetben a Kúria szerint azért nem áll fenn, mert a rendelet szerint a díj a parkolásüzemeltetőket illeti meg, melyben az érintett önkormányzat maga is parkolást üzemeltető helyi önkormányzatként jelenik meg, az általa üzemeltetett parkolóhelyek arányában. Mindezekből következőleg a döntés szerint az érintett önkormányzat felé történő díjfizetés nem jelenti azt, hogy ezáltal az érintett önkormányzat a parkolási jogviszony alanyává válna.

A közutak és közterületek használatának jogi megítélése, valamint az ezekhez kapcsolódó díjfizetési kötelezettségek kérdése továbbra is összetett és érzékeny terület, amelynek szabályozása az önkormányzati autonómia és az állami normarendszer határvonalán mozog. A Kúria Önkormányzati Tanácsának 2024-ben hozott, s bemutatott három döntése egyértelműen rámutatott arra, hogy a helyi rendeletek megalkotása során elengedhetetlen a világos felhatalmazási alapok figyelembevétele, valamint a párhuzamos vagy többszintű szabályozás elkerülése. A parkolás, a zöldterületek védelme vagy a közösségi autóbérlés szabályozása mind olyan területek, ahol a közösségi érdekek védelme és a jogbiztonság fenntartása csak átgondolt rendeletalkotással biztosítható. Mindez megerősíti azt a követelményt, hogy a közjavakhoz való hozzáférés szabályozása során a közérdeket szolgáló célok és a jogszerű, arányos korlátozások egyensúlyát minden esetben meg kell tartani, hiszen alapvetően a „köztér” mindenkié.

Források jegyzéke:

- Auer Ádám (2022): Reflexiók a közszerződések jogi kérdéseiről szóló vitához. *Jogtudományi Közlöny*, LXXVII. évf., 10. sz., 403-409.
- Bartha Ildikó (2003): Az Európai Unió joga és a precedensek. In: Badó, Attila - Loss, Sándor (szerk.): *Betekintés a jogrendszerek világába*. Budapest, Nyitott Könyvműhely Kiadó, 393-410.
- Ficsor Krisztina – Patyi András (2022): A jogegységi panasz eljárás mint a jogegység biztosításának eszköze a Kúria gyakorlatában. *Kúriai Döntések – Bírósági Határozatok*, 70. évf., 8. sz., 1312-1320.
- Horváth M. Tamás (2022): Áttetsző viszonyok. Közszerződés és magánjog. *Közjogi Szemle*. XV. évf., 2. sz., 1–8.
- Horváth M. Tamás (2022): Hol a helye? Közszerződési viszonyok – polgári jogi keretek. In: Auer Ádám (szerk.): *Közszerződési jogi koncepciók*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Nagy Marianna (2022): Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny*. LXXVII. évf., 4. sz., 137–146.
- Papp Tekla (2022): A közterület-használat joggyakorlata magánjogi szempontból. *Jogtudományi Közlöny*, LXXVII. évf., 4. sz., 147-153.
- Papp Tekla (2022): A közterület-használat joggyakorlata magánjogi szempontból. *Jogtudományi Közlöny*, LXXVII. évf., 4. sz., 147-153.
- Köf.5.008/2024/5., Köf.5016/2024/4., Köf.5.015/2024/5.

KÖZSZOLGÁK KÖZJOG – MAGÁNJOG HATÁRÁN. IDŐNKÉNT A BIZONYTALAN SENKI FÖLDJÉN?*

*Linder Viktória Gyöngyi*¹

A közzszolgalatnak mind a fogalma, mind a problémái a társadalom zöme számára elsőre távolinak tűnhetnek. Mindaddig, amíg a hivatalos ügyei intézésére kényszerülő polgár nem kerül közvetlen kapcsolatba az állammal. Pedig miképp az állammal, úgy az állami alkalmazottakkal, az általuk végzett munkával; annak eredményeivel, hibáival, hatékonyságával, bürokratizáltságával naponta együtt élünk; hiszen az állami feladatok végrehajtását a közzszolgalatban dolgozó emberek végzik. Éljük mindennapjainkat, tartózkodjunk bárhol, közlekedjünk, intézzük ügyeinket, igyekezzünk hivatalos információhoz jutni; az állam alkalmazottai által szervezett feltételek végigkísérnek minket.

1. Bevezetés

A rendszerváltás után eltelt mintegy huszonöt - harminc évben az állam alkalmazásában álló legkülönbébb kategóriák majd' egésze a közjog által viszonylag stabilan szabályozott, fő vonalaiban kiszámítható foglalkoztatási viszonyok közepette látta el közhatalmi feladatait, vagy gondoskodott az állami és önkormányzati közzszolgalatások biztosításáról. Moderált illetményezési feltételek mellett, de ha úgy döntöttek, biztos állásukban. Mindez a pályabiztonságot előnyben részesítő alkalmazottak körében az állam részéről nyújtott viszonylag fair ajánlatnak minősült. A millenium utáni évtized közepétől azonban, de különösen 2010-től kezdődően az állam alkalmazottaira vonatkozó szabályozási környezet, és ezzel párhuzamosan az őket foglalkoztató szervezetrendszer, rendkívüli gyakorisággal és gyorsasággal változott, gyakran 180 fokos fordulatokat véve. Ezen irányváltások gyakorisága pedig nem csupán az állam alkalmazottainak magában az államban és a munkaerőpiacon elfoglalt helyzetére, létére, de ennek szerves következményeként az állam tömegeket érintő feladatellátására, a társadalom számára biztosított szolgáltatások helyzetére/állapotára is óhatatlanul rányomja bélyegét.

A változások jó része a közjog és a magánjog közötti határok átlépésével is együtt járt. Ha a közzszolgalati jog oldaláról szemléljük a folyamatokat, a változás szembeűnő eleme, hogy egyre több állami alkalmazotti kategória

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.14.

¹ Linder Viktória Gyöngyi, egyetemi docens, Nemzeti Közzszolgalati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék.

került át a korábban természetesnek tartott speciális közjogi szabályozás hatálya alól, sajátos elemeket általában továbbra is hordozó, de munkajogi jellegű szabályozás hatálya alá. Az újabb és újabb szabályozások - ha pusztán a jogalkotó által deklarált rugalmas munkaerőgazdálkodás követelményeihez való igazodás szándékát tekintjük - még illeszkednek is a nemzetközi trendekbe. Ez jellemző a fiatalabb generációk által vonzóbbnak értékelt, kevésbé kötött foglalkoztatási feltételek biztosításának szándékát, az illetményeknek a kompetenciákhoz, a nyújtott teljesítményhez és nem a közszolgálati évek számához köthető növekedésének ígérését tekintve is. Mint ahogy más, a hazainál stabilabb közszolgáltatásokban elterjedt olyan humán erőforrás gazdálkodási megoldások is, amelyeket a jogalkotó és a hazai állami szektor foglalkoztatói büszkén mutatnak fel és hivatkoznak meg modernizációs törekvéseik bizonyítékeképpen.

Mindeközben más közszolgálati kategóriák esetében a jogalkotó a közjogi szabályozást fenntartotta, azonban jelentősen lazítva az addig viszonylag erősen védett jellegen, főként a pályabiztonság tekintetében. Ugyanakkor léteznek olyan közszolgálati rétegek is, akikről, mintha elfeledkezett volna a jogalkotó; például az illetmények rendezései során. Ők többnyire olyan területeken dolgoznak, ahol elsősorban nélkülözhetetlen támogató jellegű feladatokat látnak el.² Az új szabályozási megoldásokban közös, hogy a folyamatos módosítások³ általában átmeneti időszakok alkalmazása nélkül léptek hatályba. Nem téve különbséget az új belépők és a már pályán lévők között, akik korábban merőben más feltételek ismeretében köteleződtek el egy adott közszolgálati hivatásba, vállalván az azzal járó többletkötelezettségeket, az azóta egyre nagyobb mértékben "kikopó" kompenzációs plusz jogosultságok reményében. E folyamatok mentén az állami alkalmazottak számos esetben korábban létező jelentős jogosultságokat veszítettek el. A következőkben e folyamatok illusztrációjaként néhány olyan történetet villantunk fel, amelyek az elmúlt másfél-két évtizedben a közszolgálat egyes területein alkalmazott kategóriák életében számottevő változásokat generáltak.

2. Az állam külső és belső védelmét ellátók

Az állam külső és belső rendjének védelmét ellátó közszolgálati alkalmazottak a nemzetközi gyakorlatban - így hazánkban is - speciális jogi státuszban végzik feladataikat. Azonban nálunk az elmúlt másfél évtizedben a hivatásos személyi állományra vonatkozó közjogi szabályok is többször változtak. A tendenciát a

² Ilyenek például a pedagógusasszisztensek, egészségügyi szakdolgozók, szociális területek alkalmazottai, a rendészeti szerveknél igazgatási feladatokat ellátó "riaszosok", stb.

³ Amelyek során új közszolgálati kategóriák, új elnevezések jelentek meg és nem ritkán egy-egy tisztviselői réteg többször is jogállást váltott.

korábban garantált többlet jogosultságok szűkítése, vele párhuzamosan a kötelezettségek erősödése jellemzi.

2.1. Honvédek rendeletek hatálya alatt

2010 után a honvédek jogállásának többszöri újraszabályozása érzékenyen érintette a haza külső (és a jelenlegi szabályozás szerint akár belső) védelmére szegődött állomány jelentős részét. Az első nagy visszhangot kiváltó rendelkezés a szolgálati, kedvezményes nyugdíjjogosultság minden katonára vonatkozó átmenet nélküli elvesztése volt. A megszülető új jogszabályok indokolásában, amelyek a hosszabb távra tervező honvédségi humánstratégiák céljainak kétes követését valósították meg, a korszerűsítési törekvések, a pályabiztonság erősítése, a szabályozás átláthatóságának növelése, egyben egyszerűsítése szerepeltek. Majd Magyarország Alaptörvényének 2024 közepén hatályba lépő tizenkettedik módosítása úgy rendelkezett, hogy *“A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai jogállásáról a Kormány rendeletet alkot, amelyben a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter részére felhatalmazást adhat a részletes szabályok megállapítására.”*. További alkotmányos rendelkezésként hirdette ki a jogalkotó, hogy a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai jogállásával összefüggő alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályok a kormányrendeletben is megállapíthatóak, valamint, hogy a hivatásos állomány jogállásával összefüggésben szakszervezet nem alakulhat, nem tevékenykedhet. Az alaptörvényi rendelkezés mentén megalkotott kormányrendeletet, amely szerint a honvéd és az állam között létrejövő jogviszony különleges közszolgálati jogviszonynak minősül, több miniszteri rendelet követte. Az új - a közszolgálati kategóriák körében egyedülállóan, és a nemzetközi gyakorlatban szintén nem megszokottan - a jogszabályi hierarchiában lejjebb süllyesztett kormány- és miniszteri rendeleti szabályozás, amely alapjogkorlátozásról is dönthet, számos változást hozott a honvédség személyi állományának életében. Néhány jellemzőt kiemelve; az új helyzetben egyre csökken a különbség a hivatásos (életpályára) és a szerződéses (határozott időre) alkalmazott állomány között. Olyan értelemben mindenképp, hogy a hivatásos állomány valójában elvesztette többletjogosultságait. A haza védelmének hivatását választók körében a kiválasztást illetően az utóbbi mintegy másfél évtizedben már egyébként is jelentős mértékben lazultak a jogszabályi elvárások, de mindez a rendeleti szabályozás szintjén csúcsosodik ki. Hiszen a kormányrendelet értelmében ma már nem feltétel sem a magyar állampolgárság, sőt, a legénység vonatkozásában (kevés kivételtől eltekintve) még a büntetlen előélet sem. E szabályozás számos tekintetben ellentmond olyan elveknek, amelyek a 2010 óta megszülető honvédségi humánstratégiákban, fejlesztési programokban szerepeltek. Ilyen elv volt a

honvédek számára is az életpálya program, vagy az életpályák átjárhatósága⁴. Mindkét elvnek ellentmondott, hogy 2023 januárjától mintegy másfél évig volt hatályban az a veszélyhelyzeti kormányrendelet, amely a korábbiakhoz képest további felmentési lehetőséget biztosított az állomány azon tagja tekintetében, aki a 45. életévét betöltötte és legalább 25 év tényleges szolgálati viszonyal rendelkezett. Ez a veszélyhelyzeti jogszabály egyben lecsökkentette a felmentési idő (akkor még hatályos) jogállási törvényben meghatározott idejét is, és a felmentésről történő döntést a honvédelmi miniszter hatáskörébe utalta. Ugyanakkor, az ily módon leszerelt katonák hadseregbe történő visszavételét a rendelet tiltotta. Csakúgy, mint bármely közszolgálati szervnél történő elhelyezkedésüket; amely tiltás a kormányrendelet rendelkezése nyomán kiadott nem nyilvános, négyezres kormányhatározatban jelent meg.⁵ Az ellenkező oldalon, ezzel párhuzamosan a Honvédség toborzó tevékenységet folytat(ott). Még hozzá úgy, hogy a bevonzás érdekében a már pályán lévők illetményénél jóval magasabb ígéretekkel csábítja az újoncokat a hadseregbe.

2.2. Rendőrök, tűzoltók, BV-sek

A fokozott toborzás jelensége azonban nem csupán a katonák kapcsán érzékelhető, mivel a belső rend fenntartásáért felelős rendvédelmi szervek hirdetéseivel is lépten nyomon találkozhatunk. Hiszen a többletjogosultságok elvesztése, a kötelezettségek növekvő mértéke, a továbbra is hihetetlenül alacsony illetmények nagymértékű fluktuációt idéznek elő a katasztrófavédelem, a büntetvégrehajtás szerveinél, csakúgy, mint a rendőrségnél. 2015 közepétől e szervek személyi állományának jogállását is új törvény szabályozza⁶. Rendelkezései értelmében a korábbi szerzett jogok, mint a kedvezményes nyugdíj elvesztése, szintén átmenet nélkül vonatkoznak a hivatásos állományúakra. Szakmai körökben nyílt titok, hogy például a rendkívüli lelki, pszichikai, fizikai teherrel járó nyomozói pályán, ahol a tapasztalat valójában megfizethetetlen tudás, az utcán járőrszolgálatot ellátók körében, a nap mint nap életüket kockáztató vonuló tűzoltók közösségeiben egyre kevesebben maradnak a pályán, egyre nagyobb mértékű a fluktuáció. Másodállás nélkül a nem vezetői illetményekkel rendelkezők képtelenek megélni és boldogulni az állam által biztosított illetményekből. Még rosszabb a helyzete az úgynevezett "riaszos" állománynak (az új rendvédelmi igazgatási jogviszonyban álló volt közalkalmazottak, kormánytisztviselők), akik e

⁴ A 2011-es Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban deklarált elképzelés szerint a kormánytisztviselői, egyes rendészeti és a katonai életpályák között átjárást kellett biztosítani.

⁵ A jogalkotó az érintett honvédek számára honvédelmi szolgálati juttatást állapított meg.

⁶ Még frissebb jogszabályváltozás következtében a nemzetbiztonsági szolgálatok már nem tartoznak a rendvédelmi szervek körébe; személyi állományuk jogállását is új törvény rendezi.

szerveknél látnak el szolgálatot; kötelezettségeik közelítenek a hivatásos állományéhoz, amelyekkel szemben jogosultságaik azonban csekélyek.

2.3. A humán közszolgáltatásokban dolgozók

E terület alkalmazottai körében a bevezetőben felvázolt mindhárom változtatási megoldással találkozhatunk.

A közjogi - magánjogi szabályozás kérdése a humán közszolgáltatásokban dolgozó alkalmazottakat érintően jelent meg a legmarkánsabban az elmúlt másfél évtized hazai változásai során, amint jónéhány terület foglalkoztatottjai kerültek át munka törvénykönyve hatálya alá. Ez a tendencia szintén illeszkedhet a nemzetközi trendekbe; a módosulások indokolása szintén a nagyobb bér elérésére való lehetőség kecsegtetésével, a hatékonysági, ösztönzési képesség előtérbe helyezésével, a rugalmas munkaerőgazdálkodás reményével jelent meg Magyarországon.

Míg más humánterületek személyi állományának jogviszonyát új, speciális törvények szabályozzák. Korábban a humán közszolgáltatásokat ellátó paraadminisztratív szervek személyi állománya az 1992-es közalkalmazotti törvény hatálya alatt végezte mindennapi feladatait, szerteágazó területeken. Amely törvény talán utolsó fecskéként maradt fenn a korábbi közszolgálati szabályozások köréből. Bár tartalma már köszönő viszonyban sem áll az egykorival, a személyi hatálya alá tartozók pedig megfogyatkoztak; így például a mostoha körülmények közötti szociális szféra dolgozói, egyes egyetemek oktatói maradtak közalkalmazottak. A jogalkotó a közgyűjtemények, kulturális intézmények, kutatóintézetek, számos egyetem közalkalmazottainak jogviszonyát munkaviszonnyá alakította át. Új törvény született az egészségügyi szolgálati jogviszonyról, az új pedagóguséletpályáról, és még sorolhatnánk. Közös jellemzőket mégis találunk; az alkalmazó szervek, intézmények átalakítását, áthelyeztetését, a centralizációhoz köthető tendenciákat, akár a szervek/intézmények irányítását, felügyeletét, fenntartását, akár a vezetők kinevezésének gyakorlatát tekintve.

Ezek a jelenségek nem teszik kiszámíthatóvá az állami feladatok ellátási környezetét. Egyes kategóriák esetében a béreket rendezték vagy legalábbis átalakították az illetményrendszert (például orvosok, pedagógusok), míg mások tekintetében (például szociális munkások, nővérek, védőnők, dadusok, kutatók, egyetemi oktatók) nem, vagy kevésbé. A rendező elvet átlátni nehéz. A bizonytalan jogszabályi-, feladatellátási környezetnek betudhatóan a humán területeken igen jelentős az elvándorlás, a pályaelhagyás; akár a hazai magánszektor felé, akár külföldre. E folyamatok következménye például az orvos- és nővérhiány, a háziorvosok hiánya és rendkívül magas átlagéletkora, kórházi osztályok működésének leállítása, a szociális alkalmazottak külföldön történő munkavállalása vagy pályaelhagyása, védőnők eligazolása, stb.

3. A közigazgatási hivatalok dolgozói

3.1. Az államigazgatás tisztviselői

1992-től 2006-ig az állam a közigazgatásban dolgozókat a köztisztviselői törvény hatálya alatt, valójában karrier jellegűhöz közel álló rendszerben foglalkoztatta. E jelleg fokozatosan fellazult az évtizedek során, majd 2006-tól teljes fordulatot véve a nyitott, munkaerőpiaci alapú foglalkoztatáshoz közelítő közszolgálat irányába történő elmozdulás valósult meg. Ezt az időszakot egyben a zsákmányrendszer visszatérésének kezdeteként is érzékelhettük. 2010 után a hivatalba lépő kormány válaszképpen közszolgálati életpályák kialakítását, és egyben egyes közszolgálati életpályák átjárhatóságát ígérte és tűzte célul. Ezzel párhuzamosan hozzálátott az állam szolgálatában állókra vonatkozó közszolgálati jog turbulens változtatásához, megtörve a szabályozás korábbi, közel harminc éves egységességét. De mindenekelőtt tisztogatásba kezdett a közigazgatásban, az indokolás nélküli felmentések tömeges alkalmazásával.

A Magyar Program 2011-ben a közszolgálatot karrierrendszerűnek, de rugalmasnak hirdette meg. Azonban a következő évek újabb és újabb irányok - egyben törvények ⁷ - napvilágra hozatalával teltek, amelyek folyamán a zsákmányrendszer folyamatosan erősödött. Erre a jogszabályok rendelkezései teremtették meg a lehetőséget. A közigazgatás közszolgálatára vonatkozó törvényalkotási hullám 2020 előtt állt meg, azonban ez nem azt jelenti, hogy azóta nem születnek a közszolgálatban dolgozókra korántsem előnyös - gyakori - módosítások. ⁸ Ennek megfelelően napjainkban - 2025-öt írunk - az államigazgatás köztisztviselőinek zöme a különleges jogállású szerveknél, viszonylagosan nagyobb önállósággal és jelentősebb illetménnyel, a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló törvény hatálya alatt, míg a kormányzati igazgatás kormánytisztviselői (javarészt) a kormányzati igazgatásról szóló törvény hatálya alatt látják el feladataikat.

⁷ 15 éven belül 5 olyan, a közigazgatás személyi állományának jogviszonyát szabályozó törvény született - hogy csak a legátfogóbb szervei- és személyi hatállyal rendelkezőket említsük -, amelyek sok (tíz)ezer tisztviselő jogviszonyát szabályozzák.

⁸ Ilyenek rendelkezések például (az indokolás nélküli felmentés, majd annak az Alkotmánybíróság általi megsemmisítését követően) a bizalomvesztés intézménye, később a kinevezés egyoldalú módosításának lehetősége, vagy az úgynevezett "minőségi csere" intézménye, amely arra ad lehetőséget a munkáltatói jogkör gyakorlója számára, hogy felmentse a tisztviselőt, ha úgy ítéli meg, másvalaki hatékonyabban el tudja látni feladatát. Ezek mind olyan, a jogállamisággal nehezen összeférhető rendelkezések, amelyek a diszkrecionális jogkörgyakorlás lehetőségét rejtik magukban.

3.2. Az önkormányzatok tisztviselői

A helyi önkormányzatok köztisztviselőinek jogviszonyát 2012 óta a sokszor módosított közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény rendezi. Annak ellenére, hogy az Alaptörvény rendelkezése szerint a helyi önkormányzatok az egységes államszervezet részét képezik, az az érzésünk - nem alap nélkül -, hogy az önkormányzatok köztisztviselőiről megfedkezni látszik a jogalkotó. Az önkormányzati köztisztviselők helyzete az önkormányzati autonómia csökkenésével párhuzamosan rosszabbodni látszik az utóbbi másfél évtizedben. Ennek jelei folyamatosan, váltakozó formákban mutatkoznak meg. A központi hatalom időnként teljes egészében az önkormányzatokra hárítaná a köztisztviselőikről való gondoskodást (elsősorban is illetményük rendezését), máskor diszkriminatív módon különbséget tesz a kis- és a nagyobb települések önkormányzataiban dolgozók között. Így az önkormányzati személyi állomány egyre nagyobb mértékben hátrányba kerül a közigazgatás másik alrendszerében dolgozó tisztviselőkhez képest.⁹

Az írás csupán felvillanások visszatükrözésére vállalkozott a hazai közszolgálati létből a közelmúltbeli gyakori változások kapcsán. Az utóbbi kettő, de kiemelten másfél évtized civil közszolgálati a jogi szabályozás közjogi és magánjogi határán egyensúlyozva, vagy inkább billegve, a szabályozás jellegét tekintve egyre jobban a magánjogiasítás, a szabályozás egységét tekintve pedig az egyre fokozódó fragmentáció irányába mozdultak el. Ezek az elmozdulások gyakran kitérőket tettek, ellentétes irányokat vettek. Az utóbbi két évtizedben az állam civil és hivatásos szolgálatára vonatkozó jogi szabályozás változásait a kormányok eltérő ideológiák és modernizációs irányvonalak mentén, de minden esetben a hatékonyság növelése, a rugalmasság fokozása törekvéseinek jelszavaival indokolták. A jogállásra vonatkozó szabályozásmódosulások sok esetben a személyi állományt foglalkoztató szervezetrendszer gyakori átalakításával párosultak. De lehet-e egy, mind a jogi szabályozásban, mind a napi gyakorlatban egyre erősödő zsákmányrendszeri elemekkel terhelt közszolgálatban pozitív irányú fejlődést elérni olyan esetekben, amikor a modernizáció meghirdetése során fogant rugalmasságot biztosítani képes szabályozás egyben diszkrecionális jogkörgyakorlásra, a nepotizmus, a politikai befolyás fokozott előtérbe kerülésére nyithat tág teret? Lehetnek-e hatásosak a magánszférából és a fejlett közszolgálatokból másolt modern humán erőforrás

⁹ A kormánytisztviselők tekintetében történt illetményemelés, illetve át is alakult illetményrendszerük. Hatását azonban az inflációs folyamatok jelentősen mérsékeltek. A különleges jogállású szervek köztisztviselői illetményezésüket tekintve is különleges helyzetben vannak.

gazdálkodási megoldások a kiszámíthatatlan jogi környezetben? A szerző, konklúzió helyett a téma összegzése során csupán felmerülő első gondolatait fogalmazza meg; amelyek inkább megválaszolatlan kérdések. Ezek a kérdések pedig közszolgálataink erkölcsi és anyagi megbecsültségéhez, a hivatások stabilitásának kétségeihez, a szakmai szempontok gyakori háttérbe kerüléséhez, a közszolgálati mivoltok bizonytalanságához kapcsolódnak elsősorban.

GONDOLATOK A HELYI ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁGRENDEZÉSEK APROPÓJÁN*

Árva Zsuzsanna¹

A magyar helyi önkormányzati rendszerben 2011-2014 között lezajlott adósságkonszolidáció² után több szerző is úgy vélte, hogy hosszú ideig nem következhet be ismét adósságrendezésre okot adó helyzet. A tapasztalatok azonban ezt a sejtést nem igazolták, hiszen 2014-et követően ismét bekövetkezett több helyi önkormányzat esetén is fizetéseképtelenség, ami előbb csak szórványosan fordult elő, de több esetben is ismétlődően. Bár az adósságrendezési eljárás nem a törvényességi felügyelet jelzőszáma, mégis érdemes megvizsgálni az adósságrendezések apropóján a helyi önkormányzati törvényességi kontroll hiányait és egyes nemzetközi megoldásait.

1. Bevezetés

A 2011-ben elfogadott Alaptörvény és az ugyancsak 2011-ben elfogadott Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. (a továbbiakban: Mötv.) átalakította az államigazgatás és a helyi önkormányzatok viszonyrendszerét és a feladatellátást. A törvényességi ellenőrzést törvényességi felügyelet váltotta fel, ám a törvény a pénzügyi ellenőrzés korábbi³ hiányosságait valójában nem oldotta fel, hiszen a kincstári ellenőrzés eredményeként alkalmazható Állami Számvevőszéki (a továbbiakban: ÁSZ) vizsgálat⁴ a szűkös ellenőrzési kapacitások miatt nem alkalmas általános megelőzésre. Emiatt felvethető, hogy a preventív eszközök kiterjesztése legalább az adósságrendezések egy része megakadályozható lenne.

