

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

FORVM

Acta Juridica et Politica

XIII. évfolyam
3. szám

SZEGED
2023

Redigunt

TAMÁS ANTAL, ZSUZSANNA JUHÁSZ, KRISZTINA RÚZS MOLNÁR,
ZSOLT SZOMORA, NORBERT VARGA

Collegium scientiae actorum:

ATTILA BADÓ, MÁRTA DEZSŐ, ZSUZSANNA FEJES, KLÁRA GELLÉN,
ATTILA HARMATHY, JÓZSEF LICHTENSTEIN, BARNA MEZEY,
GÁBOR ROKOLYA, ARNDT SINN, BÉLA SZABÓ, ISTVÁN SZABÓ,
GERHARD THÜR

Redigit:

MÁRIA HOMOKI-NAGY

Nota

FORVM Szeged

Szerkesztőbizottság:

ANTAL TAMÁS, JUHÁSZ ZSUZSANNA, RÚZS MOLNÁR KRISZTINA,
SZOMORA ZSOLT, VARGA NORBERT

A folyóirat tudományos testülete:

BADÓ ATTILA, DEZSŐ MÁRTA, FEJES ZSUZSANNA, GELLÉN KLÁRA,
HARMATHY ATTILA, LICHTENSTEIN JÓZSEF, MEZEY BARNA,
ROKOLYA GÁBOR, SINN ARNDT, SZABÓ BÉLA, SZABÓ ISTVÁN,
THÜR GERHARD

Szerkesztő:

CSATLÓS ERZSÉBET

SIKET JUDIT

Főszerkesztő:

HOMOKI-NAGY MÁRIA

Műszaki szerkesztő:

Kovács Ildikó

Kiadja

GÖRÖG MÁRTA

dékán

Kiadványunk rövidítése:

FORVM Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Universitatis Szegediensis
ISSN 2063-2525 FORVM Acta Juridica et Politica

Prof. Dr. Martonyi János (1910-1981)
In Memoriam

TARTALOMJEGYZÉK

BALOGH ELEMÉR	
Martonyi János, a professzor és a jogtudós	7
PATYI ANDRÁS	
Rövid áttekintés a magyar közigazgatási bíráskodás aktuális helyzetéről	13
TORMA ANDRÁS	
Keresetlen gondolatok a magyar közigazgatásról, Martonyi Jánosra emlékezve.	23
TAKÁCS ALBERT	
A közigazgatás jogszerűsége a mai államban	35
SZABÓ ISTVÁN	
Gondolatok az „alkotmányi bíráskodás” tárgyköréről Martonyi János nyomán	57
CSATLÓS ERZSÉBET	
Gondolatok a hatóság indokolási kötelezettségéről Martonyi János: Az államigazgatási aktusok indokolása c. művének nyomán.	67
FEKETE ORSOLYA	
A közigazgatási bíráskodás aktuális problémái – reflexiók a múltra és a jelenre.	83
SIKET JUDIT	
Az önkormányzatok reformja – visszatekintés Martonyi János 1946. évi önkormányzati reformmal kapcsolatos javaslatára.	101
HOLECSKA ZSÓFIA	
Martonyi János Közigazgatásunk reformja című tanulmányának jelenkorban is érvényes üzenete a közigazgatás személyzetére vonatkozó méltatlansági szabályokra nézve	115
SALLAI BALÁZS	
A közszolgálati reform és a Magyary-iskola, különös tekintettel Martonyi János munkásságára	129
MÁRKI DÁVID	
Az ügyfélnyilvánosság kérdései: közigazgatási jogi kiindulópont a büntetőeljárásban	141

BALOGH ELEMÉR*

Martonyi János, a professzor és a jogtudós

Prológus

A címben jelzett attribútumok – professzor és jogtudós – az egyetemek európai tradíciójában konjunktív fogalmak. De a történelem során, főként Európa meggyötört keleti térségében az idők folyamán nem mindig kapcsolódtak egybe. Magyarországon is lehetett úgy valaki egyetemi tanár, hogy az oktatott diszciplína tudományában nem alkotott jelentőset. Legjobbaink természetesen megtestesítették az eszményi professzort, aki azt oktatja, amit kutat. Ez a döntő különbség a középiskolai és az egyetemi tanár között. A Karunk Pantheonjában helyet foglaló *id. Martonyi János* ezt az ideált testesítette meg. Milyen út vezetett a csúcsig? Rögös, küzdelmes, de eredményekben is gazdag.

Martonyi János 1910. március 5-én született Győrben. Középiskolai és egyetemi tanulmányait Budapesten folytatta. A Pázmány Péter Tudományegyetem – a mai ELTE elődje – Jog- és Államtudományi Karán diplomázott. Előbb államtudományi (1932), majd egy év múlva jogtudományi oklevelet vehetett át, méghozzá kitüntetéssel: *Sub auspiciis Gubernatoris*, azaz kormányzó gyűrűs doktorátussal. Szabadjon itt egy rövid kitérőt tenem, az említett kitüntetéses diplomákról külön szólni.

Keveset tudunk erről ma már. Tulajdonképpen az Osztrák Császárság kultúrtörténeti dimenziójában kitalált, Ausztriában és Magyarországon ma is létező kitüntetéses diplomatípusról beszélünk. Magyarországon *báró Eötvös Ignác* volt az első, aki a Magyar Királyságban *sub auspiciis* promoveált jogból 1804-ben a pesti egyetemen. Ő *báró Eötvös József* édesapja volt, *Eötvös Lorándnak* a nagyapja. Nagy értékű aranyláncot kapott. Az uralkodót, magyar uralkodóként *Ferenc* magyar királyt *gróf Széchenyi Ferenc* képviselte. Az 1804-es első alkalmat követően, ez a sajátos avatás, ez a *Promotio sub auspiciis Regis* csaknem 14 éven át tartó szüneteléssel, mármint a II. világháború után 1944–45 és 1958 között nem került sor *sub auspiciis* doktorrá avatásra. A *Promotio sub auspiciis Regis* feltételeiről egy 1893-ban kibocsájtott kultuszminiszteri rendelet rendelkezett. Feltétlenül

* Egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

említést érdemel, hogy a kitüntetéses doktorrá avatásnak nem voltak és ma sincsenek politikai feltételei, kizárólag a kimagasló tanulmányi és tudományos eredmény számított és számít. 1958 óta – ebben az évben került ugyanis bevezetésre az 1958. évi NET határozat alapján a *Sub auspiciis Rei Publicae popularis* doktorrá avatás – feléledt ez a kitüntetéses avatás. A Népköztársaság Elnöki Tanácsa Elnökének, vagy kivételesen a 21 tagból álló kollektív államfőnek minősülő NET kijelölt tagjainak jelenlétében, aki ebből az alkalomból beszédet, egyfajta laudációt is tartott és került sor a kitüntetéses doktorrá avatására.

Az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény módosításáról szóló 1990. évi XXIII. törvény megváltoztatta a Népköztársaságra utaló elnevezést a *Respublica popularis*-ra, a kitüntetéses doktorrá avatás hivatalos jogszabályi elnevezésében. Az új módosított név: *Promotio sub auspiciis Praesidis* vagy *Praesidentis Rei Publicae* lett. 1990 májusa óta általában a köztársasági elnök van jelen és tart a hagyományokat követve beszédet a kitüntetéses doktorrá avatásnál. Erre utal a *sub auspiciis Praesidentis* fordulat.

A kitüntetéses doktorrá avatás fontos formai eleme volt, hogy a doktoráló személy egy arany ékszert, a 19. század első felében jellemzően aranyláncot, vagy aranyérmét kapott. A 19. század második felétől arany gyűrűt, az I. világháború végéig gyémántokkal ékesített aranygyűrűt kapott. Az I. világháborút követően néhány éven át az ország súlyos anyagi helyzetére tekintettel vasgyűrűt, amelyet később aranygyűrűre cseréltek át.

Magyarországon kívül Ausztriában ismert a doktorrá avatásnak ez a formája még, sőt, ahogy utaltam rá, ott már sokkal korábban elkezdték egyébként osztogatni. Magyarországon a *Promotio sub auspiciis Praesidentis Rei Publicae*-ra akkor kerülhet sor, ha kiváló tanulmányi eredménnyel végez a hallgató. Ennek feltétele 1958 óta a kiváló – csak jeles érdemjegyet tartalmazó – gimnáziumi és egyetemi tanulmányi eredmény. A már említett, hallott kiválóságok *Bibó István*, *Bónis György*, *Szabó József*, stb., mind így végeztek. Ha jól emlékszem *Szabó Józsefnek* volt testnevelésből egy kettese, az akkor ugye a mai négyes fogalmilag. Ez akkor még betű szerint nem volt kizáró ok, de külön előterjesztés kellett, hogy az államfő tekintszen el ettől az apró szépséghibától. Ez azt jelenti tehát, hogy csak akkor avatható valaki kitüntetéses doktorrá, ha a középiskola első, 1996-tól a középiskola kilencedik osztályától valamennyi év végi jegye, valamint egyetemi tanulmányai alatt valamennyi érdemjegye a legmagasabb fokozatú. Ha a Phd is benne van a folyamatban, akkor az *summa cum laude* minősítésű kell, hogy legyen. A jelenlegi szabály szerint egy 8 gramm súlyú, 14 karátos aranyból készült pecsétgyűrűt kap a megjutalmazott, amelybe belevésik a *Promotio sub auspiciis Praesidentis Rei Publicae* szöveget és az avatott személy nevét is.

Egyetemünk rektori hivatalától nyert adatok alapján Karunkon az elmúlt évtizedekben a következő hallgatók kaptak kitüntetéses diplomát – *Sub auspiciis Rei Publicae popularis* valamennyi. *Rácz Attila* (1962), *Ruszoly József* (1964), *Szvétek Ágnes* (1967), *Pataki Mária* (1968), *Kemenes István* (1976), *Csizmás József* (1978) és ugyanabban az évben *Kemenes László* is – mind a két *Kemenes* fiú. És az utolsó, a jelenlegi adataim szerint az én volt évfolyamtársam: *Orosz Árpád*, aki a Polgári Kollégium vezetője a Kúrián. Évtizedek teltek el és az én tudomásom szerint azóta, s nem kapott senki ilyen diplomát. *Hamza Gábor* akadémikus úr írt egy tanulmányt ebben a témában, és sajnálkozva állapítja meg, hogy az ELTE-n is több mint negyven év múlt már el és egyetlen jogász *sub auspiciis* kitüntetéses doktorrá avatott sem hagyta el az *Alma Matert*.

Visszatérve *Martonyi János*hoz – amint az abban az időben a legjobbakkal megesett – külhoni ösztöndíjas tanulmányúton vehetett részt. Az 1932/33-as tanévet Párizsban töltötte

a Sorbonne-on. Elsősorban közigazgatási jogot tanult. A közigazgatási jogtudománnyal tehát már egészen korán eljegyezte magát. Franciaországból hazatérve a kultuszminisztériumban kapott állást. Tudományos elkötelezettségét azonban egy percre sem felejtette és a pesti egyetemen a Közigazgatástudományi Intézetben a már addig is mentorának számító *Magyary Zoltán* mellett kezdődött tudományos pályafutása. Gyakori volt abban a korban, hogy az egyetemi ambíciók felé tájékozódó fiatal szakemberek előbb egyetemi magántanárrá képesítették magukat. Ez volt a habilitáció egyik klasszikus formája és értelme.

1940-et írunk, 30 éves volt akkor *Martonyi János*. Röviddel a kolozsvári visszatérés előtt. Ki más, mint *Magyary Zoltán* fogalmazta meg a dékán asszony által szintén már említett előterjesztést *Martonyi János* tudományos munkásságát méltatva. Ebből idézek én is: „Hogy folyamodó tudományos arcképét teljessé tegyem, még ki kell emelnem azt, hogy a közigazgatásban változatos fontos tapasztalatokat nyújtó beosztásban már 7 évet töltött és a közigazgatási gyakorlati vizsgát is kitüntetéssel letette. Ennek nagy jelentősége az, hogy a közigazgatást az élet dinamikájában is ismeri, nem pedig csak az elvont spekulációk távlatából.”¹ Mint sikeresen habilitált magántanár kaphatott azután Kolozsvárra nyilvános rendkívüli tanári kinevezést a Közigazgatás- és Pénzügyi Jogi Tanszékre. A tanszéket a szó eredeti és hagyományos értelmében eleinte nem vezette, hanem mondhatni megtestesítette, betöltötte azt, hiszen a tanszék fogalmilag magát a professzori stallumot jelentette. Jellemzően asszisztencia nem is volt a jogi karon a háború előtt, nagyon kevés kivételtől eltekintve.

Az ugyanilyen néven nevezett és megszervezett, 1945-ben Szegedre visszatért tanszéknek aztán igazi vezetője lett, mert a tanszék szervezeti egység lett. Az én és főleg az előttem járó generációk már ennek a tanszékvezető professzoraként hallgathatták. Én sajnos nem hallgathattam, mert harmadéves korunkban távozott el és negyedéven tanultunk államigazgatási jogot, de a híre, alakja, tudományos aurája – az arca és az alakja is előttem van, ha becsukom a szememet. Mi már *Szűcs Istvánt* hallgattuk államigazgatási jogból – utódát.

Ahogy hallottuk, dékáni tisztséget két ízben viselt 1958 és 1960 között két éven át is egyébként. Egy ciklusban pedig rektorhelyettes is volt. Kiváló és sokrétű franciaországi szakmai kapcsolatainak köszönhetően több francia egyetemen is vendégprofesszorkodott, mi több, 1964-től tagja lett a Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet Végrehajtó Bizottságának. E szervezet prominensként szervezte meg 1975-ben Szegeden azt a nagyszerű nemzetközi közigazgatástudományi konferenciát, ami abban az időben óriási szakmai teljesítménynek számított. Nekünk annak idején *Pólay Elemér* professzor úr rengetegszer elmondta, hogy micsoda elképesztő nagy teljesítmény volt szakmai, politikai, kultúrpolitikai, tudánypolitikai szempontból nemzetközi konferenciát szervezni, pláne vidéken, bár nem tudom, hogy a „pláne” szócska itt szükséges-e? És hát az akkori nyugati országokból: Olaszországból, Franciaországból, Németországból hívni professzorokat, akik eljöttek és minősítették, szakmailag hitelesítették ezeket a szakmai programokat. Nem voltak évente konferenciák. Ma már évente több konferenciát tartunk, nemzetközit – ez szinte kötelességünk lett. Ez abban az évben óriási teljesítmény volt.

A kor- és kortárs *Bónis György* is megemlékezik *Pályám emlékezete* c. memoárjában az ünnepeltről. „A szegedi jogi kar Kolozsvárról menekült a háború [I. vh.] után, és most ’hazatért’-nek számított. Törvényes felhatalmazás alapján a kultuszminiszter *Búza*

¹ Magyary Zoltán előterjesztése Martonyi János magántanári habilitációjával kapcsolatban, 1940. március 31. <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudastar-reszletek?id=123456789/5080> (letöltve:2023.10.30.).

Lászlót, Csekey Istvánt, Heller Eriket, Túry Sándor Kornélt, Horváth Barnát, Balás P. Elemért és Személyi Kálmánt megerősítette nyilván. r. tanári minőségükben, és Kolozsvárra helyezte; Schneller Károlyt, Scheffler Jánost [a későbbi szatmári ppk., ő eskette Bónist az első házasságkötése alkalmával, a násznagy Eckhart Ferenc volt], Székely Istvánt és Szász Istvánt uo. ny. r. tanárokká kinevezte; ifj. Boér Eleket, Martonyi Jánost és engem nyilván. rk. tanárokká kinevezett. Általában az addigi szegediek mentek át Kolozsvárra, csak a jogtörténeti tanszék volt üres.”²

Az egyetemi tanári pálya kolozsvári indulásáról és a szegedi újrakezdésről az ünnepelt fia, ifj. Martonyi János úgy számolt be, hogy édesapja nyilvános rendkívüli egyetemi tanárrá kinevezésére a Kolozsvárott induló magyar egyetemre Magyary Zoltán tett javaslatot, ajánlólevelében részletesen elemezve tanítványa érdemeit. Néhány évvel azelőtt szintén Magyary Zoltán küldte ki ösztöndíjjal egy évre Párizsba. Mint fiatal professzor töltötte be a kolozsvári magyar diákszövetség tanárelnöki tisztjét. A szövetség diákelnöki tisztjét Kolozsi Márton orvostanhallgató töltötte be, aki jó negyven évvel ezelőtt mesélt a két elnök hajdani jó együttműködéséről és arról, hogyan léptek fel közösen és határozottan az egyetemen megjelenő szélsőséges csoportok tevékenységével szemben a hallgatók érdekében – ezt néha elfelejtik hangsúlyozni. Ezt a fellépést 1945-ben a román hatalom kevésbé méltányolta. Martonyinak a családjával együtt márciusban ismét távoznia – ez alkalommal – már valóban menekülnie kellett. Budapestre tért vissza, ahol id. Antall József ajánlotta fel neki, hogy az Újjáépítési Minisztériumban helyezkedjen el addig, amíg az egyetemi munkáját nem tudja folytatni. 1945 nyarán itt dolgozott, fizetését cigarettában kapta.

Szegedre már szeptemberben lement és néhány tanártársával együtt megkezdtek az egyetemi oktatást, a még üres tanszékek tantárgyait elosztották egymás között. Közel két évig egyedül volt Szegeden, az egyik klinikán kapott egy szobát, ahol aludni tudott. A nevezetes Tábor utcai ház még nem állt rendelkezésre. A családi levelezés tanúsága szerint – bár a családja nagyon hiányzott neki – idejét és energiáját mindenekelőtt a munkája kötötte le. Leveleiben egyszerre volt jelen az aggodás, a gondoskodás és az egyetemi ügyek iránti lelkesedés. A világ közben nagyot változott és az egyéni sorsát is nagyon kedvezőtlenül érintette. Elegendő csupán élete fő témájának a közigazgatás törvényességének a témájára gondolni. Nem véletlen, hogy egészségi problémái először a 1940-es évek végén jelentkeztek, igaz megküzdött velük és élete végéig folytatta alkotó munkáját a tudományban az egyetemi oktatásban. A brüsszeli Közigazgatási Intézet ülésén néhány hónappal elhunyt előtt még részt vett.”

Martonyi János tudományos munkássága a világtörténelem nagy sorsfordulója mentén vált ketté: 1945 előtti és utáni korszakra bontható. A II. világháború után néhány évvel az ismert politikai események nyomán megszűntek a közigazgatási bíróságok, ami azért különösen fájdalmas körülmény, mert Martonyi János centrális tudományos témája éppen a közigazgatás törvényességének problematikája, a közigazgatási bírászkodás jogintézménye volt. Az 1945 előtti időszakban a Magyary iskola a magyar közigazgatás átfogó és mélyreható reformtervezetének kidolgozásán fáradozott. Ebben – a ma így mondanánk – projektben Martonyi János a közigazgatás személyi állományának elemzését végezte el. Utóbb a közigazgatási jogtudomány szakkérdéseivel foglalkozott, különösen a közigazgatási bírászkodás alapkérdéseivel. Itt említendő a témában alapvető tanulmánya „A Közigazgatási bírászkodás és legújabbkori fejlődése” c. 1932-es dolgozat. Ebben hitet tett

² BÓNIS GYÖRGY: *Pályám emlékezete*. Közreadja: Ruszoly József. Szegedi Műhely (46)2007 3–4. 111. p.

az alkotmányos jogállam – ez az én kifejezésem – kiemelkedő fontosságú garanciális jogintézménye a közigazgatási bírászkodás és annak fejlesztése mellett. A közigazgatási bírászkodást és az alkotmányjogi bírászkodást közös nevezőn közjogi bírászkodásként értelmezte. A közigazgatási bírászkodás intézményi, szervezeti és hatásköri alapkérdései körüli jogpolitikai törekvések máig nem jutottak teljesen nyugvópontra, mint hogyha a politikai döntéshozók se lenyelni, se kiköpni nem tudnák.

Úgy gondolom, érdemes a döntéshozóknak *id. Martonyi János* mintegy 50 esztendőnyi tudományos munkásságát alaposan tanulmányozni.

PATYI ANDRÁS*

Rövid áttekintés a magyar közigazgatási bírászkodás aktuális helyzetéről

I. A hetedik alaptörvény-módosítás és különálló közigazgatási bíróságok létrehozására irányuló sikertelen kísérlet

A közigazgatási bírászkodás a magyar igazságszolgáltatás és a magyar igazságszolgáltatás reformjainak mostohagyereke. Ez a kiemelkedő jelentőségű, alapvető szereppel bíró jogállami alapintézmény volt id. *Martonyi János* tudományos érdeklődésének szeretett középpontja – mondhatni szellemi édesgyereke. Igen, szeretett érdeklődési területe volt, mert nemcsak kutatta, nemcsak elemezte, nemcsak írt róla, hanem nagyon szerette is vagy más szavakkal, szenvedéllyel viseltetett iránta. Ezt nem lehet nem észrevenni, elég csak néhány oldalt elolvasni ide vonatkozó alapmunkáiból. Annak ellenére, hogy jelentős részben olyan időben gondozta ezt a témát (1949 után), amikor a közigazgatás, államigazgatás fölötti bírói kontroll, a maga igazi jogállami valójában és erejében nem volt megvalósítható. Egy látszatintézmény volt, egy szinte lényegtelen államigazgatási eljárásjogi jogorvoslati eszköz, viszont sajnálatos módon az eljárásjogi alapjellemezői is ebben a korban rögzültek, hosszú időre meghatározva a karakterét, hiszen ekkor került a Polgári Perrendtartás speciális perekről szóló fejezetei közé és ekkor alakultak ki polgári eljárásjogi alapjai. *Martonyi János* legfőbb tanításának – röviden összefoglalható – lényege a közigazgatási bírászkodást illetően az, hogy az mindig a szervezet, a (három értelemben is felfogható) hatáskör és az eljárás (a per) komplex és egymásra mutató elemzése útján vizsgálható csak. Mindezt kiegészíti az alkotmányos háttér, az alkotmányos alapok vizsgálata. A magyar közigazgatási bírászkodás múltjának és változásainak átfogó bemutatását egy 2019-ben megjelent művemben próbáltam meg elvégezni. Az a munka a különálló (részben önálló) közigazgatási perrendtartás (2017. évi I. törvény, a Kp.) megalkotásáig, illetve a közigazgatási különbírói rendszer kialakítása lehetőségének megjelenéséig jutott időben.¹ Ebben

* Alkotmánybíró, egyetemi tanár, Nemzeti Közszerzői Egyetem.

¹ A közigazgatási bírászkodás magyarországi helyzetéről, alkotmányos háttéréről és kihívásairól a szerző alábbi műveiben igyekezett képet adni: PATYI ANDRÁS: *A magyar közigazgatási bírászkodás elmélete és története*. Dialóg Campus. Budapest, 2019.; PATYI ANDRÁS: *Közigazgatási bírászkodásunk modelljei*. Logod Bt. Budapest, 2002.; PATYI ANDRÁS: *A közigazgatási bírászkodás alkotmányos háttérének eredete és jelentése*. In: Balogh Elemér – Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Ruzsoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*.

a rövid tanulmányban a hetedik alaptörvény-módosítás és a különálló közigazgatási bírósági rendszerről szóló törvények és ezzel a rendszer egésze végre nem hajtásának néhány mozzanatát és a mai közigazgatási bíraskodásra gyakorolt hatását tekintem át.

A Kp. 2018. január 1-jei hatálybalépését követően néhány hónappal *alkotmányi szintű szabályozási áttörés* következett be a közigazgatási bíraskodást illetően, az Alaptörvény hetedik módosításával.² A közigazgatási bíraskodás, akár a közigazgatás jog alá rendelkezésnek jogállami követelménye, akár a bírói hatalom terjedelme, vagy akár a jogalanyok védelme (a jogvédelmi funkció) felől közelítjük meg, fő elemeit illetően mindenképpen az alkotmányba való, az alkotmányra tartozó szabályozási kérdés, amint erre nemcsak a jogtudomány, hanem a Velencei Bizottság is rámutatott.³ A 2018. június 28-i módosítás 7. cikkébe foglalt, a külön közigazgatási bírósági szervezetről szóló törvény hatálybalépésétől függő hatállyal elfogadott alaptörvényi szabályok „A bíróság” fejezetben a 25. cikkben rögzítették, hogy Magyarországon kétféle bíróság van (lesz), a rendes és a közigazgatási bíróság. Mindkét típusú bíróság igazságszolgáltatási tevékenységet lát (majd) el [(1) bekezdés]. Miközben majd a rendes bíróságok döntenek büntetőügyben, magánjogi jogvitában és törvényben meghatározott egyéb ügyben, és a rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz [(2) bekezdés], a közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a (tulajdonnévként nagy kezdőbetűkkel írt) Közigazgatási Felsőbíróság (lesz majd), amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz [(3) bekezdés].

A 2018-ban kihirdetett és általános időbeli hatállyal rendelkező *új alaptörvényi szabályok* alkalmazása azonban nem történt, nem történhetett meg rögtön. Az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezéseinek ugyanekkor beiktatott 27. pontja⁴ sajátos módon a hetedik módosítás előtti alkotmányszöveget átmeneti szabályozásként hatályban tartotta. A közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény *hatálybalépéséig* a bíróság dönt büntetőügyben, magánjogi jogvitában, törvényben meghatározott egyéb ügyben, a közigazgatási határozatok törvényességéről és az önkormányzati rendelet más

Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Szeged, 2010. 653-670. pp.; PATYI ANDRÁS: *Megállapítások és tézisek a magyar közigazgatási bíraskodás körében*. In: Hack Péter et al. (szerk.): *Gályapadból laboratóriumot: tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2015. 307-316. pp.

² Az, hogy a közigazgatási bíraskodás rendszerének alapelemeit az alkotmányos szabályok között kell rögzíteni, régi alaptétele a magyar közigazgatási jogtudománynak, ahogyan az is, hogy önmagukban a közigazgatási bíraskodás rendszerlemei nem feltétlenül adnak minden kérdésre választ, hiszen „az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának mikénti megvalósulása és hatásosságának mértéke az állam jogrendszerében érvényre jutó általános elvek függvénye.” MARTONYI JÁNOS: *Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1960. 7. p.

³ „[A] közigazgatási bíróságok létrehozatala vagy az ettől való tartózkodás annyira jelentős kérdés, amelyet az alkotmányok szintjén kell megválaszolni” [CDL-INF(2001)017, 59]. Idézi az Alkotmánybíróság, a 22/2019. (VII. 5.) AB határozatban, ABK 2019/21. 1168. p. [100]. L. pl. PATYI ANDRÁS: *Közigazgatási bíraskodás de constitutione ferenda*. In: Varga Zs. András – Fröhlich Johanna (szerk.): *Közérdekvédelem: a közigazgatási bíraskodás múltja és jövője*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. Budapest, 2011. 33-55. pp.; PATYI ANDRÁS: *A közigazgatási bíraskodás – a (2) bekezdés magyarázata*. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. 2. kötet. Századvég. Budapest, 2009. 50. §, 32-111. margószám, 1756-1787. pp.

⁴ A 27. pontot az Alaptörvény hetedik módosítása (2018. június 28.) 10. cikke iktatta be.

jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

Az átmeneti szabályok (28. pont)⁵ rendelkeztek továbbá a közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény hatálybalépéséig a bíróságok igazgatásának központi feladatairól, azok felügyeletéről és az ezt végző szervekről. A hetedik módosítással az Alaptörvény zártta és következetessé tette volna a közigazgatási bírászkodás szabályozását. Egyrészt mert előre vetítette, alkotmányi szinten tételezte a szervezeten teljesen önálló közigazgatási bíróságokat, köztük a Felsőbíróságot is, másrészt mert egyszerre nyitotta volna meg a jövő közigazgatási bírászkodása előtt az utat, és fejezhetne volna be a múlt, lassan 140 esztendeje befejezetlen munkáját, hiszen a Pénzügyi közigazgatási bíróság 1883. évi XLIII. törvénnyel történt létesítése óta nem fejeződött be a különbírósági rendszer felépítése, az alsó fokú bíróságokkal való kiegészítése.⁶ Mindez csak akkor történhetett volna meg, ha a már említett módon el nem halasztják az önálló közigazgatási bírósági szervezeti törvény hatályba léptetését.

A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvényt (Kbt.) ugyan az Országgyűlés megalkotta, kihirdették, de a hatályba lépéséről külön törvénynek kellett rendelkezni. Az Országgyűlés azt is megalkotta,⁷ ki is hirdették, a várható hatályba lépése, a különbírósági rendszer elindulása, 2020. január 1. lett volna. Az új bírósági szervezet létrehozására megindult a felkészülés. A közigazgatási ügyek intézésére kijelölt bírák közül azok, akik szolgálati viszonyukat a külön bíróságok valamelyikén szerették volna folytatni, megtették az egyoldalú átjelentkezési nyilatkozataikat. Közben az átmeneti szabályokat jelentős, illetve magát a Kbt.-t kisebb mértékben tovább módosították.⁸ Ám alig néhány héttel az átmeneti szabályok módosítása és az új bírósági szervezetben létrehozandó bírói tanácsok hatáskörének erősítése után a Kormány bejelentette, hogy a külön közigazgatási bírósági rendszer felállítását elhalasztják, majd az Országgyűlés meg is alkotta a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépésének elhalasztásáról szóló 2019. évi LXI. törvényt. Ez utóbbi törvény szerint hatályát veszítette az Átmtv. és hatályukat veszítették az Átmtv. alapján megtett bírói nyilatkozatok is. Az Átmtv. hatályon kívül helyezésével a benne foglalt, a Kbt.-t hatályba léptető rendelkezés is hatályát veszítette, így az Alaptörvény hetedik módosításának szabályai sem léptek hatályba. A már említett átmeneti alaptörvényi szabályok alapján tovább működött a rendes bíróságok keretein belüli közigazgatási bírászkodás, azaz az immár hatályba lépett Kp. (és a korábban indult perekben a régi Pp. XX. Fejezete) alapján a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, a Fővárosi Törvényszék és a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumának tanácsai tovább folytatták ítélező tevékenységüket.⁹

⁵ A 28. pontot szintén az Alaptörvény hetedik módosítása (2018. június 28.) 10. cikke iktatta be.

⁶ Az alsó fokú közigazgatási bíróságok megszervezésének, kialakításának, az egyetlen fokú királyi Közigazgatási Bíróság melletti (alatti) megszervezése elmaradásának, az egész témakör kálváriájának értő és átfogó elemzését adja MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Budapest, 1940.

⁷ A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény, az Átmtv.

⁸ L. a 2019. április 8-án kihirdetett, a közigazgatási bíróságok függetlenségét biztosító további garanciákról szóló 2019. évi XXIV. törvény szabályait.

⁹ Ezzel lényegében tovább élt az a Herbert Küpper által „álvegyes” rendszernek nevezett szervezeti megoldás, melyben a közigazgatási és a munkaügyi ítélezés egy sajátos bíróságtípusba szervezve, kvázi különbíróságként látta el egyáltalán nem egynemű feladatait. KÜPPER, HERBERT: *Magyarország átalakuló közigazgatási bírásko-*

A Kbt. ugyan nem lépett hatályba, de *kihirdetett* és mind a mai napig érvényes törvényként a *corpus juris* része, rendszerének rövid jellemzése indokoltnak mutatkozik. A be nem vezetett különbírósi rendszer alapvető alkotmányjogi elemeinek értékelését az Alkotmánybíróság is elvégezte, bár az Átmt.-ről és a Kbt.-ről szóló határozata csak a rendszer bevezetésének elhalasztása után született meg.¹⁰ A közigazgatási bíróságok tervezett rendszere *kilenc bíróságot* foglalt volna magába, azaz *kétszintű* bírói szervezetet kívánt létrehozni az Országgyűlés, szemben az akkor is és ma is *négyszintű* rendes bírósági szervezettel. A kétszintű szervezethez kétfokú eljárásrend kapcsolódott volna, pontosabban a közigazgatási bírósági jogvitákban a kétfokú eljárásrend megszilárdítása érdekében kétfokúvá tették a szervezetet is. Ez a megoldás azt eredményezte, hogy a nyolc közigazgatási törvényszék kizárólag első fokon ítélkező bíróság lett volna, míg a Közigazgatási Felsőbíróság sajátos vegyes bíróságként négy nagy ítélkezési területen is szerepet (hatáskört) kapott volna. 1. kivételesen elsőfokon járhatott volna el (normakontroll ügyekben, gyülekezési jogvitákban, választási jogvitákban például). 2. Elbírálta volna a törvényszékek döntései elleni fellebbezéseket (ez alatt a fellebbezhető végzések elleni perorvoslatokat és azt érdemi döntések elleni, törvényben megengedett fellebbezéseket is érteni kell). 3. Ez a bíróság járt volna el felülvizsgálati bíróságként (a főszabály szerint első fokon jogerőre emelkedő érdemi döntések ellen a Kp. felülvizsgálatot engedett). 4. Végül a Felsőbíróság feladata lett volna a jogegység biztosítása, ennek érdekében jogegységi határozatokat hozhatott volna.

Ez a *hatásköri koncentráció* sem korábban, sem jelenleg nem illeszkedik a legfelsőbb bírósági szerepkörhöz, ezért is volt „pontos” a Felsőbíróság elnevezés. Az az elképzelés, hogy szükség van egy, a törvényszékek és a Felsőbíróság közötti bírósági szintre (egy „*közigazgatási ítélőtáblára*”), nem kapott támogatást, holott éppen a négyszintű rendes bírósági szervezet mutatja, hogy az eljárási fokozatok és a bírósági szintek száma nem kell, hogy egybe essen, a négyszintű szervezetben is vannak egyfokú, kétfokú és háromfokú eljárások.

A Kbt. legfontosabb változtatása azonban nem a külön közigazgatási bírósági szervezet létrehozatala lett volna, hanem az igazságügyi miniszteri igazgatás ismételt bevezetése egy – még ha nem is túl nagy méretű – igazságszolgáltatási ágazatban. Az új bíróságok külső igazgatását nem az Országos Bírósági Hivatal elnöke látta volna el. Az Alaptörvény (a Hetedik módosítás után) ugyanis nem tartalmazott külön rendelkezést a közigazgatási bíróságok igazgatására nézve, arra, hogy mely szerv és hogyan látja el ezeket a feladatokat. Az Alaptörvény módosított 25. cikk (5) és (6) bekezdése csak a rendes bíróságok vonatkozásában rögzítették az igazgatás modelljét (az igazgatásukat az OBH elnöke végzi, amiben bírói testületek is közreműködnek). A közigazgatási bíróságokra nézve az Alaptörvényben nem szabályozott igazgatási kérdések rendezését sarkalatos törvényre bízta. Mivel az igazgatás kifejezetten végrehajtói jellegű tevékenység, ezért a bíróságok igazgatása a végrehajtó hatalomra tartozó közigazgatási feladat, melyet az Alaptörvény a Kormányra – pontosabban annak tagjára – kívánt bízni, ezért azt, az általános szabályok miatt nem volt

dása. MTA Law Working Papers 2014/59. 11. p. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_59_Kupper.pdf (letöltve: 2023. 05. 30.).

¹⁰ 15/2019. (IV. 17.) AB hat., ABK 2019/13. 725. p. (A közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény egyes rendelkezései, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény közjogi érvénytelensége tárgyában benyújtott indítványok elbírálásáról) és a 22/2019. (VII. 5.) AB hat., ABK 2019/21. 1168. p. (A megalkotott törvények egyes rendelkezései elleni utólagos normakontroll).

szükséges külön megismételni.¹¹ A Kbt.-nek a miniszteri igazgatás bevezetésére vonatkozó rendelkezései önmagukban nem vezettek alaptörvény-ellenességre, hiszen „*nagyfokú jogalkotói szabadság érvényesül azzal kapcsolatban, hogy mely modellt alkalmazza, és abban mely szervezet milyen feladatok ellátására jogosítja fel a jogalkotó. Önmagában a miniszteri igazgatás nem sérti sem a hatalommegosztás elvét, sem a bírói függetlenséget. Sem a hatalommegosztás elvéből, sem a bírók függetlenségének követelményéből nem vezethető le ugyanis valamely igazgatási modell kötelező alkalmazása, sem pedig az, hogy szükségképpen a bírói hatalomnak kell minden igazgatási feladatot ellátnia. Mindaddig, amíg a miniszter igazgatási tevékenysége a szakmai működésre, vagyis az ítélkező tevékenységre nem gyakorol közvetlen befolyást, alaptörvény-ellenesség nem állapítható meg* {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [117], 4/2014. (I. 30.) AB határozat, Indokolás [40]-[50], 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [23], 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [89]-[95]}”.¹²

A fentiek alapján ezt a törvényt sokkal inkább tekinthetjük a *miniszteri külső igazgatás* bevezetésére tett *kísérletnek*, mely végül sikertelennek bizonyult. A miniszteri igazgatás rendszerét, benne a miniszter személyi jellegű és szervezeti igazgatási döntéseit (például kinevezési, beosztási, vezetői megbízási, kiténtetési, illetve költségvetési jogkörök) az Országos Közigazgatási Bírói Tanács, illetve annak Személyi Tanácsa, a bíróságok elnökeinek döntéseit pedig az adott bíróság közigazgatási bírói tanácsa érdemi hatáskörökkel ellensúlyozta. Az egyoldalú, bírósági szervezeten kívüli, külső befolyás kizárását a törvény a döntési jogkör megosztásának különféle változataival érte el, vagyis több személy és testület vett volna részt a bírói kinevezésre vezető döntési láncolatban. Amint az Alkotmánybíróság kiemelte: „*Nem szükségszerű, hogy a bírók kiválasztásának folyamatába ne szólhasson bele más hatalmi ág, akár valamely, a nép által választott testület vagy a miniszter; ez ugyanis segíti a nepotizmus elkerülését, erősíti a tisztség demokratikus legitimitációját, továbbá miniszteri igazgatás esetén politikai felelősséget is keletkeztet*”.¹³

Azokat a követelményeket, melyek az Alkotmánybíróság a bírósági álláshelyekre vonatkozó pályázatok kiírásával, lebonyolításával és a döntéshozattal kapcsolatban garanciális jellegűnek tekintett, azaz, hogy az eljárás és a rangsor kialakításánál figyelembe vehető szempontokat törvény szabályozza, a döntéshozatal ne tolódjon el egyoldalúan a végrehajtó hatalom irányába, ezt a bírói szervek részvétele hatékonyan tudja ellensúlyozni, továbbá a szubjektív elemek legyenek minimálisra szorítva, a Kbt. és a módosított Átmt. szabályai teljesítették.¹⁴

¹¹ L. a 22/2019. (VII. 5.) AB határozatot, ABK 2019/21. 1168. p. [109] és [110]. Amint az Alkotmánybíróság levezette: „Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése szerint „[a] Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe”. A (2) bekezdés szerint pedig „[a] Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szervezetet hozhat létre”. Következésképpen az Alaptörvény azért nem sorolja fel a Kormány konkrét feladat- és hatásköreit, mivel arra nincs is szükség. Azokat a hatásköröket kell megjelölni, amelyek kivételek a Kormány 15. cikk szerint fő szabályként „mindenre” kiterjedő hatásköre alól. Ezért a 25. cikk (4) bekezdése szükséges, mivel kivételt jelent a 15. cikk (1) bekezdése alól. A kivétel alól lehetséges lenne további kivétel, ha az alkotmányozó Országgyűlés a közigazgatási bíróságok igazgatását nem az OBH elnökére és nem is a Kormányra, hanem más szervere kívánta volna bízni.”

¹² 22/2019. (VII. 5.) AB hat., ABK 2019/21. 1168. p. [111].

¹³ 22/2019. (VII. 5.) AB hat., ABK 2019/21. 1168. p. [119].

¹⁴ 22/2019. (VII. 5.) AB hat., ABK 2019/21. 1168. p. [120].

Az alaptörvényi követelményeknek és a Velencei Bizottság elvárásainak megfelelő, többszörösen módosított törvényi szabályozás nem képezhetette tehát akadályát a különbíró-sági és miniszteri igazgatási rendszer 2020. január 1-i bevezetésének. Ezért az elhalasztás okát máshol és nem a jog világában érdemes keresni. Egy bírósági szervezet létesítése ugyanis nem állhat meg a szervezeti és jogállási törvények megalkotásánál, ráadásul ezek egy részét meg sem kellett alkotni, hiszen nagy részük rendelkezésre állt, mert mind a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.), mind a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) háttér jogszabályként alkalmazandó lett volna a külön bírósági szervezet esetében.¹⁵

Nem történt meg, legalábbis nem volt érzékelhető és látható nyoma annak, hogy megtörtént volna a szervezeti működés alapvető feltételeinek kialakítása. Hiszen az ítélező munka zökkenőmentes megkezdéséhez és folytatásához szükség van (lett volna) megfelelően kialakított és berendezett épületekre, különálló és a megfelelő biztonsági szintet teljesítő informatikai rendszerekre és azok adatokkal való teljes feltöltésére, az önálló költségvetési gazdálkodás alapvető feltételeire és végül mind ezek személyi hátterére, azaz nemcsak a 2020. január 1-jétől az ítélező munkát végző bírókra, hanem mindazokra, akik ebben segítségükre vannak, azaz az igazgatási és technikai személyzetre. A miniszteri külső igazgatás szintén zökkenőmentes megkezdéséhez pedig az Igazságügyi Minisztériumban lett volna szükséges az erre képes és felhatalmazott szervezeti egységek felállítása, eszközökkel való ellátása. A Kbt. szerint a Felsőbíró-ság székhelye Esztergomban lett volna, ami rendkívül jelentős fejlesztéseket és szervező, építő munka elvégzését igényelte volna, hiszen a városban nem volt kész felsőbíró-sági épület. A rendszer hatálybalépésének elhalasztásáról szóló 2019. évi LXI. törvény megalkotásakor, azaz fél évvel az esztergomi felsőbíró-sági munka megindulása előtt az új székhely-épület átalakítására vonatkozó lépések nem történtek meg.

II. *A közigazgatási perjog és közigazgatási bíráskodás jellemzői a Nyolcadik alaptörvény-módosítás után*

A Kbt. rendszerének 2019-ben való be nem vezetése *rendkívül jelentős hatást gyakorolt* a rendes bírósági szervezetre, ugyanis az a kétszintű és kétfokú eljárás-szervezeti rendszer, melyet a Kbt. jelentett volna, a változás a maga egészében 2020 első negyedében a Kúrián és a regionális illetékességgel rendelkező törvényszékeken jelent meg. Mindenekelőtt a *Nyolcadik alaptörvény-módosítást* kell megemlíteni, mely – a közigazgatási bíróságok vonatkozásában – lényegében a Hetedik módosítás előtti helyzet helyreállítását jelentette, egy *nem csekély* jelentőségű eltéréssel. A módosítás a közigazgatási – és nemcsak a közigazgatási – különbíráskodás minden alaptörvényi feltételét és hátterét megszüntette, az újonnan beiktatott („visszaiktatott”) szabályozás szerint Magyarországon a külön jelző nélküli bíróságok látják el az igazságszolgáltatási tevékenységet, a legfőbb bírósági szerv a Kúria, a bírósági szervezet többszintű. Szintén a külön jelző nélküli, azaz általános hatáskörű (a „rendes”) bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkor-

¹⁵ A Kbt. 84. § (1) bekezdése értelmében az e törvényben nem szabályozott kérdésekben a Bszi. és a Bjt. rendelkezéseit e törvény céljával és az ebben szabályozott szervezeti, igazgatási jogintézmények jellegével összhangban álló módon, megfelelően alkalmazni kell.

mányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról, azaz a közigazgatási bírászkodás alapvető hatásköreiben, természetesen a büntető ügyekben, a magánjogi jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyekben. A bíróságok igazgatásának központi feladatait változatlanul az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi, az Országos Bírói Tanács felügyeli a bíróságok központi igazgatását, illetve az Országos Bírói Tanács és más bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában. A Nyolcadik módosítás *jelentős eltérése* a korábbi szabályozástól az, hogy a 25. cikk (4) bekezdése immár nem tartalmazza „(a)z ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesíthetők” fordulatot. Az alaptörvény-módosítás indokolása szerint mindez nem véletlen, hiszen nemcsak az volt a cél, hogy visszaálljon az Alaptörvény hetedik módosítását megelőző szöveg, hanem „(e)lhagyásra kerül a különbíróságok létrehozásának lehetőségére utaló, továbbá – a rendes és közigazgatási bíróságok az Alaptörvény szövegében történő megkülönböztetésének megszüntére tekintettel – a rendes bíróságokra utaló alaptörvényi rendelkezés.” Ennek a módosításnak máig tartó és nem a közigazgatási bírászkodásra vonatkozó hatása az, hogy a ma létező három különbíróság¹⁶ 2019. december 13-a óta alaptörvényi felhatalmazás nélkül működik.

Az alaptörvényi változásokból közvetlenül tehát *nem következett, de azzal nem is volt ellentétes* a bírósági szervezeten belüli „kvázi” különbíróságként működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok és ezzel együtt az álvégyes rendszer valamennyi szervezeti megnyilvánulásának, így a regionális közigazgatási és munkaügyi kollégiumoknak a megszüntetése. Ezzel egyidejűleg kapta vissza eredeti elnevezését a Kúria 1989-ben létrehozott Közigazgatási Kollégiuma, melyet 2013-ban Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiummá szervezett át a törvény.¹⁷ A bíróságok illetékességi területéről szóló törvénnyel még szintén 2013-ban létrehozott regionális közigazgatási és munkaügyi kollégiumok, melyekhez a Főváros kivételével több közigazgatási és munkaügyi bíróság (KMB) tartozott,¹⁸ önálló ítélkezési feladatokat értelemszerűen nem láttak el, de később igen jelentős eljárásjogi hatással bírtak. Tulajdonképpen kijelölték a mai közigazgatási bírászkodás elsőfokú illetékességi területeit, illetve azt, hogy (szemben a mind a 19 vármegyében és a fővárosban működő törvényszékekkel) nyolc területi egység („régio”) lesz az alsó fokú közigazgatási bírászkodás alapja. A Kp. hatályba lépésével ugyanis ezt a beosztást vették alapul és teljes közigazgatási bírósági hatáskörrel nem minden KMB, csak a regionális kollégiumi székhelyen működők rendelkeztek, mert a Kp. eredeti, 2018-ban hatályba lépett szabályai szerint a közigazgatási per lefolytatására, két szűk körű kivétellel ezek a „székhelyi” KMB-k rendelkeztek illetékességgel.¹⁹ A két kivétel egyike azok a perek voltak, melyek első fokon a Fővárosi Törvényszéken indultak, a másik az néhány pertípus volt, melyekben a nem „székhelyi” KMB-k voltak illetékesek.²⁰

¹⁶ Szolgálati bíróság, bírósági végrehajtói fegyelmi bíróság és a közjegyzői fegyelmi bíróság, megítélésükre l. 21/2014. (VII. 15.) AB hat., ABK 2014/21. 1052. p. [38]; 28/2019. (XI. 4.) AB hat., ABK 2019/30. 1933. p. [33]; 32/2002. (VII. 4.) AB hat., ABH 2002, 153., 159. pp.

¹⁷ Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (Ejftv.) 61-63. §.

¹⁸ A bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény 4. melléklete sorolta fel a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumokat és állapította meg az illetékességi területüket.

¹⁹ Vö.: Kp. eredeti 13. § (3) bekezdés szabályaival.

²⁰ A társadalombiztosítási, szociális vagy gyermekvédelmi ellátással, illetve az állami foglalkoztatási szerv által nyújtott ellátással vagy támogatással kapcsolatos perre, illetve a közigazgatási szerződéssel kapcsolatos perre az a közigazgatási és munkaügyi bíróság volt illetékes, amelynek területén a felperes belföldi lakóhelye –

Ezt, az eljárási törvényben foglalt lényegében bírósági szervezeti jogi szabályozást bírói indítványra az Alkotmánybíróság is vizsgálta, hiszen felmerült, hogy a Kp. lényegében sarkalatos szabályozási tárgykört érintett, mivel tartalmilag a Bszi.-t módosította, érdemi megkülönböztetést téve a közigazgatási és munkaügyi bíróságok között. Ezen túlmenően az is felmerült, hogy megnehezíti a polgárok bírósághoz fordulását. Ez a megoldás kétségtelenül hátrányosan érintette a nem kiemelt (nem „székhelyi”) közigazgatási és munkaügyi bíróságokon a közigazgatási ügyszakos bírókat. Az Alkotmánybíróság – miközben megerősítette azt a korábban lefektetett elvi tételt, hogy az igazságszolgáltatás szervezetrendszerére vonatkozóan nem pusztán a bíróság elnevezésének, vagy annak van jelentősége, hogy egy már meglévő bíróságra vonatkozik-e a szabályozás, hanem minden esetben tartalmilag, funkciójukat tekintve is meg kell vizsgálni az adott bíróság(ok) szervezetrendszerbeli elhelyezkedését – nem állapított meg alaptörvény-ellenességet. A Kp. szabályozási megoldása sem formálisan, sem tartalmilag nem változtatta meg a Bszi. szerinti igazságszolgáltatási szervezeti rendszert. Kétségtelen, hogy a kiemelt KMB-kre vonatkozó Kp.-beli szabályozás „nem az eljárási törvényekben megszokott, meghatározott okokon alapuló illetékességet vezet be, hanem az ügyek transzferálásával, a kijelöléses illetékesség és a területi illetékesség kibővítésének sajátos, egyes megoldását alkalmazza”, de ez sajátos szabályozás az általános illetékesség mellett érvényesül. Egy ilyen sajátos megoldások bevezetésének elvi akadályja nincsen, a bíróságok területi illetékessége eleve ügyenként változó, így végül nem állapította meg annak alaptörvényellenességét.²¹

A KMB-k megszüntetését követően immár nem a Kp., hanem a Bszi. jelöli ki a közigazgatási perre első fokon illetékességgel rendelkező bíróságokat, rögzítve, hogy a Fővárosi Törvényszéken, a Budapest Környéki Törvényszéken, a Debreceni Törvényszéken, a Győri Törvényszéken, a Miskolci Törvényszéken, a Pécsi Törvényszéken, a Szegedi Törvényszéken és a Veszprémi Törvényszéken működik közigazgatási kollégium. Az illetékességi területeket, a bíróságok illetékességéről rendelkező külön törvény határozza meg.

A közigazgatási különbírósi rendszer bevezetésének elhalasztása és az *álvegyes rendszer* (vagyis a KMB-k) *megszüntetése* a jogalkotó által deklaráltan egy kétszintű közigazgatási bíráskodási rendszer bevezetésével járt együtt.²² Röviden összefoglalva: a Kúria hatásköri szempontból a fel nem állított Közigazgatási Felsőbírósághoz tervezett feladatokat vette át. Ez magával hozta azt, hogy a Kúria közigazgatási jogvitákban általános másodfokú bírósággá vált, a fellebbezhető érdemi döntések és a fellebbezhető végzések elleni fellebbezéseket a Kúria közigazgatási ügyekben ítélező tanácsainak kellett elbírálnia, miközben a végzések elleni fellebbezés általános elbírálási határideje 30 nap volt, az azonnali jogvédelem tárgyában első fokon hozott végzések esetén ez – a Kp. 2021-ben történt módosításáig – mindössze nyolc nap volt. A Kúria változatlanul elbírált, elbírálja

jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetében a szervezet székhelye –, ennek hiányában a közigazgatási szerv székhelye volt található. [Kp. 13. § (4) és (5) bekezdése].

²¹ 3243/2018. (VII. 11.) AB hat., ABK 2018/22. 1270. p. [41]-[43].

²² Az Ejftv. végső előterjesztői indokolása szerint: „A közigazgatási bíráskodás kétszintű rendszerének kialakításával összefüggésben a közigazgatási és munkaügyi bíróságok megszűnnek. A közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban eddig eljáró nyolc kiemelt közigazgatási és munkaügyi bíróság helyett elsőfokon az azokkal megegyező székhelyű és illetékességi területű nyolc törvényszék, másodfokon és felülvizsgálati eljárásban pedig a Kúria jár el. Erre figyelemmel a Javaslat kimondja azt is, hogy a meghatározott törvényszékeken és a Kúrián önálló közigazgatási kollégiumok működnek.” 61-63. §-okhoz fűzött indokolás.

a rendkívüli perorvoslatként szabályozott, de a perek jelentős részében egyetlen igazán igénybe vehető, ezért a rendes jogorvoslat jellemzői felé törekvő felülvizsgálati kérelmeket is. Az első és egyfokú eljárásban gyakorolt helyi önkormányzati normakontroll hatáskörök mellett a Kúria elsőfokú, a népszavazási kérdések hitelesítésre és a választási jogvitákra kiterjedő hatásköre is megmaradt, de ez utóbbiak köre jelentősen kibővült, mert nemcsak a Nemzeti Választási Bizottság határozatai, hanem a területi választási bizottságok határozatai is a Kúrián támadhatók meg, ezzel párhuzamosan az ítéletáblák választási bírászkodásban játszott szerepe, választási jogvitákra kiterjedő hatásköre megszűnt.²³ Mindehhez társult további elsőfokú hatáskörként a gyülekezési törvényből fakadó jogviták elbírálása, melyekben – a választási jogvitákhoz hasonlóan – szintén rendkívül rövid határidővel kell eljárni és döntést hozni. Ez a hatáskör-telepítési megoldás nehezen értékelhető. A Kúria – minden más bíróságtól megkülönböztető alaptörvényi feladata ugyanis a joggyakorlat egységének biztosítása, természetesen a közigazgatási jogvitákat illetően is, vagyis a felsorolt, jellemzően nem legfelsőbb bírósági hatáskörök ellátása mellett kellett, kell a Kúriának a jogegységesítő tevékenységét ellátnia. Ezen, a 2020. április 1-től bevezetett fórumrendszeren mindenképpen változtatni kellett, a változást az ítéletáblai szint, nevezetesen a Fővárosi Ítéletábla közigazgatási bírászkodásba való ismételt bevonása jelentette. 2022. április 1-től, felmenő rendszerben ez a bíróság bírálja el a fellebbezéseket, akár az érdemi döntés, akár fellebbezhető végzés ellen terjesztették azt elő.

III. Zárszó

Azt lehet tehát rövid zárszó gyanánt mondani, hogy – ez idő szerint – a közigazgatási bírászkodásban tíz bíróság vesz részt Magyarországon, nyolc törvényszék, a Fővárosi Ítéletábla és a Kúria. Az „ez idő szerint” kitétel nem a cinizmus, hanem a történeti tapasztalat mondatja. Alig öt esztendő alatt több változást ért meg a magyar közigazgatási bírászkodás (azaz a magyar polgári igazságszolgáltatás „közigazgatási ügyszak”-nak nevezett területe), mint bármely más bírósági terület, pedig a különbírósági rendszer bevezetését még el is halasztották.

²³ L. a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényt e tekintetben módosító Ejftv. 172. § a) pontját.

ANDRÁS PATYI

A BRIEF OVERVIEW ON THE CURRENT STATE OF
HUNGARIAN ADMINISTRATIVE ADJUDICATION

(Summary)

In this brief paper, I review some of the aspects of the non-implementation of the Seventh Amendment to the Basic Law of Hungary and the laws on the separate administrative court system, and their impact on administrative adjudication today.

I also briefly discuss how the Constitutional Court has assessed the fundamental constitutional elements of the unintroduced special court system.

The planned system of administrative courts would have comprised nine courts, i.e. the Parliament intended to create a two-level judicial organisation, as opposed to the four-tier ordinary court organisation that existed then and still exists today.

The most important change, however, would not have been the creation of a separate administrative court, but the reintroduction of a ministerial administration of justice.

The legislation, which has been amended several times in line with the requirements of the Basic Law and the Venice Commission, could not be an obstacle to the introduction of the special court and ministerial administration system on 1 January 2020. The reason for the postponement should therefore be sought elsewhere and not in the legal sphere.

However, the failure to introduce the Administrative Courts Act regime in 2019 has had a very significant impact on the organisation of the ordinary courts.

In just five years, the Hungarian administrative judiciary has undergone more changes than any other area of the judiciary, even though the introduction of the special court system has been postponed.

TORMA ANDRÁS*

Keresetlen gondolatok a magyar közigazgatásról, Martonyi Jánosra emlékezve

A Szegeci Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara 2006. október 5-én ünnepi tudományos ülést rendezett a XX. századi magyar közigazgatás-tudomány egyik meghatározó alakja, *Professzor Dr. Martonyi János* halálának 25. évfordulója tiszteletére. A tudományos ülésen – a Professzor Úr egykori hallgatójaként és tanítványaként – jómagam is részt vettem és előadást tartottam „Az EU-csatlakozás hatása a magyar közigazgatásra, különös tekintettel annak szervezeti rendszerére” címmel (a továbbiakban: Tanulmány). A cím aktualitását akkoriban az adta, hogy Magyarország csupán két évvel korábban, 2004-ben csatlakozott az Európai Közösségekhez, illetve az Európai Unióhoz.

Az Állam- és Jogtudományi Kar a 2022/23. tanévben emlékezik a Kolozsvárott 1872-ben történt alapításának 150. évfordulójára, amely során a Kar tisztelettel adózik egykori professzorainak szellemi katedrálisa előtt. A jelen tanulmány az egykori egyetemi hallgató és tanítvány tisztelgése az évforduló és a nagyra becsült Professzor Úr Emlékének. Aktualitását pedig a korábbi tanulmányom fontosabb megállapításaira tett egyfajta ön-refleksióként kell, hogy értékelje a Tisztelt Olvasó. Ez alatt azt értem, hogy ezúttal azt vizsgálom, hogy mennyiben voltak meg-, vagy nem megalapozottak a tizenhét évvel ezelőtt tett megállapításaim.

A Tanulmány kiindulópontja az a gondolat volt, hogy a szerző természetesen tudatában volt annak, hogy a közigazgatás nem más, mint sajátos *állami szerveknek*, sajátos és olyan *tevékenysége*, amelyet sajátos jogállású *személyek* látnak el. Ebben az értelemben a közigazgatás három sajátos (erre rendelt), de egymással szorosan összefüggő alkotó-elemnek – a szervezetnek, a tevékenységnek és a személyzetnek – az összessége.

A szerző tudatában volt annak is, hogy e definíció egy-egy elemének, mint “rész”-nek a kiragadása, és a többi elemtől való elkülönült elemzése nem szerencsés, hiszen a “rész” az “egész” alkotóeleme, ennél fogva az összefüggések kontextusából eredményesen nemigen szakítható ki. Különösen igaz e megállapítás akkor, ha egy adott szempontból, az

* Rektor emeritus, egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

EU-csatlakozásra való felkészülés, és a csatlakozás hatása nézőpontjából vizsgáljuk meg a magyar közigazgatást. Másfelől tény az is, hogy a szerző rendelkezésére álló keretek korlátozott mivolta nem tette lehetővé mindhárom alkotó-elem tárgyalását, éppen ezért a Tanulmány a szervezet – tevékenység – személyzet hármastagozódásából csupán az elsőt helyezte vizsgálatának középpontjába, és a másik két elemet csak akkor, ott, és olyan mértékben tárgyalta, amikor, ahol és amilyen mértékben az szükséges volt.

A Tanulmány – miután sorra vette a rendszerváltásból fakadó, és a magyar közigazgatás előtt álló kihívásokat, valamint az arra adott válaszokat – azt volt kénytelen megállapítani, hogy *maradtak még problémák és abból fakadó feladatok. Ezeket, és az azokra adható, tizenhét évvel későbbi reflexzióimat* a következők szerint összegeztem:

I. Időszerű és indokolt lenne a közigazgatás főhatósági – tehát a minisztériumi és a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek – struktúrájának egyszerűsítése, átalakítása, átláthatóvá tétele.¹

1. Úgy ítélt meg ugyanis, hogy az (akkori) struktúra különösen az országos hatáskörű szervek vonatkozásában – túlságosan tagolt volt, ezért, anakronisztikus módon, alapvetően még mindig a szocialista társadalomirányítás követelményeihez igazodott. Indokolt lenne annak megfontolása, hogy a magyar főhatósági struktúrát egyszerűsítsük: tegyük átláthatóvá, és olyaná, amely a közösségi jog belső tagozódását is figyelembe veszi.² Elgondolkodtató, hogy a rendszerváltozás után milyen bonyolult, már-már átláthatatlan szövevénye alakult ki a minisztériumoknak, az országos hatáskörű szerveknek és a központi hivataloknak. Az egymást követő kormányok sok-sok egyszerűsítést célzó határozata ellenére az elmúlt években a helyzet lényegesen nem javult, és 2006-ban több mint százhusz (!) központi közigazgatási szerv (főhatóság) működött hazánkban. Ezek a következők voltak: 11 db. minisztérium, 1 db. miniszterelnöki hivatal, 31 db. a kormány irányítása, és a kormány által kijelölt miniszter felügyelete alatt álló központi szerv, 45 db. miniszter irányítása alatt álló központi szerv, 39 db. országos hatáskörű szerv irányítása alatt álló, vagy annak részeként működő központi szerv.³

2. A központi államigazgatási szervek struktúrájának egyszerűsítésével párhuzamosan *decentralizálni kellene* a feladatok-, és az erőforrások jelentős részét, a kialakítandó önkormányzati régiók javára.

¹ A központi államigazgatási szervekről szóló 2006. évi LVII. törvény – az országos hatáskörű szervek két típusának statuálásával – e tekintetben előrelépést jelentett, de megítélésem szerint áttörést nem hozott.

² Nem csak az feltűnő, hogy a rendszerváltozás – szervezeti szempontból – lényegében nem érintette a központi közigazgatást, hanem az is, hogy e kérdéskörben a szakirodalom is milyen feltűnően visszafogott volt az elmúlt években. Az üdítő kivételekből a következő tanulmányokat emelem ki. FICZERE LAJOS: *A minisztériumi feladat és hatáskörök, valamint a háttérintézmények*. Magyar Közigazgatás 2000/8. 457-479. pp.; MÜLLER GYÖRGY: *A kormány felépítése, a kormányfő jogállása és a miniszterek helyzete*. Magyar Közigazgatás 2002/6. 351-359. pp.; BENDE SZABÓ GÁBOR: *Gondolatok a nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek jogállásáról*. Magyar Közigazgatás 2001/4. 193-205. pp.; VADÁL ILDIKÓ: *A központi irányítás korszerűsítésének esélyei: a nem minisztériumi formában működő szervek racionalizálásának lehetőségei*. Magyar Közigazgatás 2000/12. 705-714. pp.

³ Az adatokat részben a 2006. évi LV. törvényből, részben BENDE-SZABÓ GÁBOR: *A közigazgatási szervek létesítése de lege lata és de lege ferenda*. Kézirat. Budapest, 2006. című tanulmányából vettem át.

3. Figyelembe kell venni, hogy az Európai Unió intézményeivel, és különösen az Európai Bizottsággal való napi gyakoriságú (!) kapcsolattartás alapvetően a főhatóságok feladata, ami korábban nem ismert, igen jelentős feladat-többletet jelent. *Meg kell tehát szabadítani őket a hatósági ügyek intézésétől.*

Ehhez, 17 évvel későbbi, vagyis *napjainkban hozzáfűzött reflexzióim* a következők:

ad. 1. A központi közigazgatási szervek *száma jelentősen csökkent*, átláthatósága (rendszerezettsége) kifejezetten javult, feladatköre egyszerűsödött.⁴ Ennek indoka az, hogy napjainkban három főcsoportba sorolható a központi közigazgatási szervek köre: központi kormányzati igazgatási szervek (számuk mintegy 50 db.), központi nem kormányzati igazgatási szervek (számuk 13 db.) és különleges jogállású szervek (számuk 15 db., de ebből 8 db. az előző kategóriába sorolandó, így ténylegesen csak 7 db.) körébe.

ad. 2. A kialakítandó régiók javára történő *decentralizáció azonban sajnálatomra nem valósult meg*. Ugyanakkor a *megyei államigazgatási szint kétség kívül megerősödött*. A figyelmet arra hívom fel, hogy itt szintén sajnálatomra – az államigazgatás, vagyis a központi államhatalomnak közvetlenül alárendelt szervek megerősödését kell konstatálnunk, és nem az autonómiát élvező önkormányzati igazgatási szervek megerősödését.

ad. 3. A főhatóságok hatósági ügyintézésétől történő *megszabadtítása lényegében megtörtént* a 2016. évi CL. törvény (Ákr.) hatályba lépésével, hiszen kivételessé válva a fellebbezés elveszítette általános jogorvoslat jellegét és helyét a bírósági felülvizsgálat vette át.

