

100 éves a Pécsi Jogászképzés
1923 – 2023

**PÉCSI JOGÁSZOK A HELYI KÖZÉLETBEN
és
KÖZIGAZGATÁSBAN**

századnyi idő a mérlegen

Pécs - 2024



Nemzeti
Együttműködési
Alap



100 éves a Pécsi Jogászképzés 1923 – 2023

PÉCSI JOGÁSZOK A HELYI KÖZÉLETBEN és KÖZIGAZGATÁSBAN

századnyi idő a mérlegen

Pécs - 2024

PÉCSI JOGÁSZOK A HELYI KÖZÉLETBEN ÉS KÖZIGAZGATÁSBAN
SZÁZADNYI IDŐ A MÉRLEGEN

KIADJA A PTE ÁJK-VAL VALÓ EGYÜTTMŰKÖDÉSBE
A JÖVŐ KÖZIGAZGATÁSÁÉRT ALAPÍTVÁNY
FELELŐS KIADÓ DR. CSEFKÓ FERENC A KURATÓRIUM ELNÖKE

SZERKESZTŐ DR. CSEFKÓ FERENC
TÁRSSZERKESZTŐ DR. NEMES KRISZTINA

LEKTOR
DR. TILK PÉTER EGYETEMI TANÁR

ISBN 978-963-88755-8-7

NYOMDA MUNKÁLATOK
KONTRASZT PLUSZ KFT.
FELELŐS VEZETŐ BARTA ÁKOS

A KÖTET SZERZŐI

DR. BALOGH GYÖRGY PHD HALLGATÓ, PTE ÁJK
DR. BODNÁR SZILÁRD BÍRÓ, KAPOSVÁRI JÁRÁSBÍRÓSÁG
DR. BOKOR BÉLA C. EGYETEMI TANÁR, PTE BTK
PROF. DR. HABIL. CHRONOWSKI NÓRA VEZETŐ KUTATÓ, AZ MTA DOKTORA, MTK
JOGTUDOMÁNYI INTÉZET
DR. CZIBRIK ESZTER DOKTORANDUSZ, MISKOLCI EGYETEM ÁJK
DR. CSEFKÓ FERENC C. EGYETEMI DOCENS, PTE ÁJK
DR. DOMANICZKY ENDRE VEZETŐ KUTATÓ, MÁDL FERENC ÖSSZEHASONLÍTÓ JOGI INTÉZET
PROF. DR. HABIL. FÁBIÁN ADRIÁN EGYETEMI TANÁR, DÉKÁN, PTE ÁJK
DR. GLIED VIKTOR PHD EGYETEMI DOCENS, PTE BTK
DR. HAVASI DEZSŐ C. EGYETEMI TANÁR, ÜGYVÉD, ELNÖK, MAGYAR ÜGYVÉDI KAMARA
DR. HORVÁTH CSABA NY. EGYETEMI DOCENS, PTE ÁJK
DR. HORVÁTH DOMINIK PHD HALLGATÓ, PTE ÁJK
HORVÁTHNÉ BOGÁR GABRIELLA EGYETEMI HALLGATÓ, PTE ÁJK
PROF. DR. KÁKAI LÁSZLÓ EGYETEMI TANÁR, PTE BTK
DR. KISS LÁSZLÓ PROFESSOR EMERITUS, AZ MTA DOKTORA, VOLT ALKOTMÁNYBÍRÓ, PTE ÁJK
DR. KLEISZ TERÉZ C. EGYETEMI TANÁR, PTE BTK
DR. MAKAI LAJOS VOLT ELNÖK, PÉCSI ÍTÉLŐTÁBLA, MAGYAR BÍRÓI EGYESÜLET
DR. MAEL BAUMMAR PHD HALLGATÓ, PTE ÁJK
DR. MINORICS TÜNDE PHD ADJUNKTUS, PTE BTK
MOLNÁR GÉZA ELNÖK, PÉCSI KÖZMŰVELŐDÉSI KERESZTAL
DR. NAGY J. ENDRE PROFESSOR EMERITUS, AZ MTA DOKTORA, SEMMELWEIS EGYETEM
DR. HABIL. NAGY ZOLTÁN ANDRÁS EGYETEMI DOCENS, PTE ÁJK
PROF. DR. HABIL. NOCHTA TIBOR EGYETEMI TANÁR, PTE ÁJK
DR. OROSDY BÉLA ARTÚR C. EGYETEMI TANÁR, PTE KTK
DR. PROF. PÁLNÉ KOVÁCS ILONA EGYETEMI TANÁR, AZ MTA DOKTORA, AKADÉMIKUS, PTE BTK
DR. PFEFFER ZSOLT ADJUNKTUS, PTE ÁJK
DR. RITÓ EVELIN EGYETEMI TANÁRSEGÉD, MISKOLCI EGYETEM ÁJK
DR. HABIL. RÓZSÁS ESZTER EGYETEMI DOCENS, TANSZÉKVEZETŐ, PTE ÁJK
DR. TAPASZTÓ DÁVID CSABA DOKTORANDUSZ, PTE ÁJK
DR. PROF. TORMA ANDRÁS CSC. EGYETEMI TANÁR, RECTOR EMERITUS, MISKOLCI EGYETEM ÁJK
VÉGH ÁDÁM EGYETEMI HALLGATÓ, PTE ÁJK
DR. ZELLER JUDIT EGYETEMI DOCENS, PTE ÁJK

TARTALOM

SZERKESZTŐI ELŐSZÓ	8
A 100 ÉVES PÉCSI JOGÁSZKÉPZÉS KEZDETEKTŐL A „HOLNAPIG”	11
VÉGH ÁDÁM	
Az „árva leány” új élete	13
OROSDY BÉLA ARTÚR	
Pillanatfelvétel a PTE „igazi egyetemmé” válásáról	25
DOMANICZKY ENDRE	
Mádl Ferenc kötődései a pécsi jogi karhoz	28
HAVASI DEZSŐ	
Egy volt pécsi joghallgató feljegyzései	36
PÁLNÉ KOVÁCS ILONA	
Jogászként a regionalisták között	44
HORVÁTHNÉ BOGÁR GABRIELLA	
A közigazgatási jogi stúdiumok hasznosulása a gyakorlatban	52
MAKAI LAJOS	
A bíróvá válás folyamatának anomáliái Magyarországon	59
PFEFFER ZSOLT	
A közbeszerzési szaktanácsadói hivatás a jogászképzés tükrében	69
TORMA ANDRÁS – RITÓ EVELIN – CZIBRIK ESZTER	
A Pécsi Egyetem közigazgatási jogászai ahogyan Miskolcra látjuk	82
FÁBIÁN ADRIÁN	
Stratégiai tervezés a 100 éves Jogi Karon	101
KITEKINTÉS A PÉCSI ÖNKORMÁNYZATI ÉS CIVIL VILÁGRA	111
NAGY ZOLTÁN ANDRÁS	
Pécs az „Okos várossá” válás útján	113
TAPASZTÓ DÁVID	
Jogászok önkormányzati szerepvállalásai Pécsett	124
HORVÁTH CSABA	
Pártpolitikai mozgástendenciák Pécsett a helyhatósági választásokon	131
KÁKAI LÁSZLÓ - GLIED VIKTOR	
A civil szektor a válságok alatt	139

KLEISZ TERÉZ	
Civil világ Pécssett és a szélesebb horizontok	149
MINORICS TÜNDE – BOKOR BÉLA	
A Határokon Túli Magyarságért Alapítvány	
Három évtized a magyarságért	162
MOLNÁR GÉZA	
A "köz" művelődéséért Pécssett	175
CSEFKÓ FERENC	
Pécsi jogászság a helyi közvilágban	183
KÖZJOG KÖZIGAZGATÁS	193
NAGY J. ENDRE	
A közigazgatás szociológiája	
a helyi hatalom struktúrája és dinamikája	195
KISS LÁSZLÓ	
Közjogi tűnődések	211
BODNÁR SZILÁRD	
Hatalmi súlypontok és ellenpontok reformációja	221
Chronowski Nóra	
Az emberi jogok a többdimenziós modellje	
„a múltból a jövő felé”	235
Zeller Judit	
Életvégi döntések – új perspektívák?	247
Rózsás Eszter	
A jogegységi panasz eljárás	259
Nochta Tibor	
A közigazgatás jelenléte a polgári jogban	238
Tapasztó Dávid	
A 2024. évi helyhatósági- és európai parlamenti választás	
közös eljárásának egyes szabályozási kérdései	279
Horváth Dominik	
Gondolatok a megfelelő ügyintézéshez a hatékony	
jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz	293
Balogh Györgyi	
A közös önkormányzati hivatalok elemzése	
a gyakorlat oldaláról	301
Mael Baummar	
Reimagining Public Administration	
for the Digital Age	316

SZERKESZTŐI ELŐSZÓ

Egy sokszerzős könyv szerkesztője – főként ha alapvetően konferencia-kötetről van szó – miután „rendbe tette” a hozzá (jórészt határidőn túl) beérkezett kéziratokat, két megoldás közül választhat. Az egyik, hogy papírra veti a kiadvánnyal kapcsolatos, általa fontosnak tartott ismereteket, a másik, hogy e nélkül mindennemű kommentárt, vagy „útbaigazítást” mellőzve bocsátja útjára a kiadványt. Jómagam az elsőként jelzettel választottam, s hogy okkal, vagy ok nélkül, annak eldöntését majd az alábbiak bizonyíthatják.

2023 ősze a Pécsi Jogi Kar, pontosabban a PTE Állam- és Jogtudományi Kara (továbbiakban: ÁJK) életében kiemelten fontos időszaknak minősült, mivel centenáriumi ünneppsorozat keretében emlékeztek meg arról, hogy száz évvel ezelőtt az Erzsébettudományi Egyetem Pécsre településével kezdődött meg itt a jogászképzés, és 1923-tól napjainkig ha nem is akadályok nélkül, de tart folyamatosan, és remélhetőleg folytatódik a következő századokig.

A különböző megemlékezések, rendezvények mintegy zárásaként került megszervezésre 2023. november 23-24-én a „Pécsi jogászok a helyi közéletben és közigazgatásban – 100 év mérlegen„ című konferencia, melyen több mint 30 előadó foglalta össze a szervezők által meghatározott időkorlátok között az itt írt témakörhöz kapcsolódó, maguk által választott mondandóját.

A konferencia rendezői (A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány és az ÁJK) a felkért előadóknak előzetesen jelezték, hogy a tanácskozáson csupán rövid idő áll majd rendelkezésükre, viszont a 2024 tavaszára tervezett kiadványban előadásuk írásos változatában bővebben fejthetik ki mindazon kérdéseket, melyeket fontosnak tartanak. E könyv ezen írásokat tartalmazza, azzal a kiegészítéssel, hogy néhány olyan tanulmányt is közzétesz, melyek szerzői különböző okokból nem tudtak részt venni a fórumon, de fontosnak tartották, hogy írásaik részei legyenek a kötetnek.

Nyilvánvaló, hogy a centenáriumi tanácskozások, vagy akár e kiadvány is csupán arra ad lehetőséget, hogy föl villantsa eme turbulens (az egyik szerző minősítése) évszázadnyi idő fontosabb történéseit, adjon helyzetképet a közelmúltról és tekintsen a jövőbe is.

Mindezeknek eleget téve könyvünk több olyan sajátossággal bír, melynek révén tesz eleget kitűzött céljainak. Ezt bizonyítandó a szerzők

nem csupán jogászok, s ezen belül csak a közjogászok, elméleti és gyakorlati szakemberek köréből verbuválódtak, hanem politológusok, szociológusok, közgazdászok, közművelődési szakemberek írásait is olvashatjuk az egyes fejezetekben. De sajátos abból a szempontból is, hogy rendkívül gazdag maga a szerzői kör is, hiszen található köztük akadémikus, volt alkotmánybíró, néhány professor emeritus, egyetemi tanárok, vagy címzetes egyetemi tanárok, doktoranduszok, egyetemi hallgatók, gyakorlati szakemberek és valóban korántsem utolsó sorban néhány jogászhi hivatásrend képviselője is.

A három nagyobb fejezetre szerkesztett kiadvány tematikai egységekbe foglalva igyekezett biztosítani az adott rész koherenciáját. E látszólag egyszerű követelménynek nehéz volt eleget tenni, mivel a szerzők többsége valamilyen módon és mértékben ugyan kitért a Pécsi jogásképzés által nyújtott emlékekre és értékekre, ugyanakkor saját témakörének kifejtése az adott szakma, hivatás követelményei szerint részletesebben kifejtett gondolatait foglalta össze. (Ez utóbbi jelenthette volna azt is, hogy a könyv tagolásához képest egy másik fejezetbe kerüljön mondandója.)

Az első fejezetben mintegy tisztelegve is a „100 év előtt”, elsősorban a jogásképzés tágabb köreit érintő írásokat csoportosítottam. Ezek mindegyike valamilyen módon kapcsolódik a Pécsi Jogi Kar száz éves történetéhez – tény, különböző megközelítéssel és tartalmakkal. Ami közös bennük, az a tisztelgés a szerzők által megélt, itt hallgatóként töltött időszak előtt, tisztelgés az Alma Mater iránt. Közben természetesen meghatározó eszmefuttatásokat, leírásokat, vagy elemzéseket adnak ama jogterületekről, ahol éltek és élnek mindennapjaikat.

A következő fejezet a jogászok helyi (és nem csak helyi) közéletben játszott szerepét villantja fel, ugyancsak többféle megközelítéssel. Tanulságosak ama írások, melyek Pécs város önkormányzatának, avagy „közvilágának” áttekintését, egy-egy civil szerveződés hosszú időre visszanyúló munkáját jelenítik meg, továbbá, amelyek a Pécssett végzett jogászok szakmájukon túli társadalmi hasznosságuk egy-egy területét villantják föl.

A könyv leghangsúlyosabb, harmadik fejezetében szereplő írásai ugyan szintén érintik a Pécsi jogásképzés értékeit, e mellett azonban olyan szakmai, tudományos, jelentős kutatási eredményeket

összefoglaló munkákat olvashatunk, amelyek bármely „szakkiadványban” is méltó helyre kerülhettek volna. Ezek többsége a közjog, ezen belül az alkotmányjog és a közigazgatási jog egy-egy aktuális problémakörét vizsgálja, míg mások gyakorlati oldalról elemeznek egy-egy közjogi témakört.

A Szerkesztőt ugyan nem kell sajnálni a rá hárult feladatok súlyáért. A dolog természetéből fakadóan ugyanis a különböző stílusú, hivatkozási rendszerrel bíró stb. írások kapcsán az érdemi mondandók teljes mértékben való tiszteletben tartása mellett igyekezett oly módon egységesíteni a tanulmányokat, hogy azok összessége könyvészetileg is koherens legyen, s egy mondandójában gazdag, szép kivitelű, formailag is magas színvonalú kiadványt hozzon létre.

Végül. Ezúton köszönöm meg először a Szerzőknek az írásait, valamint a könyv Lektorának a támogató, egyben több javaslatot is megfogalmazó véleményét, továbbá mindazoknak a közreműködését, akik részt vettek annak idején a hivatkozott konferencia megszervezésében, megvalósításában, vagy e könyv létrehozásában.

Bízom abban, hogy olyan kiadványt sikerült közösen létrehoznunk, amely egyúttal mind a gyakorlatban, mind pedig az egyetemi oktatásban, kutatásban széles szakmai, valamint társadalmi érdeklődésre tarthat számot, hasznosulhatnak azok a gondolatok, okfejtések, melyeket a szerzők papírra vetettek.