A 2015-ig bekövetkező magyar adósságrendezési eljárásokat Horváth M. Tamás Professzor témavezetésével Gyirán Zoltán dolgozta fel⁵, de érdemes megvizsgálni, hogy az ebben az időszakban lezajlott adósságkonszolidáció után

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.15.

¹ Árva Zsuzsanna, tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, arva.zsuzsanna@law.unideb.hu, ORCID ID 0000-0003-2966-3505.

² Lentner Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*. 59.évf., 3. sz., 330-344. és Kecő Gábor (2016): *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon*. Budapest, Eötvös Kiadó, 427-439.

³ Balázs István (2020): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. DE ÁJK, Debrecen, 52.

⁴ Erről részletesebben lásd: Csűrös Gabriella (2023): Az államháztartási ellenőrzés központi kormányzati szinten. In: Horváth M. Tamás – Bordás Péter – Vezendi-Varga Judit (szerk.): *Államháztartási jog és közpénzügyek*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 58–92.

⁵ Gyirán Zoltán (2016): *Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben*. Doktori értekezés. Debrecen.

milyen folyamatok indultak el, ugyanis a konszolidáció hatására az adósságállomány 86%-kal csökkent, így – egy speciális kivételtől eltekintve⁶ - 2017-ig nem kezdődött adósságrendezés, azonban Szakoly esetével fordulat következett be.⁷

1. táblázat

Hazai adósságrendezési eljárások 2014-et követően

Település neve	Az adósságrendezés elrendelés ⁸	Az adósságrendezés befejezése
Verseg	2015. február 25.	2019. március 12.
Szakoly	2017. február 14.	2018. február 1.
Litke	2018. január 8. ⁹	2019. szeptember 3
Csanádpalota	2018. január 25.	2018. május 25.
Szentegát	(2018. március 23.) 2018. június 7.	2019. május 28.
Olasz	(2018. június 19.) 2018. július 5.	2019. január 7.
Pilisjászfalu	(2019. május 6.) 2019. július 18	2021. július 21.
Hásságy	(2020. január 28.) 2020. február 17.	2020. június 11. (<i>nem volt nyilvántartásba vett hitelező</i>)
Tiszatenyő	(2020. március 6.) 2020. április 6	2022. április 12.
Olasz	(2020. december 28.) 2020. december 30.	2021. június 8.
Hugyag	(2022. május 2.) 2022. május 19.	2023. november 29.
Váckisújfalu	(2023. február 16.) 2023. március 22.	2023. december 4.

⁶ Időrendben Verseg Község került ismét adósságrendezés alá, azonban az ÁSZ jelentése is kiemelte, hogy Verseg esetében a korábbi adósságrendezési eljárás során a pénzügyi gondnok, továbbá a polgármester és a jegyző nem szabályszerű feladatellátása okozta, hogy valójában a fizetőképesség nem állt helyre. Így ez az eljárás gyakorlatilag a korábbi eljárás közvetlen folytatásaként kezelhető. Lásd Állami Számvevőszék (2016): Jelentés Önkormányzati adósságrendezés ellenőrzése Verseg Község Önkormányzata adósságrendezési eljárásának ellenőrzése. Elérhető: <https://www.asz.hu/dokumentumok/16205.pdf> (2025.06.26.) 5.

⁷ Állami Számvevőszék (2018): Eléri-e célját az önkormányzati adósságrendezés? Elérhető: https://www.asz.hu/dokumentumok/adossagrendezes_elemzes.pdf (2025.06.26.) 4.

⁸ A Har. tv. 4. § (1) bekezdése, illetve 2024. július 1-től hatályos (1a) bekezdése alapján az eljárás kezdő időpontja az a nap, amelyen a kérelem a bírósághoz érkezik, de a legtöbb esetben bíróságok a felszámolási eljárásokhoz hasonlóan a közzététel időpontját tüntetik fel.

⁹ Csak a befejező végzés szerepel a cegkozlony.gov.hu adatbázisban.

Település neve	Az adósságrendezés elrendelés	Az adósságrendezés befejezése
Mánd	(2023. szeptember 21.) 2023. november 22.	2024. július 25.
Hugyag	(2024. február 1.) 2024. február 19	2025. január 8.
Versend	(2024. július 24.) 2024. augusztus 2.	
Fulókércs	(2024. október 11.) 2024. november 19.	
Ambrózfalva	(2024. október 2.) 2024. december 2.	
Balmazújváros	(2024. augusztusban benyújtott kérelem, de a kézirat lezárásakor még nincs jogerős elrendelés)	

Forrás: a szerző saját szerkesztése¹⁰

Az adatokból az következtethető, hogy az adósságrendezési eljárások a 2017-es évtől lassan megindultak, majd a következő évtől szinte állandósult azok jelenléte. Két település – Olasz és Hugyag - ebben az időszakban kétszer is eljárás alá került és a köztes időtartam rövidségéből az következtethető, hogy inkább az eljárás hiányosságai vezethetett az új eljáráshoz. A balmazújvárosi példa pedig azért kiemelendő, mivel a folyamatos törvényességi felügyeleti eljárás mellett ¹¹ sem volt elkerülhető a fizetéseképtelenség, hiszen a törvényességi felügyelet jelenleg hatékony eszközökkel nem rendelkezik és az ÁSZ ellenőrzése sem preventív.

Az okokat vizsgálándó az ÁSZ által készített jelentések egy része a pénzügyi nehézségek mellett a feladatellátás szabálytalanságát tárta fel. Emellett többrétű szabályozási hiányosságok merültek fel mind a jogalkotó oldaláról, mind a helyi önkormányzat, mind a csődgondnokok oldaláról. Gyakori probléma volt a hitelezői igényeket ki nem elégítése, amely miatt maga az ÁSZ javasolta a törvényességi felügyelet célzottabbá tételét.¹²

Az ÁSZ emellett több szabályozási jellegű tökéletlenséget is megfogalmazott. Ilyen volt különösen a hitelezői igények bejelentésére vonatkozó szabályozás, amely nem szankcionálta a bejelentés elmulasztását még akkor sem, ha a hitelező kifejezetten értesült az eljárás megindításáról.

¹⁰ A táblázat adatai a cegkozlony.hu oldalról származnak (<https://cegkozlony.hu/kereses>).

¹¹ Állami Számvevőszék (2024): Jelentés. Az önkormányzatok működésének és gazdálkodásának ellenőrzése Balmazújváros Város Önkormányzata. Elérhető: <https://www.asz.hu/jelentesek>.

¹² Állami Számvevőszék (2018): i.m., 5.

Ennek folytán a felszámolási eljárással ellentétben¹³ a tartozások akár még az adósságrendezési eljárás lezárását követően további két évig is érvényesíthetők voltak. Így hiába zárult le az eljárás, az adósságállomány egy része fennmaradt az esetek jelentős részében.¹⁴ A hitelezők oldaláról valójában nem is érte meg mindig bejelentkezni az eljárásba, hiszen míg az egyezség természetéből adódóan jellemzően a hitelezők is engedtek a követelésekből (az eljárások 46%-ban nem történt meg az adósság maradéktalan kielégítése), a be nem jelentkezők akár teljes megtérülést is kaphattak később. Holott az adósságállomány pontos felmérése a sikeres reorganizáció előfeltételét is jelenti. Ugyancsak nem szolgálta a közpénzügyek védelmét az a szabály, amely szerint míg a hitelező az elutasított követelés érvényesítése érdekében peres eljárást kezdeményezhetett, az önkormányzat nem fordulhatott bírósághoz, ha a pénzügyi gondnok a hitelezői igényt visszaigazolta.

Az ÁSZ tanulmánya felhívta továbbá a figyelmet a pénzügyi gondnokok egyes mulasztásaira is.¹⁵ Ilyen volt a kötelezettségvállalások és kifizetések ellenjegyzésének elmulasztása, a költségvetési előterjesztések szabálytalanságaival kapcsolatos jelzések elmaradása, vagy a követelésbehajtások, továbbá az adósságrendezéshez vezető okok feltárásának a hiányosságai. Az általános pénzügyi helyzetelemzés¹⁶ mellett készített célvizsgálati jelentésekből az következtethető ugyanakkor, hogy az okok között sok esetben a nem a jogszabályoknak megfelelő vagy nem a valóságon alapuló könyvvizetés jelölhető meg, amely egyben a problémák elfedésével is járt. A konkrét okok azonban csak egyediesített célvizsgálati jelentésekkel lehetnének feltárhatók, amelyre azonban az ÁSZ esetében nem áll rendelkezésre kapacitás.

2. A 2023. évet követő jogszabályi változások

A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásával összefüggő törvények módosításáról szóló 2023. évi CXIV. törvény e téren jelentős előrelépést jelentett. Egyrészt az adósságrendezési eljárás szabályait reformálta meg, továbbá az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban:

¹³ „A pénzkövetelésre tekintettel korábban indított eljárások azonban nem mentesítik a hitelezőt az igényének felszámolásban való bejelentése alól, akkor sem, ha a felszámolónak az eljárásban való részvétel folytán tudomása van az adott igényről.” Csőke Andrea – Muzsalyi Rónbert: Nagykomentár a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvényhez. Wolters Kluwer online jogtár.

¹⁴ Állami Számvevőszék (2018): *i.m.*, 10.

¹⁵ Állami Számvevőszék (2018): *i.m.*, 5-12. De különösen érdekes a Verseg Községgel kapcsolatos jelentés, amelyhez hozzáfűzve megtalálható a pénzügyi gondnok válasza az ÁSZ észrevételeire. Lásd 1. sz. függelék <https://www.asz.hu/dokumentumok/16205.pdf> (2025.06.26.)

¹⁶ Állami Számvevőszék (2024): Elemzés a települési önkormányzatok 2024. III. negyedév végi pénzügyi helyzetét jellemző főbb adatok. Elérhető: https://www.asz.hu/dokumentumok/Elemzes_onk_2024_III_pu_helyzet.pdf (2025.06.26.)

Áht.) rendelkezési között lehetővé tette a költségvetési biztos kirendelését egy kötelező és egy mérlegelésen alapuló esetben.¹⁷ Ezek közül a kötelező esetkörök szükségszerűsége a 2014 -2024 közötti eljárásokkal közvetlenül is igazolhatók, hiszen a 17 eljárásból kettő (Olasz és Húgyag) olyan is volt, amely esetében két éven belül ismét sor került adósságrendezési eljárásra. Az ÁSZ által megfogalmazott korábbi javaslatoknak megfelelően szigorodtak továbbá a hitelezői bejelentkezések, átalakult a csődbiztosítási rendszer, amelyet a módosítás után már a kormányhivatalok jelölhettek ki.

A fentiekhez képest további irányokat fogalmazott meg 2025 márciusában társadalmi vitára bocsátott jogszabálytervezetcsomag,¹⁸ a költségvetési biztos kirendelésének kötelező és fakultatív esetköreinek tovább bővítésével. Utóbbira sor kerülhetne akkor is, ha a települési önkormányzat súlyos, romló pénzügyi, gazdasági helyzetben van. A szabályozási koncepció a mérlegelési szempontok további pontosítása nélkül meglehetősen tág kereteket biztosítana ezen meglehetősen erőteljes eszköz alkalmazására.

Figyelemmel arra, hogy a szabályozási terület lezáratlan, így érdemes megvizsgálni, hogy milyen megoldásokat alkalmaznak Európában a pénzügyi kontroll megvalósítására.

3. A pénzügyi kontroll európai megoldásai

Bár a pénzügyi terület a törvényességi kontrollon belül egy viszonylag kevésbé kutatott terület, 2019-ben kifejezetten ezen tématerület kapcsán készült egy 21 európai országot összehasonlító tanulmány¹⁹ részben empirikus kutatások adatai alapján²⁰.

A tanulmány a pénzügyi kontroll a jogszabályokban foglalt eszközöket hatásuk alapján kategorizálta, amely alapján kilenc, egyre erősödő hatású eszközt különböztetett meg felsorolva, hogy azokat mely országokban alkalmazzák. E körbe egyedül a svéd megoldás nem volt bevonható, ugyanis ott nem alkalmaznak formális eszközrendszert a költségvetési szabályok érvényesítésére, de minden helyi önkormányzat készít egy önértékelést, amelyet

¹⁷ Áht. 39/A. § (1) bekezdés.

¹⁸ A helyi önkormányzatok pénzügyi stabilitását szolgáló egyes törvények, valamint a számviteli törvény módosításáról szóló törvénytervezet. Elérhető: <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/4/47/47c/47c5898b8bbbd56e32c6b055bda214b46381fb53.pdf> (2025.06.26.)

¹⁹ Románia kapcsán lásd Iovănaș, Eugenia (2015): The Legality Control Made By The Prefect's Institution On The Acts Of The Local Public Administration. *Curentul juridic*. 18. évf., 1. sz., 60-65. vagy Iovănaș, Eugenia (2015): Termination of Mandate of the Mayor -vicemayor and Local Council. *Journal of Law and Administration Sciences*. specila issue, 694-703., Magyarországról lásd még Barta Attila (2022): Quo vadis, felügyeleti ellenőrzés? *KözigazgatásTudomány*, 2. évf., 1. sz. 28–41.

²⁰ René Geissler Gerhard Hammerschmid Christian Raffer (ed.) (2021): *Local Public Finance An International Comparative Regulatory Perspective*. Springer, Brüsszel.

a beszámoló mellett nyilvánosságra hoznak.²¹ Ugyancsak sajátos eszközrendszert alkalmaznak Angliában is, ahol a pénzügyi, költségvetési standardok segítségével az egyes önkormányzatok egyénileg állapíthatják meg a saját adósságkorlátjukat és a jelzett standardok betartását független, nem közigazgatási ellenőrök vizsgálják.

A kilences skála legenyhébb pontján a nyilvános figyelmeztetés áll, amellyel a politikai szereplőket a nyilvánosság és közmegítélés erejét kihasználva kísérik meg változásra rábírni. Ezt mindössze két ország alkalmazza. A következő lehetőség a jóváhagyási jog gyakorlása, amely korlátozódhat egyes hitelekre (ezt Magyarországgal együtt nyolc ország alkalmazza), de kiterjedhet akár a teljes költségvetésre is, amelyet viszont már csak három ország alkalmaz. A hitelek engedélyezésével kapcsolatban kiemelendő, hogy alapvetően kockázatalapú megközelítés alapján történhet a felügyelet, figyelemmel arra, hogy a hitelállomány egyben előre jelezheti az eladósodottság mellett a lehetséges jogsértéseket. A hitelállomány kontrolljának sajátos altípusa, ha azt valamely szabálytalanság következményeként alkalmazzák, amely Németországban és Ausztriában valósul meg.²² Ennél szigorúbb eszköz a helyi önkormányzat döntései elleni kifogás, amely azonban nemcsak szoros értelemben a költségvetést érintheti, hanem minden egyes pénzügyi kihatású más döntést is. Ezt az eszközt hét országban alkalmazzák. Ennél erősebb eszköz, ha a felügyeleti szerv döntése helyettesítheti az önkormányzat döntését, amelyet négy ország alkalmaz, míg öt országban kifejezetten pénzügyi szankció is alkalmazható. Ennél is erősebb eszközként említik a különféle konszolidációs intézkedéseket, amelyeket általában feltételek teljesítéséhez kötnek. Míg a leg súlyosabb eszközök közé tartozik az állami biztosok kinevezése, továbbá a választott tisztségviselők elmozdítása, amely Ausztriában és Németországban alkalmazható.²³

Általánosságban szervezeti oldalról öt különböző fő szempontot figyelembevételét javasolják a pénzügyi felügyelet kialakítása kapcsán. Az első annak eldöntése, hogy mely minisztérium irányítsa a pénzügyi felügyelet, illetve az több minisztérium között osztottan valósuljon-e meg vagy esetleg közigazgatáson kívüli szervhez telepítsék, mint a számvevőszékek. Fontos tényező a szervezet központosított jellege, mivel pénzügyi téren a decentralizált működés kifejezetten nem javasolt. A harmadik szempont a szervezetrendszer koncentrált vagy dekoncentrált jellege. Az előbbi mellett szól az erőforrások összpontosítása és a koordináció könnyebbisége, miközben a méretgazdaságosság szempontjai miatt a dekoncentrált kialakítása lehet

²¹ Geissler, René – Wegrich, Kai (2021): Fiscal Rules at the Local Level: The Challenge of Enforcement. In René Geissler Gerhard Hammerschmid Christian Raffer (ed.): *Local Public Finance An International Comparative Regulatory Perspective*. Springer, Brüsszel, 46.

²² Geissler, René – Wegrich, Kai (2021): *i.m.*, 49.

²³ Geissler, René – Wegrich, Kai (2021): *i.m.*, 50.

optimális. A negyedik a létrejövő szervezet mono- vagy multifunkcionális jellege, amelynek kapcsán kiemelendő, hogy a vizsgált országok egyikében sem hoztak létre monofunkcionális hatóságot, míg az utolsó szempontot az adott ország helyi önkormányzati jellege jelenti.²⁴

Az empirikus elemzések a fenti elméleti rangsort kissé cizellálják, ugyanis egyrészt az egyes eszközök nem feltétlenül hordozzák ténylegesen is azt a jelentéstartalmat, mint első olvasatra, másrészt látható, hogy egyes eszközök hatása jelentős részben múlik a joggyakorlaton és a konkrét társadalmi, gazdasági és jogi környezeten és esetenként az informális szabályokon.²⁵ Mindezt az Észak-Rajna Vesztfália szabályozását és gyakorlatát feldolgozó tanulmány is bemutatta, amely egyben azt is kimutatta, hogy a gyakran változó szabályozás jelentős mértékben rontja a kontrolleszközök hatékonyságát. A tanulmány a 1991 és 2020 közötti időszakot vizsgálta az adott tartományban. Az első időszakban alapvetően gyenge eszközök álltak rendelkezésre, így a fő eszköz a meggyőzés maradt, majd 1994-től jelentősen szigorodtak a szabályok és erősödtek az eszközök. 2006-ban azonban ismét visszatértek az enyhe eszközökhöz. A szigorú kontroll ugyanis a valóságban gyenge felügyeletet hozott, mivel a helyi önkormányzatok "ellenállási stratégiákat"²⁶ dolgoztak ki, miközben a felügyelő szervek irányelveket alkottak és nem szívesen alkalmazták a súlyos szankciókat. A 2006-ban bevezetett költségvetési biztos (Sparkommissar) végül mindösszesen három esetben neveztek ki, és akkor sem járt a várt hatással az akkor kialakuló globális válság miatt. 2011-ben egy más irányvonalat kezdtek követni. A minisztérium kidolgozott egy programot az önkormányzati pénzügyek megerősítése érdekében, amelynek keretében állami mentőcsomagokat biztosíthattak, miközben a felügyelet ismét szigorodott a szankcióalkalmazás mérlegelési lehetőségének csökkentésével. Ez utóbbi ugyan javulást hozott, de a COVID következtében ismét recesszió következett. Ezen szabályozási és empirikus elemek mellett a tanulmány arra is rámutat, hogy a felügyelő hatóságok kapacitása jelentős szerepet játszik a hatékonyságában, ugyanis a túlterhelésre következtében általában következtelen intézkedéseket hoznak a hatóságok, ami a fegyelem lazulását hozza és ugyancsak ilyen hatással bír a gyorsan változó joganyag, valamint furcsa módon az ultima ratio jellegű eszközök túlsúlya, hiszen azokat ténylegesen nem szívesen alkalmazzák.²⁷

²⁴ Ebinger, Falk – Geissler, René (2021): Financial Supervision of Local Governments: An Organisational Hurdle. In: René Geissler Gerhard Hammerschmid Christian Raffer (ed.): *Local Public Finance An International Comparative Regulatory Perspective*. Springer, Brüsszel, 60-62.

²⁵ Geissler, René – Wegrich, Kai (2021): *i.m.*, 47-48.

²⁶ Geissler, René – Wegrich, Kai (2021): *i.m.*, 52.

²⁷ Geissler, René – Wegrich, Kai (2021): *i.m.*, 51-52.

Bár az adósságrendezés konkrét okai egyedileg különböznek, az adósságkonszolidáció utáni, de a COVID előtti időszak kapcsán ez nem minden esetben a gazdasági működés nehézségeire vezethető vissza, hanem egyes esetekben a gazdálkodás szabálytalanságára vagy a korábbi szabályozás hiányosságaira. Különösen ilyen volt a hitelezők be nem jelentkezésének lehetősége vagy a pénzügyi gondnok feladatellátási problémái, illetve a reorganizációs program elnagyolt jellege. A 2024-ben elfogadott jogszabályi változások jelentős módosulást hoztak, de azok empirikus hatása még kérdéses. Ahogyan az általános törvényességi felügyelet esetében is látható, a segítő eszközök, mint a szakmai segítségnyújtás sokszor nagyobb hatással bír, mint az ultima ratio jellegű eszközök tényleges alkalmazása, mint a rendeletpótlás, amelyet ugyancsak néhány esetben²⁸ alkalmaztak az eltelt több mint tíz év alatt. A pénzügyi téren bemutatott folyamatok alapján Észak-Rajna Vesztfáliában hasonló tapasztalatokat hoztak. A pénzügyi fegyelem javítása érdekében azonban egy átgondoltabb szabályanyag kialakítása javasolható lehet, amelynek során akár a meglévő eszközöket finomítják, mint a költségvetési biztos esetköreinek módosítása azzal, hogy az önkormányzati autonómia korlátozása elleni garanciákat szükséges kidolgozni.

Források jegyzéke:

- Balázs István (2020): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. DE ÁJK, Debrecen.
- Barta Attila (2022): Quo vadis, felügyeleti ellenőrzés? *Közigazgatás Tudomány*, 2. évf. 1. sz., 28–41.
- Csőke Andrea – Muzsalyi Róbert (2024): Nagykommentár a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvényhez. Wolters Kluwer online jogtár.
- Csűrös Gabriella (2023): Az államháztartási ellenőrzés központi kormányzati szinten. In: Horváth M. Tamás–Bordás Péter–Vezendi-Varga Judit (szerk.): *Államháztartási jog és közpénzügyek*. Debrecen, Debreceni

²⁸ Foktő Község Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2013. (VI. 19.) önkormányzati rendelete, Csömör Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 3/2014. (I. 31.) önkormányzati rendelete, Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testületének 7/2018. (V. 9.) önkormányzati rendelete, Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2018. (V. 9.) önkormányzati rendelete, Terem Község Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2019. (V. 23.) önkormányzati rendelete, Balmazújváros Város Önkormányzata Képviselő-testületének 10/2023. (XII. 7.) önkormányzati rendelete és Balmazújváros Város Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2023. (XII. 7.) önkormányzati rendelete.

Egyetemi Kiadó, 58–92. Elérhető:
<https://dupress.unideb.hu/hu/termek/allamhaztartasi-jog-e-konyv/>
(2025.06.26.)

- Ebinger, Falk – Geissler, René (2021): Financial Supervision of Local Governments: An Organisational Hurdle. In: René Geissler Gerhard Hammerschmid Christian Raffer (ed.): *Local Public Finance - An International Comparative Regulatory Perspective*, Springer, Brüsszel.
- Geissler, R., Wegrich, K. (2021). Fiscal Rules at the Local Level: The Challenge of Enforcement. In: Geissler, R., Hammerschmid, G., Raffer, C. (eds) *Local Public Finance - An International Comparative Regulatory Perspective*. Springer, Brüsszel.
- Geissler, René – Wegrich, Kai (2021): Fiscal Rules at the Local Level: The Challenge of Enforcement. In René Geissler Gerhard Hammerschmid Christian Raffer (ed.): *Local Public Finance - An International Comparative Regulatory Perspective*. Springer, Brüsszel.
- Gyirán Zoltán (2016): Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben. Doktori értekezés. Debrecen.
- Iovănaş, Eugenia (2015): The Legality Control Made By The Prefect's Institution On The Acts Of The Local Public Administration. *Curentul juridic*. 18. évf., 3. sz., 60-65.
- Iovănaş, Eugenia (2015): Termination of mandate of the mayor - vicemayor and local council. *Journal of Law and Administration Sciences*. Specila issue, 694-703.
- Kecő Gábor (2016): *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon*. Budapest, Eötvös Kiadó.
- Lentner Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*. 59. évf., 3. sz., 330-344.
- A helyi önkormányzatok pénzügyi stabilitását szolgáló egyes törvények, valamint a számviteli törvény módosításáról szóló törvénytervezet. Elérhető: <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/4/47/47c/47c5898b8bbbd56e32c6b055bda214b46381fb53.pdf> (2025.06.26.)
- Állami Számvevőszék (2024): *Jelentés. Az önkormányzatok működésének és gazdálkodásának ellenőrzése Balmazújváros Város Önkormányzata*. Elérhető: <https://www.asz.hu/jelentesek> (2025.06.26.)
- Állami Számvevőszék (2024): *Az Állami Számvevőszék ellenőrzési alapelvei és módszertana*. Elérhető: https://www.asz.hu/files/Ellenorzesi-alapelvek_modszertan.pdf (2025.06.26.)

- Állami Számvevőszék (2024): *Elemzés. A települési önkormányzatok 2024. III. negyedév végi pénzügyi helyzetét jellemző főbb adatok.* Elérhető: https://www.asz.hu/dokumentumok/Elemzes_onk_2024_III_pu_helyzet.pdf (2025.06.26.)
- Állami Számvevőszék (2018): *Eléri-e célját az önkormányzati adósságrendezés?* Elérhető: https://www.asz.hu/dokumentumok/adossagrendezes_elemzes.pdf (2025.06.26.)
- Állami Számvevőszék (2016): *Jelentés. Önkormányzati adósságrendezés ellenőrzése Verseg Község Önkormányzata adósságrendezési eljárásának ellenőrzése.* Elérhető: <https://www.asz.hu/dokumentumok/16205.pdf> (2025.06.26.)

ÁLLAMI ÉS EGYHÁZI EGYENSÚLYKERESÉS A KÖZFELADAT-ELLÁTÁSBAN: A KÖZNEVELÉS INTÉZMÉNYI ÚJRARENDEZŐDÉSE*

Valentényi-Szilágyi Bernadett¹

A köznevelési rendszer fenntartói struktúrájának átalakulása Magyarországon az elmúlt évtizedben új szakaszába lépett. Különösen 2010 után figyelhető meg az egyházi fenntartók számának jelentős növekedése, amely a köznevelési intézmények tulajdonosi és működtetési viszonyainak mélyreható átrendeződését eredményezte. Mindez nem elszigetelt, organikus fejlődés eredménye, hanem jól körülhatárolható közpolitikai döntések, jogszabályi módosítások és költségvetési ösztönzők következménye, amely új egyensúlyi helyzetet teremtett a közfeladat-ellátás szereplői között.