II. *Újra kellene gondolni a területi középszint (a megye és a régió) helyét és szerepét Magyarország tér-szerkezetében, illetve a közigazgatás szervezeti rendszerében.*

1. *A megyékben működő közigazgatási szervek* (megyei közigazgatási hivatal, megyei önkormányzat, megyei területfejlesztési tanács, valamint több mint negyvenféle dekoncentrált (területi államigazgatási) szerv *száma rendkívül magas*, tevékenységük nem (de, éppen ezért objektíve nem is lehet) kellően koordinált. Végeredményben elmondható, hogy *a megyei szint dezintegrált*, tehát a megyének nincs valódi (egy) gazdája. Különösen a központi ellenőrzést nélkülözőn, átgondolt kormányzati koncepció nélkül létrehozott dekoncentrált (területi államigazgatási) szervek száma magas és már a pusztán létük is veszélyezteti a közigazgatási feladatoknak polgárhoz közeli ellátását, illetőleg a helyi közügyek önkormányzati intézésének törvényi alapelve érvényesülését. *Verébélyi Imre* már tíz évvel ezelőtt így írt erről: *”... az elmúlt években bizonyos területeken (például az állami dekoncentrált szervek feladatkörénél) nem a minimálisan szükséges, hanem a maximálisan lehetséges állam kezdett kibontakozni, miközben nem mindenben kapott megerősítést a maximálisan lehetséges önkormányzati önállóság több alapkérdése.”*⁵

Minden ellenkező híresztelés ellenére le kell szögezni: *a területi államigazgatási szervek nem a decentralizáció elvét valósítják meg középszinten, hanem éppen ellenkezőleg: a centralizáció elvét*. Ha mindehhez hozzátesszük, hogy a kellő legitimitációval bíró megyei

⁴ L. a 2010. évi XLIII. törvényt a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Ksztv.), a 2018. évi CXXV. törvényt a kormányzati igazgatásról (Kit.) és a 2019. évi CVII. törvényt a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról (Küt.).

⁵ VEREBÉLYI IMRE: *Az önkormányzatiság alkotmányos alapjai*. Magyar Közigazgatás 1995/9. 488. p.

önkormányzatok – elsősorban érdemi feladat- és jogkörök, valamint anyagi erőforrások hiányában – ténylegesen nem vál(hat)tak a megye valódi gazdáivá, akkor világossá válik: megyei szinten ellentmondás feszül a közjogi legitimitás és a tényleges „gazdai” funkciók között, ami sokáig nem tartható fenn. Nem tartható fenn, mert „...ez a helyzet az igazgatási hatékonyság rovására megy, szükségtelenül bürokratikus és számos esetben nem világos a feladat- és hatásköri elhatárolás.... Ez a helyzet nincs összhangban végső soron a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának számos elvvel és a Regionális Charta tervezetével, különösen az abban foglalt szubsidiaritási elvvel”.⁶

2. A megye mellett szólni kell a régió kérdéséről is.⁷ E tekintetben az a véleményem, hogy a megyék pusztá össze-csúsztatásával létrehozott, és a lakosság által választott vezető testülettel nem rendelkező tervezési- statisztikai régiók (is) sokkal inkább a kormányzati hatalom érdekeit érvényesítik, mint az adott területi középszint érdekeit. Látszólag a decentralizáció elvének, ténylegesen azonban a centralizáció elvének az érvényesítői. Nem haszontalan, ha megvizsgáljuk, mit mond minderről egy „messziről jött ember”. A következőket: „...Magyarország a 19 megyéjével, a 22 megyei jogú városával és Budapesttel együtt összesen 42 regionális típusú hatáskörrel rendelkező entitással... nem lépte át a modern regionalizmus irányába azt a küszöböt, amely az európai regionális politika szükségleteihez alkalmazkodik...”⁸

Mindezekre tekintettel – véleményem szerint – indokolt lenne a dezintegráció megszüntetése és a centralizáció-decentralizáció elve egyensúlyának megteremtése középszinten. Ezt két alapelv mentén látom megvalósíthatónak: az integráció és a decentralizáció elvének érvényesítése útján. Úgy ítélem meg tehát, hogy a lakosság által választott (legitim) testülettel rendelkező, önkormányzati autonómiát élvező új közjogi entitás, a régió javára integrálni kell a középszintű szerveket, illetve feladataikat és decentralizálni kell a központi feladatokat és forrásokat.

Hogy milyen számban lenne indokolt létrehozni a régiókat, az nehéz kérdés. Jómagam nem osztom a Verebélyi Imre által kifejtett azon álláspontot, mely szerint a jelenlegi megyékre építve 13-14 egységgel rendelkező önkormányzati középszintet kell létrehozni.⁹ Nem osztom az IDEA államreform vezetőjének, Ágh Attilának azon elképzelését sem, amely hét önkormányzati típusú régió és a megyei önkormányzatok egyidejű működésével számol.¹⁰ E nézetekkel szemben ugyanis elképzelhetőnek, sőt kívánatosnak tartanám, ha mindössze négy, önkormányzati alapokon felépülő, és a központi hatalmat valóban ellensúlyozó régió működne Magyarországon: a Dunántúl, a Duna-Tisza köze, a Tiszántúl, valamint a Főváros és agglomerációja. Ezt az álláspontomat nem csak a régiók természeti tagozódására alapítom, hanem az Európában megvalósított megoldásokból levonható számszerű következtetésekre,¹¹

⁶ A Helyi és Regionális Hatóságok Európai Kongresszusa Regionális Kamarája 2002. június 4-6.-i ülésén megvitattott ajánlás háttér-anyaga. Idézi VEREBÉLYI IMRE: *Megbízható és sikeres közigazgatással a jó kormányzásért*. Magyar Közigazgatás 2002/6. 345. p.

⁷ Vö. CSÁKI GYULA BALÁZS: *Fogalmi adalékok a regionalizmus meghatározásához*. In: Stipta István (szerk.): *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*. Tomus 2. Bíbor Kiadó. Miskolc, 2002. 135-55. pp.

⁸ LOCATELLI, RINALDÓ: *A helyi önkormányzatok tíz éve Magyarországon*. Magyar Közigazgatás 2000/9. 516. p.

⁹ VEREBÉLYI 2002, 333. p.

¹⁰ ÁGH ATTILA: *A régiók Magyarországa*. Önkormányzat 2000/12. 11-15. pp. Ugyan ezt az álláspontot képviseli Horváth M. Tamás, az IDEA Program regionális munkacsoportjának vezetője is. L. HORVÁTH M. TAMÁS: *A regionális intézményrendszer kiépítése Magyarországon*. Magyar Közigazgatás 2003/5. 257-271. pp.

¹¹ Az EU tagállamainak és a 2004-ben csatlakozott országoknak a NUTS-2 szintre vonatkozó adatai is az általam képviselt nézeteket támasztják alá, tehát azt, hogy Magyarországon a régiók száma (tehát a jelenlegi 7) magas,

továbbá arra is, hogy az információs- és kommunikációs technikák, és technológiák ma már lehetővé teszik a területi közigazgatási feladatoknak ilyen nagy térszerkezetben történő hatékony ellátását.¹²

Ehhez, 17 évvel későbbi, vagyis *napjainkban hozzáfűzött refleksióim* a következők:

ad. 1. Nagyon örülök annak, hogy az elmúlt években *több alkalommal is megtörtént a területi középszint helyzetének újragondolása, de a jelenlegi helyzet* – legalábbis az én megítélésem szerint – *korántsem megnyugtató*. Ennek indokai az alábbiak.

Ami a *megyei szintet* illeti: megmaradt a 19 megye és 1 főváros, vagyis húsz területi egység, ami aránytalanul sok a mindössze 93 ezer négyzetkilométer kiterjedésű hazánkban. Ráadásul megyei szinten nem az autonómiára épülő önkormányzatok, hanem éppen ellenkezőleg: az alá-fölérendeltségben működő dekoncentrált szervek, a megyei kormányhivatalok erősödtek meg. Kétségtelen, hogy ily módon jelentősen csökkent a megyei szint dezintegrációja, hiszen a megyei kormányhivatalokba integrálták a korábbi dekoncentrált szervek döntő többségét, viszont sajnálatos, hogy – érdemi feladat- és jogkörök, továbbá anyagi eszközök hiányában – továbbra is megmaradt a megyei önkormányzatok súlytalansága. Önmagában persze ez nem lenne gond, hiszen, ha ez társulna egy „erős” települési önkormányzati rendszerrel (mint például Svédországban, ahol mintegy három évtized alatt a települési önkormányzatok számát 2800-ról 280-ra csökkentették a község-egyesülések, egyesítések eredményeként), akkor jól, hatékonyan és közmegelegedésre működő önkormányzati rendszer működne.¹³

ad. 2. *A regionális szint* kérdésében – álláspontom szerint, sajnos – nem történt változás. A 19 megye mellett megmaradt a korábbi 7 régió, amely az EU minimális elvárásainak, a NUTS 2. szintnek megfelel, de továbbra is választott közhatóság, és érdemi hatáskörök nélkül. Az elmúlt mintegy 15 évben gyakorlatilag szóba sem került a megyei szint esetleges megszüntetése és egy közhatóság által vezetett (igazi) regionális szint kiépítése, holott erre gyakorlatilag minden volt szocialista országban már sor került, igazodva az EU-15-ök korábbi gyakorlatához. A létrehozandó igazi régiók száma tekintetében tartom a korábbi álláspontomat, amely szerint a megyei szint megszüntetése mellett elegendő lenne 4 régió kialakítása.

III. Nem megoldott a helyi önkormányzatok tevékenységének állami felügyelete.

A törvényességi ellenőrzési jogkört törvényességi felügyeletnek kell felváltania.

1. A megyei közigazgatási hivatalok önhibájukon kívül szűkre szabott, és csak az események után kullogó (utólagos) *törvényességi ellenőrzési jogköre* nem pótolja, mert objektíve

mert területük és népességük jelentősen alatta marad a tagállamok-, de különösen az új tagállamok átlagainak. A 15 tagú Európai Unióban 211 NUTS-2 szintű régió volt, melyek átlagos területe 15.124 négyzetkilométer, átlagos népessége pedig 1.775.000 fő volt. A 2004-ben csatlakozott tagállamok esetében ez a szám 20.311., illetve 1.974.000., Magyarország esetében pedig 13.290., illetve 1.438.000. *Magyar Régiók Zsebkönyve 2001*. KSH. Budapest, 2002.

¹² Érdemes elgondolkodni azon, hogy a számítógép rohamos elterjedésének-, valamint más eszközökkel és technológiákkal történő összekapcsolódásának eredményeként megvalósított (megvalósuló) Információs Forradalom gyakorlatilag alig érintette a magyar közigazgatást, s különösen annak szervezeti rendszerét. Nem hiszem, hogy ennek így kell lennie, sőt!

¹³ L. erről bővebben TORMA ANDRÁS: *Önkormányzati reformok Nyugat-Európában és tanulságaik*. Magyar Közigazgatás 2002/9. 513-521. pp.

nem is pótolhatja a sokkal erősebb jogosítványokat, illetve beavatkozási lehetőségeket biztosító állami felügyelet jogintézményét. Meggyőződésem: eljött az ideje annak, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését felváltsa a lényegesen erősebb állami beavatkozást biztosító törvényességi felügyelet jogintézménye.¹⁴

2. Ehhez szorosan kapcsolódóan ki kell emelnem: sürgősen *meg kell oldani a helyi önkormányzatok gazdálkodásának hatékony állami ellenőrzését* is.¹⁵ A szakirodalom már hosszú évek óta figyelmeztet arra, hogy „hiányzik, illetve megoldatlan a rendszeres és teljes körű felülvizsgálata az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági döntéseinek, beleértve a különböző támogatások igénylésére és elszámolására irányulókat...”.¹⁶ E figyelmeztetések ellenére – legalábbis átfogó méretekben – nem tapasztalható érdemi változás az utóbbi években. Ennek következtében jelentős önkormányzati vagyon-elemek kerültek ki nem valós értékben az önkormányzati szférából, nem feltétlenül jogszabály-sértően, de gyakran etikailag bizonyosan kifogásolható módon.

3. Az önkormányzatok tevékenysége feletti egyfajta állami felügyeletet gyakorolnak végső soron *a jegyzők* is, hiszen ők hivatottak biztosítani az önkormányzati tevékenység egészének törvényességét, csak éppen nem „kívülről”, hanem „belülről”, és nem utólagosan, hanem már megelőző jelleggel is. A jegyzői jogállás és feladatellátás legalább annyi kérdést és problémát vet fel, mint a megyei közigazgatási hivatal (utólagos) törvényességi ellenőrzése. Az alapvető gondot az jelenti, hogy jogállását tekintve a jegyző az önkormányzat „embere”, feladatkörét tekintve pedig sokkal inkább az állam „embere”. E kettősség a gyakorlatban megakadályozza a jegyzői feladatellátás kiegyensúlyozott megvalósítását, hiszen az önkormányzat természetesen azt várja el, hogy a jegyző „ne akadékoskodjon”, találja meg az önkormányzat érdekeinek kedvező jogi megoldást, miközben ilyen „megoldás” gyakran nem is létezik. A megoldás a jelzett kettősség felszámolása lehet, mégpedig a jegyző személyének függetlenné, illetve kevésbé függővé tétele révén. Legyen ő egyértelműen az állam „embere”: munkajogilag szakadjon el az önkormányzattól, vagy legalább kinevezése és felmentése legyen hozzákötve a közigazgatási hivatal vezetőjének véleményéhez.¹⁷

Ehhez, 17 évvel későbbi, vagyis *napjainkban hozzáfűzött reflexzióim* a következők:

ad. 1. A megyei kormányhivatal törvényességi ellenőrzési jogkörét időközben *fölváltotta a törvényességi felügyelet*, így a helyzet – ebből a szempontból – megnyugtatóan rendeződött.

¹⁴ A magyar közigazgatási szakirodalomban egyetértés van abban, hogy az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés fogalmak nem tekinthetők azonos jelentés-tartalmúnak, hanem közöttük egyfajta „erősorrend” van, a megadott felsorolásnak megfelelően. L. bővebben KALAS TIBOR: *Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban*. In: Kalas Tibor (szerk.): *Közigazgatási jog 1. Magyar közigazgatási jog általános rész I.* Virtuóz Kiadó. Budapest, 2006. 201-207. pp.

¹⁵ Az itt felvetett két kérdés lehetséges megoldásáról l. KALTENBACH JENŐ: *Az önkormányzati felügyelet*. Universum Kiadó. Szeged, 1991.; FICZERE LAJOS: *Az irányítás és felügyelet helyzete, korszerűsítésének lehetséges irányai*. In: Ficzer Lajos (szerk.): *Tanulmányok a közigazgatás szervezeti és jogi intézményei köréből*. Unió Kiadó. Budapest, 1995. 8-43. pp.; BÉRCESI FERENC – IVANCSICS IMRE: *A felügyeleti ellenőrzés*. Magyar Közigazgatás 2003/2. 65-83. pp.; másfelől: LÓRÁNT ZOLTÁN: *A helyi önkormányzatoknál végzett átfogó és zárszámadási vizsgálatok számvetőségi korszerűsítéséről*. Magyar Közigazgatás 2001/4. 206-212. pp. valamint KOVÁCS ÁRPÁD: *Pénzügyi ellenőrzés, változó erőterben*. Perfekt Kiadó. Budapest, 2003. 407. p.

¹⁶ KOVÁCS ÁRPÁD: *Néhány gondolat a helyi önkormányzatok pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről*. Magyar Közigazgatás 1999/3. 97-103. pp.

¹⁷ Hasonlóan vélekedik Danka Ferenc is, aki a gyakorlati tapasztalatai alapján jutott erre a következtetésre. L. DANKA FERENC: *Törvényességi ellenőrzés – hogyan tovább?* Magyar Közigazgatás 2003/9. 564-570. pp.

ad. 2. Az Állami Számvevőszék, a Magyar Államkincstár, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal és a megyei kormányhivatalok kiszélesített feladat- és jogköre révén – álláspontom szerint legalábbis – megnyugtatóan *rendeződött a helyi önkormányzatok gazdálkodásának állami ellenőrzése* is. Ráadásul időközben hatályba lépett a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény, amely – többek között – arra hivatott, hogy biztosítsa a helyi önkormányzatok gazdasági-pénzügyi egyensúlyát.

ad. 3. Az 1. és 2. pontokba foglaltakkal szemben *a jegyző jogállása sajnálatos módon, nem az általam kívánatosnak ítélt irányba változott* meg. A helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) szerint ugyanis a jegyző nem az „állam embere”, hanem kifejezetten az önkormányzat, pontosabban a polgármester embere lett.

IV. A „gyenge” önkormányzati középszint, és a települési önkormányzatok gyér érdeklődését kiváltó társulások mellett működő, dezintegrált struktúrájú, és állami feladatokkal túlterhelt települési önkormányzati rendszer elérkezett anyagi- és igazgatási (szellemi) teljesítőképessége végső határáig. Erőforrásai és lehetőségei kimerültek.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) – az európai tendenciáknak és a racionalitásnak is ellentmondva – minden településnek „megengedte” az önkormányzás jogát, illetve önkormányzat létrehozását. A rendszerváltás „mámorában” ez még érthető és magyarázható volt, így nem csoda, hogy a települési önkormányzatok száma a duplájára emelkedett a tanácsokhoz képest, és mára (értsd: 2007-re) messze meghaladja a háromezretet, sőt folyamatosan emelkedik. A települési önkormányzatok számának túlbujánzása veszélyezteti a magyar közigazgatás egységét, túl azon, hogy az élet (is) bebizonyította a kisebb önkormányzatok életképtelenségét (l. iskolák, óvodák, posta-hivatalok bezárása, stb.).¹⁸ Úgy tűnik, hogy az önkormányzatok törvényben deklarált társulási szabadsága, az ún. többcélú kistérségi társulások létrehozása és a körjegyzőségek alakítása sem (volt) képes a problémák megoldására, és egy erőteljes állami beavatkozás nem sokáig odázható el. Kívánatos lenne, ha a rendszerváltás „mámorából” lassan – több mint tizenöt év múltával – felébrednénk. *A Nyugat-európai államok önkormányzati reformjaiból két tanulságot* feltétlenül indokolt leszűrnünk. *Egyik* az, hogy az önkormányzat-összevonások eredményeként létrejövő, vagyis a hatékonyságot előtérbe helyező kevés számú, de „erős” helyi önkormányzatok „gyenge” középszintet igényelnek (svéd modell), míg az összevonásokat mellőző, ezért apró-falvas jellegű, vagyis a demokratikus együttélést előtérbe helyező magas számú, „gyenge” önkormányzatok „erős” társulási kedvet és „erős” középszintet igényelnek, illetve feltételeznek (francia modell). *A másik* tanulság az, hogy mindkét modell járható út, mindkettő lehet jó és rossz, tehát egyik megoldás sem érték önmagában. Az azonban elgondolkodtató, hogy Magyarországon a települési közigazgatás szerveinek megduplázódását eredményező önkormányzati reform akkor kezdődött, amikor Nyugat-Európában az ezzel éppen ellentétes előjelű reform már „lefutott”.

¹⁸ A magyar önkormányzatok több mint ötven százaléka (számszerűen 1709) 1000 fő alatti lakossal rendelkezik, s ezen belül 998-ban még az 500 főt sem éri el a lakosság-szám. SZIGETI ERNŐ: *Az aprófalvasodás és az önkormányzatok*. Magyar Közigazgatás 1997/2. 82. p.

Halkan kérdezem meg, Kiss László professzort idézve: „*Lehet, hogy megint nem minket igazol majd a fejlődés?*”¹⁹

Ehhez, 17 évvel későbbi, vagyis *napjainkban hozzáfűzött reflexzióim* a következők:

Az Ötv-t 2011-ben, tehát ’jó tíz évvel később felváltotta az Mötv., és jómagam *abban reménykedtem*, hogy a jogalkotó – felébredve a rendszerváltás mámorából – levonta például a Nyugat-európai önkormányzati reformokból fakadó tanulságokat. Sajnálattal állapíthatom meg, hogy *érdemben nem került sor a tanulságok levonására*, és az Mötv., valamint az annak hatályba lépését követő törvénykezés megőrizte a „gyenge”, aprófalvas települési és „gyenge” megyei önkormányzati szerkezetet, miközben tovább szűkítette a helyi önkormányzatok feladat- és jogkörét, egy egész sor feladat- és jogkör járási hivatal részére történő átadásával. Vagyis *napjainkban egy sajátosan magyar önkormányzati modell valósul meg: a „gyenge települési önkormányzat, gyenge önkormányzati középszint” modell, erős államigazgatási középszint mellett*. Még egyszer jelzem, minden ellenkező híresztelés ellenére le kell szögezni: a területi államigazgatási szervek nem a decentralizáció elvét valósítják meg középszinten, hanem éppen ellenkezőleg: a centralizáció elvét. Nem csoda, ha egyes szerzők egyenesen a közigazgatás két ága – az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás – egyensúlyának 2010 utáni felborulásáról értekeznek. Például a következők szerint: „*A 2010-es kormányváltás a közigazgatás helyzetében is drasztikus változást idézett elő. A közigazgatás két, korábban egyensúlyban és együttműködésben lévő egysége, az állami és az önkormányzati igazgatás viszonyrendszere felborult. Az elmúlt évtizedben az állami igazgatás uralma alá került az önkormányzati igazgatás, amely ma már maradék-elven működik*”²⁰

Pedig, *a helyi önkormányzati szint jelentőségére* utalva, a szakirodalom már figyelemztetett 1943-ban, sőt figyelemztet napjainkban is. Csupán egy-egy példa, *Egyed István* így ír erről 1943-ban: „*Az önkormányzat a közigazgatásnak mély erkölcsi tartalmat ad azáltal, hogy a jogszabályok végrehajtása bürokratikus kényszer nélkül, az érdekelt közreműködésével történik. Az önkormányzat a közigazgatás jóságát fokozza, minthogy beviszi a közigazgatásba az életviszonyok ismeretét, a mindennapi élet gyakorlati tapasztalatait, az egyéni érdekek kellő tiszteletét. Az önkormányzat lehetővé teszi, hogy a közigazgatásban egyes vidékek helyi sajátosságai, történelmi hagyományai érvényesüljenek...*”²¹

Napjaink szakirodalmából pedig *Balázs István* professzort idézem: „*A válságoknak történő ellenállóképesség (értsd: reziliencia) csupán az első fok, mert...a következő szint levonni a szükséges következtetéseket annak érdekében, hogy újabbakat meg lehessen előzni. A kormányok ezt a képességet nem nélkülözhetik, de nem is szerezhetik meg a helyi közigazgatási szint bevonása nélkül*”²²

¹⁹ KISS LÁSZLÓ: *Társulások – kényszerszervezetek – szervezeti konzekvenciák*. In: Fogarasi József (szerk.): *A közigazgatás szervezeti rendszerének korszerűsítése*. Unió Kiadó. Budapest, 1995. 35. p.

²⁰ ZONGOR GÁBOR: *A magyar közigazgatás kettészakadása, avagy miért másodlagos az önkormányzati igazgatás*. In: Csefkó Ferenc (szerk.): *Szemelvények a helyi és területi közigazgatás aktuális kérdéseiről*. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. Pécs, 2022. 19-20. p.

²¹ EGYED ISTVÁN: *A mi alkotmányunk*. Magyar Szemle Társaság. Budapest, 1943. 333. p. https://mtda.hu/books/egyed_istvan_a_mi_alkotmanyunk.pdf (letöltve: 2023.09.25.).

²² BALÁZS ISTVÁN: *A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról a COVID válság idején*. Miskolci Jogi Szemle (16)2021. ksz. 13. p.

V. *Történeti és szakmai okok miatt indokolt lenne a szervezetiileg, és eljárási rend szempontjából is önálló közigazgatási bíróság visszaállítása.*

1. A *történeti ok(ok)* körében elegendő arra utalni, hogy Magyarországon – az 1896. évi XXVI. törvénycikk alapján – 1949-ig közmegelégedésre működött egy, a rendes bíróságoktól szervezetiileg elkülönült, saját perrend alapján eljáró közigazgatási bíróság. A szakmai okok körében két jeles szerzőt idézek. Az egyik *Lőrincz Lajos*, aki a következőket írja: „Az a döntés, amely (az önálló közigazgatási bíróság megszüntetésével) a rendes bíróságok keretén belül elhelyezkedő, általános bírói képzésben részesült bírák részére ítélte oda a felülvizsgálat jogát, alapvető rendszerbeli összeférhetlenségi okokat nem vett figyelembe. Nem vette figyelembe mindenekelőtt, hogy a rendes bíróságok azon országokban járnak el, ahol nincs jogági tagozódás, nincs államigazgatási jog, nincsenek külön bíróságok”.²³

Hasonló eredményre jut, de másként fogalmaz a másik szerző, *Patyi András*, amikor így ír: „Mai bírói felülvizsgálati rendszerünk alkotmányos viszonyainktól idegen, idejétmúlt elvi alapokon nyugszik, szervezeti megoldásában átgondolatlan, kapkodó, hatásköri szabályaiban minden elvi megfontolást nélkülöző, áttekinthetetlen, eljárásában a polgári per 'Prokrusztesz-ágyába' szorítva, közjogi-közigazgatási jellegét mondhatni szégyellve viseli”.²⁴

2. Úgy ítélem meg, hogy a szervezetiileg- és működését illetően független közigazgatási bíróság felállításával összeköthető lenne az Alkotmánybíróság hatáskörének – napjainkban egyébként is napirenden lévő – újra szabályozása és ennek eredményeként az *Alkotmánybíróság (részleges) tehermentesítése*.²⁵

Ehhez, 17 évvel későbbi, vagyis *napjainkban hozzáfűzött reflexzióim* a következők:

ad. 1. Az elmúlt évtizedben volt idő, amikor *úgy tűnt, hogy megvalósulnak álmaim* és Magyarország visszatér a szervezetiileg és eljárás tekintetében is független és önálló közigazgatási bírósággal rendelkező országok sorába. Minden készen volt, minden anyagi és eljárási törvény, szervezeti és működési rend, személyi és tárgyi feltételek stb., az egészből mégsem lett semmi, az itt nem részletezendő, kifejezetten politikai okok miatt. Valami azonban mégis lett: megszületett a 2016. évi CL. törvény (Ákr.) és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.). Ily módon önálló perrendtartási (eljárási) törvényünk már van, de szervezeti törvényünk még nincs. Reménykedem abban, hogy ez a felemás helyzet nem sokáig marad fenn, és a közigazgatási bíráskodás torzója rövidesen ismét teljessé válik.

ad. 2. Ami pedig az *Alkotmánybíróság tehermentesítését jelenti, az megtörtént*, de természetesen nem Közigazgatási Bíróság fölállításával, hanem az önkormányzati rendeletek Kúria által történő felülvizsgálata lehetőségének megteremtésével.

²³ LŐRINCZ LAJOS: *A közigazgatás törvényessége, jogszerűsége és eredményessége*. In: Csefkó Ferenc (szerk.): *A közigazgatás törvényessége*: Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. A Jövő Közigazgatása Fejlesztéséért Alapítvány. Pécs, 2000. 160. p.

²⁴ PATYI ANDRÁS: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Logod Bt. Budapest, 2002. 237. pp.

²⁵ Nem fér kétség ahhoz, hogy a taláros testületet tehermentesíteni szükséges, mert a sok év multával, túl későn hozott bírósági döntések gyengítik a jogállamiság-, s ezen belül a jogbiztonság elve érvényesülését.

VI. A Tanulmány záró gondolatai

Eljött az ideje annak, hogy tizenöt évvel a rendszerváltás után, immár az Európai Unió tagjaként *hozzáigazítsuk az egész magyar közigazgatást* a megváltozott körülményekhez, követve Peter Drucker „üzleti siker” elméletét.²⁶ Egyetértek ugyanis Pulay Gyulával abban, hogy a rendszerváltás után a magyar közigazgatásnak megvolt a maga „üzleti siker” elmélete, *a gyorsaság*. Nem lehet vitás, hogy Magyarország rendszerváltás utáni „üzleti siker” elmélete repítette hazánkat a rendszerváltó országok élére. *A gond az, hogy az elmúlt években nem alkottunk új „üzleti siker” elméletet, hanem a régi tovább él.*²⁷ Ennek pedig fájdalmas velejárója Magyarország versenyképességének jelentős csökkenése. *Hazánk él-tanulóból sereghajtóvá vált.*

A változásokhoz új „üzleti siker” elméletre van szükség. Egy igazi államreform szerves részeként kell megvalósítani a közigazgatás reformját. Nem szabad érintetlenül hagyni a demokratikus jogállam másik két hatalmi ágát: az országgyűlést és a bíróságokat sem. Azt az Országgyűlést, amely indokolatlanul magas létszámú – a választóitól gyakran elszakadt –, nem ritkán a saját személyes- és pártérdekeiket előtérbe helyező képviselőket tömöríti, és azt a bírósági rendszert, amely gyakran nehézkesen, lassan, és megalapozatlan döntéseket hoz, és a bírói függetlenség egyébként helyes elvét hangoztatva már-már a társadalom fölött lebeg.²⁸ Magyarország új „üzleti siker” elmélete tehát a gyorsaság helyett az államszervezet magasabb minősége lehet. Ez nem jelent mást, mint:

- egy legfeljebb kétszáz-, a választópolgárok által visszahívható képviselőt tömörítő, kétkamarás Országgyűlést,
- egy gyorsan, törvényesen és megalapozottan ítélkező, nyitott, átláthatóan működő, hatékony bírósági rendszert, továbbá
- egy megbízható, átlátható és demokratikus közigazgatást.

Ennek megfelelően Magyarország új „üzleti siker” elmélete a *decentralizációra épülő versenyképesség* lehet.

Ehhez, 17 évvel későbbi, vagyis *napjainkban hozzáfűzött reflexzióim* a következők:

Az általam óhajtott *államreform megvalósult*, hiszen Magyarország 2011-ben új alkotmányt készített. A 2010-es választásokon 2/3-os többséget szerzett FIDESZ-KDNP Koalíciónak köszönhetően az Országgyűlés megalkotta Magyarország Alaptörvényét.

²⁶ DRUCKER, PETER F.: *Az üzleti siker elmélete*. Harvard Business Manager 2006/3. 15-25. pp. Idézi PULAY GYULA: *Nincs időnk, hogy siessünk, nincs okunk, hogy várjunk*. Magyar Közigazgatás 2006/ 3-4. 130-131. pp.

²⁷ Valójában az önkormányzati reform szükségessége is levezethető az „üzleti siker” elméletből. A rendszerváltás kori önkormányzati „üzleti siker” elméletünk a gyorsaság mellett, a helyi önkormányzathoz való jog garانتálása volt. Ennek következtében – a tanács-rendszer tagadásaként – a rendszerváltás mámorában, élve a teljes szabadság lehetőségével, több mint háromezer települési önkormányzat született. Ami azonban indokoltató és helyes volt tizenöt, tíz, vagy akár öt évvel ezelőtt, az ma már nem járható út. Új „üzleti siker” elméletre van szükségünk az önkormányzatok tekintetében is! Ez a decentralizáció-, a hatékonyság-, a minőség-, és mindezek eredőjeként a magyar önkormányzatok európai szintű versenyképességének erőteljes növekedése lehet. Ne feledjük: a helyi önkormányzatok ma már nem csak egymással, hanem az Európai Unióban működő önkormányzatokkal is versengenek a nagyobb fejlesztési forrásokhoz való hozzájutásért!

²⁸ Az igazságszolgáltatás területén is messzemenően alkalmazhatók (lennének) azon szervezési-vezetési metodikák, amelyeket a magánigazgatás dolgozott ki és a közigazgatás is átvett az utóbbi évtizedekben. L. LŐRINCZ LAJOS: *Külföldi próbálkozások igazgatási szempontok érvényesítésére az igazságszolgáltatásban*. Jogtudományi Közlöny 2003/2. 101-105. pp.

Ennek következménye lett a fentiekben jelzett átalakulást megvalósító közigazgatási változtatások sorozata.

Igen, lényegesen csökkent a magyar Országgyűlés képviselőinek száma, a magyar bírósági rendszer gyökeresen átalakult és a bírászkodás lényegesen gyorsabb, hatékonyabb lett, miközben a közigazgatás megbízhatóbb, átláthatóbb és demokratikusabb lett.

Ha ezek után a kedves Olvasó azt hiszi, hogy ma már minden rendben van a magyar közigazgatás szervezeti rendszerében, akkor téved. Nem, ma még koránt sincs minden a helyén, de erről már részben írtam a fentiekben, részben pedig majd egy másik tanulmányban fogok írni.

ANDRÁS TORMA

UNSOLICITED THOUGHTS ON HUNGARIAN PUBLIC ADMINISTRATION FOR THE MEMORIAL IN HONOR OF PROF. DR. JÁNOS MARTONYI

(Summary)

On October 5, 2006, the Faculty of State and Law at the University of Szeged organized a celebratory academic meeting to mark the 25th anniversary of the passing of Professor Dr. János Martonyi, a prominent figure in 19th-century Hungarian public administration science. As a former student of Professor Martonyi, I took part in the academic session and delivered a lecture titled 'The Impact of EU Accession on Hungarian Public Administration, with a Special Focus on its Organizational System.'

Seventeen years later, I reevaluated the changes in the organizational structure of Hungarian public administration, offering a reflective analysis based on the most significant findings from my previous study. I explored the extent to which the conclusions I drew seventeen years ago were well-founded or not. This is the central theme of my study, presented as an edited version of the original lecture.

TAKÁCS ALBERT*

A közigazgatás jogszerűsége a mai államban

I. A jogállam eszme mint értékmérő

A jogállam fogalmát Robert von Mohl vezette be a kontinentális európai jogi gondolkodásba, midőn előbb 1832-ben, majd 1859-ben tudományos részletességgel alaposabban is meghatározva az állam és a jog általa ideálisnak tartott kapcsolatára alkalmazni kezdte a „*Rechtsstaat*” elnevezést.¹ A fogalom gyorsan bekerült a magyar közjogi szókinésbe és megfelelője kezdetben „jogi állam” volt, de ezt hamarosan kiszorította a ma is használatos „jogállam” kifejezés, jóllehet, a vitathatatlanul nagy tekintélynek örvendő Concha Győző még 1921-ben is egyértelműen az előbbit tartotta helyesnek.² A Mohl által megjelölt tárgy magyar nevének megválasztása körüli dilemma nem egy „i” betű sorsdöntő szerepe körül forgott, de az értelmezésre nézve nem kis súlyú következményekkel jár, hogy az a betű ott van-e vagy sem. Ha *Kelsen* felfogására gondolunk az állam és a jog viszonyát illetően, akkor a „jog állama” kifejezés sem tűnik elfogadhatatlannak, ha pedig korunk közigazgatási államát tartjuk szem előtt, akkor a terjedelmesebb „jog által cselekvő állam” definíció is hűen adja vissza az eredeti fogalom lényegét. A nálunk rendszeresen használt „jogállamiság” elnevezésnél viszont nem sok idegesítően szerencsétlenebbet ismerek, ez a fogalomból képzett további fogalom ugyanis semmi sajátosságot nem jelöl, így akkor is szószártyár értelmetlenség, ha apologetikusan használjuk és akkor is, ha kritikai értelemben. Reménykedjünk, hogy a jog fogalmára nem húzzák rá hamarosan a „jogiság” másodiknak szánt jelentésrétegét!

Fokozza a nyelvi bizonytalanság óvatosságra intő érzését, hogy a XIX. század végén a magyar közjogi gondolkodásban angolszász eredetű eszmék is kezdtek beszivárogni, melyek között fellelhető volt a „*rule of law*” fogalma, amit Horváth Barna egyenesen az angol jogi kultúra jellegadó elemei közé sorolt, s amely lényegét – mintegy definícióként

* Ny. egyetemi tanár, professor emeritus, Nemzeti Köszolgálati Egyetem.

¹ MOHL, ROBERT VON: *Die Polizey-Wissenschaft nach der Grundsätzen des Rechtsstaates*. Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung. Tübingen, 1844. 6. p.; MOHL, ROBERT VON: *Enzyklopädie der Staatswissenschaften*. Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung. Tübingen, 1872. 324. p.

² CONCHA Győző: *A konzervatív és a liberális elv: válogatott tanulmányok, 1872-1927*. Attraktor. Máriabesnyő – Gödöllő, 2005. 232. p.

– a jog szupremáciája szókapcsolattal, illetve a vele teljesen azonos értelmű „joguralom” terminussal vélt meghatározhatónak.³ A „jogállam” és a „joguralom” több tekintetben is az állam és a jog azonos minőségét és kapcsolatát emelik ki, de a két fogalom szinonimaként semmiképpen sem használható. Az angolszász eszme egyébként jóval korábbi. Egy 1644-ben keletkezett írásában a skót teológus: *Samuel Rutherford* az uralkodó isteni eredetű jogai és az önkény ellen szót emelve azt állította, hogy a fejedelem nem a legfőbb törvényhozó, hanem ő is alá van vetve a jog uralmának (*the price is not regula regulans, but under rule of law*). A joguralom eszméjének elterjedésében – éspedig a nem angol jogrendszerű államokban is – minden bizonnyal *Dicey* nagyhatású könyve⁴ is fontos szerepet játszott, amelynek ezzel kapcsolatos részei máig a *rule of law* elv legelismertebb ábrázolásai közé tartoznak.

Dicey – és erre nem árt felhívni a figyelmet – a jog uralmának doktrínáját kifejezetten az alkotmány fogalmával összefüggő inherens eszmének tartja: nézete szerint az alkotmányjog szabályai – legalábbis Angliában – a közönséges jog folyamánai. Az alkotmányjog úgy szólván önkéntelen (*spontaneous*) termék, amelyet ítélkezésük során a bíróságok alakítanak ki. Az alkotmányjog „szabályai” a bíróságok egyes jogokról hozott ítéleteinek indukciói, illetve generalizációi. A jog uralma a jogok biztosítékának az a módja, ahogyan a bíróságok ítéleteikben érvényt szereznek az egyének jogainak. Az alkotmányjog eképpen nem előzménye és forrása az egyedi jogoknak, hanem azok érvényesülésének következménye és eredménye. Ilyen értelemben mondható, hogy az alkotmány nem készült, hanem termett (*has not been made but has grown*). Az alkotmányban azért uralkodik a jog, mert az egyedi jogok nem a jogalkotói akarat által biztosított jogok, következésképpen a jogalkotói akarat fel sem függesztheti, de még csak nem is korlátozhatja érvényüket, pontosabban az csak az alkotmányos intézmények, szokások és erkölcsök (*manners of the nation*) teljes felforgatása (*thorough revolution*) esetén lehetséges. Mindezek alapján nem meglepő *Dicey* következtetése, miszerint a joguralom doktrínája *nem egyeztethető össze* a közigazgatási jog jogági elkülönítésével és a rendes bíróságokról leválasztott közigazgatási bíróságok kontinentális – elsősorban francia – modelljével.⁵

Az angoltól merőben eltérő jogfelfogás példáiként *Dicey* a francia és a belga alkotmányfejlődést említi. Erre az útra az a jellemző, hogy az alkotmány rendszeresen törvényhozási aktusokban ölt testet (*deliberate act of legislation*), vagyis a jogokat az alkotmány adja meg és biztosítja. Azok nem mások, mint az alkotmány tételeiből *dedukció* révén nyert szabályok. Az alkotmány és az egyes jogok ilyen jellegű kapcsolódása a német *konstitucionalizmus* eszmevilágában is jelen volt. A *Rechtsstaat* európai jogi gondolkodásban leginkább elterjedt fogalma ennek az eszmeiségnek egyik elemeként jött létre.

Robert von Mohl fentebb már említett államtudományi enciklopédiájában a jogállam fogalmának a *zsarnoksággal szembenálló* eszmény funkcióját szánta. Jóllehet, a zsarnokság megnevezés – okkal vagy ok nélkül – szinte teljesen kikopott az alkotmányjogi szaknyelvből, felidézése mégis indokolt. *Mohl* szerint az állam alapvető feladata egyrészt a rend fenntartása az államhatalom minden területén, másrészt az ésszerű emberi célok előmozdítása. Mindkét feladat a jog közegén keresztül teljesíthető, az ilyen feladatokat maga elé állító

³ HORVÁTH BARNÁ: *Angol jogelmélet*. Pallas Stúdió – Attraktor. Budapest, 2001. 17. p.

⁴ DICEY, ALBERT VENN: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. MacMillan. London, 1923. xxxvii. és 179. pp.

⁵ DICEY 1923, 191-197. pp.

államnak tehát *jogállamnak* kell lennie. *Mohl* nem tett különbséget a jogállam formális és materiális szemlélete között, fejtegetései során azonban *mintha* azt tekintené döntőnek, hogy a jogállam *jogi állam*, azaz a jog szerint rendező és rendeződő állam legyen, ám annak a jognak a tartalmi elemei lényegében közömbösek, melyek a két fő feladat szolgáltatásban állnak. Jogállamban az államhatalom minden olyan jogi formája alkalmazható, amely a két fő feladat teljesülését ígéri. Hozzáteszi azonban, hogy noha lehet választani a jogállam lehetséges megjelenési formái között, de a jogállam elv feladása nélkül nem követhetjük azt, ami az állam jogi alapját változtatná meg. A hatalom gyakorlására vonatkozó jog nem kerülhet ellentétbe a jogállam általános céljaival.⁶ Bárhol húzódjon is a korlátlanság és a korlátozottság közötti választóvonal, bármit értsünk is a jogállam általános céljain, a rájuk való utalás jelzi, hogy a jogállamnak vannak *tartalmi* kritériumai. A jogállam-eszme keletkezés kori irányultsága a zsarnokság és a korlátlan egyeduralom ellen olyan materiális tartalmi elemeket sejtet, amelyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni a jogállam fogalmi körébe sorolandó ismérvek között. Nem szükségszerű persze, hogy az államok előbb-utóbb jogállammá váljanak és az sem, hogy a jogállam fogalmi elemei egy adott állam életében egyre teljesebben és tökéletesebben valósuljanak meg, mindazonáltal az alkotmányjogi gondolkodásnak meg kell őriznie azt a képességét, hogy különbséget tudjon tenni jogállam és nem-jogállam között, ennek minden elméleti és gyakorlati konzekvenciáját is beleértve. A korszellem változására és az új alkotmányjogi irányzatok megjelenésére nem elégséges reakció, ha újnak nevezzük és a változások természetes tényeként tartjuk számon őket. Eszméink ugyanis nem egyszerűen vannak, hanem választjuk azokat. A korszellem sem tőlünk függetlenül létező, velünk szemben álló tárgyasult jelenség, amelyet szemlélhetünk úgy, mint egy feldíszített karácsonyfát. A korszellem az emberek eszmék közötti választásának a sűrítménye, amit akkor tudunk megérteni, ha magunkat és a magunk *hozzájárulását* is felismerjük, elfogadjuk és megértjük.

II. A jogállam fogalmának alakulása

Ha csak egy rövid pillantást vetünk a jogállam eszme különböző alakzataira, nem tévedünk nagyot, ha azok lényegét a hatalomgyakorlás, illetve az államcél megvalósítási módja *jogszerűségének* követelményében foglaljuk össze. A jog tárgyilagos ésszerűsége megbízhatóbb és humánusabb szabályozónak tűnt és tűnik, mint a pusztai emberi akarat. A *Rule of law* doktrínája szerint a jogszerűség – a jogrendszer tagolatlansága következtében – egyetemes elv, amelynek az életviszonyok valamennyi elemét át kell járnia, függetlenül attól, hogy azok köz vagy magán jellegűek. A *Rechtsstaat* eszményében a jogszerűség alapvetően a közhatalomra, az államra vonatkozik, éspedig pozitív és negatív értelemben egyaránt. A jogszerűség pozitív oldalán azok a szabályok állnak, amelyek meghatározzák, hogy a közhatalom mit tehet, negatív oldalon pedig azok a biztosítékok, amelyek azokat az élethelyzeteket írják körül, ahol a közhatalom nem nyilvánulhat meg.

A jogszerűség elvének nem csak érvényesülési területe szerint lehetnek változatai, hanem aszerint is, hogy formai és /vagy tartalmi kritériumok alapján tulajdonítunk neki jelentőséget. A jogi kategóriák ekvivalenciája soha nem tökéletes, de súlyosabb hiba nélkül

⁶ MOHL 1872, 333. p.

mégis mondhatjuk, hogy a jogszerűség formai oldala a *jogbiztonság*, tartalmi oldala pedig a *helyes jognak (richtiges Recht)* való megfelelés.⁷

A *formális* jogállam lényege tehát a jogbiztonság, függetlenül annak a jogrendszernek a minőségétől, amelynek szabályai érvényesülnek. Ehhez azonban hozzá kell fűzni azt a megszorító megjegyzést, hogy az érvényesülő szabály mégsem lehet „akármilyen”, hanem annak *általános érvényűnek*, tehát a *törvény fogalma szerint* jogi természetűnek kell lennie. A mégoly maradéktalanul teljesezésbe menő eseti rendelkezések vagy parancsok láncolatára nem, halmazára pedig különösen nem épülhet jogbiztonság.

Az általános érvény követelményébe az is beleértendő, hogy az államnak *csak egy* jogrendszere lehet. Ezt a kritériumot nem gyengíti, ha az írott imperatív jog mellett szokásjog vagy más jogi természetű normarendszer is létezik, mindaddig, amíg ezek egymás komplementumai, nem pedig kizárólagosságra igényt tartó ellenfelei. Az általános érvényesség nem csak az írott jog és az íratlan jog viszonyára vonatkozó követelmény, hanem a két jogterületen belül is szükségképpen. Az általános érvényesség szoros és belső kapcsolatban áll a *jogegyenlőség* elvével. A jogegyenlőség azt a követelményt állítja elé, hogy semlegesítsük, tegyük megismerhetetlenné azoknak az esetlegességeknek a hatásait, amelyek a szabályozás tárgyát tekintve az embereket szembeállíthatnák egymással. Ilyen esetlegesség mindenek előtt a feleknek a jóról és ésszerű életcélról vallott felfogása. A jogegyenlőséget mint eredményt akkor szolgálja a jogszabály, ha úgy alkották meg, hogy a kiiktatni kívánt esetlenségeket körül lengi a megismerhetetlenség, a „tudatlanság fátyla” (*veil of ignorance*).⁸ A jogegyenlőség annak feltétele tehát, hogy mindenki csakis általános megfontolások alapján értékelje és kövesse a szabályt, ne pedig saját esetleges, önkényes szempontjai szerint. Okfejtésemben igyekszem ugyan mértéktartóan használni a napjaink jogelméleti gondolkodását tematizáló terminusokat, de *Rawls* fogalmát annyira fontosnak és szemléletesnek vélem, hogy körülírása és a társadalmi szerződés gondolatának hosszadalmas rehabilitálása és kifejtése helyett jobbnak láttam közvetlenül utalni rá.

Még egy „modern” megfogalmazásra célszerű hivatkozni hosszás magyarázat helyett: *Hayek* a jogegyenlőség eszményének értékét abban látja, hogy egyenlő mértékben vegye tekintetben ma még ismeretlen emberek esélyeit és ne biztosítson előre kiszámítható előnyt, illetve ne okozzon sérelmet már ismert személyeknek (*known persons in a predictable manner*).⁹ A jogszabály általános érvényessége alól lehetnek ugyan „természetes” kivételek, amelyek a megkülönböztetés bizonyos típusát és mértékét igazolják, ez azonban nem mehet addig, hogy a kivételek elveszítsék speciális jellegüket és saját érvényük azonossá váljon azzal, ami eredetileg általános főszabálynak tűnt. A megkülönböztetés akkor egyeztethető össze az általánosság követelményével, ha az egyéni vélemények döntően nem attól függenek, hogy valaki tagja-e a megkülönböztetett csoportnak vagy sem.¹⁰ Beláthatjuk, hogy például a hazaárulásnak nem lehet – sem a tételes írott jogban, sem a szokásjogban – két vagy több normatív tényállása. Bizonyos embercsoportokra nem vonatkozhat az egyik, míg másokra egy másként megállapított. Az ilyen „többes érvényesség” nyilvánvalóan nem

⁷ STAMMLER, RUDOLF: *Lehrbuch der Rechtsphilosophie*. 3., vermehrte Aufl. Nachdruck. Berlin, 1970. 211-217. pp.

⁸ RAWLS, JOHN: *A Theory of Justice*. Belknap. Cambridge, 1999. 118-123. pp. [RAWLS, JOHN: *Az igazságosság elmélete*. Osiris Kiadó. Budapest, 1997. 172-179. pp.].

⁹ HAYEK, FRIEDRICH AUGUST VON: *The Constitution of Liberty*. Routledge. London, 2006. 182., 184. pp.

¹⁰ HAYEK 2006, 135. p.

lehet általános, az szükségképpen partikuláris és ily módon a jogszerűség formális elvével sem egyeztethető össze. A jog létjogosultsága az általánosságban keresendő.

A két világháború közötti időszak a *jogpozitivist*a szemléletmód dominanciáját hozta magával a kontinentális Európában, ennek megfelelően a jogállam fogalmának értelmezését is a jogbiztonságot középpontba állító *formális* felfogás uralta. Az alkotmányosság korabeli elvei a XIX. század végére olyannyira általános elismertségnek örvendtek, hogy szinte feleslegesnek látszott azok metajurisztikus alapjaira és feltételeire külön is hivatkozni. Magától értetődőnek tűnt, hogy a jogszabály megfelel a „jogeszme”-nek, az attól való esetleges eltérések pedig a jogalkotás közönséges technikai hibái, amelyek a tételes jog keretei között orvosolhatóak. Az európai totalitárius rendszerek felemelkedése után mintegy két évtizednek kellett eltelnie annak belátásához, hogy a formális jogpozitivist gondolkodás nem képes megvédeni a jogállam-eszme európai hagyományait, de még csak arra sem alkalmas, hogy meggyőző kritikát mondjon az alkotmányos értékek átértékeléséről. Az ehhez szükséges szellemi eszköztárral a jogállam materiális szemlélete rendelkezik. A jogállam formális követelményei addig hatóképesek, amíg azok *ugyanazon* jogeszme keretei közé illenek, csődöt mondanak azonban, ha *másik* jogeszme-re kell őket vonatkoztatni. Bármennyire formálisnak gondolunk is jogállami kritériumokat, azoknak mindig van egy végső materiális alapjuk, amely alkalmazásuk feltételeként funkcionál.

A *materiális* jogállam fogalma túlterjeszkedik a formális jogállamén, azt szükségképpen fundamentumnak tekinti, de jogszabályként csak azt ismeri el, ami a jogeszme megvalósítását célozza, azaz meghatározott morális és politikai értékek foglalataként jelenik meg. Ezeket az értékeket kézenfekvő a *humanitás* fogalmában összefoglalni. A humanitás nem követeli meg, hogy a jogszabály a felebaráti szeretetet hirdesse vagy az ember nembeli lényegét kifejezze, de azt igen, hogy úgy szolgálja a közösség javát, hogy egyetlen tagjának egzisztenciális érdekeivel se kerüljön ellentétbe. Az ellentét természetesen nem kerülhető el oly módon, hogy az emberek bizonyos részét a jogszabály eleve kizárja a közösségből, minek következtében egyéni létérdekeikre a jogszabálynak nem is kell figyelemmel lennie. Ennek abszurditását a többes tényállások megengedhetlensége kapcsán már sejteni engedtem. Törvényes jogtalanságra is épülhet jogbiztonság, de ez a formális jogbiztonság kevés ahhoz, hogy materiális értelemben vett jogállamról beszélni lehessen. A formális jogállam fogalmat – *Paul Laband* terminológiáját¹¹ némileg átalakítva – *monistának*, a materiálisat *dualistának* nevezhetjük, mivel az utóbbi tartalom és parancs egyenértékű és egyensúlyban levő elemét foglalja magában. Említést érdemel, hogy jelentős monográfiájában *Joó Gyula* is a duális felfogást tartotta helyesnek a törvény fogalmának meghatározásához a honi közjogi fejlődés sajátosságai alapján.¹²

Akár a pusztá jogbiztonságot, akár a jogeszme morális és politikai értékeit is realizáló jogbiztonságot tartjuk a jogállam lényegének, megállapíthatjuk, hogy „a” jogbiztonság megvalósulásához vezető egyik, ha nem a döntő fontosságú út a *jogalkalmazás* útja. Ezt a tételt akkor is helytállóan tarthatjuk, ha elismerő fejbólintással nyugtázzuk *Hayek* szellemes, bár korántsem általános érvényű megjegyzését, miszerint a jogbiztonság fokmérőjét azok az esetek jelentik, amelyek nem kerülnek jogalkalmazó fórumok, elsősorban bíróságok

¹¹ LABAND, PAUL: *Deutsches Reichsstaatsrecht*. 6. Aufl. Mohr. Tübingen. 1912. 116. p.

¹² JOÓ GYULA: *A magyartörvény fogalma és jogi természete jogtörténeti és összehasonlító alapon*. Sziládi László Könyvnyomdája. Kecskemét, 1908. 31. p.

elé, mert a tényleges helyzet jogszerűsége iránt kétség nem merül fel.¹³ A jogalkalmazás bírósági és közigazgatási formái között nehéz lenne az elsőbbség után kutatva sorrendet felállítani, az azonban kétségtelen, hogy tömegessége folytán a jogalkalmazó tevékenység nagyobb súlya a közigazgatásra jut. Ebből pedig teljes joggal és szükségszerűséggel kell arra a konklúzióra jutnunk, hogy a *közigazgatás jogszerű* működése a jogállam alapvető összetevője és garanciája. A közigazgatás jogszerűsége és a jogállami jogbiztonság között közvetlen és okszerű összefüggés van.

A közigazgatás jogszerűségét belső és külső feltételek és determinánsok rendszere határozza meg. Alapvető jelentőségű, hogy a közigazgatás jogszerűsége *belső*, azaz a szervezeten belüli tényezők eredője legyen. Ha a jogszerűség belső összetevői nem adottak vagy követelményei nem valósulnak meg, a közigazgatás működésének – legalábbis átmenetileg – biztosan lesznek jogszerűtlen mozzanatai. Az ilyen közigazgatás jogszerűtlen és jogszerű megnyilvánulások keveréke, és ez a kevercs a jogbiztonság minőségére és mértékére nyilvánvalóan kedvezőtlen hatást gyakorol. A jogszerűség belső biztosítékait mindezekre tekintettel *logikai primátus* illeti meg. A belső garanciák alapvetően a jogellenesség megakadályozására, elhárítására szolgálnak, tehát *preventív* jellegűek.

Alkotmányelméleti jelentőségű értelmezésében *Karl Loewenstein* a hatalommegosztás lényegét a döntés, a végrehajtás és az ellenőrzés funkcióinak elkülönítésében jelöli meg.¹⁴ Az *ellenőrzés* hatalmi ágazattá emelése a közigazgatás jogszerűségének *külső* biztosítékai felé tereli a figyelmet. Jóllehet, a hatalmi funkciók elhatárolásának szervezeten belül és szervezetek között is érvényesülnie kell, *ultima ratio* szerepbe azonban csak a jogszerűség külső biztosítékai juthatnak. A közigazgatás jogszerűségének biztosításában a végső elem a tevékenység külső, *bírósági* ellenőrzése. A közigazgatás tevékenysége feletti bírósági kontroll célja a jogszerűség utólagos helyreállítása, ez a forma tehát *restitutív* természetű.

A közigazgatás jogszerűsége összetett, többretegű fogalom. A benne összesűrűsödő követelmények nem egyetlen pilléren nyugszanak és biztosításukhoz sem elegendő egyetlen támasz. Mindemellett vannak olyan nézetek, amelyek a jogszerűség elvének megvalósulását a közigazgatás működésének bírósági ellenőrizhetőségével azonosítják. Az ilyen felfogások jórészt a *konstitucionalizmus* XIX. század eleji német eszmevilágához kapcsolódnak. A konstitucionalizmus politikai ideológiája a közigazgatás bírósági ellenőrzés alá vonásával a fejedelmi hatalom terjedelmének és erejének egyfajta korlátozását kívánta intézményesíteni, mely törekvésnek még határozottabb irányt szabott, hogy a korlátozással a demokratizálódás kiterjedését is biztosítottak látták. A közigazgatási bíraskodás a közigazgatás jogszerűségének kérdésén *túlmutató* alkotmányossági célkitűzéssé vált.¹⁵ A nagy hatást gyakorló történelmi előzmény sem zavarhatja meg azonban annak belátását, hogy a közigazgatási bíraskodás – jóllehet fontos és szükséges, de mégis – csak egy a közigazgatás jogszerűségét biztosító jogintézmények sorában, amelynek értelme és értéke

¹³ HAYEK 2006, 183. p.

¹⁴ LOEWENSTEIN, KARL: *Political Power and the Governmental Process*. 2. ed. University of Chicago. Chicago, 1965. 42. p.

¹⁵ UNRUH, GEORG-CHRISTOPH VON: *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der preussischen Verwaltungsrechtspflege*. In: Erichsen, Hans-Uwe – Hoppe, Werner – Mutius Albert von (szerk.): *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes: Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag*. Heymanns. Köln – Berlin – Bonn – München, 1985. 24. p., továbbá: BLANKER, REINHARD: „*Verfassungskultur*“: *Überlegungen aus historisch-kulturwissenschaftlicher Sicht*. In: Lehnert, Detlef (szerk.): *Konstitutionalismus in Europa: Entwicklung und Interpretation*. Böhlau. Köln – Weimar – Wien, 2014. 215-216. pp.

nem kis mértékben éppen a többi jogszerűségi garancia hatékonyságától függ. A bíróság által nyújtható jogorvoslat a jogszerűség biztosításának szükséges, de önmagában nem elégséges feltétele.

III. A jogszerűség eszménye és a közigazgatás joga

Martonyi János életművében a közigazgatási bíraskodás kérdése központi helyet foglal el. Tudományos és intellektuális érdeklődése kiterjedt a jog más területeire is és volt mondanivalója erkölcsi és politikai problémákról is, időről időre visszatért azonban a közigazgatás és a bíraskodás kapcsolatának vizsgálatához. Folytonosan hangsúlyozta, hogy a közigazgatás jogszerűségét csak az előfeltételek és a garanciák összetett rendszere képes biztosítani, ennek a struktúrájának azonban a közigazgatás bírósági ellenőrzése a gravitációs pontja.

Martonyi János 1939-ben terjedelmes tanulmány¹⁶ szentelt a közigazgatás jogszerűsége témájának. Jóllehet, a továbbiakban döntően ezt a munkát elemzem és értelmezem, több, mint 80 év távlatából is indokoltnak tartottam a „mai állam” szóösszetétel megtartását és használatát írásom címében, mert Martonyi János tanulmánya a korszellemmel színezett „akkori” államról szól, de tanulságai a „mai” államra is érvényesek. Az ismeretelmélet hatókörét magában foglaló, de azt meghaladó *ontológiai* igazság, hogy a „jó” akkor válik valódi fogalommal, ha képesek vagyunk szembe állítani vele a „rosszat”, és a persze a „rossz” is akkor, ha a „jó” ellentétéként létezik. Az igazság túl van (*jenseits*) jón és rosszon.¹⁷

A jogrendszer ágazatai közül minden bizonnyal a közigazgatási jog tartotta meg leginkább pozitívista, olykor radikálisan normativista szemléletmódját. Ennek oka alighanem a jogág önállósodásának körülményeiben keresendő: Otto Mayer a XIX. század végén azt igyekezett kimutatni, hogy a közigazgatási jog rendelkezik sajátos tárgyú jogi normák akkora mennyiségével, amelyre önálló jogági lét alapozható.¹⁸ A pozitívista szemlélet alkalmas volt ugyan a közigazgatási jognak nevezett normaösszesség elhatárolására más jogágaktól, de a jogág dogmatikai szerkezetét nem tudta és a mai napig sem tudja kialakítani. Ennek egyik jele, hogy a közigazgatási jognak – eltérően a büntetőjogtól vagy az Otto Mayer által nagy mintának tekintett polgári jogtól – nincs általános része, amely az egész jogterületet egységbe foglalná. A szokásosan az általános rész körébe sorolt aktustan vagy jogviszonytan jórészt olyan kategorizálás, amely nem a közigazgatási jog konkrét szabályaiból leszűrt absztrakció, következésképpen alapvetően önmagát és nem a valóságos tételes joganyagot rendszerezi. Hogy a szintén általános részhez tartozónak minősített közigazgatási szervezeti jog nem „általános”, arra nem is érdemes szót vesztegetni. Ha lenne valóban általános közigazgatási eljárási jog, a leginkább még ez tölthetné be az álta-

¹⁶ MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó. Budapest, 1939.

¹⁷ HEIDEGGER, MARTIN: *Wegmarken*. Vittorio Klostermann. Frankfurt am Main, 1967. 77., 81., 83., 94. pp. [HEIDEGGER, MARTIN: *Újjelzők*. Osiris Kiadó. Budapest, 2003. 176., 180., 182., 191. pp.] Egy korszak tanulságai után kutatva Heidegger filozófiájának hatása és politikai következményei miatt nem indokolatlan a rá való hivatkozás. Ld.: SAFRANSKI, RÜDIGER: *Egy némethoni mester: Heidegger és kora*. Európa Könyvkiadó. Budapest, 2000. 329-336., 345-351. pp.

¹⁸ BECKER, BERND: *Öffentliche Verwaltung: Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis*. Schulz. Percha am Starnberger See, 1989. 60-61. pp., továbbá: LŐRINCZ LAJOS – NAGY ENDRE – SZAMEL LAJOS: *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1976. 244. p.

lános rész szerepét, de tudjuk, hogy az eljárási jogok még a hatósági jellegű közigazgatási tevékenységben sem általánosak.

A közigazgatási jog fragmentáltsága miatt a jogágra vonatkozó jogszerűség elve nem egységes, megbontatlan egész, feltéve, hogy nem akarjuk azt pusztán ideológiai jelszóként használni. A pozitivista jogszemlélet alapján nem meglepő, sőt szinte természetes, hogy a közigazgatás egyedi, meghatározott ügyre vonatkozó tevékenysége a jogszerűség viszonyítási alapja. Az egyedi ügyre vonatkozó közigazgatási tevékenység jogszerűségét *empirikus jogszerűség-felfogásnak* nevezhetjük. A jogszerűség elvének ezt a változatát azért szükséges nevesíteni, mert a közigazgatás jogszerűségének biztosítására szolgáló – jogorvoslati – intézmények eszerint az empirikus nézőpont szerint járnak el. Ez a megállapítás messzemenően igaz a közigazgatás bírósági ellenőrzésére is. A bíróság feladata, hogy a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szemben jogvédelmet adjon, a bíróság elé vitt jogvita tárgya tehát a cselekményben vagy annak elmulasztásában megnyilvánuló közigazgatási tevékenység jogszerűsége.¹⁹

A jogszerűség empirikus megközelítése azzal, hogy az egyedi esetre koncentrálni, bizonyos mértékig le is szűkíti nézőpontjának fókuszát, az egyedi esetet ugyanis elszigetelti tágabb, de mindazonáltal természetesnek tekinthető jogi és intézményi környezetétől, azt a felfogást, amely ezekre a konkrét ügy elő-, illetve peremfeltételeit képező adottságokra és körülményekre is kitékint, *analitikus jogszerűség-felfogásnak* nevezhetjük. *Martonyi János* az írásom alapjául vett munkájában ezt az analitikus megközelítést alkalmazta. Érdekes, bár érthető, hogy későbbi nagy összegezésében – ekkor 1960-at írunk – viszont az empirikus felfogás talaján vizsgálódik és a jogszerűséget az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának mérlegén méri, jóllehet – legalábbis a könyvhöz írott előszó szerint – nem zárja ki a tapasztalati jogalkalmazáson túli vonatkozásokra való rátekintés létjogosultságát sem.²⁰ A kifejezések finom árnyalataira érzékeny olvasó figyelmét bizonyosan nem kerüli el, ebben a műben a jogszerűség helyett a szűkebb jelentésű, pozitivista színezetű *törvényesség* fogalma kap helyet, mintegy jelezve, hogy ezúttal a jogszerűség, ha mégoly fontos, de mégis egy rétegről van szó.