Pécs, 2024. március

Csefkó Ferenc

A
100 ÉVES PÉCSI JOGÁSZKÉPZÉS
KEZDETEKTŐL A „HOLNAPIG”

AZ „ÁRVA LEÁNY” ÚJ ÉLETE¹

KEZDETEK KEZDETE

Már i.e. 500-ban szkíták népesítették be az Al-Duna, a Nagyalföld és a Kisalföld vidékét, ahol Istropolis, azaz Pozsony is található. II. Pál pápa 1465. május 19-én kelt bullájában széles körű felhatalmazást adott Mátyás királynak, hogy tetszés szerint hozhat létre egyetemet, amely székhelyéről és fakultásairól szabadon dönthet. Így nem csoda, hogy 1465-ben e csodás természeti helyszínt választotta Mátyás király az Academia Istropolitanak. Ez lett Magyarország harmadik egyeteme, hiszen a legelsőt Nagy Lajos király alapította 1367-ben Pécsen, a másodikat Luxemburgi Zsigmond 1395-ben Óbudán.

Az universitas 1467. július 20-án nyitotta meg kapuit, ahol kiváló, nemzetközi hírű tanárok tevékenykedtek. Kancellárjának nem más, mint a hírhős Vitéz Jánost nevezték ki. Az akkori szokás szerint bölcsészeti, hittudományi, jogi és orvosi karok működtek az intézményben. A nemzetközi hírű csillagász Regiomontanus, valamint a lengyel származású csillagász és műszerkészítő, Marcin Bylica z Olkusza, vagyis az Olkusz városából származó neves tudós, akinek a nevét Ilkus Mártonra magyarosították a bölcsészeti „Magister Petrus” az orvosi Gattus János a jogi krumpachi Koch Lőrinc és hittendorfi Schrickler Mátyás a teológiai kar tanárai voltak. Werbőczy István is itt szerezte alapos jogi tudományát. Vitéz János halálhíre után az oktatók hátat fordítottak az universitasnak, és az elkezdett hanyatlani. Mátyás halálával pedig, huszonhárom évi fennállás után meg is szűnt teljesen 1490-ben.²

MAGYARORSZÁGI TUDOMÁNYEGYETEMEK MEGALKULÁSA

Pázmány Péter jóvoltából Magyarország első tudományegyeteme 1635-ben alakulhatott meg Nagyszombatban. Kevésbé ismert tény, hogy II. Ferdinánd király már 1625-ben tudományegyetemet szeretett volna létesíteni Pozsonyban, mely sajnos nem valósult meg. Ennek ellenére 1784-ben egy jogakadémia megszületésére mégis sor

¹ Egy orvosprofesszor szerepe az Erzsébet Tudományegyetem Pécsre kerülésében.

² <https://www.sopronmedia.hu/cikkek/a-pozsonyi-egyetem-szuletese>, letöltés: 2024.02.11.

kerülhetett, amelyről Ortvyay Tivadar történész akadémikus önálló könyvet is írt 1884-ben: „Száz év egy hazai főiskola életéből: A pozsonyi kir. akadémiának 1784-től 1884-ig való fennállása alkalmából”.³ A nagyszombati egyetem jogi karát 1667-ben, orvosi karát pedig 1769-ben alapították. Mária Terézia döntése értelmében 1777-ben költöztették át Budára, hét évvel később Pestre. 1950-ben felvette Eötvös Loránd nevét, mely következtében 1951-ben kivált az orvosi kar és önálló egyetemenként kezdett tovább működni, majd nem sokkal később felvette Semmelweis Ignác nevét. Érdekesség, hogy a későbbiek során létrejött pozsonyi Erzsébet Tudományegyetem életében is hasonló folyamatok mentek végbe.⁴

Több mint 200 esztendő eltelte után jött létre 1872-ben Kolozsvárott az ország második tudományegyeteme, amely négy karból állt, de az igazságtalan trianoni békediktátum következtében ez a város, s ezzel az egyetem is jó időre elveszett Magyarország számára.

A harmadik, ugyancsak négy karból álló tudományegyetem létesítésének fontosságára a XIX. század utolsó harmadában irányult figyelem, s komoly harc indult ama érdekeknek megfelelően, hogy hol is jöjjön létre ez az oktatási intézmény. Több magyar város is jelentkezett, köztük Szeged és Debrecen, végül a kormány egyszerre két egyetem létesítése mellett döntött 1912-ben: ez lett Debrecen, továbbá Pozsony. Azonban nem sokkal később Szeged is egyetemhez jutott. A sajnálatos módon Kolozsvárról kiebrudalt magyar tudományegyetem kapott itt helyet. Bár Szeged nem ilyen jellegű egyetemalapításra gondolt, de a történelem vihara ezt a sorsot írta számukra. Elsodortatott a selmecebányai akadémia is, mely Sopronba került, majd bezárta kapuit a pozsonyi egyetem is, amely a későbbiekben Pécssett lelt újra otthonra.⁵

³ Gazda István: Trianon tudományos előtörténetéből – A pozsonyi egyetem (1912–1919), első rész, Természet Világa 2020. április 151. évf. 4. sz.

⁴ Gazda István: Tudománytörténeti kalászatok II., Magyar Tudománytörténeti és Egészségtudományi Intézet Budapest, 2023, Magyar Tudománytörténeti Szemle Könyvtára 139., ISSN 1416–5368, ISBN 978-615-5365-44-7

⁵ Ld. Gazda István: 3. lj. im.

A POZSONYI MAGYAR KIRÁLYI ERZSÉBET KIRÁLYNÉ TUDOMÁNYEGYETEM
MEGSZÜLETÉSE

1912-ben az egyetemalapításra vonatkozóan Zichy János gróf vallás- és közoktatásügyi miniszter, azaz kultuszminiszter törvényjavaslatot nyújtott be a Képviselőháznak, mivel a hazai orvosképzés sikerét nagyban hátráltatta a túlszűfoeltság. A lex Zichyana betervezésére 1912. június 5-én került sor, amikor éppen felfüggesztették a Hárszabályokat és Tisza István házelnök az ezt megelőző ülésen távolított el karhatalommal az Országgházból az ellenzékét. Zichy János olyan törvényt terjesztett elő, amely két tudományegyetem megalapítását rendelte el egyidőben: az egyik a pozsonyi egyetem, a másik a debreceni egyetem volt. A tervezetet jelentősebb változtatások nélkül az Országgyűlés elfogadta, s az 1912/XXXVI. szám alatt törvényerőre emelte.

Zichy mellett mindenképp meg kell említeni Kumlik Emil városi könyvtárost is. Hiszen az Ő kezdeményezése által járult hozzá 1912. november 20-án I. Ferenc József, hogy a városban kialakuló Szent Erzsébet kultusz és a magyarok iránt különleges figyelmet tanúsító korán meghalt Erzsébet királyné emlékére a pozsonyi egyetem az Erzsébet nevet kapja.⁶

1914 nyarán megkezdődött az egyetem kialakítása. A korábbi kir. jogakadémiát egyetemi karrá emelték. Az orvosi kar megszervezése érdekében Velits Dezsőt, a bábaképző igazgatóját és két kollégáját, Herzog Ferencet és Bakay Lajost professzorrá nevezték ki, augusztusban pedig a jogi és a bölcsészkar megszervezése érdekében további professzorokat.

Az első tanévre, amely az 1914/15-ös volt, csak a jog- és államtudományi kar tudott megalakulni. Megnyitója a világháború kitörése miatt szerény körülmények között valósult meg 1914. október 3-án, ami már több, mint 109 éve történt. Falcsik Dezső az akkori rektori hatáskörrel felruházott dékán a következő szavakkal nyitotta meg: „A pozsonyi egyetem, a mi fiatal Alma Materünk, formálisan a mai nappal kezdi meg működését”.⁷

A pozsonyi egyetem megnyitását számosan üdvözölték. Köztük említendő a kolozsvári Magyar Királyi Ferencz József

⁶ Ld. Gazda István: 3. l.j. im.

⁷ Ld. Gazda István: 4. l.j. im.

Tudományegyetem üdvözlete is, amelyet Márki Sándor rektor írt alá: „Hazafias örömmel értesültünk, hogy az Erzsébet Tudományegyetem hazánk mostani súlyos megpróbáltatásai közt is megkezdte működését. Tudományos életünk és a nemzeti műveltség javára kívánjuk, hogy amint valaha az Academia Istropolitana egy Regiomontanust, egy Ilkust, az utóbbi százharminc év alatt pedig a pozsonyi kir. jogakadémia Szlemenicset, Virozsilt, Koneket, Hoffmant, Hajnikot, Korbulyt nevezhetett a magáénak, az Erzsébet Tudományegyetem is nagy nevekkal s még nagyobb sikerekkel gazdagítsa a tudományok történetét”.⁸

Az első világháború erőteljesen rányomta bélyegét az egyetem gyerekcipőben lévő éveire, hiszen az 1914/15-ös tanév első félévére csupán 189 hallgató iratkozhatott be, hiszen a fiatalság zöme frontszolgálatra vonult be. Degré Alajos, a büntetőjog oktatója népfelkelő hadnagyként, önkéntesen jelentkezett hadi szolgálatra: 1915. március 6-án hősi halált halt, akárcsak az egyetemi könyvtár munkatársa, Persián Kálmán népfelkelő hadnagy. Az egyetemen az első doktoravatásra 1915. november 21-én került sor.⁹

1917-ben Finkey Ferenc lett kinevezve a három kar közös rektorának. Az előadások a bölcsészkaron az 1917/18-as tanév második felében kezdődhettek meg, az orvoskaron pedig csak a következő tanév elején, tehát 1918 szeptemberében. Ekkor újabb orvosprofesszorokat sikerült kinevezni, többek között említendő: Pekár Mihály, az általános kór- és gyógytan professzora, Fenyvessy Béla, a közegészségtan, Reuter Camillo, az elmekór- és gyógytan, Heim Pál, a gyermekorvostan, Entz Béla, a kórbonctan, Veress Ferenc, a bőr és bujakórtan, Mansfeld Géza, a gyógyszer- és ifjabb Imre József, a szemészet professzora. Megtervezték a mennyiség- és természet- és mezőgazdasági kart is, annak megnyitására viszont már nem kerülhetett sor.¹⁰

AZ UTOLSÓ POZSONYI PILLANATOK – BUDAPESTRE VALÓ MENEKÍTÉS

A világháborút követően, 1918 novemberében egy olyan terv ellen tiltakozott Pozsony, ami a város elcsatolását célozta Magyarországtól. A kormány semmit sem tett ennek érdekében. Lényegében Felső-

⁸ Ld. Gazda István: 3. lj. im.

⁹ Ld. Gazda István: 4. lj. im.

¹⁰ Ld. Gazda István: 3. lj. im.

Magyarországot a cseh-szlovák csapatok ellenállás nélkül szállhatták meg 1919. január 1-jén. Az egyetem vezetősége a biztonság kedvéért át szeretne volna menteni a felszereléseket, de ezt sajnálatos módon nem sikerült megoldani. 1918 vége felé fosztogatás indult meg Pozsonyban, így az egyetemi könyvtár értékeesebb darabjait gyorsan be tudták még vagonírozni. Az Alma Matert január 30-án bezáratták, minden előadást letiltottak és az egyetem tanárait rendőri felügyelet alá helyezték, a rektort pedig két napig fogdában tartották. Ezek következményeként a pozsonyi munkásság a szlovák kormány elé terjesztette követeléseit, a tudományegyetem újbóli megnyitását kívánták, ellenkező esetben komoly sztrájkot ígértek. A követeléseket a szlovák kormány nem hajtotta végre: a sztrájk megkezdődött.¹¹

Végül engedtek a követeléseknek, melynek eredményeképpen az egyetem február 19-én újból megnyílt és sor került az új rektor, Fenyvessy Béla megválasztására. Ekkor 589 hallgató iratkozott be az orvosi karra. Samuel Zoch zsupán 1919. április 17-én úgy vélte, hogy sor kerülhet az evangélikus teológiai kar szeptemberben történő megnyitására, de ez nem valósulhatott meg, mivel a fiatal Alma Mater végleg bezárta ottani kapuit 1919. szeptember 22-én. Majd az új kormány az egyetem által hátrahagyott összes tulajdonát birtokba vette a cseh-szlovák állami egyetem céljaira 1919. szeptember 25-én. Az Universitas volt oktatói és hallgatói bíztak benne, hogy a béketárgyalások az Ő javukat szolgálják és Pozsony ismét magyar fennhatóság alatt fog állni.

A trianoni békediktátum azonban nem így rendelkezett, ezért a tanároknak és a diákoknak végleg el kellett hagyniuk Pozsonyt és egyelőre mindnyájan Budapestre menekültek.¹² „Mint egyetemi tanárok gyászoljuk Pozsonyt. Fiatal egyetemének kiépítését megakasztotta a háború. Múltja nincs, de vele elveszett a jövő, amelynek biztosítékát láttuk kitűnő tanítványainkból álló tanári karában... Egyetlen fegyverünk az igazság maradt. Ez győzött kezünkben 1000 év viszontagságai felett és győzni fog a jövőben is. Benne bízva, tiltakozunk az igaz emberek és tudósok előtt az igazságtalanságnak s a kultúra elragadásának ténye ellen.”¹³

¹¹ Gazda István: Trianon tudományos előtörténetéből – A pozsonyi egyetem végnapjai, második rész, Természet Világa 2020. május 151. évf. 5. sz.

¹² Ld. Gazda István: 11. lj. im.

¹³ Ld. Gazda István: 4. lj. im.

A trianoni békediktátum idejére lényegében már egyetlen magyar fenntartású, magyar tannyelvű felsőoktatási intézmény sem működött a későbbiekben elcsatolt területeken. A magyar kormány úgy döntött, hogy az ugyancsak menekülésre kényszerített kolozsvári tudományegyetemmel együtt Budapesten folytatódjon a képzés. Így a pozsonyi, valamint a kolozsvári tanulók az 1919/20-as tanévtől kezdődően együtt tanulhattak. A bölcsészeti kar Budán a Pedagogikum helyiségeiben kapott helyet, az orvosi kar csupán az 1920/21-es tanév elején folytathatta működését. A két egyetem oktatói közül többen a budapesti egyetem bölcsészettudományi karán jutottak álláshoz. A Kolozsvárról és Pozsonyból Budapestre érkezett egyetemek vezetői megállapodtak abban, hogy az egyetemek egyikére beiratkozott hallgatók a másik egyetem oktatóinak előadásait is hallgathatják, s a látogatásokról szóló igazolásokat mindkét egyetemen el fogják fogadni.¹⁴

AZ ÚJRAKEZDÉS LEHETŐSÉGE – ÚJ GYÖKEREK VETÉSE

A pozsonyiaknak nem kellett sokat várni, hisz gyorsan megérkezett a pécsi meghívás, akik 1920. augusztus 12-én úgy nyilatkoztak, hogy amint Pécs városa a szerb megszállás alól felszabadul, szívesen fogadják a pozsonyi tanszékeket és a hallgatókat. Szegedről hasonló jellegű meghívás érkezett a kolozsváriak számára is. Bár 1912-ben megalakult a debreceni tudományegyetem, az orvosi kart azonban még nem sikerült megnyitniuk, tehát ők is tettek egy ajánlatot, hogy szívesen átveszik a menekült egyetemeket, elsősorban azok orvosi karait. A pozsonyi intézményt szívesen látta volna Pécs mellett Győr, Veszprém, Keszthely és Szombathely is, de a pozsonyiak Pécs mellett tették le voksukat, mert ott javában működött egy püspöki jogakadémia, s úgy vélték, a Pozsonyban maradt jogi kar szerepét tudná helyettesíteni.

1921 júniusában törvényileg is döntöttek arról, hogy az Erzsébet Tudományegyetem ideiglenesen Pécssett nyer elhelyezést. A néhány soros 1921. évi XXV. törvény a következő módon rendelkezett: „1.§ Székhelyüknek a trianoni béke következtében történt elvesztése miatt az évi XIX. törvénycikkkel felállított kolozsvári magyar királyi Ferenc József-tudományegyetem ideiglenesen Szegeden, az évi XXXVI.