A közszolgáltatások rendszerében a köznevelés nemcsak alapvető állami feladatként jelenik meg, hanem a társadalmi esélykiegyenlítés és a közösségi kohézió egyik legfontosabb eszköze is. A köznevelési ellátórendszer működését meghatározó jogszabályi környezet az elmúlt évtizedben jelentős átalakuláson ment keresztül, amely különösen a fenntartói struktúrában hozott markáns változásokat. Az állami és önkormányzati szerepvállalás mellett fokozatosan megerősödtek az egyházi jogi személyek, akik napjainkra a köznevelési feladatellátás stabil és meghatározó szereplőivé váltak. Az átalakulás mögött nem pusztán szociális vagy helyi igények állnak, hanem jól körvonalazható közpolitikai és költségvetési ösztönzők is, amelyek új finanszírozási, szervezeti és szabályozási logikát hoztak a köznevelés rendszerébe. A közjogi keretek ugyan továbbra is egységes alapot biztosítanak a köznevelési szolgáltatások működtetéséhez, de a fenntartói sokszínűség a gyakorlatban eltérő intézményi kultúrák és finanszírozási megoldások megjelenését eredményezte. Külön figyelmet érdemel az egyházi intézményrendszer térnyerése, amely nemcsak mennyiségi, hanem minőségi és jogpolitikai szempontból is átalakította a közfeladat-ellátás szerkezetét. Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa ezt az átalakulást, különös tekintettel az egyházi fenntartók expanziójára, a kapcsolódó jogalkotási folyamatokra, valamint a közpénzügyi következményekre. A hipotézis szerint az egyházi fenntartás megerősödése nem egy spontán folyamat eredménye, hanem célzott szabályozási és finanszírozási döntések következménye. Az elemzés fókuszában az állami és egyházi szektor közötti új egyensúlyi helyzet, valamint a köznevelési rendszer fenntarthatóságának és átláthatóságának kérdésköre áll.

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.16.

¹ Valentényi-Szilágyi Bernadett, egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék

1. Szabályozási keretek és intézményi változások

A rendszerváltást követően az egyházak számára fokozatosan megnyílt a lehetőség, hogy szerepet vállaljanak a köznevelésben. A 2010-es években azonban e szerepvállalás mértéke kvalitatív ugrást tett: míg korábban az egyházi fenntartású intézmények elsősorban szimbolikus és lokálisan jelentős szereplők voltak, a 2010 utáni időszakban az oktatási kínálat strukturális és mennyiségi súlypontját is képesek voltak elmozdítani.

A jelenség mögött meghúzódó folyamatok többdimenziósak. Egyrészt politikai-stratégiai döntések eredményeként az önkormányzati iskolák jelentős része állami fenntartásba került, ami felgyorsította a fenntartóváltásokat. Az önkormányzatok egy részének választása ugyanakkor nem az állami, hanem az egyházi fenntartók irányába történt. Ez részben azzal magyarázható, hogy az önkormányzatok így bizonyos szintű helyi kontrollt tudtak megőrizni, mivel az egyházi fenntartók – a helyi közösség részeként – rugalmasabb és személyesebb együttműködést kínáltak, mint az állami központi rendszer. Másrészt a folyamatot erőteljesen támogatták a 2010 után megalkotott jogszabályok és finanszírozási normák is, amelyek szektorsemleges elven – de célzottan – egyenlő vagy adott esetben kedvezőbb feltételeket biztosítottak az egyházi fenntartóknak, mint a korábbi állami vagy önkormányzati struktúrák.

A 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről és a kapcsolódó végrehajtási rendeletek új, egységes keretet teremtettek a fenntartói rendszer átszervezéséhez. A jogalkotó szándéka egyértelműen a köznevelési feladatok hatékonyabb, átláthatóbb, és szakmailag egységesebb ellátása volt, ám az új szabályozás a fenntartók közötti mozgást is lehetővé tette. Ennek eredményeképp több száz önkormányzati intézmény került átadásra egyházi fenntartóknak, különösen a kisebb településeken. A fenntartóváltás jogi feltételeit – beleértve az ingyenes használati jogot, a normatív finanszírozás automatikus átvitelét, valamint az egyházi pótlék formájában megjelenő kiegészítő támogatásokat – a jogalkotás célzottan és kifejezetten ösztönző jelleggel alakította ki.

A 2010 utáni időszakban újraértelmeződött a közfeladat-ellátás és a közpénzek elköltésének viszonya is. Az egyházi intézményrendszer – szemben a korábbi gyakorlattal – nemcsak résztvevője, hanem szervezője és fenntartója lett a köznevelési szolgáltatásoknak. A költségvetési jog perspektívájából nézve ez azt jelenti, hogy az állam a közneveléshez kapcsolódó kiadásai egy jelentős részét immár nem saját intézményhálózatán keresztül, hanem egyházakon keresztül juttatja el a végfelhasználókhoz. Ez új finanszírozási modelleket, transzparencia-igényt és kontrollmechanizmusokat igényel, ugyanakkor lehetőséget is teremt az alternatív, versengő intézményrendszerek megerősödésére.

Jelen tanulmány célja, hogy a köznevelésben bekövetkezett fenntartói struktúraváltás egyik legmarkánsabb és egyben legvitatottabb aspektusát, az egyházi fenntartók térnyerését vizsgálja, különös figyelmet fordítva az intézményhálózat bővülésére, a költségvetési forráselosztás változásaira, az ingatlanvisszaadási folyamatokra, valamint a fenntartható működtetés pénzügyi és jogi feltételrendszerére.

2. Az egyházi fenntartók intézményi expanziója

A 2010-es évtized a magyar közszolgáltatások történetében új fenntartói korszakot nyitott a köznevelésben: az egyházi szerepvállalás rendszerszintűvé vált. Ez a korábban marginális, szimbolikusan tűnő közreműködés hirtelen átalakult strukturális és pénzügyi súlyú mozgalommá, amely mára az oktatási portfólió nélkülözhetetlen részévé nőtte ki magát. A jelen fejezet célja, hogy mélyrehatóan feltárja ennek az átalakulásnak a hajtóerejét, mechanizmusait és hatásait. A 2010-től megkezdődött állami iskolaátvételek és az azt követő önkormányzati átadások az egyházi fenntartók számára lehetőséget teremtettek arra, hogy széles körben megjelenjenek az intézményfenntartás terén. A folyamat diszkrét állami támogatással és élénk politikai kommunikációval párosult, különösen abban az értelemben, hogy kormányzati szinten az egyházi szereplők pozitív példaként, polgári értékközösségként voltak kommunikálva.²

Számos önkormányzat számára stratégiai döntésnek bizonyult a helyi iskolák egyházi fenntartó kezébe adása: ezáltal fenntarthatták intézményeik helyi beágyazottságát, megőrizték az értékalapú kontrollt, és közben megszabadultak bizonyos működési terhektől. Ez különösen igaz volt kisebb településeken, ahol az egyházi fenntartók jelenléte társadalmi stabilitást is biztosított.

A 2011. évi CXCV. törvény és kapcsolódó végrehajtási rendeletek semleges fenntartói elvet deklaráltak, miközben finanszírozási kondícióikat az állami szektorhoz egyenlővé, sőt helyenként kedvezményessé tették. A normatív támogatás, a bérkompenzáció és az ingatlanhasználati költségek átvállalása együtt biztosítottak előnyt az egyházi fenntartóknak biztosítva a „puha privatizáció” mechanizmusát.³ 2017–2020 között az állam közel 100 milliárd forintot juttatott éves szinten az egyházi köznevelési intézmények fenntartására, amely tartalmazta a működési költségek, bérkiegészítések és fejlesztési források egészét (Péteri–Szilágyi, 2022). Ezzel párhuzamosan az iskolakultúra folyóiratban Ercse–Radó (2019) rámutatnak arra, hogy a köznevelésben végbemenő „puha privatizáció” egyik elsődleges formája az egyházi fenntartásba adás, amely – noha közpénzből működik – a hozzáférés és az

² <https://www.semjenzsolt.hu/2024/11/kozel-negyedmillioan-tanulnak-egyhazi-intezmenyekben/>

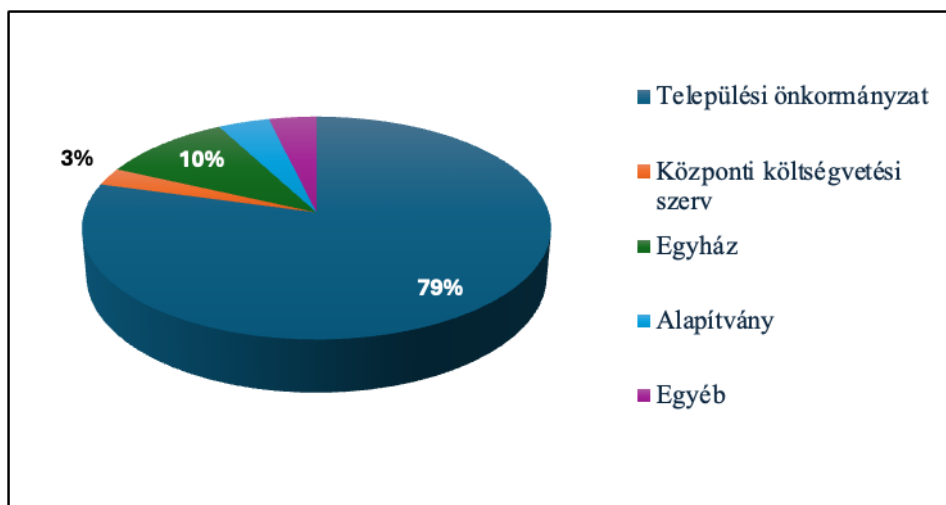
³ <https://www.mdpi.com/2076-0760/11/3/95?utm>

elszámoltathatóság szempontjából más elveket követ, mint az állami intézményrendszer.

Az expanzió nem pusztán területi növekedés, hanem minőségi és társadalmi vetülettel bíró átalakulás is volt. Ercse és Radó (2019) rámutattak, hogy 30 minta település körében, ahol elmúlt évtizedben egyházi iskolák jelentek meg, nőtt a szociális szelekció és nemzetiségi aránykülönbségek is, különösen roma tanulók esetében.⁴ Kutatók arra is felhívják a figyelmet, hogy az egyházi intézmények pedagógiai offerje gyakran összemérhető a szocio-kulturális háttérrel, és ez közvetlenül befolyásolja a hozzáférési lehetőségeket és továbbtanulási kilátásokat.⁵

1. ábra

Óvodák fenntartók szerinti megoszlása (2023)



Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az expanzió mértékének érzékeltetésére néhány kulcsadat emelendő ki: míg 2010-ben az egyházi fenntartású iskolák az intézményi struktúra 5–7 %-át tették ki, addig 2014-re ez az arány meghaladta a 15–16 %-ot, az általános iskolákban pedig 13,8 %-ra emelkedett ez a szám.⁶ Napjainkra elmondható, hogy az egyházi fenntartású óvodák, általános iskolák és gimnáziumok intézményi

⁴ https://nesetweb.eu/wp-content/uploads/2019/07/NESET_AHQ2_2019_Market-reforms-in-the-Hungarian-school-system_Impact-of-changes-in-the-ownership-structure-2.pdf

⁵ <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/9535/4317>

⁶ Ercse, K. (2019). Az egyházi fenntartású iskolák és a szelekció, szegregáció kapcsolata. *Iskolakultúra*, 29. évf., 7. sz., 50–72. <https://doi.org/10.14232/ISKKULT.2019.7.50>

aránya rendre 9,7 %, 21,7 %, illetve 29,3 % körül mozog.⁷ Ez a dinamikai trend nem csupán „szektorváltás”, hanem átalakító hatású közoktatási fejleménynek tekinthető.

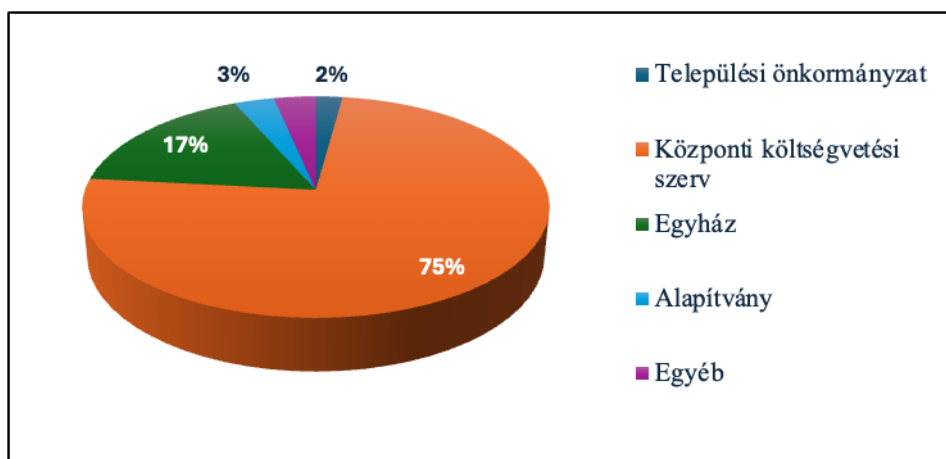
Vizsgáljuk meg a KSH adatai az óvodák, általános iskolák és gimnáziumok számának alakulását 2016-2023 között.

Érdekes képet mutatnak az óvodák fenntartói összetétele. 2016 és 2023 között a központi költségvetési szervek 22%-ot növekedtek, a települési önkormányzatok 5%-ot estek, az egyházi fenntartók 42%-ot növekedtek, az alapítványi fenntartók száma pedig teljes stagnálást mutat.

Az általános iskolai oktatásban ez idő alatt a központi költségvetési szervek száma mintegy 8%-os csökkenést mutatnak, addig az egyházi szereplők. Az egyházi fenntartók száma pedig több, mint 19%-ot növekedtek. A 2023-as év fenntartói összetételét az alábbi diagram mutatja.

2. ábra

Általános iskolák fenntartók szerinti megoszlása (2023)



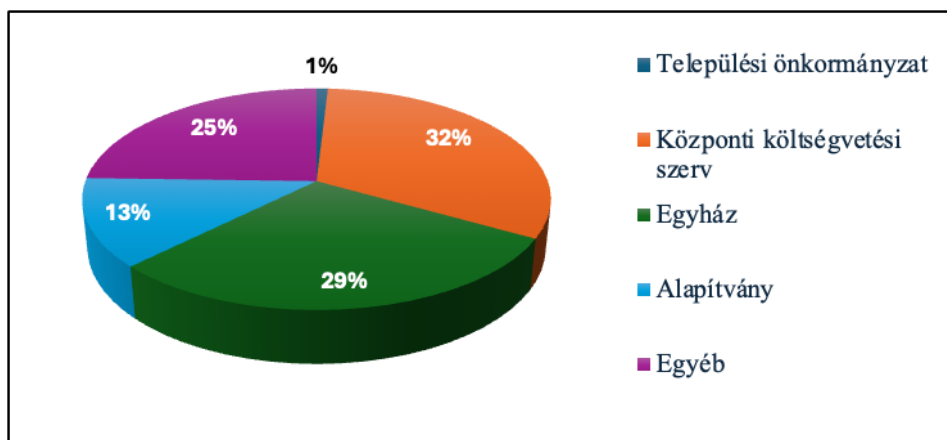
Forrás: a szerző saját szerkesztése

A gimnáziumok esetén az állami intézmények 15%-ot csökkentek, ezzel szemben az egyházak 33%-ot nőttek. A más nem állami szektor, mint az alapítványok is növekedést mutatnak (14%), de dinamikájában nem olyan intenzív az emelkedés. A gimnázium fenntartók 2023-as összetételét a következő diagram mutatja.

3. ábra

⁷ Péteri Gábor - Szilágyi Bernadett (2022): Egyházak a köznevelési költségvetésben. *Educatio*, 31. évf. 3. sz. 461–478. DOI: 10.1556/2063.31.2022.3.8

Gimnáziumok fenntartók szerinti megoszlása (2023)



Forrás: a szerző saját szerkesztése

Összegezve a különböző közoktatási intézményeket, látszik, hogy míg az óvodai és általános iskolai ellátásban továbbra is az állami szektor (ezalatt értem a központi költségvetési és önkormányzati fenntartókat) a domináns, addig a gimnáziumok esetén az egyházak teljesen hozzá nőttek nagyságrendileg az állami szektorhoz, amit a 2016-2023 közötti statisztikai adatok is bizonyítanak.

Na de nézzünk most egy mikrolátképet az egyházak szerepéről! A következő néhány gondolatban a római katolikus Debrecen-Nyíregyházi Egyházmegye beszámolóiból mutatok be adatokat a helyi egyházi részvételtől a köznevelésben 2020 és 2024 között.⁸

Az elmúlt öt évben a Debrecen-Nyíregyházi Egyházmegye köznevelésben játszott szerepe egyértelmű bővülést mutat. A bővülés a bölcsődei, óvodai és az általános iskolai feladatok területén. 2020-ban az egyházmegye összes alkalmazotti létszáma 917 volt, addig 2024-re 987-re nőtt. A pedagógusi létszám 2020-ban 628 volt, addig 2024-ben már 667 pedagógust foglalkoztatott az egyházmegye. Az intézményi létszám az alábbiak szerint alakult.

⁸ Az esettanulmány a Debrecen-Nyíregyházi Egyházmegye Egyházmegyei Katolikus Intézmények Főigazgatóságának tanévvégi beszámolója alapján készült. <https://dnyem.hu/egyhazmegyei-katolikus-iskolak-fohatosaga/>

1. táblázat

Intézmények száma a Debrecen-Nyíregyházi Egyházmegyében
(darab, 2020 és 2024 években)

Intézmény típusa	Év	
	2020	2024
bölcsőde	2	4
óvoda	7	8
általános iskola	10	11
gimnázium	4	4
szakképző	1	1
alapfokú művészeti iskola	2	3
kollégium	3	3
Összesen:	29	34

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A tanulói létszám szintén növekedést mutat, ami egyértelműen következik az intézményi létszám növekedésével, hiszen az elmúlt 5 évben 5 új intézménye lett az egyházmegyének. 2020-ban a tanulói létszám 6548 volt, addig 2024-re ez a létszám 6823-ra nőtt. A kép nem teljesen, mert van az egyházmegyében olyan intézmény, ami egy intézménynek számít, de valójában két tagintézménye van, azaz két feladatellátási hellyel működik.⁹

Az elmúlt években számos fejlesztés és beruházás valósult meg az oktatási intézményeknél. Költségvetési adatot egyedül 2022-ben találunk, ahol összesen az egyházmegye 609.744.682 Ft-ot költött intézményi fejlesztésekre az évvértékelés szerint.

A fejlesztések között találunk teljesen új építésű ingatlanok létrehozását pl. új óvoda létesítését, megvalósultak infrastrukturális fejlesztések pl. udvar, sportudvar létrehozása, tornaterem felújítása, játszótér kialakítása, tornacsarnok bővítés, eszközbeszerzések (pl. tantermekbe interaktív tábla beszerzése), vizesblokkok felújítása, tetőszigetelés, tanterekben padlózatcsere, új sportpálya létesítés, klímabeszerzés.

Az egyházi fenntartók köznevelési térszerésének növekedése nem kétséges Magyarországon. Megállapítható, hogy a köznevelési rendszer átalakulása nem csupán az intézményi fenntartás új arányait hozta magával, hanem az állami közfeladat-ellátás szervezeti, jogpolitikai és pénzügyi kereteit is újragondolásra kényszerítette. A vizsgálat középpontjában az állami és egyházi szektor közötti

⁹ Ilyen például Debrecenben a Szent József Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Kollégium, amelynek két tagóvodája van: a Megtestesülés Tagóvoda és a Szent György tagóvoda.

dinamikus egyensúlykeresés, valamint az ezzel járó szabályozási és költségvetési kihívások állnak.

A kutatás egyik legfőbb megállapítása, hogy az egyházi fenntartású intézmények számának növekedése mögött nem elszigetelt társadalmi igény, hanem jól meghatározható közpolitikai és jogalkotási szándék áll.

A legfőbb ellentmondás abban ragadható meg, hogy miközben az egyházi fenntartók köznevelési szerepe megerősödött, a közfeladat ellátásával kapcsolatos jogállami követelmények – mint a nyilvánosság, az elszámoltathatóság és a hatékonyság – nem követték le ezt a növekedést. Az egyházak számára biztosított költségvetési források nagyságrendje – a kiegészítő támogatásokkal, ingatlanátadásokkal és projektalapú finanszírozásokkal együtt – indokoltá tenné a transzparens és egységes nyilvántartási és monitoringrendszer kialakítását.

A köznevelési rendszer pluralizálódása önmagában nem tekinthető problémásnak – sőt, hozzájárulhat a szolgáltatási színvonal, a közösségi elköteleződés és az oktatási kínálat színesedéséhez. Ám ehhez szükséges a közpénzügyi felelősség garanciáinak megerősítése. A köznevelés társadalmi hasznosságának megőrzéséhez elengedhetetlen, hogy a közpénzből működtetett egyházi intézmények is ugyanazon szabályozási és kontrollszterdek alá tartozzanak, mint a többi fenntartó. Csak így biztosítható, hogy a közfeladat ellátása ne csak jogilag, hanem pénzügyileg is fenntartható és legitim módon történjen.

Források jegyzéke:

- Ercse Krisztina (2019): Az egyházi fenntartású iskolák és a szelekció, szegregáció kapcsolata. *Iskolakultúra*, 29. évf., 7. szám, 50–72. DOI: 10.14232/ISKKULT.2019.7.50
- Ercse Kriszta – Radó Péter (2019): A magyar közoktatásban zajló privatizáció és annak hatásai, *Iskolakultúra*, 29. évf., 7. szám, 8-49., DOI:10.14232/ISKKULT.2019.7.8
- Péteri Gábor - Szilágyi Bernadett (2022): Egyházak a köznevelési költségvetésben. *Educatio*, 31. évf., 3. sz. 461–478. DOI: 10.1556/2063.31.2022.3.8
- Velkey Gábor (2022): The Increasing Replication of Territorial and Social Inequalities in Public Education in Hungary—Causes, Components, Practices and Mechanisms *Soc. Sci. Vol. 11. Issue 3.*, p. 95; <https://doi.org/10.3390/socsci11030095>

- <https://www.semjenzsolt.hu/2024/11/kozel-negyedmillioan-tanulnak-egyhazi-intezmenyekben/> (2025. május 4.)
- https://nesetweb.eu/wp-content/uploads/2019/07/NESET_AHQ2_2019_Market-reforms-in-the-Hungarian-school-system_Impact-of-changes-in-the-ownership-structure-2.pdf (2025. május 4.)
- <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/9535/4317> (2025. május 4.)
- <https://dnyem.hu/egyhazmegyei-katolikus-iskolak-fohatosaga/> (2025. május 4.)
- <https://statinfo.ksh.hu/Statinfo/QueryServlet?ha=HB1021> (2025. május 4.)

A BÍRÓSÁGI VÉGREHAJTÓ ÉS A KÖZJEGYZŐ JOGÁLLÁSA, ELJÁRÁSA: PÁRHUZAMOK ÉS METSZÉSPONTOK*

*Csűrös Gabriella*¹

Az állami szerepvállalás határainak kijelölése minden közfeladat-ellátás kapcsán meghatározó, mégis komplex, soktényezős és nehezen megválaszolható kérdés. Az állam által felvállalt közfeladatok köre térben is időben is változó. Az állami szerepvállalás indokai pedig gyakran piaci elégtelenségek, amelyek kapcsán az állam különböző szabályozási, finanszírozási eszközökkel avatkozik be a piaci folyamatokba. Vannak olyan közjavak, amelyek fenntartása, működtetése az állam kizárólagos joga: az igazságszolgáltatás is ilyen. Jelen tanulmány keretében azt vizsgáljuk, hogy az állam milyen jogintézményeket szabályozott, finanszírozott, hogy elősegítse a bíróság által hozott ítéletek végrehajtását, hatékonyabbá téve azt, illetve tehermentesítse a bíróságokat olyan esetekben, amikor nem a jogvita eldöntéséről, az ítélezési monopólium gyakorlásáról van szó. A fentiekre tekintettel az önálló bírósági végrehajtó és a közjegyző jogállására vonatkozó magyar szabályozást alapul véve, jogtörténeti kitekintéssel kutatjuk a két jogintézmény sajátosságait és kapcsolatát (melyek sajátos párhuzamokat, metszéspontokat rajzolnak ki). A tanulmány közvetett célja a bírósági végrehajtásra vonatkozó szakirodalom, a jogtudományi alapok bővítése.

1. Alapvetések a bírósági végrehajtó és a közjegyző intézménye, eljárása kapcsán

Funkcióját tekintve mindkét hivatásrend az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódik, annak hatékony működését segíti elő.

A bírósági végrehajtás intézménye egyrészt köthető a magántulajdon védelméhez, másrészt az igazságszolgáltatás jogintézményéhez, hiszen általában a bíróság (és a közjegyző) által hozott jogerős döntések végrehajtására, kikényszerítésére kerül sor önkéntes teljesítés elmaradása esetén. A jog érvényesülését – önkéntes jogkövetés hiányában – végső eszközként a bírósági végrehajtás biztosítja. A végrehajtás alapvető módja a magánjog területén is a vagyoni végrehajtás, amelynek két alapvető típusát különböztetjük meg: az univerzális (egyetemesleges) és a szinguláris (egyedi) végrehajtást. Míg az egyetemes végrehajtás az adós teljes vagyonára irányul (pl.

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.17.

¹ Csűrös Gabriella, egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék

felszámolási eljárás), addig az egyedi végrehajtás (lásd bírósági végrehajtás) csak az adós egyes vagyontárgyait vonja végrehajtás alá.

A bírósági végrehajtás milyensége nagyban befolyásolja a jog érvényesülését, ezáltal a jogrend működését, amelynek jogelméleti és jogpolitikai, alkotmányos, gazdasági és társadalompolitikai aspektusai egyaránt meghatározóak.² Az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB határozatában is rámutatott, hogy „a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik.”