Ha az analitikus gondolkodásmód elvei szerint járunk el, mindenekelőtt azt a kérdést kell tisztázni, hogy *milyen jellegű szabályokat* minősítünk a jogszerűség viszonyítási pontját képező jognak? Nem szükséges a jogszabály tartalmát természetjogi vagy más metajurisztikus értékekhez viszonyítani, hanem elegendő a jogszabályi hierarchia érvényességi láncolatára tekinteni, hogy belássuk: a viszonyítási pontot alkotó jogszabály maga is lehet jogszerűtlen. Az igazi definíciós probléma azonban akkor keletkezik, amikor a formálisan jogként tételezett normák mellett más típusú szabályok is jogi jelleget kapnak. Ily módon jogi jelentőségre emelkedhetnek vallási előírások vagy – aminek az európai jogi kultúrkörben nagyobb valószínűsége lehet – a *politikai* normák. A kérdés úgy is feltehető a modern jogelmélet szóhasználatával, hogy a jog csak tételezett szabályok rendszere-e vagy a jog fogalma más normákra is kiterjeszhető?²¹

¹⁹ Pontosan ebben az értelemben rendelkezik a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 2. § (1) bekezdése és 4. § (1) bekezdése.

²⁰ MARTONYI JÁNOS: *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1960. 5. p.

²¹ DWORKIN, RONALD: *The Model of Rules*. The University of Chicago Law Review (35)1967/1. 14. p.

Az analitikus szemlélet – másodjára – nem lehet közömbös a közigazgatás jogszerűségének fókuszát kitevő közigazgatási jog *dogmatikai* szerkezete iránt. Ebben a vonatkozásban annak van döntő súlya, hogy a jogszerűség elvének milyen szerepet szánunk a közigazgatás működését illetően. A közigazgatás maga a cselekvő állam, amelynek programját jogszabályok fektetik le. A jogszerűség e felfogás jegyében a közigazgatás által cselekvő állam tevékenységének megtervezettségét, elhatározottságát biztosítja, vagyis a *tárgyi jog* épségét – mint az állami működés zavartalanságának, hatékonyságának keretét – hivatott támogatni. A közigazgatás azonban elgondolható úgy is, mint amelynek fő funkciója a jog szolgáltatása, vagyis a jogilag védett helyzetek sérüléseinek megakadályozása vagy orvoslása. Ebben a szemléletben a jogszerűség funkciója az *alanyi jogok* élvezetének biztosítása. És természetesen lehetséges a közigazgatás jogszerűségéhez olyan rendeltetést társítani, amely *egyszerre* irányul a tárgyi és az alanyi jogok érvényesítésére, ami persze nem zárja ki, hogy a jogszerűség két iránya között különbség legyen az elsőbbséget és az arányokat illetően.

A közigazgatás jogszerűségének harmadik dimenziója az analitikus felfogásban az *intézményi* alap. A jogszerűség e rétegének szerkezetét nagymértékben meghatározza, hogy az előbbi két aspektusból milyen tartalmi következmények adódtak. Elvileg lehetséges a jogszerűséghez kapcsolt jogfogalmat úgy meghatározni, hogy az eleve kizárja a jogszerűtlenséget, vagyis ha jogot említünk, az fogalmilag csakis jogszerű lehet. Ami *ius* az, *nem iniuria*. Ha a politikai normák is jogként funkcionálnak, a közigazgatási cselekvés jogszerűtlenségének elhanyagolhatósága gyakran nem csak lehetőség, hanem valóság is. A jogszerűség alanyi jogokra irányuló funkciója alapján jól lehet érvelni amellest, hogy a közigazgatás jogszerűsége nem igényel különleges közjogi intézményeket, mindazok a fórumok, amelyek az alanyi jogok épségére ügyelnek, tökéletesen alkalmasak a közigazgatás jogszerűségének fenntartására is. Ha viszont a jogszerűség elve a tárgyi jog épségét szolgálja, akkor a közigazgatás jogszerűségének garantálására sokkal inkább alkalmasak elkülönült intézmények, mint az általánosak és ezek szükségessége is jobban alátámasztható.

Mint említettem, *Martonyi János* 1939-es monográfiája a közigazgatás jogszerűségének analitikus megközelítését alkalmazza, éspedig mindhárom fentebbi vonatkozásban. A továbbiakban ezt a három elemet veszem sorra.

IV. A hatalom és a jogszerűség viszonya

Az államra és a jogra vonatkozó tudományos és politikai felfogás folyamatosan változik, vannak azonban időszakok, amikor a változás átalakulásba és átértékelésbe csap át. *Martonyi János* meglátása szerint a XIX. század végén kezdődött és a XX. század elején felgyorsult és kiszélesedett változásnak a legfőbb mozgatója a nemzeti, illetve a faji szolidaritást hangsúlyozó, néha osztályharcos, néha osztályuralmi formában megjelenő kollektivisták és szociális gondolat volt.²² Ez az új irányzat radikalizmusának mértékében is döntően különbözött eszméi előzményeitől, mert alapjaiban tagadta az elmúlt mintegy száz évben az állammal és a joggal kapcsolatban általában elismert elveket és értékeket. Az új eszmék harcot hirdettek mindaz ellen, amit – okkal vagy önkényesen – „liberális” közjogi tudomány névvel illeltek. Nem nehéz felismerni, hogy az új eszmék nem a liberális

²² MARTONYI 1939, 7., 9. pp.

jogi gondolkodás felett akartak győzelmet aratni, hanem az *alkotmányosság* egész – tehát liberális és konzervatív – eszmevilágát szándékoztak megsemmisíteni. Nem egészen pontos diagnózis tehát, amikor *Martonyi János* az új felfogást a „liberális államtan” alapelveivel szembenállóként jellemzi.²³

Az új közjogi irányzat elméleti megalapozásához a legfontosabb adalékot minden bizonnyal *Carl Schmitt* munkái szolgáltatták. Gondolkodásának egyik sarokpontja, hogy a konkrét rend feszültségviszonyaiban immár sem az állam, sem a jog nem tölthet be egységesítő szerepet. Ez a szerep sosem volt magától értetődő és jórészt fikciók tartották életben, de a mai világban – állítja – végképp eljárt felette az idő. Végzetessé válhat az az ellentmondás, hogy az állam legyen *képes* minden lehetségesre, de semmi többet ne *tehesen*. A képesség és a lehetségesség közötti választóvonal eltüntetése révén jut az állam valódi természetének birtokába, ehhez pedig *abszolút politikaivá* kell válnia, melynek fő kritériuma a barát és az ellenség megkülönböztetése. Az állam lényege nem a politika vagy a politikus, hanem a *politikai* (*das Politische*). Az állam fogalmával összeegyeztethetetlen a pluralizmus összes változata, a rendkívüli helyzetekre ugyanis mindig csak egyetlen mértékadó emberi csoportosulás tud orientálódni.²⁴ A szuverenitás nem állami, nem jogi, hanem politikai, fogalmilag pedig egységes, oszthatatlan és megkérdőjelezhetetlen. Schmitt felfogásának e rövid felvázolásából talán nem világlik ki eléggé egy lényeges elem, ezért azt szükségesnek gondolom külön is hangsúlyozni: az állam egészséges fejlődésének iránya nem a diktatúra, hanem a *totális állam*. A két uralmi forma között a különbség a tényleges erőszak alkalmazásában, illetve a politikai hatalom megkerülhetőségében van. A totális államnak nem elsődleges eszköze a közvetlen erőszak, az állam politikai hatalma viszont minden életjelenségre rátelepül, alóla senki sem vonhatja ki magát. Az uralmi típusok finomabb elemzésekor sem a diktatúra, sem a totális állam nem használható gyűjtőfogalomként.

Az 1930-as évek közepén a közjoggal tudományos igénnyel foglalkozó szerzők – így *Martonyi János* is²⁵ – nem ritkán említik nyomatékkal azt a jelenséget, hogy a kormányok egyre gyakrabban kapnak vagy szereznek felhatalmazást törvényhozási útra tartozó kérdések rendeleti szabályozására. E felhatalmazások olykor tartósaknak is bizonyulnak. Erre a tényleges helyzetre alapozva aztán elsősorban azoknak az országoknak az akadémiai közjogászai, amelyek nem vettek nyílt fordulatot a totális állam kiépítése felé, olyan fejlődési ívet rajzolnak fel, amelyen csupán mennyiségi különbség van a szükségrendeleti kormányzás és a totális állam jogalkotási gyakorlata között. A közjogi állapotok ilyen beállítása azonban súlyosan téves és félrevezető. A szükségrendeleti kormányzás azért folyamodik ehhez a jogalkotási eljáráshoz, hogy legalább elvileg érvényben tarthassa az alkotmányosság értékrendjét, a totális állam rendeletei viszont elvileg sem próbálnak meg illeszkedni az alkotmányosság felettes értékelveivel. Jóval a II. világháború után keletkezett egyik írásában egyébként *Schmitt* külön is szót emelt az értékek zsarnoksága ellen a jogi gondolkodásban, mivel szerinte ez a másban gyökerező valódi értékek rombolásához vezet.²⁶ A két rendszerben tehát alapvetően más a rendeleti jogalkotás funkciója, ezért nem helyezhetőek el a jogfejlődés lineárisan egymáshoz kapcsolódó stációin. Félrevezető

²³ MARTONYI 1939, 11. p.

²⁴ SCHMITT, CARL: *A politikai fogalma: válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*. Osiris Kiadó – Pallas Stúdió – Attraktor. Budapest, 2002. 19., 26. pp.

²⁵ MARTONYI 1939, 16-20. pp.

²⁶ SCHMITT, CARL: *Die Tyrannei der Werte*. 3. Aufl. Duncker & Humblot. Berlin, 2011. 45-55. pp.

lehet tehát a közjogi jelenségek olyan bemutatása, amely azok időbeli előfordulását egy töretlen és homogén folyamat illeszkedő részének tekinti, vagyis elmulasztja a sajátos helyi értéküket lokalizáló választóvonalak meghúzását.

Mindemellett a közjogi intézménytörténetben nem csak az lehet félrevezető és által téves következtetések forrása, ha az említett választóvonalak hiányoznak, hanem az is, ha azokat oda tesszük, ahol az elkülönített jelenségek között *nincs* ezt indokló minőségi különbség. Az 1930-as évek alakuló újító szellemű német közjogi ideológiájában az állami főhatalom természetéről megfogalmazódtak olyan nézetek, amelyek a liberális – helyesebben: az alkotmányos – jogállam doktrínájának bizonyos elemeit továbbra is használhatónak tartották, illetve olyanok, amelyek a teória egészét idejétmúltak, sőt minden részletében károsnak ítélték.²⁷ A jogállam eszméjével gyökeres szembenállást képviselő *Theodor Maunz* szerint az állam feladatainak felettes átfogó fogalma a „néprend”, melynek egyedüli hordozója a „vezér”. Az ő vezetői funkciójában egyesült mindaz, amit a közjogi gondolkodás „régis iskolája” az egyes hatalmi ágazatok között osztott szét. Az 1949. évi jogállami német alkotmányt (*Grundgesetz*) egyébként 1958-tól „hivatalosan” kommentáló *Maunz* igazi radikalizmusa az 1930-as évek második felében azonban jogfelfogásában mutatkozik meg: szerinte *minden megnyilvánulás* jog, amivel a vezér látnokként irányt szab vezetett népe, a követők (*Gefolgschaft*) öntudatlan akarata számára. Az államjog a vezér és a vezetettek alapvető viszonya. Az „óvatosabb” irányzat képviselője: *Otto Koellreutter* szerint lényeges a különbség, hogy az államhatalmat politikai vagy szervezési szempontból szemléljük-e. A nemzeti szocialista államban politikai követelmény, hogy az államhatalommal szemben nem lehetnek garanciák, az állami feladatok ellátása mindemellett technikai értelemben igényli azok intézmények közötti szétosztását. Ez utóbbi tekintetben a nemzeti szocialista államban éppenséggel több hatalmi ág létezik, mint a polgári államokban, mert például a politikai nevelés és a véderő intézményei önálló szervezeti formában jelennek meg. Mindezek alapján a jogállam fogalmát az új politikai rend intézményrendszerére is kívánatos alkalmazni. Követelmény ezért, hogy alapos jogi képzésben (*gründliche rechtliche Schulung*) részesüljenek azok, akik közigazgatási tevékenységet végeznek.²⁸

Nem szabad szem elől tévesztenünk, hogy a jogállam fogalmának – elveinek, értékeinek, szabályainak – a lényege, hogy a hatalom *korlátozásának* iránymutatója legyen. Ha ilyen szerepe nincs, akkor teljesen mindegy, hogy azért nem rendelkezik korlátozó funkcióval, mert a politikai rendszer a maga egészében nem ismeri el a jogállam-elveket vagy azért nem, mert csak ettől a döntően lényeges elemétől tagadja meg az érvényességét. A nemzeti szocialista össznépi állam jogi ideológiájában a jogállamot fogalmának *raison d'être*-jét illetően nem volt két felfogás. Ha mégis választóvonalat húzunk a radikálisan elutasító és az óvatosan megengedő, „korszerű átfogalmazásra törekvő” nézetek közé, azt a látszatot keltjük, *mintha* a jogállamnak lehetne két egyenrangú értelmezése, melynek egyik változata az alkotmányos államhoz, a másik pedig a totális államhoz köthető. Az ideológiák különböző okokból olykor szükségesnek mutakozó konvergenciájának hamis igazolására az ilyen fajta relativizálás széles körben elterjedt jelenség. A jogállam fogalmánál maradva újabb szemléletes példa is felhozható. A Szovjetunió 1977. évi „korszakhatárt” jelentő alkotmányának mértékadónak tekintett kommentárja a szovjet össznépi államot „valódi

²⁷ MARTONYI 1939, 22. p.

²⁸ KOELLREUTTER, OTTO: *Deutsches Verwaltungsrecht: Ein Grundriss*. Junker und Dünhaupt Verlag. Berlin, 1938. 8. p.

jogállamnak” (*подлинно правовое государство*) nevezi,²⁹ mintegy alternatív fogalmat helyezve a burzsoá állam azonos elnevezésű fogalma mellé.

Az 1930-as években megjelent, illetve megszilárdult új kormányformák „szokásos” elnevezéseit illetően *Martonyi János* az ide sorolható politikai alakzatok rendszerezésére leginkább alkalmasnak a tekintélyuralmi állam, a diktatúra és a totális állam fogalmait tartja. Leggyakrabban mégis a *tekintélyuralmi* (autoriter) *állam* terminust használja az új közjogi irányzatot képviselő államok átfogó jellemzésére.³⁰ A kortárs magyar közjogi íróknál is többnyire ezzel a fogalommal találkozunk.³¹ A tekintélyuralmi állam elnevezés általános használatának létjogosultságát az adja, hogy az új európai közjogi berendezkedések mindegyike – Németországtól Törökorszáig, Olaszországtól Lengyelorszáig – mutat az autoriter állam szerkezetére és működésére jellemző sajátosságokat, ezért a fogalom alkalmas az államok e csoportjának általános politikai-jogi megkülönböztetésére a hagyományos alkotmányos demokráciáktól. A legradikálisabban tekintélyelvű államok – ideáltipikusan Németország és számos tekintetben Olaszország – azonban nem egyszerűen autokráciák, hanem annak új minőségű, teljes körűen intézményesült változatai: *totális államok*. Minthogy a világ szellemi térképén a német totális állam politikai és jogi doktrínája hagyta a legmélyebb és legmaradandóbb nyomot, ezért a jogállam és a jogszerűség „mai” esélyeit és veszélyeit a totalitarizmus ideológiájához viszonyítom, ahogy az akkori magyar közjogászok is tették.

Mindemellett a tekintélyelvű állam fogalma és a tekintélyelvűség politikai elmélete továbbra is nehezen megkerülhető probléma az alkotmányos állam eszméjének megóvásáért fáradozó közjogi gondolkodás számára. Nem csak a már említett „általános megkülönböztetés” miatt, hanem azért is, mert autonóm legitimációs forrás, így kialakulásának lehetősége soha nem zárható ki.

A szociológiai tények bizonyos fajtáinak megértéséhez *Max Weber* kidolgozta az uralom tipológiáját, mely szerint a hatalmat tényleges – engedelmességgel járó – uralommá a legitimitás három formája képes transzformálni. A *tradicionális* uralom a XX. század elején jórészt kultúrtörténeti érdekességnek tűnt, a *racionális* (legális) uralom *Weber* gondolkodásában a jelen és a jövő elkerülhetetlen fejlődési lépcsőfokát jelentette, a *karizmatikus* uralom viszont a legtalányosabb, de legérdekesebb konstellációnak tűnt számára, pedig legfeljebb csak sejtette, hogy micsoda energiák rejlenek ebben a forrásban. A tekintélyuralmi állam ideológiájának középpontja a karizmatikus uralom, intézményrendszerének centruma a karizmatikus vezető. A karizma hatalma a hősbe vetett hiten és annak kinyilatkoztatásán alapul, nem ismer elvont jogi előírásokat, hordozója szakít minden hagyományos vagy racionális normával, teljességgel felforgatja a szentséggel kapcsolatos összes fogalmakat (*stülpt alle Heiligkeitsbegriffe geradezu um*).³² *Weber* meglehetősen bő leírást ad a karizmatikus uralom jellemzőiről, melyek úgy foglalhatóak össze, hogy

²⁹ ПОНМАРЁВА, В. Н. (szerk.): *Конституция СССР: Политико-правовой комментарий*. Издательство Политической литературы. Москва, 1982. 32. p.

³⁰ MARTONYI 1939, 39-40., illetve 27. és 33. pp.

³¹ CSEKEY ISTVÁN: *A német vezéri állam*. In: Buza László et al.: *Jogi előadások a nemzetiszocializmusról*. Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt. Szeged, 1936. 160., 165. pp.; TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közjoga*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1940. 17. p.; EGYED ISTVÁN: *A mi alkotmányunk*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2016. 356-360. pp.

³² WEBER, MAX: *Wirtschaft und Gesellschaft Grundriss der verstehenden Soziologie*. Mohr. Tübingen, 1980. 657-658. pp.

ez az uralom metafizikai, sőt misztikus természetű. A nemzeti szocializmus ideológusai egyébként meglepő találékonysággal részletezik a karizma attribútumait. *Carl Schmitt* még beírta annak az általános kritériumnak a felemlítésével, hogy a karizma birtokosa az államot döntésképesse tudja tenni és tud biztos kézzel bánni a politikai monopóliumával, azaz képes az igazi mítoszra.³³ Figyelmet érdemel, hogy *Schmitt* még hivatkozik *Max Weberre*, jóllehet a karizma fogalmát értékmentessége miatt kerüli, mindemellett – már csak kiemelkedő eszmetörténeti jártassága okán is – még a „legális despotizmus” igazolását is szükségesnek vélte. A nemzeti szocialista szerzők többsége számára azonban a „tudományos időszámítás” *Hitler* uralomra jutásával kezdődik, a korábban született műveket jobb úgy tekinteni, mintha nem is léteztek volna.

Max Webernek van egy érdekes megjegyzése, ami nem kerülheti el figyelmünket. A karizmatikus tekintély – írja – különlegesen *labilis*, sőt, tehetnénk hozzá, kockázatos. Ha a nép nem ismeri el többé az urat, akkor az már csak egyszerű magánember, ha pedig több akarna lenni, bűnhődésre méltó bitorló (*strafwürdiger Usurpator*).³⁴ A „tisza karizmatikus” uralomnak és szervezeti formájának: a tekintélyelvű államnak, ha stabil akar maradni, meg kell találnia *vonzáspontját*, amely felé orientálódni tud, ez pedig a *totális állam*. A totális állam az a politikai struktúra, ahol a karizma múlandó kegyelmi adománya a mindennapok tartós birtokává változik.³⁵ A totális állam olyan autokrácia, amelyben a tekintély nem a sokaság elismerésének a következménye, hanem azt az intézményesült uralom általi kvalifikáció adja. Minél több ideológiai elvre és intézményre támaszkodhat a szervezett kvalifikáció, annál stabilabb a tekintélyuralom, azaz annál kiépültebb, annál megvalósultabb a totális állam. A totális állam célja szerint végleges, változhatatlan államforma. *Maunz* szerint a vezér a közösségből emelkedik ki, méghozzá – mint *Koellreutter* hozzáfűzi – azért, hogy vezérnek születik. A vezér felsőbbrendű kiválósága nem a kollektív, de végül mégis szubjektív elismeréstől függ, hanem objektív tény. A vezérség tényéből következik az a másik tény, hogy a vezér lelkiileg teljesen azonos népével, a néprend akaratának és cselekvésének egyedüli hordozója, a nemzeti szocialista világnézet legfőbb reprezentánsa. Nincs az életnek olyan területe – ide értve a szellemi és erkölcsi életnyilvánulásokat is –, amelyre a vezér mindenható vezetői hatalma ne terjedne ki, s amelyben a népközösségnek ne kellene feltétlen engedelmességgel követnie a vezér akaratát.³⁶ A megszemélyesített akarat és a kollektív megvalósítás ugyanannak az egységes néptestnek a megnyilvánulása, ezért a vezetettek engedelmességi kötelessége mindannyiszor életre kel, ahányszor a vezér akaratának kifejezésével hozzájuk fordul.

V. A jog szerepváltozása a diktatúrában

Az államélet és a jogalkotás üzemszerűvé válása folytán a XIX. század végére uralomra jutott a pozitivisták jogfelfogás, ami különösen a közjog területén volt szembevetendő. A pozitivisták szemlélet nemcsak felértékelte a jog szerepét, hanem a vele kapcsolatos elvárásokat és reményeket is felfokozta. A megformulázott jogtételek végül is az egyén valamire való

³³ SCHMITT, CARL: *Politikai teológia*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. Budapest, 1992. 29-35. pp.

³⁴ WEBER 1980, 656. p.

³⁵ WEBER 1980, 661. p.

³⁶ MARTONYI 1939, 40. p.; CSEKEY 1936, 169. p.

(*pozitív*), illetve valamitől mentes (*negatív*) szabadságának a határait állapítják meg. Ez a kettős autonómia egyébként a magyarázat arra, hogy a pozitivista felfogást miért lehet bizonyos értelemben liberálisnak nevezni.³⁷ *Hans Kelsen* addig a végpontig ment elméletében, hogy az államot magát is a jog egy konstrukciójának, beszámítási pontjának tekintette, s ezzel lényegében tagadta az állam önálló realitását.³⁸

Az államok I. világháborút követő területi változásai, a forradalmak, az alkotmányos válságok, a fejtű felüti anarchia, az erősödő szélsőséges ideológiák: mind hozzájárultak az államba és a jogba vetett bizalom gyengüléséhez, sőt eltűnéséhez és a politikai eszmék átértékeléséhez. Igen tanulságos lenyomata ennek *Carl Schmitt* munkásságának első és második szakasza. Az első periódus a *weimari köztársaság* idejére esik, amikor is *Schmitt* aggodva figyelte az alkotmányos állam tehetetlenségének jeleit és káoszba fulladását. A kiutat a diktatúra egy sajátos alakzatában: a felhatalmazásos diktatúrában vélte megtalálni. Ez a hatalomgyakorlás alkotmányos felhatalmazás alapján működő olyan koncentrált, rendkívüli és időleges formája, amely átmenetileg felfüggeszti az alkotmányt annak érdekében, hogy a helyzet normalizálódása után ahhoz vissza lehessen térni. A javasolt megoldás logikája lényegében azonos a szükségrendeleti kormányzás mellett felhozható korábban tárgyalt szempontokkal. *Hitler* 1933-as hatalomra jutásakor azonban *Schmitt* már a diktatúra másik fajtája: a *szuverén diktatúra* (*souveräne Diktatur*) mellett tett hitet, amelyben az egyeduralom nem restitutív, nem helyreállító, nem a visszatérést szolgálja, hanem egy új állami berendezkedés állandósult *konstitutív* elve.³⁹ Hogy a diktatúra eszméje miért és hogyan vált az aggodalom eszközéből a bizonyosság fegyverévé, azt nem könnyű megmagyarázni, még akkor sem, ha felfigyelünk arra, hogy *Schmitt* nézeteinek közvetítőjévé a nemzeti szocializmus éveiben elég gyakran inkább a politikai bosszúra vált a tudományos értekezés helyett. Érdekes és *Schmitt* fordulatát még talányosabbá teszi, hogy eszmei előképét a politikai gondolkodás kismesteri rangjával illethető *Juan Donoso Cortés* nézeteiben jelöli meg. *Donoso Cortés* az 1800-as évek első felének zavaros forradalmi eseményeitől megrettenve és a szabadság lehetetlenségét hangoztatva szakított korábbi liberális nézeteivel és a kormányzás egyedül lehetséges formáját, a „magasabb rendű megoldást” az isteni rendben jelen levő mindenhatóság evilági változatában: a politikai diktatúrában találta meg. Nézete szerint a kormányzat mindig abszolút, vagyis létezésénél fogva diktatúra, a legszörnyűbb példa erre szerinte – és e ponton bizonyára vannak, akik nem tudják követni észjárását – a korabeli Anglia, de ha már csak a „lázadás diktatúrája” és a „kormány diktatúrája” között lehet választani, akkor a „nemesebbet” kell választani.⁴⁰ *Carl Schmitt* politikai teológia fogalma a diktatúra metafizikai szükségszerűségének paradox módon szekularizált változata.

Carl Schmitt radikálisan megfordítja a jog és az állam *Kelsen* által megállapított viszonyát: a két elem összefüggésében nála nem a jogé a determináns pozíció, hanem az

³⁷ PÓLAY ELEMÉR: *A német nemzeti szocialista jogfelfogás és a római jog I. rész*. Miskolci Jogászélet (14)1938/7–8. 145. p. Az értekezés kontextusba helyezését, elemzését és értékelését kiválóan adja: JAKAB ÉVA: *Gondolatok Pólay Elemér korai tanulmányaihoz: a nemzeti szocializmus és a római jog*. FORVM: Acta Jur. et Pol. (10)2020/2. 125-145. pp.

³⁸ KELSEN, HANS: *Allgemeine Staatslehre*. Springer. Berlin, 1925. 96. p., KELSEN, HANS: *Reine Rechtslehre, einleitung in die Rechtswissenschaftliche problematik*. Franz Deuticke. Leipzig – Wien, 1934. 117-121. pp. [KELSEN, HANS: *Tiszta jogtan*. ELTE. Budapest, 1988.[1989!] 65-67. pp.].

³⁹ SCHMITT, CARL: *Die Diktatur: von den Anfängen des modernen Souveränitetsgedenkens bis zum proletarischen Klassenkampf*. 2. Aufl. Duncker & Humblot. München, 1928. 130-152. pp.

⁴⁰ DONOSO CORTÉS, JUAN: *Értekezések*. JATEPress. Szeged, 2000. 26., 33., 35., 40. pp.

államé. Az autoritás számára a jog létrehozásához nincs szükség jogra.⁴¹ A radikalizmus abban áll, hogy az állam lényegét egy szociológiai-politikai tényben: a *döntésben* jelöli meg. Az állam azért állam, mert hatókörében kizárólagosan és korlátlanul képes dönteni, s ezzel megteremti és fenntartja az engedelmesség és a rend szövedékét. A jog csak akkor egyike az állam döntési formáinak, ha nem pusztán normatív, hanem szociológiai realitás, ekkor viszont teljesen közömbös, hogy ezt a formát jognak nevezzük-e, mert a lényege immár az, hogy a valóságot alakító döntés. Az állam *konkrét* döntések *megtapasztalható* rendje.⁴² Ezt a rendet összefüggésbe hozni a jogszerűség elvével, különösen pedig alárendelni annak, logikai képtelenség.

Schmitt decizionista elméletének hatása az első pillantásra alig felismerhető, de a tüzetesebb szemlélő számára megejtő gátlástalanságában rejlik. Az állam *annál inkább* állam, *minél inkább* mer döntéseket hozni. Az államot tehát a bármilyen döntésre való egzisztenciális *bátorsága* teszi állammá. Az „igazi” állam tulajdonképpen „heroikus” állam. Mindebből következik, hogy döntése teljességgel értékközömbös, tisztán akarati aktus, ami jóra és rosszra, helyesre és helytelenre egyaránt irányulhat. A káros – vagy éppen gonosz – döntés és azok láncolata éppúgy igazolható – pontosabban *kívül van* az igazolás kényszerén –, mint az ellenkezője. A nemzeti szocializmus gyakorló jogászai persze éppúgy nem tudtak mit kezdeni *Carl Schmitt* koherens elméletével, mint ahogy az erkölcsi katekizmusok szerzői sem *Friedrich Nietzsche* vagy *Miguel de Unamuno* hősies moralitásával. Döntésbe foglalt parancsokkal ugyanis mégannyira sem lehet valamiféle rendezettséget fenntartani, mint a jog szabályai által felállított cselekvési mintákkal. Az igaz, hogy a döntés – összhangban a nemzeti szocializmus politikai ideológiájával – elvileg alkalmas arra, hogy az élet minden megnyilvánulását megragadja, az újabb élethelyzetek azonban szüntelenül újabb döntéseket tesznek szükségessé, hacsak nem nyugszunk bele, hogy a korábbiak szokásjogi alapon haladjanak egy általánosabb érvényesség felé. A döntés és a szabály közötti ellentmondás *Schmitt* elméletének következetes alkalmazásában nem oldható fel, mindemellett nézete a totális – azaz valódi – állam eszméjével igen magas fokú összhangot mutat.

Carl Schmitt úgy lépett fel a liberális jogfelfogás ellen, hogy annak nem csak liberálisnak – individualistának – bélyegzett vonásait tagadta, hanem magát a jogeszmét is. A gyakorlati jogászoknak azonban szükségük volt az általános szabályok valamilyen kategóriájára,⁴³ ezért ők a jog fogalmának elvetése helyett az átértelmezés útját választották. Az átértelmezés tengelye akörül forgott, hogy miként lehetséges a jogot valóban általános érvényű magatartásszabályozó eszközzé tenni. A német jogászok általában azon az állásponton voltak, hogy a liberális jogfelfogás az egyént állítja a középpontba, ami arra az abszurd eredményre vezet, hogy sem jogrend, sem bármilyen rend nem képzelhető el, mivel a jognak annyi viszonyítási mértéke lenne, ahány ember. Ezt az enyhén szólva is különös értelmezést egyébként a korabeli magyar irodalom nem osztotta és a nagy tekintélyű *Tomcsányi Móric* például 1940-ben is töretlenül vallotta az egyén alaphelyzete jogi elismerésének szükségességét az alkotmány szerkezetében.⁴⁴ E nézetnek a magyar jogfelfogás szempontjából való fontosságát *Martonyi János* is hangsúlyozza.⁴⁵

⁴¹ SCHMITT 1992, 6. p.

⁴² SCHMITT 1992, 14-15. pp.

⁴³ MARTONYI 1939, 64. p.

⁴⁴ TOMCSÁNYI 1940, 165-167. pp.

⁴⁵ MARTONYI 1939, 41. p.

A német közjogászok döntő többsége az egyén központú, individualistának nevezett jogfelfogást – mely egyébként erősen leegyszerűsítő minősítés – a *kollektivitás* képzetéből eredeztetett jogfogalommal tagadja. Eszerint a jog forrása a *nép*: jog az, ami a nép jogérzékének (*Rechtsgefühl*), a népszellemnek (*Volksgeist*) és a népközösség (*Volksgemeinschaft*) által hordozott örök jogeszménynek (*ewige Rechtsidee*) megfelel. A jognak nem a forma a megkülönböztető sajátossága, hanem a tartalom, amely minden más alaki szabállyal szemben kizárólagos érvénnyel bír. A jog tehát nem normatív struktúra, de nem is döntés a szó tulajdonképpeni értelmében, bár a döntés mint fogalmi keret alkalmasabb lényegi természetének kifejezésére. A döntés ugyanis nem forrása a jognak, hanem csupán megjelenítője, hordozója: a parancs (*Sollen*) eleme nem a döntésben, hanem a népszellemben lakozik. Politikai értelemben a népszellem az akaratban (*Wille*) csúcsosodik ki, valójában tehát a népközösség rendje a jogi rend alapja. A népközösség rendjének szava egyúttal „anyja a jognak” – idézi *Roland Freisler* kijelentését *Pólay Elemér* –, de hasonló tartalmú összegezést ad *Martonyi János* is.⁴⁶ A népszellemben gyökerező jog a nép életerejének (*Lebenskraft*) megnyilvánulása, amelyet a legtökéletesebben és a legmagasabb fokon a vezér szavakban és tettekben kifejeződő akarata formál tételes szabállyá.

A nemzeti szocialista felfogásban a jog a gyakorlatban a politikai célszerűség eszköze, ennek megfelelően az emberi élet minden területének, az életviszonyok *teljes* körének rendezésére törekszik, mert a népközösség, illetve a faj szolgálata és a velük való kapcsolat csak így biztosítható. Hogy a köz- és a magán helyzetek valamennyi változatának szabályozottsága megvalósulhasson, a formális jogi aktusok mellett – szükség esetén: helyett – a népszellem és a népi jogérzet fogalmából esetileg és utólag levont célok, követelmények, értékek is normatív minőséget kapnak. Ezek tekintetében a döntés valójában jogilag teljesen *kötetlen*. Lényegében minden döntés meghozható az említett határozatlan fogalmak alapján, vagyis tisztán politikai mérlegelés alá tartozik, így – mint *Szontagh Vilmos* éles elméjűen rámutat⁴⁷ – a totális állam szuverenitása az ügyek konkrét intézésében is megnyilvánul. Márpedig a jogeszmé szempontjából nem fogadható el, hogy emberi magatartások közvetlenül essenek szuverén politikai megítélés alá és ezzel konkurrens legyen a szubjektív állami parancs. A problémára *Martonyi János* is felfigyelt, midőn érzékelte, hogy a nemzeti szocialista felfogás szerint értelemszerűen csak egy vezér van, de a vezéri elv jóval kiterjedtebb, mert hierarchikus struktúrát alkot. Így például egy község polgármestere is „vezére” helyi közösségének.⁴⁸ A vezér és követők viszonya a közjog általános és kizárólagos felelősségi formája felé halad a nemzeti szocialista államban.

Az állam – általánosabban: a hatalom – és a jog tényleges és ideológiai viszonya sokszoros hatással van azokra formaságokra, melyek a jog funkcióit és tartalmát hordozzák. Az ezzel kapcsolatos lényegi kérdés arra irányul, hogy kettejük kapcsolatában az államé vagy a jogé-e az *elsőbbség*. A természetjog – inkább filozófiai eszmeként, mintsem jogi kategóriaként – ismeretesen a normára, illetve a benne megjelenő értékre helyezte a hangsúlyt, melynek az állam és a hatalom mindig alá van rendelve, és ezzel megvetette a nem-imperatív politikai gondolkodás alapjait. A szokásjogi felfogás – ide sorolva a történeti jogszemlélet különféle változatait is – szintén másodlagos tényezőként kezeli az államot és annak hatalmát, mondván, hogy a jogot nem alkotják, hanem az keletkezik. Érzékletes példája

⁴⁶ PÓLAY 1938, 146. p. és MARTONYI 1939, 62., 64. pp.

⁴⁷ SZONTAGH VILMOS: *Totális állam és jog*. Miskolci Jogászélet (16)1940/2. 19-21. pp.

⁴⁸ MARTONYI 1939, 26-27. pp.

ennek a középkori angol szemlélet, amely szerint az uralkodó által kinyilvánított jog nem a jogosultságokat és a kötelességeket osztja szét, hanem csupán az igazságszolgáltatás formai feltételeit szabályozza, az abba való tartalmi beavatkozás nélkül.⁴⁹ A döntő fordulatot az állam primátusának állítása irányában a 17. század második felétől formálódó *feudális abszolutista* államok hajtották végre. Ezzel érzékletessé vált az az immár elméletileg sem figyelmen kívül hagyható gyakorlat, amelyben a *lex* egyre határozottabban és súlyosabban a *ius* fölé kerekedett. Az aktuálpolitikai nézeteit illetően ugyancsak vitatható, de kétségtelenül nagy német eszmetörténész: *Friedrich Meinecke* a 20. század első harmadából visszatekintve abban látta az államok egészséges fejlődésének lényegét, hogy egyre jobban megismerik maguk és környezetük természetét és ebből a tudásból képesek kialakítani cselekvésük irányelveit. Az irányelvek összessége az *államérdek* (*Staatsrason*), amely abszolút elsőbbséggel alakítja és változtatja az államilag szervezett közösség szabályozott életrendjét.⁵⁰ Az államérdeknek *Meinecke* felfogásában vannak stratégiai és taktikai elemei, és ahol ezek megjelennek, ott az állammal szemben jog nem érvényesíthető, igény nem támasztható. Az államérdek nem jogosultságot, hanem kötelességet teremt.

A német közjogi irodalom már korábban is hajlamos volt az állammal szemben érvényesíthető jogok lehető legszűkebb körre való korlátozására – elég itt *Paul Laband* vagy *Otto Mayer* írásaira utalni –, de olyan radikális vélemények is megfogalmazódtak, amelyek – *Meinecke* összegezéséhez hasonlóan – általában tagadták, hogy a közjogban állammal szembeni jogosultság egyáltalán lehetséges volna. Ez utóbbi tekintetében *Konrad Bornhak* neve említhető. A mérsékelt pozitívizmus szemléletmódját a közjogban következetesen alkalmazó *Georg Jellinek* azonban azt az álláspontot képviselte, hogy lehetséges, sőt szükséges az állammal szemben támasztható igények jogi elismerése, más szóval: vannak alanyi közjogok (*subjektive öffentliche Rechte*). Ez szerinte abból is következik, hogy az állam jogi személy.⁵¹ Az alanyi közjogok számát és tartalmát ugyan az állam határozza meg, azok tehát nem természetjogi vagy szokásjogi adottságként állnak az állam előtt, de az egyénnek alanyi közjogokkal kell rendelkeznie ahhoz, hogy a társadalmi életjövökben (*gesellschaftliche Lebengüter*) részesülhessen.⁵²

Az egyén alanyi közjogainak értelmét, forrását, lényegét és terjedelmét illető a jogi emlékezet – mint sajátos történelem – persze a gyakorlati élet szempontjából hasznokat és károkat egyaránt a felszínre hozhat, ezek elbírása azonban aligha kizárólag az erős egyéniségek privilégiuma, akik bíznak annyira magukban, hogy a történelemtől nem kérnek tanácsot, mert az színészkedésre kényelmesít, mint *Nietzsche* gondolta.⁵³

Az egyének közjogi jogosultságaival kapcsolatos fő gondolkodási irányzatokat *Martonyi János* megemlíti, de határozott közigazgatási jogi szemléletében az egyén közügyek konkrét intézésében játszott alanyi jogi pozíciója – bizonyos mértékig érthető módon – erőtlenebb, mint azokéban, akik általános jogi vagy azon túli értékek felől közelítenek a kérdéshez. Úgy vélte, hogy az egyre befolyásosabb újszerű közjogi gondolkodás hatása alatt általánosságban nem formulázható többé olyan jogi képlet, amelyben az egyénnek

⁴⁹ HORVÁTH 2001, 16-17. pp.

⁵⁰ MEINECKE, FRIEDRICH: *Die Idee der Staatsrason in der neueren Geschichte*. 2. Aufl. Oldenbourg. München, 1960. 481. pp.

⁵¹ JELLINEK, GEORG: *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Mohr. Freiburg, 1892. 26. pp.

⁵² JELLINEK 1892, 41. p.

⁵³ NIETZSCHE, FRIEDRICH: *Vom Nutzen und Nachteil der Historie für das Leben*. Reclam. Stuttgart, 1977. 49-50. pp. [NIETZSCHE, FRIEDRICH: *Korszerűtlen elmélkedések*. Atlantisz. Budapest, 2004. 129. p.]

joga lenne arra – márpedig ez az alanyi közjogok szerkezetének sémája –, hogy az állam eseti cselekvését, intézkedését előírja, a szabadság főmegnyilvánulásai tekintetében azonban helyes, ha azokat alanyi jogok biztosítják.⁵⁴ A tárgyi jogszabályok nagy tömege a köz valamely funkcióját, eljárásának módját és eszközeit szabályozza, ilyen esetekben pedig – mintegy a szabályozás reflexeként – nem az egyén jogi, hanem sokkal inkább érdekhelyzete kerül előtérbe. Az alanyi közjogok megítélésében azonban *Martonyi János* szerint nem annyira a tárgyi jog szabályozási módjában bekövetkezett változások hoznak döntő fordulatot, hanem az, ami a jogi ideológiában végbement. Az alanyi jogok történetileg kialakult megfogalmazásai sem öncélnak, sem megváltoztathatatlanak nem tekinthetők. Ez igaz, de azzal a kiegészítéssel, hogy a jogban egyrészt vannak öncélú megoldások, másrészt a megváltoztatásnak vannak a jogi kultúra által kiművelt korlátai. Az újfajta jogfelfogás kidolgozásában a német nemzeti szocialista jogászok jártak az élen, jóllehet az állammal szembeállított alanyi jogok elutasításának már a weimari alkotmány idején is voltak szószólói. Az alapállást a legvilágosabban talán *Otto Koellreutter* fogalmazta meg, midőn leszögezte, hogy demokráciában, ahol a polgárok jelentős mértékben részt vesznek az államhatalom gyakorlásában, az egyéni jogok biztosítására való törekvés értelmét veszti, sőt egyenesen bomlasztólag hat a közösség életére. Az egyén valamennyi jogának az a rendeltetése, hogy az államot építse és a közrend alapformáit képezze. A jog tehát nem az államot korlátozó, hanem azt erősítő, kiteljesítő tényező. A nemzeti szocialista jogi ideológia legradikálisabb képviselői – köztük az a *Theodor Maunz*, aki, mint már említettem, különösen erőteljes, de nem ritkaságszámba menő fordulattal a bonni demokráciát megalapozó *Grundgesetz* első kommentárjának alapító szerzője⁵⁵ – leszögezték, hogy az új államfelfogásban az alanyi jogoknak semmiféle létjogosultsága sincs. Az államhatalom egységes, a közigazgatásnak nincsenek kötelezettségei az egyénnel szemben, ezért alanyi közjogok nem is képzelhetőek el. Az állam népi rendjében csakis *együtműködés* lehetséges az állam és a néptársak között, erre tekintettel alanyi jogok a magánjogban sem létezhetnek.

A „kevésbé radikális” nemzeti szocialista jogászok – köztük *Koellreutter*⁵⁶ is – anynyiban megengedőbbek, hogy megtartják az alanyi jog fogalmát, mintegy arra emlékezve, hogy a régi germán jog személyes, alanyi jellegű volt, de annak olyan átértékelését és átértelmezését adják, hogy a *Jellinek* szerinti⁵⁷ valódi alanyi közjoghoz, ami negatív, pozitív vagy aktív státuszt keletkeztet, semmi köze sincs. A germán hagyományban a jog a becsület és a hűség foglalatja, ennek megfelelően a nemzeti szocialista jognak is a közösséghez és a néptársakhoz való felelős kötöttséget kell megnyilvánítania. Az alanyi közjognak e kettős kötöttség fenntartását és erősítését kell szolgálnia. Az alanyi közjog feltételes érvényű jog, amelynek realizálódása tételes megfogalmazása esetén is a közérdek kívánalmaitól függ, vagyis fogalmilag nem mentes az eseti állami beavatkozástól. Az alanyi jog abban az értelemben „alanyi” – mutat rá *Martonyi János* –, hogy e jogok a közösség kárára nem gyakorolhatóak, azoknak az egyén cselekvését mozgatva a közösséget kell szolgálniuk.⁵⁸ Az alanyi jog ilyképpen – tehetnénk hozzá – valójában *alanyi kötelesség*. Az 1930-as évek

⁵⁴ MARTONYI 1939, 43., 47., 54. pp.

⁵⁵ MAUNZ, THEODOR – DÜRIG, GÜNTER: *Grundgesetz Kommentar Bd. 1 Texte, Art. 1-5*. Beck. München, 1958. A kiadó az 1993-ban elhunyt Maunz nevét továbbra is képviselt, és álnéven publikált szélsőjobboldali nézetei miatt 2021-ben levette az újabb kiadások címlapjáról.

⁵⁶ KOELLREUTTER 1938, 18-19. pp.

⁵⁷ JELLINEK 1892, 76-88. pp.

⁵⁸ MARTONYI 1939, 52. p.

közepére Európa államainak nem kis része totális vagy totalitárius állammá vált, az alanyi jogok megítélése tekintetében, azt hiszem, az a legfőbb különbség köztük, hogy a hit, az engedelmesség, a hűség, az odaadás, az együttműködés, a cselekvés kötelessége az *állam* vagy a *faj* közössége iránt áll-e fent. Vagy pedig, ami szinte teljesen kívül maradt az érdeklődés körén, mindezeknek egy *társadalmi osztályra* kell-e irányulnia? És persze, már akkor is feltehető kérdés lett volna, hogy az ilyen értékek alapján álló és erősödő totális államok megférnek-e egymás és a demokratikus rendszerek mellett és hogyan? A totális állam ugyanis nem csak belsőleg, hanem külső viszonyulásaiban is egyre fokozottabb és kizárólagosabb érvényesülésre törekvő expanzív erő.⁵⁹

VI. A közigazgatás feletti bíraskodás lehetőségei

A közigazgatás jogszerűsége nem eleve létező adottság, hanem feltételek folyamatos teljesülésének eredménye. E feltételek sorában a közigazgatás „külső” jogi ellenőrzését, jellemzően bírói kontrollját régóta szükséges elemnek, egyfajta *ultima rationak* szokás tekinteni.⁶⁰ Az, hogy a külső, pontosabban: a közigazgatás folyamatos, mindennapi cselekvésétől *elválasztott* kontroll milyen funkcióval és milyen szervezeti formások között valósul meg, döntő mértékben az államhatalom szerkezeti és intézményi tagolódásától, valamint a jogosultságok és a kötelességek jogi szétosztásától függ. Nem komoly ellenérv, hogy a közigazgatási tevékenység külsődleges felülvizsgálata az állam főhatalmának valamiféle megszorítása volna, minthogy a kontroll e formáját gyakorló szervek is az állam részei, létük és működésük a formális logika szerint is inkább az állam intézményesültségét és ezzel mintegy hatalmi erejét növelik. Nem a konfliktusmentesség az állam hatalmi erejének a fokmérője. Még akkor sem, ha a totalitárius államideológia ezt tekinti meghatározó szempontnak és követendő célnak.

A kérdés valójában az, hogy a közigazgatás külső kontrollja tulajdonképpen milyen jellegű tevékenység. A hatalmi ágak elválasztásának bővületébe beleragadt és olykor tetszetős felfogások azt állítják, hogy a közigazgatás jogi kontrollja maga is közigazgatási tevékenység. Van abban némi igazság, hogy ha közigazgatási ügyben végső fokon nem ehhez a szervezetrendszerhez tartató szerv dönt, akkor maga is a közigazgatási intézményi láncolat részévé válik. A nagyon határozott francia doktrína szerint, ha a jogi ellenőrzést bíróság végezné, akkor a bíróság e tevékenységével a közigazgatás elemévé válna, márpedig ez nem egyeztethető össze a hatalmi ágak elválasztásának alkotmányos elvével. A jogi kontrollnak tehát a közigazgatáson belül kell intézményesülnie. Erre szolgál az államtanács (*Conseil d'État*) és erre szolgálnak a prefektúrai tanácsok (*conseils de préfecture*). Egyik sem része az igazságszolgáltatásnak, de mégis külső, illetve elkülönült intézményei a közigazgatás jogi ellenőrzésének. *Martonyi János* – túl azon, hogy az ilyen elegáns megoldás mindig tetszetős – a francia rendszer nagy értékét abban látja, hogy alkalmas a végrehajtott hatalmi funkció céljának helyes megvalósítására, ilyképpen egyfajta biztosítéka lehet annak, hogy a közszükségletek minél jobban és teljesebben kielégítést nyerjenek a közigazgatás

⁵⁹ BUZA LÁSZLÓ: *A nemzeti szocialista Németország és a nemzetközi jog*. In: Buza László et al.: *Jogi előadások a nemzetiszocializmusról*. Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt. Szeged, 1936. 26., 28. pp.

⁶⁰ BOÉR ELEK: *Közigazgatási bíraskodás: tanulmányok a közigazgatási jog köréből*. Reprint. Dialóg Campus. Budapest, 2017. 81. p.

által. A jogi kontroll ebben az esetben elsősorban nem az alanyi jogok védelmét szolgálja, hanem a tárgyi jog hibátlan érvényesülését, a kollektív célok és a magasabb rendű közérdek megvalósulását.⁶¹ Ez az értelmezés egyébként összhangban van *Bibó István* azon felfogásával, amely a közigazgatás hatékonyságát a totális államideológiákban szokásos technikai szempontok helyett a *szolgálatszerűségben* jelölte meg és melynek alapján a hatékonyság és a jogszerűség nem szembenálló követelmények.⁶² A francia megoldás kritikussai mindemellett azt hozták fel, hogy a közigazgatás jogi ellenőrzését tisztán külső szervre: bíróságra, és pedig *rendes bíróságra* kell bízni, a tisztességes eljárás garanciái ugyanis ebben a formában jobban kiépíthetőek. A jogi kontroll jogvita helyzetet teremt, s ebben ugyanúgy indokolt dönteni, mint a magánjogi perekben. Ha nem így történik – mutat rá *Concha Győző* –, az „hatalomösszezavarás”.⁶³ A közigazgatás ügyeiben való rendes bírósági ítélezés a *rule of law* doktrínát követő államokra különösen jellemző, ezek jogfelfogása ugyanis lényegesen eltér a sajátos közigazgatási jogi szemlélettől.⁶⁴ Ezzel összefüggésben érdemes idézni *Martonyi János* általánosabb érvényű megállapítását is, mely arra hívja fel a figyelmet, hogy a bíróság nem valamely konkrét eredmény elérése szempontjából foglalkozik a közigazgatás aktsaival, hanem a jog betartása, a jogszabályban kifejezett állami akarat érvényre juttatása céljából.⁶⁵ A bíróság általi kontroll tehát nem csak *intézményileg*, hanem *szemléletében* is különbözik a közigazgatástól.

Ez a szemléletbeli eltérés nem jelenik meg teljesen tisztán, ha a közigazgatás jogi ellenőrzését közigazgatási ítélezésre specializálódott *önálló közigazgatási szakbíróságok* végzik. A közigazgatási bíróság intézményének szellemi atyja: *Rudolf von Gneist* egyenesen azt tartotta kívánatosnak, hogy a közigazgatási bíróságok bírái ugyanolyan szakértelemmel és készségekkel rendelkezzenek, mint a hatóságok hivatalnokai.⁶⁶ Az önálló közigazgatási bíróság mellett érvelők olykor azt is állítják, hogy a bíró szaktudásának ki kell terjednie a közigazgatási apparátus sajátos szempontjaira is, ez pedig olyan beállítottságot és gyakorlatot kíván, amellyel a rendes bíróságok bírái nem feltétlenül rendelkeznek. *Martonyi János* hozzáteszi, hogy a külön közigazgatási bíróságok létrehozása szinte egy *új funkció* beiktatását jelenti a végrehajtó és az igazságszolgáltatási hatalom közé, amiben jelen van a bírói függetlenség, de a közigazgatási ügyek szükségleteihez idomult.⁶⁷ Csak megjegyzem, hogy az ilyen jellegű érvelés a külön közigazgatási bíróságok létjogosultsága ellen is használható.

A jogi kontroll különböző változatainak elemzése alapján *Martonyi János* ahhoz a következtetéshez jut, hogy minél inkább hasonlít a felülvizsgálat szemlélete a vitatott közigazgatási döntéséhez, annál inkább az *objektív* jogi rend fenntartásának és helyreállításának eszközét láthatjuk a jogi ellenőrzésben, ha pedig eltér attól, akkor inkább az *alanyi* jogok védelmét szolgálja.⁶⁸ Úgy vélem, hogy az objektív és a szubjektív jogvédelem ilyen szembeállítására nem veszélytelen vállalkozás, alkalmat teremt ugyanis arra, hogy a köz érdekeire és kollektív célokra hivatkozva a tárgyi jogok védelmének elsőbbséget adjanak az egyén

⁶¹ MARTONYI 1939, 76-78. pp.

⁶² BIBÓ ISTVÁN: *Válogatott tanulmányok I. köt. 1935-1944*. Magvető Könyvkiadó. Budapest, 1986. 290. p.

⁶³ CONCHA GYŐZŐ: *Politika. 2. köt. Közigazgatástan*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata. Budapest, 1905. 127. p.

⁶⁴ DICEY 1923, 324-325. pp.

⁶⁵ MARTONYI 1939, 81. p.

⁶⁶ GNEIST, RUDOLF: *A jogi állam*. Akadémia. Budapest, 1875. 195. p.

⁶⁷ MARTONYI 1939, 88. p.

⁶⁸ MARTONYI 1939, 89-90. pp.

alanyi jogainak rovására. *Martonyi János* tesz is egyetértő és rokonszervező utalást azokra a törekvésekre, amelyek nem az alanyi jogokat helyezik előtérbe, hanem a közigazgatási feladatok tárgyi jogban előírtaknak megfelelő helyes ellátását.⁶⁹

A közigazgatási bíraskodás szerepére vonatkozó nézetek aszerint alakultak *Martonyi János* monográfiájának írása idején, hogy ez az intézmény és tevékenység szükséges és hasznos-e a totalizálódó állam – a vezér, a vezető, a diktátor –, illetve a népközösség céljainak eléréséhez. A legradikálisabb nemzeti szocialista ideológusok szerint a közigazgatási bíraskodás bármilyen változtatásban felesleges, mert a közigazgatás megfelelő működését nem ilyen formaságokkal kell biztosítani. A valódi biztosítékokat a vezetés erkölcsi elvei és a közösségi köteleket nyújtják. A közigazgatási bíraskodás pusztán létezésénél fogva sérti a közigazgatás tekintélyét és egyfajta bizalmatlanságot szimbolizál a cselekvő állammal szemben. A kevésbé radikális nézetek szerint azt kell felismerni, hogy a közigazgatási bíróság – ellentétben a közigazgatással – nem konkrét állami célt valósít meg, hanem arról mond ítéletet, hogy az a végrehajtó szerv, amelyik a célt realizálja, a fennálló jog szerint választotta-e meg cselekvésének módját. Ennek érdekében – állítja *Koellreutter* – a közigazgatási bíróságok bírának az igazgatási gyakorlatból kell érkeznük, hogy rendelkezzenek tapasztalatokkal a közigazgatás vezetését illetően.⁷⁰ Miután a vezért irányelvei és parancsai is jognak minősülnek, adott esetben a közigazgatási bíraskodás éppenséggel e jog végrehajtásában is közreműködik.

Martonyi János határozottan azt az álláspontot képviseli, hogy a közigazgatás jogszerűségének biztosításában a közigazgatási bíraskodásnak és a közigazgatási bíróságoknak nem kizárólagos, de mással – politikai vagy technikai ellenőrzéssel – nem pótolható szerepe van. A hatáskört illetően e tevékenység kiindulási pontja a *közigazgatási aktus*, alanyi jogra a bírósági felülvizsgálat nem alapozható.⁷¹ Hogy a peresíthetőség szempontjából mi minősül közigazgatási aktusnak, az jogi szabályozás kérdése, de még a közigazgatási bíraskodás hatáskörét szűken értelmező vélemények sem zárják ki, hogy bizonyos, eddig magánjogi jogviták tárgyát képező ügyek is esetleg közigazgatási jogi ítékezés alá kerüljenek. Ez a lehetőség összhangban áll *Martonyi János* szerint a társadalmi fejlődésnek azzal a tendenciájával, hogy a közélet és a közérdekű cselekvés egyre nagyobb teret nyer a gyakorlatban, amely újra meg újra felveti a jogszerűség és az eredményesség szintézise megteremtésének szükségességét.⁷² Hogy az egyik oldalon álló jog és a másik oldalra eső „élet más követelményei” között az egyensúly miként hozható létre, az minden régebbi gondolatot mai gondolattá tesz. A *Martonyi János* által feltett kérdéseket időről időre meg kell ismételni és ha feleletet szeretnék adni rájuk, nem árt tudni, hogy egykor milyen válaszok születtek. Ebben a teoretikus értelemben az egykori állam mai állam is.

⁶⁹ MARTONYI 1939, 76., 112. pp.

⁷⁰ KOELLREUTTER 1938, 166. p.

⁷¹ MARTONYI 1939, 138. p.

⁷² MARTONYI 1939, 154. p.

ALBERT TAKÁCS

DIE RECHTMÄSSIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN
VERWALTUNG IM HEUTIGEN STAAT

(Zusammenfassung)

Im Jahre 1939 hat *Martonyi János*, später bis zu seinem Tode in 1981, Professor für Verwaltungsrecht an der Universität zu Szeged, eine bedeutsame Kleinmonographie über die Rechtmässigkeit der öffentlichen Verwaltung publiziert. Das Erscheinungsjahr der Veröffentlichung ist sehr wichtig. Die Ideologen der totalitären und totalen Staaten kündigten eine radikale Abwendung von der historischen europäischen Staats- und Rechtsidee an und die durch ihnen vertretenen neuen Kategorien haben viele herkömmliche Begriffe überflüssig, sogar schädlich gemacht. In ihrer Auffassung war der Staat eine blossе Maschinerie der tatsächlichen Macht – oder Gewalt –, dementsprechend war das Recht – unter anderen – nur ein Mittel für die Erreichung der Machtzielen. Martonyi János betrachtet diese neue Ideen als Produkten des Zeitgestes, welche den Begriff der Rechtmässigkeit gewissermassen umformen müssen. Nach der neuen Ansicht dient die Rechtmässigkeit nicht die Bürger, nicht die Einzelnen, sondern den Staat, die Volksgemeinschaft. Die „zeitgemässe“ neue Ideologie geht der Hauptströmungen der europäischen Rechts- und Verfassungsgeschichte entgegen. Martonyi János schaut diese Elementen als Tatsachen der politischen und rechtlichen Entwicklung, auf die in der Theorie der Rechtmässigkeit gerechnet sein muss. Die Lehre der Geschichte ist für uns und für heute, dass was zeitlich näher ist, nicht unbedingt muss und darf Grund und Wegweiser für die Zukunft sein. Die 83 Jahre alte Kleinmonographie von Martonyi János ist darum interessant und aktuell für uns, weil wir heute, ebenso wie als damals sollte, die Herausforderungen der Zeit nicht Kenntnissnehmen müssen oder dürfen, sondern beurteilen und beantworten.

SZABÓ ISTVÁN*

Gondolatok az „alkotmányi bírászkodás” tárgyköréről Martonyi János nyomán

A közjogi bírászkodás politikai vs. jogi természete

Martonyi János a közigazgatási bírászkodásról 1932-ben írt tanulmányának végén érinti az „alkotmányi bírászkodás” tárgykörét.¹ Maga is gondolkodik a helyes kifejezésen, az előbb említetten túl ugyanis az „alkotmányjogi bírászkodás” megnevezést is használja. *Martonyi* abban lát jelentős változást, hogy már nem csupán a közigazgatás áll bírói kontroll alatt, hanem *azt fokozatosan az országgyűlés tevékenységére is kiterjesztik*. Ez valóban nem közigazgatási bírászkodás, így új fogalmat kell rá kialakítani, ez lesz az alkotmányi bírászkodás. A kettő (közigazgatási és alkotmányi bírászkodás) összefoglaló neve pedig a közjogi bírászkodás.² *Martonyi János három konkrét esetkört* sorol az alkotmányi bírászkodás körébe: a választási bírászkodást, a miniszterek alkotmányjogi felelősségre vonását, valamint a parlamenti összeférhetlenségi ügyekben történő döntést.³

Martonyi az országgyűlés működése feletti kontroll olyan elemeivel foglalkozik, amelyek idézett tanulmányának megírásakor már a magyar közjogban is léteztek. Nemzetközi kitekintést téve az osztrák alkotmánybíróság ebben az időben már a mai értelemben vett alkotmánybírászkodás szinte minden funkcióját ellátta, *Martonyit* azonban az érdekli, hogy a magyar közjogban már meglévő elemeknél hogyan lehetne a bírói közreműködést erősíteni. Pontosabban fogalmazva, *a laikus bírászkodással szemben miként lehetne a szakbírászkodást erősíteni*.

Martonyi a problémát nem szervezeti, hanem *funkcionális oldalról közelíti meg*. Nem érzi szükségesnek valamiféle új közjogi bíróság felállítását, a lényeg a szakbírászkodás erősítése, amelyet már meglévő bíróságok is elláthatnak. Erre jó példa a választási bírás-

* Tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar.

¹ MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatási bírászkodás és legújabbkori fejlődése*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1932. 65-68. pp.

² MARTONYI 1932, 65. p.

³ MARTONYI 1932, 66. p.

kodás, amelyben 1925 előtt a képviselőház (a nemzetgyűlés) maga is közreműködött,⁴ ami laikus bíraskodást jelentett. Az 1925-ös választójogi törvény azonban ezeket a jogvitákat a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe utalta.⁵ *Martonyi* ezzel a választási bíraskodást megoldottnak tartotta, hiszen a szakbíraskodás megvalósult. Hogy ezt éppen melyik bírói szerv látta el, annak kisebb jelentőséget tulajdonított.

A közjogi bíraskodás területén a laikus vs. szakbíraskodás közötti választás nem csupán a 19. században, de még a 20. század első felében (első harmadában) is élő probléma volt. Elég csupán az imént említett osztrák alkotmánybíróságra gondolni, amelynél az alkotmánybírói tisztség elnyerése még jogi végzettséghez sem volt kötve, nemhogy azon belül valamilyen plusz kvalifikációhoz. A laikus személyeket csupán az 1929-es alkotmánynovella zárta ki.⁶

A hazai jogfejlődésre visszatérve, *Martonyi* tanulmányának megírása előtti években nem csupán a választási bíraskodásban, hanem a vád alá helyezett miniszterek feletti ítélezés szabályaiban is többszöri változás történt. Az 1848. évi III. törvénycikk vonatkozó rendelkezéseit 1920-ban,⁷ majd 1926-ban⁸ is módosították. Jelen tanulmányban ezt a témakört vesszük részletesebb vizsgálat alá.

I. Hipotézis: a szakbíróságok közreműködése kihat a közjogi bíraskodás jogi, illetőleg politikai természetére

Azonban a végső konklúziót szeretnénk egy szélesebb összefüggésben elhelyezni. Hipotézisünk ugyanis az, hogy a laikus vs. szakbíraskodás a közjogi bíraskodás politikai vs. jogi természetével is összefüggésben áll.

A bírói tevékenységhez alapértelmezetten hozzátartozik a joghoz kötöttség. A bíró feladata jogviták eldöntése, de ezt nem a belső szubjektív érzései nyomán teszi, hanem valamilyen jogi norma alapján. A szakképzettség pedig ahhoz szükséges, hogy azt a norma rendszert, ami alapján a jogvitákat el kell döntenie, megfelelően ismerje.