¹⁴ Ld. Gazda István: 4. lj. im.

törvényekkel felállított pozsonyi magyar királyi Erzsébet királyné-tudományegyetem pedig ideiglenesen Pécssett nyer elhelyezést.”¹⁵

1921 augusztus végén felszabadult a város a szerb megszállás alól, s megkezdődhetett az egyetem kialakítása. Munkájukat az akkor kinevezett miniszter, Klebelsberg Kunó segítette, aki a Pécsivel párhuzamosan beindította a felsőfokú képzést Szegeden is az 1921/22-es tanévben. Az egyetem Pécs jóvoltából 1922 márciusában négykarúvá fejlődött, mivel sikeresen meg tudtak állapodni egy új karról az Evangélikus Egyházzal. Az utolsó budapesti 1922/23-as tanévet már Pécssett tudták befejezni. Az egyetem fontosságát az is jelezte, hogy ekkor a másfélezer diákságból szinte kivétel nélkül mindenki magyar anyanyelvű volt. Felekezeti megoszlását tekintve közel 60 százalékuk zsidó vallásúnak vallotta magát, ami miatt az egyetemet több támadás is érte.¹⁶

„A pécsi Erzsébet-egyetemre nem annyira az Alma Mater, az anya neve illik rá, mint inkább az árva leányé. Ezzel az egyetemmel igazán senki sem törődött.” E szavakkal nyitotta meg Klebelsberg Kunó, a két világháború közötti kultuszminiszter a Pozsonyból Pécsre menekült, és új helyén, 1923. október 14-én kaput nyitó pécsi magyar királyi Erzsébet Tudományegyetemet.

Az 1923/24-es tanévvel már négykarú egyetemről beszélhetünk, mely az orvosi, bölcsész, jogi és a soproni evangélikus hittudományi karból állt.

Pécsnek az universitas átköltözésével sok teendője akadt; több mint ezer egyetemista, professzorok és családjaik elhelyezéséről kellett gondoskodni, a karok intézeteit elhelyezni, klinikákat létrehozni, könyvtárat felállítani. Egyetemi részről Pekár Mihálynak, az orvosi kar prodékánjának, a város részéről pedig Nendtvich Andor polgármesternek és Zichy Gyula megyéspüspöknek volt a feladata az egyetem pécsi elhelyezésének megszervezése. Az egyetem vezetése határozottan támogatta a pécsi elhelyezést és ez egybeesett a kultuszminisztérium álláspontjával is.

Azonban a Trianoni diktátum utáni gazdasági helyzetben nem igazán lehetett új egyetemi negyedek építeni, főleg az országhatár szélére került városban. Így a meglévő városi vagy állami kézen lévő épületeket,

¹⁵ Ld. Gazda István: 11. lj. im.

¹⁶ Ld. Gazda István: 11. lj. im.

intézményeket kellett e célra felhasználni. A szervezeti egységek a városi kórházakba és az oktatási intézményekbe kerültek, új beruházások szóba se jöhettek. A Hadapródiskolát sem sikerült egyből megkaparintani a Honvédelmi Minisztériumtól, így a mai Rákóczi úti állami főreáliskola maradt, mint a legnagyobb felhasználható ingatlan; ugyanakkor a püspök átengedte a Lyceum-templomot és a Klimó Könyvtárat. Az egyetem számára egy jól működő könyvtár kialakítása létfontosságú volt. A pozsonyi fennállás alatt nem volt lehetőség egy teljeskörű könyvtár kialakítására, melyet súlyosbított az átmeneti budapesti tartózkodás és az utazás alatti veszteségek.^{17;18}

A PÉCSI EGYETEMI LÉT MEGSZÜLETÉSE ÉS CSEPEREDÉSE

Az oktatók áthelyezése az újabb egyetemi városba döntő fontosságú volt. Az egyetem megnyitásakor az orvoskaron a 19 professzorból mindössze egy, a bölcsészkaron 3 a 12-ből, a jogi karon 3 a 11-ből volt pécsi, később azonban egyre több professzor költözött Pécsre és fokozatosan nőtt a helyiek aránya, a különböző tanszékeken pécsi professzorok lettek az oktatók. Ráadásul az 1925-ben kiadott orvoskari, a magántanári habilitációra vonatkozó határozat első pontja: „Olyan orvosokat, akik állandóan Budapesten laknak, különösen ott praxist folytatnak, egyetemünk nem fogad el magántanárnak” – jelentősen segítette az intézkedéseket.

A jogi karon az összevont püspökség, míg az orvoskaron a helyben praktizáló szakemberek munkájára is támaszkodni lehetett, akik a létesítendő klinikák orvosává váltak. A későbbiekben a városiak, ahogy egyre nagyobb számú lokális tanuló is itt végezte felsőfokú tanulmányait, valamint az egyetem is jelentősebb vendégforgalmat vonzott ide, egyre jobban magukénak érezték az Erzsébet Tudományegyetemet. Az építkezések, mint például a Szent Mór Kollégiumé, sok pécsi iparos és építési vállalkozó számára megélhetést is nyújtottak.

Miután gyökeret vert az egyetem Pécssett, már 1925-ben felmerült takarékosági okokból annak bezárása. 1926/27-ben csökkent a

¹⁷ Lengvári István: A város és az „árva leány” - Pécs és az Erzsébet Tudományegyetem, Limes 2004.4 Tudományos Szemle, XVII. évfolyam 64. szám, HU ISSN 0238-9266

¹⁸ https://mandadb.hu/cikk/869236/Pecsi_Tudomanyegyetem_650_eves_jubileuma, letöltés: 2024.02.11.

beiratkozott hallgatók száma: elsősorban az izraelita hallgatók maradtak távol, pedig a numerus clausus elvet nem tartották be. 1927/28-as tanévre rajzolódott ki az a terv, amely által a karok végleges elhelyezése létrejöhett. Ebben az egyetem központi, Rákóczi úti épületének teljes négyszögben való kiépítését sürgették, vagyis az addig rendelkezésre álló hely megkészszerzését.

1928 decemberében Pécssett jöttek össze a dunántúli vármegyék alispánjai, valamint a törvényhatósági jogú és a rendezett tanácsú városainak a polgármesterei, hogy az egyetem továbbfejlesztéséről tanácskozzanak, és hogy együttes fellépéssel több segítséget harcoljanak ki a kormányzattól. Ha nem is lehetett ennek hatását direkt állami fejlesztéseken lemérni, legalább a megszüntetés fel-fellángoló ötletét levették a napirendről.

Egy további indok is felmerült, melyet az egyetem irányítói is gyakran hangoztattak: az elcsatolt országrészek kulturális és oktatási intézményeit presztízszokokból és a nemzetközi jogra való tekintettel is fenn kell tartani. Utóbbinak az volt a tartalma, hogy ha megszüntetnek egy jogfolytonosan működő egyetemet, akkor azt később nem tudják az eredeti helyére visszatelepíteni, illetve az utódállamok igényt tarthatnak rá.

1929/30-as tanévben Pécs városa 600 ezer pengővel támogatta meg a jog - és bölcsészettudományi karok új épületének építését, mivel a diplomás túlképzés és a magas munkanélküliség miatt a bezárás veszélye újra felmerült. Klebelsberg is üdvözölte ezt a lépést, mely részlete volt annak a 25%-os hozzájárulásnak, melyet a város e célból korábban vállalt. Így aztán, mivel abba saját tőkét fektetett a város, jogosan tarthatott igényt az egyetemére. 1931-ben további 700 ezer pengő felajánlása történt meg. Az 1934/1935-ös tanévvel a jogi kar elfoglalhatta új helyét, a bölcsészkar épülete azonban nem készült el.

Az 1940/1941-es tanévtől az 1940. évi XXVIII. törvénycikk alapján a bölcsészkart áthelyezték a második bécsi döntés értelmében Észak-Erdéllyel visszatért Kolozsvárra. Sokan ezt „rövidlátás”-ként és „tervszerúsított nemzetpusztítás” -ként értékelték. 1944 novemberétől mozgalom indult a bölcsészkar helyreállítására, majd 1945-től egy tanárképző tanfolyam indult, mely csak egy röpké évet élhetett meg. A II. világháború utáni első tanévtől az egyetem neve a m. kir. előtag elhagyásával Pécsi Erzsébet Tudományegyetemre változott.

1948-tól pedig a Pécsi Tudományegyetem (PTE) nevet kapta. 1950-ben az orvosi kar kiválásával létrejött a Pécsi Orvostudományi Egyetem (POTE), ekkortól a PTE csupán egy karral, az Állam és Jogtudományi Karral működhetett tovább.^{19; 20}

EGY ORVOSPROFESSZOR KULCSFONTOSÁGÚ SZEREPE

Pekár Mihály 1871. augusztus 21-én Aradon látta meg a napvilágot. Három fő szenvedély tulajdonítható a nevéhez: a tanítás, a klinikum és a szervezés. Édesapja fontosnak tartotta, hogy fiai kézügyességük fejlesztése érdekében iparos mesterséget is kitanuljanak, így kerülhetett sor a könyvkötészeti mesterség elsajátítására, ami hozzájárulhatott a könyvek szeretetéhez, mely egész életén át végigkísérte. Tanulmányait a budapesti egyetem orvosi karán fejezte be, ahol igen nagy népszerűségnek örvendett. „Már hallgató korában sokat érintkezett kollégáival... igazi altruista szellem, aki a hozzáfordulók ügyeit a lehetőségig mindenkor elintézi, amivel természetesen nagyon sok lekötözött barátot szerzett.” Fékezhetetlen érdeklődése az élettan irányában már ekkortájt kibontakozott.²¹

1914 nyarától az orvosi és természettudományi ügyek kultuszminisztériumi referenseként felkérést kapott a pozsonyi és debreceni egyetemek felállításával kapcsolatos szervezőmunkára. Ő lett a Pozsonyi Magyar Királyi Erzsébet Tudományegyetem első orvoskari dékánja. Érdekesség, hogy az egyetem mindhárom városában, összesen hét tanéven keresztül lehetett az orvosi kar dékánja és négy tanévben viselhetett prodékáni tisztséget. „Egy évtizeden belül négyszer kellett egyetemalapításban részt vennie”.

A cseh megszállás után – többekkel együtt – menekülni kényszerült, a mindenétől, így könyvtárától is megfosztott egyetem Budapestre, majd Pécsre költöztetésének kulcsfigurájává, mozgatórugójává vált. Időt, fáradságot nem kímélve harcolt az egyetem érdekeiért, életben maradásáért. „A hontalanság és hanyatttátás idejében mindenféle feladatot vállalt, csak azért, hogy az egyetem jövőjét biztosítsa és hogy az elhelyezkedési nehézségeket csökkentse. Budapesten például négy

¹⁹ https://mandadb.hu/cikk/869236/Pecsi_Tudomanyegyetem_650_eves_jubileuma, letöltés: 2024.02.11.

²⁰ Ld. Lengvári István: 17. lj. im.

²¹ Dr. Gracza Tünde: Pekár Mihály életrajza, https://www.lib.pte.hu/hu/pear_mihaly, letöltés: 2024.02.11.

évig egyedül vezette az egyetem gazdasági hivatalát az egész pénzkezeléssel együtt.” E ténynek is igazolható, hogy 1920 novemberében, az intézetek és klinikák létrehozásával kapcsolatos előre nem látható költségekre, valamint könyvtár beszerzési célokra, a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium által leutalt egymillió korona ténylegesen könyvtári célra is fordítódott. Ezen időszaktól datálható többek között az egyetem intézeti könyvtárainak egész sora.^{22; 23}

Az 1925/26-os tanév körülményei kedveztek a rég óhajtott orvoskari könyvtár megalakításához. Pekár Mihály, aki mind a tárgyi, mind a személyi feltételek biztosítását szívügyének tekintette, a saját intézetéből, az Élettani Intézet addig gazdasági hivatali célokat szolgáló, két hatalmas és erre a feladatra alkalmas helyiségét ajánlotta fel a mintegy 70 ládányi könyv számára. Február 19-én, gróf Klebelsberg Kunónak írt levelében arra kért felhatalmazást, hogy a betölthető állások közül egy „kezelői állást” az 1926 tavaszán életre kelt orvoskari könyvtár számára foglalhasson le. A könyvtárat Tóth Lajos államtitkár iránti tisztelete gyanánt és az Ő engedélyével „Tóth Lajos Könyvtárnak” nevezte el, igazgatói teendőit pedig magára vállalta és haláláig el is látta.

1927. januárjában a főrendi ház tagja lett. Ettől fogva, mint az országos politika résztvevője dolgozott az egyetemért. Imádott könyvtára a mai napig funkcionál, bár már nem Tóth Lajos néven, hanem büszkén az alapító nevét viselve: Pekár Mihály Orvosi és Élettudományi Szakkönyvtárként.^{24; 25}

Tárgyalásainak eredményeként nem csak a klinikák, intézetek céljaira sikerült épületeket, helységeket szereznie, hanem például megszerezte a szintén lepusztult, volt Vadember szállót, melyet a menza, illetve a leánykollégium számára fordított.

1942-ben nyugdíjba vonult, melyet nem sokáig élvezhetett, hiszen sajnálatos módon néhány hónappal később, 71 éves korában elhunyt. Halálhíréről az egyetemi tanácsulések jegyzőkönyvei is beszámoltak. Pekár Mihály megbecsültségét jól kifejezi, hogy halálhírére a Kar 1942.

²² https://hu.wikipedia.org/wiki/Pek%C3%A1r_Mih%C3%A1ly, letöltés: 2024.02.11.

²³ Ld. Gracza Tünde: 21. lj. im.

²⁴ Jubileumi tanulmányok: A Pécsi Tudományegyetem Egyetemi Könyvtár és Tudásközpont Pekár Mihály Orvosi és Élettudományi Szakkönyvtár alapításának 90. évfordulójára, Orvosi Könyvtárak Medical Libraries A Magyar Orvosi Könyvtárak Szövetségének hivatalos lapja Official Journal of Hungarian Medical Library Association, 2016. 13. évfolyam különszám, Ésik Szabolcs - Martos Veronika: Pekár Mihály életútja képekben

²⁵ Ld. Gracza Tünde: 21. lj.

október 30-án rendkívüli kari ülést hívott össze. Végső nyughelye a pécsi temetőkápolna mögött a G parcella I. sorában az 1-2. számú sírhelyen található. Emlékét és a pécsi egyetem iránti szeretetét és elkötelezettségét vörös gránit síremléke őrzi és tudatja az utókorral, ugyanis a nevét és életidejét jelző évszámok alatt az alábbi, arany betűkkel írt idézet olvasható: „Itt pihenhessek a pécsi temetőben és haló poromban is lelki szemeim őrködjének a pécsi egyetem jövője fölött”.²⁶

Emlékét a Trischler Ferenc által 1993-ban készített kétszárnyú, patinázott bronzkapu is őrzi, mely az egyetem természettudományi és bölcsészkarának kapuja. A kapun 6 darab, egyenként 40 cm-es ülő szobor figyelhető meg. Az alkotó elmondása szerint, ezek a szobrocskák az egyetem prominens személyiségei. Pekár Mihály így illusztris társaságban került megörökítésre, ugyanis a kapun megtalálható még Nagy Lajos (1326-1382) királyunk, Koppenbachi Vilmos (1316-1374) püspök, Molnár Kálmán (1881-1961) jogászprofesszor, Klimó György (1710-1777) római katolikus püspök, továbbá Vargha Damján (1873-1956) irodalomtörténész, a Maurinum igazgatójának szobra is.²⁷

Az első pécsi tanév több, mint 100 éve 1923. október 14-én a mai napig használt Rákóczi úti Dr. Halasy-Nagy József Aulában kezdődhetett meg. Bár a budapesti működés alatt felmerült, hogy a tanévnyitót minden évben szeptember 22-én, az „egyetem száműzetésének” napján kellene tartani, s a javaslatot az Egyetemi Tanács el is fogadta, azonban szervezési nehézségek miatt ez a kezdeményezés kudarcba fulladt.