A bírósági végrehajtás szabályait az 1994. évi LIII. törvény (továbbiakban: Vht.) határozza meg. Bírósági végrehajtás útján, a Vht. szabályai szerint kell végrehajtani a bíróságok és a jogvitát eldöntő más szervek határozatait, továbbá egyes okiratokon alapuló követeléseket.³ A végrehajtási eljárás két szakaszból áll: a végrehajtás elrendeléséből és annak foganatosításából. A végrehajtás elrendelését és foganatosítását a bíróság, illetve a közjegyző, valamint az önálló bírósági végrehajtó (-helyettes és -jelölt) végzi az alábbi megosztásban. A végrehajtást elrendelő bíróságnak (illetve közjegyzőnek) azt a bíróságot (illetve közjegyzőt) kell tekinteni, amely a végrehajtható okirat kiállítására jogosult. Végrehajtást foganatosító bíróságnak pedig azt a (járás)bíróságot kell tekinteni, amely mellé az eljáró önálló bírósági végrehajtót kinevezték. Tehát amíg a közjegyző a végrehajtás elrendelésének szakaszában játszik szerepet, addig az önálló bírósági végrehajtó a végrehajtás foganatosításában működik közre. Mind a közjegyző, mind a végrehajtó eljárása – mint polgári nemperes eljárás – a bíróság eljárásával azonos.⁴ A bírósági végrehajtást végrehajtható okirat alapján jogosult elrendelni a közjegyző is, mely lehet a közjegyző által kiállított végrehajtási lap, olyan okirat, amelyet a közjegyző végrehajtási záradékkal látott el, valamint a közjegyzőnek az állam által törvényes öröklás útján megszerzett vagyontárgy értékesítését elrendelő végzése.⁵ A közjegyző végrehajtási eljárásban való részvételének gyakoriságára utal az a Magyar

² Gyekiczky Tamás (2009): A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény magyarázata: általános eljárási szabályok. In: Gyekiczky Tamás (szerk.): A bírósági végrehajtás magyarázata. Kommentár. Budapest, Complex Kiadó és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2009. <https://dea.lib.unideb.hu/items/f3db7025-41f3-41de-ade4-5a8a29b65fd3> (2025.06.23.)

³ Vht. 1. §.

⁴ Vht. 225. §.

⁵ Vht. 10. §. A közjegyző a végrehajtási lapot akkor állíthatja ki, ha a végrehajtandó határozat kötelezést (marasztalást) tartalmaz, jogerős, végleges vagy előzetesen végrehajtható, a teljesítési határidő pedig letelt. Közjegyző által jóváhagyott egyezség alapján akkor is végrehajtható okiratot lehet kiállítani, amennyiben a jóváhagyó végzést megfellebbezték. A közjegyző végrehajtási záradékkal pedig akkor láthatja el a közjegyzői okiratot, ha az tartalmazza a szolgáltatásra és ellenszolgáltatásra irányuló, vagy egyoldalú kötelezettségvállalást, a jogosult és a kötelezett nevét, a kötelezettség tárgyát, mennyiségét (összegét) és jogcímét, a teljesítés módját és határidejét, továbbá a közjegyzői okiratba foglalt követelés bírósági végrehajtási útra tartozik, és a követelés teljesítési határideje letelt. Forrás: <https://mokk.hu/vegrehajtas-elrendelese-kozjegyzoi-okirat-alapjan/> (2025.06.22.)

Országos Közjegyzői Kamara által közölt adat, miszerint a bírósági végrehajtások 70%-át a közjegyzők rendelik el hazánkban.⁶

A közjegyző a jogszabály által meghatározott hatáskörében az állam igazságszolgáltatató tevékenysége részeként jogszolgáltatató hatósági tevékenységet végez, melynek célja a jogviták megelőzése. Közhitelességgel rendelkezik, független és pártatlan hatóság (csak a törvénynek van alárendelve, nem utasítható). Feladat-, hatásköre széles, permegelőző, perelkerülő és perkönnyítő szerepet is betölt.⁷ Ennek keretében például (mint közhitelességgel felruházott személy) közokiratot állít ki, nyilvántartásokat vezet (pl. zálogjogi nyilvántartások, Hitelbiztosítéki Nyilvántartás, Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartása), őrzési, letétkezelési tevékenységeket végez, érdemi ítélkezést nem igénylő nemperes eljárásokat folytat le (például hagyatéki eljárás, fizetési meghagyásos eljárás, közjegyző előtti egyezségi eljárás, stb.).⁸

Miben sajátos a bírósági végrehajtói és a közjegyzői tevékenység piaca – és miben tér el például az ügyvédi tevékenységtől? A bírósági végrehajtó és a közjegyző eljárása a bíróság eljárásával azonos, olyan közhatalmi cselekmény, melynek végzésére az állam határozott vagy határozatlan időre kizárólagos jogot biztosít. Ennek ellentételezéseként viszont szigorú, szabályozási és kvázi engedélyezési jogkört gyakorol (ideértve többek között a bírósági végrehajtók és a közjegyzők kinevezésének, felelősségének szigorú feltételrendszerét), a bírósági végrehajtók esetében önálló szabályozó hatóságot⁹ is működtetve; tevékenységük kapcsán szigorú korlátokat állít fel (lásd pl. az összeférhetetlenségre, eljárási garanciákra, felügyeletükre vonatkozó rendelkezéseket), sajátos árszabályozással (jogszabályban meghatározott díjszabással)¹⁰ operál.

Noha az Európai Unió Bírósága C-392/15. sz. ügyben 2017. február 1-jén hozott ítélete értelmezése szerint a közjegyzők a magyar jogrendben hivatásukat szabadfoglalkozásuként gyakorolják,¹¹ tevékenységük piaci kockázatnak csak részben kitett, az önálló bírósági végrehajtók is a közjegyzőkhöz hasonlóan vállalkozási formában végzik tevékenységüket, azonban a jogállásukra és felelősségükre vonatkozó szigorú szabályok és a bíróság eljárásával azonos,

⁶ <https://mokk.hu/vegrehajtas-elrendelese-kozjegyzoi-okirat-alapjan/> (2025.06.20.)

⁷ <https://www.erdikozjegyzo.hu/index.php?mypage=tevekenyseg> (2025.06.25.)

⁸ A fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény 1. §-ának (1) bekezdése előírja, hogy a fizetési meghagyásos eljárás a közjegyzők hatáskörébe tartozó, a pénzkövetelések érvényesítésére szolgáló egyszerűsített polgári nemperes eljárás. A hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény értelmében pedig a közjegyző ezen eljárása polgári nemperes eljárás, az elsőfokú bíróság eljárásával azonos hatályú. <https://mokk.hu/kozjegyzoi-eljarasok/> (2025.06.12.)

⁹ 2021. évi XXXII. törvény a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról.

¹⁰ 8/2021. (X. 29.) SZTFH rendelet a bírósági végrehajtói díjszabásról, 22/2018. (VIII. 23.) IM rendelet a közjegyzői díjszabásról.

¹¹ Európai Unió Bírósága C-392/15. sz. ügyben 2017. február 1-jén hozott ítélete, 2. pont.

közhatalmi cselekményeik feletti szigorú állami felügyelet egyértelműen elhatárolja őket az ügyvédi hivatástól.

Az alábbiakban rövid jogtörténeti kitekintéssel vizsgálat tárgyát képezi ezért (kutatási kérdésünk), hogy a végrehajtó és a közjegyző jogállása kapcsán a közös és eltérő vonások hogyan rajzolódtak ki a történelem folyamán.

2. Az önálló bírósági végrehajtó és a közjegyző jogállása – sorsközösség?!

2.1. Jogelőd intézmények az Árpád-kortól a kiegyezésig

A végrehajtási jog, illetve annak fejlődése szorosan összefügg a polgári eljárásjog változásaival, a bírósági végrehajtó intézménye pedig az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódóan alakult. A magyar jogfejlődést tekintve megállapítható, hogy az ítélet végrehajtása évszázadokon át alapvetően a jogosult feladata volt, viszont az uralkodó, illetve jogalkotó aktusai, valamint a szokásjog kiépítette az ítélt dolog esetében az igényérvényesítés módjait és garanciáit. A rendiség koráig azonban hazánkban egységes peres eljárásról, így egységes végrehajtási jogról sem beszélhetünk. Amellett, hogy a jobbagyság fennállásáig a jogalanyok jogállása jelentősen eltért, a különböző típusú és fokozatú bírói fórumok egymástól sok esetben lényegesen eltérő eljárási szabályokat alkalmaztak, emellett a bírói gyakorlatban egyes megyei törvényhatóságok területén is más-más gyakorlat alakult ki.¹² Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás még nem vált szét, az ítélezés nem volt még állami monopólium, még ha ezirányú törekvései voltak is egyes uralkodóknak.

Kezdetben a végrehajtói és a közjegyzői funkciókat hazánkban egyaránt a poroszló látta el. A *poroszló* (pristaldus) az Árpád-korban (XI–XIII. században) az igazságszolgáltatás közreműködőjeként (bírósági, illetve törvényszolgaként is nevezték) a bírósági eljárás során felmerülő hatósági jellegű tevékenységeket (például vádlottak bíróság elé idézése, tanúkihallgatás) végezte, valamint az ítéletek végrehajtását, foganatosítását (pl. birtokba iktatás) is elősegítette, azt tanúsította (ezekről élőszóban tett jelentést a bíróságnak).¹³ Ilyenkor a bíró kiküldöttjeként járt el, emellett azonban „magánosok felkérésére, ezek ügyleteiben (pl. adásvétel, végrendelkezés) is szerepelt, mint hiteles tanúbizonyság.”¹⁴ A bíró már az eljárás kezdetén kinevezte a per egész

¹² Kovács Kálmán (1998a): Perjog. In: Csizmadia Andor (szerk.): Magyar állam- és jogtörténet, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 264–265.

¹³ Csizmadia Andor (1998): A magyar állam fejlődése a XIII. század derekáig. In: Csizmadia Andor (szerk.): Magyar állam- és jogtörténet, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 65.

¹⁴ Kovács Kálmán (1998b): A magyar állam a XIII. század derekától 1526-ig. In: Csizmadia Andor (szerk.): Magyar állam- és jogtörténet, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 127.

tartamára, nevét az ítéletlevél megjelölte.¹⁵ Munkájáért a felektől kapott meghatározott összegű díjazást.¹⁶

Az írásbeliség terjedésével tanúk helyett egyre inkább okleveleket alkalmaztak egyes cselekmények hitelesítésére. Az írásbeliség elterjedésével, a hiteleshelyek megalakításával a poroszlók tisztségének kizárólagossága (monopóliuma) megszűnt, jogkörük csökkent, amit II. András 1231. évi dekrétumának, a II. Aranybullának a 21. cikkelye is deklarál. Ez alapján a poroszló által végzett percselekményeket a káptalannak vagy a megyés püspöknek meg kell erősíteni.¹⁷

A poroszló tisztsége a XIII. században megszűnt, funkciója viszont tovább élt a *király embere*, valamint a *homo regius* intézményében. Az ún. királyi (nádori, országbírói, stb.) embereket az illetékes megyében lakó nemesek közül a király vagy valamelyik nagybíró parancslevéllel (mandatum) esetenként bízott meg hatósági cselekmények végzésére (a megbízást kötelesek voltak elfogadni). Különösen fontos vagy bonyolult ügyekben az uralkodó a királyi udvarból is kiküldhetett homo regiust (annak magas költsége miatt az érdekelt fél hozzájárulásával). A mandátumot a kijelölt hiteles helyhez elvive a hiteles hely köteles volt egyik tagját kirendelni a király embere vagy a homo regius mellé – az általa végzett cselekmény hiteles hely általi tanúsítására. A végrehajtásról készült jegyzőkönyv funkcióját betöltve a király embere (vagy a homo regius) és a hiteleshely képviselője eskü alatt tett, együttes beszámolóját latin nyelvű oklevélbe (jelentőlevél, relatio) foglalták, lepecsételték, majd ezt a bizonyító erejű okiratot a félnek átadták a végett, hogy a mandátumot kibocsátó nagybíróhoz kézbesítse.¹⁸

A rendiség megerősödésével csak a végrehajtó hatalom központi szervezete maradt az uralkodó kezében, a helyi végrehajtás alapvetően a rendek kezébe került a nemesi vármegye rendszer kiépítésével. A *szolgabíró* a XIII. században jelent meg a nemesi vármegyrendszer tisztségviselőjeként. A peres ügyekben közreműködtek (pl. idézés, kihallgatás), az ispán, illetve az alispán mellett részt vettek az ítélezésben, valamint az ítélet végrehajtásában is, továbbá közigazgatási, hatósági jellegű feladatokat is elláttak (pl. birtokbeiktatás, adókievetés, adóbeszedés,¹⁹ rendészeti feladatok).

II. Ulászló (1490–1516) I. dekrétumának 53. cikkelye *meghatározza, illetve elhatárolja a szolgabírók, valamint a királyi és a káptalani, konventi hiteles*

¹⁵ Magyar Katolikus Lexikon <https://lexikon.katolikus.hu/P/Poroszl%C3%B3.html> (2024.12.16.)

¹⁶ Kovács (1998b): i. m., 127.

¹⁷ A poroszlók idézései és bizonyosságai csak akkor érvényesek, ha hitelességüket a megyés püspök vagy a káptalan igazolja. Ezek bizonyosságával volt köteles a poroszló személyes jogosítványát nagyobb ügyekben igazolni, kisebb ügyekben pedig a szomszédos konventével vagy kolostorával. Juhász Kálmán: A Maros menti hiteleshelyek legrégebbi emlékei. 1930. <http://mek.niif.hu/04900/04920/html/mhodonerdely0012.html> (2023.12.16.)

¹⁸ Kovács Kálmán (1998b): i. m., 128.

¹⁹ Az adóbeszedésben, illetve a tizedbehajtásban az adórovókat (adószedőket) segítette.

emberek hatáskörét, amikor úgy rendelkezik, hogy a vármegyékben az ispánok, alispánok és szolgabírák ítéljenek nemesek ügyében (a királyi felség külön parancsa nélkül),²⁰ a végrehajtásokban, bírói meghagyásokban (például tanúvallatások, perbehívások, iktatások, határjárások) pedig a királyi és káptalani emberek járjanak el. A 43. cikkely értelmében azon bírói határozatokat, amelyeket a megyei törvényszéken rendes bírák hoznak, azokat szokás szerint királyi kiküldöttek, káptalan vagy konventi kiküldöttek hajtanak végre. Azonban a II. dekrétum 16. cikkelye szerint a vármegye kiküldő levelével az ispán, az alispán és a szolgabíró is teljesíthet ún. bírói végrehajtást (azaz bizonyos esetekben ők foganatosítják vagy tanúsítják a végrehajtási cselekményt). Amennyiben végrehajtásukat gátolják, őket háborgatják, a király emberével azonos védelemben részesülnek.²¹ Az, hogy az elsőfokú bíróság a végrehajtást foganatosító bíróság, már ekkor is gyakorlat volt: a II. dekrétum 73. cikkelye úgy rendelkezik, hogy a királyi kúriától visszaküldött (elbírált) ügyeket az ispánok, alispánok és a szolgabírák kötelesek végrehajtani (elmulasztása esetén a kúriai bíró pénzbüntetést szab ki rájuk).

A Tripartitum az ítékezés és annak végrehajtása tekintetében különbséget tett nemes és nem nemes között (emellett egyéb speciális jogállású személyek is voltak, például egyházi tisztviselők). Jobbágyok és nem nemes cselédek esetében a *földesúr* volt felelős az ítélet végrehajtásáért, bizonyos esetekben az igazságszolgáltatásért is.²² A Tripartitum elfogadását követő, másfél évszázadban (a török hódoltság ideje alatt) különösen partikulárisra, töredezetté vált a jogrend, így a bírói végrehajtás szabályozása, sőt, maga a végrehajtás is (mely hozzájárulhatott a Tripartitum jelentőségének felértékelődéséhez is). A végrehajtási jog fejlődése szorosan kapcsolódott az igazságügyi reformokhoz, ugyanis ha változott az ítélethozatal intézményi közege, az ítéletet végrehajtók köre is változhatott (példa erre az 1723. évi reformok).

A feudális rendszerben a két hivatásrend jogelőd intézményei is már egymással összefüggésben működtek. Míg a bíróság ítéletének végrehajtását (egyéb ítékezéshez kapcsolódó, valamint egyes közigazgatási feladatokat is) a poroszló tisztségének megszűnése után a király embere és a homo regius, valamint a szolgabíró végezte, nem nemesek esetén pedig a földesúr, addig a

²⁰ Ha az ítéletük ellen fellebbeznek, azt a királyi kúriára kell küldeniük. Ha ítéletet hozni, a fellebbezést továbbítani vonakodnak, tisztségüket elveszítik. II. Ulászló III. dekrétuma, 71. cikkely.

²¹ A szolgabíró (valamint a vármegye ispánja, alispánja) milyen végrehajtási jellegű tevékenységeket végzett? Köteles volt – a panaszos fél kérésére – a jogtalanul elvitt jobbágyot (a szokott bírsággal) visszavezetni, ellenkező esetben tiszttüket veszítették (Mátyás III. dekrétuma, 16. cikkely), a szökevény jobbágyot befogadó és azt ki nem adó ellen felléphetett és pénzbüntetést szabhatott ki rá – legyen az akár az ispán, bár ez esetben dönthetett úgy is, hogy perbe hívhatja őt (II. Ulászló II. dekrétuma, 18. cikkely), a dézsmát pénzben beszedő „kírovó” mellé ki kellett rendelni a szolgabírót, hogy arra ügyeljen (Mátyás IV. dekrétuma, 15. cikkely), stb. A szolgabíró által elkövetett jogsértések esetén őt a kúria előtt kellett perbe hívni (Mátyás, III. dekrétuma, 31. cikkely).

²² Tripartitum III. rész 26. czim.

magyar közhitelesség legmeghatározóbb középkori és kora újkori szervei a *hiteles helyek* voltak. A hiteles helyek kezdetben egyházi testületek (káptalanok és konventek) voltak, amelyek közhitelű oklevél kiállításának jogával, hiteles pecséttel rendelkeztek. I. Lajos király 1351. évi XXII. törvénycikkében elrendelte a hiteles helyek revízióját és rendezését, ezáltal királyi felügyelet alá kerültek.²³ A hiteles helyek kezdetben a vallomásokot csupán oklevélbe foglalták, később azonban az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban is közreműködtek (az idézéstől kezdve az ítélet végrehajtásáig). A bíró ítéletét végrehajtó király embere vagy *homo regius* mellé, az általa végzett cselekmény tanúsítása céljából a hiteles hely köteles volt egyik tagját kirendelni (a végrehajtásról készült jegyzőkönyv funkcióját betöltve).²⁴ A hiteles helyek szerepe és tevékenysége a XVIII. század közepétől csökkent (az írásbeliség elterjedésével, valamint a vármegyei és városi hitelességi szervezet kiépítésével), végül a királyi közjegyzőség 1875. évi²⁵ bevezetésével szűntek meg.

A középkorban a hiteleshelyek mellett működtek a király, az egyházi és a világi személyek kancelláriái, az apostoli (pápai) és a császári kinevezésű közjegyzők, valamint a vármegyei és a városi jegyzők.²⁶ A *közjegyzőség* hazánkban a Károly Róbert uralkodása idején jelent meg, amikor a hatalmát megszilárdítandó nápolyi Gentilis bíboros kíséretében érkeztek közjegyzők, akik okiratokat állítottak ki. A 15. században már magyar közjegyzők is szerkesztettek okiratokat, vagy mint közhiteles személy, vagy mint az egyházi bíróság jegyzője. A közjegyzőket a pápa vagy a császár (a gyakorlatban általában egy pápai vagy császári felhatalmazott) nevezte ki. Az is előfordult, hogy együttműködtek a hiteles helyekkel (a hiteles helyek által készített okiraton a közjegyző záradékot helyezett el, mely ezáltal alkalmassá vált a világi és egyházi bíróságok előtti felhasználásra is). A mohácsi vész után a közjegyzőség intézménye megszűnt.²⁷

2.2. A kiegyezéskori modellépítés

A végrehajtási jogban érdemi áttörést a kiegyezés hozott hazánkban. Mindezt elősegítette a polgárosodás (jobbágyság eltörlése), a gazdaság fejlődése (ipari forradalom; pénz funkcióinak felértékelődése, bankok megjelenése és a hitelezés elterjedése; keresőtevékenységek körének bővülése, így a munkabér

²³ Kovács (1998b): *i.m.*, 129.

²⁴ Kovács (1998b): *i.m.*, 128.

²⁵ A királyi közjegyzőkről szóló 1874. évi XXXV. törvénycikk 1875. szeptember 1-jén lépett hatályba.

²⁶ Rokolya Gábor (2018): Közjegyzőség. In: Jakab András–Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Jogtörténet rovat, rovatszerkesztő: KOMÁROMI László) <http://ijoten.hu/szocikk/kozjegyzoseg>

²⁷ <https://mokk.hu/a-kozjegyzoi-tevekenyseg/#a-kozjegyzo-tortenete> (2025.06.20.)

terjedése) és a dualizmuskori viszonylagos stabilitás. A megváltozott és egyre összetettebb gazdasági, társadalmi viszonyok pontosabb és kifinomultabb szabályozást tettek szükségessé.

A kiegyezést követően a közigazgatás és a bíróság markáns elválasztása a bírósági végrehajtást következetesen az igazságszolgáltatáshoz kapcsolta (az adóvégrehajtást pedig a közigazgatás intézményrendszerébe tagolta). Ezt követően *a jogi hivatásrendekre vonatkozó kodifikáció*²⁸ *keretében került sor a bírósági végrehajtók és a közjegyzők önálló jogállásának szabályozására is.* A bírósági végrehajtás magyar szervezetrendszerének első önálló szabályozására a bírósági végrehajtókról szóló 1871. évi LI. törvénycikk²⁹ elfogadásával került sor, amely *a maival szinte azonos jogállást biztosított a bírósági végrehajtó számára. A jelenlegi szabályozásnak tehát erős történelmi gyökerei vannak.* A kiegyezést követően a szocializmusig (csaknem egy évszázados) szerves fejlődés eredményeképpen a bírósági végrehajtó Igazságügyminiszter általi kinevezése szigorú, alapvetően jogi képesítési követelmények és összeférhetetlenségi szabályok teljesítéséhez volt kötött, eljárása önálló volt, melyet az elsőfokú bíróság felügyelete mellett végzett, szigorú felelősségi szabályok mentén; díjazása szintén törvényben szabályozott volt. Fegyelmi és kártérítési felelőssége a bírókkal azonos szabályozást nyert.

A közjegyzői hivatás önállósodása és kiépülése kapcsán is a kiegyezés hozott érdemi áttörést, amikor elfogadták a királyi közjegyzőkről szóló 1874. évi XXXV. törvénycikket.³⁰ A közjegyzőt is az Igazságügyminiszter nevezte ki, ha két évi közjegyzői gyakorlattal rendelkezett, ügyvédi vagy gyakorlati bírói vizsgát sikeresen letett; tevékenységére a végrehajtóhoz hasonló összeférhetetlenségi szabályok vonatkoztak. A közjegyzők összessége alkotta a közjegyzői testületet, amelynek érdekképviseleti, felügyeleti (és fegyelmi), valamint igazgatási szerve a törvényszék mellett működő közjegyzői kamarák lettek.³¹ A közjegyzők és a közjegyzői kamarák feletti főfelügyeletet pedig az

²⁸ Noha az első ügyvédtörvényt már 1723-ban III. Károly kibocsátotta, melyet aztán Mária Terézia 1769. évi ügyvédi rendtartása váltott fel, érdemi reformokat esetükben is a kiegyezés hozott: az ügyvédi rendtartás tárgyában hozott 1874. évi XXXIV. törvénycikk eredményeként létrejöttek az ügyvédi kamarák, melynek tagjai a területén lakó és az ügyvédek lajtsromába felvett ügyvédek voltak, szervei pedig a tagokból álló közgyűlés, a választmány és az elnök lett.

²⁹ Az ezt követően elfogadott, a végrehajtási eljárásról szóló 1881. évi LX. törvénycikk (első Vht.) szintén tartalmazott az eljárásjogi szabályok mellett a bírósági végrehajtó jogállására vonatkozó szabályokat is.

³⁰ Ennek előszeleként 1858 és 1861 között is működtek közjegyzőségek, mivel 1858. február 7-én egy császári nyiltparancs kiterjesztette az 1855. évi osztrák közjegyzői rendtartás hatályát Magyarországra is. 1861. február 15-én az Országbírói értekezlet hatályon kívül helyezte ezt, visszaállítva a hiteleshelyek régi jogait Erdély és Fiume kivételével (ahol 1875.08.01-ig, a közjegyzőkről szóló törvény hatálybalépéséig hatályban maradt a közjegyzői rendtartás). Forrás: <https://mokk.hu/a-kojegyzoj-tevekenysege/#a-kojegyzo-tortenete> (2025.06.21.)

³¹ A kamarai vizsgálatok „hanyagsága” esetén az ügyész a fegyelmi bíróság elnökéhez, az pedig az Igazságügyminiszterhez tett jelentést (1874. évi XXXV. törvénycikk 165–167., 169., 190.§).

Igazságügyminiszter gyakorolta. A közjegyzők kártérítési felelőssége mellett jogszabálysértés esetén büntetőjogi felelősségre vonásnak is helye lehetett, fegyelmi felelősségük³² és díjszabásuk a jogállásukra vonatkozó törvényben volt szabályozott. A közjegyzőkről szóló törvény későbbi módosításai által a közjegyzői feladat-, hatáskörök az ügyvédek által szabadon ellátható feladatok rovására bővültek.