⁴ 1899-ig a választási jogvitákban maga a képviselőház járt el [1848. évi V. törvénycikk az országgyűlési követeknek népképviselet alapján választásáról, 47. §]. 1899 után ebbe a Kúriát is bevonták [1899. évi XV. törvénycikk az országgyűlési képviselő-választások feletti bíraskodásról, 1908. évi XXXVII. törvénycikk az országgyűlési képviselőválasztások feletti bíraskodásról szóló 1899. évi XV. törvénycikk hatályának meghosszabbításáról, 1915. évi XVII. törvénycikk az országgyűlési képviselőválasztások feletti bíraskodásról szóló 1899. XV. tc. módosítása tárgyában], de az 1920-as és az 1922-es nemzetgyűlési választásokon ismét a nemzetgyűlés hatáskörébe utalták azt [5988/1919. ME. sz. r. 75. §, illetve 2200/1922. ME. sz. r. 113. §]. L. RUSZOLY JÓZSEF: *Választási bíraskodás Magyarországon a két nemzetgyűlés idején*. Acta Jur. et Pol. Szeged, Tomus XV. Fasc. 6. 5-6. pp.

⁵ 1925. évi XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról, 104. §.

⁶ 1929-ig sem az alkotmány, sem az alkotmánybíróságról szóló külön törvény nem tartalmazott képesítési feltételeket. Az 1929-es alkotmánynovellát követően az elnöknek, az alelnöknek, valamint a tagoknak és a póttagoknak egyaránt jog- és államtudományi végzettséggel, és ezt követően legalább tízévi, ilyen végzettséghez kötött munkakörben eltöltött gyakorlati idővel kellett rendelkezniük. Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya 147. cikkely (3) bekezdésének 1929-ben megállapított szövegváltozata. ADAMOVICH, LUDWIG: *Grundriss des österreichischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)*. 2., neubearb. Staatsdruckerei. Wien, 1932. 240. p.

⁷ 1920. évi X. törvénycikk a miniszterek felelősségre vonása esetében követendő eljárásnak ideiglenes szabályozásáról.

⁸ 1926. évi XXII. törvénycikk az országgyűlés felsőházáról 49. §.

A közzogi bíraskodás területén azonban a 19. században, sőt még a 20. század első évtizedeiben is, ez a joghoz kötöttség nem feltétlenül érvényesült. *Martonyi János* idézett tanulmányát a közigazgatási bíraskodásról írta, az alkotmányi bíraskodás csupán néhány oldalnyi záró gondolat volt. A közigazgatási bíraskodásnál a joghoz kötöttség nem kétséges, hiszen feladata a közigazgatás működésének a törvényekkel való összhangba hozatala, vagyis döntéseit szigorúan a törvényekhez kötötten kell meghoznia. Így különösebb meglepetést az sem okozhat, hogy a Közigazgatási Bíróság nem laikus, hanem szakkörébe tartozó volt, tagjai hivatásos bírói hivatalra képesített, vagy jelentős közigazgatási gyakorlattal rendelkező személyek voltak.⁹

Az alkotmányi bíraskodás *Martonyi János* által említett három esetköre közül azonban különösen az általunk választott, a miniszteri felelősséget érintő esete, *elvált a joghoz kötöttség elvétől*. Így a bíró nem jogi normához kötötten, hanem belső szubjektív érzései nyomán marasztalhatta el a vád alá helyezett minisztert, ami megnyitotta az utat a politikai természetű ítékezés előtt. Ebben az esetben ugyanis az ítéletet nem jogi, hanem politikai szempontok határozták meg.

Ez pedig azt a kérdést veti fel, vajon a politikai tartalmú ítékezés mennyire bízható szakkörébe tartozó személyekre, akiknek a politikától függetlennek kell lenniük. Ha erre nemleges választ adunk, az *determinálja a politikai természetű közzogi bíraskodás laikus jellegét*.

Bár *Martonyi János* néhány oldalas kitekintésében a problémát ilyen mélységig nem fejtette ki, de önmagában a felvetése, hogy a közzogi bíraskodásban a szakkörébe tartozók szerepét erősíteni kell, ebbe az irányba is komoly hatásokat indít el. A témaválasztással céloml pedig az, hogy ne csupán leíró jelleggel bemutassam *Martonyi János* gondolatait, hanem azt saját gondolatit nyomán tovább építsem. Az alkotmányi bíraskodás *Martonyi János* által említett három esetköréből egyet kiemelve megvizsgálni, vajon a szakkörébe tartozók közreműködésének erősítése miként hat ki tevékenységük politikai vs. jogi természetére.

II. A miniszteri felelősség rendszere

Egy adott ügyben eljáró bíróság összetételének a meghatározása eljárásjogi kérdés. Így a *Martonyi János* által felvetett problémát is a miniszteri felelősség érvényesítésének eljárásjogi oldaláról kell megközelítenünk. Azonban ehhez csak néhány anyagi jogi kérdés előzetes tisztázása után kezdhetünk hozzá.

A felelősség egyáltalán jogi tárgyú-e, hiszen – mint már érintettük – szakkörébe tartozók közreműködés igazából akkor képzelhető el, ha valamilyen jogkérdésben kell döntenet. Emellett az ügyek tárgyi súlya is jelentőséggel bír. Kisebbsúlyú ügyek esetén jogviták eldöntésénél sem szükséges feltétlenül szakkörébe tartozóknak eljárniuk. Vagyis egyes személyek felelősségre vonása esetén szakkörébe tartozók közreműködése akkor elvárt, ha jogkérdésben kell döntenet és jelentősebb súlyú ügyről van szó.

A miniszteri felelősség típusaira számos megközelítés létezik, a leginkább áttekinthető azonban a *politikai és jogi felelősségre* történő bontás, majd utóbbinak *büntetőjogi és a fegyelmi felelősségre* történő további felosztása. A jogi felelősség két altípusát pedig

⁹ 1896. évi XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróságról 5. §.

akként különíthetjük el egymástól, hogy a miniszter jogsértő cselekménye a büntető törvénykönyvben rögzített tényállást merít ki (ezért büntetőjogi felelősséggel tartozik), vagy azon kívüli jogi normát sért meg (amiért fegyelmi felelősséggel tartozik).

Mint már említettük, a politikai felelősség érvényesítésénél jogkérdést nem vizsgálnak, így nemhogy szakbíróság közreműködése, hanem egyáltalán bármilyen típusú bírászkodás, akár annak laikus típusa is, értelmezhetetlen. Ha a képviselőház egy bizalmatlansági indítványról szavaz, az nem bírászkodási tevékenység. Fegyelmi felelősségnél már jogsértés elbírálásáról van szó, az alkalmazható szankció azonban nem túl súlyos, minek következtében a mindennapi életben sem kívánjuk meg szakképzett bírók kizárólagos közreműködést. A büntetőjogi felelősség azonban olyan súlyú, ahol ez már mellőzhetetlen. A tény- és jogkérdésekben való döntés itt is szétválasztható, de az utóbbi körben a szakbírói közreműködés elengedhetetlen. Így, ha a miniszteri felelősség rendszerén belül szakbírói közreműködést kívánunk meg, ezt elsősorban *a büntetőjogi felelősség érvényesítésénél kell megtennünk*.

A fegyelmi és a politikai felelősség kapcsán még fontos összefüggés, hogy utóbbi létezése az előbbit magába olvasztja.¹⁰ A fegyelmi felelősség legsúlyosabb szankciója a hivatalvesztés, viszont ugyanezt, vagyis a megbízatás visszavonását, a politikai felelősség érvényesítése is lehetővé teszi. Egy eredményes bizalmatlansági indítványnak ugyanaz a végeredménye, mint egy fegyelmi eljárás legsúlyosabb szankciójának. Amennyiben egy miniszter megbízatását a képviselőház indokolás nélkül megszüntetheti, nem fog körülményes fegyelmi eljárást indítani, mivel annak a végeredménye nem lehet súlyosabb szankció, mint amit mindenféle indokolás nélkül is alkalmazhat. Vagyis *a képviselőház fegyelmi vétség esetén is bizalmatlansági indítvánnyal fogja a minisztert elmozdítani*.

III. A miniszteri felelősség anyagi jogi háttere az 1848. évi III. törvénycikkben

Az 1848. évi III. törvénycikk a jogi felelősséget világosan tartalmazta, a politikai felelősséget viszont nem. Az első esetben szándékosan írtam oda a „világosan” jelzőt, mert a nyomait az utóbbinak is meg lehet találni. A politikai felelősség érvényesítésének legerősebb eszköze a bizalmatlansági indítvány, amelyet a törvény nem tartalmazott, a politikai ellenőrzés enyhébb formái azonban fellelhetők voltak.¹¹ A politikai felelősség érvényesítése azonban – beleértve abba annak legerősebb formáját, a kormány lemondásának kikényszerítését – informális eszközökkel is elérhető. Ennek leghatékonyabb formája a költségvetési jog, mivel a pénzügyi fedezet elzárásával a kormány működése teljesen megbénítható. A költségvetési jog pedig az 1848. évi III. törvénycikkben is benne volt, az ugyanis kötelezte a minisztériumot, hogy az állami költségvetést minden évben terjessze a képviselőház

¹⁰ CONCHA Győző: *Politika: I. kötet: Alkotmánytan*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata. Budapest, 1907. 592. p.; TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közjoga*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1932. 477. p.; CSEKEY ISTVÁN: *Magyarország alkotmánya*. Renaissance. Budapest, 1943. 185. p.

¹¹ A miniszterek kötelesek voltak az országgyűlés ülésén megjelenni, és ott a képviselőknek bármilyen tárgyú felvilágosítást megadni [1848. évi III. törvénycikk független magyar felelős ministerium alakításáról 29. §.]. Emellett a miniszterek kötelesek voltak az országgyűlés mindkét táblájának bármilyen általuk kért iratot átadni, sőt a törvény az országgyűlés mindkét tábláját küldöttségek felállítására is feljogosította. Ezek részére a miniszterek ugyanúgy kötelesek voltak bármilyen iratot átadni [1848. évi III. tc. 30. §.]. Ezek a jogok kétségtelenül a kormány politikai ellenőrzésének eszközei voltak.

elé.¹² Ennek nyomán a 19. század végére a hazai közjogi szakirodalomban is egységessé vált a kormány képviselőház irányában fennálló politikai felelősségének elismerése.¹³ Ez a gyakorlatban a bizalmatlansági indítvány lehetőségét is magában foglalta.

A politikai felelősség mellett az 1848. III. tc. a jogi felelősség területén is hagyott maga mögött homályos pontokat. Nehéz volt eldönteni, vajon a törvény 32. §-a által felsorolt cselekmények,¹⁴ amelyekért a képviselőház a minisztereket vád alá helyeztette, fegyelmi vétségek, vagy bűncselekmények voltak. Az eljárási oldalt hozzá kapcsolva ez azt a kérdést vetette fel, vajon az országgyűlés által lefolytatott eljárás a fegyelmi eljárással, vagy büntetőeljárással volt párhuzamba állítható.

Bár a törvény – mint említettem – érzésem szerint homályos volt, a szakirodalom azonban szinte egységesen úgy értelmezte az 1848. évi. III. tc. 32. §-a által felsorolt cselekményeket, hogy azok bármelyikének megsértése büntetőjogi szankciót vonhatott maga után. *Ferdinandy Gejza* világosan megállapítja, hogy a főrendiházi bíróság a büntető törvénykönyvben szereplő bármely szankciót alkalmazhatja,¹⁵ *Kmety Károly* pedig még a halálbüntetés lehetőségét is külön megnevezte.¹⁶ A büntetőjogi szankcióknak a büntető törvénykönyv kereti közé szorításával egyedül *Márffy-Mantuano Rezső*nél találok találkozni.¹⁷ Az első álláspont dominanciáját jelzi az is, hogy a büntető törvénykönyvön kívüli büntetőjogi szankciók lehetőségét 1920-ban törvény is megerősítette.¹⁸

IV. A miniszteri felelősség eljárásjogi oldala

Az anyagi jogi háttérnél tehát nagyjából egyértelmű jogértelmezés alakult ki: a 32. §-ban rögzített tényállások kimerítése büntetőjogi felelősséget vont maga után. Eljárási oldalról tehát a miniszterekkel szemben lefolytatott eljárást a büntetőeljárással kell párhuzamba állítanunk.

¹² A ministerium az ország jövedelmeinek és szükségeinek kimutatását – s a múltra nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás, s illetőleg jóváhagyás végett – évenként az alsó táblánál bemutatni köteles. 1848. évi III. tc. 37. §.

¹³ *KMETY KÁROLY: A magyar közjog tankönyve.* Grill. Budapest, 1911. 426-428. pp.; *FERDINANDY GEJZA: Magyarország közjoga (Alkotmányjog).* Politzer. Budapest, 1902. 709-714. pp.; *NAGY ERNŐ: Magyarország Közjoga (Államjoga).* Atheneum. Budapest, 1912-1914. 359. p.; *MOLNÁR KÁLMÁN: Magyar közjog.* Danubia. Pécs, 1929. 703-706. pp.; *TOMCSÁNYI 1932, 477-478. pp.*; *CSEKI 1943, 184-185. pp.*; *EGYED ISTVÁN: A mi alkotmányunk.* Magyar Szemle Társaság. Budapest, 1943. 318. p.

¹⁴ A ministerek feleletre vonathatnak: a) Minden oly tettért, vagy rendeletért, melly az ország függetlenségét, az alkotmány biztosítékait, a fenálló törvények rendeletét, az egyéni szabadságot, vagy a tulajdon szentségét sérti, s általuk hivatalos minőségükben követték el, vagy illetőleg adatik ki. b) A kezeikre bízott pénz, s egyéb értékek elsikkasztásáért, vagy törvényellenes alkalmazásáért. c) A törvények végrehajtásában, vagy a közcsend és bátorság fentartásában elkövetett mulasztásokért, a mennyiben ezek a törvény által rendelkezésükre bízott végrehajtási eszközökkel elháríthatók valának. 1848. évi III. törvénycikk 32. §.

¹⁵ *FERDINANDY 1902, 705. p.*

¹⁶ „A minister tényének büntethetősége, illetőleg az érdemelt büntetés nem az általános büntető törvény határozmányai szerint lesz megítélendő, pl. hivatali hatalmával való nagyfokú visszaélésért, vagy a törvény hatályának felfüggesztéséért a minister esetleg halállal is büntethető léssen.” *KMETY 1911, 430. p.*

¹⁷ *MÁRFFY-MANTUANO REZSŐ: A miniszteri felelősség intézménye Magyarországon.* Politzer. Budapest, 1905. 139-142. pp.

¹⁸ A bíróság a vádlott bűnösségének és a cselekmény súlyának figyelembevételével belátása szerint a büntető törvényekben ismert bármely büntetést szabadon megállapíthat. 1920. évi X. tc. 15. §.

A bíróság összetételén kívül azonban lényeges eljárási kérdés a bünvádi per garancia-rendszerének érvényre jutása is. Az 1848. évi III. törvénycikk azonban erre vonatkozóan semmilyen rendelkezést nem tartalmazott. Ha megnézzük a Monarchia másik államának 1867-ben elfogadott szabályrendszerét, amennyiben a miniszterekkel szemben büntetőjogi felelősséget érvényesítettek, alkalmazni kellett az általános büntetőeljárási szabályokat.¹⁹

1920-ban azonban – az egykamarássá váló törvényhozás miatt – szükségessé vált az eljárási szabályok, különösen az eljáró bíróság újra szabályozása. Az 1848. évi III. törvénycikk szerint a miniszterek felelősségre vonása a képviselőház által emelt vád alapján a főrendi házban alakult bíróság által történt,²⁰ második kamara híján azonban ez a szabály alkalmazhatatlanná vált. Így rendezni kellett, hogy a főrendi házban alakult bíróság helyett ki látja el az ítélőbíróság feladatait. Erről részleteiben külön pontban fogunk szólni, itt csak arra utalunk, hogy 1920-ban az eljárási oldalon nem csupán a szervezeti kérdések, hanem az eljárási garanciák hiánya is szemet szűrt a törvényhozónak. A rendes büntetőeljárás egyes elemeit nálunk is kiterjesztették a miniszterekkel szembeni eljárásra.²¹

V. *A miniszterekkel szembeni eljárások politikai természete*

Martonyi János – bevezetőben említett művében – a vád alá helyezett miniszterek felett ítélkező bíróság összetételéről fogalmazott meg gondolatokat. Ez a bírói fórum felelősséget érvényesít, elvart összetételére pedig erősen kihat, hogy ez a felelősség mennyire jogi, illetőleg mennyire politikai természetű. Utóbbinak az erősödése egyre inkább elhalványítja az eljáró bírói fórum jogban jártasságának szükségességét. A szakbíróság vs. laikus bíróság közötti választásban tehát az utóbbi felé tolódik el. Ez éppen *ellentétes azzal az iránnyal, amit Martonyi János jónak tartott.*

A politikai felelősség magától értetődően politikai természetű, az eddig leírtak azonban azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az 1848. évi III. törvénycikk nyomán hazánkban a jogi felelősség is erősen politikai természetűvé vált. Mindez az anyagi és eljárásjogot egyaránt áthatotta. Anyagi jogi oldalról, míg a már említett 1867-es osztrák törvény a miniszterek büntetőjogi és fegyelmi felelősségét világosan szétválasztotta, s büntetőjogi szankciót csak a büntetőtörvénykönyvben rögzített cselekményért tett lehetővé, Magyarországon minden jogsértésük büntetőjogi felelősséget vont maga után. A törvény 32. §-a pedig csak tényállásokat sorolt fel, azoknak a büntetőjogtól megszokott szabatos tartalmi körbeírása elmaradt. Így annak megállapításában, hogy a miniszterek egy-egy cselekménye kimeríti-e a 32. §-ban szereplő valamelyik tényállást, *az eljáró bíróság mérlegelése igen széles körű, mondhatjuk, szinte korlátlan volt. Ferdinandy Gejza* ebből azt a következtetést

¹⁹ Amennyiben jelen törvény nem állapít meg eltérést, az állambíróság a rendes büntetőeljárás szabályait követi. A Birodalmi Tanácsban képviselt királyságok és országok minisztereinek felelősségéről szóló 1867. évi július 25-i törvény. (a továbbiakban: Osztrák törvény) Reichsgesetzblatt (osztrák) 101/1867.

²⁰ 1848. évi III. tc. 34. §.

²¹ A korábban idézett 1867-es osztrák törvénnyel összehasonlítva, az 1920-as magyar szabályozás a miniszterekkel szembeni eljárásra nem terjesztette ki általánosságban a bünvádi per teljes alkalmazását. Csúpan konkrét részleteket emelt be. A 12 fős ítélőbíróságnak saját tagjai közül egy háromtagú tanácsot kellett kijelölnie, amelynek feladata a vád részletes kivizsgálása volt. Ennek körében a nemzetgyűlés által választott vádlóbiztos és a vádlott, illetőleg védője bizonyítási indítványokat tehetett. Majd a tárgyalásra vonatkozóan is megállapított garanciális szabályokat. 1920. évi X. tc. 13-15. §.

vonta le, hogy a rossz kormányzás is büntetőjogi felelősség tárgyává tehető, a kormányzás milyenségének megítélése pedig *arbitrarius jellegű*.²² Így a szubjektív politikai érzelmek érvényre juttatásának különösebb korlátjai nem voltak.

Az eljárási garanciák hiánya is a jogi felelősség politikai természetét erősítette, hiszen az eljáró bíróságot bizonyítási szabályok sem kötötték. Tehát a bíróságnak széles, talán mondhatjuk korlátokkal alig rendelkező mérlegelése volt abban, hogy mely cselekmények minősülnek büntethetőnek, és abban sem voltak kötöttségei, hogy ezt miként bizonyítja.

VI. Az ítéldbíróság

Már korábban is érintettük, hogy az 1848. évi III. törvénycikk szerint a jogi felelősség érvényesítésénél a képviselőházat illette a vádemelés joga, s a főrendi házban alakult meg az ítéldbíróság. Ez tehát laikus bíraskodás volt. A politikai természetét illetően azonban a főrendi ház a képviselőháznál semlegesebb volt. Mivel a *főrendház nem pártpolitikai vonalon szerveződött*, az ítéldbírósági funkció ide telepítése a politikai természetet tompító megoldást jelentett.²³

Amikor a törvényhozás 1920-ban egykamarássá vált, a főrendi ház (felsőház) hiánya miatt gondoskodni kellett az ítéldbíróság pótlásáról. A nemzetgyűlés erre a feladatra egy ún. alkotmányvédelmi bizottságot állított fel, amelynél a szakbíraskodás bevonása is látókörbbe került. A törvényjavaslat előkészítői az alkotmányvédelmi bizottság összetételénél két lehetséges megoldást mérlegeltek. Az egyik szerint a tagokat, az egykori kiegyezési törvényben a közös miniszterek felett ítélező testület mintájára,²⁴ a nemzetgyűlés az egyszerű állampolgárok közül választotta. Ez továbbra is laikus bíraskodás lett volna, s a főrendi háznál talán erősebb politikai természettel. A másik verzió a magasabb bírói fórumok (Kúria, Közigazgatási Bíróság) bevonásával számolt, vagyis itt szakbírókból állt volna az ítélező fórum.²⁵

A kormány által benyújtott törvénytervezetben az ítélező tevékenység ellátására felállított alkotmányvédelmi bizottság összes tagját a nemzetgyűlés választotta volna. Kétharmad részben a Kúria és a Közigazgatási Bíróság bírái, egyharmad részben pedig független állású magyar állampolgárok közül.²⁶ A kihirdetett törvényben az arány fele-fele lett, azonban a hivatásos bírói tagokat nem a nemzetgyűlés választotta, hanem a Kúria és Közigazgatási

²² „A rossz kormányzás esetének a meghatározására pozitív szabályokat megállapítani nem lehet s annak a megítélése, vajjon fenforog-e a mulasztás és ha fenforog, elháríthatok voltak-e annak káros következményei, nem pusztán jogi kérdés, (mint pl. az, vajjon sérti-e valamely rendelet az egyéni szabadságot,) hanem *arbitrarius természetű és rendszeren a politikai viszonyoktól függ, hogy a minisztert megbüntetendőnek tartják-e, vagy nem. Ebben a kérdésben tehát nem jogi, hanem politikai momentumok döntenek, úgy, hogy a rossz kormányzás miatti felelősségre vonásnál a felelősség természete politikai, csak hogy az büntetőjogi következményekkel van egybekötve, a miért is ezt a felelősséget is joginak nevezük.*” FERDINANDY 1902, 705. p.

²³ „De éppen ama körülmény, hogy a főrendház természetesen marad ki a párttusákból, teszi alkalmassá és hivatottá arra, hogy oly eseteket, a melyeknek felszínre tolásánál az elvakult pártszenvetély is szerepelhet tényező, gyanánt, a főrendház bírálja el. / A politikai képzettség is legtöbb valószínűséggel a főrendház tagjaiból alakult bizottságban található fel a kívánt mértékben.” MÁRFFY-MANTUANO 1905, 122. p.

²⁴ 1867. évi XII. törvénycikk a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról 54. §.

²⁵ KI-1920 I. 174-175. pp.

²⁶ KI-1920 I. 168-169. pp.

Bíróság saját tagjai közül maga delegálta.²⁷ A módosító javaslatot a nemzetgyűlés közjogi bizottsága tette, s a két tényező egyensúlyát az alábbi ok miatt tartotta szükségesnek: „*az ítélethozatalnál mindenkiben az a megnyugvás keljen, hogy abban a magyar bírák és független állású, nagy tekintélyű polgárok illetve politikusok ítélete fejeződik ki egy képen*”.²⁸ A megnyugtató döntéshez tehát a politikusok ítéletének is ki kellett fejeződnie.

A felsőház 1926-os felállítását követően a miniszterek fölötti ítélezést újra a második kamara hatáskörébe utalták, melynek következtében a szakbírók közreműködése megszűnt. A felsőház az ítélelbíróság tagjait ugyanúgy saját tagjai közül választotta, mint ahogy 1918 előtt a főrendi ház.

Martonyi János általunk elemzett tanulmánya pedig erre a korszakra esik, hiszen azt hat évvel a felsőház felállítását követően írta, vagyis mindössze hat évvel azután, hogy a miniszterek feletti ítélezésben újabb módosulás történt.

VII. Összegzés

Martonyi János – a bevezetőben említett tanulmányában – a miniszterek feletti ítélelbíróság szakbírói jellegének erősítése mellett foglalt állást. A tanulmányunk gondolatmenetből azonban jól levezethető, hogy a bíróság jellegét az anyagi és eljárásjogi szabályok erősen determinálják. Ha azok teret nyitnak a politikai természetű döntések előtt, kétségessé válhat a szakbírók bevonása, hiszen nekik a politikától függetleneknek kell lenniük.

Heimann Jenő 1906-ban, a miniszterek jogállásáról írott rövid könyvében kifejezetten a politikai természetet emeli ki. A miniszterek büntetőjogi felelősségének megállapítása politikai mérlegelés tárgya, politikai mérlegelés pedig rendes bíróságokra nem bízható.²⁹ Hasonló álláspontot találhatunk *Kmety Károlynál* is.³⁰ *Concha Győző* azonban ennél árnyaltabban fogalmaz. A miniszterek felelősségét *nem kell szükségszerűen politikai természetűvé tenni, az csupán az egyik választható megoldás*. Joghoz kötött rendszert is ki lehet építeni.³¹ Az ítélelbíróság összetétele a két modell közötti választás egyik lényeges eleme.

A problémát a 21. század szakirodalmában talán *Cserny Ákos* fogalmazta meg legpontosabban:

„*A felelősségre vonás alapjául szolgáló cselekmény meghatározása kapcsán az alkotmányos megoldások és az elméleti álláspontok alapvetően abban különböznek egymástól, hogy csupán a miniszter alkotmány- és törvénysértő tevékenysége képezze a vád alá helyezés alapját, vagy a felelősségre vonás lehetőségét – az előbbieken túl formálisan – a helytelen, célszerűtlen politikára, kormányzásra, az állam érdekeinek veszélyeztetésére is kiterjesszék.*”³²

²⁷ 1920. évi X. tc. 2. §.

²⁸ KI-1920 I. 273. pp.

²⁹ „*A miniszter nemcsak azért vonandó felelősségre, mert cselekedete törvénytelen, hanem azért is, mivel ténykedése az országnak nem hozta meg a kellő sikert, esetleg erkölcsi, vagy anyagi balsikert eredményezett. A miniszter nemcsak ténykedéseért, hanem az abból eredő eredményekért is tartozik felelősséggel. / Ebből folyik egyrészt a miniszter jogi, másrészt annak politikai felelőssége. / Ebből folyik azonban, azon szükséglet is, hogy a minisztert a rendes bíróság hatásköréből kivonjuk.*” HEIMANN JENŐ: *A miniszterek közjogi állása és felelőssége Magyarországon*. Kilián. Budapest, 1906. 19. p.

³⁰ KMETY 1911, 430. p.

³¹ CONCHA 1907, 604. p.

³² CSERNY ÁKOS: *A miniszteri felelősség*. Complex. Budapest, 2008. 50. p.

Mint a bevezetőben már említettük, *Martonyi János* az alkotmányi bírászkodásról csupán néhány rövid gondolatot oszt meg, amelynek legfontosabb eleme a szakbírósági jelleg erősítése. Mindez vonatkozik az általunk elemzett miniszteri felelősségnél a felettük ítélkező bírói fórumra is. Rövid tanulmányom pedig arra szolgált, hogy *Martonyi János* felvetését egy további gondolattal egészítsem ki. Bár *Martonyi* konkrétan nem írta le, de a szakbíróságok közreműködésének kiterjesztésével lényegében a *közjogi bírászkodás jogi természetének erősítése mellett foglalt állást*.

ISTVÁN SZABÓ

ÜBERLEGUNGEN ZUR VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT
NACH JÁNOS MARTONYI DIE POLITISCHE
VS. RECHTLICHE NATUR DER
ÖFFENTLICHEN GERICHTSBARKEIT

(Zusammenfassung)

Am Ende seines 1932 erschienenen Werkes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit spricht *János Martonyi* das Thema Verfassungsgerichtsbarkeit an, worin er insofern als bedeutende Veränderung ansieht, als nicht mehr nur die öffentliche Verwaltung der gerichtlichen Kontrolle unterliegt, sondern diese Kontrolle allmählich auf die Tätigkeit des Parlaments ausgedehnt wird. *Martonyi* nennt drei Bereiche: die Wahlgerichtsbarkeit, die verfassungsmäßige Verantwortung von Ministern und die Rechtsprechung bei Inkompatibilitäten. Am wichtigsten ist ihm, dass die Rolle der Fachgerichte gegenüber den Laienrichtern gestärkt werden sollte.

In meiner Studie untersuche ich die verfassungsrechtliche Verantwortung der Minister und die Frage, inwieweit sich die rechtlichen Zwänge darin widerspiegeln. Dies ist eine Voraussetzung für die Einschaltung von Fachgerichten. Nach dem Gesetz Nr. III. von 1848 war die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister jedoch in hohem Maße politischer Natur. In materieller Hinsicht waren die Handlungen, die eine Haftung begründeten, oberflächlich formuliert, und es wurden keine Verfahrensgarantien für die Haftung von Ministern festgelegt. Die damalige Literatur vertrat auch die Auffassung, dass in diesem Rahmen schlechte Regierungsführung rechtlich geahndet werden könne. Dies sei jedoch keine Frage des Rechts, sondern des politischen Ermessens, das nicht den Berufsrichtern überlassen werden könne, die von der Politik unabhängig sein müssten.

Die Studie kommt daher zu dem Schluss, dass der Vorschlag von *János Martonyi*, die Einbindung von Fachgerichten in die Verfassungsgerichtsbarkeit auszuweiten, auch eine Stärkung des rechtlichen Charakters der öffentlichen Gerichtsbarkeit im Gegensatz zu ihrem politischen Charakter impliziert.

CSATLÓS ERZSÉBET*

**Gondolatok a hatóság indokolási
kötelezettségéről Martonyi János:
Az államigazgatási aktusok
indokolása c. művének nyomán¹**

Martonyi János Az államigazgatási aktusok indokolása c. műve² 1971-ben jelent meg egy olyan korban, amelyben más korszellem és más eljárásjogi kódex uralta a hatósági eljárások világát, mint most. A tételes jog területén ez már egy régmúlt időszaknak, mondhatni jogtörténeti anyagává minősült írásműve. A kérdés, hogy a joganyagok sűrű változásának tengerében elvesznek-e a tanítások, vagy helytállóak lehetnek-e ma is azok, amelyekre a kor joggyakorlata kapcsán a tanulmány felhívta a figyelmet.

I. Bevezetés

Szokás mondani, hogy a történelem ismétli önmagát, így érdemes visszagondolni Magyary 1939-ben megfogalmazott gondolaira, amelyre *Szabadfalvi József* a minap emlékeztetett, amikor *Magyary Zoltán* jogállam-felfogásának rekonstrukcióját elevenítette fel. Magyary a jog uralmát a 19. század állameszményének nevezte, és főképpen a közigazgatásban vélte érvényesülni. A 20. század államát ért technikai, gazdasági, társadalmi fejlődés következtében terhelő feladatok ellátása viszont olyan kihívás elé állította, amelynek megoldásában a jogszerűség mellett a gyors és szakszerű cselekvés révén elért teljesítmény és eredmény is helyet kapott mint érték. Úgy vélte, hogy azok az alapfogalmak, amelyek a múltban jogintézményeink alapjai voltak, szétesnek, és helyüket másoknak adják át,

* Habilitált egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ A kutatást a Szegedi Tudományegyetem Interdiszciplináris Kutatásfejlesztési és Innovációs Kiválósági Központ (IKIKK) Humán és Társadalomtudományi Klaszterének IKT és Társadalmi Kihívások Kompetenciaközpontja támogatta. A szerző a Mesterséges intelligencia és a jogrend kutatócsoport tagja.

² MARTONYI JÁNOS: *Az államigazgatási aktusok indokolása*. Acta Jur. et Pol. Szeged, Tomus XVIII. (1971) Fasc. 2. 1-24. pp.

és olyan cselekvő állam koncepciót munkálkodott, amelyet megpróbált a jogállamiság klasszikus felfogásával összhangba hozni.³

Még nem telt el egy évszázad, és ismét ott tartunk, hogy a technikai és társadalmi fejlődés révén bekövetkező változások, jelesen a digitalizáció és a mesterséges intelligencia megjelenése lehetővé teszi vagy éppen fordítva, megköveteli a közigazgatás területén is a *fenntarthatóság*,⁴ vagy a *zöld* jelző használatát,⁵ a változásokat azonban nemcsak ezekben mérhetjük. Az állam számára minden eddiginél nagyobb adatállomány áll(hat) rendelkezésre a döntéshozatal során, a technikai fejlődése pedig arra késztet, hogy a vívmányoknak a jogállami értékek alapján kialakult, klasszikusnak mondható jogi keretrendszerben is megtaláljuk a helyét. Ez ad aktualitást és egyben relevanciát annak, hogy megvizsgáljuk, a hatósági döntések indokolása kapcsán vajon melyek azok a múltbéli értékek, amelyek időtállóak és érdemes hozzájuk visszanyúlni, átmenteni őket, és melyek azok, amelyek szükségképpen változásra vannak ítélve. Egyszerűsödik-e a hatósági döntések indokolása az idő múlásával és a fejlődés hozományaként?

A tanulmány célja, hogy megvizsgálja azt, hogy *Martonyi* korában miként definiálták a hatóság határozatának indokolásával kapcsolatos elvárásokat, és hogy ez mennyiben helytálló a jelenlegi szabályozási környezetben, valamint milyen módon viszonyul a közigazgatási eljárásjog elkövetkezendő szakaszának kihívásaihoz, avagy mit tanulhatunk a nagy elődöktől a 21. században: van-e olyan szellemi örökség, amelyhez érdemes visszanyúlni, vagy a jogszabályok hatályon kívül helyezésével ezen munkák relevanciája is az enyészeté lett.

II. A hatósági döntések indokolása *Martonyi* korában: az 1957. évi IV. törvény és nemzetközi környezete

Elsőként szükséges leszögezni, hogy *Martonyi Az államigazgatási aktusok indokolása* c. művének címe jóval tágabb tárgyi kört jelez, mint amiről a tanulmány érdemben szól, így elsőként ennek pontosítását végezte el a szerző: írása csak az egyedi ügyekben hozott hatósági jogalkalmazó aktusokra vonatkozik.⁶

A tanulmány megírásának idején ennek joganyagát Magyarország első hatósági eljárásjogi kódexe, az *államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény* (Et.) uralta. A törvény a határozatok indokolásáról úgy rendelkezett, hogy abban „*röviden elő kell adni a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, meg kell jelölni azokat a jogszabályokat, amelyek alapján az államigazgatási szerv a döntést hozta. Fel kell sorolni az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait*”.⁷

³ SZABADFALVI JÓZSEF: *Jogállam – cselekvő állam: Magyar Zoltán jogállam-felfogásának rekonstrukciója*. Pro Futuro 2022/1. 11-13. pp.

⁴ LEUENBERGER, DENIZ: *Sustainable Development in Public Administration A Match With Practice?* Public Works Management & Policy 2006/3. 195-201. pp.

⁵ Nemzeti Digitalizációs Stratégia (2022-2030). <https://kormany.hu/dokumentumtar/nemzeti-digitalizacios-strategia-2022-2030> (letöltve: 2023.06.30.). [A Kormány 1582/2022. (XI. 30.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Digitalizációs Stratégiájának (2022–2030) elfogadásáról Magyar Közlöny, 2022. évi 197. szám, 8127.] 21. p.

⁶ MARTONYI 1971, 3-5. pp.

⁷ 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (Et.), 39. §. Az 1971-ben hatályos szabály egyezik a törvény kihirdetésekor hatályos szövegváltozattal.

A határozat – az Et. szabályai szerint a hatóság valamennyi döntésének közös elnevezése ekkor határozat volt, nem tettek elnevezésbeli különbséget az érdemi és az egyéb tárgyú döntések között – kötelező kelléke tehát az indokolási rész, és az Et-hez fűzött indokolás kimondja, hogy a határozat tartalmára vonatkozó rendelkezések lényegében a gyakorlatnak felelnek meg.⁸ Ebből arra következtethetünk, hogy a joggyakorlatban újdonságot nem hozott az indokolási kötelezettség eljárási törvénykönyvbe foglalása. Ez pedig abban a korban, ha nemzetközi kitekintést teszünk, egyáltalán nem volt általános. Maga *Martonyi* is utalt rá, hogy az 1968-ban Dublinban, a XIV. nemzetközi közigazgatástudományi kongresszuson elhangzottak szerint is az általános álláspont inkább az volt, hogy az indokolásoknak a minden esetben való megszövegezése lehetetlen elvárás, mert az nagyobb létszámú és magasan képzett személyzetet feltételezne, amely a gyakorlatban nem áll rendelkezésre.⁹ A rendezvény témája az állampolgár állammal szembeni védelme volt, és *Martonyi* a kongresszus témaköre kapcsán – általános kérdések, pártatlanság, személyes meghallgatás, a döntések indokolása és a jogorvoslat – részletes elemzést készített a magyar joggyakorlat bemutatása végett.¹⁰ Egyébként a *Martonyi* által sokat hivatkozott francia eljárásjogi gyakorlatban a fakultatív jellegű indokolás volt a főszabály, és csak a kedvezőtlen és a jogszabályi felhatalmazás nyomán a jogszabályban foglaltaktól eltérő (*défavorable et dérogatoire*) döntésekhez kell kötelezően indokolást fűzni;¹¹ ezt még a jelenleg hatályos joganyag sem váltotta fel általános, minden döntésre kiterjedő indokolási kötelezettséggel.¹² Megjegyzendő, hogy Magyarországon már az 1942-es *Valló-tervezet* is kategorikus volt e téren: a határozatokat és véghatározatokat főszabály szerint indokolni kell.

„Az indokolásban a hatóság összefoglalja a felderített tényállást, megjelöli azokat a tényállításokat, amelyeket bizonyítottnak tekintett, rámutat az okokra, amelyek meggyőződését előidézték, valamint azokra a jogi okokra, amelyek a döntés alapjául szolgáltak; szabatosan megjelöli a hatóság az alkalmazott jogszabályokat is. Az indokolásban felsorolja még a hatóság a felek részéről feljárnlott, de a hatóság által mellőzött bizonyítékokat, a feleknek ama kérelmeit, amelyeknek a hatóság nem tett eleget s egyszersmind feltárja azokat az okokat, amelyek miatt a feljárnlott bizonyítást mellőzte, illetve a kérelmet elutasította.”¹³

⁸ 1957. évi IV. törvény indokolása az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvényjavaslathoz, A 38. §-hoz és 39. §-hoz.

⁹ MARTONYI 1971, 8. p. és 9. lábjegyzet.

¹⁰ MARTONYI JÁNOS: *La protection du citoyen dans les procédures administratives*. Acta Jur. et pol. Szeged, Tomus XV. (1968) Fasc. 1. 1-39. pp.

¹¹ Loi no 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et public, art. 1-2; AUTIN, JEAN-LOUIS: *La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens*. Revue française d'administration publique 2011/137-138. 93-95. pp.; FITTE-DUVAL, ANNIE: *La motivation des actes administratifs locaux: entre protection de l'administré et intérêt public local*. In: Custos, Dominique – Larralde, Jean-Manuel (szerk.): *La motivation des actes administratifs: Le droit français à la lumière du droit administratif comparé*. Presses universitaires de Caen. Caen, 2020. 14. p.

¹² Code des relations entre le public et l'administration. En vigueur depuis le 01 janvier 2016, dernière mise à jour des données de ce code: 14 mai 2023. Livre II: Les actes unilatéraux pris par l'administration, titre I^{er}: La motivation et la signature des actes administratifs, chapitre I^{er}: Motivation, Art. L211-1 à L211-8.; DE DONNO, MARZIA: *The French Code: Des Relations entre le Public et l'administration: A New European Era for Administrative Procedure*. Italian Journal of Public Law (9)2017/2. 229. p.

¹³ VALLÓ JÓZSEF: *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Budapest, 1942. 108. §. 43. p.

A *Valló-tervezet*hez hasonlóan *Martonyi* is kiemeli, hogy szűk körben mellőzhető az indokolás az eljárás meggyorsítása végett abban az esetben, ha a döntés nem alakszerű, illetve az azonnal teljesített kérelmek esetében.¹⁴ Ágazati szabályozás nem kapott eltérésre felhatalmazást, így eltérő rendelkezéseket nem tartalmazhattak, és egyébként is ritka volt, hogy ágazati jog kitért indokolási kérdésekre; ilyen ritka kivétel volt például a szabálysértési törvény.¹⁵

Általánosságban, az indokolási kötelezettség nemzetközi megítélésénél érdemes szem előtt tartani *Cananea* történeti szempontú elemzését arról, hogy vajon mi a jogintézmény gyökere. Ő arra jutott, hogy a hatóságok indokolási kötelezettsége olyan teher, amelyet valamennyi jogrendszer tolerál, csak más szemszögből megközelítve. Mással magyarázzák a létét ott, ahol a hatalommegosztás rendszerére helyezik a hangsúlyt, mással ott, ahol az emberi jogok és az állam kapcsolatrendszeréből indulnak ki, és ott is helye van, ahol a despotikus kormányzat lát benne eszközt avégett, hogy ellenőrizhesse a hivatalnokai munkáját.¹⁶

Ezek után érdemes megvizsgálni, hogy *Martonyi* és kortársai milyen módon dokumentálták a magyar helyzetet az Et. világában.

III. A hatósági döntések indokolásának relevanciája *Martonyi* és kortársai munkájában

Az indokolás kapcsán *Martonyi* részletesen foglalkozott annak céljával. Az indokolás lényege, hogy bemutassa nemcsak a tényállás absztrakt jogszabályok alá vonásának pusztá eredményét, hanem azt a *gondolatmenetet* is, amelynek segítségével igazolható a felek előtt a döntés helyessége. Az indokolásnak olyannak kell lennie, hogy *megnyugtató-meggyőző* hatással legyen a címzetre azért, hogy a határozat végrehajtását ekként is segítse. A korszak szellemiségéhez igazodva így egyfajta *nevelő* szerepet is tulajdonít az indokolás módjának, gondolva arra, hogy ügyfelek jövőbeni, hasonló esetekben tanúsítandó magatartását is befolyásolni lehet vele. Itt érdemes elidőzni a meggyőzés jogi értelemben vett fogalmára, amelynek révén az állampolgárokat tényleges kényszer nélkül, felvilágosító és agitatív eszközökkel lehet rábírní az önkéntes jogkövetésre. Ahogy arra pedig *Kilényi* már korábban is utalt, a jogszabályok érvényesülése szempontjából rendkívül fontos a nevelő munka, „*meggyőző eredmény csak az olyan határozattól várható, amelynek készítője nem tartja formális kötelességének a határozat indokolását, hanem – az ügyfél képzettségét is figyelembe véve – törekszik a döntés indokainak megmagyarázására*”.¹⁷ Más irányból megközelítve az indokolási kötelezettség előmozdítja a határozat *megalapozottságát*, mert

¹⁴ MARTONYI 1971, 12-13. pp. vö. VALLÓ 1942, 108. § (3) 43. p. Eszerint nem kell indokolni azokat a határozatokat, amelyek ellen jogorvoslatnak nincs helye; amelyek ellen használható jogorvoslatról a fél lemondott; a kérelemre megindított nem vitás eljárásban hozott véghatározatot, ha a hatóság a kérelemnek egész terjedelmében helyt adott.

¹⁵ 1968. évi I. törvény a szabálysértésekről [különllyállapot, ill. 1971-ben hatályos verzió], 62. § (2) Az alakszerű határozatnak tartalmaznia kell: (...) c) tömör indokolást, utalva a megállapított tényekre, bizonyítékokra, a büntetés kiszabásánál figyelembe vett körülményekre és a szabálysértést meghatározó jogszabályra (...).

¹⁶ CANANEA, GIACINTO DELLA: *Due Process of Law Beyond the State: Requirements of Administrative Procedure*. Oxford University Press. Oxford, 2016. 63. p.

¹⁷ KILÉNYI GÉZA: *A meggyőzés szerepe az államigazgatási eljárásban*. Állam és Igazgatás 1964/8. 722; 732. pp.

az eljáró szervet arra ösztönzi, hogy mind a *tények felderítésénél*, mind az *alkalmazandó jogszabályok kiválasztásánál és értelmezésénél* fokozott körültekintéssel járjanak el, így az indokolás egyfajta önkontrollként is funkcionál. Az ügyfél szempontjából egy jó indokolás megkönnyíti a jogorvoslat megszerkesztését, a jogorvoslat ügyében döntést hozó szerv részére pedig a jogorvoslat elbírálását, a felettes államigazgatási szervek esetében pedig a felügyeleti tevékenység gyakorlását, a határozatok hivatalbóli felülvizsgálatát, az ügyészi szerveknek pedig a törvényesség biztosítására irányuló munkáját.¹⁸

Ez a kettős célzat – az ügyfél és a szervezetrendszer irányába – kiemelkedő gondolata volt *Martonyinak* annak fényében, hogy *Toldi* például az Et. első tizenöt évének értékelésekor úgy foglalt állást, hogy elismerte az indokolás nevelő célzat miatti fontosságát, viszont szükségtelennek tartotta azt, hogy a jogszabály minden döntésre nézve azonos indokolási kötelezettséget írjon elő. Ő a differenciált indokolás híve volt, elsősorban az ügyfél szempontjából megközelítve, így például az ún. közbenső határozatok alakszerű indokolásánál elegendőnek tartotta volna, ha azok csak a jogszabályi hivatkozásokat és a címmel az elvárások közlését tartalmazták volna, esetleg a nemteljesítés következményének közlése mellett.¹⁹ Ez lényegesen szűkebb körű értelmezés a *Martonyi*-álláshoz képest, amit *Pötsényi és Hegyháti* is osztott. Ők a döntés mozgató erejét látták az indokolásban, és az ügyfelet nevelő hatásán túl magának az államigazgatásnak a működése kapcsán is garanciális elemet láttak benne mondván: mindenki meggondolja, hogy milyen határozatot hozzon, ha meg kell indokolnia azt, az indokolás pedig tulajdonképpen számadásnyújtás a megtett intézkedésről. „Az indokolás a biztosítéka annak, hogy a hatósági szerv a legjobb tudása és lelkiismerete szerint hozza meg a döntését. Az indokolás mutatja ki, hogy helyesen döntött-e a szerv. (...) A megfelelő indokolás teszi lehetővé, hogy a határozat a dolgozók körében tekintélyt, bizalmat és tiszteletet ébresszen.”²⁰

Martonyi szerint egy jó indokolás feltétlenül *érdemi, de egyben rövid*, minden terjedőségtől mentes, és mindezen kritériumnak nem felel meg, ha a határozathoz formális, sablonos szöveget fűznek, mert ott az indokolási kötelezettséghez fűződő előnyök tulajdonképpen nem érvényesülhetnek. Ez a hivatalbóli és a kérelemre indult eljárásokra is igaz, azzal, hogy nyilván a hivatalbóliaknál, valamint a kérelemnek csak részben helyt adó/azt elutasító döntéseknél fokozott súllyal jelentkezik az indokolás minőségének kérdése. *Mészáros* a szabálysértési eljárások kapcsán pont ezeket hozta fel negatívumként, és felhívta a figyelmet arra, hogy az első fokú határozatok indokolása gyakran nem felel meg a kívánalmaknak: az indokolás rövid, sematikus, főként a pénzbírságot kiszabó, mérlegelési eredményt tartalmazó határozatok, és ennek kapcsán szólította fel a jogalkalmazót az indokolás egyediesítésére.²¹ Ugyanakkor attól is tartózkodni kell, hogy az indokolás túl hosszú, terjedős legyen, mert ha nemcsak a döntés kellő megindokolására szolgáló tényeket és körülményeket rögzítik, akkor veszélyeztetik a határozat megalapozottságát, érthetőségét. Ha viszont az indokolás túl rövid, sablonos, ezért nem kellőképpen alkalmas az eljárás egyik céljának, a nevelő hatásnak a betöltésére. Arra is utalt, hogy a szabálysér-

¹⁸ MARTONYI 1971, 7-9. pp.

¹⁹ TOLDI FERENC: *Az államigazgatási eljárási kódex tizenöt éve és fejlesztésének távlatai*. Állam és Igazgatás 1972/10. 884-885. pp.

²⁰ PÖSTÉNYI MÁRTON – HEGYHÁTI ISTVÁN: *A szocialista ügyvédség és az államigazgatási szervek kapcsolata*. Állam és Igazgatás 1960/9. 678. p.

²¹ MÉSZÁROS JÓZSEF: *A szabálysértési ügyintézés*. Állam és Igazgatás 1975/12. 1142. p.

tési határozatok esetén nem mindig megfelelő a tényállás bizonyítása és a figyelembe vett bizonyítékok szükséges mértékű értékelése.²²

A minőségi – mennyiségi kérdések tehát kardinális kérdést jelentettek már az 1970-es években is. Ami a *tényállás* és a *bizonyítékok megjelölése* és a *jogszabályi hivatkozás* ötvözetének *minősége és mennyisége* az aktus jogi kötöttségétől függ: minél több a *döntési alternatíva*, minél nagyobb a *mérlegelési és a diszkrécionális jogkör tere*, a *határozatlan jogfogalmak, keretfogalmak* jelenléte annál jobban tolódik az igény az alkalmazott jog ismertetésétől a magyarázó jelleg irányába.²³ Ennek kapcsán Szabó arra világított rá, hogy tágabb kontextusban is érdemes megközelíteni a döntés indokolását. A szocialista jog a diszkrécionális jognak ugyanis minimális teret se enged, ezért van annak kiemelt jelentősége, hogy a hatóság köteles a határozat indokolásában mindig megmondani azokat a jogon kívüli indokokat is, amelyek a határozathoz vezettek. Ezért az államigazgatási határozatok indokolása kapcsán ő kifejezetten különbséget tett a jogi és nem-jogi elemek között is, kiemelve, hogy azoknak csak egyik tényezője az államigazgatási jog, minthogy az megállapítja az illetékes szervet és annak eljárását; egyéb tényezői azonban elsősorban társadalmiak és nem okvetlenül jogilag is szabályozottak.²⁴

Ezek után érdemes kitérni arra, hogy mi volt a korban annak a következménye, ha az indokolás nem felelt meg az elvárásoknak. Az indokolás ki nem elégitő voltának jogi következménye kapcsán semmisségi okot ugyan nem állapított meg az Et., de Martonyi azon az állásponton volt, hogy fogyatékos, hibás, formális, valamint az ellentmondásos indokolás alapul szolgál arra, hogy a jogorvoslati jogkörben eljáró szerv olyan lényeges eljárási hibának tekinthesse ezeket, amely a határozat megsemmisítését vonja maga után.²⁵ Ez némiképp ellentmond Toldi azon 1963-ban publikált álláspontjának, ami szerint ha az államigazgatási határozat indokolása hibás, de rendelkezése nem, az nem semmisíthető meg. Toldi szerint az indokolás mellőzése vagy hibás megszerkesztése ugyanis nem tekinthető lényeges alaki hibának, mert ez csak akkor fordul elő, ha a határozatnak olyan nagy arányú fogyatékoságai vannak, hogy az a hiba okán az elérni kívánt jogi hatás előidézésére alkalmatlan. Az eljárási (alaki) szabályok megsértése pedig csak akkor tekinthető lényegesnek, ha az államigazgatási szerv az eljárási szabályok sérelme nélkül a határozatban foglaltak szerint nem dönthet. Úgy vélte, az indokolás hibáinak azonban nincs ilyen jelentőség, de ettől még a nevelő célzat miatt törekedni kell az indokolás megfelelő voltára is.²⁶ A kifejtett gondolatmenet kapcsán Kilényi ezzel szemben csak abban az esetben látta indokolatlannak a részletezést, ha másod- vagy harmadfokú határozatról van szó, amely csak megismételné a megelőző döntésekben foglaltakat.²⁷

IV. Az indokolási szabályok evolúciója az eljárási kódexekben

Változnak az idők, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény (Áe.) megannyi

²² MÉSZÁROS JÓZSEF: *A szabálysértési ügyintézés helyzetéről*. Állam és Igazgatás, 1977/7. 603. p.

²³ MARTONYI 1971, 14-17. pp.

²⁴ SZABÓ IMRE: *Jog és közigazgatás*. Állam és Igazgatás 1975/6. 405-406. pp.

²⁵ MARTONYI 1971, 17. p.

²⁶ TOLDI FERENC: *Jogalkalmazás kérdései*. Állam és Igazgatás 1963/6. 477. p.

²⁷ KILÉNYI GÉZA: *A jogalkalmazás kérdései*. Állam és Igazgatás 1981/11. 1039. p.

rendelkezést átirta az Et.-n, de az indokolásra vonatkozót lényegében változatlanul hagyta, azt a kiegészítést nem számolva, hogy a szakhatóságról is említést tett.²⁸ Az újonnan bekerült alapelvek között helyet kapott az állampolgári fegyelem megszilárdítása is mint feladat, ekképp az indokolással előírányzott nevelő szerep egyúttal felértékelődött.²⁹ A határozat indokolásánál a tömörségre és a közérthetőségre nagy gondot kell fordítani. Az államigazgatási szerv által hivatalból ismert vagy köztudomású tényeket – ha a határozat ezeken alapul – az indokolásban fel kell tüntetni.³⁰

Majd jöttek az 1990-es évek, új alapokra helyezték az állam működését, a nemzetközi kapcsolatokat és ez a következő eljárásjogi kódexre is kihatott.³¹ Az Áe. felülvizsgálatakor már a határozat indokolásának kettős funkciójából indultak ki: egyrészt az ügyfél tájékoztatását, másrészt meggyőzését kell, hogy szolgálja az indokolás, másrészt alapja a jogorvoslatok elbírálásának. Ha definiálni szeretnénk az indokolás jogintézményét, akkor *Ficzere* és *Szalai* reformjavaslataihoz érdemes nyúlni. A szerzőpáros úgy foglalt állást, hogy az indokolás annak *bizonyítására szolgál, hogy a közigazgatási szerv kellő körültekintéssel járt el az ügyben, a határozat megalapozott, mert az eljárás során az eljáró szerv teljes körűen feltárta a döntés alapjául szolgáló tényállást, helytállóan mérlegelte a bizonyítékokat, az irányadó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően döntött az ügyben, és mérlegelési jogkörében eljárva megalapozottan választott a több egyaránt törvényes döntési lehetőség közül.*³² Felhívták a figyelmet az Et. kapcsán arra, hogy mivel az indokolás tartalmi követelményeit az alakszerű határozat kellékei között szabályozza, így e szabályok lehetőséget adnak arra, hogy az eljáró szerv formálisan tegyen eleget eljárási kötelezettségének. Mérlegelési jogkörben hozott határozatok esetén is megelégszik az alkalmazott jogszabályok megjelölésével, nem kívánja meg a mérlegelés indokainak a kifejtését, és hogy a bírói gyakorlat volt az, ami elkezdte rászorítani a közigazgatást arra, hogy határozatában ezeket is részletesen kifejtse, mert egyébként a bíróság nem tudja megítélni a döntés megalapozottságát. Ebből kiindulva, az indokolás nem kielégítő volta miatt pedig hatályon kívül helyezik a közigazgatási határozatot. Ez elvezet ahhoz a problémakörhöz is, hogy milyen mélységű indokolási kötelezettség terheli a hatóságot akkor, ha a kérelemnek helyt ad: elegendő-e az indokolásban az alkalmazott jogszabályra utalással megállapítást tenni, ugyanakkor részletes indokolás, mivel sok esetben rendkívül széles az alkalmazandó normák köre – itt az építésügyi eljárást hozták példának – szinte lehetetlen, ráadásul ilyen ügyekben az alapeljárásban rendszerint nincs ellenérdekű fél, csak az építető vesz részt ügyfélként. Viszont, ha az alapeljárásban a jogos érdekeikben érintett további ügyfelek megfelelő eljárásjogi intézmények hiányában nem kapnak lehetőséget az eljárásban való részvételre, jogaik, jogos érdekeik sérelmének nem adnak hangot, nem

²⁸ 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről (Áe.) 43. § (1) A határozatnak tartalmaznia kell: (...) c) az indokolásban a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat; az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait; az *eljáró szakhatóságok megnevezését* és azokat a jogszabályokat, amelyek alapján az államigazgatási szerv a határozatot hozta.

²⁹ Áe. 2. § (2).

³⁰ *Indokolás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről készített törvényjavaslathoz.* Állam és Igazgatás 1981/6. A 43. §-hoz, 559. p.

³¹ BARABÁS GERGELY ET AL: *Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez (archív).* Ket. preambulumaéhoz. Wolters Kluwer Jogtár.

³² FICZERE LAJOS – SZALAI ÉVA: *Gondolatok az államigazgatási eljárásjogi kódex felülvizsgálata kapcsán.* Magyar Közigazgatás 1998/7. 394. p.

válik nyilvánvalóvá a probléma. Ellenben a felek általában csak a jogorvoslati kérelmükben fogalmazzák meg jogaik, jogos érdekeik sérelmét. Ilyenkor már nyilvánvalóvá válik a bíróságok esetében is az igény, hogy az alapeljárásban is úgy indokoljon a hatóság, hogy az indokolásból megállapítható legyen vizsgálta-e a jogorvoslati kérelemmel élő ügyfelek által felvetett kérdéseket. Emiatt hívta fel *Ficzere* és *Szalai* arra a figyelmet, hogy az indokolási kötelezettség mélyebb és pontosabb szabályozást igényel, mint amit az akkor hatályos eljárás kódex nyújtott.³³

A *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (Ket.) alapelvek között szabályozta, hogy a hatóság „hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a „*tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie*”.³⁴ Minderről pedig a döntés – amelynek most már az ügy érdemében született határozat, illetve minden egyéb kérdésben végzés a neve³⁵ – indokolásában számot kell adni, amelyről a Ket. tételes felsorolást is tartalmazott. A 2005. november 1-jén hatályba lépett jogszabály szerint a határozatnak tartalmaznia kellett az indokolásban

- a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat,
- az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait,
- a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket,
- a szakhatósági állásfoglalás indokolását,³⁶
- az eljárás során alkalmazott lefoglalás indokait,
- azokat a jogszabályhelyeket, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta,
- a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalást.³⁷

Az indokolás mellőzésére csak szűk körben adott lehetőséget: a *kérelemnek teljes egészében helyt adó* elsőfokú döntés esetén, ellenérdekű ügyfél hiányában, valamint az *egyezséget* tartalmazó vagy jóváhagyó döntés esetén, és nyilvánvalóan a regisztratív aktusok köre is idetartozik, a döntés atipikus volta miatt.³⁸ Ha az indokolás megírása késleltetné

³³ FICZERE – SZALAI 1998, 394-395. pp.

³⁴ 2004. évi CXL. törvény közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól [Ket.] 3. § (2) b).

³⁵ Ket. 72. §. e).

³⁶ Később a 2008-as Ket. novella írta elő, hogy kevés kivétellel, de a szakhatósági állásfoglalásra is a határozatra irányadó szabályokat kell alkalmazni [2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról, 44. § (6).], majd 2013-tól a szakhatósági állásfoglalás indokolását, valamint a szakhatósági megkeresés mellőzésének okát is az indokolás részévé kell tenni [2012. évi CCX. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő törvények, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról 24. §. Hatályos: 2013. II. 1-től].

³⁷ Ket. 72. §. vö. a végzés tartalmi elemeit: 72. § (2)-(3); (5). 2011-től a sort kiegészítette az ügyintézési határidő túllépése esetén az ügyintézési határidő leteltének napja, valamint az arról szóló tájékoztatás, hogy az ügyintézési határidőt mely, az ügyfélnek vagy az eljárás egyéb résztvevőjének felróható okból nem tartotta be, vagy hogy az eljárás lefolytatásáért megfizetett díjnak vagy illetéknek a visszafizetésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. [2010. évi CXXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvény módosításokról 86. § (21). Hatályos: 2011. I. 1-től].

³⁸ Ket. 72. § (4). Ezt később kiegészítették azzal a feltétellel, hogy az ilyen döntés az az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érintheti. [2010. évi CXXXVI. törvény 86. § (23). Hatályos: 2011. I. 1-től], továbbá 2016-tól azzal, hogy az egyezséget jóváhagyó egyszerűsített és a sommás eljárást lezáró – kérelemnek helyt

a döntés meghozatalát és a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezethetne, akkor átmenetileg mellőzhető, de ez esetben is a döntés meghozatalától számított öt napon belül meg kell küldeni az indokolást az ügyfél részére.³⁹ Újdonságként jelent meg az adatvédelem, ezért a döntés megszövegezésénél a Ket. rendelkezései nyomán már figyelembe kellett venni a *védett adatra* vonatkozó előírásokat is, így ennek megfelelően az indokolás a védett adat tartalmának ismertetése nélkül kell utalást tartalmaznia.⁴⁰

A Ket.-et 2018. január 1-jével hatályon helyező, az *általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (Ákr.) alapvetően megtartotta az eddigi rendelkezéseket, ami szerint a döntés tartalmazza – a határozat és a végzés egyaránt – „*a megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást*”.⁴¹ Ezt 2020-tól egészítette ki a „*teljes eljárásra történő áttérés esetén az áttérés okára, a megismerhetetlenné tett zártan kezelt és védett adatokkal együtt megállapított tényállásra*” vonatkozó rész.⁴² A döntés tartalma, megszövegezése és hordozója körében az Ákr. nem kívánt változtatni a már kialakult szabályokon, így általános absztrakciós szinten megtartja a Ket. szabályainak magját.⁴³ Akárhogy nézzük, a szabályozás az Ákr. egyszerű, tömör, közérthető keretrendelkezésekre építő⁴⁴ szellemiségének megfelel és ahhoz igazodik, de minőségi és mennyiségi kérdésekre nézve tág értelmezési tartományt jelent a jogalkalmazónak úgy, hogy a kivett eljárások kivételével felhatalmazó rendelkezést nem tartalmaz az ágazati jogalkotásnak, ellenben az Ákr. szellemiségével összhangban kiegészítő jogalkotásra lehetőség nyílik.⁴⁵ Az indokolás mellőzésére továbbra is csak azokban a megszokott esetekben van lehetőség, amikor mondhatni, nincs szükség arra, hogy részletesen magyarázzon és meggyőzzön a hatóság, továbbá az atipikus döntési formát öltő határozatok esetében, ahol pedig erre se lehetőség sincsen.⁴⁶

A jelenkori, indokolással összefüggő kritériumok, elvárások ugyanakkor a demokratikus jogállami rendszer elemeként értelmezendők, ez pedig alapvető mércét jelent a jogalkalmazónak. A hatóság indokolási kötelezettsége a tisztességes eljárás részeseleme, az *Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata és az Európai Unió Alapjogi Chartája* is a tisztességes eljárás és a megfelelő ügyintézés kulcselemeként, a legmagasabb szintű követelmények egyikeként tekint rá. Az Alkotmánybíróság a 7/2013 (III.1.) határozatá-

adó – döntésből mellőzhető az indokolás. [2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkenéssel összefüggő törvénymódosításokról 103. §. Hatályos: 2016. I. 1-től.]; V. fejezet.

³⁹ Ket. 72. § (6); Ezt később 10 napra megnövelték. [2010. évi CXXVI. törvény 87. § (2).]

⁴⁰ Ket. 73. § (1). Ezt kiegészítette később a zárt adatkezelésből következő szabályozás is. [2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról 56. §. Hatályos: 2009. X. 1-től].

⁴¹ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.) 81. § (1).

⁴² 2020. évi XXX. törvény egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról, valamint ingyenes vagyonszállításról 46. § (3). Hatályos: 2020. VII. 1-től.

⁴³ T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról. *Trócsányi László* igazságügyi miniszter, Budapest, 2016. 89. p. <https://www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf> (letöltve: 2023.07.30.).

⁴⁴ T/12233. számú törvényjavaslat, 2016, 52. p. BOROS ANITA: *A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma és rendszere*. In: Boros Anita – Darák Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, Budapest, 2019. 24. p.; CZÉKMANN ZSOLT – CZIBRIK ESZTER: *A hazai közigazgatási hatósági eljárás 65 év távlatában*. Miskolci Jogi Szemle 2021/1. 68. p.

⁴⁵ Vö. Ákr. 8. cikk.