Azonban a tanévnyitó és a tanévzáró ünnepi szenátusi üléseket a korábban említett aula falai között tartják a mai napig. Ha eléggé szemfülesek vagyunk és jól megfigyeljük a termet, akkor észrevehetjük egyetemünk jelmondatát, mely nem más, mint „per aspera ad astra”, azaz „kemény munkán keresztül megyünk a csillagokig”.

Ez a jelmondat az 1914-es pozsonyi megnyitó óta kíséri az egyetem életét örömteli, méltóságteljes, néha büszke és néha megviselt perceiben is, és reméljük még jó hosszú évszázadokon keresztül.

²⁶ Ld.: 24. lj. im.

²⁷ Ld.: 24. lj. im.

PILLANATFELVÉTEL A PTE „IGAZI EGYETEMMÉ” VÁLÁSÁRÓL¹

Ennek a „villanásnak” a műfaja részben „oral history”, mivel részben tézisszerű történeti összefoglaló, másrészt az 1966-75 közötti eseményeket megéltem, 1970-től részese is voltam.

A Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem (MKKE) két „Kihelyezett Pécsi Tagozata” építőkövei voltak a Pécsi Tudományegyetem 1975-től kezdődött kiteljesedésének. A fókuszba helyezett esztendőik fontosabb eseményeit emlékeimre támaszkodva foglalom össze. Azt az időszakot, amikor az 1951-ben egykarúvá vált Pécsi Tudományegyetem 1975-re kétkarúvá, azaz ismét teljesértékű egyetemmé vált, majd érintem közismert források alapján – a PTE napjainkig lezajlott fejlődését.

A korábban három karral működő Pécsi Tudományegyetem 1951-ben vált egykarúvá, mivel az Orvostudományi Kar önállósulásával létrejött a Pécsi Orvostudományi Egyetem (POTE), a Hittudományi Kart pedig – hogy, hogy nem – felszámolták. Így a Jog- és Államtudományi Kar – még ebben az évben Állam- és Jogtudományi Kar (ÁJK) elnevezéssel – egyedül maradt.

Az „egyetem” fogalmának azonban lényegi tulajdonsága, hogy több tudományterületet fog össze, ami ezáltal csorbát szenvedett. Ennek a, talán nevezhető ex lex állapotnak a felszámolását (meglepő módon) az egyetemi közigazdászképzés két jelentős reformja szolgálta.

A fejlemények fő mozgatója, ma úgy mondanánk „menedzsere” Dr. Bihari Ottó akadémikus volt, aki 1950-ben a Magyar – 1953-tól Marx Károly nevét felvett – Közgazdaságtudományi Egyetem alapító oktatója, 1951-55 között egyetemi adjunktusa, 1955-56-ban egyetemi docense, 1956-57-ben már a „Pécsi Tudományegyetem Államjogi Tanszékének docense”², 1957 júliusától egyetemi tanára, és 1957-64 között a PTE Állam- és Jogtudományi Karának dékánja.

A PTE kétkarúvá válása érdekében első lépésként 1966-ban elindult az egyetemi szintű közigazdászképzés Budapesten kívül is, a – nem túl blikkfangos elnevezésű – Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem Pécsi Kihelyezett Esti Tagozatán, amely 1975-ig folytatta tevékenységét.

¹ Az 1966-75 közötti években

² sic! – nevpont.hu

Ezt követte a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem Pécsi Kihelyezett Nappali Tagozatának megalapítása, ahol 1970 szeptemberében indult az oktatás.

Az esti tagozat képzése az anyaegyetem iparszakának programjára épült, oktatói gárdáját alapvetően az MKKE és az ÁJK biztosította, majd a Nappali Tagozat elindulását követően annak oktatói is bekapcsolódtak ebbe a körbe. Ennek keretében az 1973-75 években az „Árképzés” c. tantárgy óráit, amelyek többek között a „szénárképzés” rejtelseibe vezették be a – jobb sorsra érdemes – hallgatókat, nekem volt szerencsém leadni.

A Nappali Tagozat esetében is a vállalati közgazdászképzés volt a cél, de itt már az ipari mellett agrár- és áruforgalmi szak is indult. A tanári kar esetében az esti modell már nem volt járható út, az oktatók többségét az MKKE frissen végzett közgazdái tették ki: Pintér József, Farkas Ferenc, László Gyula, Orosdy Béla, Bélyácz Iván, Oroszi Sándor, Veres József, Vörös József, Petschnig Mária Zita, Varga Tibor, id. Zeller Gyula.

Jelentős súllyal bírtak továbbá az ÁJK-val közös képzési területek főállásba átvett, illetve át oktató professzorai, docensei és adjunktusai: az ideológiai tárgyak terén – politikai gazdaságtan: Prof. Dr. Zinhaber Ferenc, Dr. Takács Béla; filozófia és tudományos szocializmus: Prof. Dr. Judi István, Dr. Jóri János, Síkfői Tamás, Dr. Lehoczky Judit és a „határterületeken” munkálkodók, demográfia és statisztika: Prof. Dr. Hoóz István, Dr. Korinek László³.

A MKKE Kihelyezett Nappali Tagozata 1975-ben a Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karává avanszált, s ezzel a PTE ismét kétkarú „valódi” egyetemmé vált, rektora is lett Prof. Dr. Földvári József személyében. A PTE fejlődése azonban ezzel az aktussal nem zárult le, sőt ténylegesen ekkor indult.

1982-ben a Tanárképző Főiskola is csatlakozott a két Karhoz, és az intézmény felvette Janus Pannonius nevét (JPTE); 1992-ben a Tanárképző Főiskolai Kar „megszülte” a Bölcsészettudományi Kart (BTK); 2020-tól Bölcsész- és Társadalomtudományi Kart és a Természettudományi Kart (TTK); 1995-ben csatlakozott a Janus Pannonius Tudományegyetemhez a Pollack Mihály Műszaki Főiskola, előbb Főiskolai Karként, majd a 2004. évi egyetemi karrá válást követően

³ Az „idők során” Korinek László az MTA rendes tagja lett. – a Szerk.

2015-től Műszaki és Informatikai Kar elnevezéssel; s 1996-ban megalakult a Művészeti Kar; 2000-ben jelentős fordulat következett be az intézmény életében, mivel visszatért kebelébe a Pécsi Orvostudományi Egyetem, illetve csatlakozott szervezetéhez az Egészségügyi Főiskolai Kar és a szekszárdi Illyés Gyula Pedagógiai Főiskola – 2011-15 között Illyés Gyula Kar, s ezzel létrejött az egységes Pécsi Tudományegyetem: 2005-ben új karként megalakult a Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Kar is; 2006-ban a Egészségügyi Főiskolai Kar egyetemi karrá alakult Egészségtudományi Kar néven; 2013-ban „kutatóegyetem” minősítést kapott a Pécsi Tudományegyetem; 2015-ben a Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Kar és az Illyés Gyula Kar összevonásaként megalakult a Kultúratudományi, Pedagógusképző és Vidékfejlesztési Kar. Végezetül 2016-ban a Gyógyszerésztudományi Kar létesítésével ismét 10 karúvá vált a PTE.

E fejlődés további részletezése már az írott történelem része, illetve feladata.

MÁDL FERENC KÖTŐDÉSEI A PÉCSI JOGI KARHOZ¹

Köztudott, hogy Mádl Ferenc, a Magyar Köztársaság második elnöke, a nemzetközi hírvé jogtudós, a Magyar Tudományos Akadémia tagja a baranyai megyeszékhelyen kezdte meg jogi tanulmányait.

Az azonban máig kevésbé ismert, hogy mivel töltötte itt az idejét, és egyáltalán: miért távozott innét – idő előtt – Budapestre. Az információhiány fő oka az érintett szerénységében keresendő, Mádl ugyanis egész életében kerülte a rivaldafényt, és ritkán beszélt a fiatalkoráról. Baráti köréről, az őt egyetemistaként foglalkoztató gondolatokról, a családjából magával hozott közélet iránti érdeklődéséről pedig szinte egyáltalán nem nyilatkozott.

Fentiek miatt a „pécsi évek” értékelésére csak a Mádl-hagyaték 2019-ben meginduló feldolgozása kapcsán kerülhetett sor. Jelen tanulmányban az eseménytörténet fényében igyekszem megvonni ennek az időszaknak a mérlegét, és utalni – amennyiben ez a forrásanyag alapján lehetséges – a későbbi tudományos és közéleti pályafutással való kapcsolódási pontokra.

HOGYAN LESZ EGY PARASZTGAZDA FIÁBÓL JOGHALLGATÓ

Mádl Ferenc régi földműves családba született. Ősei két évszázaddal korábban érkeztek Németország nyugati feléből a Dunántúlra. Mádl édesapja és két apai nagybátyja voltak családon belül az elsők, akik tanulhattak. A három fivér mindegyike gyorsan átlátta az oktatásnak a társadalmi státuszváltásra gyakorolt jelentős hatását, s nemcsak az iskolában, hanem azon kívül is szinte egész életükben képezték magukat.

Bár Mádl Ferenc apja ebben – az önképzésben – élen járt, minden nehézség ellenére hűséges maradt a földhöz és a családi tradíciókhoz. A kis Feri és öt testvére így egy olyan parasztcsaládban nőtt fel, ahol a betűnek, a könyvnek és az írásnak tekintélye volt.

A 20. század elején Mádl mindkét nagyapja szerencsét próbált az Újvilágban, ám – eszmékkel és történetekkel megrakottan – visszatértek. Tőlük hallott a gyermek először Abraham Lincolnról, aki

¹ Közigazgatási jogásznak indult (1951-1953).

hamarosan egyik legfontosabb példaképe lett. Már Veszprémben elkezdett dolgozni az amerikai elnök életrajzán és ezt a munkát Pécssett (számos fordítás elkészítése és kiterjedt könyvtári anyaggyűjtés révén) is folytatta.

Családon belül a döntés egyértelmű volt: a szülők minden gyermeküket taníttatni akarták, lehetőség szerint (és ez abban a korban nagy szó volt) egyetemi diplomát adva a kezükbe. A kitűnően tanuló Mádl számára, aki az érettségi előtt humán tagozatos osztályba járt, a továbbtanulásnál a társadalomtudományok jöttek számításba. Első helyen – egyértelműen Lincoln, illetve a magyar reformkor nagy alakjainak hatására, akik közül sokan jogi végzettséget szereztek – a jogi tanulmányok, de második helyen (mint azt a fennmaradt jelentkezési lapja is bizonyítja) megjelölte a történelem szakot is.²

Neki azonban kitűnő érettségivel³ és „paraszti származással”⁴ nem volt szüksége kerülőutakra. Azonnal felvették a jogi karra. Mivel lakóhelye, Bánd ekkoriban a pécsi egyetem beiskolázási körzetébe tartozott, 1951 őszén itt kezdte meg a tanulmányait.

A PÉCSI JOGI KAR A 20. SZÁZAD KÖZEPÉN

Mádl gimnáziumi és egyetemi éveit nagyrészt a Rákosi-rendszer időszakára estek. Amint a kommunista berendezkedés egyértelművé vált, megkezdődött a korábbi társadalmi rend szétzúzása, és ennek keretében a közép- és felsőoktatás átalakítása is. Az új rendszerrel Mádl már a veszprémi piarista gimnázium államosításakor, 1948-ban szembesült.

Három évvel később, amikor Pécsre költözött, az új felsőoktatási struktúrában kezdte meg tanulmányait. Az egyetem azonban – talán mérete miatt is – jobban ellenállt a változásoknak, mint a veszprémi gimnázium. Bár a tanári karban már megjelentek az „ejtőernyősök”, és megkezdődött az új, rendszerkonform tananyag kidolgozása is, a régi professzorátus pozíciói lassanként szorultak csak vissza.

² Mádl Ferenc jelentkezési lapja ELTE EL 7. ÁJK p., Személyi iratgyűjtő 1951–1966. Marsó-Mádl.

³ Az érettségi bizonyítvány képét I.: Domaniczky Endre: Mádl Ferenc. Tudós és államférfi Bp., MFI, 2023. 99., 30. fénykép.

⁴ Egyetemi személyi kartonjának jobb felső sarkában ott virított a nagy „P”-betű, ld.: Domaniczky Endre: Mádl Ferenc. Tudós és államférfi Bp., MFI, 2023. 217., 55. fénykép.

Mádl pécsi éveiben ebben a „kohabitációs időszakban” teltek, amelyben az új mellett a régi is tovább élt és alkotott, és – egyfajta sajátos tolvajnyelv segítségével – megtalálta a régi értékekben hívő tanítványait is. Mádl így találkozhatott még a magyar jogtörténelemszerek legnagyobbjai közé tartozó Holub Józseffel és Degré Alajossal, a kiváló romanista Óriás Nándorral vagy éppen az ország határain túl is elismert kisebbségi jogi szakértőnek számító nemzetközi jogással, Flachbarth Ernővel.

A kegyelmi állapot azonban nem tartott sokáig, és az egyensúly éppen Mádl ottléte idején tolódott el markánsan az újak felé.⁵ A változások élharcosa a 1951-1956 között dékánként fungáló Kocsis Mihály büntetőjogász, a PTE ÁJK Büntetőjogi és Eljárási Tanszékének vezetője volt, aki 1939 óta tanított az egyetemen.

Kocsis nemcsak a „pártszerűség” tekintetében volt „vaskalapos” – mint azt a Gál Gyula⁶ vagy Román László egyetemi oktatók előmenetelét megnehezítő intézkedései is jelezték, de vélhetően miután egykor maga is papnak készült⁷ – minden vallásos tevékenységet éber figyelemmel kísért. Alapelve volt, hogy „[a] vallásosság a szocialista meggyőződéssel nem fér össze,”⁸ és ennek (a Párt érdekében) igyekezett is érvényt szerezni. Az egykori papnövendék Benedek Ferenc, illetve az ugyancsak élő hitben felnőtt Mádl Ferenc, akinek vallásosságára már az egyetemi vezetésben is felfigyeltek,⁹ így kerülhetett célkeresztbe.

⁵ Elegendő erre Benedek Ferenc, a pécsi jogi kar később nemzetközi hírű romanistája egyik mondatát felidézni, aki 1951-ben vette át a diplomáját: „Igaz, hogy egy kemény, dogmatikus légkörben működött az egyetem, de még a régi professzoraink voltak. Ezért az egyetem mindennapjaiban ebből a dogmatikus szemléletből nagyon kevés volt érezhető.” Idézi: Pókecz Kovács Attila: Benedek Ferenc életműve (1926–2007) (In: Jura 2008/2. 183.). Ellenben a tanulmányait fél évvel később, 1951 őszén megkezdő Mádl Ferenc 1954 körül keletkezett kisregényében már egészen más képet festett a pécsi jogi karról: „[N]agy igényekkel célokkal és várakozással mentem. Hisz ott előttem is ismert európai nagyságok tanítottak nemrég. Csak él még valami a szellemükből – gondoltam. De nem élt... Az egész egy marxista laktanyának tűnt, ahol a marxizmust is nagyon alacsony színvonalon oktatják. Amellett, amit a marxista íróktól már a középiskolában elolvastam, alig adtak valami újat” Idézi: Domaniczky Endre: Mádl Ferenc és a jocisták In: Vigilia 2023/1. 18-25 o.

⁶ Gál Gyula esetére l. bővebben: Domaniczky Endre: Gál Gyula (1926-2012) nemzetközi jogász halálának tizedik évfordulóján Jura 2022/2. 156-162 o.