2.3. A szocializmus útvesztője

A szocializmus útját állta a kiegyezést követő, csaknem egy évszázados szerves jogfejlődésnek, államosítva és a bírósági szervezetbe integrálva mindkét hivatásrendet. Mivel a termelési eszközök állami tulajdonba kerültek, a piac szerepe és a magántulajdon védelmének jelentősége minimalizálódott, az emberek állami tulajdonú vállalatoknál állami foglalkoztatásban álltak, állami hitelintézetek (takarékszövetkezetek) működtek, a bírósági végrehajtás szocialista rendszerének kiépítése a végrehajtás korlátozásával, olykor kizárásával járt. *A szocialista végrehajtási rendszert az állami alkalmazott végrehajtók működtették az orosz modellt követve.* Először a Magyar Népköztársaság bírósági szervezetéről szóló 1954. évi II. törvény szabályozta a bírósági végrehajtók jogállását, mely szerint a megyei vagy járásbírósági bírósági végrehajtóvá³³ azt lehetett kinevezni, aki magyar állampolgár, teljesen cselekvőképés és büntetlen előéletű. Kezdetben az Igazságügyminiszter, majd³⁴ a megyei (fővárosi) bíróság elnöke nevezte ki őket, tevékenységüket a bíróság elnöke irányította és ellenőrizte. A szakmai elvárások redukálódtak, a végrehajtói szakvizsga letétele csak az 1979. évi 18. tvr. által vált (ismét) a kinevezés feltételévé, jogi végzettséget kizárólag ún. vezető végrehajtók számára írtak elő.³⁵

A szocializmus idején a bírósági végrehajtókhoz hasonló módon a *közjegyzők* jogállása is megváltozott: államosították és a bírósági szervezetbe integrálták a közjegyzőséget annak érdekében, hogy „az igazságszolgáltatás ezen ágát is közvetlen politikai felügyelet alatt tartsák.”³⁶ A 4090/1949. (VI.14.) Korm. rendelet, és a végrehajtása tárgyában kiadott 76.000/1949. (IX.27.) IM. sz. rendeletben foglaltak alapján megszűnt a magánközjegyzői intézmény, a közjegyzők és közjegyzőhelyettesek állami közszolgálati alkalmazottá váltak (képesítési követelményként a bírói (ügyvédi) képesítés lett előírva), ezzel

³² A fegyelmi felelősségről és eljárásról a 1874. évi XXXV. törvénycikk 179–197. §., a közjegyzői díjakról pedig a 198–210. § rendelkeztek.

³³ Intézményi, területi tagozódásuk többször módosult, lásd például: 2/1956. (V. 27.) IM rendelet, 8/1957. (VIII. 15.) IM rendelet.

³⁴ 1955. évi 21. tvr. 1961. évi 9. tvr. általi módosítása által.

³⁵ 1979. évi 18. sz. tvr. 112. §.

³⁶ Rokolya (2018): *i.m.*

egyidejűleg megszüntették a közjegyzői kamarákat is.

2.4. Rendszer(vissza)váltás

A rendszerváltás gazdasági hozadéka a piacgazdaságra való áttérés volt, amely fundamentumává ismét a magántulajdon és annak védelme vált. A rendszerváltást követően a magyar végrehajtási rendszer és a közjegyzőség is jelentősen átalakult, visszarendeződött. A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény – *visszanyúlva a történelmi gyökerekhez – ismét bevezette az önálló jogállású bírósági végrehajtó intézményét* és ezzel együtt felállította a köztestületként működő, önkormányzatisággal rendelkező Magyar Bírósági Végrehajtói Kamarát. A rendszerváltást követően az önálló bírósági végrehajtó mellett szűk hatáskörrel³⁷ megmaradt a megyei (később törvényszéki), illetve fővárosi bírósági végrehajtás intézménye, mely a szocializmus idején alkalmazott modell maradványa volt. A megyei bírósági végrehajtó a megyei bíróságnál szolgálati viszonyban álló bírósági tisztviselő maradt.

Noha a kétezres évek első évtizede is hozott változást a végrehajtás hazai intézményrendszerében (pl. a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény eredményeként 2010-től a közjegyző is kiállíthat végrehajtható okiratot, amely ügyekben első fokon a közjegyzők a végrehajtást elrendelő bíróság feladatait is ellátják), érdemi változást a *2010-es évektől elfogadott, több lépcsős reform* eredményezett.

Hazánk közigazgatásában 2010-től egy markáns centralizációs és integrációs folyamat vette kezdetét, mely idővel leképeződött a közigazgatási végrehajtás intézményrendszerének változásában is. A közigazgatási és az adóeljárás összehangolt újraszabályozása pedig a bírósági és a közigazgatási (adó-) végrehajtás hatásköri átrendezését is eredményezte. Amellett, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 2018. január 1-jétől az Ákr.-ben meghatározott köztartozások behajtását a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) hatáskörébe utalta, ezáltal – egyfajta „kis gömböcként” – 2018-tól az állami adóhatóság a végrehajtás általános, egyedüli közigazgatási szerve lett, a rendszerváltáskor megmaradt *megyei, később törvényszéki bírósági végrehajtás megszüntetésekor (2019–2020) a kapcsolódó feladat-, hatásköröket szintén a NAV hatáskörébe utalták* (főszabály szerint ideértve az adóvégrehajtástól idegen meghatározott cselekményeket is).

³⁷ A fővárosi bírósági, illetőleg a megyei bírósági végrehajtó (a továbbiakban: megyei bírósági végrehajtó) foganatósítja a végrehajtást, ha a végrehajtandó követelés a bíróság pénzbüntetésről, pénzbírságról, rendbírságról, vagyonekhozásról, elkobzás alá eső érték és vagyoni előny megfizetésére kötelezésről, valamint büntügyi költségről szóló értesítésen vagy a büntügyi zárlatot elrendelő határozaton alapul, a polgári ügyben az állam által előlegezett költség, a bíróság által előlegezett gyermektartásdíj, egyéb jogcímen illeti meg az Igazságügyi Minisztériumot vagy az államot (Vht. 255. §). 1996-tól a megyei bírósági végrehajtó hatásköre kiterjedt a büntetés-végrehajtási szervezetet a fogvatartottal – illetőleg a volt fogvatartottal – szemben megillető követelésekre is.

A 2010. évi reformok eredményeként az önálló bírósági végrehajtói állás *egyetemi jogi végzettséghez kötése*,³⁸ a bírókhoz, ügyészekhez és közjegyzőkhöz hasonló kinevezési feltételek (pl. szakmai továbbképzési kötelezettség előírása) elősegítette az önálló bírósági végrehajtók jogi hivatásrenddé válását. A fenti jogi hivatásoktól eltérően azonban jogállásuk nem határozatlan idejű, a bírósági végrehajtói tisztség megszűnéséhez kapcsolódó esetkörök és felelősségük rendkívül szigorúan szabályozott, melyek betartását több szervezet is felügyeli (végrehajtást foganatosító bíróság, MBVK, különösen hivatali szerve, SZTFH).

Az önálló bírósági végrehajtók szakmai, érdekképviselői szerve 2015-től a *Magyar Bírósági Végrehajtói Kar* lett. A köztestületként működő MBVK jogi személy, szervei az alábbiak: közgyűlés, öt tagú elnökség, valamint a kar hivatali szerve. A Kar tagjai a végrehajtók, valamint a végrehajtó-helyettesek, -jelöltek is. A Kar mellett, hogy tagjaira kötelező iránymutatást adhat ki (melyek súlyos és vétkes megsértése fegyelmi vétség), elkészíti etikai szabályzatát (melynek megszegése szintén fegyelmi vétség lehet), szakmai felügyeletet lát el³⁹ és igazgatási, szolgáltatási feladatokat végez. A Kar, mivel már nem rendelkezik önkormányzatisággal, feladatait immáron hivatali szerve útján gyakorolja, melynek állományába olyan szakemberek tartoznak, akik nem önálló bírósági végrehajtók (-helyettesek vagy jelöltek), így a bírósági végrehajtók feletti szakmai felügyeletet tőlük független ellenőrök végzik.

A *Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságának* 2021. évi felállítása⁴⁰ által pedig immáron rendeletalkotásra jogosult önálló szabályozó szerv látja el a bírósági végrehajtási szervezetrendszer általános felügyeletét, azok szakmai és érdekképviselői szerve (a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar) felett pedig törvényességi felügyeletet gyakorol.⁴¹ A bírósági végrehajtók jogállására vonatkozó szabályoknak a szigorításával, felügyeletük megerősítéseként önálló szabályozó szerv felállításával tehát jelentősen megerősítették a rendszer garanciáit, adósvédelmi funkcióit.

³⁸ A 2011. évi CLXXX. törvény 2013.01.01-től kötötte egyetemi jogi végzettséghez az önálló bírósági végrehajtói tisztség betöltését, az akkor végrehajtói tisztséget betöltők 2022.12.31-ig kaptak lehetőséget a jogi végzettség megszerzésére.

³⁹ A Kar hivatali szerve a végrehajtó ügyvitelének, hivatali működésének, magatartásának ellenőrzése érdekében átfogó vizsgálatot, soron kívüli vizsgálatot, célvizsgálatot és utóvizsgálatot folytat le. A szakmai felügyelet keretében jogosult ellenőrizni a végrehajtó működését és magatartását, ügyvitelét, pénzkezelését, vizsgálni a végrehajtó által használt informatikai alkalmazások használatának gyakorlatát, részt venni a végrehajtó által lefolytatott eljárás cselekményen, ellenőrizi a végrehajtói szolgálat megkezdésének feltételeit, engedélyezi végrehajtói iroda alapítását, alapító okiratának, illetve cégadatának módosítását, dönt az összeférhetlenségi eljárás lefolytatásáról; fegyelmi eljárást kezdeményez, megállapítja a végrehajtó esetén a szolgálatból történő felfüggesztés, a végrehajtó-helyettes és a végrehajtójelölt esetén a névjegyzékből történő törlés fennállásának feltételeit, felfüggeszti a végrehajtót, intézi a panaszügyeket stb. Lásd: 9/2021. (X. 29.) SZTFH rendelet.

⁴⁰ A Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról szóló 2021. évi XXXII. törvény (SZTFH törvény) alapján az SZTFH működését 2021. október 1-jétől kezdte meg.

⁴¹ SZTFH törvény 13. § k) pont.

A rendszerváltás idején, a jogállam visszaállítása érdekében kibontakozott jogi kodifikáció adott lehetőséget a közjegyzői reform végrehajtására, amely (az önálló bírósági végrehajtókhoz hasonlóan) szintén a kiegyezéskori modellhez való visszatérésen alapult, viszont esetükben már a rendszerváltástól feltétel volt a jogi végzettség és szakvizsga.

Napjainkban a közjegyző kinevezésének a bírósági végrehajtóhoz hasonló feltételei vannak (jogi végzettséghez és szakmai tapasztalathoz, illetve jogi szakvizsgához kötött),⁴² viszont a közjegyzőt határozatlan időre nevezi ki az Igazságügyért felelős miniszter, továbbá a közjegyzői jogviszony megszűnésének esetei „csupán” a jogi hivatások megszűnésének tipikus esetei: lemondás esetén felmentés, halál, nyugdíjkorhatár betöltése, fegyelmi büntetés.⁴³ Hasonlóság, hogy összeférhetetlenségéről, díjazásáról szintén jogszabály rendelkezik, illetékességi területe pedig általában annak a járásbíróságnak az illetékességi területével egyezik meg, amely a közjegyző székhelyén működik. Mindkét hivatásrend köteles a tevékenységét – önálló vagy más végrehajtóval / közjegyzővel közös – irodában⁴⁴ végezni (noha a közjegyző munkavégzésének helye általában az iroda helyisége, a végrehajtó viszont számos esetben helyszíni eljárási cselekményt is fogatosít).

A két tisztséghez kapcsolódó szervezetrendszer viszont eltérő. A közjegyzők önkormányzattal rendelkeznek, melynek szervei a területi közjegyzői kamara, a területi kamara elnöksége, a Magyar Országos Közjegyzői Kamara. A közjegyzői önkormányzati szervek működése felett a miniszter gyakorol törvényességi felügyeletet. A közjegyzőkből és közjegyző-helyettesekből (!) álló területi kamara elnöksége rendszeresen ellenőrzi a hozzá tartozó közjegyzők, közjegyzőjelöltek és közjegyzőhelyettesek ügyvitelét, hivatali működését és magatartását,⁴⁵ a közjegyző eljárásának törvényességét a közjegyző székhelye szerint illetékes törvényszék elnöke felügyeli (ennek keretében elrendelheti a közjegyző kamarai vizsgálatát, fegyelmi eljárást kezdeményezhet, valamint elbírálja a közjegyző végzése elleni fellebbezést).

Az önálló bírósági végrehajtó és a közjegyző jelenlegi jogállásának szabályozása egy szerves jogfejlődés eredménye hazánkban, melynek alapjait a kiegyezést követő igazságügyi reformokkal, a jogi hivatásrendekre (bíróra,

⁴² Sajátossága például a bírónál alkalmazott pályaalkalmassági vizsgálat. A kinevezés feltételeiről és a kizáró okokról lásd: 1991. évi XLI. törvény a közjegyzőkről (továbbiakban Kjt.) 17. §.

⁴³ Kjt. 22. §.

⁴⁴ Amíg a bírósági végrehajtó irodájában tag kizárólag végrehajtó lehet, addig a közjegyző tagon kívül közjegyzői iroda tagja lehet az alkalmazásában álló közjegyzőhelyettes, nyugalmazott közjegyző, illetve a közjegyző tag Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója is. További részletekről lásd: Kjt. 30–31/G. §.

⁴⁵ Kjt. 48. §.

ügyészre, bírósági végrehajtóra, közjegyzőre és ügyvédre) vonatkozó kodifikáció keretében rakták le. A szocializmus idején megszakadt ez a folyamat, államosították a két jogintézményt, viszont a rendszer(vissza)váltást követően a bírósági végrehajtás és a közjegyzőség kapcsán is a kiegyezéskori modellt vették alapul. A közjegyzőkre vonatkozóan a kinevezésnek már ekkor feltétele volt a jogi végzettség és meghatározott szakmai gyakorlat, a bírósági végrehajtók jogállásának szabályozásában viszont a rendszerváltáskor még kevésbé jelentek meg garanciális elemek. A bírósági végrehajtás kapcsán 2010 után, több lépcsőben rigorózus reformokat hajtottak végre, mely eredményként napjainkra újra hasonló jogállás illeti meg az önálló bírósági végrehajtókat és a közjegyzőket – így az eddigiek alapján „sorstársként” tekinthetünk rájuk.

A két tisztséghez kapcsolódó szervezetrendszer viszont eltérő, mely leginkább a felettük való felügyeleti jogkörökben manifesztálódik. Az MBVK hivatali szervének állományába nem bírósági végrehajtó szakemberek tartoznak és végeznek a bírósági végrehajtók feletti széles hatáskörben szakmai felügyeletet, emellett a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságának 2021. évi felállításával immáron rendeletalkotásra jogosult önálló szabályozó szerv látja el a bírósági végrehajtási szervezetrendszer általános felügyeletét.

A közjegyzők ezzel szemben önkormányzattal rendelkeznek, amely keretében a közjegyzőkből és közjegyző-helyettesekből álló területi kamara elnöksége ellenőrzi a hozzá tartozó közjegyzők, közjegyzőhelyettesek és -jelöltek ügyvitelét, hivatali működését és magatartását,⁴⁶ a közjegyzői önkormányzati szervek működése felett pedig a miniszter gyakorol törvényességi felügyeletet.

A bírósági végrehajtók eljárásának jogszerűségét, a végrehajtás foganatosításához kapcsolódó jogorvoslatot (végrehajtási kifogást) az illetékes a járásbíróság bírálja el elsőfokon (az elsőfokú bíróság döntése elleni fellebbezést pedig a törvényszék). A végrehajtás elrendelése keretében hozott közjegyzői döntések jogszerűségét viszont a közjegyző székhelye szerint illetékes törvényszék vizsgálja felül (ennek keretében elbírálja a közjegyző végzése elleni fellebbezést). Mindkét tisztség törvényes működésének biztosítékeként további, különösen fegyelmi jogköre is van ezen bíróságoknak (fegyelmi eljárást kezdeményezhetnek).

A bírósági végrehajtók jogállására vonatkozó szabályoknak a szigorításával, felügyeletük megerősítéseként önálló szabályozó szerv felállításával tehát jelentősen megerősítették a rendszer garanciáit, adósvédelmi funkcióit, melyek a közjegyzőkre vonatkozó szabályozáshoz képest is szigorúbbak.

A két tisztség jogállásának hasonlósága mellett pedig hangsúlyozandó *a két eljárás hasonlósága* is, hiszen mindkét eljárás mint polgári nemperes eljárás a bíróság eljárásával azonos, funkcióját tekintve pedig az igazságszolgáltatás

⁴⁶ Kjt. 48. §.

hatékonyaságát segíti elő. a Két eljárás metszéspontját pedig a bírósági végrehajtás (annak elrendelése és foganatosítása) adja. Míg a közjegyző meghatározott, végrehajtható okiratok végrehajtását rendelheti el, ezen esetekben feladat-, hatásköre megegyezik a végrehajtást elrendelő bíróságéval,⁴⁷ az önálló bírósági végrehajtó eljárása tevékenysége viszont kizárólag a végrehajtás foganatosításához kapcsolódik.

Források jegyzéke:

- Csizmadia Andor (1998): A magyar állam fejlődése a XIII. század derekáig. In: Csizmadia Andor (szerk.): Magyar állam- és jogtörténet, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 37–69.
- Gyekiczky Tamás (2009): A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény magyarázata: általános eljárási szabályok. In: Gyekiczky Tamás (szerk.): A bírósági végrehajtás magyarázata. Kommentár. Budapest, Complex Kiadó és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., <https://dea.lib.unideb.hu/items/f3db7025-41f3-41de-ade4-5a8a29b65fd3> (2025.06.23.)
- Juhász Kálmán (1930): A Maros menti hiteleshelyek legrégebbi emlékei. <http://mek.niif.hu/04900/04920/html/mhodonerdely0012.html> (2024.12.16.)
- Kovács Kálmán (1998a): A magyar állam a XIII. század derekától 1526-ig. In: Csizmadia Andor (szerk.): Magyar állam- és jogtörténet, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 71–140.
- Kovács Kálmán (1998b): Perjog. In: Csizmadia Andor (szerk.): Magyar állam- és jogtörténet, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 262–276.
- Rokolya Gábor (2018): Közjegyzőség. In: Jakab András–Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Jogtörténet rovat, rovatszerkesztő: KOMÁROMI László) <http://ijoten.hu/szocikk/kozjegyzoseg>
- <https://lexikon.katolikus.hu/P/Poroszl%C3%B3.html> Magyar Katolikus Lexikon (2024.12.16.)
- <https://mokk.hu/kozjegyzoi-eljarasok/> (2025.06.12.)
- <https://mokk.hu/vegrehajtas-elrendelese-kozjegyzoi-okirat-alapjan/> (2025.06.20.)
- <https://www.erdikozjegyzo.hu/index.php?mypage=tevekenyseg> (2025.06.25.)

⁴⁷ Vht. 10.§, 225. §.

- II. Ulászló (1490-1516) II. dekrétuma
- II. Ulászló (1490-1516) III. dekrétuma
- Lajos király (1342.1382) 1351. évi XXII. törvénycikke
- Mátyás (1458-1490) III. dekrétuma
- Mátyás (1458-1490) IV. dekrétuma
- 1871. évi LI. törvénycikk a bírósági végrehajtókról
- 1874. évi XXXIV. törvénycikk az ügyvédi rendtartásról
- 1874. évi XXXV. törvénycikk a királyi közjegyzőkről
- 1991. évi XLI. törvény a közjegyzőkről
- 1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról
- 2009. évi L. törvény a fizetési meghagyásos eljárásról
- 2010. évi XXXVIII. törvény a hagyatéki eljárásról
- 2021. évi XXXII. törvény a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról
- 22/2018. (VIII. 23.) IM rendelet a közjegyzői díjszabásról
- 8/2021. (X. 29.) SZTFH rendelet a bírósági végrehajtói díjszabásról
- Európai Unió Bírósága C-392/15. sz. ügyben 2017. február 1-jén hozott ítélete
- Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB határozatában

THOUGHTS ON THE LEGAL SOURCE SYSTEM OF HUNGARIAN ADMINISTRATIVE LAW*

Attila Barta¹

An important characteristic of the rule of law is the subordination of social and economic processes and the functioning of the state to the law,² which can be understood as a set of legal norms in force at a given place and time. Ideally, it is coherent and free of internal contradictions. However, it should be noted that the legal material of today's states is so extensive and varied that its internal structuring inevitably requires some form of grouping.³

Given the space constraints, and in line with the title of this paper, I will now explicitly refer to the fact that administrative law is a field of public law that is relatively young when it comes to public law scholarship. Indeed, the conditions for administrative law were generally created after the triumph of the civil revolutions⁴ and, although there have been some obstacles over time (see, for example, the concept of the so-called 'night watchman state'), it is now the largest branch of law that aims to satisfy public services of general interest and, to this end, contains the public powers or prerogatives necessary to achieve these goals.⁵

1. Introduction

In particular, it is important to emphasise heterogeneity as one of the main features that distinguishes administrative law from other branches of law. It is linked to the extreme proliferation of legislation and necessarily leads to the existence of very different regulatory logics and solutions within administrative law, even from one sector to another (e.g. law enforcement, social administration, public procurement rules, etc.). This is not conducive to the comprehensive codification of administrative law. Furthermore, given that public administration regulates a very wide range of life situations, the methods used are also diverse. For example, it is worth mentioning the large number of rules which do not allow for derogations.

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.18.

¹ Attila Barta, Associate Professor of Law, Department of Administrative Law, Faculty of Law, University of Debrecen. Debrecen, Hungary.

² Chevallier, Jacques (1988): L'Etat de droit. R.D.P., 313.

³ Fazekas, Marianna – Ficzer, Lajos (2004): *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész*. Osiris, Budapest, 55.

⁴ Fábrián, Adrián (2010): *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus, 58.

⁵ Tamás, András (2018): *Közigazgatási jog*. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jog> (2025.05.01.)

However, the multiplicity of regulatory subjects also brings another major challenge to the surface. This is the difficulty of distinguishing it from other branches of law. For example, there may be a link with civil law in the areas of expropriation, property disputes, land registration or marriage. The link with constitutional law is also evident, see for example the legal provisions relating to the Government, local self-governments or autonomous regulatory bodies, but equally the continuing link with criminal law through the area of administrative offence law, for example.

However, these necessary links do not mean, for example, that the regulatory methods are the same in the branches of law mentioned. An excellent example of this is the comparison with civil law. While in civil law, for example, autonomy and dispositivity are the main rules, administrative law is dominated by hierarchy and which do not allow for derogations. Similar differences can be found in the field of public law. Constitutional law, for example, is typically at a higher level of abstraction, whereas the practical implementation of these rules requires more detailed provisions of administrative law, which are implemented through various large specialised areas of administration (e.g. law enforcement, public education, competition law). Similarly, there is a difference with criminal law. The main difference between the two areas is that, while the basic function of criminal law is to protect the law, administrative law has a distinctive law-making function in addition to protecting the law (this goes back to the very nature of the phenomenon of public administration, which is activity).

Having said this, it is worth taking a closer look at the basic characteristics of the Hungarian legal source system from a public administrative perspective. Due to space limitations, this paper does not deal with the issue of EU sources of law, but I would like to point out that, as an EU Member State, there are a considerable number of regulations and directives that determine the day-to-day functioning of the various areas of specialised public administration (e.g. consumer protection, communications administration, transport administration).

2. Legal Sources and Public Administration

In the conventional sense, a legal source is the regulatory act of the public bodies empowered to adopt it. In essence, it is an action which results in those bodies intervening in specific situations in life. As a designation, a legal source may refer to a material source or a formal source. One is the creator of the law, i.e. where the law originates (e.g. Parliament, Government, local self-government), the other is the actual form of the legal regulations, which in Hungary can be either law or public law regulatory instrument.

Since both categories can be clearly defined, I will simply point out here that legislation gives rise to rights and obligations for the addressees, which can be enforced by state coercion if necessary. However, public law regulatory

instruments, although also normative acts, may contain binding rules of conduct not for everyone, but only for subordinate bodies (not only public authorities). In other words, the latter lay down tasks for the administrative bodies, may not be contrary to the law and may not repeat provisions of the law.

3. The Main Administrative Links between the Different Pieces of Legislation

Article T (2) of the Fundamental Law of Hungary stipulates that the Act [e.g. Act CLXXXIX of 2011 on Local Self-Governments in Hungary], the Government Decree [e.g. Government Decree 82/2022 (24 May 2011) on the Duties and Powers of the Members of the Government], the Prime Ministerial Decree [e.g. 1/2022.(VI. 4.) PM Decree on the appointment of the Deputy Prime Minister] and Ministerial Decree [e.g. 18/2024.(IV. 4.) MI Decree on the performance evaluation of teachers], and the Decree of the President of the Hungarian National Bank [e.g. 5/2025.(IV. 17.) of the President of the Hungarian National Bank on the detailed rules for the exercise of powers in connection with certain decisions of the Hungarian National Bank and on the substitution and exclusion of the person exercising such powers], the Decree of the Head of the so-called independent regulatory body [e.g. 4/2025. (III. 31.) NMIA Decree on the detailed rules of the on-call system of the information technology and electronic communications and postal sectors], and the local self-governmental decree [e.g., the Decree of the General Assembly of the Municipality of Debrecen City of County Rights 44/2024. (XII. 19.) on certain issues of heating cost-sharing].

In the context of what has just been written, it is important to make two further points. The first is that the Fundamental Law allows for the Head of Government Office to issue a decree on behalf of local self-government at the end of a complex procedure [e.g. Municipal Decree 11/2023. (XII. 7.) of the representative body of the City of Balmazújváros on the implementation of the 2022 budget].⁶ The second is that in the so-called special legal orders (state of war, state of emergency or state of danger)⁷ established by the constitutional legislation, the Government has the right to issue decrees.

For reasons of space, I will refrain from going into details here and point out that all the formal sources of law listed above have links to administrative law (illustrated by the examples above). Finally, reference should be made to the so-called legislative decrees, which, although their number is steadily decreasing in the Hungarian legal corpus, can still be found in our legal system and are often

⁶ For further context, see Árva, Zsuzsanna (2020): Experience with the Legal Supervision of Hungarian Local Governments. *Curentul Juridic*, 1. 34-46.

⁷ Magyarország Alaptörvénye 48-56. cikkek.

related to a specific field of specialised administration [e.g. Decree-Law No. 9 of 1976 on the proclamation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights adopted by the United Nations General Assembly at its 21st session on 16 December 1966].

Without disputing the importance of laws, I would also point out that the typical source of law in public administration is in fact the decree, which can be explained by the fact that in the Hungarian system of sources of law, the vast majority of those who make the decrees are administrative bodies, and this source of law is the one that best fits the rapid changeability of the life situation regulated by public administration.