⁴⁶ Ákr. 81. § (2).; V. fejezet.

ban ugyan bíróságra nézve elemezte az indokolási kötelezettséget a tisztességes eljárás részelemeként, abból eredően azonban, hogy a megállapításait az EJEB joggyakorlatára alapozta, amely a hatósági döntések kapcsán már elismerte a bírósági ítéletekre vonatkozó értelmezési gyakorlatot irányadónak, ezért a magyar alkotmányos gyakorlatot is ennek megfelelően a hatósági döntésekkel szembeni követelményekre is ki kell terjeszteni.⁴⁷ Az Alapjogi Charta 51. cikke nyomán pedig a megfelelő ügyintézéshez való jog magában foglalja az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják, a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog pedig azt, hogy a jogaiknak érvényt is tudjanak szerezni.⁴⁸ A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvényünk pedig önállóan rögzíti, hogy „[a] hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni”.⁴⁹ Ez voltaképpen csak önállóan nevesített alapjogként számít novumnak 2012 óta; a korábbi alkotmánybírósági és ombudsmani gyakorlat már korábban is ekként kezelte, és a köz-igazgatási eljárásra vonatkozó törvényi szabályozásban is alapelvei szinten rögzítették.⁵⁰

Érdemes megvizsgálni az indokolás minőségének és mennyiségének kérdését, vagyis azt, hogy mi a mérce, amely szerint az alapelveknek, alapjogoknak is megfelelő módon teljesíti a hatóság a kötelezettségét a tág értelmezést engedő keretrendszerben.

V. A minőség és mennyiség dilemmája az indokolásban: örök probléma?

Az indokolás alapvető célja az, hogy a döntést ténybelileg és jogilag is megalapozza, és ennek akkor tesz eleget, ha a döntési folyamat és eljárás minden momentumára kiterjedően magyaráz és érvel. Ezért amellet, hogy a döntéshozatalra felhatalmazó pontos normaszöveg megjelölése elengedhetetlen, az indokolás a rendelkezésre álló információk, adatok, tények tengeréből kiszűrt jogilag releváns tényekből formált tényállás megállapításával és az annak alapjául elfogadott bizonyítékok ismertetésével kezdődik. A releváns megállapításokat össze kell vetni az alkalmazandó jogszabályokkal,⁵¹ és ebből akkor lesz meggyőző a hatóság érvelése, ha a bizonyítékokkal alá is támasztja a megállapításokat,⁵² olyan módon, hogy az lehetővé tegye még a mérlegelési jogkör gyakorlása esetén is az annak alapjául szolgáló ténybeli és jogi elemek együttes fennállásának ellenőrzését.⁵³ Mivel

⁴⁷ 7/2013 (III.1.) AB határozat, ABH 2013, 387-389. pp.

⁴⁸ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. OJ C 326, 26.10.2012, 391–407. pp. (Alapjogi Charta) a 41. cikk (2) c. pont és a 47. cikk. A Charta kapcsán az *effet utile* elv, valamint a végrehajtás és az alkalmazási kör fogalma kapcsán: CHRONOWSKI NÓRA: *Az Európai Unió Alapjogi Chartája hatályának kiterjesztéséről – alkotmánypolitikai megfontolások*. In: Homoki-Nagy Mária – Blutman László (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Jur. et Pol. Szeged, Tomus LXXVII. (2014) 91-93. pp.; CSATLÓS ERZSÉBET: *Egy iráni hallgató kiutasítása és az indoklási kötelezettség kérdései: gondolatok a döntés ténybeli és jogi alátámasztásáról nem csak járvány idejére*. In: Rixer Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely*. Budapest, 2021. 291. p.

⁴⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (Alaptörvény) XXIV. cikk (1).

⁵⁰ CHRONOWSKI NÓRA: *Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások*. Magyar Jog 2014/3. 143. p.; l. még: FAZEKAS MARIANNA: *Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra*. Közjogi Szemle 2017/2. 31-32. pp.

⁵¹ KGD 2012. 196.

⁵² KGD 2015. 91.; Kúria Kfv.II.38.050/2014/8.

⁵³ Ehhez l. C-544/15. sz. *Sahar Fahimian v Bundesrepublik Deutschland* ügyben 2017. április 4-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:255) 46., Spunar Fótanácsnok 2016. november 29-én kelt véleménye a C-544/15. sz. *Sahar*

a bizonyítás módját és terjedelmét főszabály szerint szintén a hatóság határozza meg,⁵⁴ így az indokolás milyensége az eljárási garanciák megtartásáról is tanúskodik. Mindez az ügyféli jogok gyakorlásának alapvető feltétele és kulcs a hatékony jogorvoslathoz való jog gyakorlásához.⁵⁵ Összességében tehát egy döntés indokolásakor kerülni kell a túl általános, túl rövid és a sablonos formulákat, viszont külön figyelmet kell fordítani a konkrét, egyedi körülményekre, és ennek fényében az indokolás individualizálására nézve.⁵⁶

Abban az esetben pedig, ha az indokolásból nem állapítható meg a döntés jogszerűsége – ami láthatóan összetett kívánalmaknak való megfelelést jelent –, akkor a határozat jogsértő, nem alkalmas érdemi felülvizsgálatra.⁵⁷ Más kérdés, hogy bizonyos esetekben a jogalkotó az, aki eltérést enged a részletes tartalom alól, vagy a határozat speciális formája vagy annak ügyfélre nézve kizárólag kedvező jellege kapcsán,⁵⁸ ez azonban nem értelmezhető kiterjesztően.⁵⁹

Egy, az előbb számba vett szempontoknak megfelelő indokolás koherensnek is mondható azzal, amit *Martonyi* képviselt 1971-ben; nevezzük ezt a jogrendszer és ügyfelet egyaránt szolgáló eljárási garanciák szerinti teljességre törekvő ideális állapotnak (*perfectionem statum*). Jelenlegi eljárási joganyagunk mondhatni első ránézésre megfelel ennek, elviekben csak szűk körben tér el ettől: az alakszerű egyszerűsített döntések esetén, az atipikus döntési formák alkalmazásakor, valamint az automatikus döntéshozatali eljárás eredményeként született döntés esetén, továbbá, amikor számol az adatvédelmi kérdések kapcsán a védett adatok köre miatti korlátokkal. Vannak azonban olyan fejlemények, amelyek kikezdi az ideális állapotot, kihívás elé állítják azt.

Azt gondolnánk, hogy ennyi evidenciaként kezelt kívánalom mellett már nincs miről beszélni az indokolás kapcsán, viszont pont az adatvédelmi kérdések mentén érdemes elgondolkodni, hogy vajon hogyan kell egyensúlyba hozni a mérleg két serpenyőjét: amikor adatok megismerése egyik oldalon sérelmet okoz, a másik oldalon jogfosztott állapotba hoz. A kérdés már csak azért is érdekes, mert hazánk éles kritikát kapott a közelmúltban és jogellenessé nyilvánította az uniós bíróság a nemzetbiztonsági okokra tekintettel minősített adatot tartalmazó döntések érdemi tényállásának és indokolásának teljes hiányát,⁶⁰

Fahimian v Bundesrepublik Deutschland ügyben (ECLI:EU:C:2016:908) 78. pont; C-379/08 és C-380/08. sz. *ERG and Others egyesített ügyekben* 2010. március 9-én hozott ítélet (EU:C:2010:127) 60-61. pont; C-62/14. sz. *Gauweiler and Others* ügyben, 2015. június 15-én hozott ítélet (EU:C:2015:400) 69. pont; C-269/90 sz. *Technische Universität München* ügyben 1991. november 21-én hozott ítélet (EU:C:1991:438) 14. pont; C-413/06 P. sz. *Bertelsmann and Sony Corporation of America v Impala* ügyben 2008. július 10-én hozott ítélet, (EU:C:2008:392) 69. pont.

⁵⁴ A hivatalbóliság elve okán, I. Ákr. 3. §; VII. fejezet.

⁵⁵ Alaptörvény XXVIII. cikk (7); Alapjogi Charta 41. cikk (2) c).

⁵⁶ Decision on Code of Good Administrative Behaviour. OJ C 285, 29.9.2011, 3–7. 18. cikk 2.; vö. a magyar joggyakorlat hagyományait: MARTONYI 1971, 7-8. pp.

⁵⁷ L. KGD 2013. 47. Kúria Kfv.V.35.706/2013/12.

⁵⁸ Ákr. 81. § (2)-(3); 83. §; 92. § (2); V. fejezet.

⁵⁹ Ákr. 8. § (2).

⁶⁰ L. C-159/21. sz. *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai (Magyarország) ügyben* 2022. szeptember 22-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2022:708. vö. pl. a Kúria döntésével, amely kimondja: Az idegenrendészeti hatóság tartózkodási engedély meghosszabbítása iránti kérelmet elutasító, az Alkotmányvédelmi Hivatal nemzetbiztonsági kockázatot értékelő véleményén alapuló határozat nem minősül mérlegelési jogkörben hozott döntésnek. Amennyiben az idegenrendészeti hatóság a döntését olyan véleményre alapítja, amely a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.) szabályozása szerint minősített adatokat tartalmaz, a bíróság az iratokba történő betekintést követően azt ellenőrzi, hogy a véleményben foglalt tények és adatok elegendő indokul szolgálnak-e az idegenrendészeti határozatban foglalt intézkedéshez. A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) 18. § (1) bekezdés a)

ami gyakorlatilag az idegenrendészeti és menekültügyi döntéseket jellemzi.⁶¹ Az állam nemzetbiztonsági érdeke a harmadik állam állampolgárságával rendelkező személyek biztonsági szempontú vizsgálatakor keletkező adat felfedése kárt okozhat a vizsgálatot végző szervek további működése, nyomozati módszertana megismerése szempontjából, míg a nem megfelelő tájékoztatás az érintettet megfosztja a döntéshez kapcsolódó eljárási jogainak gyakorlásától.⁶² Az ilyen esetben alkalmazott iratbetekintéstípus, az adatminősítő szerv előtti *megismerési engedély* kérelmezésének külön utas jellegét és szabályozási módját, amely még azon ritka esetben is, amikor az engedélyt megadják, az így megszerzett információ felhasználhatóságának tilalmát tartalmazza. Ez pedig összességében a hatékony jogorvoslat lehetőségének kizárását jelenti. Nem ritka a hasonló nemzeti szabályozás,⁶³ így mondhatni az ügyfélnevelő indokolás magasabb szinten, alapvető jogok és államérdek színterén kerül csatába. Más területen, de szintén nemzeti érdek okán pedig Kúria úgy foglalt állást, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyekben a közigazgatási hatóság tényállás-tisztázási és indokolási kötelezettsége – a rövid ügyintézési határidőre is figyelemmel – *egyedi* módon érvényesül, de a hatósági eljárás során nem sérülhetnek az ügyfelek garanciális jogai és érvényesülniük kell az Alaptörvényben meghatározott elveknek.⁶⁴ Értelmezhetnék ezt az „egyedi módon” való indokolási kötelezettséget úgy is, hogy kinyílt Pandóra szelencéje, ha *nemzeti* jelző megjelenik az eljárásban, az azonban biztos, hogy az indokolás *szükséges, egyben elégséges mértéke* tekintetében továbbra sem szűnik a köd, nemzeti jelleg sem kell hozzá, hogy számos bírósági döntés tárgya jelenleg is az indokolási kötelezettség teljesítésének kérdése,⁶⁵ és csatlakoznak olyan témakörök, amelyek mentén továbbra is megjelennek a kérdőjelek.⁶⁶ Ezt tetőzhetjük azzal, ha az el-

pontja alapján figyelembe veendő, Harmtv. 13. § (1) bekezdés h) pontjában megfogalmazott nemzetbiztonsági érdek veszélyeztetése fennállta esetén a harmadik országbeli állampolgár személyes körülményei relevanciával nem bírnak. A személyes körülményeket megelőzi a nemzetbiztonsági érdek mögött meghúzódó társadalmi, közösségi érdek, annak elsődlegessége folytán. Kfv.II.37.761/2021/9. [41].

⁶¹ CSATLÓS ERZSÉBET: *Aki a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti....: gondolatok egyes 2020-21 során született kiutasítási ügyek kapcsán*. Külügyi Műhely 2022/1. 17-18. pp.

⁶² Vö. C-300/11. sz. ZZ és a Secretary of State for the Home Department (Egyesült Királyság) ügyben 2013. június 4-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2013:363. 66. pont; de akad indokolás nélküli döntés és a védelemhez való jog kapcsán megállapított jogsértésre bőven korábról is példa: T-228/02. sz. az Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v Európai Unió Tanácsa ügyben, 2006. december 12 én hozott ítélet, ECLI:EU:T:2006:384. 173. pont.

⁶³ MATEVŽIČ, GRUŠA: *The Right to Know: Comparative Report on Access to Classified Data in National Security Immigration Cases in Cyprus, Hungary and Poland*. Hungarian Helsinki Committee. Budapest, 2021. 24-25. pp.

⁶⁴ Tájékoztató a Kfv.VI.38.206/2019. számú építési tárgyú egyedi ügyben. <https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/nemzetgazdasagi-szemponthol-kiemelt-jelentosegu-ugyben-kozigazgatasi-hatosag-tenyallas> (letöltve: 2023.07.31.).

⁶⁵ L. pl. a Kúria Kf.IV.39.177/2022/14. számú döntését, amelyben a Kúria az emeli ki, hogy „(...) a döntéséből (így a rendelkező rész mellett annak indoklásából is) az ügyfélnek teljes képet kell kapnia arról, hogy a hatóság az eljárása során milyen tényeket tárt fel, melyeket vett figyelembe és mellőzött a döntése kialakítása során, és milyen jogszabályi rendelkezések mentén határozott. Ez a garanciája annak, hogy a döntés utóbb is ellenőrizhetővé válik, helyessége, jogszerűsége – arra irányuló kereset alapján – érdemben elbíráható”. [4] <https://kuria-birosag.hu/hu/kuriai-dontesek/277-hatosag-dontesebol-az-ugyfelnek-teljes-kepet-kell-kapnia-arrol-hogy-hatosag-az> (letöltve: 2023.07.31.); jogértelmezési dilemma kapcsán I. Kf.II.38.279/2019/9. [22] [24].

⁶⁶ Ennek kapcsán I. DELSIGNORE, MONICA – RAMAJOLI, MARGHERITA: *The 'Weakening' of the Duty to Give Reasons in Italy: an Isolated Case or a European Trend?* European Public Law 2021/1. 23-42. pp.

járások gyorsítása iránti igény kapcsán a hatósági eljárások legújabb kihívása is beszáll a küzdelembe: a digitalizáció.

A digitalizáció, és az ezzel járó személyes interakciók visszaszorítása, személyi állomány tehermentesítése az infokommunikációs eszközök javára, a döntéshozatal automatizált jellege ugyanis szükségképpen veti a fel a kérdést: miként hat ez a döntések indokolására, lehet-e az indokoláson ekként egyszerűsíteni? Látjuk, hogy a jogalkotó bizonyos körülmények kapcsán eltekint a formális döntéshozattól és/vagy a döntés mindenre kiterjedő indokolására. Viszont a jelenleg hatályos magyar jog hallgat az automatikus döntéshozatali eljárásban született döntések indokolásáról, amelyek jellemzően a jogszabályhelyek megjelenítését tartalmazzák, és maga a döntéshozatali procedúra közhiteles adatbázisban való adategyezésen alapul. Még nem tart ott a magyar hatósági eljárás, hogy teljes mértékben automatizált eljárásokról beszélhessünk, mesterséges intelligencián alapuló profilalkotással megtöltött döntéshozatalával kell számolni, de érdemes a fejlődési íven végigtekintve elgondolkodni, hogy ilyen helyzetekben is vajon majd mit értünk ekkor indokolás alatt. Visszatérve Martonyihoz: mivel tanít a döntés jogkövetésre: az algoritmus működésének a döntéshozatali mechanizmusa értelmezhető leírásával,⁶⁷ és a vonatkozó jogszabályhelyek feltüntetésével, vagy az egyedi ügyben a tények számbavételével, és az ok-okozati összefüggések megvilágításával? A favorábilis döntéseknek majd örülünk, az onerózus aktusok pedig *jobb esetben* ügyintéző elé kerülnek további megfontolás – és magyarázat – végett.⁶⁸ A megválaszolandó kérdések folyamatosan jönnek, a probléma gyökere pedig a régi.

VI. Záró gondolatok

Változnak az idők, változnak a jogszabályok, de mennyiben változnak az alapvető jogintézmények, jogi kívánalmak? A hatósági döntések indokolása kapcsán vajon melyek azok a múltbéli értékek, amelyek időtállóak és érdemes hozzájuk visszanyúlni, átmenteni őket, és melyek azok, amelyek szükségképpen változásra vannak ítélve? Egyszerűsödik-e a hatósági döntések indokolása az idő múlásával és a fejlődés hozományaként? Ezek a kérdések merültek fel a Martonyi Emlékkonferencia apropóján vizsgált 1971-ben született tanulmány kapcsán, amely az államigazgatási aktusok indokolásáról szólt.

A tanulmány e célból azt igyekezett bemutatni, hogy *Martonyi János* milyen jogszabályi háttérrel, milyen nemzetközi közegben összegezte gondolatait, ezt mennyiben osztották kortársai, majd pedig azt, hogy a jelenleg hatályos szabályozási környezet milyen stációkon ment keresztül azóta. Rövid kitekintést téve pár felmerülő kérdés kapcsán látható, hogy az indokolási kötelezettség kérdése korántsem lezárt téma, és megannyi evidenciaként

⁶⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 Rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) (EGT-vonatkozású szöveg) (GDPR) 13. cikk (2) f), 1. még: BAYAMLIOGLU, EMRE: *The right to contest automated decisions under the General Data Protection Regulation: Beyond the so-called "right to explanation"*. Regulation & Governance 2022/16. 1062-1064. pp.

⁶⁸ Erre példaként l. az Európai Utazási Információs és Engedélyezési Rendszer (ETIAS) működését és az utazási engedély tárgyában született hatósági döntés meghozatalának módját: CSATLÓS ERZSÉBET: *ETIAS ante portas: új utazási engedélyezési rendszer a biztonság és a digitalizáció keresztmetszetében*. Közjogi Szemle 2022/4. 28-36. pp.

kezelhető kíváncsiság mellett is még a mai napig is feladja a leckét a jogalkalmazónak, a jövőre nézve pedig számos nyitott kérdést generál. Generális, a gyakorlatban egységesen alkalmazott jogértelmezésként hivatkozik a Kúria arra, hogy „az indokolás hiánya (hiányossága, ellentmondásossága) a perben nem orvosolható súlyos eljárási jogszabálysértés, amely a vizsgált döntést érdemi vizsgálatra alkalmatlanná teszi”,⁶⁹ így a hatóság felelősége a döntés megfelelő indokolásáért mondhatni ugyanaz, amelyet Martonyi is vallott, a jogszabályi környezet sem változott számottevően atekintetben, hogy mire támaszkodhat a hatóság a kötelezettsége teljesítésekor, sőt, mondhatni bonyolódott, ha csak az adatvédelem kérdéskörét tekintjük. Az alapjogi és nemzetközi, valamint uniós jogi keretek között értelmezve a minőségi és mennyiségi kérdéseket azonban látható, hogy *Martonyi* 1971-ben lefektetett gondolatai időállóak és továbbra is mankóként hivatkozhatóak az indokolás tekintetében. Egy jó indokolás feltétlenül érdemi, de egyben rövid, minden terjengősségtől mentes, és mindezen kritériumnak nem felel meg, ha a határozathoz formális, sablonos szöveget fűznek. Az indokolás célja, hogy bemutassa a tényállás absztrakt jogszabályok alá vonásának nemcsak pusztá eredményét, hanem a gondolatmenetét is, mivel ezzel igazolható a felek előtt a döntés helyessége, sőt megnyugtató, meggyőző hatást kell rájuk gyakorolni a végrehajtás elérése érdekében, és ezáltal nevelő szerepe is van az ügyfelek irányába a jövőbeni hasonló esetekben tanúsítandó magatartásukra nézve. Egyúttal igazolja a döntés megalapozottságát, mert az eljáró szervet arra ösztönzi, hogy mind a tények felderítésénél, mind az alkalmazandó jogszabályok kiválasztásánál és értelmezésénél fokozott körültekintéssel járjanak el, így egyfajta önkontrollként is funkcionál a hatósági önkénnyel szemben, ezzel pedig lehetővé teszi a döntés törvényességi szempontú felülvizsgálatára hivatott szervek munkájának elvégzését is. A jogszabályi parafrázisok értelmezésekor és ütköztetendő értékek mérlegre helyezésekor tehát a *Martonyi-premissák* szem előtt tartása a jelen korban is képesek arra, hogy – nemzetközi mércéhez mérten – mutassanak irányt a kétségek között vergődő jogalkalmazásnak.

⁶⁹ Pl. Jpe.I.60.011/2021/3. számú határozat [24].

ERZSÉBET CSATLÓS

ABOUT THE DUTY TO GIVE REASONS TO AUTHORITY
DECISIONS IN VIEW OF JÁNOS MARTONYI'S
REASONING OF AUTHORITY DECISIONS

(Summary)

Times change and legal acts change, but to what extent do basic legal institutions and legal requirements change? In connection with the justification of official decisions, which are the values of the past that are timeless and worth going back to and saving, and which are necessarily doomed to change? Does the justification of authority decisions become simplified over time and as a result of development? These questions arose in connection with the 1971 study examined on the occasion of the *Martonyi Memorial Conference*.

For this purpose, the study explored the legal background and international context in which *János Martonyi* summarized his thoughts, to what extent his contemporaries shared this, and then what stages the current regulatory environment has gone through since then. Taking a brief look at a few emerging issues, it can be seen that the *obligation to provide reasons* for authority decisions is by no means a closed topic, and the legal literature born several decades ago can still teach the legal practitioner a lesson.

As a general, uniformly applied legal interpretation in practice, the Curia refers to the fact that the lack of justification (deficiency and/or inconsistency) is a serious violation of procedural law that cannot be remedied in the lawsuit, which renders the examined decision unfit for substantive examination, so the authority's responsibility for properly justifying the decision can be said to be the same as in the age of *Martonyi*. The legislative environment has not changed significantly in terms of what the authority can rely on when fulfilling its obligations or it may have become more complicated if we only consider the emergence of data protection. However, when interpreting qualitative and quantitative issues within the framework of fundamental law, international law, and EU law, it can be seen that *Martonyi's* ideas laid down in 1971 are timeless and can still be cited as a guide for interpretation. As said by *Martonyi*, a good justification is necessarily substantive, but at the same time short, devoid of any wordiness, and all these requirements are infringed if a formal, templated text is attached to the decision. The purpose of the reasoning is to present not only the mere result of bringing the facts under abstract legislation, but also to demonstrate the entire process of decision-making to justify the correctness of the decision to the parties, and even to have a reassuring and convincing effect on them to achieve implementation. At the same time, it justifies the validity of the decision, because it encourages the proceeding authority to act with increased care both when discovering the facts and when selecting and interpreting the applicable legislation, so it also functions as a kind of self-control against the authority's arbitrariness. Such insight in the decision-making process enables the review of the decision by those organs and bodies whose empowered to practice control over the functioning of administration. Therefore, keeping the *Martonyi premises* in mind when interpreting legal paraphrases and balancing conflicting values still can show the direction of the application of the law on grounding authority decisions.

FEKETE ORSOLYA*

A közigazgatási bírászkodás aktuális problémái – reflexiók a múltra és a jelenre

Id. Martonyi János tudományos életművének meghatározó részét jelenti a *végrehajtó hatalom bírói ellenőrzésének* témája; egész életén átível a magyar helyzet elemzése és ennek nemzetközi összehasonlító vizsgálata.¹ Jelen tanulmányom célja a professor néhány máig ható gondolatának felidézése és ennek a mai viszonyokhoz való kapcsolása. Amint az látható lesz, az aktuális helyzet bemutatása esetén újra és újra visszanyúlhatunk a *Martonyi* által – elsősorban pályája elején, a közigazgatási bírászkodás időszakában – lefektetett elvekhez.

Martonyi professor fundamentális változások tanúja volt, szükségképpen volt munkáiban a hangsúlyok eltolódása a jogintézmény szerepének megítélését illetően. Szakmai életútjának kezdetén közigazgatási bírászkodásról beszélhetünk, 1949 után az államigazgatási határozatok bírósági megtámadása, majd bírósági felülvizsgálata² a helyes jogi terminus technicus, ahogy arra *Patyi András* is rámutat a magyar közigazgatási bírászkodás történetét átfogóan feldolgozó munkájában.³ A közigazgatási bírászkodás témáját három sarokkő mentén szokás vizsgálni: a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok fórumrendszere, a bíróság által felülvizsgálható kérdések meghatározásának módja és a perrendi szabályok kidolgozásának vizsgálata mentén. Ez a felosztás *Martonyi* hivatkozott műveiben is megfigyelhető.

* Adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ V.ö. MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatási bírászkodás és legújabbkori fejlődése*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1932.; MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. Dunántúl Egyetemi Kiadó. Pécs, 1939.; MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok: dolgozatok a közigazgatási reform köréből*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Budapest, 1940.; MARTONYI JÁNOS: *Közigazgatási bírászkodásunk továbbfejlesztése*. Attila Nyomda. Budapest, 1944.; MARTONYI JÁNOS: *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1960.

² A változást az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény hatálybalépéséről és egyes jogszabályok módosításáról szóló 1981. évi 25. tvr. indukálta és 1982. január 1-vel lépett hatályba. Ahol a jogszabály „az államigazgatási határozat megtámadása” kifejezést használja ott „az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát” kell érteni. 1981. évi 25. tvr. 5. §.

³ Vö. PATYI ANDRÁS: *A magyar közigazgatási bírászkodás elmélete és története*. Dialog Campus. Budapest, 2019. 163. p. [PATYI 2019a].

Mai fejjel leginkább *Martonyi* 1932-ben, a Magyar Közigazgatástudományi Intézetben írt tanulmányához tudunk kapcsolódni.

„Maga az a tény, hogy a túlkapásokra és visszaélésekre leginkább képes végrehajthatalmi tevékenységet bírói ellenőrzés alá helyezzük, a közérdek és a polgárok ebben foglalt jogos magánérdekei védelmének egyik legfontosabb eszközét teremti meg. Hogy ezután ez az intézmény kifogástalanul működhessék, ahhoz elsősorban a közigazgatási bíróságok legjobb szervezeti megoldásának kiválasztására, fórumrendszerük kellő kiépítésére és önálló jogállásuk biztosítására van szükség. De talán még ennél is fontosabb másfelől az, hogy a közigazgatási bírói szervek hatáskörét valamely találó általános rendelkezéssel állapítsuk meg és azt a közigazgatási aktusoknak lehetőleg egész területére kiterjesszük, olyképpen, hogy ezek a bíróságok minél több jogsértő közhatalósági rendelkezés ellen nyújthassanak minél mélyebbre ható oltalmat. Végül rendkívüli jelentőséggel bír a közigazgatási bírászkodás helyes funkcionálásának szempontjából az is, hogy a bíróságok előtti eljárás megfelelő perrendi garanciák kíséretében, a köznek és az egyeseknek jogaira nézve egyaránt megnyugtató módon folytattassék le. Ha ezeket a követelményeket mind szemünk előtt tartjuk, akkor lesz a közigazgatási bírászkodás napjaink jogállásának egyik legerősebb bástyája....”⁴

Az idézet egyértelművé teszi, hogy a jelen dolgozat szűkebb témáját jelentő hatásköri szabályozás kérdése – azon belül a hatáskör „általános rendelkezéssel” történő megállapítása, a „közigazgatási aktusoknak lehetőleg egész területére” történő kiterjesztése, azaz a generálklauzula alkalmazása – *Martonyi* számára is kiemelkedő jelentőséggel bírt, ahogy arra még később a tanulmány visszatér.

I. A (közigazgatási) bírósági hatáskör problémája

A Közigazgatási Bíróság 1949-ben történő megszüntetésével⁵ a közigazgatási bírászkodás felszámolásra került. 1989-től újra napirenden volt a kérdés, de sokáig háttérbe szorult a közjogban betöltött súlyához méltó kezelése. *Trócsányi László* az alkotmánybírászkodás helyzetével összevetve egyenesen a közjogi rendszerváltás mostohagyermekének nevezte a közigazgatási bírászkodást.⁶ Történt ez annak ellenére, hogy – amint *Balogh Zsolt* is utalt rá – közjogi hagyományai 1883 óta a közigazgatási bírászkodásnak voltak, szemben az alkotmánybírászkodással⁷ továbbá – ahogy *Patyi András* rámutatott – „kézzelfogható és működőképés, saját modell állt rendelkezésre”.⁸

⁴ MARTONYI 1932, 68. p.

⁵ A közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvénycikk 1. §-a, és a 4080/1949. (VI. 10.) Korm. rendelet a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. II. törvénycikk hatálybaléptetése és végrehajtása, valamint a pénzügyi, illetményügyi és hatásköri döntőbizottságokra vonatkozó szabályok megállapítása tárgyában 1. §-a alapján ez 1949. szeptember 1. napjával következett be.

⁶ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *A rendszerváltoztatás mostohagyermekéé révbe ér, avagy az önálló közigazgatási bírászkodás megteremtéséhez vezető jogalkotói út.* Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények 2019/1. 7-8. pp.

⁷ BALOGH ZSOLT: *A közigazgatási bírászkodás normakontroll-funkciója.* Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények 2019/1. 26. p.

⁸ PATYI ANDRÁS: *Útközben: Alapkérdések a szervezeti önálló közigazgatási bírászkodás megszervezése kapcsán.* Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények 2019/1. 94. p. [PATYI 2019b].

A rendszerváltozás követelményeként, a jogállamiság megteremtésének érdekében a korábbi szabályozás tarthatatlanná vált, alkotmányi szintű változásra volt szükség.⁹ A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény átmeneti megoldásként született, amint arra a törvény preambuluma is utalt, azt az Országgyűlés a közigazgatási bíráskodás teljes körű megteremtéséig alkotta.¹⁰

F. Rozsnyai Krisztina 2010-ben kiadott önálló munkájában még a jogalkotót a jövőre nézve terhelő kötelezettséggént fogalmazta meg: „*Fel kellene ismernie a jogalkotónak, hogy ezek [t.i. a polgári és a közigazgatási perek] az igazságszolgáltatásnak azonos rangú és értékű ágai, de nem azonos jellegűek – sajnos jelenleg ez is a jogalkotó téveszméi közé tartozik*”.¹¹ A közigazgatási bíróságok nem teljesen egyenrangú felek jogvitájában döntenek, így a fegyveregyenlőség elve megfelelő szabályozás hiányában csorbát szenvedhet, másrészt a közigazgatási perben a bíróságnak a közigazgatási döntés törvényességét kell középpontba helyeznie.¹² A Kúria joggyakorlat elemző bizottsága is egyértelműen az önálló közigazgatási perjogi kódex mellett érvelt, amelyet az általa vizsgált számos állam gyakorlata is alátámasztott.¹³

2017-ben fontos lépésként elfogadásra került a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (továbbiakban: Kp.). Trócsányi László ezt csupán első lépésként értékelte a jogintézmény újrapozicionálásában, és végső célként a különálló közigazgatási bírósági szervezet létrejöttét jelölte meg.¹⁴ Ezzel összhangban van Patyi András álláspontja, aki szerint „*a szervezetileg is önálló közigazgatási bíráskodás [...] a 2018-ban hatályba lépett közigazgatási perrendtartás alapján, mint bírói tevékenység megerősödött önállóságában, és ma már ez az egyre inkább önálló, sajátképi bíráskodás mint tartalom várja a neki adekvát szervezeti forma kialakítását*”.¹⁵ Ma már tudjuk, hogy a különálló közigazgatási bírósági szervezet létrejöttének folyamata az Alaptörvény nyolcadik módosításával megrekedt.¹⁶

⁹ Amint arra Hajnal Péter is utal, alkotmányos alapot teremtett erre az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Alkotmány 50. § (2) bekezdése, továbbá az 57. § (5) bekezdés és a 70/K. §. V.ö. HAJNAL PÉTER: *Nézz magadba és emlékezz!* (Személyes gondolatok). Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények 2019/1. 42. p. Patyi András ide sorolja az 1949. évi XX. tv. 2.§ (1) bekezdését (jogállami klauzula) és a bírósághoz való fordulás jogát rögzítő 57.§ (1) bekezdést is. V.ö. PATYI 2019b, 79-80. pp.

¹⁰ TRÓCSÁNYI 2019, 10. p.

¹¹ F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztesz-ágyban*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2010. 20. p.

¹² F. ROZSNYAI 2010, 13-20. pp. A mű megjelenésének dátumából következően F. Rozsnyai Krisztina az 1952. évi III. törvény (régii Pp.) XX. fejezetébe ágyazott közigazgatási per szabályait elemezte.

¹³ A vizsgált országok: Németország, Ausztria, Franciaország, Hollandia, Spanyolország, Portugália, Görögország, Norvégia, Svédország, Finnország, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Japán és Thaiföld voltak. A közigazgatási különbíróság hiánya csak Norvégiában volt megfigyelhető, amelyet a szerzők a perek és a bírák számának tartósan alacsony voltával magyaráztak. https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/4_melleklet.pdf 2. p. (letöltve: 2023.08.11.).

¹⁴ TRÓCSÁNYI 2019, 8. p.

¹⁵ PATYI 2019b, 81. p.

¹⁶ Végső előterjesztői indokolás Magyarország Alaptörvényének nyolcadik módosításához. „*Az Országgyűlés az Alaptörvény hetedik módosításával az Alaptörvénybe emelte a közigazgatási bíróságokat, valamint a Közigazgatási Felsőbíróságot. A Kormány úgy döntött, hogy nem vezeti be a szervezetileg elkülönülő közigazgatási bírósági rendszert. Jelen javaslat – a Kormány döntésével összhangban – az Alaptörvény bíróságokra vonatkozó rendelkezéseinek az Alaptörvény hetedik módosítását megelőző állapottal megegyező tartalmú módosítását célozza. Ennek értelmében törlésre kerülnek az önálló közigazgatási bíráskodásról szóló részek, ugyanakkor nem kerül vissza a különbíróságok létrehozásának lehetőségére utaló korábbi alaptörvényi rendelkezés.*” Ezzel párhuzamosan a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény (Kbtv.) hatálybalépését elhalasz-

Visszatérve a már hatályba lépett jogszabályokban testet öltő valósághoz, a perjogi kodifikáció – már *Martonyi* által is említett alapkérdései – az intézményrendszer, a generálklauzula versus enumeráció és a perjogi szabályok mikénti rögzítése voltak.¹⁷

Martonyi már hivatkozott 1932-es munkájában középpontba emelve a bírói hatáskör kérdését, hangsúlyozta, hogy „...hiába építjük ki ugyanis az elvi követelményeknek akár a legtökéletesebben megfelelő módon a közigazgatósági bírászkodás organizmusát, az intézmény gyakorlatilag vajmi kevés jelentőséggel fog bírni a közigazgatás jogszerűségének biztosítása és az állampolgárok jogainak megvédése szempontjából akkor, ha hatókörének szűkebb megállapítása folytán nem képes széles területen érvényesülni. A közigazgatási bíróságokra vonatkozó törvényhozásnak tehát valamennyi államban a hatáskör megszavazásának módja fogja egyik ugrópontját képezni”.¹⁸

E körben az alábbi eldöntendő kérdéseket állította a vizsgálódása középpontjába:

- i. taxációval vagy „elvi definícióval” való meghatározása a közigazgatási bírászkodás körébe utalt ügyeknek;
- ii. jogszabálysértés vagy érdeksérelem esetén van „panaszjoga a polgárnak”, illetve, hogy a közigazgatási hatóságok „diszkrecionárius” tevékenysége is vizsgálható-e;
- iii. a bíróság ítélezési tevékenysége során mit tehet a vizsgált közigazgatási aktussal: kasszációs jogköre van vagy meg is változtathatja azt.¹⁹

Martonyi maga az elsőként említett szempontot tartotta a legfontosabbnak. A korabeli tudományos vitát felidézve a taxáció híveként sorolta *Hieronymi Károlyt*, *Némethy Károlyt*, *Lukács Györgyöt*, *Kmety Károlyt*. Az ellentábort *Concha Győző*, *Reichard Zsigmond*, *Lánczy Gyula* képviselték. Az 1896. évi XXVI. törvényben végül a „*m.kir. közigazgatási bíróság hatáskörének meglehetősen hosszas, kimerítő felsorolását találjuk*”.²⁰ Utóbb a törvényi valóság ellenére úgy tűnik, mintha az általános definíció elfogadottabbá vált volna a tudományos közéletben; *Martonyi Márffy Edét*, *Tomcsányi Móricot*, *Magyary Zoltánt*, a franciáktól *Alibert*, *Appleton*, *Hauriou*, a németektől *Fleiner* és *Jellinek* műveit idézve megállapítja, hogy „*ma már szinte communis opinio*”-vá vált a bírósági hatáskör elvi megállapításának követelménye külföldön és hazánkban egyaránt”.²¹

Határozottan kiállt amellett, hogy a „...a közigazgatási bírászkodás intézményének csak az biztosít igazi értéket, ha a jogvédelem a kontenciózus közigazgatási cselekmények egész körét feleleli. [...] A taxáció túlságosan megkötí a közigazgatási bírák kezét és az életviszonyok állandó fejlődése folytán lépten-nyomon új törvényhozási intézkedéseket tesz szükségessé, ami a joganyagot nehezen kezelhetővé teszi...”²²

tották. A közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 2018. CXXXI. törvényt a 2019. évi LXI. törvény hatályon kívül helyezte, elhalasztva ezzel a Kbtv. hatálybalépését.

¹⁷ A szövegben említett felosztást *F. Rozsnyai Krisztinánál* olvashatjuk, de ez lényegileg azonos a bevezetésben idézett *Martonyi-gondolattal*. Vö. *F. ROZSNYAI KRISZTINA: Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben: a magyar közigazgatási perrendtartás európai fejlődési tendenciákhoz illeszkedő kodifikációjának egyes előkérdései*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2018. 53-91. pp.

¹⁸ MARTONYI 1932, 31. p.

¹⁹ A felsorolásban idézőjelben feltüntetett kifejezések a *Martonyi* által használt terminológiát tükrözik. MARTONYI 1932, 31-32. pp.

²⁰ MARTONYI 1932, 33. p.

²¹ MARTONYI 1932, 32-34. pp.

²² MARTONYI 1932, 34. p.

A gyakorlati tapasztalatok Martonyit igazolták, a közigazgatási bíróság fennállása alatt több, mint száz hatáskört módosító törvény született. Ugyanakkor 1944-es munkájában már „csak” a hatáskör bővítése mellett állt ki:

„...a hatáskör elvi meghatározása jobban megfelel a közigazgatás jogszerűségét szolgáló ideális törekvéseknek; úgy véljük azonban, hogy a most keresztülvendő reform keretében ezt egyelőre mellőznünk kell és az eszményi állapot megvalósítását későbbi időpontra kell halasztanunk, amikor a modernizált közigazgatási szervezet működéséről már elegendő tapasztalat áll rendelkezésünkre. Törekedjünk mindenestre már most is a taxációnak oly mértékű kiegészítésére, hogy minden kontenciózus ügyben döntő határozat megtámadható legyen közigazgatási bíróság előtt; ezzel nagymértékben növeljük az általános hatáskör-megszabásra való későbbi áttérés lehetőségét.”²³

Patyi András szerint ez egyfajta belátás lehetett a részéről, látván azt a kilátástalan küzdelmet, amit az általános hatáskör hívei folytattak.²⁴ 1960-as monográfiájában is a taxáció „óvatos és megfontolt” kiterjesztése mellett érvelt, jelezve, hogy „az általános meghatározás a módszerét pedig – legalábbis fejlődésüknek ma áttekinthető stádiumában – mellőzni kell”.²⁵

A szocialista berendezkedés időszakának taxációját követően csak a közjogi rendszerváltozást követő időszakban jött el újra a generális klauzula bevezetésének reális lehetősége. Bár ellenpéldák ma is vannak, az európai jogfejlődés – részben az Európa Tanács közigazgatási bíráskodással kapcsolatos ajánlásainak köszönhetően – a generálklauzula irányába történő elmozdulást mutat. Amint arra F. Rozsnyai Krisztina is utalt, ennek a jogállami gondolkodás térnyerése mellett a közigazgatás eszközrendszerének fokozódó differenciálódása is oka.²⁶

Jelen tanulmány keretei között a kérdéskör egy egészen kis szeletével, jelesen a közigazgatási jogvita fogalmával és annak bírói gyakorlatban megjelenő egyes elemeivel szeretnénk foglalkozni.

II. A Kp. kodifikációjának néhány alapkérdése

A közigazgatási perjog²⁷ kodifikációjakor az egyik kiemelt jogpolitikai cél a hézagmentes jogvédelem megvalósítása volt. A Kp. hatályának meghatározásakor központi kérdés volt a közigazgatási jogvita tárgyának rögzítése, ami, amint arra már utaltunk, generálklauzulaként történt. Hosszú idők polémiája után a magyar jogalkotó – illeszkedve az európai fejlődési tendenciákhoz – maga mögött hagyta a taxációt. Rozsnyai ennek okaként kiemeli, hogy a közigazgatási anyagi jog rohamos léptékű átalakulását nem követi vagy késedelmesen tudja követni a jogelvek, a dogmatika kimunkálása; példaként a közigazgatási szerződések

²³ MARTONYI 1944, 7. p.

²⁴ PATYI 2019a, 85. p.

²⁵ MARTONYI 1960, 189. p.

²⁶ A közigazgatási bíróság hatáskörét taxatív módon meghatározó államra jelenkori példa Spanyolország, Ausztria. F. ROZSNYAI 2018, 54-57. p.

²⁷ A Közigazgatási Bíróság működéséhez külön perrend kapcsolódott, Kmety Károlyt idézve Patyi András rögzíti, hogy a korabeli jogtudósok ezalatt azon szabályok összességét értették, amelyek a közigazgatási jogi vitáknak a bíróság elé vitelét, a per folyamatát, a bíróságnak és a perbeli személyeknek a cselekményeit, ezek hatásait és jogkövetkezményeit megállapították. Jelenünkben a közigazgatási perjog nem azonos Kp.-vel, tekintettel arra, hogy a szabályok egy részét továbbra is a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. tv. (Pp.) tartalmazza. Vö. PATYI 2019a, 63-64., 315. pp.

területét említi. Erre a hiányzó dogmatikára pedig nem lehetett részletesebb eljárásjogi szabályrendszer telepíteni, szükségképpen a magas absztrakciós fokú generálklauzula alkalmazása.²⁸

A Kp. 4.§ (1) bekezdése – szakítva a döntést középpontba helyező szabályrendszerrel – a *vitatott közigazgatási tevékenység* fogalmát használja, amelyhez három alapvető feltételnek kell teljesülnie:

- i. közigazgatási szerv,
- ii. közigazgatási jog által szabályozott,
- iii. az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményéről, vagy a cselekmény elmulasztásának jogszerűségéről kell, hogy szó legyen.

A Kp. 4.§ (3) bekezdése szerint maga a cselekmény lehet: egyedi döntés; egyedi ügyben alkalmazandó – a Jat. hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés (önállóan csak akkor lehet jogvita tárgya, ha a törvényességi felügyeletet vagy ellenőrzést gyakorló szerv, ennek hiányában az ügyész indítványozza); vagy közigazgatási szerződés. A Kp. a közigazgatási jogvita fogalma alá vonja a közszolgálati jogviszonnal kapcsolatos jogvitákat is.

A jogszabály a Magyar Közlönyben való kihirdetésétől a mai napig mintegy 15 módosítást élt meg, amelyből több is érintette a közigazgatási jogvita tartalmát. A legjelentősebb az ún. Ákr.-Kp. novella, az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (Ejht.) volt, amelyhez kapcsolódó miniszteri indoklás szándéka szerint a cél a Kp. tárgyi hatályának szűkítése volt.

„A Kp. tárgyi hatálya tekintetében a szabályozási logika visszatér a 2018. előtti szabályozáshoz, emiatt elhagyásra kerül a generálklauzulából a hatósági intézkedés megtámadásának és az általános hatályú intézkedés önálló kifogásolásának lehetősége.

Ezzel összefüggésben beszűkül a Kp. tárgyi hatálya oly módon, hogy csak a peresíthető konkrét ügyekre terjed ki. Amennyiben az ügyfél a közigazgatási jogorvoslatot nem merítette ki vagy más megelőző közigazgatási eljárásra nem került sor, akkor az ügy nem lehet közigazgatási jogvita tárgya.

Szűkítésre kerül továbbá az is, hogy általános hatályú rendelkezést csak a törvényességi felügyeletet gyakorló kifogásolhat a bíróság előtt, ha ilyen nincs, akkor az ügyész (2018 előtt is rendelkeztek a törvényességi felügyeletet ellátó szervek efféle indítványozási joggal). Továbbá konkrét ügyben általános hatályú rendelkezésnek csak az érintettel szembeni alkalmazhatatlanságát mondhatja ki a bíróság.”²⁹

A módosítás nem kapott osztatlan támogatást. *F. Rozsnyai Krisztina* szerint a jogalkotó a szűkítés szükségességét semmilyen módon nem indokolta, az a taxációs modell irányába való visszafordulás.³⁰ *Kárász Marcell* részletes elemző cikkben mutatja be az Ejht. tárgyi hatályt szűkítő rendelkezéseinek a hatékony jogvédelmet mint jogalkotói célkitűzést

²⁸ F. ROZSNYAI KRISZTINA: *A közigazgatási perrendtartás hatályosulásának kezdeti nehézségei*. Magyar Jog 2019/10. 543. p.

²⁹ Végső előterjesztői indokolás az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvényhez – Indokolások Tára 2020/8. Részletes indokolás a 202. §-hoz és a 203. §-hoz.

³⁰ F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Variációk egy témára: a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok és hatásköreik*. Jogtudományi Közlöny 2020/2. 91. p.

romboló eredményét az általános hatályú rendelkezések, a közintézetek normatív aktusai, a szabályozó hatóságok normatív aktusai kapcsán.³¹ A Nagykommentár szerzői (köztük *Rozsnyai*) ugyanakkor hangsúlyozzák: a Kp. 4.§ (1) bekezdésében a (3) bekezdésre utalás nem jelent érdemi szűkítést.³² A hatályon kívül helyezett hatósági intézkedés besorolható az egyedi döntések fogalmi körébe. Ugyanerre a következtetésre jut *Kovács András György*, aki szerint az eredeti szövegváltozatban a hatósági intézkedés külön történő felsorolása csak hangsúlyozás, kiemelés volt, a hatósági intézkedés mindig egyedi döntések eredményeképpen jön létre.³³

A generálklauzula az előbbiektől függetlenül önmagában kihívást jelent: a Kp. megalakításában miniszteri biztосként meghatározó szerepet játszó³⁴ *F. Rozsnyai Krisztina* utal rá, hogy a „generálklauzula értelmezése természetesen számos kérdést fel fog vetni a gyakorlatban, amelyek megválaszolása a hézagmentes jogvédelem elvének tartalommal való további kitöltését is szolgálja majd”.³⁵

A Kp. igazi nívuma az 1952-es Pp. XX. fejezetéhez képest, hogy „...a közigazgatási jogvita körébe tartozó közigazgatási tevékenységek körének meghatározását jogalkotói kompetenciából jogalkalmazói jogértelmezésre utalta. Nincs szükség arra, hogy az ágazati közigazgatási vagy más anyagi jog állást foglaljon arról, hogy adott tevékenység jogszerűsége elbírálásának közigazgatási vagy más jogvitában van-e helye.”³⁶

Az elhatárolás aszerint történik meg, hogy a per tárgya az adott tevékenység a Kp. 4. §-ának imént ismertetett fogalmi elemei alá vonható vagy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 1:1. §-a szerint a mellérendeltség és egyenjogúság elve szerint szabályozott, a személyek alapvető vagyoni és személyi viszonyaként határozható meg. Ezen az Ejht. által bevezetett – kifejezetten a tárgyi hatály szűkítését célzó rendelkezések – sem változtattak érdemben.³⁷

III. Szemelvények a joggyakorlatban felmerült hatásköri kérdésekből

Egy jogszabály hatályosulásának vizsgálata kapcsán szükségképpen a bírói gyakorlat alakulásának vizsgálata. A közigazgatási jog területén azonban külön is hangsúlyozandó a bírói gyakorlat kiemelt szerepe.

³¹ Vö. KÁRÁSZ MARCELL: *Hogyan (nem) érhető el a hatékony jogvédelem?* Jogtudományi Közlöny 2022/1. 1-10. pp.

³² BARABÁS GERGELY – F. ROZSNYAI KRISZTINA – KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényhez*. Wolters Kluwer Jogtár. Hatály: 2022.XI.01- [Nagykommentár] 52. p.

³³ KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY: *A középületekbe való beléptetés mint közigazgatási jogvita, és a hatalmi ágak szétválasztásának kapcsolata* Állam- és Jogtudomány 2021/4. 58-59. pp.

³⁴ 2016 januárjától az igazságügy miniszter *F. Rozsnyai Krisztinát* a közigazgatási perrendtartással összefüggő jogszabályok előkészítésével kapcsolatos feladatok irányítására és összehangolására miniszteri biztосsá nevezte ki (27/2015. (XII. 30.) IM utasítás miniszteri biztос kinevezéséről), aki tagja volt az az Államreform Biztосság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat alapján eseti munkacsoportként a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozattal létrehozott munkacsoportnak.

³⁵ F. ROZSNYAI KRISZTINA: *A közigazgatási perjog néhány alapvető aspektusa*. Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények 2019/1. 112. p.

³⁶ Nagykommentár 12. p.

³⁷ Nagykommentár 12. p.

„Jelen esetben a közigazgatási bíráskodás, illetve a közigazgatási bíró sokrétű funkciójának erőteljesebb megjelenítése is e körbe tartozó stratégiai cél. A közigazgatási bíró ugyanis nemcsak szubjektív jogvédelmet nyújt, hanem objektív jogvédelmet is, s emellett orientálja, regulálja a közigazgatási szervek jogalkalmazói gyakorlatát és fejleszti a közigazgatási jog dogmatikáját is.”³⁸

A magas absztrakciós szintű generálklauzula bevezetésével a Kp. egy „egy közigazgatási jog egészét átható forradalminak tekinthető átalakulást” indított el, amelynek a fő mozgatórugói a közigazgatási bírák (ezen belül a Kúria).³⁹

Rozsnyai és Kovács András György némi kritikus felhanggal rögzítik annak tényét, hogy a szöveghez kötött, nyelvtani értelmezést előtérbe helyező közigazgatási bírának fel kell nőniük a jogalkotó által tételezett feladathoz, le kell küzdeni rendszertani értelmezést, alapelveket háttérbe szorító „dogmatikai deficitet”,⁴⁰ maguk mögött kell hagyni a „szövegkötött” értelmezést.⁴¹

F. Rozsnyai Krisztina ugyanakkor utal rá, hogy a joggyakorlat fejlesztésének feladata „nem egyedül a bírák vállán nyugvó teher”. Az alperesi pozícióba kerülő közigazgatási szervek, a jogi képviselők, az Alkotmánybíróság és a jogalkotó is részt kell vállaljon ebből.⁴²

A következőkben a tanulmány néhány újabb bírói döntés bemutatására vállalkozik, amelyek a közigazgatási jogvita tartalmát értelmezik és pontosítják.

1. Közigazgatási szerv-e a Versenyintézőség?

A közigazgatás által ellátandó sokszínű (irányítási, felügyeleti, ellenőrzési, engedélyező, szolgáltató, szervező, stb.) feladatokat a klasszikus közigazgatási szervezetrendszer határait szétfeszítő intézményrendszer, esetenként nem közigazgatási szervek látják el. A Kp. alkalmazása során erre tekintettel a jogszabály által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervet vagy személyt is közigazgatási szervként definiálta a jogalkotó. A közigazgatási szerv fogalmának funkcionális megközelítése mellett a számunkra is irányadó nemzetközi irányvonalat ismerő szerzők állnak ki.⁴³ A következőkben egy testület funkcionális közigazgatási szerv létét vagy annak hiányát elemző bírói döntés válik vizsgálat tárgyává.

A címbeli eldöntendő kérdésre a választ a Kúria Kpkf.30090/2022/4. precedensképes határozatában adta meg. A Versenyintézőséget a lóversenyfogadás szabályairól szóló 20/1991. (XI. 5.) FM-PM együttes rendelet hozta létre. A rendelet 11. §-a szerint az agrárpolitikáért felelős miniszter a versenyek tisztaságának ellenőrzésére, felügyeletére

³⁸ F. ROZSNYAI KRISZTINA: *A közigazgatási perjog emancipációja: a közigazgatási perrendtartás*. Jogtudományi Közlöny 2017/5. 241. p.

³⁹ KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY: *A Kúria megváltozott szerepköre a közigazgatási perrendtartás rendszerében*. Jogtudományi Közlöny 2017/9. 405. p.

⁴⁰ F. ROZSNYAI KRISZTINA: *A közigazgatási perrendtartás hatályosulásának kezdeti nehézségei*. Magyar Jog 2019/10. 541. p.

⁴¹ KOVÁCS 2017, 404. p.

⁴² F. ROZSNYAI 2019, 543. p.

⁴³ Vö. F. ROZSNYAI KRISZTINA – KOVÁCS ANDRÁS GYÖRGY: *Gazdasági közszolgáltatások: a közvállalatok*. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.* ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2016. 106-108. pp. továbbá F. ROZSNYAI 2018, 73. p. és KOVÁCS 2021, 66-67. pp.

létrehozza a Lóversenyzést Felügyelő Bizottságot és a Versenyzsűrit (Versenyintézőséget). A Bizottság 5-9 főből álló testület, elnöke a miniszter *megbízottja*, tagjait a miniszter *kéri fel*. A Bizottság feladatkörében többek között kiadja a versenyek részvételi szabályzatait, kijelöli a Versenyzsűri tagjait, ellenőrzi annak tevékenységét. A Versenyzsűri (Versenyintézőség) 10 tagját tehát egy-egy versenyidényre terjedő időre a Bizottság jelöli ki.

A perbeli esetben a Kincsem Park Lóversenypályán galoppversenyt rendeztek, ahol az egyik ló kapcsán elrendelt doppingvizsgálat pozitív eredménnyel zárult. A lovat diszkvalifikálták. A Versenyintézőség az elsőrendű felperest tevékenységétől 5 hónapra eltiltotta, doppingvétség miatt 400.000,-Ft pénzbírságot szabott ki, és kötelezte a felperest a két doppingvizsgálat költségének megfizetésére, a díjnyeremény visszafizetésére és elrendelte, hogy az érintett ló következő nevezéskor versenyzésre alkalmas egészségügyi állapotát állatorvosi vizsgálattal kell igazolni.

A Versenyintézőség – kétségtelenül hátrányt okozó – döntését az érintett felperes közigazgatási perben kívánta támadni. Érvei szerint

- i. az alperes a Kp. 4.§ (7) bekezdésének 1. pont e) szerinti jogszabály által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervezet vagy személy (funkcionális közigazgatási szerv);
- ii. az agrárminiszter irányítása alatt álló minisztérium egyik szervezeti egysége;
- iii. közhatalmat gyakorol;
- iv. „ellenőrzési, felügyeleti jellegű” tevékenységet végez;
- v. működését költségvetési forrásokból fedezi.

A Kúria azonban a felperesi érveket elutasítva hangsúlyozta, hogy az alperes nem közigazgatási szerv, hanem *szakmai döntéseket hozó bizottság*. Tekintettel arra, hogy nem szerepel az agrárminisztérium szervezeti és működési szabályzatában szervezeti egységként, *nem* tekinthető a Kp. 4.§ (7) bekezdésének 1. a) pontja szerinti közigazgatási szervnek vagy annak önálló feladat és hatáskörrel felruházott szervezeti egységének és közegének. *Nem* sorolható a Kp. 4.§ (7) bekezdésének 1. e) pontja szerinti funkcionális közigazgatási szerv fogalma alá sem, mert ehhez közigazgatási cselekmény megvalósítására való felhatalmazás kellene.

A Magyar Galoppverseny Szabályzat szerint a Versenyintézőség által kiszabott büntetés, illetve a versenyközéggel által kiszabott pénzbírság miatt fellebbezésnek van helye, amelyet a Lóversenyzést Felügyelő Bizottsághoz lehet benyújtani. A Bizottság ugyanakkor nem jogi személy, nem perelhető.⁴⁴

Megállapítható, hogy a Szabályzat jogi külsőségekkel rendelkezik (§-okra tagolódik), jogi terminológiát használ (fellebbezés), azt a látszatot kelti, mintha a jog által szabályozott volna, és tekintettel arra, hogy az agrárpolitikáért felelős miniszter rendelete a szabályozási láncolat elindítója, a közigazgatási jog ez a szabályozási terület.

A kúriai döntésben érvként szerepelt azonban, hogy „(a)z alperes [Versenyintézőség] a döntését a maga által meghatározott szabályzat alapján hozta meg”,⁴⁵ így nem érvényesül a közigazgatási jog általi szabályozottság sem. Ezt a megállapítást némi kritikával illelhetjük, hiszen a Magyar Galoppverseny Szabályzatot a fentiek szerint a Lóversenyzést Felügyelő

⁴⁴ Magyar Galoppverseny Szabályzat 2023. 2. § és 238. §. https://kincsempark.hu/wp-content/uploads/2023/03/GVSZ_2023.pdf (letöltve: 2023.08.11.).

⁴⁵ V.ö. a határozat [68] jelzésű pontjával.

Bizottság és nem maga a Versenyintézőség hozza létre, minden egyéb a lóversenysport-hoz tartozó szabályzattal együtt.⁴⁶ Az ítéleti következtetést azonban ez nem befolyásolja: a közigazgatási jog általi szabályozottság hiányzik, csakúgy, mint a közhatalmi jelleg. A Bizottság által megalkotott Magyar Galoppverseny Szabályzat szerint „(m)inden engedéllyel rendelkező résztvevő az engedély átvételekor írásos elismerő nyilatkozatot köteles tenni, melyben elismeri, hogy a G.V.Sz. [Magyar Galoppverseny Szabályzat] és az Általános Szabályok valamennyi rendelkezését magára nézve kötelező érvényűnek tartja”.⁴⁷ Önkéntes jogkövetésről és nem állami hatalommal való kikényszeríthetőség van szó.

A legfelsőbb bírói fórum érvelését az is alátámasztja, hogy a fent említett 20/1991. (XI. 5.) FM-PM együttes rendelet 2007.12.31. napjáig hatályos szövegváltozata a fent meghatározott Bizottság és Versenyintézőség mellett a lóversenyfogadás szervezésére államigazgatási felügyelet alatt álló állami vállalatot hozott létre, élesen elkülönítve az illetékes (akkor földművelésügyi) miniszter által felügyelt lóversenyfogadási területet és a verseny tisztaságának ellenőrzését, felügyeletét megvalósító Lóversenyzést Felügyelő Bizottságot és versenyzsűrit (versenyintézőséget). Ezt a helyzetet (és magát az állami vállalatot) az egyes szerencsejátékok szervezésével, lebonyolításával és ellenőrzésével kapcsolatos feladatok végrehajtásáról szóló 32/2005. (X. 21.) PM rendelet módosításáról szóló 32/2007. (XII. 21.) PM rendelet szüntette meg, amikortól is a szerencsejáték szervezés hatósági felügyeletét az állami adóhatóság (jelenleg hatályos verzióban szerencsejáték-felügyeleti hatóság) látja el.⁴⁸

A fentiek alapján egyetértően rögzíthetjük, hogy a Versenyintézőség döntése ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs, az nem (funkcionális) közigazgatási szerv, a tevékenysége nem a jog által szabályozott.

2. *A Magyar Tudományos Akadémia Tudományetikai Bizottságának tudományetikai ügyben hozott döntése*

A következő vizsgált ügyben – amely a BH 2022.11.310 számon került közzétételre – a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) Tudományetikai Bizottságának tudományetikai ügyben hozott döntése vált per tárgyává.

Az ügy előzményeként a Fővárosi Törvényszék bírósági meghagyásával megállapította, hogy tanulmányában az alperes Kft. több valótlan tény állításával megsértette a Közbeszerzési Hatóság felperes jó hírnevét. Kötelezte az alperest, hogy a tanulmányt 15 napon belül vonja vissza és saját költségén adjon elégtételt akként, hogy a honlapjának főoldalán, valamint az általa fenntartott internetes újságban tegye közzé a bíróság által meghatározott közleményt, kötelezte továbbá sérelemdíj megfizetésére.

A Közbeszerzési Hatóság felperes ezt követően az MTA alperesnél a tudományetikai eljárást kezdeményezett az akadémiai tudományos főmunkatárssal szemben a tudományos kutatás alapvető szterdndjei etikai szabályainak megsértése miatt. A tudományos főmunkatárs a bírósági eljárásban marasztalt Kft. ügyvezetője és egyedüli tagja volt, akinek

⁴⁶ Általános Szabályok, Galopp V.I. Büntetési Táblázat, Doppingszabályzat, Dopping Büntetési Táblázat. <https://kincsempark.hu/galopp-szabalyzatok/> (letöltve: 2023.08.11.).

⁴⁷ Magyar Galoppverseny Szabályzat I. §.

⁴⁸ A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 7. §-ának 2008.01.01-től hatályba lépő szövege.

a tanulmánya a felperes szerint megsértette az MTA Elnökségének 25/2010. (V.4.) számú határozatával elfogadott *Tudományetikai Kódex*⁴⁹ egyes pontjait.

Az MTA a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény 1.§ (1) bekezdése szerint önkormányzati elven alapuló, jogi személyként működő *köztestület*, amely a tudomány művelésével, támogatásával és képviselésével kapcsolatos országos közfeladatokat lát el. A Kp. 4.§ (7) bekezdésének 1.d) pontja szerint a köztestület közigazgatási szerv. Jelen ügyben tehát az alperes közigazgatási szervi minősége törvényi definíció alapján nem volt kérdéses.

Az MTA törvényben meghatározott közfeladata öröködni a tudományos közélet tisztaságán, a tudományos kutatás és a tudományos véleménynyilvánítás szabadságán,⁵⁰ mely közfeladatra maga a Tudományetikai Kódex is hivatkozik. Ez utóbbi azt is kimondja ugyanakkor, hogy „(a) *tudományetikai elvek, illetve sérelmük tilalma alapvető és univerzális szabályok, amelyek egyetemes erkölcsi elvekből vezethetők le. Ezért ezeknek a Tudományetikai kódexbe történő beemelése diszciplináris, kulturális és regionális kompromisszumok nélkül történt. A Tudományetikai kódex nem törvény, nem jogi norma, hanem a tudományos kutatói világ erkölcsi önszabályozásának eszköze. A tudományt művelők alapvető felelőssége, hogy megfogalmazzák az erkölcsös kutatói munka végzésére vonatkozó alapelveket, meghatározzák az elfogadható kutatói viselkedés kritériumait, továbbá hogy eljárjanak azokban az esetekben, amikor fennáll a veszélye annak, hogy sérülnek a tudományos kutatás erkölcsi alapelvei, amikor etikai vétség gyanúja merül fel*”.⁵¹

Az elsőfokon eljáró törvényszék a per tárgyává tett cselekmény közigazgatási jog általi szabályozottságának hiányát hangsúlyozta, kiemelve, hogy az etikai szabályok az *erkölcsi önszabályozás eszközei*, nem jogi normák.

A felperesi fellebbezés a döntés közigazgatási cselekménykénti értékelése melletti érvként adta elő, hogy döntés joghatás kiváltására alkalmas volt, amely egy szuprematív helyzetben született, és amely feletti bírói kontroll szükséges ahhoz, hogy ez a közfeladat ellenőrizhető, és számonkérhető legyen.