⁷ Kocsis Mihály önéletrajza (1953.szeptember 25.), lelőhelye: MTAL 200 TMB 908/5. Kocsis Mihály kandidátusi védésének anyagai, 908/5. dosszié.

⁸ Gál Gyula: Ötvenhatos emlékeim (In: Ádám Antal – Cseresnyés Ferenc – Kajtár István (szerk.): Tanulmányok az 1956-os forradalom és szabadságharc 50. évfordulójára, Pécs, PTE ÁJK, 2006. 123 o.

⁹ Vö.: „Egyik szobatársa szerint vallásos...” - írta bele az ELTE-re továbbított jellemzésébe a pécsi jogi kar személyzetise (Székely Sándor 1953.09.04-én készült jellemzése Mádl Ferencről az ELTE

Mádl esetében a probléma gyökere abban rejlett, hogy volt egy titkos élete. Napközben bejárt az egyetemre, kitűnő tanuló volt, ám minden szabadidejét a barátaival töltötte, akikkel – mint az az állambiztonsági jelentésekből is kiderült – egy kis csoportot hozott létre, amelyet a tagok később is „kiscsoportként” emlegettek.

Ennek a Bulányi-féle mozgalomhoz tartozó körnek az elsődleges célja a katolikus önképzés, a vallásgyakorlás megszervezése, illetve az elesettek körében végzett missziós munka (az ún. „emberhalászat”) volt.¹⁰ Titkos misékre jártak, tiltott – magyar és idegen nyelvű – irodalmat olvastak, és – zárt körben – politikai vitákat folytattak. Mindezt a Rákosi-korszak csúcseveiben, 1951-1953 között tették, s ami még súlyosabb: akik ebben részt vettek, a hatalom szemszögéből nézve az új rendszer nyerteseinek kellett volna, hogy érezzék magukat, hiszen fizikai munka helyett egyetemen tanulhattak.

Mádl nemcsak élethosszig tartó barátságokat köszönhetett ennek a mozgalomnak (amelyet ő „a jocistákként” emlegetett), hanem a feleségével, Némethy Dalmával (1932-2019) is itt ismerkedett meg.

A fiatalok szervezkedése – bármennyire is igyekeztek észrevétlenek maradni – legalább közvetve az egyetemi vezetésnek is feltűnt. Bár konkrét információkkal kezdetben nem bírtak, Mádl tartózkodását arroganciának vélhették, pedig csak megpróbált az egyetemi közélet margóján maradni, és nem exponálni magát.

Ez azonban csak időlegesen sikerülhetett, hiszen kitűnő tanulmányi eredményére és származására való tekintettel elvárták tőle a nagyobb szerepvállalást. 1953 elején így lett Mádl évfolyamfelelős, de még év közben – főként „a politikai kiállás hiánya miatt” – leváltották.¹¹ Ezt valószínűleg „csak” figyelmeztetésnek szánták, de az év tavaszán az események váratlan fordulatot vettek, és végül nyílt szakításhoz vezettek.

ÁJK Tanulmányi Osztálya számára, ELTE EL 7. ÁJK p.), Személyi iratgyűjtő 1951–1966. Marsó-Mádl). Mádl egyébként, noha nem kérkedett vele, de sohasem titkolta, hogy rendszeresen jár templomba, igaz, a barátaival leggyakrabban titkos miséken vettek részt.

¹⁰ Ld. bővebben: Domaniczky Endre: Mádl Ferenc és a jocisták Vigilia 2023/1. 24-31 o.

¹¹ Kocsis Mihály dékán levele az Oktatási Minisztériumhoz Mádl Ferenc áthelyezése ügyében, 1953.08.28. MNL XIX-J-5-a, 214. d., F847/855. csomó.

A KARI JOGÁSZVERSENY ÉS AMI UTÁNA KÖVETKEZETT

Történt ugyanis, hogy 1953 tavaszán Mádl – még évfolyamfelelősként – elindult a jogi kari tanulmányi versenyen. Az eredményhirdetéskor, a tanév végén azonban már csak szimpla diák volt, viszont a díjazottak egyike; méghozzá a legfiatalabb – az egyetlen másodéves – azok között, akik elnyerték a legmagasabb, 300 forintos jutalmat.¹² Ráadásul, bár ez akkor nem kapott nyilvánosságot, a dolgozat opponensei, Hilscher Rezső és Szamel Lajos előtt - a fiatal jogász írásművét olvasva¹³ – már egy magasra ívelő szakmai karrier lehetősége sejlett fel. Opponensi véleményükben ennek hangot is adtak: „[a] dolgozat szerzője igen komoly fejlődési lehetőségek elé néz, s ha komolyan folytatja tanulmányait, sokat lehet tőle várnunk. A dolgozatot valamennyi pályamunka között... a legkiemelkedőbbnek tartom.”¹⁴

A jogi kar vezetése tehát tisztában volt vele, hogy az egyik legkiválóbb, ha nem a legtehetségesebb¹⁵ hallgatójuk Mádl Ferenc. Aki, bár tehetséges diák és származása alapján is az új rendszer nyertesei közé tartozik, nem hajlandó mindezt felvállalni, hanem csak tudományos téren aktíválja magát. Mádl valóban így tett, és gyorsan megtalálta azokat a személyeket, akiktől valódi - sallangok és propaganda nélküli – ismereteket kaphatott.

Hagyatéka alapján egyértelműen megállapítható korán elmélyülő barátsága Benedek Ferencsel, akinek egyébként első tanítványai közé is tartozott.¹⁶ Kezdettől fogva érdekelte a nemzetközi jog, amelyet Flachbarth professzor, illetve tanítványa, a Mádlal késő öregségéig szívélyes viszonyt ápoló Gál Gyula adott elő. Flachbarth előadásai és kutatási témái – a nemzetközi magánjog, a kisebbségi jogok

¹² Vö.: A pécsi jogi kari tanulmányi verseny eredményei 1953 c. táblázatot Domaniczky Endre: Mádl Ferenc. Tudós és államférfi. Bp., MFI, 2023. 150 o.

¹³ Mádl pályamunkáját I. Domaniczky Endre (szerk.): Az ismeretlen Mádl Ferenc. Írások tőle és róla (sajtó alatt) c. kötetben.

¹⁴ Az opponensi véleményt Hilscher Rezső írta (ezért szól E/1 személyben), ám nemcsak ő, hanem Szamel Lajos is aláírta (ugyanis Kocsis dékán kettőjüket jelölte ki az opponenciára).

¹⁵ Ezt még jelen tanulmány szerzője is így hallotta (Kajtár István, Kengyel Miklós, illetve Kecskés László professzoroktól), amikor diákként a karra járt.

¹⁶ Erre ld. bővebben: Domaniczky Endre: 95 éves lenne „Benedek Franci” Mádl Ferenc gratuláló levele Benedek Ferenc 75. születésnapja alkalmából (forrásközlés) Jura 2021/4. 152-156 o. és Domaniczky Endre: Mádl Ferenc kondoleáló levele Benedek Ferenc özvegyének (forrásközlés) Per Aspera Ad Astra 2022/1 157-175 o.

szabályozása, az európai integráció – később Mádl életművében is visszaköszönnek.

Végül meg kell említeni a közigazgatási jogot, amely iránt Mádl kezdettől fogva érdeklődést mutatott. Az államigazgatási felelősség témájáról – amelyből végül nyolc éves, fáradhatatlanul végzett kutatómunkája nyomán a deliktuális felelősségről szóló kandidátusi értekezése is kinőtt – Hilscher Rezső szemináriumán hallott először 1952 őszén. A professzor biztatására készített ebből egy referátumot, amelyet a kari tanulmányi verseny kiírását olvasva 1953 elején pályamunkává bővített.

Így kezdődött... Majd amikor a tanulmányi verseny megnyerését követően ismét döntés elé állították, a fiatalember úgy érezte, hogy elfogyott körülötte a levegő. Kocsis dékán, aki az '50-es évek elején élet és halál ura volt a karon, valószínűleg csak rá akart ijeszteni, de Mádl mindezt egy egyre fokozódó nyomásként élhette meg, és ez az érzése az államvédelmi hatóság kicssoport tagjai ellen folytatott nyomozása kapcsán csak erősödhetett.

Mádl ezért – mivel nem maradt más választása – döntött úgy, hogy felveszi a kesztyűt, és harcolni fog. Saját maga kérelmezte a pesti karra történő áthelyezését, amelyet a dékán elutasított. Ez szóban történt, és Kocsis nyilván újra felajánlotta a kompromisszumot, hiszen a Karnak az lett volna az érdeke, hogy Mádl maradjon. Lett volna tehát mozgástér, de Mádl úgy érezte, hogy a kiegyezés csak időleges lehet, és ott helyben – szóban – fellebbezett az oktatási miniszterhez. A konfliktus ezzel vált nyílttá és véglegessé, és az addig „atyáskodó” dékán hangneme pedig ellenségessé.

A fiatalember azonban nem adta fel: kívárta a nyári kötelező katonai kiképzés végét, és személyesen utazott fel Pestre, hogy az ELTE-n segítséget kérjen. Zaklatottságát jól mutatja, hogy az első embernek, akivel a karon találkozott, kiöntötte a szívét. Az alapján, amit mondott, tulajdonképpen nemcsak kicsaphatták, hanem le is csukhatták volna. A fiút szúrós szemmel méregető középkorú úr azonban úgy döntött, hogy mellé áll, és támogatni fogja. Mádl, aki szerencséjére a frissen hivatalba lépett pesti dékánal, Világhy Miklóssal találkozott, innentől kezdve megnyugodhatott. A pesti jogi kar nemcsak átvette, sőt, a legmagasabb ösztöndíjat folyósította a számára, de Világhy (a magyar polgári jog egyik iskolateremtő professzora és tanszékvezető egyetemi tanára)

diákköröseként folytathatta a Pécssett megkezdett tudományos munkát, amely végül a pécsi egyetem jelmondatát (Per aspera ad astra) valóra váltva, valóban a csillagokig vezetett.

PÉCS ÉS BARANYA SZEREPE A MÁDL ÉLETMŰVÉBEN

Mádl Ferenc története több szempontból is tanulságos, ezért érdemes szólni róla a jogi kar Pécsre költözésének 100. évfordulóján. Egyfelől makroszinten. Ez már egy tisztán pécsi történet, amely azt jelzi, hogy az 1920-as évek elején a déli kulturális centrumba még vonakodva érkező pozsonyi egyetem három évtized alatt nemcsak berendezkedett a baranyai megyeszékhelyen, hanem szemléletmódjában is dél-dunántúlivá vált.

Mádl története az egykarú egyetem időszakában játszódik, amikor néha-néha egy hajszálon múlt csupán, hogy az egyetem (és az annak kontinuitását biztosító jogi kar) megmarad-e vagy a többiek¹⁷ sorsára jut. A Kocsis-féle játszmák, a tanári kar megrostálása, amelynek margóján a Mádl-ügy is kipattant, lokálisak voltak, a lényegi kérdések (már ekkor is) Budapesten dőltek el, és erre a helyi vezetés nem sok ráhatással bírt. Kocsis azonban csak helyben volt „kiskirály”, ám amint egy ügynek sikerült a fővárosba eljutnia, kikerült a kontrollja alól, és onnantól kezdve már nem a téma, hanem a szembenálló felek kapcsolatrendszeréé számított. Így történt, hogy Mádl esetében Világhy Miklós, Gál Gyula pár évvel későbbi ügyében pedig Nizsalovszky Endre és Szamel Lajos szava döntött.

Az egyik tanulság tehát az, hogy a pécsivé “idomult” egyetem hiába ágyazódott be viszonylag gyorsan a püspöki központ szövetébe, több évszázad után újra egyetemvárossá téve azt, sorsa egészen az 1970-es évekig, az egyetemi karok ki-/visszaépüléséig bizonytalan maradt, és a jövője is elsősorban a saját budapesti érdekképviselő létezésétől és erősségétől függ majd.

A történet mikroszálát Mádl Ferenc személyes története adja. Ő maga győztesen került ki ebből a konfliktusból, és a pesti jog kar annak ellenére is befogadta, hogy diákként „csak” két évet töltött el a falai között.

¹⁷ Debrecen vagy Miskolc, ahonnan egyébként a Mádl szakmai fejlődésében is szerepet játszó Flachbarth vagy Hilscher professzorok is érkeztek.

Miközben a váltás legfontosabb nyeresége Mádl számára a számos új lehetőségben ragadható meg, amely részben a főváros méreteiből, részben viszont a tudományos szempontból unikálisnak számító ELTE-MTA együttműködésből következett, a kapcsolatai – bár meglazultak – sohasem szakadtak meg a pécsi alma materrel.

Ennek egyrészt személyi okai voltak, hiszen a tanári kar több tagjához, Benedek Ferenchez, Rudolf Lóránthoz baráti kapcsolatok fűzték (és a városhoz kötötte felesége rokonsága is), másrészt viszont a hagyatéka alapján egyértelmű, hogy az ELTE tekintélyes professzorának életműve a pécsi egyetemi évek intenzív útkeresésére épült rá. Vagyis annak ellenére, hogy Mádl a pesti jog kar tanáraként vált a jogtudomány nemzetközileg ismert művelőjévé, tudományos pályafutásának alapjait a pécsi jogi karon vetették meg.

Éppen ezért fontos, hogy ne csak Budapesten, hanem Pécsen is ápolják emlékét, s eközben ne „csupán” (passzívan) emlékezzenek az öregdiákra, hanem – proaktív módon – azt az egyetemi polgárt lássák benne, akinek életműve összetettségénél fogva alkalmas arra, hogy a két egyetemet és kart a tudományos együttműködés új szálaival kapcsolja össze.

EGY VOLT PÉCSI JOGHALLGATÓ FELJEGYZÉSEI

SZEMÉLYES HANGÚ BEVEZETŐ AZ EGYETEMRE KERÜLÉSRŐL

Nagyon köszönöm a megtisztelő felkérést, hogy a Pécsi Tudományegyetem 100 éves fennállása alkalmából, mint az Egyetem Állam-és Jogtudományi Karának egyik réges-régi hallgatója, összefoglalhatom érzéseimet, gondolataimat az Alma Mater száz évéből rám jutó öt év életemre gyakorolt hatásáról. Nem titkolom, hogy az időutazás személyes és szubjektív, sokak számára bizonyára érdektelen mozzanatokat is tartalmaz. Mindazonáltal nem is tudománytörténeti esszének szánom, hanem közelítve az aranydiplomára jogosító évhez, inkább csak a magam számára, korrajzot skiccelek föl jogászi pályám tükrében e turbulens fél évszázadról.

Egy tudományos intézmény rangját elsősorban oktatói adják meg, de a maradandó hallgatói élményekhez szükséges az az inspiráló miliő, atmoszféra is, amely nélkül a „tudásgyár” egy unalmas, lélektelen falanszter lehet.

Ha családi összefüggésben is gondolkodom, az említett öt egyetemi év máris megsokszorozódik, mert ikertestvérem Havasi János és gyermekei Berci és Dani, feleségem Orbán Mária is a Pécsi Tudományegyetem padjait koptatták. Sőt, mindent megelőzően az édesapánk – szintén Havasi Dezső – 1923-tól soproni teológusként az akkor Pécsre telepített pozsonyi Erzsébet Tudományegyetem Hittudományi Karának égisze alatt folytatta tanulmányait a leghűségesebb városban. Családi elvárás volt, hogy jól tanuljunk és lehetőség szerint felsőfokú végzettségünk legyen.

Egyetemre bekerülni 1970-ben sem volt egyszerű feladat. Nem csak a szükséges tudás miatt, hiszen a Dombóvári Gőgös Ignác (ma Illyés Gyula) Gimnázium olasz tagozatán szerzett jeles érettségi akár sima beszállókártya is lehetett volna egy eredményes felvételi vizsga letételéhez. De oda el is kellett jutni, ami egy papi családból származó ikerpárnak származási okokból megoldhatatlan akadálnak tűnt. A jogi és tanári pályára vezető út ugyanis az „osztályellenség” csemetéinek járhatatlan, de legalábbis kátyúkkal teli volt.