If the above laws have been enacted or adopted by the bodies empowered to enact or adopt them in the manner prescribed for them, they shall be deemed to be valid and applicable within the scope indicated by the legislator. It can be established on the basis of the Law-making Act that the precise scope of application of valid rules is always circumscribed and defined by the scope of the legislation. This is particularly important because administrative law covers a very wide range of areas.

4. Interpreting the Substance of Public Law Regulatory Instruments from the Perspective of Public Administration

Compared to legislation, the instruments of public organisation are not specific acts, but their purpose is explicitly limited to defining the conduct of public business in the longer term. In line with this logic, the legislative law (Law-making Act) refers to as a normative decision all organisational regulation instruments issued by bodies in the form of a body (i.e. not only administrative bodies) (e.g. Parliament, Government, Constitutional Court, Budget Council, etc.). In terms of content, a normative decision regulates the activity, functioning and organisation of the bodies governed and of the issuing body, as well as its own programme of action [e.g. 1352/2022. (VII. 21.) Government Decision on the Government's Rules of Procedure].⁸ The bodies headed by a single person [e.g.: President of the Republic, Prime Minister, President of the National Office for the Judiciary, Prosecutor General, etc.] regulate the organisation and functioning of the bodies under their leadership, direction or supervision, as well as their activities, in normative instructions [e.g. Instruction 1/2024. (II. 22.) on the Rules of Organisation and Functioning of the Prime Minister's Office].

To complete the picture, in addition to the above, exceptionally, the head of the back-office of a public authority (i.e. the Office of the Parliament, the Office of the Constitutional Court, among others) may issue normative instructions on

⁸ 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 23. § (1).

a subject defined by law. However, such normative instructions are explicitly binding only on persons belonging to the staff of the body.

In the context of Hungarian public law instruments regulating the organisation of public bodies, it can be summarised that both normative decisions and normative instructions ultimately act in a hierarchical relationship between bodies, and do not establish rights and obligations for clients and citizens, but typically regulate organisational, operational and activity-related issues. Although this can be understood as covering all branches of government, it is the largest part of the public administration, given its scope.

Based on the above focused overview, several important findings can be made with regard to the source system of administrative law. First and foremost is that the guarantee of subordination to the law (i.e. to legislation and instruments of public organisation) is indisputable in modern states. This is particularly true in specific periods, such as the present, when public administration is being shaped under the pressure of so-called polycrisis.⁹

Since one of the most important features of public administration is its activity, the continuous shaping of a wide range of life circumstances, this must be done in an orderly, predictable and transparent way. The way to achieve this is for administrative law to contain a mass of provisions on administrative tasks, organisation, operation, staff and relations between legal entities, in addition to provisions on public prerogatives.

The review has also shown that all sources of administrative law today are fully covered, regardless of whether they were not drafted by administrative bodies or whether they are norms of another legal field.¹⁰ Moreover, although it is not possible to go into this in detail in the context of this paper, it should be stressed that not only national legislation but also the various sources of European Union law play a major role in the various areas of specialised administration.

A closer look at the various sources of law reveals that although the role of laws is also of paramount importance in terms of administrative organisation, procedure and personnel, since one of the most important principles of the rule of law is legality, it is the regulation that is the most important source of administrative law, as I have already mentioned. This is no coincidence, since every public body with legislative powers in peacetime, apart from the National Assembly and the Hungarian National Bank, is an administrative body, and if we look only at the legislation of local self-governments, we are already talking

⁹ <https://www.nispa.org/conference/2025/33rd-nispacee-annual-conference> (2025.05.03.)

¹⁰ Kilényi, Géza (szerk.) (2008): *A Közigazgatási jog Nagy Kézikönyve*. Complex, Budapest, 92.

about an extremely wide-ranging activity in terms of both volume and subject matter.

The heterogeneity of administrative law is a direct consequence of the foregoing, which means that administrative law cannot be codified as a whole, but only in a sectoral context (e.g. in sectoral codes on social affairs, construction, health). In addition to the foregoing, the role and weight of the instruments of public law organisation regulation, as the largest specialised administrative system in society, is also very important.¹¹

References:

- Árva, Zsuzsanna (2020): Experience with the Legal Supervision of Hungarian Local Governments. *Curentul Juridic*, 1. 34-46.
- Árva, Zsuzsanna (2019): Közigazgatási jog. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> (2025.04.29)
- Chevallier Jacques (1988): L'Etat de droit. R.D.P.
- Fazekas, Marianna – Ficzere Lajos (2004): Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész. Osiris, Budapest.
- Fábián, Adrián (2010) Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus, Budapest.
- Kilényi, Géza (szerk.) (2008): A Közigazgatási jog Nagy Kézikönyve. Complex, Budapest.
- Tamás, András (2018): Közigazgatási jog. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jog> (2025. 05. 01.)
- Magyarország Alaptörvénye
- 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

¹¹ Árva Zsuzsanna (2019): *Közigazgatási jog*. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> (2025. 04. 29)

SAJÁTOS ÁLLAMI BEAVATKOZÁSOK AZ ENERGIASZEKTORBAN A VÁLSÁGOK KORÁBAN*

Lovas Dóra¹

A válságok két évtizede nemcsak követik, de kölcsönösen erősítik és kiegészítik egymást, amely hatására az energiapolitika, annak szabályozási kerete és tulajdonosi struktúrája komoly változásokon ment keresztül. Az energiaszektorban az állam elsősorban szabályozóként van jelen, azonban – főként válsághelyzetekben – szükség van arra, hogy közjogi eszközökkel, akár unikális módon is beavatkozzon a piac működésébe. Ezáltal az állam képes biztosítani az energiaellátás folyamatosságát és védeni a fogyasztókat. Ám az ilyen intézkedéseknek torzító hatásuk is lehet a verseny feltételeire, különösen akkor, amikor az állam egyben magánszereplőként is jelen van az adott piacon. A helyzetet tovább bonyolítják a nemzeti és az európai uniós szint közötti feszültségek, illetve az energiaszektorban jelen lévő energiabiztonsági és fenntarthatósági célok közötti ellentmondások.²

A 2008-as gazdasági világválság következményeként Magyarország gazdasági helyzete jelentősen romlott: az állami bevételek csökkentek, a munkanélküliség növekedett, miközben az energiaárak is emelkedtek. Ezek mind olyan tényezők voltak, amelyek komoly nyomást helyeztek a háztartásokra. A gazdasági nehézségekkel párhuzamosan az emberek fokozódó elégedetlensége, illetve a bank-és energiaszektor nyereségessége is növekedett.

A gazdasági recesszió miatt folyamatosan növekvő költségvetési hiányt és társadalmi elégedetlenséget kezelni kellett. Az állam az általános beavatkozási formák helyett unikális megoldáshoz nyúlt és a nyereséges szektorokat vette célba. Mivel a bankok mellett az energiatermelő- és kereskedő vállalatok továbbra is profitra tudtak szert tenni, így nyereségük egy részének elvonására 2009-től – tervezetten 2011-ig – bevezetésre került a Robin Hood adó. Ezen különadó csak gyenge törést okozott az adórendszerben, mivel az alapvetően versenysemleges maradt és az uniós jognak való megfelelése sem került vitatásra.

2010-től az állami válságkezelési módok megváltoztak, gyakran olyan unikális intézkedéseket hozva magukkal, amelyek a jogrendszer szerves részévé váltak. Mivel az energiaszektorban tevékenykedő vállalatok továbbra is jelentős haszonra tettek szert, 2010-től két évre bevezetésre került az energiaellátók

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.19.

¹ Lovas Dóra, egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék.

² Hozzászólás Horváth M. Tamás Kié a közjog? c. bejegyzéséhez. Horváth M. Tamás (2015): Kié a közjog? *Közjavak*, I. évf., 1. sz., 7-12. DOI 10.21867/KjK/2015.1.2.

különadója. Az energiaszektor, mint természetes monopólium ekkor magántulajdonban volt, így a szektor néhány szereplője³ valóban az általános teherviselőképeség feletti profittal rendelkezett, mely a válság hatására sem csökkent. A különadók sávosan progresszív adómértéke azt célozta, hogy az ágazat jelentősebb bevétellel rendelkező szereplőit terhelje jobban. A 2012. év hozott változást a szektort is terhelő különadókban, amely tagállami beavatkozás már számos uniós eljárás tárgyát képezte, több szempontból is megkérdőjelezve az intézkedések európai uniós jogszerűségét.⁴

2013-ban kivezték a 2010-ben bevezetett energiaellátók különadóját, egyidejűleg megemelték a Robin Hood adót, amely máig része az adórendszernek, miközben az adóalanyok köre többször bővült. Ebben az évben vezették be a közművezetékek adóját, amely kiterjedt a magántulajdonban lévő földgáz, hő- és villamosenergia hálózatokra is. Ezen utóbbi jelentősége abban rejlik, hogy az intézkedés mögött valószínűleg a hálózatok államosításának szándéka is állhatott.

A kormány a különadók bevezetése mellett 2013-ban döntött úgy, hogy „ársapkát” vezet be a gáz- és villamosenergia-árakra, amely mint árszabályozás az állami intervenciók egyik típusa. Ezt a beavatkozási formát egyes esetekben az Európai Unió is ösztönzi (pl.: társadalom számára fontos általános gazdasági érdekű szolgáltatások⁵) vagy alkalmazza (pl.: Roaming díj⁶). A piaci problémák ársapkával történő kezelését társadalompolitikai szempontokkal indokolták, de később kiderült, hogy közvetetten gazdasági érdekeltségek, tulajdonosi és vagyonszerzési célok is álltak a háttérben.⁷ A szabályozás révén Magyarország konfliktusba került az európai uniós szabályokkal, amely kapcsán az Európai Bizottság is utalt az állami beavatkozás mögötti közvetett célokra, hiszen a hatósági árak és az energiaszegénység növekedése között nem volt kapcsolat (például a legszegényebb rétegek gyakran nem fértek hozzá a támogatásokhoz a szolgáltatás hiánya miatt). Az állami beavatkozás a környezetvédelmi

³ Például a mobilszolgáltatók magyarországi lakossági piacán három szereplő volt jelen.

⁴ Csűrös Gabriella (2024): A különadóztatás hullámai Magyarországon 2006-tól a világjárvány megjelenéséig: bumeráng hatás? *Gazdaság és Jog*, 5-6. sz., 44-51.

⁵ Lásd. Lovas Dóra (2021): Az árszabályozás, mint a liberalizált energiapiac korlátozó tényezője. *Gazdaság és Jog*, XXIX. évf., 2.sz. 19-25.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2120 rendelete (2015. november 25.) a nyílt internet-hozzáférés megteremtéséhez szükséges intézkedések meghozataláról, továbbá az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv és az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) szóló 531/2012/EU rendelet módosításáról, *OJ L 310*, 26.11.2015, 1–18.

⁷ Például a magyar állam 2014-ben a német E.ON vállalatától megvásárolta az egyes elektromos áram és földgáz szolgáltatásait.

https://index.hu/gazdasag/2014/03/05/az_e.on_gazcegeit_is_megveszi_az_allam/; 2018-ban az Opus Global Nyrt. megvásárolta a Tiszántúli Áramhálózati Zrt.-t. Lásd.: Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*, Dialóg Campus, Budapest, 91-95.

célkitűzéseket sem szolgálta, mivel az alacsony árakat célzó intézkedések nem ösztönözték a lakosságot energiamegtakarításra – a felhasználók ugyanannyi pénzből többet fogyaszthattak –, és nem támogatták az energiahatékony beruházásokat sem, amelyek következményei a 2020-as éveket követően tapasztalható gazdasági, társadalmi és környezeti válságokban egyértelműen megmutatkozott. 2021 júliusától egyértelművé vált, hogy a földgáz emelkedő piaci ára miatt a magyar rezsicsökkentés hosszú távon nem fenntartható. A kormány 2022 áprilisáig pathelyzetben volt, mivel politikai szempontból kockázatos lett volna a szabályok módosítása. Ugyanakkor a növekvő energiaárak és a jogállamisági eljárás miatt veszélybe kerültek az uniós források, így a kormány intézkedések megtételére kényszerült. Bár az államháztartási hiány emelkedett, a rezsicsökkentés 2022 nyaráig változatlan maradt. Júliusban új rendeletek léptek életbe, amelyek bevezették az átlagfogyasztó fogalmát, számukra meghagyva a hatósági árakat, míg a magasabb fogyasztású háztartások számára „lakossági piaci árat” állapítottak meg. Októberre a világpiaci gázárak csökkentek, ami azt eredményezte, hogy az átlagfogyasztók továbbra is kedvező hatósági árat kaptak, míg azok, akik túllépték a megadott fogyasztási szintet, magasabb árakat fizettek, amelyek meghaladták a világpiaci árakat.⁸

2020-tól napjainkig a Covid-19 világjárvány hatásait és az orosz-ukrán háború miatti energiaválságot kell kezelnie Magyarországnak. Ezt az időszakot bizonyos ágazatokban ellátáshiány, magas infláció,⁹ beruházások visszaesése jellemzi úgy, hogy egyes piaci szegmensekben (pl. energiaszektor) viszont jelentős profit halmozódott fel. A Kormány a válságkezelés céljából újra elővette a különadókat, mellyel a válság ideje alatt megerősödő ágazatokat, piaci szereplőket terhelte. A Kormány nyolc szektorra kiterjedően „extraprofit adókat” vezetett be az azóta többször módosított 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelettel, amely 2022. július 1-jén lépett hatályba.¹⁰ A jogszabály szerint az új különadókat a jelenleg érvényben lévő ágazati különadók mellett, átmeneti időre vetették ki, valamint céladóként lettek szabályozva, így két pénzügyi alap, a Rezsivédelmi Alap és a Honvédelmi Alap bevételét képezik. Ezek a különadók extraprofit adóként a vállalatok átlagos nyereségét meghaladó, válság által kialakult helyzetből eredő többletnyereség megadóztatását célozzák, noha egyéb kormányzati törekvéseket is szolgálnak. Az „extraprofitadók” átmeneti jellege, valamint céladókénti szabályozása összhangban van az 1865/2022/EU uniós szabályozással, viszont kérdés, hogy valóban a válság

⁸ Lovas Dóra: Rezsicsökkentés hullámhosszán 2013 és 2022 között. Közjavak: <https://kozjavak.hu/rezsicsokkentenes-hullamhosszan-2013-es-2022-kozott> (2025.03.10.)

⁹ KSH adatai szerint 2021-ben még 5,1% volt, 2022-ben már 14, 5%. Forrás: <https://www.ksh.hu/gyorstajekoztatok/#/hu/list/far> (2025.03.10.)

¹⁰ Lovas Dóra (2024): A válságadók legújabb hulláma - a különadók 2020-tól napjainkig. *Gazdaság és Jog*, 7-8. sz., 28-37.

miatti extraprofitot terheli-e. Az megállapítható, hogy alapvetően olyan szektorokról van szó, amelyek a Covid-19 járvány és/vagy orosz-ukrán konfliktus hatására nyereségre tettek szert (üzleti gazdálkodási körben vagy állami/uniók támogatásnak köszönhetően).¹¹

Az energiaszektor speciális adóterhei (energiaellátók jövedelemadója, a közművezetékek adója és a bányajáradék) mellett 2022-től az akkori tervek szerint 2024-ig három új ágazati különadó sújtotta a szektort. Az energiaszektor 2009 óta terheli az energiaellátók jövedelemadója, amely vonatkozásában 2022 és 2024 között az adóalanyok köre bővült és adómértéke emelkedett. Bányajáradékot a bányászati kitermelőknek kell fizetniük már mintegy három évtizede.¹² A járadék mértékét a Covid-19 járvány és az energiaválság kezelése céljából is emelték. A kiegészítő bányajáradék bevezetése részben az építőipar legnagyobb szereplőinek az ellátáshiány és a jelentős állami támogatások által generált árnyövekedésből származó extraprofitját főlözte.

2022. július 01-től vezették be a kőolaj-előállítók különadóját,¹³ amelynek mértéke fokozatosan nőtt párhuzamosan az üzemanyag árszempontjával.¹⁴ Az üzemanyagokat érintő hatósági árszabályozás¹⁵ 2021.11.15-től 2022.12.07-ig volt hatályban hazánkban.¹⁶ Az új különadó célja a kőolaj import és kitermelés korábbi szinten tartása, így az üzemanyag vonatkozásában az ellátásbiztonság fenntartása (hiszen az üzemanyagpiacon a hiány komolyabb társadalmi következményeket is maga után vonna).

Bevezetésre került a villamosenergia kötelező átvételére jogosult termelők különadója is. Az elmúlt években a megújuló kapacitások kiépítésére és működtetésére jelentős összegű állami és európai uniós támogatást allokáltak, viszont miután az energiaválság hatására a piaci környezet kedvezővé vált, sokan kiléptek az – szerződéses alapon működtetett – állami rendszerből, és a piacon értékesítik a jelentősen megdrágult áramot, nagymértékű extraprofitot szerezve. A kiegyenlítő szabályozási szolgáltatást nyújtók extraprofit adója bevezetésének oka, hogy fedezetet kellett biztosítani arra a kormányzati

¹¹ Kivételt képezhet ez alól a légi közlekedés, mely bár az elmúlt évtizedben összességében jelentősen fejlődött, azonban a Covid19 világjárvány miatti, többször is elrendelt utazási korlátozások jelentős bevételkiesést eredményeztek a szektorban.

¹² 1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról

¹³ Gyakran nevezik MOL adónak, hiszen a Magyar Olaj-és Gázipari Nyrt. (MOL) Magyarország legnagyobb kőolaj-előállító vállalata.

¹⁴ Lovas Dóra - Pella Sebestyén Márk (2023): Valami új, valami régi gondolatok az élelmiszer- és üzemanyag árszempont intézményéről. *Gazdaság és Jog*, 9-10. sz., 37-43.

¹⁵ 2022.05.27-től a benzinár hatósági maximalizálása kizárólag magyar forgalmi rendszámmal rendelkező gépjárművek tankolására vonatkozott, ezért az Európai Bizottság uniós jogból eredő kötelezettség megszegésének (állampolgárság alapú diszkrimináció) valószínűsége miatt vizsgálatot indított kötelezettségzegési eljárás keretében.

¹⁶ 57/2022. (II. 28.) Korm. rendelet a hatósági üzemanyaggal kapcsolatos egyes intézkedésekről

rendelkezésre, amely szerint 2023-ban nem emelkedhet a villanyszámla nagy részét kitevő rendszerhasználati díj.

Az energiaszektor terhelő különadók megfelelnek az Európai Unió elvárásainak (miszerint a tagállamok ideiglenesen vessenek ki rendkívüli adót az energiaszolgáltatókra)¹⁷, hiszen az orosz-ukrán háború hatására az uniós energiapiacra működő vállalatok váratlan nyereségre tettek szert. A Tanács 1854/2022/EU számú rendelete kötelező ideiglenes szolidaritási hozzájárulást (extraprofit adót) vezetett be a nyerskőolaj-, a földgáz-, a szén- és a finomítói ágazatban működő vállalkozások nyereségének terhére. Mivel a rendelet hatálybalépése előtt már több tagállam különadókat vezetett be az energiaszektorban, a rendelet hangsúlyozza, hogy a tagállamok fenntarthatják a szolidaritási hozzájárulással egyenértékű tagállami intézkedéseiket. Az ebből származó bevételeket a háztartások és a vállalkozások pénzügyi támogatására, valamint az energetikai autonómia és hatékonyság fejlesztésére, dekarbonizációs technológiákba történő beruházásokra lehet felhasználni.¹⁸

2025-ben az ígért átmenetiség ellenére a rezsicsökkentés mellett a villamosenergia kötelező átvételére jogosult termelők különadója, a kőolajtermék-előállítók különadója, az energiaellátók jövedelemadója és a bányajáradék továbbra is hatályban vannak. Ez azt mutatja, hogy ezen unikális állami intézkedések az átmenetiség helyett az adórendszer szerves részeivé váltak.

Az energiaszektorban az állami jelenlét szükségessége elvitathatatlan, különösen a gazdasági válságok idején. A recessziók hatására a piacok instabilitása és az energiaárak ingadozása gyakran olyan helyzeteket teremtenek, amelyek különleges állami beavatkozásokat igényelnek. Magyarországon e területen alkalmazott intézkedések –, mint a különadók, a rezsicsökkentés és az üzemanyagárstop – mögött azonban elsődlegesen az állam közvetett céljai állnak, és nem az alapvető közszolgáltatások elérhetőségének biztosítása. Az energiaszektorba történő unikális állami beavatkozások bemutatása is alátámasztja Horváth M. Tamás: Kie a Közjog? tanulmányában foglalt megállapítást, mely szerint a közszektor-szerepek változás alatt állnak. Az állami beavatkozások milyensége, minősége időszakonként és területenként is eltérhet. Viszont a különleges beavatkozásokkal érintett szektorok különös figyelmet igényelnek, mivel a tulajdonátrendeződés,¹⁹ amely 2010 óta jellemző

¹⁷ Európai Bizottság REPowerEU közleménye (2022.03.08.), 2022/1854/EU rendelet.

¹⁸ European Council: Council agrees on emergency measures to reduce energy prices. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/09/30/council-agrees-on-emergency-measures-to-reduce-energy-price/> (2025.03.12.)

¹⁹ Mihályi Péter (2018): A 2. és 3. Orbán-kormány visszaállamosításai. A később befejezendő „Privatizáció és államosítás Magyarországon – Régmúlt és közelmúlt” című monográfia 10. fejezete. 20-40.

Elérhetőség: https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2018/04/10_Visszaallamositas_KTRK_eloadashoz.pdf (2025.03.12.)

az energiaiparra Magyarországon, szoros összefüggésben áll ezekkel az állami beavatkozásokkal.

Források jegyzéke:

- Csűrös Gabriella (2024): A különadóztatás hullámai Magyarországon 2006-tól a világiárvány megjelenéséig: bumeráng hatás? *Gazdaság és Jog*, 5-6., 44-51.
- European Council: Council agrees on emergency measures to reduce energy prices. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/09/30/council-agrees-on-emergency-measures-to-reduce-energy-price/> (2025.03.12.)
- Horváth M. Tamás (2015): Kié a közjog? *Közjavak*, I. évf., 1. sz., 7-12. DOI 10.21867/KJK/2015.1.2.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*, Dialóg Campus, Budapest, 91-95.
- KSH (2022): *Gyorstájékoztatók*. <https://www.ksh.hu/gyorstajekoztatok/#/hu/list/far> (2025.03.10.)
- Lovas Dóra (2021): Az árszabályozás, mint a liberalizált energiapiac korlátozó tényezője. *Gazdaság és Jog*, XXIX. évf. 2.sz. 19-25.
- Lovas Dóra (2022): *Rezsicsökkentés hullámhosszán 2013 és 2022 között*. *Közjavak folyóirat*, <https://kozjavak.hu/rezsicsokkentese-hullamhosszan-2013-es-2022-kozott> (2025.03.10.)
- Lovas Dóra - Pella Sebestyén Márk (2023): Valami új, valami régi gondolatok az élelmiszer- és üzemanyag árstop intézményéről. *Gazdaság és Jog*, 9-10. sz., 37-43.
- Lovas Dóra (2024): A válságadók legújabb hulláma - a különadók 2020-tól napjainkig. *Gazdaság és Jog*, 7-8.sz., 28-37.
- Mihályi Péter (2018): *A 2. és 3. Orbán-kormány visszaállamosításai. A később befejezendő „Privatizáció és államosítás Magyarországon – Régmúlt és közelmúlt*. 20-40. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2018/04/10_Visszaallamositas_KTRK_eloadashoz.pdf (2025.03.12.)
- 1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról
- 57/2022. (II. 28.) Korm. rendelet a hatósági üzemanyaggárral kapcsolatos egyes intézkedésekről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2120 rendelete (2015. november 25.) a nyílt internet-hozzáférés megteremtéséhez szükséges intézkedések meghozataláról, továbbá az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus

hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv és az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) szóló 531/2012/EU rendelet módosításáról, *OJ L 310*, 26.11.2015, 1–18 .

NEOLIBERALIZMUS UTÁN? AZ ÁRRÉSSTOP, MINT AZ ÁLLAMI BEAVATKOZÁS ESZKÖZE*

Pella Sebestyén Márk¹

A globális gazdasági válságok és kihívások hatására egyre inkább megfigyelhető a protekcionista szemléletmód újjáéledése, amelyben a kormányok aktívabb szerepet vállalnak a piaci folyamatok irányításában. Ez a tendencia rámutat arra, hogy a kormányzati beavatkozások elemzése nem csupán időszerűvé, hanem elengedhetetlenné is válik, különösen az európai uniós piacgazdasági környezetben. Horváth M. Tamás álláspontjával összhangban megállapítható, hogy napjainkban az állam szerepe jelentősen kibővült a neoliberalizmus klasszikus modelljéhez képest, ami azt eredményezi, hogy a kormányzat működésének vizsgálata ma összetettebb és nagyobb kihívást jelent, mint az elmúlt évtizedekben.²

2008 óta Magyarországon több olyan gazdasági válsághelyzet alakult ki, amelyekre a kormányzat válaszul – több szakaszban – jelentős piaci beavatkozási eszközöket vezetett és vezet be. Ezek az intézkedések a 2010-es kormányváltást követő gazdaságpolitikai fordulathoz is illeszkedtek. Az alkalmazott intervenciók között kiemelt szerepet kaptak – és kapnak – a különadók, az állami tulajdonszerzés a vállalati szektorban, az árszabályozás, valamint az árérősszabályozás, amelyek együttesen a gazdasági stabilitás és a piaci folyamatok állami kontrolljának erősítését célozták. Ezek az állami piaci beavatkozások jellemzően valamilyen külső gazdasági vagy társadalmi kihívásra adott válaszlépésként jelennek meg. Ehhez igazodik az élelmiszerárak csökkentése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 42/2025. (III. 11.) Kormányrendeletben megfogalmazott cél: a jelentős élelmiszerinfláció következtében a magyar családok – anyagi – védelme, így bevezetésre került az árérősszabályozás.

A kormányrendelet alanya az a kereskedő, akinek a kiskereskedelmi adóról szóló törvény szerint meghatározott árbevétele a 2023. évben meghaladta az 1 milliárd forintot. A rendelet alapján – annak mellékletében megadott 30 termék kategóriára vonatkozóan – az alkalmazandó árérőss mértéke egyrésztől nem haladhatja meg a 2025. januárban alkalmazott átlagos árérőss mértékét,

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.20.