A Kúria a fellebbezést alaptalannak mondta ki, az elsőfokon eljáró bíróság jogi érvelésével is túlnyomórészt egyetértett. Kiemelte, hogy az etikai szabályzat nem jogszabályi kötelezés eredményeképp jött létre, hanem egy diszkrecionális jogkörben megalkotott köztestületi határozat. Az a tény, hogy az erkölcsi szabályrendszer körében, önkéntesen (jogszabályi kötelezés hiányában) megalkotott szabályokról van szó, kizárja a közigazgatási jog általi szabályozottságot.

Megjegyezte a Kúria ugyanakkor, hogy az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. LXV. tv., az ún. Köztestületi törvény 8/A.§ (6) bekezdése szerinti jogvitáról⁵² sincsen szó, és sem a Kp., sem

⁴⁹ A Magyar Tudományos Akadémia Tudományetikai Kódexe. A Magyar Tudományos Akadémia Közgyűlésének 25/2010. (V. 4.) számú határozata. 1. p. https://mta.hu/data/dokumentumok/hatteranyagok/tudományetikai_bizottsag/tudományetikai_kodex_kgy_20100504.pdf (letöltve: 2023.08.10.).

⁵⁰ A Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény 3. § (1) bekezdés g) pont.

⁵¹ MTA Tudományetikai kódex preambuluma. 1. p.

⁵² Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. LXV. törvény 8/A. § (6) bekezdése szerint „A köztestület, illetve szervei és a köztestületi tagok, illetve az egyes köztestületi szervek, tisztségviselők közötti jogvitában, továbbá a köztestület, illetve szervei, tisztségviselői és a köztestület felett törvényességi felügyeletet vagy ellenőrzést gyakorló szerv közötti jogvitában a közigazgatási ügyben eljáró bíróság dönt”.

egyéb jogszabály nem ad lehetőséget ezen határozat közigazgatási ügyben eljáró bíróság általi felülvizsgálatára.

A vizsgált ügyben tehát a közigazgatási jog általi szabályozottság hiánya volt a döntő érv.

3. *Az alakszerű formát nélkülöző közigazgatási aktus mint közigazgatási perben vitatható közigazgatási cselekmény*

A közigazgatási aktustan alaptéziseként szokás rögzíteni, hogy a közigazgatás alanyának cselekményei a közigazgatási aktusok mellett a jogi következményekkel nem bíró ún. tényleges cselekmények. Ez utóbbi egyik fajtáját jelentik a reálcselekmények, amelyek többek között (az alárendelt szervek irányában) tájékoztatást, tanácsadást, illetve (az ügyfél irányában) a jogokról, kötelezettségekről történő kioktatást jelenthetik.

A Kp. hatályba lépését követően fontos kérdésként merült fel, hogy a Kp. 4.§-ának vitatott közigazgatási cselekmény fogalmába az alakszerű formát nélkülöző közigazgatási cselekmények, az ún. tájékoztató levelek beletartoznak-e. A sommás válasz szerint a tájékoztató cselekmény a címzettet nem köti, joghatás nem fűződik hozzá, így közigazgatási per tárgya nem lehet. Az alábbiakban néhány e tárgykörben releváns bírói ítélet bemutatása árnyalhatja a képet.

A Kúria közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata tárgyában hozott Kpfk.39560/2021/2. számú precedensképes határozata alapjául szolgáló ügyben a felperes kérelme alapján az ingatlanon meglévő épület részleges bontásával történő átalakítása és bővítése vonatkozásában építési engedélyezési eljárás indult.

A BFKH V. Kerületi Hivatala a (semmisségi ok miatt) megismételt eljárásban függő hatályú határozatot hozott, melynek értelmében a döntés véglegessé válását követően a felperes jogosult a kérelmében megjelölt építési munkák elvégzésére. Tájékoztatta a felperest arról, hogy a határozat véglegessé válásáról külön tájékoztatást fog kapni. A hatóság határozatát feltöltötte az Építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokat Támogató elektronikus Dokumentációs Rendszerbe (ÉTDR), kinyilvánította véglegessé válását, záradékolta a dokumentációt.

Az alperesi hatóság az eljárás későbbi szakaszában újabb tájékoztató levelet küldött, amelyben felhívta a figyelmet, hogy a bontási és építési engedély határozat az építési dokumentáció záradékolása ellenére nem végleges, építési tevékenység végzésére nem jogosít, mivel nem teljesültek a véglegessé váláshoz szükséges feltételek.

A felperes ezen tájékoztató levél jogszerűségének vizsgálata iránt nyújtott be keresetet. Kérte a tájékoztató levél megsemmisítését a Kp. 39. § (1) és 89. § (1) a) pontja alapján. A felperesi álláspont szerint a tájékoztató levéllel az alperes súlyosan megsértette az irányadó jogi normákat, mivel a véglegessé vált építési engedéllyel szerzett és gyakorolt jogokat elvonta, a kivitelezés idején „vonta vissza” a véglegessé válást.

Az elsőfokú bíróság és a Kúria egymással összecsengő álláspontja szerint az alakszerű formát nélkülöző közigazgatási aktus is *lehet* közigazgatási perben vitatható közigazgatási tevékenység, függetlenül az érintett közigazgatási szerv általi minősítésétől, azonban a tartalom szerinti elbírálás elve érvényesül.

A vizsgált ügyben a tájékoztató levél *tartalmilag* nem az építkezés megtiltása vagy a véglegessé válás visszavonása, hanem annak *kinyilvánítása* volt, hogy az engedélyező

határozat véglegessé válásához előírt feltételek nem teljesültek. A véglegesség hatálya ugyanis nem az arról szóló tájékoztatással, hanem beálltához előírt jogszabályi feltételek teljesülésével következik be.

Mindezek miatt a támadott tájékoztató levél nem lehetett közigazgatási jogvita tárgya.

4. További jogeset az ún. tájékoztató levél témakörben

A közút forgalmi rendjének kialakításával kapcsolatban indult közigazgatási jogvita tárgyában született a Kúria Kpfk.40523/2021/2. számú precedensképes határozata. Ebben egy győri magánszemély ingatlantulajdonos Győr Megyei Jogú Város önkormányzata által alapított útkezelő szervezethez fordult, mert álláspontja szerint az ingatlanára történő be- és kihajtást akadályozza az ingatlana előtti (mások általi) parkolás, kérte, hogy az akadályozás megszüntetése érdekében helyezzenek ki várakozási tilalomra vonatkozó jelzőtáblát. Az érintett szerv a jelzőtábla kihelyezését indokolatlannak tartotta. A tulajdonos a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatalához, mint közlekedési hatósághoz fordult és kérte az alperes kötelezését a forgalmi jelzőtábla kihelyezésére. Az alperes útkezelő szervezet levélben tájékoztatta a közlekedési hatóságot, hogy túlzottnak tartja egy lakóút kategóriájú úton a megállási tilalom bevezetését. A közlekedési hatóság forgalmi rend felülvizsgálatára kötelező határozatot hozott. Erre válaszul az önkormányzat útkezelő szervezete egy *tájékoztató levelet* küldött, amelyben rögzítette az előírt felülvizsgálat elvégzését, és azt, hogy ennek eredményeként szükségtelennek tartja megállási tilalom bevezetését a magánszemély által kezdeményezett ügyben.

A felperes ezen tájékoztató levéllel szemben kezdeményezett közigazgatási pert és kérte annak megállapítását, hogy az alperes a jelzőtábla kihelyezés, mint intézkedés elmulasztásával, illetve a határozathozatal mellőzésével a közigazgatási cselekmény mulasztását követte el.

Az elsőfokú bíróság a Győr Megyei Jogú Város Útkezelő Szervezete tájékoztató levelét közigazgatási cselekményként értékelte, és megsemmisítette azt. Az alperest új eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára kötelezte.

Az alperes felülvizsgálati eljárást kezdeményezett, amelyben a Kúria az ügy érdemére is kiható módon jogszabálysértő lényeges eljárási szabálysértés miatt hatályon kívül helyezte az elsőfokú ítéletet és az elsőfokú bíróságot eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára kötelezte. Elvi éllel rögzítette, hogy vizsgálendő a *nem* hatóságként eljáró alperes, *nem* hatósági eljárásban kiadott tájékoztatásának közigazgatási jogvitaként való elbírálásának lehetősége.

A hatályon kívül helyezés miatt ismételten eljáró elsőfokú bíróság és fellebbezés nyomán eljáró Kúria egyetértettek abban, hogy az alakszerű formát nélkülöző közigazgatási aktus – amely akár tájékoztató levél is lehet – vitatható lehet közigazgatási perben. Jelen esetben azonban a Kp. 4.§-ában meghatározott fogalmi elemek közül a közigazgatási szervi minőség hiányzik, tekintettel arra, hogy a Kormány útügyi közlekedési hatóságként a fővárosi és megyei kormányhivatalokat jelölte ki. A települési önkormányzat a helyi közút tulajdonosa és kezelője; azonban közúti közlekedési hatósági hatáskörrel nem rendelkezik, annak átruházására nincs lehetősége. A Kp. Nagykommentárja a fentiekkel összhangban kitér arra is, hogy a helyi önkormányzatok közszolgáltatás nyújtására kötött szerződésai

nem minősülnek közigazgatási szerződésnek. A kommentár egyetlen kivételként a parkolási közszolgáltatást említi.⁵³

5. *A Kúria Kpfk.40516/2020/2. számú precedensképes határozata oktatási ügyben indult közigazgatási jogvita tárgyában*

A felperes kiskorú gyermeke tanulói jogviszonyban állt az Észak-Budapesti Tankerületi Központ önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységeként működő iskolával. Az iskola pedagógiai programja alapján a 4. évfolyam végén egy mérést végeznek a tanulók körében, amelynek eredményeképpen az intézményvezető a tanuló másik osztályba sorolásáról döntött. A szülő az iskola döntése miatt a tankerületi központnál jogorvoslati kérelemmel élt.

A tankerületi központ *tájékoztató levélben* arról informálta a szülőt – a későbbi felperest –, hogy az intézmény a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.) 51. § (4) bekezdésében foglaltaknak és az intézmény pedagógiai programjában írtaknak megfelelően járt el. A tankerületi központnak, mint fenntartónak az Nkt. 37. §-a alapján nincs hatásköre az egyes intézmények szakmai kompetenciájába tartozó döntések tartalmi felülvizsgálatára, ezért hatáskör hiányában mellőzte a másodfokú határozat meghozatalát.

A szülő a tájékoztató levél, mint közigazgatási cselekmény bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság⁵⁴ előtt.

A fellebbezés nyomán eljáró Kúria rögzítette, hogy a nevelési-oktatási intézmények nem közigazgatási szervek, ugyanakkor a tanulók életét döntően meghatározó döntések meghozatalára jogosultak. Az Alaptörvény XXIV. cikkében meghatározott tisztességes hatósági eljáráshoz való jog érvényesülése érdekében az Nkt. maga is biztosítja az intézményi döntések elleni jogorvoslat lehetőségét. A jogalkotó differenciált jogorvoslati fórumrendszert határoz meg a sérelem jellege alapján elhatárolást téve. Ha az iskola döntése *jogszabálysértő*, a másodfokú döntés a fenntartónál, majd a bíróság előtt támadható. Ha a döntés *érdeksértő*, akkor azt kérelemre az iskolaszék, ennek hiányában egy a szülői közösség és nevelőtestület tagjaiból álló, legalább három tagú bizottság vizsgálja meg⁵⁵.

A Kúria rögzítette, hogy az oktatási feladatokkal kapcsolatban az alperes közigazgatási szervnek minősül⁵⁶; az Nkt. szabályozza a jogorvoslati fórumrendszert; a döntés a címzett jogi helyzetének megváltozását eredményezi. A vitatott döntés tehát megfelel(ne) a hármas kritériumrendszernek.

A vizsgált esetben azonban a jogorvoslat kimerítése nem történt meg⁵⁷, ugyanis nem vitathatóan nem került sor az érdeksérelem miatt indított eljárásban hozott döntés Nkt. 38. § (2) bekezdése által előírt iskolaszék általi elbírálására.

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy nincs elvi élel történő elhatárolódás az ún. tájékoztató levél vitatható közigazgatási tevékenységként való minősítésétől, de a konkrét

⁵³ Nagykommentár 108. p.

⁵⁴ A Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságok (KMB-k) a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) rendelkezései alapján 2013. január 1. és 2020. március 31. között nem önálló jogi személyiséggel, járásbírói jogállással működtek.

⁵⁵ Nkt. 37. § (3) és 38. § (2) bekezdés.

⁵⁶ Kp. 4. § (7) bek. 1. e) pont szerinti funkcionális közigazgatási szerv.

⁵⁷ Kp. 4. § (2) bekezdés.

ügy releváns tényállási elemei alapján történő tartalom szerinti elbírálás elve érvényesül, és a cselekménynek meg kell felelnie a már többször említett követelményrendszernek.

IV. Összegzés

Jelen tanulmányban origóként a szakmai életművében a közigazgatási bíráskodást középpontba helyező *id. Prof. Dr. Martonyi János* 1932-es munkájának alaptézise került rögzítésre. A professzor kiindulópontja, hogy a végrehajtó hatalom tevékenységének kontroll alá helyezése nemcsak az érintett személy magánérdeke, hanem közérdek is; a megfelelő működés érdekében a bíráskodást megvalósító intézményrendszer átgondolt kialakítása (szervezeti kérdések, bírói fórumok), másodikként az eljáró bíróság hatáskörének minél szélesebb körben történő rögzítése, harmadikként az eljárásjogi szabályok oly módon való rögzítése szükséges, amely a szubjektív és objektív jogvédelmi funkciót egyaránt biztosítja.

A tanulmány vizsgálódásának középpontjába a hatáskör mikénti megállapításának kérdése került. *Martonyi* közigazgatási bíráskodás másik két pillérééről vallott nézetei az idézett műveiben részletesen kidolgozásra kerülnek, de a rendelkezésre álló kereteket szétfeszítette volna ezek ismertetése.

A hatásköri kérdést a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó szabályozás „ugrópontjaként”, központi kérdésként kezelte. A generálklauzula mellett (vagy az arra való felkészülés mellett) érvelt akkor is, amikor az államhatalom centralizációja a közigazgatási bíráskodást hosszú időre szükségtelenné tette, illetve ellehetlenítette.

A dolgozat második részében a szerző megkísérelte a *Martonyi*-életmű vizsgált elemeit a hatályos jogi rendelkezésekkel és a jelenkor aktuális kérdéseivel párhuzamba állítani. Tette ezt azért, mert a Kp. bevezetésekor a hosszú ideig uralkodó taxáció után széleskörű szakmai diskurzus volt a generálklauzula előnyeiről, szükségességéről. A Kp. hatályba lépésével a magyar jogban az 1883. évi XLIII. törvény óta fennálló taxációt a generálklauzula váltotta fel, ami a peresíthető ügyek jogalkotó általi tételes felsorolása helyett a bírói jogértelmezést állította a középpontba. Napvilágra került ugyanakkor, hogy a régóta óhajtott, várt és kívánt generálklauzula alkalmazásának „árnyoldalai” is vannak – amennyiben ekként értékeljük azt aényt, hogy „ránézésre”, a jogszabály szövegének nyelvtani értelmezésével nem dönthető el, hogy a per tárgyává tett kérdés valóban közigazgatási jogvita-e. *Feladatunk tehát, hogy a jogalkotó által szándékoltnak konkrét, pontos definíciók nélkül hagyott jogszabályt tartalommal megtöltő bírói gyakorlatot feltárjuk és vizsgáljuk.* Idézem *F. Rozsnyai Krisztina* gondolatait, aki a generálklauzulával szükségképpen együttjáró tényként kezeli gyakorlat bizonytalanságát. A hézagmentes jogvédelem elvének tartalommal történő kitöltése a bírói gyakorlat feladata. Utalás történt e körben arra, hogy a jogalkotó által célul tűzött és elvárt bírói jogfejlesztés megvalósulásához a bírák – korábban szövegközpontú nyelvtani értelmezéshez szokott – attitűdjének is változnia kell.

Tisztázásra került a Kp. által bevezetett közigazgatási jogvita fogalma, majd a hatályos jog talaján formálódó bírói gyakorlatra kitekintve a bemutatott esetek pontszerű és önkényes, de a szerző reményei szerint gondolatébresztő válogatásával találkozhatott az érdeklődő olvasó. A vizsgálat tárgya minden esetben a Kp. 4. §-ának többször idézett hármas konjunktív követelményrendszerének való megfelelés: azaz a közigazgatási szerv, közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének

megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményéről, vagy a cselekmény elmulasztásának jogszerűségéről való döntés. E körben hoztunk példát a közigazgatási szervek minőség hiányára (Versenyintézőség), a közigazgatási jog általi szabályozottság hiányára (Magyar Galoppverseny Szabályzat, MTA Etikai Kódex). Megállapítható, hogy a közigazgatás expanziója a funkcionális közigazgatási szervekre vonatkozó jogszabályhelyet hangsúlyossá teszi.⁵⁸

Azzal, hogy a Kp. maga mögött hagyta a Pp. XX. fejezetének határozat-központú szabályozását és a közigazgatási cselekményt tette meg kiindulópontként, kitárult a kapu: a Jat. hatálya alá nem tartozó normatív aktusok, a közigazgatási szerződések, tényleges cselekmények is vizsgálhatóvá váltak. Így vált kutatás tárgyává a tájékoztató levél. E körben több határozat is bemutatásra került, amelyből az a formálódó gyakorlat mutatható ki, hogy a tájékoztató levél minden esetben tartalmilag vizsgálandó és a főszabályként rögzített hármass feltételrendszer elemeinek kell kimutathatónak lenni közigazgatási jogvita fennálltához.

Hangsúlyosan rögzítésre került, hogy a jogalkotó célja a közigazgatási jog védelmi ernyőjének kiszélesítése volt a generálklauzulával. De valóban így történt-e? A Kp. többszöri módosítása, e körben különösen a Ejht. által eszközölt tárgyi hatály módosítás és a jogorvoslati rendszer átalakítása, sőt többszöri változtatása nem segíti ezt elő.

Zárásképp álljanak itt *Martonyi professzor* sokszor idézett 1932-es tanulmányának ma is aktuális gondolatai: „*A jog uralmának az állam életében való feltétlen érvényrejuttatása fogalmi szükségképpiséggel követeli meg a közigazgatási bíráskodás intézményének minél teljesebb kifejlesztését. Emellé az elvi szempont mellé egyenlő rangban sorakozik azután a gyakorlati élet érdeke is, amelyet a közigazgatási bíróságok leginkább azzal szolgálnak, hogy jogot védő és jogot fejlesztő működésük révén közvetve az államigazgatás ügyintézésének jogszerűségét, helyességét, egyöntetűségét, sőt racionális voltát is biztosítják. Nekünk itt a mai Magyarországon különösképpen is kötelességünk, hogy a közigazgatási bíróság intézményét annak a nagy munkának a keretében, amelyet egész állami berendezkedésünknek és közigazgatásunknak a kor színvonalán való újjászervezése céljából végeznünk kell, a külföldi példákkal vetekedő, sőt azokat még túl is szárnyaló magaslatra emeljünk*”.⁵⁹

⁵⁸ A szerző szándéka szerint jelen tanulmány e körben további vizsgálódások kiindulópontjaként szolgál.

⁵⁹ MARTONYI 1932, 68-69. pp.

ORSOLYA FEKETE

CURRENT PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE JUSTICE
– REFLECTIONS ON THE PAST END THE PRESENT

(Summary)

The lecture given in honor of *Prof. Dr. János Martonyi Sr.* and the article edited on the basis of it is a tribute to *Martonyi's* scientific work. A decisive part of *János Martonyi Sr.'s* scientific oeuvre is the subject of judicial control of the executive power; the analysis of the Hungarian situation and its international comparative analysis spans his entire life.

The aim of this study is to recall some of the professor's thoughts that are still active today and to relate them to today's conditions. As will be seen, if we present the current situation, we can go back again and again to the principles laid down by *Martonyi*, especially at the beginning of his career, during the period of administrative jurisdiction.

When the law of administrative court procedure was codified, one of the central legal policy objectives was to achieve seamlessness of judicial protection. When determining the scope of the Code of Administrative Court Procedure, a central issue was the determination of the subject matter of the administrative dispute, which took place as a general clause. After years of polemics, the Hungarian legislator, in line with European development tendencies, left taxation behind. The article presents some recent judicial decisions that interpret and clarify the concept of administrative dispute and certain elements of it in judicial practice.

SIKET JUDIT*

Az önkormányzatok reformja – visszatekintés Martonyi János 1946. évi önkormányzati reformmal kapcsolatos javaslatára¹

Martonyi János a második világháborút követő államszervezeti átalakulás folyamatában, a közigazgatást érintő reform során 1946-ban publikálta javaslatát *Az önkormányzatok reformja*² címmel. A tanulmány egyrészről részletesen taglalta a helyi, községi önkormányzatok választási rendszerének kialakítását célzó javaslatot, másrészről az önkormányzati reformjavaslatot tartalmazó fejezet a közigazgatás térszerkezetének problematikája köré épült. A közigazgatás területi és szervezeti egységeinek átalakítására irányuló kezdeményezés egyúttal arra is irányult, hogy az ügyintézés demokratizmusának kereteit, az egyszerűsítés és gyorsítás szükséges előfeltételeit megteremtse.

A közigazgatás térszerkezetének meghatározása a közigazgatásszervezés fontos és egyben permanens területe, amint az ügyintézés egyszerűsítése és gyorsítása is folyamatosan jelen lévő igény a közigazgatási reformfolyamatok során. Ezen gondolatok apropóján idéztük fel *Martonyi* önkormányzati reformokkal kapcsolatos gondolatmenetét azon a tudományos konferencián, amelyen felidéztük és méltattuk munkásságát, tudományos eredményeit, őriztük a lángot.

I. Bevezetés

A közigazgatási térszerkezet alakításának többféle szempontból is jelentősége lehet. A térszerkezet megalapozza a közigazgatás egyes szintjei, területi egységei közötti vertikális

* Egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

¹ A kutatást a Szegedi Tudományegyetem Interdiszciplináris Kutatásfejlesztési és Innovációs Kiválósági Központ (IKIKK) Humán és Társadalomtudományi Klaszterének IKT és Társadalmi Kihívások Kompetenciaközpontja támogatta. A szerző a Digitalizáció és Demokrácia Kutatócsoport tagja.

² MARTONYI JÁNOS: *Az önkormányzatok reformja*. Budapest Székesfőváros Házinyomdája. Budapest, 1946. 3-29. pp.

munkamegosztást, emellett hatalmpolitikai dimenzióval is rendelkezik, a települési, területi önkormányzatok közötti hatalommegosztás, feladat-és hatásköri felhatalmazás kiindulópontja. Az állam szervezetének térbeli tagoltsága jelentős befolyást gyakorol a gazdasági térszerkezetre és a társadalom egyéb szerveződéseire, ugyanakkor a térbeliségnek, a gazdasági térszerkezetnek, a politikai környezetnek és a társadalom szerveződéseinek ez az egymásra hatása kölcsönös.³

A közigazgatás térségi újjászervezése, a területi alapon szerveződő önkormányzati egységek újbóli felállítása és a közfeladatok újratelepítése meghatározó jelentőségű kötelezettségként jelentkezett a második világháborút követően az akkori politikai vezetés számára, számos javaslat került megfogalmazásra, amelyek közül kiemelkedik *Martonyi János* írása.

A tanulmány első része felidéri azokat a körülményeket, azt a történelmi helyzetet, amelyben *Martonyi* esszéje született. Visszatekint a közigazgatást, azon belül is a helyi önkormányzatokat érintő, a 20. sz. első felében kidolgozott reformokra, amelyek egy része a *Magyary-iskolához* köthető. *Martonyi* tudományos pályafutását a *Magyary-iskola* tagjaként kezdte, a Budapesti Tudományegyetem Közigazgatástudományi Intézetében. Az 1940-es években több munkájában is foglalkozott a közigazgatási reformokkal, a közigazgatás személyi állományával.⁴

A második részben kerül bemutatásra a *Martonyi* által kidolgozott javaslat, amely a korszerű önkormányzati rendszer megteremtését célozva reflektált más szerzők hasonló tárgyban írt javaslataira. A területi reformok kérdése napjainkig ható folyamat, a tanulmány a járások 1984. január 1-jével történt megszüntetéséig követi vázlatosan a területi szerkezet alakításának kérdését.

II. A helyi önkormányzati rendszer az 1940-es évek elején

Martonyi önkormányzati reformprogramja akkor válik érthetővé, ha röviden bemutatásra kerül az az önkormányzati rendszer, amely művének középpontjában áll. Szükségszerű a javaslat beágyazása abba a történelmi helyzetbe, amikor sor kellett, hogy kerüljön a világháborús cselekmények lezárását követően a közigazgatással szembeni rendkívüli feladatok végrehajtása közben a közigazgatás reformjára és ezen belül is kiemelkedően fontos mozzanatára, a helyi igazgatás szervezetének kialakítására.

Az 1848-ban a vármegyei, városi és községi igazgatást érintő törvényi rendelkezések a helyi önkormányzatok igazgatásának demokratizálását illetően *Martonyi* álláspontja szerint „*túlzott óvatosságot*” mutattak, amely az önkormányzati rendszer megmerevedését eredményezte az 1849-1944 közötti időszakban.⁵

³ HAJDÚ ZOLTÁN: *A közigazgatási térfelosztás változásai Magyarországon*. Tér és Társadalom 1996/1. 5. p.

⁴ MARTONYI JÁNOS: *Közigazgatásunk reformja*. Hítel 1942/2. 100-115. pp. [MARTONYI 1942a]; MARTONYI JÁNOS: *Új magyar közigazgatás felé*. Hítel 1943/6. 325-335. pp.; MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Budapest, 1939.; MARTONYI JÁNOS: *A magyar közigazgatás reformjának szervezeti kérdései*. Acta Juridico-Politica Kolozsvár 1942/6. 129-162. pp. [MARTONYI 1942b]

⁵ MARTONYI JÁNOS: *Közigazgatási reformszemlék 1848-ban és ma*. Budapest Székesfőváros Házinyomdája. Budapest, 1948. 16. p.

A közigazgatási szerkezet bemutatásánál 1941. év a választott kiindulópont. 1941-ben Magyarország közigazgatási területe negyvenegy vármegyéből és három közigazgatási kerületből állt. A vármegyék akkori jogállását a törvényhatóságokról rendelkező 1870. évi XLII. tc., majd az 1886. évi XXL. tc. határozta meg. Jelentős módosítást csak a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. hozott. *Magyary Zoltán* jellemzése alapján „[a] vármegyék ... öncélú és valódi önkormányzattal bíró testületek helyett a közigazgatásnak a kormánytól függő szerveivé lettek. A régi önkormányzattól tehát inkább csak látszat, mint valódi hatalom maradt meg...”⁶ *Egyed István* a közigazgatás rendezéséről szóló törvény módosításait akként írta le, hogy „reformot hoz, de a hagyományok alapján”.⁷

Az 1942-ben megjelent *Közigazgatásunk reformja* c. tanulmányában⁸ *Martonyi* a helyi önkormányzati rendszert csak érintőlegesen tárgyalta. Rámutatott azonban a decentralizáció érvényesülésének fontosságára, kiemelve azt, hogy az akkori uralkodó központosítási törekvések egyben a rövid közigazgatási eljárásokat is célozták, azaz alsó szinten is a „Führerprinzip” érvényesülését kellett szem előtt tartani, az önálló döntés és egyéni felelősség érvényesülését. Kritikát fogalmazott meg az önkormányzatok jogállását rendező 1870-es, illetőleg 1868-as törvényalkotással kapcsolatban, álláspontja szerint az egyes települési egységek sajátosságai nem kerültek megfelelőképpen értékelésre, amint arra a megyei városok jogállása a legszembetűnőbb példa. Sürgette a városi törvény mielőbbi megalkotását.⁹ Utalt arra, hogy a vármegyék esetében az erőteljesen centralizált rendszer erőteljes kormányzati függőséget eredményezett, amely tovább erősödött a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. rendelkezései által.

A vármegyék számos községet foglaltak magukban, éppen ezért szükséges volt a feladatok ellátásra érdekében a vármegyéket földrajzi kerületekre is felosztani. A horizontális munkamegosztás szükségszerűségének megfelelően alakult ki a 13. századtól kezdve fokozatosan a vármegyék *járási beosztása*. A járások számát a vármegye határozta meg, így nagy területi egyenlőtlenségeket lehetett tapasztalni. *Magyary Zoltán* világitott rá 1942-ben, hogy a legkisebb járás területe 131 km² (Pest vármegye, Központi járás), a legnagyobb 1803 km² (Rahói járás), a legkisebb járás lakossága 8.708 (Vas vármegye, Irottkői járás), a legnagyobbé 161.000 (Pest vármegye, Központi járás). Egy járás átlagos lakosság száma 40.000 fő volt. A járás nem minősült önkormányzati egységnek, nem rendelkezett önkormányzatisággal, testületi szervvel. *Magyary* a járást a vármegye dekoncentrált szervének tekintette.¹⁰ A vármegye területét nemcsak járásokra osztották fel, hanem léteztek az ún. megyei városok is, amelyek jogállásuknál fogva járásnak voltak tekintendők, azaz egy megyei város egyben egy járásnak is minősült, jogi szempontból. Az 1942-es közigazgatási beosztás az alábbi térképen követhető.

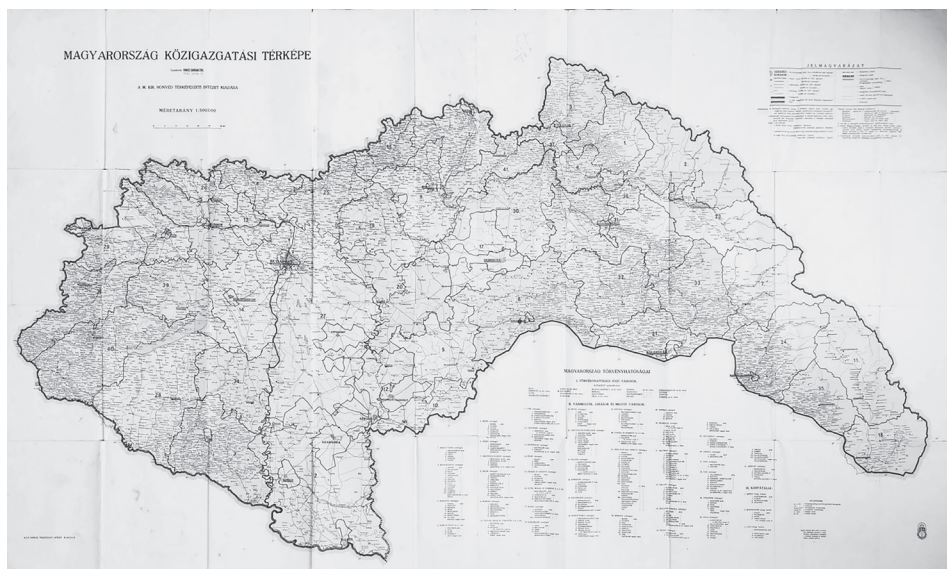
⁶ MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942. 271. p.

⁷ EGYED ISTVÁN: *Vármegyei önkormányzat*. Eggenberger-féle Könyvkereskedés. Budapest, 1929. 397. p.

⁸ MARTONYI 1942a, 13. p.

⁹ MARTONYI 1942a, 15. p.

¹⁰ MAGYARY 1942, 274. p.



Magyarország közigazgatási térképe 1942.

Forrás: <https://www.groomania.nl/magyarország-terkep-1942.html> (letöltve: 2023.10.02.).

A vármegyék feladat-és hatáskörének részletes bemutatására a tanulmány nem vállalkozhat, azonban egyes szervekre, személyekre szükséges kitérni, mivel a háborút követő közigazgatási reformfolyamatban kulcsfontosságú szerepet tölthettek be. A *főispán* jogállásának egyes kérdéseire ehelyütt is érdemes rámutatni, ugyanis a törvényhatóság élén a főispán állta vele kapcsolatos kinevezési jogkört a belügyminiszter előterjesztésére az államfő gyakorolta. A főispáni politikai tisztviselőnek minősült, nem a törvényhatóságnak, hanem az államnak a szerve, az állásra képesítési előírást nem állapítottak meg, „elnyerésének feltétele a kormány bizalma” volt.¹¹

A vármegyék működése szempontjából kiemelkedő szerepet töltött be a *közigazgatási bizottság*, amelyet az 1876. évi VI. tc. hozott lére. A bizottságok felállítására egyrészt a közigazgatás specializálódásának folyamatában jelentkezett igényként, másrészt pedig annak a következménye, hogy a törvényhatóságok hatásköréből közigazgatási ügyek sokasága került át állami szervek hatáskörébe és ennek következtében szükségessé vált a kétféle szervtípus tevékenységének összehangolása.¹²

A *községi jogállást* illetően a községekről szóló 1871. évi XVIII. tc., majd az 1886. évi XXII. tc. tartalmazott szabályozást. A községet illetően három kategóriát különböztetett meg; a községet, a nagyközséget és a rendezett tanácsú várost. A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. a rendezett tanácsú városokat megyei városokká alakította át. A megyei városok mellett voltak azonban törvényhatósági jogú városok is, ezeket az 1886. évi XXI. tc. tételesen felsorolta. Törvényhatósági városnak minősült Budapest székesfőváros

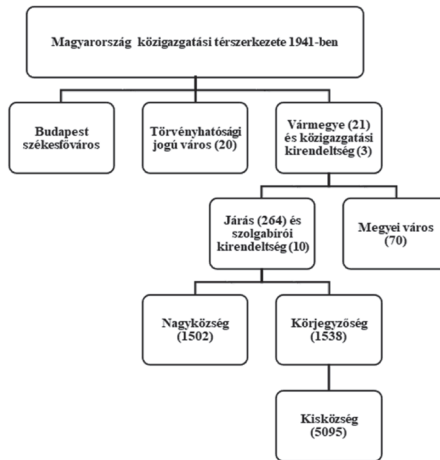
¹¹ MAGYARY 1942, 285. p.

¹² SIKET JUDIT: *A helyi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon*. Iurisperitus Kiadó. Szeged, 2020. 53. p.

is, különleges jogállással a Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. tc., illetve Budapest székesfőváros igazgatásáról rendelkező 1930. évi XVIII. tc. alapján. A városok tehát lehetnek megyei városok, törvényhatósági jogú városok és Budapest székesfőváros.

A vármegyék és a települések, területi egysége jogállásukat tekintve 1941-ben a következő képet mutatták.

2. sz. ábra



Magyarország települései, területi egységei jogállás szerint 1941.

Forrás: MAGYARY 1942, 302. p.

Az 1929. évi törvényi rendezést követően születtek reformtervezetek a városi igazgatással összefüggésben, ezek közül *Vásáry István* 1931-ben, továbbá *Csizmadia Andor* 1943-ban készített újabb városi reformtervezetére érdemes utalni. Ez utóbbi tervezet *Magyary Zoltán*, a Közigazgatás-tudományi Intézet igazgatójának megbízása alapján készült, azonban a tervezetek nyomán átfogó reformra nem került sor.¹³

III. Az önkormányzatok működését érintő rendelkezések a háborús cselekmények lezárását követően

1. A nemzeti bizottságok

A második világháború harci cselekményeinek befejezése után a közigazgatás előtt megnövekedett feladatok álltak. Nagy kérdésként merült fel, hogy milyen szervezetek lehettek alkalmasak arra, hogy azokat a rendkívüli problémákat, amelyek a háborús közigazgatást terhelték, a békeidőben meg tudják oldani. A régi törvényhatósági, községi forma alkalmas maradhatott, azonban a személyzet kicserélése elengedhetetlennek bizonyult. Az új közigazgatás bázisául Közép- és Kelet-Európa országaiban a háború befejezését követően

¹³ CSIZMADIA ANDOR: *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Gondolat Kiadó. Budapest, 1979. 455-498. pp.

demokratikus pártok szervezetei, a nemzeti bizottságok, nemzeti tanácsok kerültek felállításra, ez szolgált mintául Magyarország számára is. A Magyar Kommunista Párt kezdeményezésére a demokratikus pártokat és a szakszervezeteket tömörítő szervként jött létre a Magyar Nemzeti Függetlenségi Front és annak helyi szervei, a nemzeti bizottságok. Az első nemzeti bizottság Szegeden 1944. december 2-án alakult, majd ezt követte december 5-én a debreceni és a továbbiakban a többi helyi nemzeti bizottság létrejötte.¹⁴ A nemzeti bizottságok megkezdték a korábbi helyi önkormányzati apparátus ellenőrzését, illetve több helyen magukhoz vonták a helyi igazgatást.

2. *Az Ideiglenes Nemzeti Kormány intézkedései*

A folyamat jogi szabályozási kereteit illetően 1945-46-ban az Ideiglenes Nemzeti Kormány három olyan rendeleti szintű szabályozása érdemes kiemelésre, amelyek erőteljes hatást gyakoroltak a helyi, területi önkormányzatokat érintő reformfolyamatokra.

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 14/1945. sz. ME rendelete a közigazgatás ideiglenes rendezéséről alapvető rendelkezéseit tekintve visszaállította a világháború előtti önkormányzatokat. A Kormány a Debrecenben, 1945. január 4-én kibocsátott rendeletében a helyi önkormányzatok köteletségévé tette, hogy létrehozzák és működtessék az igazgatási szerveket. A rendelkezés egyúttal felhívta a nemzeti bizottságokat, hogy mindenhol alakítsák újjá az önkormányzati testületeket, mégpedig úgy, hogy abban választás nélkül is minden demokratikus párt és szakszervezet képviselve legyen, annak érdekében, hogy a korábbi feladat-és hatásköreiket változatlanul gyakorolhassák.

Az 1945. április 26-án kelt 1030/1945. ME rendelet kiegészítette az Ideiglenes Nemzeti Kormány előzőekben tárgyalt rendelkezését, elrendelte az önkormányzati testületek megalakítását, minden városi és megyei törvényhatóságban, megyei városban és községben, ahol korábban még nem történt meg, továbbá a törvényhatósági bizottságok és a képviselőtestületek megalakítását. Külön rendelkezett ezen túlmenően az önkormányzati állások betöltéséről. A megyék élére új főispánok kerültek kinevezésre. Generális jelleggel írta elő, hogy azokat a megüresedő tisztviselői állásokat, melyeket az 1938. szeptember 1-én hatályos szabályok¹⁵ szerint választás útján kellett betölteni, ez a kötelezettség változatlanul fennállt. A községi és a vármegyei bizottságok között alá-fölérendeltségi viszony alakult ki.

A Magyar Nemzeti Függetlenségi Front 1944. december 3-án proklamált Programja tartalmazta annak követelményét, hogy „[a] közigazgatási szerveket, rendőrséget, honvédséget, a karhatalmat meg kell tisztítani a nyilas, hazaáruló és néppellenes elemektől”.¹⁶ Az államháztartás egyensúlyának helyreállítása érdekében szükséges egyes rendelkezések tárgyában kiadott 5000/1946.sz. ME rendelet az „államháztartás egyensúlyának érdekében” létszámcökkentést írt elő, ennek értelmében a közszolgálati alkalmazottak közül a tényleges szolgálatból elbocsátani rendelte egyrészt azokat, akiknek a hivatali működése az ország demokratikus szellemű újjáalakítását tevőlegesen nem szolgálta, illetőleg azokat is,

¹⁴ CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 515-519. pp.

¹⁵ A közigazgatás rendezéséről szóló 1929 évi XXX. tc. 68. § és a törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXII. tc. 68. § (2) és (5) bekezdése.

¹⁶ *Közigazgatási vonatkozások a Magyar Nemzeti Függetlenségi Front programjából. I. rész 4.pont*. In: CSIZMADIA 1979, 537. p.

akik a hivatalukkal járó feladatok kifogástalan elvégzéséhez szükséges rátermettség vagy szorgalom hiánya miatt szolgáltatukat a megkívánt mértékben nem látták el.¹⁷ Ilyen módon létrehozta a politikai tisztogatás eszközeként az ún. „B”-lista bizottságokat, amelyek 1947. augusztus 30-ig folytatták tevékenységüket.¹⁸

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 4330/1945. ME rendeletével 1945 júliusában meghatározta a közigazgatás területi struktúráját. Ezzel visszaállította a közigazgatás területi beosztását illetően az 1923. évi XXXV. tc-ben meghatározott kereteket. A megyék tekintetében a területi határokat némiképp módosította, de a korábbi huszonöt megye fedte le az ország közigazgatási területét. A megyerendszert nem érintő területszervezési kérdések rendezésére pedig a belügyminiszter kapott felhatalmazást, amely a közigazgatási területi struktúra korszerűsítése irányába mutatott. Az önkormányzati igazgatás köréből korábban már kivont, dekoncentrált szakigazgatási szervezet áttekinthetetlen rendszere tovább élt, ezt a helyzetet még fokozta, hogy a szakigazgatási szervek illetékességi területe nem minden esetben alkalmazkodott a megyei illetékességhez, hanem különböző területközi illetékességek érvényesültek. A szakigazgatási feladatok ellátásában különösen nagy jelentőséget kapott az az egyeztetési mechanizmus, amely a közigazgatási bizottságokban a főispánok vezetésével folyt.¹⁹

IV. A helyi igazgatás korszerűsítésére irányuló reform értékű javaslatok

A helyi igazgatás korszerűsítésére irányuló javaslatok kidolgozásának igénye elsősorban abból táplálkozott, hogy az 1867-es Kiegyezést követő törvényhatósági és községi jogállási kérdések rendezését követően csak az 1929. évi reform érintette a struktúrát, azonban az sem jelentős mértékben, amint arra *Magyary Zoltán, Egyed István, Martonyi János* is rámutatott. *Berényi Sándor* a helyi önkormányzati igazgatással szembeni legerősebb kritikaként azt fogalmazta meg, hogy a feudális közigazgatási rendszerből a legtöbbet őrzött meg, modernizálása elmaradt, a gazdasági fejlődés korszerűbb közigazgatási szerkezetet igényelt. Álláspontja szerint „[a] területi-helyi igazgatás alapvető problémája a megyei, járási egységek, a városi és községi hálózat, azaz a területi beosztás eredendő elmaradottsága volt”.²⁰

1. Alternatív megoldások az újjászervezésre

A helyi igazgatás újjászervezésére 1945–1949 között több alternatíva is mutatkozott. Ezen lehetőségek magukban foglalták a nemzeti bizottságokra alapozott igazgatási struktúra, a régi intézményi kereteknek demokratikus tartalommal való kitöltése, illetve egy új igazgatási

¹⁷ 5000/1946. ME rendelet az államháztartás egyensúlyának helyreállítása érdekében szükséges egyes rendelkezések tárgyában 2. § (2) bekezdés.

¹⁸ A végrehajtást illetően egy részjelentésként I. Eltűnnek a nyugatosok, a népnyzúók és a feudális szellemi közigazgatók a vidéki közigazgatásból Legújabb jelentés a B-listáról. Szabad Szó 48. évf. 155. sz. 1946. július 17. címlap.

¹⁹ BERÉNYI SÁNDOR: *A magyar népi demokratikus állam közigazgatása 1944-1945*. Kossuth Könyvkiadó. Budapest, 1987. 211-213. pp.

²⁰ BERÉNYI 1987, 204. p.

szervezet kiépítése közötti választást is. A közigazgatás reformjára vonatkozó elképzelések megjelentek a politika pártok, így a Nemzeti Parasztpárt, a Magyar Dolgozók Pártja reformprogramjaiban is. A Nemzeti Parasztpárt reformjavaslatai kiemelést érdemelnek, hiszen kidolgozásában *Erdei Ferenc* és *Bibó István* is szerepet játszott. A tervezet szakítani kívánt a „*feudális magyar közigazgatás hátrányaival*”, a régi vármegyei rendszer felszámolását tartotta szem előtt, a városmegyére épített, „*igazi népi önkormányzatot*” kívánt megvalósítani. A viták középpontjában az önkormányzatiság korszerű szervezeti kereteinek megteremtése állt. *Erdei Ferenc* gondolatainak felidézése nyomán a reform lényege, hogy a „*mai korszerűtlen ruházatából testhezálló közigazgatási köntösbe [kell] öltöztetni a magyar társadalmat*”.²¹ Mindezek megvalósítását azonban csak az önkormányzati választásokat követően tartotta reálisnak.

A koalíciós pártokat tömörítő Magyar Nemzeti Függetlenségi Front tagjai között teljes konszenzus mutatkozott a közigazgatási reform vonatkozásában, azonban a végrehajtás mikéntjét illetően már távolról sem. A konszenzus tartalmával összefüggésben valamennyi napilapban megjelent 1946. július 17-én a koalíciós pártok nyilatkozata.²² E szerint a pártok egyetértettek abban, hogy a községi választásokat mielőbb, lehetőleg még 1946 őszén meg kell tartani. Megállapodtak továbbá abban is, hogy a közigazgatás szervezetének demokratikus reformja a koalíció egyik legfontosabb programpontja.

2. Az önkormányzatiság korszerű szervezeti keretei Martonyi János munkájában

A helyi igazgatás korszerűsítésére irányuló vitához *Martonyi János* is csatlakozott, esszéje 1946-ban jelent meg a Városi Szemlében, *Az önkormányzatok reformja* címmel. A tanulmány közvetlenül a második világháború lezárását követően röviddel íródott, az akkori helyzetben a béke, a lelkek megbékélése és a gazdasági stabilizáció biztosításán túl *Martonyi* nagy jelentőséget tulajdonított a kiegyensúlyozott közélet megteremtésének. Ez utóbbinak álláspontja szerint elengedhetetlen feltétele volt a közigazgatás olyan típusú rendezése, amely egyrésztől népi demokratikus alapokon nyugszik, másrésztől egyszerű és szakszerű. Fő célkitűzésként egy olyan közigazgatási rendszert, egy olyan önkormányzati tagozódás kialakítását határozta meg, amely demokratikus alapokon nyugvó, szakszerű közigazgatás megteremtéséhez vezet. *Martonyi* megfogalmazásában ez a következőképpen hangzott: „*[a] közigazgatás népi gyökereinek egyszerűsítését megköveteli a magyar nemzet igazságérzete, amelyet nem elégíthet ki az, ha csak az államhatalom legfőbb szervei nyugodnak a népakarat megnyilvánulásán, helyi vonatkozásban pedig az ügyintézés igazi népképviselő nélkül, a végrehajtó hatalomnak talán jóakarató és jóhiszemű, de maradi, önkényes vagy nem eléggé hozzáértő kezelésével történik*”.²³ Ebben a gondolatmenetben egyértelműen nyomom követhető a közigazgatás demokratizmusának kívánalma, ezen túl a képviselői demokrácia intézményei megteremtésének követelménye helyi szinten, a decentralizáció, a szubszidiaritás érvényesülésének igénye. A „*népuralom elve*” mutatkozik meg helyi szinten

²¹ Csak a Parasztpárt közigazgatási reformterve alkalmas arra, hogy a parasztságot kiemelve a falvak és tanyák kitesztottságából. *Beszélgetés Erdei Ferencsel a nagy feladatról*. Szabad Szó (48)1946/155. július 17. címlap.

²² L. pl. Népszava (74)1946/158. július 17. címlap; Magyar Nemzet (2)1946/156. július 17. címlap; Szabad Szó (48)1946/155. július 17. címlap.

²³ MARTONYI 1946, 3-4. pp.

a helyi-területi önkormányzatok működésében. *Martonyi* reformkoncepciója kidolgozása során mind a területi, mind pedig a foglalkozási önkormányzatok megújításával foglalkozott, a tanulmány azonban csak a területi önkormányzatokkal kapcsolatos egyes nézeteit érinti. Munkájában hosszasan kifejtette a községi választási törvény megalkotásának elengedhetetlenségét és a törvényjavaslattal kapcsolatos ajánlásait, de a tanulmány szempontjából csak a közigazgatási reformmal kapcsolatos gondolatok érdemelnek figyelmet.

A nép akaratára felépülő, hatékony közigazgatás megteremtésének két eszközét deklarálta, egyrészt az önkormányzati választások megtartását, másrészt pedig egy kielélt közigazgatási reform megvalósítását, amely a területi és szervezeti egységek teljes átalakulását kell, hogy előidézzék.²⁴ A folyamatban első helyre a helyi választásokat helyezte, csak ezután kerülhetett volna sor egy szakmailag megalapozott közigazgatási reform végrehajtására.

Az első fontos kérdés, amely körül élénk vita bontakozott ki, a vármegyerendszer fenntartása vagy megszüntetése, a centralisták és a municipalisták elképzeléseinek alapul vételével. Háromféle elképzelés ütközött 1946 nyarán és kora őszén. Egyfelől *Egyed István* gondolatmenete, aki középszintként a vármegyék változatlanul hagyását javasolta, fő indokként felhozva, hogy a vármegyék nem csupán a közigazgatási területbeosztás egységei, hanem a „magyar élet külön sajátos darabjai, amelyek külön népegyéniséggel, jellegzetes nyelvjárással, népviselettel, népszokásokkal” rendelkeznek. Másfelől *Martonyi Czipula Antal*, Szeged város tiszti főügyészenek javaslatát emelte ki, aki a vármegyéket területi és szervezeti megreformálásuk után meghagyta volna ugyan, de több megyét egy kerületbe javasolt összefogni és ez képezte volna a konkrét ügyintézés legmagasabb fokú szerveit, ennek következtében viszont a minisztériumi hatásköröket a jogszabályalkotásra és a felügyelet gyakorlására korlátozta volna. Az ország területének négy-négy megyét magában foglaló hét közigazgatási területre való felosztását javasolta, azzal, hogy a megyék területét is arányosítani kellett volna. Végül az *Erdei Ferenc* és *Bibó István* által kidolgozott harmadik elképzelésről is szólt (a továbbiakban: *Erdei-Bibó-féle javaslat*), amely a megyék teljes megszüntetésére irányult és új önkormányzati egységként a városmegyéket állította volna fel. Ez az utóbbi munka képezte az alapját a Nemzeti Parasztpárt közigazgatási reformprogramjának.²⁵

Martonyi János egy közvetítő álláspontra kívánt helyezkedni az önkormányzati reformot illetően megfogalmazott koncepciójában. Az akkori Magyarország huszonöt vármegyéjét alkalmatlannak tartotta arra, hogy a közigazgatási beosztás alapját képezzék.²⁶ Hangsúlyozta, hogy álláspontja kialakításánál nem a vármegye feudális-reakciós voltánál fogva érzett ellenszenv vezette, hanem a célszerűség. A Nemzeti Parasztpárt javaslatát magáévá téve, az ország hét kerületre történő felosztását támogatta, amelyek székhelyei Budapest, Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs, Szombathely és Győr lettek volna. A megyék helyére részben járásokat, részben szabad városokat javasolt, megközelítőleg ötven járást és húsz szabad várost, így egy-egy kerület átlagosan hét járásból és két-három szabad városból állt volna. Egy-egy vármegyét általánosan két járás váltott volna fel közigazgatási területi egységként. A szabad városok kategóriájának létesítése lehetővé tette volna, hogy a kiterjedt közigazgatási területtel rendelkező alföldi törvényhatósági jogú városok, mint például Szeged, Debrecen, Kecskemét, Hódmezővásárhely változatlanul a középszintű közigazgatás

²⁴ MARTONYI 1946, 4. p.

²⁵ MARTONYI 1946, 15. p.

²⁶ MARTONYI 1946, 15. p.

egységei maradjanak, a többi törvényhatósági város pedig a környéküket alkotó járással együtt őrizhették volna meg az önkormányzati kiváltságukat.²⁷

Az *Erdei-Bibó-féle javaslatról* annyiban tért el, hogy a vármegyék területét nem osztotta volna fel feltétlenül városmegyékre, különösen azokon a területeken nem erőltette volna a városmegyék létrehozását, amelyek esetében a „*városi középont*” hiányzott. Így a hetven-nyolcvan városmege helyett az ötven járás kialakítását szorgalmazta. Vizsgálta a Nemzeti Parasztpárt városmege javaslatának költségvetési, személyi kiadási vonzait és rámutatott arra, hogy az helyenként irreálisnak tűnt. Hangsúlyozta azt is, hogy a közigazgatási feladatoknak a kisebb létszámú tisztviselői karral való ellátása csak úgy valósulhat meg, ha az eljárást és az ügyvitelt gyökeresen egyszerűsítik, azonban ez csak egy hosszabb eljárás eredménye lehet.²⁸

Martonyi egyes területi egységekkel kapcsolatos elgondolásai a következőkben összegezhetők.

A *kerületek* mint területi egységek önkormányzatisággal, képviseleti szervekkel nem rendelkeztek volna, működésükben a dekoncentráció elvének az érvényesülése vált volna meghatározóvá, a minisztériumok alárendeltségében működő dekoncentrált szervekként. Feladatkörük kettőssége abban nyilvánult meg, hogy egyrészt a konkrét ügyek végső fokon való eldöntésében jártak volna el, másrészt pedig ellátták volna a járássok, városok és községek adminisztrációja felett a felügyeleti jogkört. A kerület élére a javaslat szerint a kerületi főnök került volna államtitkári rangban, a miniszterelnök előterjesztése alapján a köztársasági elnök által kinevezett személyként, akinek a kinevezését a minisztertanácsnak is jóvá kellett volna hagynia. A kerületek mellett kerültek volna felállításra az alsófokú közigazgatási bíróságok is, nagy adósságaként a közigazgatási bírósági rendszernek.²⁹

A kerületeken belüli közigazgatási egységek a *járások és szabad városok*. Ezek a szinteken már valódi önkormányzati egységek jöttek volna létre, amelyek képviseleti szervei a járási, illetőleg szabad városi bizottságok. Az önkormányzatiságot alátámasztandó, kizárta volna a bizottságok kormány által való feloszlásának lehetőségét. Ezek a bizottságok gyakorolták volna a vármegyék és a törvényhatósági jogú városok törvényhatósági bizottságainak a politikai hatáskörét, emellett a közigazgatási bírósági panaszjogot is. Megillette volna őket a szabályrendeletalkotás joga azzal, hogy a kerületi főnököt, vagy a minisztert megillető jóváhagyási jog esetében a hallgatás jogát általános elvé tette volna, ha például a felterjesztéstől számított hatvan napon belül a jóváhagyó nem nyilatkozik. Az önkormányzatok jogosítványai közül csak a legfontosabbakat gyakorolta volna a bizottság, a kevésbé fontos ügyeket a kisgyűlés és más szervek hatáskörébe javasolta utalni. A kisgyűlésbe beolvadt volna a közigazgatási bizottság. A járási elnököt, illetve szabad város esetében a polgármestert a bizottság választotta volna négyéves időtartamra. Mellettük a főjegyző mint élethossziglan választott szakképzett adminisztrátor látta volna el tevékenységét. A szabad városok kerületei és külterületi kirendeltségei a városon belül bizonyos fokú önkormányzatiságot kaphattak volna, az ezekben működő tisztviselők megválasztásának jogát a kerület, a kirendeltség közönsége számára került volna biztosításra.³⁰

²⁷ MARTONYI 1946, 15-17. pp.

²⁸ MARTONYI 1946, 17. p.

²⁹ MARTONYI 1946, 18-19. pp.

³⁰ MARTONYI 1946, 19-21. pp.

A népi önkormányzat elsőfokú helyi hatóságot képező szerveiként a mezővárosok, nagy-és kisközségek kerültek volna felállításra. A járás székhelye mindig mezőváros lett volna kivéve, ha szabad város a járás székhelye. A nagy-és kisközségek pedig a korábbival azonos területi egységeket képeztek volna. A körjegyzőségeket alkotó községeknek több alközséget magában foglaló egy községgé összefogása tárgyában való döntést az érdekeltek meghallgatása után a belügyminiszter hatáskörébe kellett volna utalni. A szabad városokra és a mezővárosokra egyaránt kiterjedő városi törvény megalkotását tartotta szükségesnek. A nagy-és kisközségek önkormányzatának feltétlen megerősítésére tett javaslatot, azaz a községnek ugyanolyan elsőfokú hatóságnak kellett volna lennie, mint a városnak. A község választott szerve a képviselő-testület, amely megválasztja a község első tisztviselőjét. Az első tisztviselői állás betöltése képzettséghez lett volna kötve, hiszen a laikus főnök még csak a városokban tudta volna megállni a helyét, ahol szakképzett apparátus vette körül. A község esetében a jegyző laikus bíró alá rendelése – amint az az *Erdei–Bibó-féle javaslatban* szerepel – természetellenes konstrukció, dilettáns hatalmaskodáshoz vezetne. A bíró akkor tehető majd a jegyző fölé, ha a „*falu műveltségének színvonala a mainál magasabbra fog emelkedni*”.³¹

Az önkormányzati rendszer Martonyi által kidolgozott új tagozódása lehetővé tette volna a közigazgatási fórumrendszer és eljárás egyöntetűbbé és egyszerűbbé tételét, emellett nagyon fontos, hogy felállításra kerülhettek volna a közigazgatási bíráskodás területi szervei is.

Egy 1948-ban megjelent tanulmányában tovább erősítette az 1946-ban kifejtett gondolatmenetet, elkerülhetetlennek látta a területi önkormányzatok teljes átrendezését, állást foglalt a vármegyék megszüntetése mellett. A helyi ügyek intézésére alsó szinten a mezővárosi és községi önkormányzatokat, míg középfokon a vármegyéknél kisebb területi egységben működő városmegyéket, járásokat, vagy szabadvárosi körzeteket tartotta alkalmas területi egységnek.³²

A reformelképzelések megvalósításának azonban gátat vetett az 1948-as politikai fordulat, a „kékcédulás” választásokat követő kommunista hatalomátvétel, amely az 1949-es sztálini alkotmány elfogadásával öltött jogi keretet.

V. Az önkormányzatiság felszámolása

A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény az államigazgatási rendszert szovjet mintára centralizált formában hozta létre, az önkormányzatiságot nem ismerte el, melynek eredményeként a polgári értelemben vett önkormányzati rendszert a tanácsrendszer váltotta fel, a helyi demokrácia teljes felszámolásával. A többpárti demokratikus rendszer helyett az egypárti politikai rendszer a tanácsok esetében a pártirányítást is magával hozta, „[a]z államigazgatási szervezetet a marxista-leninista párt irányítja a meggyőzés módszerével, az államigazgatási tisztségeket betöltő párttagok útján”.³³ A demokratikus centralizmus elve nemcsak az államigazgatásba hatott, hanem a teljes államszervezetben érvényesült. Az államigazgatásban a centralizált irányítás demokratikus jelleget öltött,

³¹ MARTONYI 1942a, 21-23. pp.

³² MARTONYI 1948, 19. p.

³³ BERÉNYI SÁNDOR et al.: *Magyar államigazgatási jog: általános rész*. Tankönyvkiadó. Budapest, 1966. 109. p.

„mert önkéntesen maguk a tömegek valósítják meg, választott, képviseleti államhatalmi szerveiken keresztül”.³⁴

A népköztársasági alkotmány, valamint az első³⁵ és a második tanács törvény³⁶ a terület szerinti tagolást illetően elismerte a községi és a városi jogállást. Az első tanács törvény előírta, hogy minden, legalább ötszáz lakosú településen önálló tanácsot kell szervezni, a kisebb lakosságszámú, elaprózott települési szerkezet működési feltételeinek javítását a „körzetesítés” jelenthette.³⁷ A községek, a városok a járás alárendeltségébe kerültek. A második tanács törvény a városok esetében három különböző jogállású városi kategóriát emelt ki, a megyének alárendelt járási jogú várost, a központi állami szerveknek alárendelt megyei jogú várost,³⁸ valamint a megyei jogú városhoz hasonló jogállási elemekkel rendelkező fővárost. A megye a községek és a járási jogú városok irányító szerveként működött, széles szakigazgatási szervezetrendszerrel és képviseleti szervvel.³⁹

Az önkormányzatiság ismételt törvényi szintű szabályozására a harmadik tanács törvény⁴⁰ megjelenéséig kellett várni, amelyben új elemként a tanácsok önkormányzati jellege is rögzítésre került, definíció szerint a tanácsok a nép hatalmát megvalósító szocialista államnak, a demokratikus centralizmus alapján működő *népképviseleti-önkormányzati és államigazgatási* szervei. A járási szint 1984-ben történt kiiktatása az államigazgatás szervezetrendszeréből a települési hatáskörök bővítését és a körzetközponti tanácsok megerősödését eredményezték. 1984. január 1-jével városkörnyéki igazgatás valósult meg hazánkban.⁴¹

VI. Záró gondolatok

Martonyi János közigazgatási reformkoncepciót felvázoló munkái közül az önkormányzati reformjavaslat, az önkormányzatisággal felruházott területi egységek feladat-és hatásköreinek vázlatos ismertetése került a tanulmány középpontjába. A helyi önkormányzatoknak a 19. század végén kialakult jogi rendezése bemerevedett, a 20. század első felében javaslatok ugyan születtek egyes kérdések, például a városok helyzetének rendezésére, azonban megállapítható, hogy komolyabb, reformértékű változtatásra nem került sor. Csekély jelentőségű átalakítást csak az 1929-es közigazgatási rendezés eredményezett. A helyi-területi igazgatási szintek azon keretek között működtek, amelyek a polgári értelemben vett önkormányzatiság jogállási kérdéseinek rendezése során kerültek meghatározásra.

A második világháború, majd az azt követő politikai folyamatok szétfeszítették a térszerkezet bemerevedett korlátait, az Ideiglenes Nemzeti Kormány intézkedései, majd a Magyar Nemzeti Függetlenségi Front demokratikus pártjainak programjai a közigazgatás mélyreható reformfolyamatainak elindítását és megvalósítását célozták. A demokratikus politikai erők

³⁴ BERÉNYI et al. 1966, 139. p.

³⁵ 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról.

³⁶ 1954. évi X. törvény a tanácsokról.

³⁷ A körzetesítés indokát ugyanakkor nemcsak a lakosság egészségügyi, kulturális szolgáltatásokkal való ellátásának szükségességében látták, hanem összhangba kívánták hozni a nagyobb termelőszövetkezetek megalakításával, a termelőszövetkezetek egyesítésével. BERÉNYI et al. 1966, 127. p.

³⁸ Debrecen, Miskolc Pécs és Szeged.

³⁹ BERÉNYI et al. 1966, 124-131. p.

⁴⁰ 1971. évi I. törvény a tanácsokról.

⁴¹ SIKET 2020, 63. p.

programjai a közigazgatástudomány egyes képviselőinek tudományos kutatásai során elért eredményeire is alapozva vitát indukáltak a tudomány képviselői között is. Ezen élénk viták egyik kiemelkedő alkotásának tekinthető *Martonyi János* önkormányzati reformprogramja, amely ma is gondolatokat indukál az olvasóban.

A tudományos elemzés nem tér ki a rendszerváltozást követő folyamatokra, azonban óhatatlanul elgondolkodtató párhuzamok vonhatók az 1990-ben felállított önkormányzati rendszert érintően megvalósult reformokkal összefüggésben. *Martonyi* gondolatai számos olyan, gyakran a viták keresztútjébe került problémára mutathattak rá, amelyek ma is időszerűek. Nem jutott nyugvópontra az erős területi középszint kérdése, sőt egyenlőre helyreállíthatatlannak tűnik az egyensúly, a kiüresített megyei önkormányzati kompetenciákkal szemben a területi államigazgatás megerősödött kulcsszereplője, a kormányhivatal áll. Hasonló példaként említhető a félresiklott regionális reformok ügye, a tervezési-statisztikai, fejlesztési régiók kialakítása, majd ezzel párhuzamosan bizonyos államigazgatási szervek regionalizálása egy rövid időre jelentős hatást gyakorolt a területi közigazgatás szervezetére, működésére, a helyi fejlesztéspolitikára, azonban az önkormányzatiság ezen a szinten nem tudott megvalósulni, valódi alkotmányos régiók nem jöttek létre. A térségi közigazgatásban a kistérségek szerepe is lassan a múlt kódéba vész, azáltal, hogy a települési önkormányzati feladat-és hatáskörök lényegi csorbításának lehettünk tanúi az elmúlt időszakban. A járások mint alsó-középszintű területi államigazgatási egységek nyilvánvalóan nem léphettek a helyükbe.