Mégis, érettségi után jött egy sejtelmes üzenet szüleinknek egykori falubelink Krauth János Kari Titkár által, hogy próbáljuk meg a

jelentkezést, mert már új szelek fújdogálnak. És lőn a csoda mindkettőnket elsőre felvettek. Ehhez a sors bámulatos kegye folytán az is kellett, hogy a felvételi megmérettetésem éppen a joghallgatók által egyidejűleg kedvelt és rettegett Benedek „profnál” volt. Miután megtudta, hogy olaszból érettségiztem, azonnal átváltottunk erre a nyelvre és átszánkáztunk a frissen tanult olasz irodalmon és művészetben Botticellitől Manzonin át a költő Carducciig, és Felliniig. Mindezt a bizottságban ülő KISZ- és pártmegbízottak legnagyobb megrökönyödésére. Örökké hálás vagyok „Francinak” ezért a gesztusért, amit sajnos – várakozása ellenére – római diákköri tagsággal nem tudtam meghálálni. Ami ez után következett az az egyetemista lét – felfogásom szerint – nagyszerű esszenciája volt.

A KÉPZÉS ÉS AZ EGYETEMI LÉT ÖRÖMEI A 70-ES ÉVEKBEN

Az egyetemeket gyakran kritika éri, hogy túl általános a képzési rendszerük, nem készítik fel a hallgatókat a mindennapok gyakorlati problémáira. Ez a kifogás kevésbé igazolódott be a pécsi jogi stúdium során. Fiatalabb kollégáimnak címezem, hogy az oktatás rendszere sokkal kötöttebb és személyesebb volt. Akkor elképzelhetetlen volt a mai napság szinte végtelenségig nyújtható egyetemi polgári lét, nem volt variálható, kreditvadászatra épülő tantárgy-választás, online vizsga és a szinte kizárólagos írásbeli számonkérés. Kötött szaktárgyú félévek voltak, maximum két utóvizsga lehetőséggel. (Utána már csak a „dékáni” vizsga lehetőségben reménykedhetett a hallgató a félév, vagy évismétlés elkerülése érdekében.) A kilenc félév alatt kb. 48 különböző vizsgát (kollokviumot, szigorlatot, záróvizsgát) kellett letennünk, de talán két-három volt közülük írásbeli.

Meggyőződésem, hogy a jogász retorikai képességének fejlesztéséhez ma is elengedhetetlen volna a rendszeres szóbeli számonkérés. (Sajnos ennek hiányát jogi szakvizsga cenzorként gyakran tapasztalom.) Szerencsére egyetemi karok közötti perbeszédversenyek, OTDK fellépések némiképpen pótolják ezt a hivatásrendi követelményt.

Tapasztalatom szerint a Pécsi Jogi Kar elismertsége az ELTE primátusa mellett akkor is magas volt, és hallgatói körökben mellette szólt a közvetlenebb, családiasabb légkör is. Az évfolyamon mindenkit ismertünk, de a felettünk és alattunk járó korosztályok jelentős részét is.

Első egyetemi éveink mindjárt egy nagy oktatói generáció- váltás jegyében zajlottak. A már emlegetett Benedek tanár úr mellett, a büntetőjog általános részét Losonczy professzortól, különös részét már Földvári professzortól hallgattuk. Az eljárásjogot Varga László adta elő. Csizmadia Andor magyar jogtörténete emlékezetes volt, mint Bihari Ottó és Ádám Antal, Szamel Lajos, Herczegh Géza államjogi, államigazgatási és nemzetközi jogi stúdiumai. A nagy civilisztikai személyiségekhez tartozott Rudolf Lóránt, Papp Tibor. És hát „Stefi néni”, aki sajátos humorával, mérhetetlen intellektusával igyekezett rávenni bennünket a francia nyelv művelésére.

Mindannyian nem csak tudásukkal, hanem kisugárzásukkal is nagy hatással voltak a hallgatókra. Amúgyis szerettem részt venni az előadásokon, és nem mások jegyzetére hagyatkozni a felkészülésben, így a közvetlenül tapasztalhattam fent nevezett tanáraink nagy tudását és személyiségük varázsát.

Korosztályunk számára meghatározó tanáraink neve ma már jogtörténeti kategória, és a hozzájuk kapcsolódó történetek alumni-találkozók állandó anekdotái körébe tartoznak. Kortársaink köréből jópáran egyetemünk oktatóivá váltak és a fiatalabb kollégákat is taníthatták: Andrásy György, Kajtár István, Kengyel Miklós, Kecskés László, Kiss László, Kiss György, Visegrádi Antal és mások. De a konferencia-szervező Csefkó Ferenc is ebben az időszakban bontakoztatta ki tudományos karrierjét.

Jelentős érdeme volt Karunknak, hogy igyekezett az állam-és jogtudományokban univerzális képzést adni, amelynek pályám során számos előnyét tapasztalhattam. A fő jogágak mellett, vagy azokon belül (büntetőjog, polgári jog, közigazgatási jog,) több szakismeretet szerezhettünk például a kriminalisztika, gazdasági és pénzügyi jog területén is.

Kialakulatlan pályaképpel rendelkező hallgatóként örömmel vettem részt az orvosi karral együttműködve szervezett igazságügyi orvostan speciál kollégium foglalkozásain, beleértve a nem túl kellemes körülmények között zajló igazságügyi kórboncolást is. De részt vettem a Nemzeti Bank megyei igazgatósága gyönyörű épületében tartott pénzügyi jogi „speckol”, vagy a Munkaügyi Bíróságok elődje a Munkaügyi Döntőbizottság ülésein is.

Mindezek mellett az egyetemi közéletből is kivehettük részünket, ki-ki kedve és tehetsége szerint. Irodalmi színpad, Glosszátor néven folyóirat, énekkar is működött, de akusztikus hangszereken játszó zenekarunk is volt, amelynek Societas Leonina néven futó formációjában magam is részt vettem. Az énekkarban pedig szólamtársam volt például neves írónk Závada Pál is.

A JOGI PÁLYÁM STÁCIÓI

Vállalati jogászként

Fordulatot és határozott irányt jelentett életpályámon, hogy harmadéven összeházasodtunk évfolyamtársammal Orbán Máriával és – gondolva a jövőre – tanulmányi szerződést kötöttünk a Győri Járásbírósággal illetve az akkori néven RÁBA Magyar Vagon- és Gépgyárral. Az 1976-ban megszerzett jogi diplomával a táskánkban, átköltöztünk a Dél-Dunántúlról a Kisalföld fővárosába Győrbe, ami - utólag is elismerve – nagyon jó választásnak bizonyult.

A nagyvállalat jogi osztályán rögtön tapasztaltam, hogy az elméleti tudás mellett milyen jól tudtam hasznosítani a Pécsi Jogi Karon felcsipegetett munkajogi és gazdasági jogi gyakorlati ismereteket. Kiváló főnökeim és kollégáim a jogi osztályon nagyra értékelték, hogy azonnal hadra fogható vagyok a munka-balesetek, kártérítési viták elbírása, vagy a cégek közötti kereskedelmi viták rendezése során.

A nagyobb vállalatok és szövetkezetek önálló jogtanácsosokat foglalkoztattak munkaviszony keretében, miközben a klasszikus ügyvédi pálya abban az időben ugyanolyan zárt volt, mint ma például a közjegyzői foglalkozás. Egy ügyvédi munkaközösségbe bekerülni csak kapcsolatok útján „kihalálos” rendszerben lehetett. A kamarák formális szerepet tölthettek be, a hivatás felügyelete az Igazságügyminisztérium Ügyvédi Főosztályához tartozott.

Az ügyvédek főleg büntetővédelemmel és családjogi ügyekkel keresték kenyerüket, gazdasági területen kevés szerepet kaptak. Tekintve, hogy engem mindig is ez utóbbi terület érdekelt, engedtem a csábításnak és az ügyvéd-jogtanácsosi szakvizsga letételét követően átigazoltam szövetkezeti területre és a MESZÖV Jogi Irodájába kerültem beosztott, majd irodavezető jogtanácsosnak.

A Meszöv Jogi Irodája látta el a megyékben a külön jogásszal nem rendelkező takarékszövetkezetek, áfészek és lakásszövetkezetek jogi

képviselőjét. Ebben a szerepkörben megint előjötték a Pécsi Jogi Karon megismert szakismeretek. A már említett pénzügyi speciálkollégiumnak nagy hasznát vettem a hitelnyújtásból származó perek, igényérvényesítések során. Ezzel egyidejűleg a nagyvárosokban százával épültek lakásszövetkezeti beruházásban a lakóépületek. Az alapszabálytól kezdve a vállalászati szerződések megkötése, e jogviszonyokból adódó polgári jogviták mellett számos hitelszerződéssel kapcsolatos ügyben közre kellett működni a szövetkezetek képviselőjében. A harmadik fő területen, a fogyasztási szövetkezetek kereskedelmi, vendéglátó, felvásárló tevékenysége mellett egyre nagyobb körben ipari vállalászásaik körében előforduló jogi ügyekkel kellett foglalkoznom. A mai napig jogi pályám legsokoldalúbb időszakaként emlékszem a nyolcvanas évek ezen szakaszára.

A fiatalabb kollegák, hallgatók számára nehéz elképzelni, hogy 1982-től szabad gazdasági társasági formák kezdetleges elődjét lehetett létrehozni, gazdasági munkaközösség elnevezéssel. A merev állami vállalati és szövetkezeti gazdálkodás mellett a szabad vállalkozás kezdeményei voltak ezek, a néhány vállalkozó szellemű tagból álló, jogi személyiség nélküli quasi közkereseti társaságok.

Munkahelyeken, munkaidő utáni foglalkozás céljára szervezett formája volt a „vállalati gazdasági munkaközösség”, amely mögött a szerződött partnerek részére biztosítékként ott állt maga a vállalat, amelynek kebelén létrejött a vállalkozás. Nem szükséges hangsúlyoznom, hogy ügyvéd-jogtanácsosi szempontból ez a cégalapítás milyen üzleti jelentőséggel bírt. Gyakorlatilag az 1988 évi VI. törvény, a Gt. által létrehozható gazdasági társaságok kísérleti előfutárai voltak. Hogy szemléltessem a gazdasági munkaközösségek történeti újdonságát, a cégbíróval együtt fogalmaztuk az aláírási címpéldány szövegét, melyhez – megfelelő jogi szabályozás hiányában – az 1875-ös Kereskedelmi Törvény szakirodalmát vettük alapul.¹

Kamarai Titkár

1984-ben munkahelyet változtattam és néhány évre feladtam a klasszikus jogász tevékenységet. Pályázat útján elnyertem a Kereskedelmi Kamara Észak-Dunántúli Bizottsága titkári tisztségét. Ez az

¹ Erre az időszakra esett a családalapításom is, 1978-ban megszületett Eszter lányunk 1982-ben pedig Bence fiunk.

öt megyés regionális szervezet volt hivatva segíteni az önkéntes tagságon alapuló kamarai szervezet szakmai munkáját.²

Az itt 1984-89 között eltöltött időszakot a magyar politikai és gazdasági fejlődés egyik legintenzívebb korszakának, a rendszerváltást megalapozó fejlődési szakasznak tartom. Tekintve, hogy a kamarai tagság döntő többségét az észak-dunántúli nagy- és középvállalatok képezték, nem volt nehéz fajsúlyos gazdaságpolitikai, közgazdasági és jogi szakembereket előadónak megnyerni rendezvényeinkre. Így folyamatában láttuk a gazdasági társaságokról szóló törvény előkészítését is Sárközi Tamás professzor irányításával. Ennek tervezete ismeretében nagymértékben megnövekedett a külföldi érdeklődés is a régió iránt, elsősorban osztrák, német és olasz irányból.

A Gt. 1989 január 1-i hatályba lépését követően szinte naponta kellett kamarai felvilágosítást adni a külföldieknek a magyarországi társaság alapítás gyakorlati lépéseiről, valamint a magyar beruházásvédelmi törvény előnyeiről. Viszont néhány hónap után meguntam, hogy a kamara titkári fizetésért adok ingyen jogi tanácsot az ügyfeleknek, kiléptem a szervezetből és 1989 szeptember 1-én három másik ügyvéd és jogtanácsos kollégával megalakítottuk a 99. számú Jogtanácsosi Munkaközösséget.³ Amikor a jogtanácsosi kar 1991-ben első körben beolvadt a Magyar Ügyvédi Kamarába, mindannyian önálló ügyvédeké váltunk, én pedig létrehoztam a Havasi Ügyvédi Irodát, mint jogi személyt.

A kilencvenes évek az intenzív privatizáció, valamint a zöld és barnamezős beruházások időszaka volt, amit a politológusok előszeretettel neveznek a „vadkapitalizmus” korszakának. (Nem minden indok nélkül). Én ennek a folyamatnak aktív részese voltam, de sajnós, vagy szerencsére csak jogi asszisztencia szintjén, tekintve, hogy feleségem bíró volt, sőt 1992-től a Megyei Bíróság elnöke lett, így az integritás védelmében ellent kellett állnom a csábító kísértéseknek. Ez nem esett nehezemre, mert követtem és követem egy korábbi főnököm életviteli instrukcióját: „immer ruhig schlafen”.⁴ Ezért saját tapasztalatból nem tudom bővíteni jogi kari társam Kerékgyártó István

² Pécsi kortársaimnak jegyzem meg, hogy a Dél-Dunántúli régióban, pécsi központból, ezt a feladatot Kéri István, majd Síkfői Tamás látta el.

³ A szám az Igazságügyminisztérium regisztrációs sorszáma utalt.

⁴ Angolosok kedvéért: always sleep well!

irodalmi munkásságában részletezett korrajzot. Mások eseteit tekintve pedig köt az ügyvédi titok.

Az ezredfordulótól kezdve már kiszámíthatóbbá és az olvasó számára unalmasabbá váltak ügyvédi mindennapjaim. 2004-es EU-s csatlakozásunk kettős hatással járt a jogi munkára. Egyrészt sokkal szélesebb jogszabályi körrel kellett megismerkedni és alkalmazni, másrészt le is egyszerűsödött a jogalkalmazás, mert az uniós jog keresztül tett sok korábban gyakorolt „innovatív” megoldásnak mind a gazdaság szabályozás, mind a közigazgatás terén.

Már évfolyamtársamként is feleségem, Orbán Mária tovább lépdelt a bírósági „ranglétrán”, 2005-ben kinevezték az újonnan létrejött Győri Ítéltábla elnökévé és két ciklus után onnan is jött nyugdíjba. (Időközben Sólyom László két alkalommal jelölte a legfelsőbb Bíróság elnökének, de néhány szavazat híján nem kapta meg a szükséges kétharmadot.) Lányunkat Esztert nem ihlette meg a jogászi családi háttér, angol tanári diplomával és néhány OKJ bizonyítvánnyal a zsebében saját ingatlanfenntartó vállalkozásban dolgozik Budapesten. Bence fiunk viszont jogász lett (sajnos nem Pécsen, hanem kényelmi okokból Győrben végzett), és 2005-től ügyvédjelöltként, majd 2009-től ügyvédként erősíti a Havasi Ügyvédi irodát, apja kamarai elfoglaltságai miatt immáron irodavezetőként.

Egy jogászi hivatásrend vezetője

Szinte a korrall járó késztetés, hogy szakmai tapasztalatait az ember szívesen átadná hivatásrendi közössége arra igényt tartó tagjainak. Erre intézményes lehetőséget például a szakmai szervezetekben való szerepvállalás kínálja. Kiváló elődeim már a kilencvenes években vonzóvá tették számomra a kamarai munkát, így előbb az etikai bizottság elnökének, majd az elnökség tagjának választottak, később titkára, majd 2010-től a Győri Ügyvédi Kamara elnöke és két ciklusban a Magyar Ügyvédi Kamara egyik elnökhelyettese is voltam. 2023 februárjában a küldöttgyűlés négy évre megválasztott a MÜK elnökének.