¹ Pella Sebestyén Márk, PhD hallgató, Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

² Hozzászólás Horváth M. Tamás Kié a közjog? c. tanulmányához. Horváth M. Tamás (2015): Kié a közjog? *Közjavak*, I. évf., 1. sz., 7-12.

másrészről pedig legfeljebb 10 százalék lehet.³ Érdemes megjegyezni, hogy a kiskereskedelmi adóról szóló 2020. évi XLV. törvény preambuluma rögzíti, miszerint az adótípus a jogalanyok teherviselő képességére figyelemmel került megállapításra. Ezt követően azonban 2022-től kezdve ugyanazon kereskedő jogalanyok vonatkozásában bevezetésre került az „extraprofit-adó” is. Ennek következtében a kiskereskedelmi szektor terhei között egyszerre van jelen a kiskereskedelmi adó, azt extraprofit-adó, valamint az árérsszabályozás. Magyarországon bevezetett különadók vizsgálata kapcsán az Európai Unió Bírósága korábban kimondta, hogy egyrészt az árbevétel összege semleges ismérvnek minősíthető a megkülönböztetés vizsgálata során, továbbá releváns mutatónak számít a teherviselési képesség megállapítása kapcsán.⁴ Az Európai Unió Bíróságának (továbbiakban: EUB) álláspontja érthető, hiszen „alapesetben” az árak szabad megállapítása együtt jár piaci szereplők racionális magatartásával: a kereskedő úgy állapítja meg az árait, hogy a racionális vásárló őt válassza a versenytárs helyett. Ennek következtében lesz az árbevétel semleges megállapítási szempont, hiszen optimális esetben a versenyképes módon megállapított árak bevonzzák a vásárlót, növelve az árbevételt, valamint ezáltal a kereskedő nyereségét is. Így pedig az adott adóalany teherbíró képesség is növekedne, melyre tekintettel igazolt módon vethető ki progresszív adómérték.

A kiskereskedelmi adó, különadó következményeként több magyarországi kiskereskedelmi boltlánc vagy veszteséges lett, vagy pedig jelentős mértékben lecsökkent a nyeresége. A kiskereskedelmi szektorra kivetett extraprofit-adó és az árérsszabályozás együttes alkalmazása tehát a piaci szereplők számára jelenleg kettős nyomást jelent. Míg a különadók a kereskedők teherviselő képességére hivatkozva progresszív módon vonnak el forrásokat az árbevétel arányában, addig az árérsszabályozás korlátozza a szabad árképzést, amely a verseny egyik legfontosabb eszköze. Ez a kettős szabályozás olyan helyzetet teremt, amelyben a vállalkozások mozgástere jelentősen csökken, ami torzíthatja a piaci viszonyokat és akadályozhatja a hatékony versenyt. Ez a szabályozási kettősség ellentmondásos. A különadók progresszív jellegét az indokolhatja, hogy a magasabb árbevétellel rendelkező vállalkozások jellemzően nagyobb nyereséget realizálnak, így fokozottabb teherviselési képességgel bírnak. Az árérsszabályozás azonban éppen ezt a mechanizmust korlátozza, mivel az árbevétel esetleges növekedése nem feltétlenül eredményez magasabb nyereséget, sőt, paradox módon a szabályozott termékkategóriákban a csökkenő árak miatt bekövetkező keresletnövekedés tovább fokozhatja a kereskedők veszteségeit. A rögzített, legfeljebb 10 százalékos árérss kérdéssé

³ Az élelmiszerárak csökkentése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 42/2025 (III. 11.) Kormányrendelet

⁴ C-323/18 sz. Tesco-Global Áruházak Zrt. kontra Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága ügy, ECLI:EU:C:2020:140.

teszi, hogy a vállalkozások képesek-e fedezni működési költségeiket, különösen a logisztikai, bér- és energiaköltségek folyamatos emelkedése mellett.

Első körben „csak” 30 termék vonatkozásában került bevezetésre az árrésstop, azonban a kormányzati kommunikáció alapján minden élelmiszerkategóriára kiterjesztésre kerülhet, amennyiben a kereskedők „folytatják tisztességtelen árazási gyakorlatukat”. A jogalkotó sem a jogszabályban, sem pedig máshol nem adta magyarázatát annak, hogy pontosan mit ért a kereskedők tisztességtelen árazási gyakorlaton, a szakirodalom által taglalt ilyen stratégiák pedig – mint például a felfaló árazás⁵ – csak közvetetten károsak a fogyasztókra nézve, elsődlegesen a versenytársakra hatnak. A kormányzat előre látta, hogy a kereskedők más termékek árának megemelésével igyekeznek majd kompenzálni, így a szabályozás hatályba lépése előtt bejelentésre került, miképpen végső esetben hatósági árak bevezetésére is sor kerülhet. Az árszabályozás, mint egy másik piaci beavatkozási eszköz mélyebb analizésének igénye nélkül megjegyzendő, hogy az EUB a közelmúltban a SPAR Magyarország kapcsán már kimondta, hogy az uniós joggal ellentétes az a tagállami szabályozás, mely előírja egyrészt, hogy a kereskedő meghatározott termékeket rögzített minimális mennyiségben és hatósági áron köteles árusítani, másrészt ennek megsértése esetén kötelezően kiszabandó bírságot ír elő.⁶ Márpedig ehhez nagyon hasonló módon került megállapításra az árrésstop szabály is. A rendelet egyrészt kötelezi a kereskedőt, hogy annak a hatálybalépése előtti napon az általa forgalmazott árut meghatározott átlagos mennyiségben árusítsa, másrészt pedig az árrésstop szabályainak megsértése esetén bírság kiszabását rendeli. Ezek alapján valószínűsíthető, hogy az uniós jog sérelmének megállapítására vonatkozó EUB eljárással ezen szabályozás kapcsán is találkozni fogunk. A téma komplex megközelítésének szükségességét jelzi továbbá az, hogy az intézkedésnek a jogalkotó által nem szándékolt következményei is lehetnek. Amennyiben a kereskedő a szabályozott árrés miatt nem tudja elérni, növelni a nyereségességét, úgy a költségsökkentés válik az egyetlen lehetőségévé a működőképesség fenntartása érdekében. Ennek egyik legjelentősebb területe a munkaerőköltségek optimalizálása, amely megnyilvánulhat létszámcsökkentésben, valamint a nyitvatartási idők racionalizálásában, ezáltal a munkavállalók számára elérhető munkaórák csökkenésében. Bár a fogyasztók szempontjából mindenképpen üdvözlendő az árak csökkenése, az államháztartás központi alrendszere áfabevételeinek elvárt mértékű emelkedésének elmaradása az állam számára az

⁵ Versenykorlátozó stratégia, amelyben egy vállalat szándékosan és tartósan a költségeinél alacsonyabb áron értékesíti termékeit vagy szolgáltatásait annak érdekében, hogy kiszorítsa versenytársait a piacról. Miután a versenytársak tönkrementek vagy kiszorultak, a domináns vállalat jellemzően árat emel, és kihasználja piaci erőfölényét.

⁶ C-557/23. sz. SPAR Magyarország Kft. kontra Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal ügy, ECLI:EU:C:2024:737.

intézkedés hátrányos következményei közé sorolandó. Ennek megfelelően az intézkedésnek költségvetési vonzata is megállapítható. Az élelmiszerinfláció leküzdése mindenképpen egy igazolható oknak tekinthető a kormányzat általi piaci beavatkozásra, azonban annak hatékonyságát is szükségeltetik vizsgálni, főképp, ha az önmagában kerül alkalmazásra. Egyetértve Galbraith⁷ álláspontjával, az olyan eszközök, mint például az árszabályozás, nem önmagukban alkalmasak az inflációs folyamatok megállítására, annak letörésére, hanem időt nyer a kormányzat számára a megfelelő intézkedési „csomag” első lépéseként.⁸

Az árérékszabályozás és a különadók együttes alkalmazása tehát hosszú távon komoly kérdéseket vet fel azok fenntarthatóságával kapcsolatban. Az intézkedések célja a fogyasztók védelme és az infláció csökkentése, azonban a kiskereskedelmi szektor működésére gyakorolt hatása nem hagyható figyelmen kívül. A szabályozás fenntarthatósága szempontjából kulcskérdés a kereskedői szektor alkalmazkodóképessége. Amennyiben a költségek csökkentésével, hatékonyságnöveléssel vagy digitális fejlesztésekkel sikerül kompenzálni az intézkedések hatásait, a rendszer hosszabb távon is működőképes lehet. Azonban, ha a szabályozás gátolja a vállalkozások növekedését és tartósan veszteséges működést eredményez, az az intézkedések újragondolását teheti szükségessé. Érdemes lenne megfontolni az árérékszabályozás differenciálását a termékkategóriák alapján, figyelembe véve a logisztikai és beszerzési költségeket. Ezen túlmenően célszerű lenne időbeli korlátokat meghatározni az intézkedések alkalmazására, mivel a szabályozási bizonytalanság a gazdasági szereplők számára számszerűsíthető kockázatokat eredményezhet. Az adózási és szabályozási környezet kiszámíthatatlansága nem csupán az érintett ágazatban, hanem más gazdasági szektorokban is óvatosabb üzleti stratégiák kialakításához, valamint a beruházási és fejlesztési hajlandóság csökkenéséhez vezethet. A befektetések elmaradása és a gazdasági aktivitás visszaesése hosszabb távon a költségvetési hiány növekedését eredményezheti, amely önmagában is egy negatív, öngerjesztő folyamatot indíthat el. A bevételkiesés pótlására a kormányzat további fiskális szigorításokat, például újabb különadók bevezetését vagy a meglévő adónemek emelésére kényszerülhet – melyre példa az inflációkövető, automatikus adóemelések –, amely tovább növeli a gazdasági szereplők terheit. Ez a folyamat kedvezőtlen hatással lehet a gazdasági növekedésre, hiszen a vállalkozások számára csökken az ösztönzés a hosszú távú fejlesztések és munkahelyteremtő beruházások megvalósítására, ami végső soron a versenyképesség és a gazdasági dinamizmus gyengüléséhez vezethet. A fentiek tükrében elengedhetetlen egy átlátható és előre meghatározott kivezetési

⁷ John Kenneth Galbraith amerikai közgazdász

⁸ Isabella Weber: Could strategic price controls help fight inflation? *The Guardian*, 2021. Elérhetőség: <https://www.theguardian.com/business/commentisfree/2021/dec/29/inflation-price-controls-time-we-use-it>

mechanizmus kidolgozása, amely biztosítja a gazdasági szereplők számára a megfelelő tervezhetőséget és csökkenti a szabályozási kockázatokat.

Kiemelendő, hogy az Alaptörvény XXX. cikke is rögzíti, miszerint mindenki a teherbíró képességének és gazdaságban való részvételének megfelelően kell, hogy hozzájáruljon a szükségletek fedezéséhez.⁹ Erre tekintettel a kérdéskör alkotmányossági szempontú vizsgálatot is érdemelne, azonban az adósságfék-szabály¹⁰ miatt az Alkotmánybíróságnak erre nincsen lehetősége. Ezt erősítette meg az Alkotmánybíróság a légitársaságok által fizetendő hozzájárulások vonatkozásában indult eljárásban. Az indítvány benyújtói az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében rögzített általános, egyenlő és arányos közteherviselés elvének, valamint a XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jognak a sérelmére hivatkoztak. Mivel azonban ezek az alapjogok nem szerepelnek az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt, az Alkotmánybíróság által költségvetési és adójogi tárgyú ügyekben érdemben vizsgálható jogok között, a testület az indítvány ezen szempont szerinti érdemi elbírálását mellőzte.¹¹

A modern gazdasági és társadalmi kihívások hatására világszerte megfigyelhető az állam szerepének kibővülése, amely a piaci mechanizmusokba történő egyre aktívabb beavatkozásban is megnyilvánul. Ez a tendencia különösen hangsúlyossá vált az utóbbi évtizedek gazdasági válságai, valamint az egyre összetettebb társadalmi és geopolitikai problémák következtében. Az állami szerep kiterjesztése azonban nem csupán a szabályozás intenzitásának növekedését eredményezi, hanem egyben a kormányzati működés vizsgálatának bonyolultságát is fokozza. Az állami beavatkozás eszköztárának szélesedésével – legyen szó árérsszabályozásról, árszabályozásról, különadókról, állami tulajdonszerzésről vagy egyéb gazdaságpolitikai eszközökről – a gazdasági szereplők mozgásteret jelentősen módosul, ami komplex hatásmechanizmusokat indít el. Összességében az állami szerep növekedése és a szabályozási eszközök bővülése miatt a kormányzati működés vizsgálata ma már nem csupán gazdasági vagy jogi kérdés, hanem interdiszciplináris megközelítést igénylő feladat. Az intézkedések átfogó értékelése érdekében a közgazdaságtan, a jogtudomány, a szociológia és a politikatudomány módszertanait egyaránt

⁹ Magyarország Alaptörvénye XXX. cikk

¹⁰ Az Alaptörvény 37. cikke alapján addig, ameddig az államadósság mértéke meghaladja a GDP ötven százalékát, az Alkotmánybíróság csak akkor vizsgálhat költségvetési és adózási tárgyú jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.

¹¹ 3214/2023. (V. 5.) sz. AB végzés

alkalmazni kell. Ezáltal a kormányzati döntéshozatal nemcsak egyre összetettebbé, hanem egyre fontosabbá is válik a modern társadalmak működésének szempontjából.

Források jegyzéke:

- Horváth M. Tamás (2015): Kié a közjog? *Közjavak folyóirat*. I. évf., 1. sz., 7-12.
- Isabella Weber (2021): Could strategic price controls help fight inflation? *The Guardian*.
<https://www.theguardian.com/business/commentisfree/2021/dec/29/inflation-price-controls-time-we-use-it>
- Magyarország Alaptörvénye XXX. cikk
- Az élelmiszerárak csökkentése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 42/2025 (III. 11.) Kormányrendelet
- C-323/18 sz. Tesco-Global Áruházak Zrt. kontra Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága ügy, ECLI:EU:C:2020:140.
- C-557/23. sz. SPAR Magyarország Kft. kontra Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal ügy, ECLI:EU:C:2024:737.
- 3214/2023. (V. 5.) sz. AB végzés

TRUMP NYAKKENDŐJE *

Bartha Ildikó¹

A The Economist 2024. október 12-i számának címlapján egy gigantikus, felfelé mutató piros nyakkendő látható, „The Trumpification of American Policy” főcímmel.² Nem egészen egy hónap múlva a címlap „jóslata” beteljesült, rányomva bélyegét a világpolitikára és egyfajta megerősítést adva azon országok szemszögéből, amelyek politikai vezetésében a „trumpification” jegyei szintén felismerhetők. Mindezen valóságok árnyékában nem szorul különösen magyarázatra, hogy miért is szükséges diskurzust folytatni a közjog mibenlétéről és funkciójáról.

1. Bevezetés

Horváth M. Tamás esszéje szerint „A közjog a közösségek joga”, melynek hatókörében csak egy kormányzási forma és szint az állam.³ Az állam tehát – miként a közszektor minden más formációja is – a közösségeké, azaz nem fordítva, „nem az állam kénye-kedve, tárgya, akarata a jog valósága”. Ez a megközelítés nem azt a koncepciót tükrözi, amely a közösségek érdekeit elsősorban az egyének jogainak védelmével állítja szembe.⁴ Sokkal inkább értelmezhető azon – a demokrácia, jogállamiság és piacgazdaság elvein alapuló – garanciák hangsúlyozásaként, amelyek épp azt hivatottak megakadályozni, hogy az állam elvegye a közjogot a közösségektől, olyan jelenségekhez vezetve többek között, mint a „trumpification”.

A közjog – közösség – állam viszonyáról több dimenzióban beszélhetünk, mint ahogyan a közösségeknek is számos formája és értelmezése létezik – politikai közösség, lakosság, gyülekezet, fogyasztók, csak hogy néhányat említsünk. Az alábbiakban e viszonyrendszert a közüzemi szolgáltatások oldaláról nézzük meg mélyebben, amely több szempontból is érdekes terepe az ilyenfajta vizsgálódásoknak. Egyrészt, az érintett közösség kiterjedt; e szolgáltatásoknak mindannyian igénybevevői vagyunk, a víz- és áramellátás, fűtés, hulladékkezelés napjaink nélkülözhetetlen részei. Másrészt e területen

* DOI 10.21867/KjK/2025.2.21.

¹ Bartha Ildikó, tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európa-jogi és Nemzetközi Jogi Tanszék. A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíjának támogatásával valósult meg.

² <https://www.economist.com/the-world-this-week/2024/10/10/this-weeks-cover> (2025.07.01.)

³ Horváth M. Tamás (2015): Kié a közjog? *Közjavak*. 1. évf., 1. sz., 4–6. DOI 10.21867/KjK/2015.1.1.

⁴ E szemlélethez lásd: Stern, Shai (2021): Reconsidering “Community”: A Normative Model to Address Communities in the Law. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*. Vol. 50., No. 1–2–3., pp. 225–254.

komplex kérdéseket vet fel, hogy mi is pontosan a közösségi érdek és ki jogosult azt meghatározni. Végül, a közüzemi szolgáltatások jogi szabályozása és annak politikai ideológiai megalapozása ezen ágazatok piaci struktúrájának erőteljes átrendeződését eredményezte az elmúlt 15 évben Magyarországon – több ponton is emlékeztetve Trump gazdaságpolitikai lépéseire.

2. A rezsicsökkentés mérlege

A 2010-es kormányváltást követően Magyarországon a központi kormányzat politikai programjának meghatározó eleme lett a korábbi piacorientált megközelítéssel szemben a liberalizáció negatív következményeinek hangsúlyozása és a „nemzeti érdekek védelmére” hivatkozás. A kormányzat érdeklődésének centrumába kerültek a közüzemi szolgáltatások és azok rezsidiái. A rezsicsökkentés, azaz a közműszolgáltatások fogyasztói díjainak központi jogi szabályozással történő csökkentése 2013 és 2014 között, négy hullámban valósult meg.⁵ Az intézkedések mögött rejlő közérdek-meghatározás azonosítása érdekében érdemes megnéznünk a releváns normatív szabályozás⁶ preambulumának pontos szövegét:

„A lakossági terhek csökkentése, a jövedelmek felhasználásának szabadsága, a létfenntartáshoz szükséges, mindenképpen kifizetendő háztartási tételek árának csökkentése egyértelmű és határozott igény valamennyi állampolgár részéről.

Az Országgyűlés biztosítani kívánja az indokolatlanul magas lakossági terhek mérséklését, aminek egyik eszköze annak elérése, hogy a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetőségét kizárólag jogszabályban meghatározott esetekben korlátozza az egyes szolgáltatásoknak a kifizethetetlenül magas költsége. A rezsicsökkentés fontos célja a lakosság életszínvonalának javítása, illetve annak biztosítása, hogy az emberek a rendelkezésre álló jövedelmek minél nagyobb részével szabadon gazdálkodhassanak.”

Mindebből egyértelmű, hogy a törvényhozói akarat a fogyasztói közösséget tekinti az intézkedések által célzott közösségnek, és mint a kapcsolódó kormányzati kommunikációból kiderül, ezen belül is a „magyar családokat”. Világos továbbá, hogy elsőrendű közösségi érdeknek a közüzemi szolgáltatások díjának csökkentését tekinti, amelyet alapjogvédelmi utalásokkal is alátámaszt. Kérdés, hogy ez a fajta közösség-, illetve közösségiérdek-meghatározás mennyiben elfogadható jelen szabályozási kontextusban, főként hosszútávú célokat és érdekviszonyokat nézve.

⁵ Horváth M. Tamás (2016): A fáraó varázsol. A rezsicsökkentés beágyazottsága. *Politikatudományi Szemle*. 25. évf., 3. sz., 135–146.

⁶ 2013. évi LIV. törvény a rezsicsökkentések végrehajtásáról.

A már idézett preambulum további rendelkezéséből – „Az energiaszolgáltatások tekintetében nincs valódi verseny, ezért az állampolgároknak rendkívül korlátozott a választási lehetőségük a tekintetben, hogy a magasnak vélt szolgáltatási és energia díjak helyett olcsóbbat vegyenek igénybe.” – kiderül, hogy a törvényalkotó a rezsicsökkentés által érintett területre nem versenypiacként tekint, a közösségnek tehát nem részesei a fogyasztókon kívüli piaci szereplők (így energiaszolgáltatók), sőt, ezek kifejezetten a közösségi érdekek ellen dolgoznak. Az is látszik, hogy az európai uniós szintű közösségi célok – így például környezetvédelmi és energiatakarékossági integrációs célok – nem kapnak prioritást, sőt az Európai Unió esetében is egy, a hazai fogyasztói közösség érdekeit romboló ellenséggé jelenik meg.

Ha az ilyenfajta leszűkített közösségértelmezés létjogosultságát el is fogadjuk, akkor is kétségeket ébreszt, hogy a rezsicsökkentés mennyiben szolgálja e szűkebb kör (hazai fogyasztók) érdekeit. Tekinthejtük-e például a hazai lakosság egészét a várt előnyök szempontjából egy homogén közösségnek? A vagyoni különbségeket figyelembe véve egyértelműen nem. Kornai szerint ez a fajta árszabályozási politika valójában inkább a társadalom vagyonosabb rétegei számára előnyös, mivel a nagyobb lakás arányosan több áram-, gáz- és vízfogyasztással, illetve hulladéktermeléssel jár, következésképpen több megtakarítással is ezen ingatlanok tulajdonosai számára.⁷ 2013-ban a rezsicsökkentésből származó megtakarítás több, mint egyharmada (36 %-a) a lakosság jövedelem szempontjából legfelső, legvagyonosabb ötödéhez került, míg a legszegényebb ötöd mindössze a megtakarítások 15 %-ából részesedett. A legveszélyeztetettebb csoportok (a szolgáltatásoktól elzárt háztartások, a legalacsonyabb jövedelműek, a fatüzelésű kályhával fűtő háztartások), akiket a jelenleg hatályos uniós jogszabályok „energiaszegénységben élőknek” hívnak, gyakorlatilag nem érezték meg a háztartások közüzemi kiadásainak csökkenését.⁸ Egy újabb felmérés eredménye szerint pedig a rezsicsökkentés 2022 augusztusa előtti formájában a lakosság csaknem felének (47 %-ának) pusztán nem túl nagy mértékű vagy alig észrevehető segítséget jelentett.⁹

Valószínűleg nem teljesen független ezektől az arányoktól, hogy a közjogi szabály megalkotója már a kezdetektől fogva törekedett a közösségi érdek tudatosítására. Az intézkedések eredményeinek hangsúlyozása szervesen beépült a kormányzati kommunikációba, sőt külön törvény rendelkezett (és

⁷ Kornai, János (2015): Hungary's U-Turn. *Society and Economy*. Vol. 37., No. 3., pp. 279-329.

⁸ Uo.; Habitat for Humanity Hungary (2014): Éves jelentés a lakhatási szegénységről – 2013. http://www.habitat.hu/files/Lakhatasi_Jelentes_2013_hosszu.pdf (2018.06.05.)

⁹ Habitat for Humanity Hungary (2022): Rezsihelyzet Magyarországon. https://habitat.hu/wp-content/uploads/2023/07/FINAL_NRC_Habitat_for_Humanity_rezsi_tanulmany_20221221.pdf (2025.07.01.)

rendelkezik ma is) a rezsicsökkentés eredményeképpen jelentkező megtakarítás összegének feltüntetéséről a fogyasztói számlákon.¹⁰ Az intenzív kormányzati kommunikáció ellenére a rezsicsökkentés eredményeinek megítélése a lakosság körében nem volt egyértelműen pozitív, sőt, időben előrehaladva inkább romló tendenciát mutatott. Egy 2013-ban és 2015-ben elvégzett felmérés eredményei például azt mutatják, hogy míg 2013-ban a megkérdezettek 12,7%-a ítélte meg a rezsicsökkentést rossz vagy nagyon rossz döntésként, ez az arány 2015-ben már 20,5%; továbbá, míg 2013-ban a megkérdezettek 51,2%-a látta úgy, hogy az intézkedés következményeképpen romlani fog a szolgáltatás színvonala, megbízhatósága, 2015-re ez az arány 62,9%-ra nőtt.¹¹ Különösen ez utóbbi érték mutat rá egyben arra is, hogy az érintettek egyre diverzebben látták a közösségi érdeket ezen a területen, nem kizárólag a szolgáltatás árának szintjét előtérbe helyezve.

Mindez pedig elvezet a következő kérdésünkhöz: miért kerülhet veszélybe a szolgáltatás színvonala? A rezsicsökkentés egyben a szolgáltatók bevételekiesésével járt, részükre ugyanis a szabályozott ár által okozott veszteséget nem kompenzálta központi költségvetési támogatás. Úgy lehetett tehát a megtakarítást a választóképes lakosságnak adni, hogy annak fedezetét mástól vették el. Az eredményt pedig összességében kell néznünk más kormányzati intézkedések hatásával. Egyrészt a központi szabályozás eredményeként az érintett ágazatok (így vízellátás, távfűtés és hulladékgyűjtés) szolgáltatóinak többsége már állami tulajdonban volt a rezsicsökkentés bevezetésekor.¹² A – jellemzően külföldi tulajdonban lévő – magánvállalatok nagy része azonban a profitvesztés, illetve az állami tulajdonban lévő versenytársak így szerzett piaci előnyének következményeként kiszorult a szolgáltatói piacról. A közüzemi ágazatokat terhelő különadók (közművezetékek adója, hulladéklerakási díj stb.) szintén elsősorban a magánszolgáltatók, valamint az ugyancsak az állam „riválisának” tekintett önkormányzati tulajdonú vállalatok eredményelvonását célozták.¹³ Mindezen a terhek ugyanakkor a még a piacon maradó szereplőktől is elvonták a befektetéshez és a szolgáltatási infrastruktúra fejlesztéséhez szükséges tőkét, aminek egyenes következménye a szolgáltatás színvonalának romlása.¹⁴

A mesterségesen csökkentett árak hátrányait jól illusztrálják a vízellátás piacán bekövetkezett változások. Az állam 2013-ban úgy alakította át a piacot, hogy a magánvállalkozások gyakorlatilag kiszorultak onnan, később pedig egyes cégeket kényszerből adtak át állami tulajdonba települési

¹⁰ 2013. évi LIV. törvény a rezsicsökkentések végrehajtásáról.