A helyi-területi közigazgatási szintet érintő reformok igénye időről-időre szükségszerűen felmerül, a térszerkezet hatalompolitikai dimenziói változnak, a centralizációs folyamatokat decentralizációs tendenciák válthatják. A tanulmányt *Martonyi János* gondolatával érdemes lezárni, amely szerint „...minden országnak nemcsak olyan kormánya, hanem olyan közigazgatása is van, amelyet megérdemel”⁴².

⁴² MARTONYI 1942a, 2. p.

JUDIT SIKET

THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENTS –
A RETROSPECTIVE ON JÁNOS MARTONYI'S PROPOSAL
1946 ON LOCAL SELF-GOVERNMENTS REFORM

(Summary)

János Martonyi published his proposal in 1946, during in the process of state organizational changes following World War II. The reform aimed at the modernisation of public administration, titled 'The Reform of Local Self-Governments'. The reorganization of territorial administration, the re-establishment of locally organized local self-government units, and the reassignment of public tasks emerged as pivotal obligations for the political leadership in the aftermath of the Second World War. Numerous proposals were formulated, among which stands out the writing of *János Martonyi*.

The study presents the historical-political context in which *Martonyi's* proposal was formulated, specifically focusing on Hungary's administrative structure before and after the World War II. It demonstrates the measures taken by the Interim National Government, the role of the local bodies of the Hungarian National Independence Front, and the tasks of the national committees. There was an overall consensus among the members of the Hungarian National Independence Front, which unified coalition parties, regarding the administrative reform. According to this, the parties agreed that local elections should be held as soon as possible, preferably in the autumn of 1946. They also reached an agreement that the democratic reform of the administrative structure would be one of the coalition's most important agenda points.

Martonyi considered an administrative arrangement that based on one hand on democratic foundations and on the other hand was simple and professional, to be an ideal type of organization. The twenty-five counties of Hungary were considered by the view of *Martonyi* as unsuitable as the basis for administrative territorial division. The proposal of the National Peasant Party was partially accepted, supporting the country's division into seven districts. In place of the counties, he suggested districts in part and autonomous towns in other part, with approximately fifty districts and twenty autonomous towns. Generally, two districts would replace one county as a territorial administrative unit.

Act XX of 1949 on the Constitution of the Hungarian People's Republic established the state administrative system in a centralized manner following the Soviet model, did not recognize self-governance, entirely abolishing local democracy. The reform proposals formulated after the Second World War, unfortunately, did not come to fruition.

HOLECSKA ZSÓFIA*

**Martonyi János Közigazgatásunk
reformja című tanulmányának
jelenkorban is érvényes üzenete
a közigazgatás személyzetére vonatkozó
méltatlansági szabályokra nézve**

Jelen tanulmány célja *Martonyi János Közigazgatásunk reformja* című tanulmányában a közigazgatás személyzetére nézve megfogalmazott reformista törekvések aktualitásának bemutatása, különös figyelmet fordítva a rájuk vonatkozó jelenleg hatályos méltatlansági szabályok megfogalmazására és alkalmazására. Ezen szabályok elemzésével és összevetésével egyrészt arra keresi a választ, hogy az akkori szabályozás támasztott-e a személyzettel kapcsolatos magatartási követelményeket, valamint – ezen a gondolaton tovább haladva – határozott-e meg a rájuk nézve a méltatlansághoz hasonlatos tisztséget megszüntető okot. Másrészt azt is vizsgálja, hogy *Martonyi János* milyen problémákat vélt felfedezni a közszolgálat rendszerében, azokra miben látta a megoldásokat, amelyek a jelen méltatlansági szabályozás újragondolásában is kiindulópontként szolgálhatnak.

A tanulmány bemutatja a kor közigazgatás személyzetére vonatkozó – leginkább a kutatás tárgyához kapcsolódó – szabályokat, keresve a méltatlanság „gyökereit”, amelyek megfogalmazásában nem csak *Martonyi Jánosnak*, hanem *Magyar Zoltánnak* – mint *Martonyi* mesterének – is kiemelt szerepe van. Ezt követően tér rá a jelenleg hatályos szabályozás bemutatására, először röviden csoportosítva a közigazgatás személyzetét, ugyanis *Martonyiék* teljesen másként differenciálták, viszont a témánk szempontjából ennek megtevéle kiemelt jelentőséggel bír, mert az egyes szereplőkre nézve eltérő jelentéstartalommal érvényesül a méltatlanság, amelyet a tanulmány szintén vizsgálódás alá von. A dolgozat e megállapításokból és *Martonyi* gondolatai összevetéséből igyekszik a személyzet méltatlanságára vonatkozó következtetéseket levonni, ennek újragondolására nézve *de lege ferenda* javaslatokat megfogalmazni.

* PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola.

I. A közigazgatás személyzetére vonatkozó szabályok Martonyi János idején

I. A Magyary-iskola és tanítása

Martonyi János korai munkásságának idején – a Magyary-iskola tagjaként – 1942-ben publikálta a *Hitel* című folyóiratba a *Közigazgatásunk reformja* című tanulmányát, mielőtt azonban rátérnénk ennek részletes elemzésére, ismertetnünk kell a kor közigazgatásának személyzeti összetételét és a jogállásukra vonatkozó szabályokat.

A közigazgatás személyzetét különböző szempontok szerint¹ csoportosította *Magyary Zoltán*, a kor legjelentősebb közigazgatás tudományának kutatója, aki szintén jelentős megállapításokat fogalmazott meg a hivatalnokokkal szemben. Először is meghatározta a fogalmát,² kiemelve, hogy korábban – tehát 1942 előtti időszakban – a szolgálat más által rábízott, alárendelt pozíció volt, amely határokkal bíró felelősségteljes feladatellátást jelentett fokozatosan az egész nemzet szolgálatával fejlődve. Tiszteletbeli foglalkozásként hatalommal és tisztelettel ruházta fel őket, ugyanakkor fizetést nem kaptak érte. Ebből alakult át a fő foglalkoztatás során, élethossziglan tartó alkalmazássá, részben fizetéssel történő honorálással.³ Ez az állandó alkalmazás munkamegosztást, az adott ügyben való szakértelmet és tapasztalat megszerzését jelentette. Ennek következtében a szakképzettség és a diploma megléte az alkalmazás feltételévé vált, folyamatos tökéletesítést, kitartó erőfeszítést és fegyelem hierarchia útján való belenevelést követelve meg tőlük, kialakítva a *hivatásos közszolgálatot*. Ez az egész személy egyéniségét igénybe vevő szolgálatot jelentett, párosulva az engedelmességi kötelezettséggel, amely az általános állampolgári kötelezettségnél magasabb, viszont különleges jogállásban való részesülésként volt ellentételezve. A közszolgálat a köznek való, mindenkinek válogatás nélkül történő teljesítést jelentette, egy olyan életpályát, ahol különös fegyelemre volt kötelezve, egész munkaidejét lekötve, de a hivatalos munkaidején túl is, teljes odaadást kívánó feladat, amely szükség esetén a személy élete feláldozásával is járhatott. Ez túlmélt az állampolgári kötelezettségeken, amelynek betartását a hivatali eskü letétele biztosította. Ezzel párosult még a megfelelő magatartás tanúsításának követelménye, amelynek a magánéletében is jelen kellett lennie, nemcsak a munkahelyén.⁴

A főnökökkel – mai szóhasználattal élve, vezetőkkel – szemben is komoly követelmények érvényesültek: jelentős jogi és erkölcsi fölényrel, valamint tekintélyt parancsoló egyéni adottsággal kellett rendelkezniük, azonban még ennél is többnek kellett lenniük jellemében tudásban és teljesítésben. A közszolgálatban akkor valósul meg az összhang, ha a közös eszme és hivatásérzet tölti meg működésüket, amely által eredményessé válik. Ezen is továbbmenve, odaadást és fegyelmet követelt meg, ehhez pedig állandóság kell.⁵

¹ Az egyes csoportok tagjainak részletes felsorolása nélkül a következő szempontok alapján osztályozta a hivatalnokokat: a) szolgálatadó személye szerint; b) alkalmazás jellege szerint; c) alkalmazás minősége szerint, e körben kiemelendő, hogy megkülönböztette az élethivatásként, állandóan alkalmazottak, az ideiglenesen alkalmazottak, politikai tisztviselők és tiszteletbeli hivatalnokok körét; d) képzés szerint; e) feladatkör szerint és f) foglalkozások, amelyek közszolgálatnak minősítenek, pedig valakinek, aki amúgy is közszolgálatban van, csak mellékfoglalkozásai szerinti hivatalnokok. Bővebben I. MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás: a közigazgatás szerepe a XX. sz. államban: a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942. 378-382. pp.

² MAGYARY 1942, 376. p.

³ MAGYARY 1942, 129-131. pp.

⁴ MAGYARY 1942, 131-132. pp.

⁵ MAGYARY 1942, 132. p.

A közigazgatás emberekért van működési alapelvéből levezetve, a tisztviselőtől elvárható, hogy minden emberen keresztül az egész közigazgatást lássa: a legkisebb ügyet is úgy kell intéznie, hogy tisztában van azzal, az állam nevében cselekszik, amely nem egy ember, hanem az egész közösség ügyének egy részlete. Ennélfogva jóllehet egy emberrel történik az adott ügy, mégis az egész közösség sorsára kihatással van. Fontos kíváncsi volt a tisztviselőkkel szemben a pártatlanság és tárgyilagosság, továbbá a protekció elvetése.⁶ A közigazgatás a közösségért van mint másik működési elv alapján, a közszolgálatnak az egész közület szükségleteit, érdekét kell szem előtt tartania, amelyet mindig egészként kell látnia, minden embert és minden szempontot figyelembe véve.⁷

A közszolgák egymás közti viszonyra is nagy hangsúlyt fektetett az akkori szabályozás: a bajtársiasság szellemét meg kellett őrizniük, ugyanis e magatartás tanúsítása is a köz érdeke, amelyre a főnököknek is ügyelniük kell.⁸

A hivatalnok jogállásának egész tartalmát áthatotta a közérdek figyelembevétele, amely az alábbiakban érhető tetten. Az alkalmazás feltételei között szerepelt az erkölcsi megbízhatóság, e körben a) a gondnokság alatt állás tilalma; b) szabadságvesztés hatálya alatt állás tilalma; c) nyereségvágyból elkövetett bűncselekmény vagy vétség miatti elítélés tilalma; d) hivatalvesztés hatálya alatt állás tilalma. Ennél is lényegesebb azonban az a követelmény, hogy erkölcsi tekintetben alapos kifogás alá nem eshetett a személye.⁹

A köz érdekében történő kinevezés a kiválasztási módszerekben is testet öltött, ugyanis az aktusok a köz érdekében való eljárásra adtak felhatalmazást, ezt nevezzük investitúráknak, amely azonban nem biztosította a hivatalnok képességeit és alkalmasságát, ennek következtében az alkalmazottra van szükség az állás kedvéért és nem fordítva.¹⁰ Korábban, a liberális demokrácia idején, a választási rendszerek kerültek előtérbe, azonban – felismerve a szakszerűség követelményének szükségességét – a helyes kiválasztáshoz fűződő közérdek erősödésének következtében az érték alapú kiválasztás fokozatosan teret nyert és a hivatásos közszolgálatra való áttérés miatt a kinevezési rendszer lett a leginkább megfelelő.¹¹

A közérdek a jogviszony megszűnésénél is szerepet játszik: ha nem rendelkezett a tisztviselő azokkal a tulajdonságokkal, tudással és buzgalommal vagy megbízhatósággal, akkor meg kellett szűnnie a szolgálatnak. Ennek következtében nyugdíjazták a hivatalnokot, ha a) gondnokság alá, csőd alá helyezték vagy ha nem ítélték el a közszolgálatra való elbocsátásra;¹² b) feladatának kifogástalan ellátásához szükséges szakképzettséggel, szorgalommal nem rendelkezett vagy egyéb fontos kellékek hiánya megállapítást nyert.¹³

A jogállás tartalmát, azaz a jogainak és kötelezettségeinek körében is jelentős volt a közérdekűség és a megfelelő magatartás tanúsításának követelménye. A jogaikat a köz érdekében és a szervezet működése érdekében kellett gyakorolniuk.¹⁴ Nem csak a pontosan

⁶ MAGYARY 1942, 137-138. pp.

⁷ MAGYARY 1942, 138. p.

⁸ MAGYARY 1942, 390-391. pp.

⁹ MAGYARY 1942, 394-395. pp. és az 1883. évi I. törvénycikk a köztisztviselők minőségéről. 1. §.

¹⁰ MAGYARY 1942, 399-400. pp.

¹¹ MAGYARY 1942, 400. p.

¹² MAGYARY 1942, 403. p. és 1912. évi LXV. törvénycikk az állami alkalmazottak, valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról 35. §.

¹³ 1934. évi I. törvénycikk a közszolgálati alkalmazottaknak és a honvédség tagjainak, valamint mindezek hozzátartozóinak ellátását szabályozó rendelkezések módosításáról 2. § (2) bekezdés b) pont.

¹⁴ MAGYARY 1942, 406-407. pp.

körülírt teendők és a magatartások voltak a jelentősek a kötelezettségeik körében, hanem az olyan helyzetek és a közszükséglet által megszabott szolgálatok, amelynek tartalma változó és előre nem látható. A szolgálaton kívüli magatartás is szigorú elbírálás alá esett, mégsem lehetett taxatívén felsorolni ezeket a magatartásokat, viszont a vizsgáldás szempontjából a következők bírtak kiemelt jelentőséggel: a) teljes odaadás; b) hűség a haza és államfő iránt; c) igazmondás; d) megfelelő viselkedés; e) udvariasság, felekkel tárgyilagosság, pártatlanság; f) erkölcsös élet; g) káros szenvedélyek leküzdése; h) közbotránkozás elkerülése; i) közszolgálat tekintélyének megóvása és j) a közös háztartásban élő családtag köztisztességbe ütköző magatartásának el nem tűrése.¹⁵

Ebből a fenti jellemzőkből alakult ki az élethivatásos tisztviselői apparátus képe, amely *Martonyi* munkásságában is megjelenik mint a modern közigazgatás fő alkotó eleme.¹⁶

2. *Martonyi reformtörekvései a közigazgatás személyzetének megjavítása érdekében*

Martonyi János a korábban hivatkozott tanulmányában a bürokráciát jó értelemben használta és a nemzeti jövő létrehozásának legeredményesebb eszközeként definiálta, arra a megállapításra jutva, – csakúgy, mint mestere – hogy a hivatásos tisztviselőkből álló és a sokágú közigazgatási szervezet nélkülözhetetlen.¹⁷ Kiemelte, hogy a társadalom és a közigazgatás kölcsönhatásban állnak egymással, emiatt a közigazgatás színvonala a nemzet tulajdonságaitól függ. A közigazgatás reformjának pedig mindig a társadalom jobbra tételéből kell kiindulnia. *Martonyi* a közigazgatás minőségi problémájául szolgáló megoldást a közszolgálat személyzetét kitevő középosztály alakulásának mikéntjében látta, kijelentve, a közigazgatás javítása nélkülük nem lehetséges, valamint, hogy a közigazgatással szemben lévő elégedetlenség belső okai jórészt a középosztályban keresendőek.

A tisztviselők viselkedésének ugyanakkora jelentősége van, mint az egész szervezet racionalizálásának.¹⁸ Rámutatott e kettő közti összefüggésre: a jó személyzet nélkül a legjobb szervezés sem lesz hiba nélküli, viszont hiába tökéletes az egyén munkája, ha rossz a közigazgatáson belüli koordináció.¹⁹

Martonyi is lefestette a köztisztviselő eszményképét, akiknek az első helyen a magyarság igazi arculatának és helyzetének megismerésében álló kötelességnek kell szerepelnie. Ismernie kell a jogszabályokat és utasításokat, de ezen is túl még fontosabb, hogy hivatása tárgyául szolgáló területnek és személyek adottságaival tisztában legyen. *Magyaryhoz* hasonlóan, *Martonyi* is azt tartotta fontosnak, hogy a tisztviselő a nép problémáit ismerje meg, kiváltva belőle azt a magatartást, hogy ne csak elintézendő aktákat, hanem segítségre szoruló embereket lásson mögötte. Ezeket az ügyeket lelki mérlegre kell helyezniük, azt nézve, hogy a nemzet átfogó érdeke kicsiben mit követel meg tőle. Olyan felelősségérzetnek kell eltölteni az egész közösség iránt, amelyet csak a magyar műveltség táplál. Mindez teszi őt fogékonyá a köz véleményére és tölti el alázattal, így nem saját kényelmét tartja

¹⁵ MAGYARY 1942, 404-406. pp.

¹⁶ MARTONYI JÁNOS: *Közigazgatásunk reformja*. Hítel 1942/2. 100. p.

¹⁷ MARTONYI 1942, 100. p.

¹⁸ MARTONYI 1942, 101-102. pp.

¹⁹ MARTONYI 1942, 102. p.

fontosnak, továbbá a kötelezettségeit nem a hivatali órák letöltésében meríti ki. Valóban az ügyek tényleges elintézésére törekszik és nem csak „szabadulni” akar tőlük.²⁰ Mindezek képezik az alapját a helyesen felfogott testületi szellemnek, aki saját hivatástudatát az önmagával szemben támasztott erkölcsi követelményekre és a nép szolgálatában állapított munkára alapítja. Ennek eredményeként szerez tekintélyt és értékelést a munkájáért, mert mások problémáira keresi a megoldást és nem a saját érdekeit helyezi előtérbe.²¹

Martonyi is hangsúlyozta a jó főnök ideálját, aki nélkülözhetetlen a szervezeti hierarchiában, valamint a személyzet megfelelő utánpótlását és képzését is kiemelendően fontosnak tartotta.²² Ez utóbbinak már a középiskolában el kell kezdődnie, hogy az egyetemi oktatás során már a szaktudás megszerzésével kell folytatódnia. Az alkalmazás az előmeneteli rendszernél is az erkölcsi felelősségerzet növelése játszik szerepet, ennek során a képzettség, eredményesség a legfontosabb.²³

Mindezek teremthetik meg a közigazgatás reformjának legfőbb feltételét annak érdekében, hogy a személyzet teljes köre jó tisztviselő legyen, ugyanis a rossz törvényekkel és jó hivatalnokokkal lehetséges a kormányzás, viszont fordítva ez már nem igaz.²⁴

II. Martonyi tanításának hatása a jelenkorra

1. A közigazgatás szereplőinek csoportosítása

Ahhoz, hogy megvizsgáljuk a személyzet egyes tagjaira vonatkozó méltatlansági szabályokat, majd összevessük a Martonyi által megfogalmazott reformista gondolatokkal, kielemezve annak aktualitását és abból következtetéseket vonhassunk le, először csoportosítanunk kell a közigazgatás személyzetét. Egyes szerzők – és Magyary is akkoriban – eltérő szempontok alapján tették ezt meg,²⁵ azonban jelen tanulmány a szűkebb értelemben vett civil közigazgatás színterén mozogva²⁶ két alrendszer határol el egymástól: az államigazgatást és az önkormányzati igazgatást. Mindkét szféra rendelkezik politikai és szakmai szereplőkkel egyaránt.²⁷

²⁰ MARTONYI 1942, 104-105. pp.

²¹ MARTONYI 1942, 106. p.

²² MARTONYI 1942, 106. p.

²³ MARTONYI 1942, 107-108. pp.

²⁴ MARTONYI 1942, 108. p.

²⁵ Erről bővebben I. GYÖRGY ISTVÁN: *A közszolgálati alkalmazottak csoportosítási lehetőségei*. In: Hazafi Zoltán (szerk.): *Kormányzati személyzetpolitika*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest, 2019. 13-19. p.; LUDÁNYI DÁVID: *A közszolgálati jogviszony differenciálódása*. Munkajog 2020/1. 42-51. p.

²⁶ A tanulmány a tulajdonképpeni közigazgatási szervek személyzetével foglalkozik, leszűkítve a civil közigazgatásra, ugyanis a végrehajtó hatalom fegyveres szerveinek személyzete nem tartozik vizsgálódásunkhoz, mert rájuk speciális szabályok vonatkoznak. Jóllehet az 1942-es időkben ezen csoportok is a személyzet körébe esettek, azonban jelen helyütt speciális jogaik és kötelezettségeik révén jogállásuk és a rájuk vonatkozó szabályok vizsgálata nem tartozik a vizsgálódás tárgyához.

²⁷ A közigazgatás személyzete tagjainak részletes felsorolását a jogállásukat szabályozó törvények teszik meg. Az államigazgatás szakmai szereplőire nézve a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.), a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kít.), valamint a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Küt.) tartalmaz rendelkezéseket, míg az államigazgatás politikai szereplőit kizárólag a Kít.-ben találjuk. Az önkormányzati igazgatás szakmai szereplőit a Kttv. sorolja fel, míg a politikai szereplőit

Akárcsak *Magyary Zoltán*, a dolgozat is egy olyan csoportosítási szempontot alkalmaz, amelyen belül a politikai akaratot megtestesítő személyeket is a közigazgatás személyzetének tagjaként tekinti.²⁸ Ezt a közigazgatásban betöltött szerepük adja, ugyanis mindannyian a köz érdekében, a közbizalom birtokában látják el a tevékenységüket. A politikai szereplőknél is ugyanolyan fontos az elhivatottság, az egyén problémáinak lelkiismeretes elintézése úgy, hogy tudják, ez az ügy a közösség létében mekkora jelentőséggel bír. Nekik is az egész közösség szükségletét figyelembe véve kell eljárniuk. Az önkormányzati szinten a polgármesterek és a helyi önkormányzati képviselők esetére nézve ezt nem nehéz levetíteni: a közösség a választópolgárok érdekeit kell maximálisan előtérbe helyezniük, hiszen annak reményében választották meg őket, hogy ennek eleget fognak tenni. Az államigazgatási szinten már más a helyzet, a politikai szereplők pozíciójának bizalmi jellege csak közvetve figyelhető meg, mindazonáltal e közvetlenség ellenére is a személyzet részét képezik.

Az egyes pozíciók bizalmi jellegének ellenére azt a megállapítást kell tennünk, hogy a jogállásukat rendező szabályok a mai napig szerteágazóak és nem egységesek, különösen igaz ez a szakmai szereplőkre nézve, amely az alábbiakban érhető tetten.

2. *A közigazgatás szakmai szereplői és a tisztségre való méltatlanságuk*

A közigazgatás szakmai szereplőire vonatkozó szabályozás alakítására és egységesítésére a rendszerváltozást követően megindultak a törekvések. Míg *Martonyi* idején a zárt közszolgálati rendszer volt a jellemző, vagyis a hivatásos közszolgálati modell és élethivatás-szerűség került a középpontba egy stabil szolgálatot létrehozva, a II. világháborút követően ez háttérbe szorult és a zsákmányrendszer épült ki. Ez az 1960-70-es években változik meg, visszahozván a szakmaiság előre sorolását. 1992-ben ismét az élethivatás-szerűsége, stabilitásra és politikai semlegességre helyezte a hangsúlyt a jogalkotó a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (továbbiakban: Ktv.) megalkotásakor,²⁹ 2011-ben pedig a Széll Kálmán Tervvel kihirdetett új életpályamodell és a hatályba lépett közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvénye (továbbiakban: Kttv.) által is az új közszolgálati értékek bevezetése került középpontba. A 2012-es *Magyary*-program még ennél is továbbment: a hatékonyság növelése érdekében a közszolgálat megújítása érdekében közös elvekkel az átjárhatóságot kívánta biztosítani az egyes életpályák között.³⁰ A célja a karrierrendszer megőrzése, de ugyanakkor az alkalmazkodóképesség biztosítása. A Magyar Kormánytisztviselői Kar és a hivatásitokai szabályok kidolgozásával egy közös értékrendet kívánt létrehozni, amely zsinórmértékül szolgál. Hivatássá kívánta

a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.). Bővebben l. HOLECSKA ZSÓFIA: *A közigazgatás személyzetének méltatlansága – a bírói joggyakorlat elemzésén keresztül*. Közigazgatás Tudomány 2023/1. 40-41. pp.

²⁸ Azt azonban el kell ismernünk, hogy *Magyary* a község képviselő testület tagjait nem tekintette a közszolgálat tagjainak, mivel nincsenek szolgálati alárendeltségben, amely azonban feltétele a közszolgálatnak. L. MAGYARY 1942, 129. p.

²⁹ BALÁZS ISTVÁN – VESZPRÉMI BERNADETT: *Új tendenciák a közszolgálati rendszerek átalakításában*. In: Balázs István (szerk.): *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetem Kiadó, Debrecen, 2017. 124. p. és FAZEKAS JÁNOS: *A közigazgatás személyzete*. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog: általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2020. 369-370. pp.

³⁰ BALÁZS – VESZPRÉMI 2017, 131. p.

tenni a közszolgálatot, közös kapcsolódási pontok, mint például a hivatásetikai normák kialakításával.³¹ Ennek következtében nem tisztán zárt rendszer jön létre, hanem a zárt rendszer felé hajló modell, viszont ismét átláthatatlanná vált a szabályozás. A stabilitás, élethivatás, garantált előmenetel elvesztette jelentőségét, kiüresedett és jogilag, erkölcsileg is kiszolgáltatottá vált ez a réteg, akinek elsődleges feladata a köz szolgálata és a közbizalom birtoklása. A dolgozók ismét vegyesek lettek, az intézmények széttagoltak, a jogviszonyok sokrétűek és átláthatatlanok. A rájuk vonatkozó jogi szabályozás pedig elavulttá vált, ennek következtében a korrupció növekedésnek indult.³²

A szakmai szereplők zárt rendszerből a nyílt rendszer felé történő elmozdulásának egyik eredményeként tekinthető a méltatlanság – mint tisztséget megszüntető kötelező felmentési ok – bevezetése is, amelyet a jogalkotó már a Ktv.-ben is deklarált, majd 2011-ben a Kttv. is nevesíti, igen tág és határozatlan jogfogalommal meghatározva, nagy mozgásteret engedve a munkáltatói jogkör gyakorlójának a jogviszony megszüntetésére, amely csökkent a kiszámíthatóságot, így a jelenleg hatályos szabályozás kritikájaként értelmezhető.³³ Méltatlanság jogcímén ugyanis fel kell menteni a kormánytisztviselőt, ha olyan magatartást tanúsít munkavégzésével, jogviszonyából eredő kötelezettség megszegésével vagy munkahelyén kívül, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírét, illetve a jóközigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyát fenntartsa.³⁴ Ez a rendelkezés azonban csak egyes szakmai szereplőkre vonatkozik: az önkormányzati igazgatás szakmai szereplőire, valamint az államigazgatás egyes szakmai szereplőire. A másik körre a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Kit.), valamint a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (továbbiakban: Küt.) egy teljesen más jogintézményt nevesít: az érdemtelenséget.³⁵ Ennek körében azonban csak a tisztviselő munkahelyén kívül tanúsított magatartása értékelendő, a munkahelyen történő nem megfelelő magatartást fegyelmi jogkörben elbírálható vétségként tekintik és ennek megfelelően szankcionálják. A nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal történő feladatellátás – mint az érdemtelenség második esetköre – pedig a Kttv. bizalomvesztés elemeit idéző tényállási elem.³⁶

Felmerülhet a kérdés, miért indokolt a két különböző jogintézményt nevesíteni ugyanarra a célra ugyanarra a személyi csoportra, akik a közigazgatásban ugyanazt a funkciót töltik be és akikre nézve mindhárom törvény olyan hivatásetikai alapelveket fogalmaz meg, mint a hűség, elkötelezettség, nemzeti érdekek előnyben részesítés, igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság és a tisztesség, előítéletektől való mentesség, pártatlanság, felelősségtudat szakszerűség, együttműködés és az intézkedések megtételére vonatkozó arányosság és védelem.³⁷

³¹ BALÁZS – VESZPRÉMI 2017, 132-133. pp.

³² BALÁZS – VESZPRÉMI 2017, 134-136. pp.

³³ BENCsik ANDRÁS: *A közszolgálati jogviszony létesítéséről*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2018/3. 165. p.

³⁴ Kttv. 64. § (1) bekezdés.

³⁵ Kit. 107. § (2) bekezdés a) pont és Küt. 39. § (3) bekezdés a) pont.

³⁶ HAZAFI ZOLTÁN – LUDÁNYI DÁVID (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2021. 362-364. pp.

³⁷ Kttv. 82. § (1) bekezdés, Kit. 92. § és Küt. 50. § (1) bekezdés.

A korábban említett, a dolgozókra vonatkozó egyes jogintézmények széttagoltsága itt is tetten érhető, amely a Magyar-Program eredménytelenségeként is értékelhető. A jogalkotó ugyanis ugyanazzal a céllal nevesíti a közigazgatás három személyi körére nézve a méltatlanságot és az érdemtelenséget, pedig ők ugyanolyan szakmai feladatokat látnak el a közigazgatásban, ugyanazoknak a hivatásetikai alapelveknek kell megfelelniük. Ráadásul ezen feladataikat a legnagyobb szakértelemmel és elhivatottsággal kell elvégezniük, a közösség érdekeinek messzemenőig történő tiszteletben tartásával, mégis eltérő jogkövetkezésménnyel sújtja ennek elmulasztását.

A méltatlansági szabályok különbözősége pedig még inkább kiviláglik a politikai szereplők méltatlanságának összevetésénél.

3. *A politikai szereplők méltatlanságának eltérő megítélése*

Az *önkormányzati igazgatás politikai szereplői* esetében a méltatlanság mint fogalom egy taxatív felsorolásban ölt testet a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (továbbiakban: Möt.v.), – mint a közösség tagjai által megfogalmazott szubjektív értékítéletként³⁸ – bevezetett jogintézménynél, ahol csak a törvényben felsorolt esetek³⁹ valamelyikének bekövetkeztekor válik a képviselő vagy a polgármester méltatlanná és veszti el ezáltal a mandátumát.

Kiemelendő, hogy az önkormányzati képviselőkkel szemben támasztott megfelelő magatartás tanúsításának követelménye a kiegyezést követően kezdett kialakulni. Először a pozíció *bizalmi* jellege került rögzítésre, majd olyan tisztséget megszüntető okokat deklarált a jogalkotó, amelyek szintén a fenti kívánalom érvényesülését szolgálták. A tanácsrendszer idején hatályos visszahívási jog pedig a méltatlanság tanácsai változatának is tekinthető, mert az akkori rendszerben jelentőséget kapott a tanácsstag megbízatása során tanúsított magatartása. A rendszerváltást követően azonban ezen követelmény csak 2012-ben, egy jogszabálymódosításkor került ismét értékelésre, és jutott előtérbe a képviselők erkölcsileg kifogásolhatatlan és feddhetetlen magatartása.⁴⁰

Az Möt.v. a helyi önkormányzati képviselő (és polgármester) méltatlanságára vonatkozó rendelkezései a 2014-es általános választások napján léptek hatályba, viszont a közbizalomnak megfelelő magatartás követelménye nem itt kerül megfogalmazásra, hanem az összeférhetetlenség jogintézményénél,⁴¹ amely nem önmagában, általános jelleggel értékeli az ezzel ellentétes eljárást, így e rendelkezés alkalmazásakor nem lehet elszakadni az összeférhetetlenség jogintézményi jellegétől és további erkölcsi feddhetetlenség körébe tartozó követelményekkel kitölteni.⁴² Ennélfogva az, ha a képviselő vagy polgármester

³⁸ NAGY MARIANNA – HOFFMAN ISTVÁN (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG–ORAC. Budapest, 2016. 144. p.

³⁹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.v.) 38. § (1) bekezdés.

⁴⁰ Bővebben l. HOLECSKA ZSÓFIA: *A helyi önkormányzati képviselők jogállása a méltatlanság tükrében*. Forum: publicationes discipulorum iurisprudentiae. Szeged, 2021. 166., 174. pp.

⁴¹ Möt.v. 36. §.

⁴² Kúria Kf.V.39.802/2020/10. Az ítéletet a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 163. §-a alapján a Bírósági Határozatok Gyűjteményében (a továbbiakban: BHGY) közzé kell tenni, azonban ez nem történt meg. Ennek anonimizált változata kikérésére volt lehetőség az eljárási szabályok szerint.

nem tanúsít megfelelő, közérdeket nem előtt tartó, pártatlan és etikus magatartást, nem jár semmiféle szankcióval, mint a szakmai szereplők esetében, ahol kifejezetten erre épül a méltatlansági szabályozás koncepciója.

A pozíciók bizalmi jellegét mutató csoportosításából adódóan tőlük is ugyanúgy várható lenne, hogy ismerjék annak a közösségnek az igényeit és érdekeit, amelyekből a választóik kikerülnek, továbbá a problémáikat igyekezzenek úgy megoldani, hogy azokat a maguk egészében lássák. Nekik is olyan lelkülettel kell bírniuk, hogy áthassa cselekedeteiket a buzgalom, a tenni akarás a közösségért, elvégre ennek reményében választották meg.⁴³ Azt is ki kell emelni, hogy az önkormányzati tisztség, legyen az akár képviselői vagy polgármesteri mandátum, jelentős a közéletben, ezért fokozott figyelemnek vannak kitéve,⁴⁴ így megkívánandó tőlük a közmegebotránkozást okozó magatartások elkerülése.⁴⁵ Mindezeket *Martonyi János* idejében értékelték a közszolgálat személyzetére nézve, ez ehelyütt is indokoltnak mutatkozik és a jogalkotónak kell megtennie a méltatlanság jogintézményének körében, erre a kiindulási pontra alapozva.

Arra azonban figyelemmel kell lenniünk, hogy a képviselők és polgármesterek esetében egy választott tisztviselőnek szűnik meg a megbízatása a méltatlanság kimondásával, így garanciális törvényi szabályok szükségesek ennek megállapításához. Ehhez az is hozzátartozik, hogy a méltatlanság jogi szabályozásának másik háttere, hogy a képviselő-testületi többség számára egyfajta eszköz a kisebbséggel szembeni fellépésre, ugyanis minősített többséggel megszüntethető a képviselő mandátuma.⁴⁶ A visszaéléssel szemben jóllehet a bírói jogorvoslat⁴⁷ védelemmel szolgál, azonban a kiszámíthatóság és a jogbiztonság elve miatt a generálklauzulák alkalmazásának mellőzésével és a törvényi tényállás pontos megfogalmazásával meghatározni a méltatlanságot, úgy, hogy a választópolgárok bizalmának és a közérdeknek megfelelő eljárási követelmény érvényre jusson, mivel ez a tisztség rendeltetése. Ha ennek megfelelő értékelése továbbra is elmarad, akkor visszas helyzet jön létre: olyan képviselők és polgármesterek őrizhetik meg a mandátumukat, akik a választók bizalmát elvesztették. Igaz, a következő választások alkalmával lecserélhetik őket, levonva azt a tanulságot, hogy nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket.⁴⁸ Ez a megoldás azonban nem juttatja érvényre a demokrácia és a jogállamiság követelményét, ráadásul az önkormányzati képviselőktől elvárando magatartási szabályok jogszabály szintű megalkotására nézve hazánk nemzetközi kötelezettségvállalásának is jelentős szerepe van, különösen az Európa Tanácsban való tagsága miatt.⁴⁹

Az államigazgatás politikai szereplőire nézve azért indokolt a méltatlanság szabályok kiterjesztése, mert a pozíció bizalmi jellege – közvetve ugyan, de – megfigyelhető. Ők is az államot szolgálják, ezen is továbbmenve, szerepük az állam képviselőiben áll. Ennek körében a megfelelő, erkölcsös, feddhetetlen magatartás és a közmegebotránkoztatás elkerülése követelményként rögzíthető lenne, valamint rájuk is ugyanúgy megfelleltethetők

⁴³ Vö. MARTONYI 1942, 104-105. pp.

⁴⁴ A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény indokolása.

⁴⁵ Vö. MAGYARY 1942, 405. p.

⁴⁶ Möt. 50. §.

⁴⁷ Möt. 38. § (5) bekezdése alapján Möt. 37. § (4)-(5) bekezdései.

⁴⁸ Bővebben ld. 18/2013. (VII.3.) AB határozat az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával összefüggő elvi vélemény nyilvánításáról dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményét. ABH 2013, 758. p.

⁴⁹ Erről bővebben l. HOLECSKA ZSÓFIA: *A helyi önkormányzati képviselők méltatlansága a nemzetközi standardok tükrében*. Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány. Budapest, 2022. 5-12. p.

a szakmai szereplőkre érvényes hivatásetikai szabályok, mivel nekik is a nemzet és a közösség érdekeit átfogóan kellene látniuk, az egyes egyének problémáit ugyanúgy az egész közösség problémájának kellene tekinteniük. Ráadásul, ha figyelembe vesszük, hogy egyes szerzők a közszolgálati jogot a munkajog részét képező sajátos jogterületeként értelmezik és a közszolgálatot egy gyűjtőkategóriának tekintik, azon foglalkoztatási jogviszonyokkal, amelynek során az állam vagy az önkormányzat a jogszabály által hatáskörébe sorolt kötelezettségeket teljesít és munkavégzésre irányuló jogviszonyt hoz létre, akkor meg kell emelni, hogy a munkajog területén is megjelenik a bizalom – méltatlanság háttere.⁵⁰ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény általános magatartási követelményeket fogalmaz meg, amely a felekre nézve kereteket jelöl ki. Különösen jelentős az a követelmény a munkavállalókra nézve, hogy a munkaviszonyuk fennállása alatt nem tanúsíthatnak olyan magatartást, amellyel a munkáltatójuk jogos gazdasági érdeket veszélyeztetik, valamint munkahelyükön kívül sem tehetnek olyat, amely – a munkakör jellege és munkáltató szervezetben elfoglalt helye alapján – közvetlenül és ténylegesen alkalmas a munkáltató jó hírnevének, jogos gazdasági érdekének vagy a munkaviszony céljának veszélyeztetésére. A törvény külön rendelkezése alapján azonban a munkavállaló magatartása korlátozható is, erről viszont tájékoztatni kell.⁵¹ Ezen kívül kapcsolódási pont a Kttv., Kit. és Küt szabályaival a titoktartási és együttműködési kötelezettség is, amelyeknek meg kell felelniük.⁵²

Abból következően, hogy a politikai szereplők kvázi munkáltatója az állam, rájuk is explicit érvényesíthetők a fenti kívánalmak. Náluk fokozottan érvényes, hogy a nemzet érdekeit kell elsődlegesen figyelembe venniük a feladatellátásuk során, amelyhez a megfelelő lelkiülettel kell rendelkezniük. Az ország élén álló személyekként minden megnyilvánulásuk és tettük kihat a nemzet és a közösség mindennapjaira és a tőlük kapott megítélés formálja a közvéleményt. Ebből fakadóan azok a magatartási követelmények, amelyek a munkavállalókra – és természetesen a szakmai szereplőkre – nézve kívánalom, a megfelelő magatartásnak a munkahelyen és azon kívül történő tanúsítása, a közmegebotránkoztatás elkerülésének és erkölcsös életmódnak ugyanúgy értékelésre kellene kerülniük, ez pedig a méltatlansági okok keretén belül indokolt.⁵³

III. Következtetések és javaslatok

A közigazgatás személyzetére vonatkozó reformtörekvéseket már *Martonyi János* is megfogalmazta, amelyek azóta – kisebb megszakításokkal – időről-időre aktuálissá válnak és

⁵⁰ MÉLYPATAKI GÁBOR: *A közszolgálati- és munkajog szerepének, jogrendszerbeli helyének változása és hatása a jogviszony szereplőire a mindennapokban: Ki méltó a bizalomra? A bizalomvesztés és a méltatlanság több szempontú munkajogi vizsgálata.* MTA Law Working Papers 2015/23, 4-5. pp.

⁵¹ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 8. § (1)-(2) bekezdés.

⁵² Mt. 8. § (4) bekezdés.

⁵³ A méltatlanság mérésének el kell ismerni, hogy nehéz meghatározni, honnan ered és vannak-e társadalmi standardjai vagy az, hogy erkölcsi alapon kellene-e megítélni. Vannak azonban olyan cselekmények, amelyek megalapozzák. Ilyene a pártatlanság sérelme, befolyástól való mentesség sérelme és a hivatás etikai normák megsértése. 2012-ben a jogalkalmazói oldalon is bizonytalan jogintézmény volt annak elhatárolása, hogy az adott magatartás méltatlanság vagy a fegyelmi jogkör hatálya alá eső magatartás erkölcsi és jogszabályi normák megsértése. Sok kérdést vetett fel, amelyre a jogtudománynak kell választ adnia, valamint a bíróságnak kell kimunkálnia a megfelelő gyakorlatot. Erről bővebben I. MÉLYPATAKI 2015, 8-10. pp.

a jogalkotó elé is kerülnek, felismerve ennek szükségességét, és jogszabályok megalkotása által igyekezve ezt orvosolni.⁵⁴ Ennek ellenére a személyzetre vonatkozó joganyag azóta is széttörédezett, ugyanis nem alakult ki egységes szabályozás, hiába volt rá igyekezet. Különösen, ha figyelembe vesszük azt a csoportosítási szempontot, amelyet a tanulmány alkalmaz, azaz a funkcionalitás szerinti felosztást, a politikai szereplők személyzet körébe történő vonásával, így ez a széttagoltság még inkább kivehető. Ez kihatással bír a rájuk vonatkozó méltatlansági szabályokra, eltérőséget eredményezve. Ez azonban, hiába töltenek be eltérő funkciójú pozíciókat, indokoltatlan, mert végső soron mindannyian a közszolgálatban álló, közbizalommal rendelkező tisztviselők. Ebből következően mindannyiukkal szemben – a politikai szereplőkkel is – a nemzet legfőbb szolgálatát, a társadalom mindennél előrébb való érdekeinek figyelembevételét és képviselését kell követelményül támasztani, valamint a köz érdekében történő eljárást, erkölcsös magatartás tanúsítását és a közösség mélyreható ismeretét. Ennek elmulasztását minden esetben szankcionálni kell a jogalkotónak, erre pedig a méltatlanság jogintézményénél van a leginkább lehetősége, annak rendeltetése szempontjából, amelyet egységesen, a közigazgatás egész szereplőire kiterjesztően kell megtennie. Ezt nem teheti meg korlátlanul: megfelelő garanciarendszer kiépítésével kell deklarálnia, a kiszámíthatóság és a jobbiztonság elveit figyelembe véve, elismerve, hogy a generálklauzulák alkalmazásának mellőzése valóban indokolt – mivel ez csökkenti a fenti követelményeket. A törvényi tényállásokat pontosan kell megfogalmazni, úgy, hogy a polgárok bizalmának és a közérdeknek megfelelő eljárási követelmény érvényre jusson, mivel ez a tisztség rendeltetése.

A *Martonyi* által megfogalmazott kívánalmak az egész közszolgálat eszméjét és szellemiségét át kell, hogy hassák. Amíg a közérdeknek megfelelő eljárási követelmény nincsen deklarálva a közigazgatás egész személyi gárdájára nézve a méltatlanság körében, addig egy visszás helyzet van függőben: olyan személyek is megőrizhetik a pozíciójukat, akik közmegebotránkozást keltettek vagy nem a közösség érdekét helyezték előtérbe eljárásuk során, és emiatt megrendült a polgárok beléjük vetett bizalma. Amíg a jogalkotó nem gondolja újra a méltatlansági szabályokat, figyelembe véve a fentebb kifejtett követelményeket, addig a közigazgatás személyzetére vonatkozó joganyag is széttörédezett lesz, ráadásul a számon kérhetőség hiányában csökkenő bizalommal bíró hivatalnokoknak sem lesz tekintélyük a közösség szemében, így a feladataikat sem tudják a leghatékonyabban ellátni, amely által csökken a közigazgatás színvonala, veszélybe sodorva a nemzet hatékony működését is, mivel a jó személyiállomány hiánya miatt a közigazgatás nem lesz működőképes, ahogyan *Martonyi* is rámutatott.

IV. Összegzés

A tanulmány célja *Martonyi János Közigazgatásunk reformja* című tanulmányában megfogalmazott, közigazgatás személyzetét célzó reformtörekvések és a személyzettel támasztott követelmények bemutatása volt, összefüggésbe hozva a jelenleg hatályos és rájuk vonatkozó méltatlansági szabályokkal, keresve a jogintézmény gyökereit és a megfogalmazott kívánalmak aktualitását és jelentőségét a jelenlegi szabályozás újragondolására nézve.

⁵⁴ BENCsik 2018, 155. p.

Martonyi már 1942-ben rámutatott arra, hogy a közigazgatás megítélése szempontjából a tisztviselők személyiségének ugyanakkora jelentősége van, mint a szervezet racionalizálásának, rávilágítva a két dolog kölcsönhatására. A köztisztviselő eszményképe is ugyanakkora jelentőséggel bír, akinek a közösség igazi arculatának és helyzetének megismerésének kell a legfontosabb lennie. A legjelentősebb kötelezettsége a gondoskodása tárgyát alkotó terület és személyek adottságainak, valóságos életviszonyainak ismerete. A nép bajaival való megismerkedésnek kell kiváltania a tisztviselőből azt a magatartást, hogy segítségre szoruló embereket látva felelősségérzet töltse el a közösség érdeke iránt. Ez az alapja a tisztviselői kar helyesen felfogott testületi szellemének. A közigazgatás javítása a személyzetben dől el, ezért fontos a megfelelő nevelés és a szelekció kiválasztásukban. Ezen kívánalmak megteremthetik a közigazgatási reform legfőbb feltételét, hogy a kezdőtől a vezetőig jó tisztviselők legyenek.

Mindezen követelményeknek ugyanúgy érvényesülnie kell véleményem szerint a közigazgatás politikai szereplőire nézve is, nem csak a szakmaira. Nekik is a nép érdekeit kell figyelembe venniük, a választópolgárok problémáit kell elsődlegesnek tekinteniük, azaz ahogy *Martonyi János* is rámutatott, a gondoskodásuk tárgyát képező területnek és személyeknek az adottságaival és életviszonyaival tisztában kell lenniük. Felelősségérzetük is kell, hogy legyen a közösségük iránt.

Ezt a jogalkotónak kell értékelnie a méltatlansági szabályok újragondolásakor, ez azonban csak úgy valósulhat meg, – ahogy *Martonyi* is kiemelte – ha a társadalom is megváltozik. Tekintettel arra, hogy a közigazgatás és a nemzeti társadalom kölcsönhatásban állnak, azaz végső soron a közigazgatás színvonala és jellegzetes vonásai a nemzet tulajdonságaitól, szervezési tehetségétől és gondolkodásmódjától függenek. Minden országnak nemcsak olyan kormánya, hanem olyan közigazgatása is van, amelyet megérdemel, így a közigazgatás megjavítása – és ezáltal a személyzetére vonatkozó szabályozás megváltoztatása – mindig a társadalom átneveléséről és jobbá tételéről kell kiindulnia.

ZSÓFIA HOLECSKA

ACTUALITY OF JÁNOS MARTONYI'S STUDY ON
THE REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION
FOR THE CONCEPT OF INDIGNITY OF
PUBLIC ADMINISTRATION PERSONNEL

(Summary)

The purpose of this study is to examine the current relevance of reformist aspirations for public administration personnel as discussed in János Martonyi's study, *„Reform of Our Public Administration”*. The study particularly focuses on the formulation and application of the existing rules governing the conduct of these personnel.

It aims to address two primary questions. First, it seeks to determine if the regulations in place during *Martonyi's* time imposed specific behavioral requirements on public administration staff by analyzing and comparing these rules. Furthermore, we aim to investigate whether these regulations provided a basis for terminating employment, particularly due to reasons similar to *„indignity.”* Second, we will explore the issues that *János Martonyi* identified within the public service system and the solutions he proposed. These findings may offer insights for reevaluating the current rules regarding *„indignity.”*

The study begins by presenting the rules governing public administration personnel during *Martonyi's* era, with a specific focus on the origins of *„indignity.”* It is important to note that both *János Martonyi* and *Zoltán Magyar* played significant roles in formulating these rules. Subsequently, we will provide an overview of the existing regulations. To aid in this analysis, we will briefly categorize public administration personnel, as *Martonyi's* differentiation holds particular significance in understanding the various interpretations of *„indignity”* among different actors. By comparing *Martonyi's* ideas with the present regulations, this study aims to draw conclusions regarding the treatment of staff facing *„indignity”* and formulate recommendations for potential legal reforms.

SALLAI BALÁZS*

A közszolgálati reform és a Magyary-iskola, különös tekintettel Martonyi János munkásságára¹

A tanulmány arra törekszik, hogy felvázolja a magyar közszolgálati reform kérdéskörének és a *Magyary-iskola* kapcsolódási pontjait, és ebben a rendszerben elhelyezze *id. Martonyi János* vonatkozó tudományos gondolatait. Ehhez azonban mindenképp szükséges a korszak egyfajta tágabb kontextusának ismerete arra vonatkozóan, hogy a közszolgálati reform milyen tartalommal jelent meg a *Horthy-korszak* Magyarországon, a Magyar Közigazgatástudományi Intézethez fűződő tudományos tevékenységben, s legfőképpen a mester, *Magyary Zoltán*, és egyik tanítványa, *Martonyi János* munkásságában.

I. Prológus: a közszolgálati reform kérdései az Intézet működése előtt

A magyar közszolgálat reformjával kapcsolatos kérdések már a dualizmus óta a magyar államélet nehéz örökségét jelentették, s e problémakör leginkább az egységes szolgálati pragmatika (közszolgálati kódex) megalkotásának szakmai (és politikai) vitái folyamán csúcsosodott ki, hiszen ehhez képest minden más, a közszolgálat valamilyen elemét érintő reformelképzelés csupán részletkérdés volt. Ezekkel összefüggésben folyamatosan, ám változó intenzitással merültek fel különféle diszkussziók, amelyek többnyire cikkek, tudományos művek, kezdeményezések és jogszabály-tervezetek formáját öltötték, s nagyon kevésből született valódi eredmény.² Ebben a tekintetben meg kell említeni a minősítésről (a képzésről) szóló 1883. évi I. törvénycikk,³ valamint a nyugdíjtörvény

* PhD hallgató, Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

¹ A Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-23-3. kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

² A dualista korszakot illetően jól mutatja be ezen folyamatokat: CSIKVÁRI JÁKÓ: *A tisztviselői mozgalmak története (1867-1908)*. Franklin Társulat. Budapest, 1909. 4-158. pp.; PÉTERVÁRI MÁTÉ: *The History of Hungarian Civil Service from the Austro-Hungarian Compromise of 1867 to the First World War*. Journal on European History of Law 2017/1. 116-119. pp.

³ CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1976. 169-175. pp.

(1885. évi XI. törvénycikk) elfogadását.⁴ Az illetményreform kérdése – szemben az 1873-as osztrák regulációval⁵ – azonban soha nem került a törvényhozás elé, s szintén rendezetlenül maradt a közigazgatási fegyelmi jog egységesítése, a törvényhatósági és a községi tisztviselőkre vonatkozó általános jogállási törvény megalkotása, az automatikus előmeneteli rendszer kiterjesztése az összes közszolgálatot végző személyre, illetve a tisztségviselők jogait és kötelezettségeit általánosságban taxáló törvénycikk elfogadása. A *Horthy*-korszak jogrendszere a jogfolytonosság elvére épült, így e periódusváltás nem jelentett nagyobb változást a hazai közigazgatási jogban. Ennek folyamányaként a magyar közigazgatás addig megoldásra váró problémái továbbra is fennmaradtak és a közigazgatással kapcsolatos gyakorlati érdekek, valamint a tudományos szemléletváltások következtében ezeknek a köre még bővült is. Csupán kis előrelépést jelentett ez ügyben a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk, amely – a közszolgálati jog szempontjából – a törvényhatósági és a községi tisztviselők fegyelmi jogát rendezte, illetve a képzéssel és az alkalmazással kapcsolatos legfontosabb kérdéseket érintette. 1931 elején aztán úgy tűnt, kedvező fordulat érkezett el.⁶ Ez nem volt más, mint *Magyary Zoltán* közigazgatás-racionalizálási kormánybiztossá történő kinevezése.⁷ *Magyary* kormánybiztosi programját három, 1930 és 1932 között kiadott művéből ismerhetjük meg.⁸ Ezekben előkelő helyet foglalt el a közszolgálati reformmal kapcsolatos tárgykör,⁹ s a minisztertanács is külön kitért a kormánybiztos ezzel kapcsolatos feladataira. Ennek kapcsán foglalkoznia kellett a jogi oktatás reformjával, a képzés és a minősítés korszerűsítésével, valamint szolgálati pragmatika kodifikációjával.¹⁰ Ez utóbbi ekkorra már több, mint fél évszázada jelentett meglehetősen konfliktusos problémát, mivel az érintett tisztviselői körök saját érdekeiket védve törekedtek egy ilyen kódex megalkotására, ám e törekvésük általában ellentétes irányvonalat képviselt a hatalmon lévő kormányok érdekeivel szemben. A belügyminisztériumi levéltár egy, eddig nagyrészt feltáratlan fondjának anyagát¹¹ – amely *Magyary* kormánybiztosi működésének iratait tartalmazza – megvizsgálva az a kép látszik kirajzolódnia: a professor 1932-ben hivatkozott arra, hogy a közszolgálati kapcsolatos tervezetek elkészítése jól halad, s a jogszabály-tervezetet elkészülte után a kormány elé terjeszti,¹² ám az iratanyagban semmi sem igazolta azt, hogy ezzel a kérdéssel akár *Magyary*, akár az ő közvetlen munkatársai foglalkoztak volna.¹³ Ezt látszólag könnyű azzal magyarázni, hogy

⁴ CSIKVÁRI 1909, 131-139. pp.

⁵ HEINDL, WALTRAUD: *Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich 1848-1914*. Böhlau, Wien, 2013. 133-134. pp.

⁶ BEZERÉDI ISTVÁN: *A közigazgatás racionalizálásáról*. Magyar Közigazgatás 1931/9. 1-2. pp.

⁷ 1931. január 28-án vette át kinevezését Károlyi miniszterelnöktől. Kinevezés, *Magyary* Archivum. <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uninke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/5175/0038.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (letöltve: 2023.08.10.). *Magyary* ugyan január 24-ére emlékszik, aminek oka valószínűleg az, hogy a kinevezés alapjául szolgáló rendelet kelte ez a nap. Vö. MAGYARY ZOLTÁN: *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása*. Budapest. Athenaeum, 1931. 4. p.

⁸ MAGYARY ZOLTÁN: *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930. 7-184. pp.; MAGYARY 1931, 4-30. pp.; MAGYARY ZOLTÁN: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932. 3-16. pp.

⁹ SALLAI BALÁZS: *Magyary Zoltán kormánybiztosi működése*. Jogtudományi Közlöny 2023/2. 98. p.

¹⁰ HENCZ AURÉL: *Törekvések a közszolgálati etika kialakítására II*. MTA, Budapest, 1987. 52. p.

¹¹ Magyar Nemzeti Levéltár – Belügyminisztériumi Levéltár K szekció 570. csomó.

¹² HENCZ 1987, 52. p.

¹³ SALLAI 2023, 102. p.

a kormánybiztosság és az oktatói működés túl nagy terhet rótt *Magyaryra*,¹⁴ ám egyrészt figyelembe véve a tárgy súlyát, másfelől pedig azt, hogy milyen ügyeket vett először maga elé kormánybiztosként,¹⁵ talán szentelhetett volna nagyobb figyelmet is e kodifikációs munkának. A kormánybiztosként végzett működését, és különösen annak végét kudarcként élte meg és lemondása után az időközben megalapított Magyar Közigazgatástudományi Intézetbe (a továbbiakban: Intézet) vonult vissza kutatásait folytatandó.¹⁶ E visszavonulás azonban nem jelentette azt, hogy a világtól és az élet jelenségeitől elzárkózott volna, hívta fel erre a figyelmet *Martonyi*.¹⁷ A magyar közigazgatás racionalizálására irányuló munkáját *Mártonffy Károly* vette át a Belügyminisztérium egyik speciális bizottságának élén.¹⁸ Ő a képzés és a minősítés reformjával foglalkozott főként, majd 1933-ban jelentős eredményt ért el a gyakorlati vizsgáról szóló XVI. törvénycikk előkészítésével.

II. Az Intézet és a közszolgálat ügye

Az Intézetben folyó kutatásokat *Szaniszló József* visszaemlékezéseiben – *Magyary* konkrét javaslataihoz igazodva – öt nagy kategóriába sorolta: a vezetés, a szervezet és hatáskör, a terület, a jogszerűség és a közigazgatás személyzete. Az utóbbi kapcsán a vizsgálódásokat és a reformjavaslatokat a következő témák köré csoportosította: a képzés (főként a fogalmazási kart illetően) és a kiválasztás reformja, a jogászai gondolkodásmód hegemóniájának megszüntetése, különösen a szakigazgatások terén, illetve a szolgálati pragmatika, azaz a közszolgálatban állók jogainak, kötelezettségeinek és felelősségeinek egységes összefoglalása.¹⁹ Elvitathatatlan mind a professzornak, mind iskolájának a közigazgatás tudományának művelésében való szerepe, ám *Szaniszló* e sorai kissé túlzók. Árnyaltabb megközelítést igényelne e szellemi műhely kapcsolata a közszolgálattal, mivel igen alacsony mennyiségű azoknak az Intézethez köthető tudományos produktumoknak a száma, amelyek a közszolgálatlal foglalkoznak. Ennek ellenére mindenképpen említést érdemel két monográfia kiadása. Az egyik a már említett *Mártonffy Károly* – bár ő nem volt az iskola tagja – műve volt,²⁰ amely a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1933. évi XVI. törvény kommentárja, illetve a gyakorlati közigazgatási vizsgával kapcsolatosan számos történeti és összehasonlító mintát tartalmaz. A másik kötet *Karcsay Sándor* és *Benárd Aurél* közös munkája.²¹ Ők voltak az Intézet azon munkatársai, akik komolyabban is foglalkoztak a közszolgálati jog kérdéseivel.

¹⁴ SZANISZLÓ JÓZSEF: *A Magyar-iskola és háború utáni sorsa: közigazgatástudomány-történeti visszapillantás*. ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék. Budapest, 1993. 49. p.

¹⁵ SALLAI 2023, 99-101. p.

¹⁶ KOI GYULA: *Évszázadok mezsgyéjén: négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpályája*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2013. 117. p.; ÁRVA ZSUZSANNA: *A magyar közigazgatás-tudomány*. In: Balázs István (szerk.): *Közigazgatási-elmélet*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Debrecen, 2020. 244. p.

¹⁷ MARTONYI JÁNOS: *Új magyar közigazgatás felé*. Hítel 1943/6. 328. p.

¹⁸ CSIZMADIA 1976, 418-421. pp.

¹⁹ SZANISZLÓ, 1993, 73-75. pp.

²⁰ MÁRTONFFY KÁROLY: *A közszolgálat utánpótlása és a gyakorlati közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Pécs, 1935. 5-287. pp.

²¹ BENÁRD AURÉL – KARCSAY SÁNDOR: *A német közszolgálati jog*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Pécs, 1942. 6-77. pp.

Sajnálatos módon azonban ezt viszonylag egyoldalúan tették, amit jól példáz könyvük is, hiszen érdeklődésük szinte kizárólagosan a nemzetiszocialista Németország közszoigálati jogára irányult. Foglalkoztak a korabeli német jogalkotás kapcsolódó termékeivel, és ők fordították le magyar nyelvre az 1937-es német közszoigálati kódexet (*Deutsches Beamten-gesetz*) és az ahhoz kapcsolódó fegyelmi rendtartást (*Reichsdienststrafordnung*) is. Igaz, *Karcsay* néhány művében a francia és a belga közszoigálattal is foglalkozott (L. a felsorolásban alább). Megemlítendő továbbá Udvarhelyi Béla is, aki többször járt Németországban a közszoigálati jog kutatása céljából,²² ám két kisebb terjedelmű cikk²³ kívül más, e témához tartozó munkát nem jelentetett meg, s hamar megvált az iskolától.²⁴ A közszoigálat kérdéskörének elhanyagolt voltát az is jól példázza, hogy 1940-ig dokumentáltan számos tudományos ülés, illetve előadás megtartására került sor a Magyar Közigazgatástudományi Intézetben, ám ezekből csupán kettő foglalkozott kifejezetten a közszoigálat kérdéseivel. Az egyik meghívott előadó *Mártonffy Károly* volt,²⁵ a másik pedig *Hans Heinrich Lammers*, aki a Német Birodalmi Kancellária vezetője volt ekkor²⁶ és a német tisztviselő képzés rendszeréről adott elő.²⁷ Az Intézet létrehozásának tízéves jubileuma alkalmából kiadott tanulmánykötetben három szerző értekezett a közszoigálat köréből vett témáról.²⁸ Alább kronologikus rendben látható az Intézet tudományos folyóiratában, a *Közigazgatástudomány* hasábjain, annak teljes fennállása (1938-1944) alatt megjelent azon közlemények listája, amelyek kizárólagosan a közszoigálat témakörével kapcsolatosak, vagy jelentős részben tárgyalnak valamilyen idetartozó kérdéskört.

- *Lammers, Hans H.*: A német tisztviselőtovábbképzés. 1938/2. 97-113. pp.
- *Karcsay Sándor*: A francia tisztviselőképzés új irányai. 1938/2. 203-205. pp.
- *Karcsay Sándor*: Az új portugál közigazgatási kódex. 1938/2. 205-206. pp.
- *Karcsay Sándor*: A belga közigazgatási reform. 1938/3. 266-268. pp.
- *Magyary Zoltán*: A közszoigálati minősítési rendszerek. 1939/2. 73-83. pp.

²² SCHWEITZER GÁBOR: „Méltóságod neve ma már fogalom a Harmadik Birodalomban is, amely minden ajtót megnyit.”: *Magyary Zoltán tanítványai a náci Németországban (1933–1944)*. Diké 2021/1. 34-38. pp.

²³ UDVARHELYI BÉLA: *A hivatásos bürokrácia és továbbképzése a harmadik birodalomban*. Magyar Közigazgatás 1937/12. 1-3. pp.; UDVARHELYI BÉLA: *A közszoigálat újjáalakulása a német birodalomban*. Magyar Közigazgatás 1937/26. 1-3. pp.

²⁴ SZANISZLÓ 1993, 93. p.

²⁵ *A Magyar Közigazgatástudományi Intézetben tartott tudományos előadói ülések 1932-1940*. In: Kiss István (szerk.): *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből: Magyary Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapítása tíz éves évfordulójára írták tanítványai a Magyar Közigazgatástudományi Intézet munkatársai*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Budapest, 1940. 232. p.

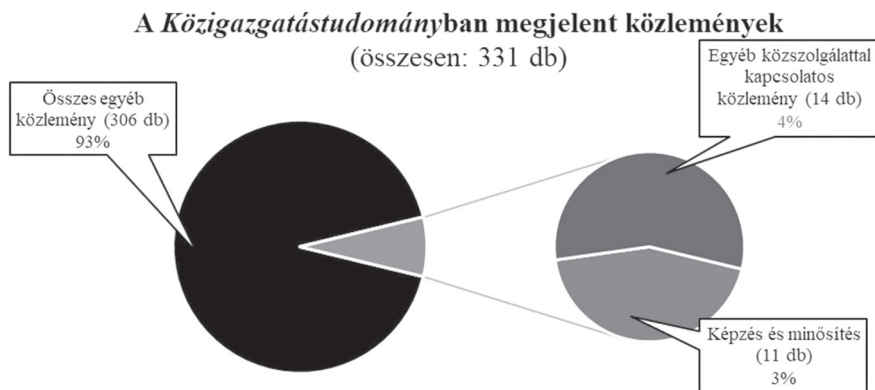
²⁶ SCHWEITZER 2021, 30. p.

²⁷ *A Magyar Közigazgatástudományi Intézetben tartott tudományos előadói ülések 1932-1940*. 1940, 235. p.