Nem érdem, csak egyszerűen történeti tény, hogy a modernkori ügyvédség 148 éves történetében először fordul elő, hogy az országos ügyvédvezetői tisztségre nem budapesti ügyvédet választottak. Természetesen e megtisztelő és felelősségteljes tisztség ellátása egyrészt szakmai kihívást jelent számomra, de nem tagadom jelentős lemondással is jár a saját ügyvédi praxis és a családi élet tekintetében.

De ezt elmondhatja valamennyi ügyvéd, jogtanácsos kollégám is, aki hivatása magas szintű teljesítése mellett bármilyen tisztséget vállal a köz érdekében.

Elnöki munkám mellett örömmel vállalom részt a jogászképzésben is. Húsz éve jogi szakvizsga cenzor vagyok és részt veszek a magyar Jogász Egylet munkájában és az egyetemi jogászképzésben is. A győri Széchenyi István Egyetem 2023-ban a megtisztelő címzetes egyetemi tanári címre érdemesített. Emellett a Magyar Ügyvédi Kamara „Pro Advocatorum” és a Magyar Jogász Egylet legmagasabb elismerésére a Deák Ferenc Díjra vagyok a legbüszkébb.

Írásomat ismét köszöntéssel és köszönettel zárom. Köszöntöm a 100 éves Pécsi Tudományegyetem valamennyi oktatóját, dolgozóját, volt és jelenlegi hallgatóját. Köszönöm a lehetőséget Fábrián Adrián Dékán úrnak és Csefkó Ferenc kuratóriumi elnök úrnak, hogy egy – talán túlságosan is személyesre sikerült módon tudtam felvillantani azt, hogy milyen eredménnyel jár, ha egy egyetem a mindenkori polgárait törekszik a szó legteljesebb értelmében univerzális tudással felvértezni. Mindezt családias légkörben, számos kiegészítő kulturális, sport és szabadidős tevékenység biztosítása mellett éri el.

Ez a működési mód sorol igazán egy felsőoktatási intézményt „Universitas” rangra nem csak papíron, hanem a hallgatók értékítélete szerint is. Emlékeiben így él a „pécsi jogi kar” és anyaszerkezete a Pécsi Tudományegyetem.

Kedves Joghallgató Barátaim! Azt kívánom, hogy hasonló érzésekkel vehessétek át diplomátokat. Azt javaslom azonban, hogy amíg ide elérték, legyetek nyitottak és használjátok ki az egyetem által kínált szakmai, kulturális és társadalmi lehetőségeket. A digitális világ úgyis mindenkit beszippan, az emberi kapcsolattartás színterei szűkülnek. Az egyetem közösségformáló szerepének nem kiaknázása vétkes mulasztás lenne. Az életpályátok során pedig mindig legyetek kíváncsiak, kitartóak, de tartsátok szem előtt: „immer ruhig schlafen”.

JOGÁSZKÉNT A REGIONALISTÁK KÖZÖTT

BEVEZETÉS

A PTE Állam- és Jogtudományi Karának jogelődjén jogászként végeztem 1978-ban. Ugyanakkor pályám nem klasszikus jogász pálya volt, bár a jogi tudásomra, az alkotmányjogi, államtani tanulmányaimra nagy mértékben támaszkodik az a tudományterületi témakör, amit kutattam.

A területi kormányzás, regionalizmus manapság nem olyan divatos témák, mint a kilencvenes években voltak, amikor a rendszerváltó Magyarország a helyi önkormányzatok kiépítését tartotta az egyik legfontosabb politikai vívmánynak. Jó volt ehhez a folyamathoz hozzájárulni, szakemberként. Mint ahogy nagyon lelkes voltam akkor is, amikor 1996-ban a magyar országgyűlés elfogadta a területfejlesztésről szóló törvényt, amelyik megteremtette az uniós csatlakozáshoz szükséges intézményi feltételeket a kohéziós források fogadásához¹.

A 2010 utáni fejlemények, az Alaptörvény, majd az új önkormányzati törvény² az általam képviselt értékekkel és nézetekkel ellentétes irányba mutató kormányzási modellt, filozófiát demonstrálnak, jelentős presztízs- és hatalomvesztést eredményezve a helyi önkormányzati szférában. A súlyos centralizációt, államosítást követte a területfejlesztés hasonló szellemű átalakítása.

Azt mondhatom tehát szakmai pályafutásam utolsó szakaszában, hogy nem értem el sikert, csalódást kell átélnem, ami egyáltalán nem azt jelenti, hogy nem volt értelme a munkának, amit kollégáimmal elvégeztünk, vagy nem lesz értelme azoknak a kutatásoknak, amelyek a kormányzás térbelisége, a térbeli Magyarország megismerését, megértését, fejlesztését célozza.

Magamat a területi kutatásokkal foglalkozó regionalistákhoz sorolom, aki jogász-politológusként a kormányzás térbeli sajátosságait elemezte, s ezzel törekedett hozzájárulni egy hatékonyabb fejlesztéspolitika, egy demokratikus és hatékony decentralizált

¹ 1996. évi XXI.tv. a területfejlesztésről és területrendezésről.

² 2011. évi CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól.

kormányzás, jóminőségű közszolgáltatások kiépítéséhez, működtetéséhez³.

A továbbiakban a pályám állomásait mutatom be, amelyek szorosan összekapcsolódtak a hazai önkormányzati és fejlesztéspolitikai modell alakulásának trendjeihez, feladataihoz, s egyben a közigazgatástudomány által elemzett problémákhoz is.

A KEZDETEK

Hogy a pályára kerültem 1978-ban, Bihari Ottó akadémikusnak köszönhetem. Ő hívott a Dunántúli Tudományos Intézetbe. Bihari Ottó zseniális alkotmányjogász volt, messze a felvilágosultabb, az akkori közjogász, alkotmányjogász szakmában. Ő valóban ismerte az európai, különösen a francia és német közjogi gondolkodást és szakirodalmat.

Mielőtt az intézetbe kutatónak hívtak volna, kaptam tőle egy feladatot. Ez terelt a helyi ügyek, a helyi politika kutatása irányába. Hosszúhetényről⁴ kellett tanulmányt írni: mit csinál a tanács, kikkel működik együtt, hogyan zajlanak a tanácsülések. A tanulmány szerencsére tetszett Bihari Ottónak, aki nemcsak a jogi kar professzora volt, hanem akadémikus, és a Dunántúli Tudományos Intézet igazgatója.

Ez az intézet messze meghaladva a korát, már a hetvenes, nyolcvanas években olyan interdiszciplináris kutatásokat folytatott, amelyek megalapozták a később nálunk is megjelenő regionális tudományi gondolkodást. Közgazdászokkal, szociológusokkal, néprajzosokkal, történészekkel, földrajzosokkal dolgoztam együtt, sokat tanultam tőlük és sokat vitatkoztam is, hogy elfogadtassam a közigazgatási, jogi szempontok fontosságát.

Már a nyolcvanas években foglalkoztunk az agglomerációkkal, város és vidéke, megyék regionális együttműködésével. Szerencsére a közigazgatási kutatásokban voltak jogász szövetségesek, Csefkó Ferenc is, aki az intézet ügyvezetése mellett kutatott, sok kutatási projektet csináltunk végig együtt. Eleinte az önkormányzati rendszer kiépítése volt a fókuszban. Rövid, de nagyon tanulságos kaland volt az életemben,

³ Jogászként regionalista lenni komoly kihívás volt, de mára elmondhatom, hogy elismerik a kollégák a kormányzati, intézményi szempontok fontosságát és 2023 novemberében a Magyar Regionális Tudományi Társaság elnökévé választottak.

⁴ Hosszúhetény egy Baranya Vármegyei, Pécshez közeli, akkoriba kétezres lélekszámú község. – a Szerk.

amikor meghívtak a Belügyminisztériumba az önkormányzati törvény előkészítésére.⁵ Verebélyi Imrét, az akkori miniszterhelyettes a kandidátusi disszertációm egyik opponense volt. Ő hívott, hogy segítsen a törvényelőkészítő munkát. Boldogan mentem, mert azt gondoltam, ez olyan szakmai feladat, aminél nagyobb esélye nem lehet egy kutatónak arra, hogy a tudása hasznosuljon⁶. De rövid időn belül rájöttem, hogy egy dolog az, amit a szakma gondol, az meg egy másik, hogy a politikusok mit akarnak. Nem kötöttem kompromisszumokat ilyen ügyben soha. Visszamentem tehát az intézetbe, ahol szerencsére örömmel „visszafogadtak”.

IZMOSODÓ REGIONÁLIS TUDOMÁNY

A '70-es évek végén, a '80-as évek elején még nem beszéltünk regionális tudományról. 1984-ben, Bihari Ottó halálát követően Enyedi György⁷ lett az intézet igazgatója, aki a földrajz- és a közgazdaságtudomány területéről jött, és aki már ekkoriban jól ismerte az amerikai, nyugat-európai regionális tudományi műhelyeket. Ő szervezte át az intézetet országos hálózattá Regionális Kutatások Központja (továbbiakban: intézet)elnevezés alatt. Ekkor nem a regionális tudományt, mint terminológiát használtuk, hanem a kutatásainkat neveztük regionálisnak, az intézet elnevezése tükrözte ezt. A kilencvenes évektől kezdődően azonban nagyon tudatosan törekedtünk arra, hogy a regionális tudományt, mint önálló diszciplínát elfogadtassuk az akadémián, illetve a szakmai környezetünkben. Anélkül, hogy mi változtunk volna, csak a terminológiát igazítottuk a Nyugat-Európában, illetve Amerikában régóta elfogadotthoz. Persze az már nehezebb volt, hosszabb időt igényelt, hogy a nemzetközi szakma is elfogadjon bennünket.

Az intézet tudatos törekvése volt, hogy nőjünk, hálózatként működjünk, helyben beágyazva. Ennek megvalósításához kellett a befogadó, támogató politikai környezet is. Magyarországon a kilencvenes évtized arról szólt, hogy elfogadtuk az európai mintákat. Ekkoriban, egész Európában népszerű volt a regionalizmus, és

⁵ Ez volt az 1990. évi LXV. tv. a helyi önkormányzatokról – a Szerk.

⁶ Hogy hamar feladtam, annak egyik oka volt, hogy kicsik voltak még a gyerekeim.

⁷ Ugyancsak nemzetközi hírű, elismertségű akadémikus, egyidőben az Magyar Tudományos Akadémia alelnöke. – a Szerk.

hazánkban a helyi és kormányzati politikai elit is nyitott volt arra, hogy megtanuljuk az európai közpolitikákat. A regionális politika a kormányzati gondolkodásban is megjelent. A területfejlesztésről szóló törvény célja is az volt, hogy átvegyük az európai kohéziós politikai modellt; a törvény előkészítésében is oroszánrészt vállaltunk.

Ez a jogszabály decentralizációban, helyi részvételben, partnerségben gondolkodott. Az intézeti hálózat ideája ehhez a logikához kiválóan illeszkedett. A polgármesterek örültek, hogy ott, az ő városukban is dolgozik egy kisebb kutatói közösség, akikkel lehetett konzultálni és még megbízásokat is adtak nekünk – részt vettünk az első fejlesztési koncepciók készítésében. Helyet kínáltak fel, támogatást adtak, tehát alulról szerveződő karaktere volt az egész hálózatosodásnak. Az intézményi kiépülést a kormányzat és az önkormányzatok is támogatták, és a tudománypolitika is kedvezett az interdiszciplinaritásnak, intézményi autonómiának. A hálózat akkor kezdett „sorvadni”, amikor ez a kedvező környezet és igény megszűnt.

Ahogy az intézet terjeszkedett és diszciplinárisan alakította identitását, úgy formálódott az én egyéni tudományos minősítési profilom is. 1990-ben elsők között lettem a politikatudomány kandidátusa, amikor a politikatudomány, mint nálunk új diszciplína kezdett intézményesülni és toborozta személyi háttérét. Amikor 2000-ben az MTA doktorává váltam, akkor a regionális tudományi pozíciókat kellett erősíteni a tudományos közösségen belül. Amikor akadémikusnak választottak, akkor több diszciplína rákerült az oklevelemre: a közigazgatás tudomány, a regionális tudomány, illetve a politikatudomány is. Témám és kutatásaim különböző tudományok határmezsgyéjén billegett, aminek előnye talán a sajátos megközelítés, a hátránya viszont, hogy mindegyik tudományterület művelői között kicsit outsidernek érzem magam.

A regionális tudomány új tudományterület, csupán egy fél évszázados diszciplínáról van szó, amely mindig is beolvasztott, befogadott különböző tudományterületeket, és ha megnézzük neves művelőit, jellemzően ők sem végeztek mondjuk regionális tudományi szakon. Inkább tudománypolitikai, intézményesülési kérdés volt, hogy regionális tudománynak tekintem-e azt, amit csinálok. Fontos kihívás volt, hogy sikerüljön kialakítani egy erre specializált kutatóintézetet,

lehet-e mesterszakot indítani az egyetemen, sikerül-e az akadémiai nómenklatúrába beilleszteni egy önálló bizottságot.

Nemzeti társaságunk, a Magyar Regionális Tudományi Társaság szorosan kapcsolódik a nemzetközi társszervezetekhez, ismernek bennünket. A regionális kutatásokban, különböző műhelyekben közös, hogy a tér a fókusz, miként befolyásolja a térbeliség és a konkrét terek egyedisége a gazdaságot, a társadalmat, az infrastruktúrát, a településhálózatot, az embereket, a hatalmat, a politikát. Mi nem csupán a teret kutatjuk, ami a földrajztudomány terrénuma, hanem az említettek térbeli sajátosságai meghatározóak. Politológusként azért tartom a decentralizációt fontos értéknek és kormányzási eszköznek, mert a decentralizáció növeli a demokrácia minőségét és hozzájárul a közpolitikák hatékonyságához.

DECENTRALIZÁCIÓ – REGIONALIZMUS – JÓ KORMÁNYZÁS

A címben jelzett szavakkal lehet körülírni a témakört, illetve értékrendet, amelyet elemeztem pályafutásom alatt, s amelyek egyben időbeli sorrendet is jelentenek. Az alapokat jogász hallgatóként az Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán sajátítottam el. A tanulmányaim idején működő tanácsrendszer keretei között is kereste a szakma a decentralizáció, a hatalom befolyásolásának lehetőségeit a területi érdekek nevében. Időben viszont a rendszerváltás utánra esik a regionalizmus fogalmának megjelenése, amelyik már az önkormányzatiságot, a bottom up kormányzási logikát fedte.

Ezt a logikát azonban nem könnyű követni. Nyugat-Európában sem sikerült mindenütt a regionális decentralizációt megcélzó területi reform, viszont az új demokráciákban, ahol az állami felépítés a rendszerváltás során kötődve modellváltáson ment keresztül, ott drasztikus strukturális változások indultak. Ám ezek nem indítottak el tényleges decentralizációt. A kelet-közép-európai rendszerváltó országok önkormányzati modellje mind tartalmában, mind eszközrendszerében, térbeli és szervezeti megszervezési módjában jelentős mértékben átalakult, arra törekedve, hogy kövesse az Európai Unió politikáját, és kormányzással kapcsolatos elvárásait.

A regionalizmus szellemisége annak ellenére őrzi pozícióit, hogy nem vezetett mindenütt területi reformokhoz, nagyobb régiók kialakításához, de szorosan kötődik a jó kormányzás értékeihez, amelyik

a decentralizáció és a szubsidiaritás elveit használva argumentumként – prioritást adva a civil és közjogi autonómiáknak.