¹¹ Péteri Gábor (2015): Ezt akartuk? Lakossági és polgármesteri vélemények az új helyi önkormányzati rendszerről. *Közjavak*. 1. évf., 1. sz. 7–12. DOI: 10.21867/KjK/2015.1.2

¹² Kornai: i. m.

¹³ Uo.; Horváth (2016): i. m.

¹⁴ Kornai: i. m.

önkormányzatok. Az öt országos regionális vízellátó vállalat már ekkor 5,4 milliárd forint veszteséget halmozott fel.¹⁵ A hazai víziközmű szektor később még súlyosabb pénzügyi helyzetbe került, amelyet csak fokoztak az elmúlt évek válságainak (különösen az energiaválságnak) a hatásai. 2022 és 2023 években már 1000-3000 milliárdos fejlesztési-karbantartási hiányt görgetnek maguk előtt a szolgáltatók, amelyek szinte kivétel nélkül komoly veszteséggel működnek. A csőd közelben álló társaságoknál több helyen már a biztonságos ivóvíz-ellátás is veszélybe került. A kormány 2022-ben döntött arról, hogy a víziközmű-szolgáltatóknak támogatást juttat a robbanásszerű energia áremelkedés miatt keletkező veszteségeinek kompenzálására létrehozott állami előirányzat terhére. A támogatásból azonban csak olyan társaságok részesültek, amelyeket korábban állami kézbe adtak az önkormányzatok.¹⁶

A fentiek fényében újra kell értelmeznünk a közösség, illetve a közösségi érdek fogalmát a rezsicsökkentés bevezetésével kommunikált kormányzati koncepcióhoz képest. Egyrészt, egy (eredetileg) piacgazdasági keretek között működő államban csak ideig-óráig tartható fenn a piacgazdasági szereplők negligálásával alkotott közösség-értelmezés. Életképes közszolgáltatási rendszer működtetése érdekében tehát tekintetbe kell venni, hogy a közjog az övék is, ami jelen esetben egy, a tisztességes verseny elvein alapuló szabályozási környezet kialakítását feltételezi. Mindez nem azt jelenti, hogy a verseny csekély mértékű korlátozásának (vagy válságok idején akár átmeneti háttérbe szorításának) ne lehetne helye. A megfelelő szabályozás és a célzott beavatkozás számos, az ellenőrizetlen piaci mechanizmus által okozott problémát orvosolhat. Ez az elmélet azonban legalább hallgatólagosan feltételezi, hogy az állam a tényleges értelemben vett közérdek szolgálatában áll, és hogy a szabályozás szakszerűen és elfogulatlanul történik.

Másrészt, ebből az is következik, hogy a közösségi érdeket a nemzeti érdek szűrőjén keresztül értelmezve torz képet kapunk, egy szupranacionális integráció keretein belül mindenképpen. Az energiaválság következményeképpen erősebb megvilágításba került a rezsicsökkentés problémája ezen a szinten is, méghozzá az Európai Unió válságkezelési prioritásai – energiatakarékosság ösztönzése, fosszilis energiahordozóktól való függőség csökkentése és alternatív energiaforrásokra való minél nagyobb arányú áttérés – fényében. A problémát az Unió elsősorban abban látja, hogy – mint arra korábban utaltunk – a hazai szabályozás nem a kiszolgáltatót vagy alacsony jövedelmű háztartásokat célozza, hanem egy rászorultságtól és jövedelmi helyzettől függetlenül alkalmazandó intézkedésről van szó („magyar

¹⁵ Uo.

¹⁶ Szalai Anna (2023): Milliárdokat adott víziközmű-támogatás címén az Orbán-kormány, ám a pénzből csak olyan cégek kaptak, amelyeket állami kézbe adtak az önkormányzatok. *Népszava*. 2023. augusztus 1.

emberek”, „magyar családok”), és nem ösztönöz energiatakarékosságra vagy a fosszilis energiaforrásokról való leválásra.¹⁷ A nemzeti érdek szűrőjén keresztül nézve ugyanakkor ez ellenséges megközelítés, így a kormányzati kommunikációnak továbbra is meghatározó eleme a rezsicsökkentés védelme az Unióval szemben.¹⁸ Ennek ellenére pozitív elmozdulásként értékelhető az energiatakarékosság irányába, hogy 2022. augusztusától az energiaellátás csökkentett árakon immár csak a lakossági átlagfogyasztás szintjéig vehető igénybe. Mindez azonban nem elsősorban az uniós célokkal való összhangra törekvésnek tudható be, hanem annak a ténynek, hogy 2021 közepétől a válságok hatására a világpiaci energiaárak olyan mértékű növekedésnek indultak,¹⁹ ami Magyarországot is a rezsicsökkentés rendszerének átalakítására készítette.

Mindezt a fentiekkel összevetve arra következtethetünk, hogy a rezsicsökkentés önmagában – megfelelő szociálpolitikai koncepció nélkül – nem érheti el a kommunikált célt. Egyrészt a nem kifejezetten alacsony jövedelmű háztartások számára nem jelent a mindennapi életfeltételek biztosításához nélkülözhetetlen segítséget, a kedvezményezett kör differenciálás nélküli kiterjesztése ugyanakkor olyan mértékű veszteséget jelenthet a szolgáltatók számára, amely hosszú távon a szolgáltatás színvonalának fenntartását veszélyeztetheti, sőt adott esetben a szolgáltatási rendszer összeomlásához is vezethet. Másrészt a ténylegesen rászorulóknak közül továbbra is lesznek olyanok (például fával tüzelők), akik kimaradnak a kedvezményezett körből. Látnunk kell továbbá, hogy a szociálpolitikai intézkedések, még ha megfelelőek volnának is, sem működhetnek egyéb (így különösen versenypolitikai, energetikai és környezetvédelmi) szakpolitikai szempontok figyelembevételével. Az pedig kifejezetten a szociálpolitikai célokkal szemben ható tényező, hogy amennyiben meghatározott (jellemzően állami tulajdonban lévő) vállalatok mégiscsak pénzügyi segítséget kapnak az

¹⁷ Ez következik többek között a Bizottság 2024-es országspecifikus ajánlásából is. Európai Bizottság: Ajánlás. A Tanács ajánlása. Magyarország gazdaság-, szociális, foglalkoztatási, strukturális és költségvetési politikájáról. COM (2024) 617 final. (E bizottsági ajánlások alapján fogadja el a Tanács a gazdaságpolitikai iránymutatásait tartalmazó ajánlásait az EUMSz 121. cikke értelmében.)

¹⁸ Ez tűnik ki többek között a szintén 2023 őszén indított “A szuverenitásunk védelméről” szóló nemzeti konzultáció első kérdéséből („1. Brüsszel el akarja törölni a rezsitámogatást...”), továbbá a negyedik villamosenergia-irányelv nem megfelelő átültetése miatt ez év februárjában megindított kötelezettségzegési eljárással összefüggésben megjelent kormányzati nyilatkozatból. [Brüsszel folyamatosan a szuverén magyar érdekek ellen dolgozik, a kormány megvédi a rezsicsökkentést. 2025. február 13. *Kormany.hu*. <https://kormany.hu/hirek/brusszel-folyamatosan-a-szuveren-magyar-erdekek-ellen-dolgozik-a-kormany-megvedi-a-rezsicsokkentest> (2025.02.10.).]

¹⁹ Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó – Lovas Dóra (2022): Mikor kakukktójas? Állami vállalat tulajdon az energia- és nyersanyagpiacon. *Közjogi Szemle*. 15. évf., 3. sz., 22–34.; Lovas Dóra (2022): Rezsicsökkentés hullámhosszán 2013 és 2022 között. *Közjavak*. 7. évf., 4. sz., 45–54. <https://doi.org/10.21867/KJK/2022.4.3>.

államtól a bevételkiesés kompenzálására, az valójában az adófizető polgárok (egyben a közüzemi szolgáltatások igénybevevői) által fedezett kompenzáció.

3. Következtetések

Az intézkedések hatásainak a kormányzat nemzeti érdekek védelmén alapuló gazdaságpolitikájával való összhangját nézve felmerül a kérdés, hogy valóban a kommunikált szociálpolitikai cél-e a tényleges mozgatórugója a rezsicsökkentés 2013-as bevezetésének és – ha módosított formában is, de – folyamatos fenntartásának. Az eredményeket – elsősorban a piacról kiszorított külföldi tulajdonban lévő vállalatok tekintetében – és különösen az első években tapasztalható népszerűségét figyelembe véve az intézkedéseknek a választópolgárok körében mindez erősen kétségbe vonható. A közüzemi szolgáltatások központi árszabályozásának jelen írásban elemzett példája pedig csak egyike azon területeknek, amelyek a gazdasági nacionalizmus egyes megnyilvánulásaira tekintettel magyarországi kontextusban is eszünkbe juttatják azokat az aggodalmakat, amelyeket a *The Economist* szerkesztői a már említett lapszám borítójával – rajta a tükröződő medence felett saját tükörképét csodáló piros nyakkendővel²⁰ – ki kívántak fejezni.

Irodalomjegyzék

- Európai Bizottság: Ajánlás. A Tanács ajánlása. Magyarország gazdaság-, szociális, foglalkoztatási, strukturális és költségvetési politikájáról. COM (2024) 617 final.
- Habitat for Humanity Hungary (2014): Éves jelentés a lakhatási szegénységről – 2013. http://www.habitat.hu/files/Lakhatasi_Jelentes_2013_hosszu.pdf (2018.06.05.)
- Habitat for Humanity Hungary (2022): Rezsihelyzet Magyarországon. https://habitat.hu/wp-content/uploads/2023/07/FINAL_NRC_Habitat_for_Humanity_rezsi_tanulmany_20221221.pdf (2025.07.01.)
- Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó – Lovas Dóra (2022): Mikor kakukktójas? Állami vállalatulajdon az energia- és nyersanyagpiacon. *Közjogi Szemle*. 15. évf., 3. sz., 22–34.
- Horváth M. Tamás (2016): A fáraó varázsol. A rezsicsökkentés beágyazottsága. *Politikatudományi Szemle*. 25. évf., 3. sz., 135–146.

²⁰ A *The Economist* szerkesztőinek értelmezése alapján, lásd a 2. lábjegyzetet.

- Horváth, Tamás M. (2015): Kié a közjog? *Közjavak*. 1., évf., 1. sz., 4–6. DOI 10.21867/KjK/2015.1.1.
- Kornai, János (2015): Hungary's U-Turn. *Society and Economy*. Vol. 37., No. 3., pp. 279–329
- Lovas Dóra (2022): Rezsicsökkentés hullámhosszán 2013 és 2022 között. *Közjavak*. 7. évf., 4. sz., 45–54. <https://doi.org/10.21867/KjK/2022.4.3>.
- Péteri Gábor (2015): Ezt akartuk? Lakossági és polgármesteri vélemények az új helyi önkormányzati rendszerről. *Közjavak*. 1. évf., 1. sz. 7–12. DOI: 10.21867/KjK/2015.1.2
- Stern, Shai (2021): Reconsidering “Community”: A *Normative Model to Address Communities in the Law*. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*. Vol. 50., No. 1–2–3., pp. 225–254.
- Szalai Anna (2023): Milliárdokat adott víziközmű-támogatás címén az Orbán-kormány, ám a pénzből csak olyan cégek kaptak, amelyeket állami kézbe adtak az önkormányzatok. *Népszava*. 2023. augusztus 1.

KINEK A JOGA A KÖZJOG? LIBERÁLIS REFLEXIÓ HORVÁTH M. TAMÁS „KIÉ A KÖZJOG?” CÍMŰ TANULMÁNYÁHOZ

ChatGPT¹

A címben szereplő kérdés – „Kié a közjog?” – nemcsak elméleti izgalmi probléma, hanem a modern szabályozás demokratikus alapjainak kulcsa is. Ez a kérdés különösen égető a kelet-közép-európai társadalmakban, ahol a közjog tudományának identitása, szereplői és módszertana gyakran összefonódik az állami intézményekkel vagy popularizált politikai narratívákkal. Horváth M. Tamás 2015 os tanulmányában azt a paradigmát veti fel, hogy a közjog nem jelenti automatikusan az állam kizárólagos domainjét, hanem a közösségek jogának szélesebb értelmezési keretét kell látnunk benne.²

Liberális nézőpontból a közjog tárgyának plurális értelmezése – amely egyszerre képes biztosítani az egyéni szabadságjogokat és megjeleníteni a közösségi autonómiát – nemcsak elvi állásfoglalás, hanem gyakorlati igény is a XXI. századi jogalkalmazásban. A közjog újragondolása nem csupán az elméleti diskurzust érinti, hanem a jogalkotás és jogalkalmazás napi gyakorlatában is meghatározóvá válik. Az alábbiakban öt alappillér mentén részletes reflexió következik.

1. A közjog mint a közösségek joga

Horváth határozottan kijelenti: „A közjog a közösségek joga. Hatókörében egy közösségi kormányzási forma és szint az állam” – amelyhez társulnak magántársaságok, nonprofit szervek, vallási közösségek, tradicionális közösségek, sőt nemzetközi integrációk is. Ez a megközelítés tudatosan kiszélesíti a közjog tárgyát a modern társadalmi szerveződések felé.

Liberális értelmezés szerint ez a nézőpont lehetővé teszi azt, hogy a közjogi szabályozás ne pusztán felülről jövő hatalmi diktátumként, hanem demokratikus közösségi együttműködés keretként jelenjen meg. Fontos hangsúlyozni: a szabályozás szerepe nem az egyéni szabadság korlátozása, hanem az együttműködés biztonságos és kiszámítható kereteinek megteremtése. Ez különösen lényeges a helyi önkormányzatok, egyházi és civil szereplők által végzett közszolgáltatások szabályozásában. A közjog így nem kizárólagos állami eszköz, hanem a társadalmi együttműködés és közérdek jogi kifejeződése is.

¹ A tanulmányt a ChatGPT generálta.

² Horváth M. Tamás (2015): Kié a közjog? KÖZJAVAK, I. évf., 1. szám, 7-12.

A tanulmány egyik központi állítása, hogy a közjog tudományát nem elég csak az állami jogtudomány kizárólagos domainjének tekinteni – más tudományterületek, mint a gazdaságtudomány, menedzsment vagy politológia, ugyancsak képesek értelmezni és vizsgálni az állami szereplők működését, mert a közpolitika közös tárgy.³ A liberális paradigmában ez a kisajátítás-ellenesség kiemelten értékes: a tudás demokratikus megosztása erősíti a pluralizmust és a kritikus reflexió lehetőségét.

A tudományos reflexió így nem korlátozódhat kizárólag a jogászszakmára, hanem nyitottnak kell lennie minden olyan szakmai nézőpontra, amely közérdekű problémákat kíván feltárni. A közjog e tág értelmezése lehetőséget teremt arra is, hogy az egyetemek, think tankek, civil szervezetek és más tudásintézmények egyenrangúan vegyenek részt a közügyek jogi kereteinek alakításában.

2. Interdiszciplinaritás: a modern szabályozás logikája

A klasszikus kontinentális közjogi felfogás a szabályozási hierarchiát, felhatalmazásokat és rendeletek halmazát tartja központi elemnek. Horváth ezzel szemben azt állítja, hogy a jogászoknak már nem elég csak részterületekkel foglalkozniuk; komplex szabályozási mechanizmusokban kell gondolkodniuk, ahol a jogi formát, intézményi logikát és működési következményeket is integrálni kell.⁴

Az új közjogi gondolkodás nem elégszik meg a szabályok formalizált elemzésével, hanem azok társadalmi beágyazottságát, hatását és adaptivitását is vizsgálni kívánja. Ez az elmozdulás segíti elő, hogy a közjog tudománya érzékenyen reagáljon a gyorsan változó társadalmi és gazdasági kontextusokra.

Horváth kifejti, hogy a közösség igazgatása a menedzsmenttudományok központi tárgya: a gazdasági szemlélet az állami beavatkozást a piaci szereplőkkel együttműködve, költséghatékony és fenntartható megoldásokkal képzei el.⁵

Liberális állásfoglalásként elmondható: a közjog nem állhat elméleti elszigeteltségben – a szabályozásnak képesnek kell lennie reagálni gazdasági szükségletekre, társadalmi változásokra, politikai igényekre – mindezt úgy, hogy közben megőrzi az átláthatóságot, elszámoltathatóságot és részvétel demokratikus elveit. Ez a fajta rugalmasság nemcsak jogelméleti kíváncsúság, hanem intézményi hatékonyság és társadalmi legitimitás szempontjából is elengedhetetlen.

³ Horváth (2015): *i.m.*

⁴ Horváth (2015): *i.m.*

⁵ Horváth (2015): *i.m.*

3. A közfeladat -ellátás szerződéses formái: közjog és magánjog határán

Horváth későbbi írásai – különösen az *Áttetsző viszonyok – Közszerződés és magánjog* (2022) című tanulmány – abból indulnak ki, hogy a közfeladat ellátásának szerződéses átruházása új dimenziókat nyit: a közfeladat delegálható magánszervezeteknek is, de a közjogi felelősség továbbra is fennáll.⁶

Ez új fényt vet a közjogi és magánjogi kategóriák alkalmazhatóságára: nem csupán jogág-elméleti kérdés, hanem gyakorlati szabályozási döntés. A közfeladat ellátása esetén a jogviszony szerződéses formája nem menti fel az alanyokat a közjogi garanciák betartása alól.

A lényegi kérdés az, hogy ha egy feladatot szerződéssel látnak el, az mennyiben marad közérdeket szolgáló, közjogi kötöttségekkel rendelkező cselekmény. Itt a forma (szerződés vs. rendelet) nem feltétlenül határozza meg a jogterületet: a funkció, a közfeladat jellege az, ami dönt. Liberális nézőpontból ez alkalmat ad a jogbiztonság feltárására és a szabályozott együttműködés világos elveinek lefektetésére – különösen az elszámoltathatóság és transzparencia szempontjából.

Az ilyen helyzetek kezeléséhez szükséges egy közjogi érzékenységgű értelmezési keret, amely figyelembe veszi a hatásokat és az állami felelősség átruházhatatlan aspektusait. A közjogot tehát nem formai, hanem funkcionális elv alapján kell meghatározni.

4. Liberális kritikák és kiegészítések

A közjog nem lehet eszköz a decentralizált autonómiák elnyomására – hanem ellenkezőleg: a jog feladata, hogy infrastruktúrát biztosítson a helyi közösségek, civil szervezetek, egyházak autonómiájának demokratikus működéséhez. Horváth tág értelmezése ebbe az irányba mutat: a közjog tárháza olyan sokszínű szereplőket foglaljon magában, akik közösségi feladatokat látnak el.

Ez a megközelítés elősegíti a társadalmi kohéziót és megerősíti a demokratikus legitimitást az intézményrendszer szintjén is. A pluralizmus elismerése így nemcsak jogi, hanem politikai és társadalomelméleti szükségszerűség.

A liberális közjog elve szerint: a szabályozásnak egyszerre kell hatékonnak és igazságosnak lennie. Ez azt jelenti, hogy:

Átlátható legyen a döntéshozatal, különösen akkor, ha magánszereplők vesznek részt közfeladat-ellátásban;

⁶ Horváth M. Tamás (2022): *Áttetsző viszonyok – Közszerződés és magánjog*. *Közjogi Szemle*, 2. szám, 1–8. Elérhető: <https://szakikadattbazis.hu/doc/6957108> (2025. 07. 04.)

Biztosított legyen a társadalmi részvétel – például konzultációs mechanizmusok, civil és egyházi szervezetek bevonása;

Világos jogbiztonsági keretek álljanak fenn – különösen a közjog és magánjog határainak meghúzása során.

Ezen elvek gyakorlati alkalmazása nemcsak a jogállamiság, hanem az állampolgári bizalom fenntartásának is előfeltétele. A közjog demokratikus működése a társadalmi stabilitás egyik alappillére.

Liberális közjogtudósként hangsúlyozom: a modern szabályozás megértéséhez nélkülözhetetlen más tudományterületek bevonása. A gazdasági elemzés, hatástanulmányok, közpolitikai értékelések, menedzsment paradigmák együtt használata gyakorlatiasabb és kritikusabb szabályozáshoz vezet. Ez összhangban áll Horváth azon felismerésével, hogy a közjog nem maradhat dogmatikus, intézményi elszigeteltségben.⁷

Az ilyen sokdimenziós megközelítés lehetővé teszi a jogalkalmazás érzékenyebbé válását a társadalmi valóság iránt. Ezzel a közjog valós közpolitikává válik, nem csupán formális normatív keretrendszeré.

Horváth M. Tamás *Kié a közjog?* című írása egy paradigmaváltást javasol a magyar közjogi gondolkodásban. A közjog tárgyának szélesítése, a tudományos és intézményi szereplők pluralizálása, az interdiszciplináris szemlélet elfogadása, a közfeladat -ellátás új formáinak demokratikus kezelése mind egy olyan közjogi modell előkészítése felé mutat, amely képes egyszerre biztosítani az egyéni szabadságot és a közösségi autonómiát.

Liberális szemléletben a közjog nem deklarált monopólium, hanem társtulajdon: állam, civil társadalom, egyházak, helyi közösségek és különféle tudományágak közös szabályozási terepe. A közjogi diskurzusnak demokratikusnak, átláthatónak és sokszereplősnek kell lennie – ez Horváth tanulmányának fő tanulsága.

A közjog demokratikus újjáalapozása nemcsak a tudományos világ felelőssége, hanem minden állampolgár közös érdeke. Aki közösen gondolkodik a szabályozás céljairól, az formálja a jogrend jövőjét is.

Források jegyzéke:

- Horváth, M. Tamás (2015): *Kié a közjog?* *Közjavak*, 1. évf., 1. sz., 7–12. Elérhető: <https://kozjavak.hu/kie-kozjog>

⁷ Horváth (2015): i.m.

- Horváth M. Tamás (2022): Áttetsző viszonyok – Közszerződés és magánjog. *Közjogi Szemle*, XV. évf., 2. szám, 1–8. Elérhető: <https://szakcikkadatbazis.hu/doc/6957108>
- Nagy Zoltán (2012): A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis*, XXX. évf., 2. sz., 339–350.
- Sólyom Péter (2018): A köljogtudomány interpretív felfogásához. *Jogtudományi Intézet Műhelytanulmány-sorozat*, TK JTI. Elérhető: https://jog.tk.hu/uploads/files/05_Solyom_Peter.pdf
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford University Press.

SZERZŐINK FIGYELMÉBE

A Közjavak folyamatosan várja a minimum 10.000, maximum 25.000 karakter terjedelmű, a folyóirat profiljába illeszkedő tanulmányokat. A kéziratok megküldése előtt javasoljuk a formai követelményekre vonatkozó szabályok áttanulmányozását. A megjelentetni kívánt tanulmányokat a szerkesztőbizottság részére az alábbi e-mail címre kérjük megküldeni: bartha.ildiko@law.unideb.hu

A szerkesztőbizottság által befogadott tanulmányok hagyományos módon, a negyedévente megjelenő elektronikus folyóiratban, valamint az interaktív kozjavak.hu blogoldalon is megjelennek. Erre tekintettel a tanulmányok elkészítését és benyújtását kétféle formában kérjük megtenni.

Formai követelmények

A tanulmányokat word dokumentumban, Times New Roman betűtípusban, 12-es betűmérettel, normál sortávolsággal, sorkizártan kérjük elkészíteni.

Hivatkozási rendszerre vonatkozó követelmények

A szerkesztőbizottság kéri a szerzőket, hogy amennyiben lehetőség van rá, a tanulmányokat egyfelől a hagyományos szövegműködési lábjegyzettel ellátott formátumban, valamint az elektronikus megjelentetést elősegítő sorközi hivatkozásokat tartalmazó változatban is szíveskedjenek elkészíteni.

1. Blog változat:

Amennyiben a forrás nyilvános weboldalon is teljes terjedelemben elérhető (pl. egy hatályos törvényszöveg, tanulmány, jelentés stb.), akkor a wordbe ágyazott hiperhivatkozással (a hiperlinket a szövegben a forrásra egyértelműen utaló szóhoz vagy szókapcsolathoz rendeljük hozzá).

Példa:

"Az információszabadság lényege, hogy a társadalom tagjainak joga van a közérdekű adatokat ([Infotv. 3. § 5.](#)) megismerni, betekinteni az ezekkel kapcsolatos dokumentációba."

Amennyiben tudományos irodalmi forrást hivatkozunk meg ezzel a módszerrel, a hiperlink alatt csak olyan elérhetőséget adjunk meg, amely a közlemény bibliográfiai adatait is teljeskörűen tartalmazza és a szerzői jogi követelményeknek megfelelően lett közzétéve. Amennyiben ez nem lehetséges, a 2. pontban ismertetett hivatkozási formát alkalmazzuk.

Ha nem érhető el (vagy nem teljes terjedelemben) a forrás nyilvános weboldalon, a forrást a megfelelő szövegrész után szögletes zárójelben jelöljük a folyóirat változathoz lentebb megadott hivatkozási rendszer szerint.

2. Folyóirat változat:

Könyvveknél:

Sivák József–Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest: Complex, 35-40.

Tanulmánykötetben, gyűjteményes kötetben megjelent szövegek esetében:

Mickiewicz, Ellen (2000): Institutional Incapacity, the Attentive Public, and Media Pluralism in Russia. In: Richard Gunther, Richard-Mughan, Anthony (eds.): *Democracy and the Media*. Cambridge: Cambridge University Press., pp. 85–121.

Folyóiratban megjelent tanulmány esetében:

Selck, J. Torsten (2004): On the Dimensionality of European Union Legislative. In: *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 16., No. 2. April, pp. 203–222.

Hetilapokban/napilapokban megjelent, szerző nélküli írások hivatkozása:

Közös rendszer – felkészült irányítás (2011). In: *Szabadhajdú Városi Hetilap*, 2011. 21. évf. 42. sz. (12. 20.) 4–5. old.

Mindegyik fenti esetben az alábbiak szerint kérjük a pontos oldalszám megjelölését, amennyiben szükségessé válik: magyar szakirodalomnál „34–54. old.” és angol szakirodalomnál „pp. 34–54.”

Kérjük, hogy a szerzők a tervezett tanulmány részét képező képeket, ábrákat vagy táblázatokat is külön dokumentumban is küldjék el (ábrák és táblázatok esetében olyan formátumban, amelyben lehetséges ezek szerkesztése - diagramoknál excelben).

© 2025 DE Köszolgáltatási Kutatócsoport.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a szerzők írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható.

Idézni, szöveges tartalmat átvenni csak a forrásra való hivatkozással szabad.