²⁸ KARCSAY SÁNDOR: *A közszoigálati alkalmazottak kiválasztása*. In: Kiss István (szerk.): *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből: Magyary Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapítása tíz éves évfordulójára írták tanítványai a Magyar Közigazgatástudományi Intézet munkatársai*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Budapest, 1940. 56-72. pp.; TORDAY LAJOS: *A személyzeti főnök és a személyzeti osztály szerepe a közigazgatásban*. In: Kiss István (szerk.): *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből: Magyary Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapítása tíz éves évfordulójára írták tanítványai a Magyar Közigazgatástudományi Intézet munkatársai*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Budapest, 1940. 73-83. pp.; SZANISZLÓ JÓZSEF: *Közszoigálati jogszabályok gyűjteménye: kodifikációs tanulságok*. In: Kiss István (szerk.): *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből: Magyary Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapítása tíz éves évfordulójára írták tanítványai a Magyar Közigazgatástudományi Intézet munkatársai*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Budapest, 1940. 84-107. pp.

- *Göbel József*: A személyzeti igazgatás szervezete. 1939/6. 419-432. pp.
- *Karcsay Sándor*: A köztisztviselők kiválasztása Belgiumban. 1939/6. 468-471. pp.
- *Borbíró Ferenc*: Válasszák-e vagy kinevezik az önkormányzatok tisztviselőit? 1940/1. 1-15. pp.
- *Benárd Aurél – Karcsay Sándor*: A külföldi jogfejlődés forrásanyaga. A német tisztviselőtörvény. 1941/1., 2., 3., 4. számok mellékletei
- *Benárd Aurél – Karcsay Sándor*: A külföldi jogfejlődés forrásai. A német birodalmi fegyelmi rendtartás. 1941/7., 8. számok mellékletei
- *Szendy Károly*: Reformtörekvések a székesfővárosi közigazgatási tisztviselők minősítésénél. 1940/3. 129-131. pp.
- *Karcsay Sándor*: A német tisztviselőtörvény alapelvei. 1941/4. 135-151. pp.
- *Karay Kálmán*: A gyakorlati közigazgatási vizsga és az egységes bírói és ügyvédi vizsga közös szempontjai. 1941/5. 200-202. pp.
- *Benárd Aurél*: A német hivatali vagyongogi felelősség. 1941/9. 332-342. pp.
- *Vecseklőy József*: New York város közszolgálati rendszere. 1941/9. 343-353. p. és 1941/10. 374-380. pp.
- *Vecseklőy József*: A kínai közigazgatási vizsgarendszer. 1942/1. 15-25. pp.
- *Benárd Aurél*: A német köztisztviselők fegyelmi joga. 1942/2. 33-47. pp.
- *Magyary Zoltán*: Lassú lépések a személyzeti politika terén. 1943/1. 1-6. pp.
- *Thoma Zsolt*: Könyvszemle. Benárd Aurél és Karcsay Sándor: A német közszolgálati jog. Budapest, 1942. Magyar Közigazgatástudományi Intézet 36. sz. kiadványa. 1943/3. 88-92. pp.
- *Magyary Zoltán*: A vizsgáztatásról. 1943/7-8. 201-208. pp.
- *Magyary Zoltán*: Reformtörekvések a minősítés terén. 1943/7-8. 209. p.
- *Szendy Károly*: Újabb lépések a székesfővárosi közigazgatási alkalmazottak minősítésének korszerűsítése iránt. 1943/7-8. 210-214. pp.
- *Gallyas József*: A vezető tisztviselők képzése és a minősítési rendszer a m. kir. postánál. 1943/7-8. 215-218. pp.
- *Karcsay Sándor*: Minősítés az igazságügyi közszolgálatban. 1943/9-10. 291-296. pp.
- *Karcsay Sándor*: A német közszolgálati jog és a háború. 1944/3-4. 125-128. pp.

1. sz. ábra



Forrás: a szerző szerkesztése

Amint az az 1. ábrából is látható, a folyóiratban közölt szövegek mennyiségéhez képest ez is csupán csepp a tengerben: az összes kisebb és nagyobb közleményt ide számítva, a megjelent szövegek mindössze 7%-a (25 darab) foglalkozik részben vagy egészben közszolgálati témával. Ezek közül is öt a minősítésről, hat pedig a képzés reformjáról szól, így ezeket igen felülreprezentálnak tekinthetjük, míg más témák (például a felelősségi kérdések, az illetményrendszer vagy épp a szolgálati pragmatika elveinek és tartalmának tisztázása, esetleg konkrét megszövegezése) háttérbe szorultak.

Magától értetődik, hogy a magyar közigazgatás racionalizálásának a közszolgálati jog csupán egyetlen részét jelent(h)ette, s hibás gondolkodásra vallott volna az, ha csupán erre a területre koncentrálna akár maga a professzor, akár a munkaközösség. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni a közszolgálati reform kérdéseinek súlyát a korszakban, s ha erre tekintettel vagyunk, akkor véleményem szerint kijelenthető, hogy ezek a kérdések nem kaptak kellő helyet és jelentőséget e kutatásokban, amely miatt *Magyary*-t már saját korában is érték kritikák,²⁹ főként a közszolgálati joganyag rendszerezése, kodifikációja kapcsán. Az is sokatmondó, hogy *Mártonffy* a közigazgatás racionalizálásáért felelős bizottság élén kifejezetten nagy figyelmet szentelt a közszolgálati jognak.³⁰ Nem zárható ki persze az sem, hogy pont emiatt egyfajta munkamegosztást alkalmazva fordult el az Intézet a közigazgatás személyi állományára vonatkozó témáktól, ám ez csupán egy források által alá nem támasztott felvetés. A valóságban ezt cáfolhatja az a tény, hogy *Magyary* és *Mártonffy* metodikai szemléletmódjában igen markáns különbségek voltak,³¹ így az iskola és a bizottság párhuzamos kutatásai a témában nem lettek volna feleslegesek, sőt a többféle nézőpont alighanem hasznos lehetett volna a tudomány és a jogalkotás szempontjából.

III. Mester és tanítvány a közszolgálatról

A következőkben szeretnék rátérni a professzor, *Magyary Zoltán* és a tanítvány, *Martonyi János* gondolataira a közszolgálati reform kérdései kapcsán. Az Intézet más munkatársainak tudományos vizsgálódásait azért mellőzöm, mert a jelen ünnepi kiadvány tematikájához ez nem kapcsolódna, s ezt az előző, az Intézet munkáját egészében áttekintő fejezet pótolja, s remélhetőleg ebben sikerült valamelyest felvázolni azt a miliőt, amelyben Martonyinak közszolgálatról és annak egyes kérdéseiről alkotott véleményét lehetséges értelmezni.

²⁹ VLADÁR GÁBOR et al.: *Kodifikációs törekvések*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Budapest, 1933. 5-35. pp.; ÁMÁN ILDIKÓ: *A kodifikációs tevékenység arculatai: Magyary Zoltán, Mártonffy Károly és Vladár Gábor nézetei*. In: Szabó Miklós (szerk.): *Doktoranduszok fóruma*: Miskolc, 2015. november 19. Miskolci Egetem Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa. Miskolc, 2016. 8. p.; WEIS ISTVÁN: *A magyar közigazgatás megújulása*. Magyar Szemle 1940/1. 44. p.; MAGYARY ZOLTÁN: *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései*. Erdélyi Múzeum Egyesület. Kolozsvár, 1944. 15. p.

³⁰ Példának okáért I. MÁRTONFFY 1935, 5-287. pp.; FLUCK ANDRÁS – MÁRTONFFY KÁROLY: *Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei*. [Állami Nyomda]. Budapest, 1936. 39-60, 104-109, 129-132. pp.; MÁRTONFFY KÁROLY: *A magyar közszolgálati jog rendszere*. Magyar Királyi Állami Nyomda. Budapest, 1937. 1-26. pp.

³¹ SZAMEL LAJOS: *A magyar közigazgatástudomány*. Közgazdasági és Jogi Kiadó. Budapest, 1977. 196. p.; SZANISZLÓ 1993, 111. p.

I. A mester

Kormánybiztosi kinevezését megelőzően a racionalizálásért küzdő *Magyary* még – *Hencz Aurél* szavait átvéve – „erőteljesen hangsúlyozta”, hogy a szolgálati pragmatika megalakítása célszerű és szükséges a jövő szempontjából.³² 1931 után általában véve elfordult a közszolgálati jog kutatásáról, kevesebb figyelmet szentelt e területnek – kivéve talán a minősítési rendszert³³ – egy 1944-ben nyomtatásban megjelent előadásában foglalkozott a közszolgálati jog akkoriban szerinte megoldatlan kérdéseivel.³⁴ E műve azért képezi tanulmány forrását, mert egyfelől már az iskola felbomlása előtt nem sokkal jelent meg, másfelől pedig a *Horthy*-korszakban meg nem valósult reformokat foglalja össze, tehát időben a legutolsó nagyobb, tudományosan értékelhető megnyilatkozás a közszolgálat tárgyában. *Magyary* a magyar rendszer hiátusaként róta fel általában a személyzeti politika hiányát és e tekintetben követendő példaként utalt az Amerikai Egyesült Államok megoldásaira,³⁵ amelyek ottani tanulmányútját követően erősen hatottak szemléletmódjára.³⁶ A fizetési rendszerek újragondolását és ezeknek egységes elvek mentén való kidolgozását is megoldandó feladatként állította a szakemberek elé. Ezzel kapcsolatosan megjegyezte, hogy az azonos feladatokkal és felelősséggel járó állásokat kell egy-egy csoportba rendezni és ezekhez a csoportokhoz kell rendelni az egyes, kapcsolódó szolgálati elemeket, így az illetményezést, az előléptetést és egyéb más juttatások rendszerét. Hangsúlyozta azt is, hogy az eredményesség biztosítása olyan szempont kell, hogy legyen, amely meghatározza a fizetési rendszer kialakítását és tényleges gyakorlati működését.³⁷ A közszolgálatban dolgozók minősítésével *Magyary* viszonylag sokat foglalkozott. Kiemelte azt, hogy az Amerikában meghonosított *Probst-system* bevezetését tartaná célravezetőnek hazánkban.³⁸ Ennek a minősítési rendszernek az lényege, hogy alapvetően fizikális (például egészség, fizikai alkalmasság, lassúság vagy mozgékonyosság) és pszichológiai (példának okáért lustaság, nyitottság a kritikára, utasításkövetés, együttműködés, őszinteség) szempontokkal írja le a személyt. A jelentés (minősítő lap) egy lap, amelyen az értékelő egytől háromig terjedő skálán értékeli a megadott szempontoknak megfelelően a tisztviselőt. Az igazi újítás azonban az volt, hogy a számlálólapot a jelentéstől külön kezelték, azaz a kitöltő (elvileg) nem tudhatta, hogy az általa bejelölt válaszok milyen pontszámot adnak majd ki, mivel az számlálólap már egy tizenegy fokú skálát használt és ezeket külön kezelték, vagyis csak kisszámú ember férhetett hozzá.³⁹ Az előléptetés tekintetében a porosz gyökerű, tisztán automatikus előrelépési rendszert nem tartotta jó megoldásnak. Szerinte olyan előléptetési rendszert kellett volna meghonosítani, amely nem csupán szolgálatban eltöltött évek számát, de a képzettséget és az eredményességet is figyelembe veszi. Külön

³² HENCZ 1987, 52, 59. pp.

³³ SZAMEL 1977, 236-239. pp.

³⁴ MAGYARY 1944, 3-18. pp.

³⁵ MAGYARY 1944, 7-8. pp.

³⁶ SZABADFALVI JÓZSEF: *Jogállam – cselekvő állam: Magyary Zoltán jogállam-felfogásának rekonstrukciója.* Pro Futuro 2022/1. 14. p.; SZABADFALVI JÓZSEF: „A jogállam a jogeszmé megvalósítását célzó intézmény”: *jogállam-koncepciók Magyarországon a 20. század közepéig.* Gondolat Kiadó. Budapest, 2023. 143. p.

³⁷ MAGYARY 1944, 8-10. pp.

³⁸ MAGYARY 1944, 11-12. pp.

³⁹ Bővebben: MAGYARY ZOLTÁN: *Amerikai államélet.* Magyar Királyi Egyetemi Nyomda. Budapest, 1934. 203-207., 230. pp. (A kötet 204. és 205. oldala között mellékletként megtalálható a jelentési lap egy másolata is.); MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942. 435-436. pp.

kiemelte azt is, hogy „a főnök nem kiérdemült referens”, azaz mindig meg kell vizsgálni egy vezetői kinevezés kapcsán azt, hogy a leendő főnök rendelkezik-e olyan képességekkel és gyakorlattal, amelyek feladatai ellátásához szükségesek.⁴⁰ Ezzel kapcsolatban megemlítette korábbi munkáját, a Közigazgatási vezérkart is.⁴¹ Végezetül az előadásban felsorolt néhány bürotechnikai jellegű javaslatot, illetve megemlítette azt is, hogy helyes pszichológiai kezelést kell biztosítani a közszolgálatban állók számára.⁴² Nem tartozik ide a Magyar közigazgatás című művének vonatkozó fejezete, mivel ebben nem kifejezetten reformkérdésekkel foglalkozik, hanem kézikönyvszerűen ír a közszolgálat fejlődéséről és hosszabban-rövidebben annak elemeiről, intézményeiről. Hencz szerint ebben az 1942-es *opus magnum*-ban foglalja össze Magyary a szolgálati pragmatika tartalmát,⁴³ ám valójában az egyes alfejezetek kapcsán illet nem olvashatunk a *Magyar közigazgatásban*. A szolgálati pragmatika is egy rövid alfejezet erejéig jut szerephez a kötetben,⁴⁴ tehát rendszertanilag Hencz álláspontja erősen vitatható.

2. A tanítvány

Martonyi Jánost Szaniszló a jogászi szemléletű tanítványok közé sorolta könyvében, méghozzá első helyen,⁴⁵ hiszen „ő volt a Magyary-tanítványok sorvezetője”.⁴⁶ Ez sokat elárul arról, hogy milyen perspektívából foglalkozott a közigazgatás egyes területeivel, leginkább a közigazgatási bíráskodással, az államigazgatás törvényességének problematikájával, a közigazgatási eljárással és az oktatásüggyel.⁴⁷ E felsorolásból is látható, hogy a közszolgálat nem tartozott kifejezetten tudományos vizsgálatainak témájához, ám ezzel összefüggésben is vetett papírra gondolatokat. 1933-ban a *Debreceni Szemle* közölte egy kisebb szövegét, amelyben a francia tendenciákra reflektálva röviden kitért a legégetőbb közszolgálati reformkérdésekre is: a kiválasztás (versenyvizsga), a felelősség és a szolgálati pragmatika ügyére.⁴⁸ 1942-ben a *Hitel* című folyóirat hasábjain jelentetett meg egy nagyobb terjedelmű, átfogóbb tanulmányt, amelynek a *Közigazgatásunk reformja* címet adta.⁴⁹ Ebben – ahogyan azt életrajzírója, Siket Judit is megállapította – viszonylag részletesen foglalkozik a személyi állományt érintő reformkérdésekkel és lehetőségekkel is.⁵⁰ Megemlítette például a tisztviselők képzésének és utánpótlás tervezésének a fontosságát, amellyel kapcsolatban kiemelte, hogy a középiskolából az egyetemen át a szakvizsgáig kell előre tervezni a közigazgatásban dolgozók életpályáját.⁵¹ A minősítéssel kapcsolatban ő is

⁴⁰ MAGYARY 1944, 12. p.

⁴¹ MAGYARY 1944, 14. p.

⁴² MAGYARY 1944, 10. p.

⁴³ HENCZ 1987, 59-62. pp.

⁴⁴ MAGYARY 1942, 393-394. pp.

⁴⁵ SZANISZLÓ 1993, 113. p.

⁴⁶ SZANISZLÓ JÓZSEF: *A közigazgatástudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog- és Államtudományi karán 1777-1977 között II.* ELTE Államigazgatási Jogi tanszéke. Budapest, 1977. 404. p. Figyelemre méltó tény, hogy 22 éves korában már 80 oldalas önálló munkát adott közre. SZABADFALVI 2023, 167. p.

⁴⁷ SIKET JUDIT: *Martonyi János*. Forum. Acta Juridica et Politica 2020/1. 478. p.

⁴⁸ MARTONYI JÁNOS: *A magyar jogélet és Franciaország*. Debreceni Szemle 1933/5. 218-219. pp.

⁴⁹ MARTONYI JÁNOS: *Közigazgatásunk reformja*. Hitel 1942/2. 100-115. pp.

⁵⁰ SIKET 2020, 479. p.

⁵¹ MARTONYI 1942, 107-108. pp.

osztotta mestere nézeteit, azaz a *Probst-system* bevezetését tartotta a legmegfelelőbbnek.⁵² *Magyary* nyomán utalt érintőlegesen a közigazgatási vezérkarral kapcsolatos nézetekre.⁵³ Ő is problematikus és fontos kérdésnek tartotta az előléptetés rendszerét.⁵⁴ Tanulmányában számos helyen találhatunk utalást arra vonatkozóan, hogy a közszolgálat kérdéseinek megoldása kapcsán figyelemmel kell lenni pszichológiai és szociológiai módszerekre is, illetve meg kell próbálni a szervezet működését akadályozó belső intrikák kiküszöbölésének mechanizmusait is meghonosítani.⁵⁵ A másik jelentős forrás, amely *Martonyinak* a közszolgálattal kapcsolatos nézeteit tartalmazza, nem más, mint *Magyary* 1944-es előadásának átirata. Ebben ugyanis a hozzászólásokat is megörökítették, és az egyik hozzászóló – egyben a kiadvány szerkesztője⁵⁶ – *Martonyi* volt. Markáns ellenvéleményt nem fogalmazott meg mesterével szemben; sok tekintetben csak összegezte az elhangzottakat. Mindazonáltal néhány kérdésben saját álláspontot is kinyilvánított, mint például a vezetői tisztséget betöltők vizsgakötelezettségének bevezetése kapcsán, amelyet egyértelműen elutasított. Mint fogalmazott: „a vezető állásokban való emelkedéshez szükséges vizsgák néha-néha felbukkanó tervének a polgári közszolgálatra nézve nem vagyok barátja. Az irányításhoz szükséges képességeket [...] úgysem lehet vizsga keretében elbírálni”.⁵⁷ A külső szolgálattal kapcsolatban megjegyezte azt, hogy kívánatosnak tartaná a központi közigazgatás körében általános szabállyá tenni, azaz valamennyi érdemi közigazgatási feladatot ellátó és központi szervnél tevékenykedő tisztviselőtől meg kellene követelni, hogy előzetesen a közigazgatás valamely alacsonyabb szintjén szerezzon gyakorlatot.⁵⁸ Végül a fizetési rendszerrel kapcsolatban megjegyezte, hogy a magyar hatályos szabályozástól eltérően jobbnak tartaná a jövőben az ezzel járó túlzott mértékű adminisztratív munka csökkentését.⁵⁹

IV. Zárszó gyanánt: *Martonyi öröksége a közszolgálati jog területén*

Összegzésként elmondható, hogy bár *id. Martonyi János* kutatói személyiségétől – mint az iskola legtöbb tagjától – messze állt a közszolgálati joggal kapcsolatos problémák kutatása, ám mégis kiemelhető műveiből néhány, önállóan is értékkel bíró gondolat. Az első ilyen visszatérő elem minősítés kérdése, amelyben konzekvensen követte *Magyary* álláspontját abban, hogy a *Probst-system* meghonosítása indokolt lenne.⁶⁰ A fizetési rendszerrel és az előléptetéssel kapcsolatosan is határozott álláspontja volt. A csoportok közötti előrelépést ugyanis egy vegyes megoldással javasolta megvalósítani. Munkájából az látszik, hogy

⁵² MARTONYI 1942, 108. p.

⁵³ MARTONYI 1942, 109. p.

⁵⁴ MARTONYI 1942, 108. p.

⁵⁵ MARTONYI 1942, 101-102., 106. pp.

⁵⁶ Ez a tény és a kiadás helye (Kolozsvár) nem véletlen, ekkoriban ugyanis *Martonyi* már negyedik éve volt itt egyetemi tanár. Vö.: SZANISZLÓ 1993, 113. p. Az itteni egyetem eltekintett kinevezésekor attól a tényről, hogy még nem rendelkezett magántanári habilitációval. Az erre történő felterjesztése ugyanis még a fővárosban megtörtént, s egyik bírálója *Magyary* volt, aki támogató véleményét 1940 márciusában készítette el. <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/5080?key=Martonyi> (letöltve: 2023.08.10.). Másik bírálója (*Tomcsányi Móric*) azonban késlekedett, így végül a habilitációra nem került sor. Vö.: SZANISZLÓ 1977, 404. p.

⁵⁷ MAGYRAY 1944, 16. p.

⁵⁸ MARTONYI 1944, 15. p.

⁵⁹ MARTONYI 1944, 16. p.

⁶⁰ MARTONYI 1944, 16. p.

ehhez a koncepcióhoz az 1940-es években változatlanul ragaszkodott. Elképzelései szerint az anciennitás elvén működő automatikus előrelépés lehetőségét kellene biztosítani a tömegesebb, alsóbb szolgálati kategóriákban, míg a felsőbb, vezető pozíciókra nézve a félautomatikus megoldást tartotta volna kívánatosnak. Ez utóbbi tehát a valóságban úgy nézett volna ki, hogy figyelembe vették volna a közszolgálatban eltöltött időt, de más szempontokat is mérlegeltek volna a pozícióban történő előléptetés kapcsán.⁶¹ *Martonyi* arra nézve, hogy melyek lennének ezek a figyelembe vehető szempontok, nem fogalmazott meg saját álláspontot, ám valószínű, hogy e tekintetben *Magyary* és az iskola korábbi kutatásai során meghatározottakat tartotta volna követendőnek, így különösen a *Közigazgatási vezérkarban* megfogalmazottakat. Kiemelendő továbbá, hogy *Martonyi* 1942-es tanulmányából az körvonalazódik, hogy – akarva vagy akaratlanul –, de már ekkor megjelent gondolkodásában a praxeológiai irányzat, amelynek kibontakozását inkább a második világháború utáni időszakra tehetjük a kontinensen és amelynek módszertanában már megjelentek az akkori idők újabb társadalomtudományi megközelítései.⁶² Számos történeti, szociológiai, pszichológiai kortárs kutatásra hivatkozott *Martonyi* is azzal kapcsolatban, hogy szerinte a közszolgálat rendszerét és a köztisztviselő eszményképét ezekre is tekintettel lehet csak kialakítani, illetve meghatározni.⁶³ Találhatunk e körben reflexiót például *Weis István*, *Szekfü Gyula*, *Ravasz László*, *Ottlik László*⁶⁴ és *Véres Péter* vizsgálódásaira. Ezzel a komplex, sőt tulajdonképpen multidiszciplináris elképzeléssel pedig részben már túl is lépett mesterének, *Magyary Zoltán*nak a közszolgálattal kapcsolatos nézetein, hiszen már nem csupán a közigazgatás tudományának metódusaival és megközelítéseivel dolgozott. Mindazonáltal sajnálatos, hogy ezt a gondolkört – legalábbis a közszolgálattal kapcsolatos nézetei terén – élete során már nem fejtette ki bővebben. Ennek ellenére, úgy gondolom, mégis példát állított kollégái elé a több tudományág eredményeit is figyelembe vevő megközelítés alkalmazásával. Az átfogó közszolgálati reformok ügyét illetően azonban azok lehetőségét elsodorták, jelentőségét kiüresítették a második világháború utáni történelmi folyamatok, ilyen módon mind *Magyary*, mind tanítványai, így *Martonyi* korszerű elképzelései ezen a téren „csak” elméletként maradtak meg.

⁶¹ MARTONYI 1942, 108. p.; MAGYARY 1944, 16. p.

⁶² NAGY ENDRE: *Közigazgatásshociológia Lengyelországban*. In: Lőrincz Lajos – Nagy Endre – Szamel Lajos: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai. Közgazdasági és Jogi Kiadó. Budapest, 1976. 126-127. pp.

⁶³ MARTONYI 1942, 101-104. p.

⁶⁴ Ottlik államelméleti munkásságáról l. SZABADFALVI JÓZSEF: *Egy konzervatív állam- és politikatudós: Ottlik László (1895-1945)*. Dialóg Campus – Debreceni Egyetemi Kiadó. Budapest – Debrecen, 2019, 5-182. pp.

BALÁZS SALLAI

THE REFORM OF CIVIL SERVICE AND THE
'MAGYARY SCHOOL' SPECIAL REGARDS TO
JÁNOS MARTONYI'S SCIENTIFIC RESEARCHES

The primary objective of the paper is to provide a concise overview of the connections between the Hungarian civil service reform and the Magyary school, focusing particularly on the significant intellectual contributions of *János Martonyi*. To achieve this, it is essential to consider the broader historical context of the era, the specifics of civil service reform during Hungary's Horthy era, the research activities of the Hungarian Institute of Public Administration established in 1931, and the influential figures, including the „master,” *Zoltán Magyary*, and one of his accomplished „students,” *János Martonyi*. The reform of the Hungarian civil service has been a persistent concern since the first half of the 19th century. This enduring issue culminated in the endeavor to create a Hungarian Civil Service Code. When *Zoltán Magyary* assumed the role of government commissioner, he was tasked with addressing this and numerous other civil service matters. Regrettably, this issue received diminishing attention over time. Following *Magyary*'s resignation, the Hungarian Institute of Public Administration, aside from a few dedicated researchers such as *Sándor Karcsay* and *Aurél Benárd*, largely abandoned research on civil service matters. Professor *Magyary*, who headed the institute, did engage with topics related to public administration staffing on a few occasions, but these discussions predominantly revolved around potential training and qualification reforms. In contrast, *János Martonyi*'s research persona, akin to the majority of the school's members, did not primarily revolve around exploring civil service law issues. Nevertheless, some of his works warrant mention, particularly those that delve into qualifications, promotions, the salary system, and professional practices. His approach was characterized by a certain multidisciplinaryity. While firmly rooted in the legal-minded Magyary school, *Martonyi* exhibited an acute awareness of the historical, sociological, and political dimensions of his time. This awareness allowed him to extend the legal perspective to encompass historical, social scientific, and psychological viewpoints in his work on the civil service.

MÁRKI DÁVID*

Az ügyfélnyilvánosság kérdései: közigazgatási jogi kiindulópont a büntetőeljáráásban

„Adjatok nekem bírákat, aminőket akartok, legyenek hanyagok, legyenek részrehajlók, legyenek megvesztegetve, legyenek ellenségeim, nem bánom: csak azt engedjétek, hogy semmit se tehessenek másként, csak a közönség szeme előtt.”¹ Kossuth szavai megfelelően szemléltetik az igazságszolgáltatás nyilvánosságának jelentőségét.

Jelen tanulmányban a büntetőeljárások nyilvánossága egy szűk metszetét, az ügyfélnyilvánosság kérdéskörét veszem górcső alá, megvizsgálva azt, hogy egy köz-igazgatási jogi fogalom miként vetíthető rá a büntetőeljárásokra, mit jelen az ügyfél fogalma a büntetőeljárásokban, miként érvényesülhet az ügyfélnyilvánosság a büntetőeljárások során, valamint milyen következményei vannak a vonatkozó szabályok megsértésének. A vizsgálat kiinduló pontja, hogy a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény [a továbbiakban: Be.] nem rögzíti az ügyfél fogalmát, vagyis pontos fogalmi kiindulópontot nem biztosít az ügyfélnyilvánosság szerinti ügyfélfogalom meghatározásához.

Tanulmányomban a nyilvánosság kérdéskörének általános áttekintését követően megvizsgálom a jogirodalomban kialakult ügyfélfogalmakat, a zárt tárgyalás elrendelésekor érvényesülő szabályokat, és e szabályok megsértésének következményeit.

I. Nyilvánosság általános áttekintése

A nyilvánosságmodellek alaptézise, hogy az a közösségi ügyekkel kapcsolatos vélemények kialakításának és közlésének fóruma. Ettől különíthető el az egyén olyan cselekvési szférája, amely mentes a közösség felügyeletétől, mentes a nyilvános közlések világától.

* Egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Kar.

¹ KOSSUTH LAJOS: *Nyilvánosság*. Pesti Hírlap 1841/8. január 27. címloldal.

A nyilvánosság egy politikai intézmény, a demokrácia megvalósulásának egyik alapfeltétele, amely a közhatalom gyakorlásának ellenőrzésében és a hatalmat gyakorlók, valamint a közösség közötti párbeszéd megvalósításában játszik szerepet.²

Alapjogi oldalról megközelítve a nyilvánosság a véleménynyilvánítási szabadság, mint alapvető emberi jog objektív, intézményi oldala. A véleménynyilvánítás szabadsága egy-szerre szolgálja az egyéni autonómia kiteljesedését és a közösség oldaláról a demokratikus közvélemény megteremtésének, fenntartásának lehetőségét.³

A magyar Alkotmánybíróság határozataiban megjelenő nyilvánosságkonceptiót is a „demokratikus közvélemény”,⁴ mint alapvető politikai intézmény fogalmi köre határozza meg, amelynek elengedhetetlen feltétele, hogy az teljeskörű, tárgyilagos, kiegyensúlyozott arányú és valóságghű tájékoztatáson alapuljon,⁵ amely a bírósági eljárások esetében a nyilvánosság elvének érvényre jutása nélkül nem képzelhető el.

Ugyanakkor az igazságszolgáltatás nyilvánosságának funkcionális követelményeinek vizsgálata alapján az is leszögezhető, hogy az a bírói hatalom korlátjaként a jogállamiság fontos garanciája, hiszen a nyilvánosság egyik legfontosabb funkciója az igazságszolgáltatás tevékenységének ellenőrizhetővé tétele, a pártatlan eljárás biztosításának megvalósulása, ezen felül a bírói önkény ellenőrzésének egyik eszköze. Ezt az Alkotmánybíróság is elvi élel mondta ki 58/1995 (IX. 15.) AB határozatában, miszerint a nyilvánosság mindenképp az igazságszolgáltatás működésének a társadalom által történő ellenőrzését hivatott biztosítani.⁶

A nyilvánosság egy külső kontroll alá veti a bírói tevékenységet, így biztosítva a pártatlan, elfogulatlan, részrehajlásmentes ítélezést. „*A nyilvánosság alapvetően biztosíték szerepét tölti be a büntetőeljárársban, garancia a független és pártatlan ítékezés mellett arra, hogy a terhelt ne kerüljön hátrányos helyzetbe a hatóságokkal szemben.*”⁷

A társadalmi kontroll-funkció és a pártatlan eljárás biztosítása azonban nem vizsgálható kizárólag az eljárásban résztvevő felek oldaláról, annak szerepe a bírói kar szemszögéből is fundamentális jelentőséggel bír. A nyilvánosságon keresztül nem csak a bírói munka válik ellenőrizhetővé, de az eljáró bíró számára is védelmet nyújthat a befolyásolási kísérletekkel és nyomásgyakorlással szemben.⁸

E funkció érvényre jutásához azonban elengedhetetlen, hogy az eljárás résztvevőin, illetve a bíróság tagjain kívül az egész társadalomhoz kellő mennyiségű és minőségű információ jusson el a bírósági eljárásról. A nyilvánosság egyes szintjeinek vizsgálata azonban rámutat arra, hogy ez nem minden esetben lehetséges.

² POLYÁK GÁBOR: *Médiaszabályozás, médiapolitika*. Gondolat Kiadó – PTE Kommunikáció- és Médiatudományi Tanszék. Budapest – Pécs, 2015. 105. p.

³ GREEN, STEPHEN: *A plague on the panopticon: surveillance and power in the global information society*. Information, Communication and Society (2)1999/1. 26. p.

⁴ 30/1992. (V.26.) AB határozat, ABH 1992, 171. p.

⁵ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 229. p.

⁶ 58/1995 (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 292. p.

⁷ FANTÓLY ZSANETT – GÁCSI ANETT ERZSÉBET: *Eljárásbi büntetőjog: statikus rész*. IurisperitusKiadó. Szeged, 2013. 82. p.

⁸ Bővebben l. ENCJ: Independence, Accountability and Quality of the Judiciary, 2018-2019. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/GA%2019/ENCJ%201AQ%20report%202018-2019%20adopted%207%20June%202019%20final-july.pdf> (letöltve: 2023.09.14.).

II. A nyilvánosság szintjei

Az igazságszolgáltatás, és azon belül a büntetőeljárások nyilvánossága meglehetősen komplex és szerteágazó terület. Ebből kiindulva sok esetben inter- illetve multidiszciplináris megközelítéseket szükséges alkalmazni a problémák feltérképezéséhez. Ebből a komplexitásból adódik, hogy az egyes eljárási szakaszokban másképpen, jobban mondva más körben tud érvényesülni a nyilvánosság alkotmányos elve.

A nyilvánosságon belül – követve a *Navratil Szonja* által vezetett kutatás nézőpontját⁹ – két nagy kategóriát különíthetünk el és beszélhetünk egyrészt intézményi-szervezeti nyilvánosságról – amelybe sorolható a bírósági igazgatás, a bíróságok gazdálkodásának nyilvánossága, vagy éppen a fegyelmi eljárásokra vonatkozó nyilvánosság –, másrészt az eljárási nyilvánosságról.

Ugyanakkor az eljárási nyilvánosságon belül a nyilvánosság érvényesülése alapján kirajzolódik az egyes eljárási szakaszok értelmezési mátrixa, ami alapján meghatározhatóak az eljárási nyilvánosság egyes szintjei.

Jahn azon megállapítása, miszerint „a büntetőeljárási jog megalvadt alkotmányjog”¹⁰ helytállóan bizonyul, ha elfogadjuk *Szabó Máté* korábbi ombudsman azon álláspontját, hogy a büntetőeljárások során a tárgyalás egy olyan speciális közeg, ahol az egymással konkuráló alapjogok (mint például az emberi méltósághoz való jog és az abból levezethető személyiségi jogok, a tájékoztatáshoz való jog, a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog, szólás- és sajtószabadság, véleménynyilvánítási szabadság) és alkotmányos alapelvek (a nyilvánosságon keresztül megvalósuló társadalmi kontroll, a jogbiztonság követelménye) közötti kényes egyensúly megteremtése törvényi garanciák és keretszabályok nélkül nem képzelhető el.¹¹

A bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk a nyilvánosság négy fokozatát különböztette meg, a népnyilvánosságot, a képviseleti vagy közvetett nyilvánosságot, az ügyfélnyilvánosságot, valamint a titkosságot.¹²

A társadalmi, de sokkal inkább a technológiai változások következtében jogtörténeti hagyományokból kiindulva,¹³ de azt továbbfejlesztve álláspontom szerint a büntetőeljárás nyilvánosságának öt szintjét különíthetjük el. A legtágabb kategóriától a legszűkebb kategóriáig beszélhetünk a) társadalmi nyilvánosságról, b) tárgyalótermi nyilvánosságról, c) ügyfélnyilvánosságról, d) kényszernyilvánosságról, valamint e) adminisztratív nyilvánosságról.

⁹ Bővebben I. NAVRATIL SZONJA et al.: *Az igazságszolgáltatás nyilvánossága különös tekintettel a bírósági határozatok nyilvánosságára*. Eötvös Károly Intézet. Budapest, 2009. http://ekint.org/lib/documents/1479375906-birosagok_nyilvánossaga_2009.pdf (letöltve: 2023.09.25.); NAVRATIL SZONJA et al.: *Az igazságszolgáltatás nyilvánossága különös tekintettel a tárgyalások nyilvánosságára*. Eötvös Károly Intézet. Budapest, 2010. http://ekint.org/lib/documents/1479484404-a_targyalasok_nyilvánossaga.pdf (letöltve: 2023.09.25.).

¹⁰ JAHN, MATTHIAS: *Strafprozessrecht als geronnenes Verfassungsrecht – Hauptprobleme und Streitfragen des § 136a StPO*. Juristische Schulung 2005/12. 1057-1062. pp. idézi: SZOMORA ZSOLT: *Alkotmány és anyagi büntetőjog: a büntetőjog-alkalmazás alkotmányosságának egyes kérdései*. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2015. 13. p.

¹¹ SZABÓ MÁTÉ: *Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 1439/2009. számú ügyében*. Megállapítások 12. pont, 4. bekezdés. <https://www.mabie.hu/index.php/cikkek-tanulmányok/44-az-allampolgari-jogok-orszaggyulesi-biztosanak-jelentese-a-birosagi-tajekoztatasirol-es-a-targyalasok-nyilvánossagarol> (letöltve: 2023. 10.17.).

¹² 1896. évi XXXIII. törvénycikk a bűnvádi perrendtartásról, 293. §; 399. §; 497. §

¹³ ANGYAL PÁL: *A büntetőeljárás jog tankönyve*. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt. Budapest, 1915, 15-16. pp.

1. Társadalmi nyilvánosság

A nyilvánosság kiterjedését tekintve a legtágabb szint a társadalmi nyilvánosság, amely során abból indulunk ki, hogy a bírósági eljárásokon nem csak az eljárásban közvetlenül érintettek vehetnek részt, hanem a társadalom adott eljárás iránt érdeklődő bármely tagja. A társadalmi nyilvánosság szintje teremti meg az igazságszolgáltatás feletti társadalmi kontrollt.

A társadalmi nyilvánosság a gyakorlatban a médiarendszereken keresztül, az eljárásokról készült tudósítások, valamint az ítéletek elektronikus formában történő elérhetőségében realizálódik.

2. Tárgyalótermi nyilvánosság

A tárgyalótermi nyilvánosság szintjéről a tárgyalóterembe történő belépéstől, a tárgyalóterem elhagyásáig beszélhetünk. Ennek biztosítása az eljáró tanács elnökének, vagy eljáró bírónak a feladata. Ugyanakkor a tárgyalóterem elhagyását követően, a bíróság épületében az ügyfél-forgalom számára nyitva álló helyiségek rendjének biztosításáért már a bíróság elnöke felel.¹⁴

E két szint – a társadalmi és tárgyalótermi nyilvánosság – között vékony határ húzódik, a két szint sok esetben párhuzamosan érvényesül, mivel a tárgyalóteremben történtek megismerésére *de iure* mindenkinek jogosultságot biztosítanak a tárgyalóteremben történő jelenléttel (tárgyalótermi nyilvánosság) vagy a sajtó általi tájékoztatással¹⁵ (társadalmi nyilvánosság), azonban *de facto* e két szint egybeolvadásának lehetnek fizikai – például a tárgyalóterem befogadóképessége¹⁶ – akadályai.

3. Kényszernyilvánosság

A kényszernyilvánosság szintje a nyomozati szak sajátossága, egyben a nyilvánosság spektrumának legszűkebb pontja. A nyomozati szak során, az egyes nyomozási cselekményeken csak azok lehetnek jelen, akiknek a jelenlétét a Be. kötelezővé teszi vagy megengedi, és a társadalom tagjaihoz csak annyi információ juthat el a büntetőügyről, amely még nem hat hátrányosan a felderítés és vizsgálat eredményességére, vagyis nem hátráltatja az igazságszolgáltatást.¹⁷

4. Adminisztratív nyilvánosság

Az adminisztratív nyilvánosság szintjéhez tartozik a bírósági határozatok anonim módon történő megismerése,¹⁸ az eljárás iratainak megismerhetősége, továbbá a tárgyalási jegyzé-

¹⁴ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 168. §.

¹⁵ 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról 108. §.

¹⁶ Bővebben I. OIT 82/2008. (IV. 1.) határozat a nagy érdeklődésre számot tartó ügyekben a perrendtartás szerinti bírósági tárgyalásokon a nyilvánosság biztosítása érdekében szükséges intézkedésekről.

¹⁷ ANTAL DÁNIEL: *A nyilvánosság és a büntetőeljárás*. Studia Iuvenum Iurisperitorum (5)2010. 219. p.

¹⁸ Bszi. 163. § (1) bekezdés.

kek¹⁹ nyilvánossága. E nyilvánossági szint bár elsőre rendszeridegennek tűnhet, tekintettel arra, hogy a bíróság döntésének megismerhetősége a társadalmi nyilvánosság szintjénél is kiemelésre került, azonban a nyilvánosság ezen szintje – közvetve vagy közvetlenül – magán hordozza valamennyi nyilvánossági szint sajátosságait.

Bár a nyilvánosság egyes szintjei, dimenziói között vékony határ húzódik és az egyes szintek egymástól való elkülönítése sok esetben csak azok összevetésével lehetséges, a jelen tanulmány célja kizárólag az ügyfélnyilvánosság érvényesülésének bemutatása.

III. Ügyfélnyilvánosság

Legyen szó bármilyen bírósági eljárásról, ha hivatalból vagy a felek kérelmére zárt tárgyalást rendelnek el, az *eo ipso* eredményezi az ügyfélnyilvánosság érvényesülését. A büntető-eljárások során ez azt jelenti, hogy ilyenkor a bíróság tagjain és a jegyzőkönyvvezetőkön kívül csak a vádló, a sértett, a védő és a terhelt vehet részt a tárgyaláson. Ugyanakkor ez a résztvevői kör, nem feltétlenül felel meg az ügyfél fogalmának.

Arra vonatkozóan, hogy kit tekinthetünk ügyfélnek a büntetőeljárás során több különböző nézőpont alakult ki a jogtudományba. Általánosságban vizsgálva a kérdést az ügyfél mind a bírósági, mind más hatósági eljárásoknak egyik szükségképpeni résztvevője.

Az ügyfélnyilvánosság fogalmi ismérveinek vizsgálata azért érdekes, mert elsősorban egy közigazgatási jogban alkalmazott fogalomról van szó, a hatósági eljárások egyik oldalán minden esetben az ügyfél áll.

Az ügyfél közigazgatási jogi fogalmát korábban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény,²⁰ jelenleg pedig az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény [a továbbiakban Ákr.] határozza meg.

Az Ákr. szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek vagy amelynek jogát, jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire vagy amelyre nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit vagy amelyet hatósági ellenőrzés alá vontak.²¹ Továbbá törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtákban megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik vagy amelyek a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.²²

Ehhez az ügyféli minőséghez jogok és kötelezettségek kapcsolódnak. Az eljárás során az ügyfél bármikor nyilatkozatot és észrevételeket tehet, megilleti a tájékoztatáshoz való jog, valamint ellenkező oldalról nézve a hatóságnak kötelessége előmozdítania az ügyfél jogainak gyakorlását.²³

Tekintettel arra, hogy e tanulmány célja egy eredendően közigazgatási jogi fogalom büntető eljárásjogba történő megjelenésének bemutatása, a teljesség igénye megköveteli, hogy a közigazgatási perek esetén is megvizsgáljuk az ügyfélfogalmat.

¹⁹ A bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII.1.) IM rendelet 2. § 16. pont; 19. §.

²⁰ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.

²¹ Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 10. §.

²² Ákr. 10. § (2) bekezdés.

²³ Pl. iratbetekintés joga (Ákr. 33. §); megjelenési kötelezettség (Ákr. 60. §); az anyanyelv használat joga és a tolmáchoz való jog (Ákr. 73. §); a bizonyítékok megismerése (Ákr. 76. §); nyilatkozat és észrevétel tétel (Ákr. 5. §); jogorvoslati jogosultság (Ákr. 112. §).

Id. Martonyi János az ügyfél fogalmát a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk alapján aszerint jeleníti meg, hogy kik nyújthatnak be panaszt a közigazgatási bírósághoz. A jogszabály alapján különbséget tesz magánpanasz és hatósági panasz beadása között. Magánpanasz beadásának joga megilleti a hatósági intézkedések és hozott határozatok által okozott sérelem orvoslása céljából bármely érdekeltet, ideértve a jogi személyeket és a hatóságokat is.²⁴

Ugyanakkor a hatósági panaszokkal kapcsolatban rögzíti, hogy „*hatósági panasz emelésére a főispán, az alispán, a pénzügyigazgató, a tanfelügyelő, az államépítészeti hivatal főnöke, az erdőfelügyelő és az adófelszámolási bizottság előadója jogosult.*”²⁵ Vagyis a hatósági panasz benyújtása esetén taxatív felsorolja, hogy kik minősülhetnek ügyfélnek a közigazgatási perben.

Ezzel párhuzamosan – *Martonyi* gondolatmenetét követve – a modern közigazgatási perrendtartás – bár az ügyfél fogalmával nem operál – általánosabban fogalmazza meg, hogy kik lehetnek ügyfelek a közigazgatási perben. Ide tartoznak a felek és az érdekelt. A perképesség oldaláról közelítve ez azt jelenti, hogy akit a polgári jog vagy a közigazgatási jog szabályai szerint jogok illelhetnek meg és kötelezettségek terhelhetnek, továbbá az a közigazgatási szerv, amely önálló közigazgatási feladat- és hatáskörrel rendelkezik, a munkavállalói és a munkáltatói érdek-képviselői szervek a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos perekben.²⁶

Bár nem tartozik az ügyfél fogalmi köréhez, de az ügyfélnyilvánosság szempontjából relevanciával bír, hogy a polgári perrendtartás szabályai szerint a támogató, a tolmács és a fordító is az ügyfélnyilvánosság szintjébe vonható.

Mivel a Be. az ügyfél fogalmát nem rögzíti, ezért a vizsgálatot az ügyfél közigazgatási jogi fogalmának a büntető eljárásjogra vetítésével tudjuk elsődlegesen elvégezni. Ez alapján szűk értelemben kizárólag a terhelt tekinthető az ügyfélnyilvánosság szerinti ügyfélnek, tekintettel arra, hogy a terhelt van közvetlenül érintve a büntetőügy mikénti eldöntésében.²⁷ Az ügyfélfogalmat tág értelemben vizsgálva azonban megállapítható, hogy ügyfélnek minősülhet a terhelt védője, valamint a vádló (tehát az ügyész vagy magánvádas eljárásokban a magánvádló) is.²⁸ Ugyanakkor ebbe a tágabb ügyfélfogalomba a Be. rendelkezései alapján a büntetőeljárásban részt vevő személyek köre is bevonható lenne. A Be. rendelkezései szerint a büntetőeljárásban a terhelt, a bűncselekménnyel megalapozottan gyanúsítható személy, a védő, a sértett, a magánvádló, a pótmagánvádló, a magánfél, a vagyoni érdekelt, az egyéb érdekelt és a törvényben meghatározottak szerint az eljárás alá vont jogi személy vesz részt.²⁹

²⁴ 1896. évi XXVI tc. 84. § 1.

²⁵ MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1932. 53. p.

²⁶ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról 16-20. §§.

²⁷ Ez a szemlélet jelenik meg Bursics Zoltánnál is, aki a büntetőeljárás résztvevőinek ügyféli minőségét az 1914. évi XLI. tc [becsületvédelmi törvény] rendelkezései alapján vizsgálta. BURSICS ZOLTÁN: *A magyar bünvádi eljárási jog vázlat*. Grill Károly Könyvkiadóvállalat. Budapest, 1947. 5. p.

²⁸ Erre mutat rá *Atzél Béla*, aki szerint az ügyfélnyilvánosság lényege, hogy az eljárási cselekményeken ne csak a nyomozó hatóság, illetőleg a vádló, hanem a terhelt és védője is jelen lehessen. ATZÉL BÉLA: *A bünvádi perrendtartás kiegészítve az esküdtbírókról és a bünvádi perrendtartás életbeléptetéséről szóló törvény-cikkkel*. Stampfel Károly Kiadása. Budapest – Pozsony, 1900. 11. p.

²⁹ Be. 37. §.

Ugyanakkor a büntető eljárásjogi ügyféli minőséggel kapcsolatos eltérő álláspontok szerint a büntetőeljárások során különbséget tehetünk a materiális és a processzuális ügyfélfogalom között. A materiális ügyfélfogalom lényege, hogy azt tekinti ügyfélnek, aki az anyagi büntetőjog szerint érvényesíti az őt megillető igényét – vagyis az állam nevében eljáró ügyész vagy magánvádas eljárásokban a magánvádló – valamint az, akivel szemben, mint anyagi jog szerinti kötelezettel az igényt érvényesítik, vagyis a terhelt.³⁰

A fentiekkel ellentétben az általánosan elfogadott processzuális ügyfélfogalom azt mondja ki, hogy ügyfél az, aki a bíróságtól valamely jogvita eldöntésére ítéletet vár.³¹ Ebben a kontextusban az ügyfelek helyzetét az ügyfélegyenlőség – a büntető eljárásjog terminológiájával fegyverek egyenlősége – eljárásjogi vizsgálatával jellemezhetjük. Azt kell tehát az eljárási jog oldaláról vizsgálni, hogy a felmerült jogvitában kik állnak felekként az ellentétes oldalakon és hogy az ellentétes oldalon lévő feleknek azonos jogokat biztosít-e a törvény. A fegyverek egyenlőségének elvét megvizsgálva elvi érveléssel szögezhető le, hogy a vád és a védelem azonos eljárási jogosultságokkal rendelkeznek, amely elsősorban az indítványozási, észrevételezési, kérdésfeltevési, felszólalási és jogorvoslati jogban nyilvánul meg. Vagyis a processzuális ügyfélfogalom alapján ügyfélnek minősül a terhelt és vádlón kívül a terhelt védője is.

A processzuális ügyfélfogalommal ellentétben a materiális ügyfélfogalom egyik legnagyobb hibája, hogy a védőt kivonja az ügyfél köréből, annak ellenére, hogy a védő és a terhelt elválaszthatatlan egységet alkot, főleg azokban az esetekben, amikor a törvény erejénél fogva a védő részvétele kötelező. Így a védő – mint a védelemhez való jog megtestesítője – hiánya az ügyfélfogalomból olyan hiástust eredményez, amely nem feleltethető meg sem a józan ész, sem pedig általánosan a jog követelményeinek.

Ezen ügyfélfogalmak szempontjából érdemes megvizsgálni a sértett jogi helyzetét. A törvényi meghatározás alapján a sértett az a természetes vagy nem természetes személy, akinek vagy amelynek jogát vagy jogos érdekét a bűncselekmény közvetlenül sértette vagy veszélyeztette.³² A processzuális ügyfélfogalomból kiindulva megállapítható, hogy a sértett a sérelmére elkövetett bűncselekmény vonatkozásában indult büntetőeljárásban a bíróságtól ítéletet vár, így ebből a szempontból ügyfélnek is tekinthető.

Szintén a sértett ügyféli minősége mellett szóló érv, hogy a zárt tárgyalás elrendelése esetén, amikor kizárólag az ügyfélnyilvánosság érvényesül, a sértett továbbra is bent tartható a tárgyalóteremben.

Arra, hogy a sértett miért nem tartozik az ügyfélnyilvánosság szerinti ügyfél fogalmi körébe a korábban említett ügyfélegyenlőségben, fegyverek egyenlőségének elvében kell keresni a választ. Bár a sértettet is megilleti a jog, hogy az eljárás során bizonyítékokat terjesszen elő, indítványt és észrevételt tegyen, felszólaljon, megismerje a bűncselekményekkel összefüggésben keletkezett ügyiratokat, valamint, hogy a törvényi keretek között jogorvoslattal éljen, azonban a sértettet megillető jogosultságok és kötelezettségek terjedelme nem egyezik meg a védőt, a terheltet és a vádlót megillető jogosultságok és őket terhelő kötelezettségek terjedelmével.

Az ügyfélnyilvánosság immanens előfeltétele tehát a zárt tárgyalás elrendelése, ahol főszabály szerint a tanács tagjain és a jegyzőkönyvvezetőn kívül a vádló, a sértett, a védő és a terhelt vehet részt a tárgyaláson.

³⁰ KIRÁLY TIBOR: *Büntetőeljárás jog*. Osiris Kiadó. Budapest, 2003. 105. p.

³¹ KIRÁLY 2003, 105. p.

³² Be. 50. §.

Ugyanakkor e körhöz hozzátartozik, hogy a bíróság engedélyezheti, hogy az igazságszolgáltatással összefüggő feladatokat ellátó hivatalos személy – pl. a bíróság elnöke, vagy fogva tartásban lévő terhelt esetén a büntetésvégrehajtási őr – valamint a külföldi állampolgárságú terhelt, vagy a külföldi állampolgárságú sértett esetében államának konzuli tisztségviselője jelen lehessen.³³

Hasonló engedményt biztosít a Be. a képviselő nélküli sértett, vagy védő nélküli terhelt esetén, mivel ebben az esetben indítványozhatják – feltéve, hogy a nyilvánosságot nem minősített adat védelmében zárták ki – hogy a tárgyalás helyszínén tartózkodó, általuk megnevezett személy jelen legyen a tárgyaláson.³⁴

Amikor az eljárás során az ügyfélnyilvánosság érvényesül, a sajtó képviselői sem lehetnek jelen a tárgyalóteremben, a tárgyalásról sem elektronikus, sem más formában nem tudósíthat a sajtó. Ugyanakkor továbbra is érvényesül az a garanciális alapelv, hogy a zárt tárgyalás során meghozott ítéletet is nyilvánosan hirdeti ki a bíróság.

IV. A nyilvánosságra vonatkozó szabályok megsértése mint relatív szabálysértés

A büntető ügyek tárgyalása olyan eljárási szabályok halmaza, amelyek hosszú évtizedes jogfejlődés eredményeként alakultak ki, és amelyek jelentősége leginkább abban mutatkozik meg, hogy az egyes eljárási szabályok megsértése kihatással bír a bíróság döntésére.³⁵ A büntetőeljárási normák megsértése, a szabályoktól való eltérések, valamint a törvényi rendelkezések nem megfelelő értelmezése eljárási szabálysértéseknek (*error in procedendo*) minősülnek, amelyek komoly hatást gyakorolhatnak a bíróság által hozott ítéletre.³⁶

Az eljárási szabálysértések vizsgálata a másodfokú bíróság feladata, amelyek megállapítása esetén annak következményei a másodfokú bíróság kasszációs jogköréhez kapcsolódnak. Ebből kifolyólag a másodfokon eljáró bíróságnak minden esetben hivatalból kell vizsgálnia az esetleges eljárási szabálysértéseket, amelyek az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására utasítását vonják, vagy vonhatják maguk után.³⁷

A hatályos magyar büntetőeljárási rendszerben jellegük alapján abszolút (vagy feltétlen), valamint relatív eljárási szabálysértéseket különböztetünk meg.³⁸

Abszolút eljárási szabálysértések esetén a másodfokú bíróság olyan eljárási szabálysértést állapít meg, amelyek mérlegelést nem tűnnek, az ügy érdemi felülbírálatára nincs lehetőség, vagyis a bíróság mérlegelése nélkül az elsőfokú döntés hatályon kívül helyezését eredményezik és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására utasítását vonják maguk után.³⁹

³³ Be. 437. § (2) bekezdés.

³⁴ Be. 437. § (3) bekezdés.

³⁵ KÓHALMI LÁSZLÓ: *A védő a magyar büntetőeljárásban*. In: Gál István László (szerk.): *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Pécs, 2011. 382. p.

³⁶ HÁGER TAMÁS: *Abszolút eljárási szabálysértések az elsőfokú büntetőperben*. Büntetőjogi Szemle 2014/2. 49-56. pp.

³⁷ KISS ANNA: *A másodfokú bírósági eljárás az új Be-ben. II. rész*. <https://jogaszvilag.hu/szakma/a-masodfokubirosagi-eljaras-az-uj-be-ben-ii-resz/> (letöltve: 2023.10.20.).

³⁸ KIRÁLY 2003. 497. p.

³⁹ FANTOLY – GÁCSI 2013, 86. p.

Ezzel szemben a relatív hatályon kívül helyezési okok alatt az elsőfokú bíróság olyan eljárási szabálysértéseit kell érteni, amelyek nem tartoznak az abszolút hatályon kívül helyezési okok taxatív törvényi felsorolásába. Ezekben az esetekben a másodfokon eljáró bíróság mérlegelési jogkörébe tartozik annak megítélése, hogy az eljárási szabálysértés volt-e olyan súlyú, amely a határozat kasszációját teszi szükségessé.⁴⁰

Abban az esetben, ha az elsőfokú bíróság az elsőfokú eljárás során olyan eljárási szabálysértést követ el, amely a másodfokú eljárás során nem orvosolható, akkor az elsőfokú bíróság határozatát hatályon kívül kell helyezni és új eljárás lefolytatására kell utasítani. Lényeges kitétel azonban, hogy az eljárási szabálysértésnek lényeges hatással kell lennie az eljárás lefolytatására, a bűnösség megállapítására, a bűncselekmény minősítésére és a büntetés kiszabására.⁴¹

A régi Be.-ben a nyilvánossággal kapcsolatos szabályok megsértését még abszolút eljárási szabálysértésnek minősítették,⁴² a hatályos büntetőeljárás törvényben azonban már csak relatív eljárási szabálysértéssé minősült és már csak abban az esetben eredményezheti az elsőfokú határozat hatályon kívül helyezését, ha a nyilvánossággal kapcsolatos szabálysértés lényeges hatással bírt az eljárás lefolytatására, a bűncselekmény minősítésére, bűnösség megállapítására vagy a büntetés kiszabására.

A nyilvánosságra, valamint az ügyfélnyilvánosságra vonatkozó szabályok megsértését szemlélteti a Budai Központi Kerületi Bíróság 5.B.I.15/2012/96. számú ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék 26.Bf.I.9616/2014/4. számú végzése. Az alapul fekvő ügyben a Budai Központi Kerületi Bíróságon két rendbeli súlyos testi sértés büntette miatt indult eljárás. Az eljárás során a bíróság a tárgyalás egy részéről a nyilvánosságot kizárta, zárt tárgyalást rendelt el, így a bíróság tagjain, a jegyzőkönyvvezetőn, az eljárásban részt vevő feleken és jogi képviselőiken kívül más nem lehetett jelen a tárgyalóteremben. A bíróság azonban engedélyt adott arra, hogy a terhelt jogi képviselő ügyvédi irodájának alkalmazottja jelen lehessen.⁴³

A Fővárosi Törvényszék mint másodfokon eljáró bíróság a 26.Bf.I.9616/2014/4. számú végzésében az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására utasította.

A Fővárosi Törvényszék végzésében megállapította, hogy az elsőfokú bíróság megsértette a tárgyalás nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseket, mert a nyilvánosságot a tárgyalásról úgy zárta ki, hogy büntetőeljárás törvényben foglalt feltételek egyike sem állt fenn, valamint a nyilvánosság kizárásáról indokolt határozatot sem hozott.⁴⁴

Tehát a nyilvánosságra vonatkozó szabályok megsértését még abszolút eljárási szabálysértésnek minősítette.

Ugyanakkor végzésében azt is megállapította, hogy azáltal, hogy a bíróság engedélyezte, hogy a terhelt jogi képviselő ügyvédi irodájának alkalmazottja a zárt tárgyalás elrendelése ellenére a tárgyalóteremben maradhasson, relatív eljárási szabálysértést követett el, tekintettel arra, hogy az ügyvédi iroda alkalmazottja nem minősül az igazságszolgáltatási feladatokkal összefüggő hivatalos személynek.

⁴⁰ FANTOLY – GÁCSI 2013, 86. p.

⁴¹ Be. 609. §.

⁴² 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (rég. Be.) 373. §.

⁴³ Budai Központi Kerületi Bíróság 5.B.I.15/2012/96.

⁴⁴ Fővárosi Törvényszék 26.Bf.I.9616/2014/4.

A hatályos büntetőeljárás törvény rendelkezéseit, valamint a kialakult bírói gyakorlatot alapul véve valószínűsíthető, hogy a Be. hatálya alatt a fenti eljárási szabálysértések már nem eredményezték volna az elsőfokú határozat hatályon kívül helyezését. Hiszen az a tény, hogy a jogi képviselő irodájának munkavállalója részt vett a zárt tárgyaláson, nem bírt lényeges hatással az eljárás lefolytatására, a bűncselekmény minősítésére, bűnösség megállapítására vagy a büntetés kiszabására.

Megkérdőjelezhetetlen az a tény, hogy az eljárási szabálysértések következtében hatályon kívül helyezett határozatok és az új eljárás lefolytatása veszélybe sodorja az eljárás ésszerű határidőn belüli elbírálás követelményét, ezért az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az igazságszolgáltatás egyszerűsítéséről szóló ajánlása a bírósági eljárások tekintetében kimondja, hogy eljárásjogi okokból az eljárások érvénytelenítésére csak szigorúan meghatározott körülmények között kerülhessen sor, akkor, amikor az eljárási követelmények teljesítésének elmulasztása ténylegesen károsan érinthette a védelem vagy a vád érdekeit.⁴⁵

Álláspontom szerint azonban a büntetőeljárás nyilvánossága a védelem és vád érdekeit egyaránt érintő követelmény, így az Ajánlásban foglalt feltételeknek teljes mértékben megfelelnie. A nyilvánosság elve a terhelt tisztességes eljáráshoz való jogának alapvető garanciája, ezért a nyilvánosság törvényes ok nélküli kizárásának relatív eljárási szabálysértéssé minősítése megnehezíti, vagy inkább ellehetleníti egy alkotmányos alapjog érvényesülését, ezzel hiátust okozva a terheltet a büntetőeljárás során megillető alapjogok arzenáljában.

V. Összegzés

Az igazságszolgáltatás, szűkebb értelemben a bírósági eljárások nyilvánossága egy komplex és szerteágazó terület, amelynek feltérképezéséhez éppen ezért sokszor inter- illetve multidiszciplináris megközelítések alkalmazása szükséges.

A nyilvánosság egyes szintjei között vékony határ húzódik, ezek a szintek sokszor metszhetik egymást, ugyanakkor előfordulhat, hogy az egyik nyilvánossági szint érvényesülése eleve kizárja egy szélesebb nyilvánossági szint érvényesülését. E kiindulási pontból jelen tanulmány az ügyfélnyilvánossági szint érvényesülésének vizsgálatát tűzte ki célul, azon belül is az ügyfélnyilvánosság szerinti ügyfél körének meghatározását. Tekintettel arra, hogy a Be. nem határozza meg az ügyfélnyilvánosság szerinti ügyfél definícióját, az ügyfél mint közigazgatási jogi fogalom meghatározását vettem alapul és vizsgáltam meg, hogy ebből levezethető-e, illetve alkalmazható-e a büntetőeljárások során érvényesülő ügyfélfogalom.

Ehhez megvizsgáltam a közigazgatási jogban fellelhető ügyfélfogalmat, *Id. Martonyi János* munkássága által a közigazgatási peres eljárások során alkalmazott ügyfélfogalmat, valamint a büntetőeljárás területén a jogtudományban kialakult egyéb ügyfélfogalmakat.

Összegzésként megállapítható, hogy a büntetőeljárások ügyfélnyilvánosságára vonatkozó szabályok sokkal szélesebb személyi körnek engedik meg, hogy a zárt tárgyalás elrendelése során a tárgyalóteremben tartózkodjanak, mint ahogy az megfeleltethető lenne a büntetőeljárásjogi ügyfél fogalmi körének.

⁴⁵ Európa Tanács Miniszteri Bizottságának No. R (87) 18 sz. Ajánlása III/b/2.

DÁVID MÁRKI**ISSUES OF „CLIENT PUBLICITY” AN ADMINISTRATIVE
LAW STARTING POINT IN CRIMINAL PROCEEDINGS****(Summary)**

The right to a fair trial by an independent and impartial tribunal is a fundamental right everybody is entitled to. Through such right, transparency and publicity become an important guarantee of the administration of justice, in a broader sense, and as a procedural principle of different court proceedings as well.

The administration of justice and the judiciary is a fundamental subsystem, an independent branch of public power of modern democracies, with the publicity of court proceedings being an organic principle thereof. The need to realize responsibility and hold people accountable as part of this structure has more or less the same age as humankind itself. The judicial proceedings are community acts, with an indispensable part being played by the individual. Members of a community were and are present in the proceedings, not only as “controllers”, but also in concrete, distinguishable procedural roles, either as plaintiffs or defendants thus clients.

The paper examines a narrow cross-section of the publicity of criminal proceedings, the issue of the so-called “client publicity” by looking at how an administrative law concept can be applied to criminal proceedings, what the concept of client means in criminal proceedings, how client publicity can be enforced in criminal proceedings, and what are the consequences of violating the relevant rules.

This paper, after a general overview of the principle of publicity, will examine the concepts of client in the legal literature, the rules that apply when a closed trial is ordered, and the consequences of breaching these rules.