A jó kormányzás a kormányzástudomány egyik viszonylag új, néhány évtizedes paradigmája. Egy liberális, regionalista, hálózatokban gondolkodó közpolitikai iskola, amelynek elveit, megközelítéseit nemzetközi szervezetek, mint az ENSZ, a Világbank, az OECD és az Európai Unió, követik, terjesztik. Ez a paradigma nem ignorálja a hagyományos, demokratikus képviselői kormányzást, de nemcsak bürokráciában, parlamentben, pártokban, hierarchiában, hanem hálózatokban, kooperációban, partnerségekben gondolkodik. Különböző szereplőket von be, melyek között egyaránt vannak közhatalommal rendelkező és közhatalommal nem rendelkező civil-, gazdasági és politikai aktorok.

A jó kormányzás különösen a kilencvenes évtizedben volt nagyon divatos, amikor a globalizációt, a többszintű kormányzást nem kérdőjelezték meg a szakmai és a mainstream politikai körökben, és határozott törekvés volt arra, hogy a nemzetállami kormányzási rendszerek között konvergencia legyen. Mára sok vita van a jó kormányzás filozófiája és konkrét intézményei, eljárási megoldásai körül. Megerősödött viszont egy másik paradigma, amit a magyar kormányzati elit illiberális államnak nevez, de másutt a világon és Európában is vannak olyan trendek, amelyek a jó kormányzási modell vadhajtásait, negatív következményeit hangsúlyozzák, és visszakövetelik a hagyományos bürokratikus, ún. „neoweberi” államot. Különösen kedvezett a hierarchiát, biztonságot, rendet követelő nézeteknek a gazdasági, környezeti, biztonsági válságok sora.

Manapság e két paradigma határán vagyunk: a fejlettebb nyugat kitarat a jó kormányzás mellett, de egyre több olyan hatalmi centrum van, amelyik eleve nem liberális és nem demokratikus, vagy legalább is a centralizált, bürokratikus állam híve, gyakran populista hatalomtechnikai eszközöket bevetve.

A legújabb, különösen a magyar és lengyel fejlemények mutatják, hogy a rendszerváltás és az uniós csatlakozás során kiépült kormányzási szisztéma nem stabilizálódott, teret kapott a populizmus, vagy éppen a szélsőséges centralizáció, az autonómiák visszaszorítása. Kérdés, hogy az új trendek állandósulnak-e?

Szakmai meggyőződésem, hogy a jó kormányzás progresszív mozgalom, amelyik a decentralizációnak, regionalizmusnak, az önkormányzati autonómiáknak kedvez. Aki kormányzással foglalkozik, az szükségszerűen lehorgonyoz bizonyos normatív, politikai értékek mellett, de alapkövetelmény, hogy kutatási eredményei racionális, ténybeli evidenciákra épüljenek. Kutatásaim is rámutattak arra, hogy a decentralizáció és regionalizmus nem csodaszer, jótékony hatásuknak feltételei vannak, és negatív hatásokkal is számolni kell. Összességében azonban a helyi sajátosságokra és a helyi szereplők aktivitására támaszkodó decentralizáció előnyei egyértelműek, biztosítva a közvetlen részvételt, az erősebb társadalmi kohéziót, jobb közszolgáltatásokat, a területi egyenlőtlenségek hatékony kezelését.

VAN-E ÉRTELME A REGIONÁLIS KUTATÁSOKNAK

A magyar kormányzati rendszer ezeréves, s úgy tűnik makacsul megtartott öröksége a centralizáció. A rendszerváltáskor elfogadott önkormányzati törvénnyel nem következett be fenntartható változás. A kilencvenes évtized elején még a politikai feltételek kedveztek a decentralizációnak, a politikai elit normatív értéknek tartotta az önkormányzati autonómiát, egyben a politikai karrier kezdeti szakaszának is. Az 1990-ben létrehozott önkormányzati modell azonban már a születésekor magában hordozta a felhatalmazni – képessé tenni ellentmondását, azt a dilemmát, hogy képes lesz-e a hazai helyi társadalom és a területi gazdasági, infrastrukturális feltételrendszer működtetni a decentralizált kormányzási modellt. Nem csak az volt a baj, hogy az elaprózott helyi önkormányzati szerkezet, a középszint szinte teljes hiánya rontotta a helyi közügyek hatékony kormányzását, hanem az is, hogy nem volt képes a hazai politikai, kormányzási elit a korrekcióra, a tanulásra.

Évtizedek teltek el területi reformkezdeményezésekkel, politikai és szakmai vitákkal, amelyekben szakértőként jómagam is részt vettem. A terméketlen viták időszaka alatt meggyengült az önkormányzatok pozíciója. Az önálló döntésekre, valódi választásokra, jó minőségű szolgáltatások megszervezésére többnyire nem képes önkormányzatok a központi kormányzati és uniós forráselosztás céljaihoz és lobbimechanizmusaihoz idomultak.

A reform-cikkcakkok időközben felemésztették a helyi tudásokat, összetartást, a kiszámíthatóságot és a bizalmat.

A 2010 után megindult totális közjogi és politikai reformfolyamatban az önkormányzatok kiszolgáltatott helyzetben voltak⁸. Az általános válság idején, az akkori hatalmi erőviszonyok között a centralizációnak nem volt alternatívája, holott sem a közszolgáltatások, a jóléti rendszerek reformjának szándéka, szükségessége, sem az önkormányzatok pénzügyi krízishelyzete nem volt elegendő ok arra a szélsőséges államosításra és centralizációra, amire sor került. Sokkal inkább az „alkalmassá tétel” útját kellett volna választani. Az újabb erős irányváltás okozta veszteségek ugyanis nagyon nehezen lesznek pótolhatóak.

Az alkalmasság alapvető feltétel a „felhatalmazás”, a helyi/regionális autonómia működőképességéhez, ami nem kizárólag szerkezeti reformokkal érhető el. Keresni kellett volna a helyek, terek adottságaihoz igazodó funkcionális megoldásokat is, esélyt kellett volna adni a decentralizált modell megújulására. A szervezeti méretek, földrajzi léptékek, határok, a működési formák modellezése, a szintek, intézmények, eljárások optimalizálása elemzéseket, modellszámításokat, kísérleteket igényel. A regionális tudományi kutatások a konkrét, alkalmazott kutatásokhoz nyújtanak elméleti kereteket, információkat a nemzetközi trendekről, a hazai térbeli folyamatokról. Sajnos az önkormányzatokat közvetlenül segítő, alkalmazott közpolitikai kutatásokat végző szakmai, intézményi kapacitások felszámolódtak, amelyeket a mi intézetünk nem helyettesíthet sem mérete, sem helyzete okán.

Jogászként a regionalisták között jómagam a szabályozás, a hatáskörök, az együttműködések, összekapcsolódások mechanizmusainak kutatásával, értékelésével járulhatnék hozzá a decentralizált kormányzási modell fejlesztéséhez, hazai viszonyokra adaptálásához. Addig azonban nem sokat lehet tenni, amíg az erre irányuló politikai szándék nem tud érvényesülni. Éppen ez volt alapvető tanulsága az eddigi kutatásaimnak is. Jó lenne kivárni az újabb lehetőséget, nem csak a korom ad okot mérsékelt optimizmusra.

⁸ Ha ezzel a Szerző mondandóját, álláspontját nem sértem: „vannak”. – a Szerk.

A KÖZIGAZGATÁSI JOGI STÚDIUMOK HASZNOSULÁSA A GYAKORLATBAN¹

BEVEZETŐ

A Pécsi jogászképzés 100 éves fennállásának ünnepe alkalmat nyújt arra, hogy áttekintsem a PTE Állam- és Jogtudományi Karán működő jogászképzést egy sajátos szűrőn, az anyakönyvi igazgatás szemszögéből. Saját példámon keresztül arra keresem a választ, hogy a pécsi egyetem jogász képzése miben tud hozzájárulni az anyakönyvvezetők képzéséhez.

Az anyakönyvvezetők képzése a közigazgatás saját belső képzése mentén valósul meg, mely a megyei kormányhivatalokhoz delegált feladat, nem a klasszikus értelemben vett intézményesített formában jelenik meg. E képzésre köztisztviselőként vagy kormánytisztviselőként kinevezett munkavállalókat delegálnak elsősorban a kormányhivatalok és a polgármesteri hivatalok vezetői.

A 21. század anyakönyvvezetőjének legnagyobb kihívását már az üzleti szektor megfogalmazta: ez a szakmák közötti együttműködés. Ezalatt az anyakönyvi igazgatás szűrőjén a jogász szakmát, mint törvényalkotó és törvényértelmező szakmát értem, s az informatikust, aki fizikai kivetülését hozza létre a jogszabályi környezetnek az elektronikus anyakönyvi program megalkotásával és működtetésével és a gyakorló anyakönyvvezetőt.

A szakmai tapasztalat elismerése és felhasználása mind a jogi, mind az informatikai fejlesztések esetén elengedhetetlen. Ezért azt gondolom, hogy a gyakorló anyakönyvvezetőnek jogász-gondolkodású, informatikai szemléletű és gyakorló anyakönyvvezetőnek kellene lennie ahhoz, hogy a közigazgatásban megjelenő ügyfél számára a lehető legjobb, és az adott ügyfél számára a legmegfelelőbb tájékoztatást tudja nyújtani és nem utolsó sorban az ügyfél felmerülő problémájára megoldást tudjon adni. Ezen gondolatot boncolgatva tekintem át a jogász, mint szakma hatását az anyakönyvi igazgatásra és nem utolsó sorban a jogászképzést, ami meghatározó eleme a Pécsi Tudományegyetem képzési rendszerének.

¹ Az anyakönyvi igazgatás példázatán.

AZ ANYAKÖNYVVEZETŐ KÉPESÍTÉSI FELTÉTELEI

Az anyakönyvvezető és az anyakönyvi szervek eljárásáról és kijelöléséről, valamint az anyakönyvezéshez szükséges képesítési feltételekről szóló 174/2017. (VI. 30.) Korm. rendelet (továbbiakban: Anykr.) határozza meg, hogy ki láthat el anyakönyvvezetői feladatokat.

E szerint: a polgármester és a jegyző anyakönyvi szakvizsgával, vagy Anykr-ben az anyakönyvi feladatkörre meghatározott képesítéssel, valamint az anyakönyvi szerv kormánytisztviselője, a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal köztisztviselője a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló kormányrendeletben meghatározott képesítéssel, vagy a hivatásos konzuli tisztviselő anyakönyvi szakvizsgával.²

A közszolgálati tisztviselőkről szóló kormányrendelet³ anyakönyvi feladatkörre nem rögzít konkrét iskolai végzettséget. Besorolási osztálytól függően határozza meg, hogy az anyakönyvvezetőnek érettségi bizonyítvánnyal kell rendelkeznie, vagy bármely felsőoktatásban szerzett végzettség is megfelelő és mindkét esetben anyakönyvi szakvizsga megléte szükséges.

Az anyakönyvi ügyek központi szakmai irányítása feladatkörben már a közszolgálati tisztviselőkről szóló kormányrendelet leszűkíti a képzettségeket felsőoktatásban szerzett igazgatásszervező, közigazgatás-szervező szakképzettség vagy felsőoktatásban szerzett közszolgálati szakképzettség, valamint az állam- és jogtudományi képzési területen szerzett szakképzettségre, természetesen az anyakönyvi szakvizsga meglététől nem tekint el ezekben az esetben sem. Ezt a feltételrendszert bővíti ki az Anykr. Ez azt jelenti, hogy a jogász végzettségnek és ez által a jogászképzésnek nagy szerepet szánt a jogalkotó, ami az anyakönyvi igazgatást illeti⁴.

AZ ANYAKÖNYVI IGAZGATÁS MEGJELENÉSE A JOGÁSZKÉPZÉSBEN

A címben jelzett téma bevezetését az anyakönyvi eljárások körével kell kezdenem. Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. I. törvény (továbbiakban: At.) nevesíti az anyakönyvi eljárások körét az 1.§ (1)

² Anykr. 6.§ (1) bek.

³ A közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III. 7.) Kormány rendelet

⁴ Anykr. 6.§. (2) bek.

bevezetésében,⁵ valamint anyakönyvi eljárásnak tekinti az At. az anyakönyvek és az apai elismerő nyilatkozatok nyilvántartásának vezetését is.

A házasságkötés, a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése és az anyakönyvi nyilvántartások rendszerének vezetése nem közigazgatási hatósági eljárás. Ezekben az esetekben az anyakönyvvezető hivatalos minőségben jár el, magánjogi jogviszonyt keletkeztet, közreműködik a házasságkötés vagy a bejegyzett élettársi kapcsolat létrejöttében. A házasságkötés vagy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítéséhez szükséges előzetes eljárás viszont közigazgatási hatósági eljárás.

A közigazgatási hatósági eljárás, mint fogalom a jogászhallgatók számára a „közigazgatási jog” című tantárgy abszolválásával töltődik meg tartalommal. A joghallgató megismerkedik a közigazgatás, mint keretrendszer alapjaival, elvivel, eljárásrendjével, jogorvoslati rendszerével – teljes képet kapva a közigazgatás intézményeiről, működéséről és jogorvoslati rendszeréről.

A közigazgatási jog tantárgy előkészítéseként az anyakönyvi igazgatás történeti elemeit mind nemzetközi, mind magyar vonatkozásban megtaláljuk a „Magyar alkotmány és jogtörténet” illetve az „Európai alkotmány és jogtörténet” tantárgyak keretében. A „Magyar alkotmány és jogtörténet” történelmi háttérrel nyújt a magyar anyakönyvi igazgatás állami nyilvántartásként történő definiálásában, valamint magabiztos eligazodást ad később a „közigazgatási jog” tantárgy keretében az anyakönyvi szakigazgatás témakörében az alapelvek meghatározásában. A vallásgyakorlás és a felekezeti viszonyok rendszere segíti az anyakönyvvezető munkáját a papír-alapú anyakönyvek adattartalmának értelmezésében az állami anyakönyvvezetés kezdeti időszakában.

Az „Európai alkotmány és jogtörténet” az anyakönyvi igazgatás történeti kitekintését adja. Megvilágítja az állam által vezetett nyilvántartások és anyakönyvek vezetésének fontosságát. Betekintést

⁵ At. 1. § (1) Anyakönyvi eljárás a) a házasságkötési szándék bejelentésére irányuló eljárás, b) a házasságkötés, c) a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése iránti szándék bejelentésére irányuló eljárás, d) a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése, e) a névváltoztatási eljárás, f) a házassági névviselési forma módosítására irányuló eljárás, g) a családi név korrekciójára irányuló eljárás, h) az adatigénylés alapján történő adattovábbítás, i) a házassági név megváltoztatására irányuló eljárás, j) az anyakönyvi okiratok kiállítása, k) az anyakönyvi nyilvántartások rendszerének vezetése, l) az utónév módosítására irányuló eljárás.

nyerhetünk a történelem folyamataiba, hogy hogyan jutott el az egyházi anyakönyvi nyilvántartás az állam által fontosnak ítélt állami alapnyilvántartásig.

Az anyakönyvi igazgatás magánjogi részét a joghallgatók a „polgárjog” tantárgyak teljesítésével ismerhetik meg. Külön figyelmet érdemel a polgárjog családjogot érintő része, azaz a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény IV. Könyve, mely a házasság, az élettársi kapcsolat, örökbefogadás, szülői felügyelet és a gyámság témaköreit érinti az anyakönyvi igazgatás szempontjából.

Külön kiemelném a jogász osztatlan nappali és levelező mintatanterv⁶ szerint a 7. félévben esedékessé váló „Családjog” tantárgyat, mely a Polgári jogi tanszéken belül a Családjogi és Szociális Jogi csoport gondozásában működik. A családjogi és szociális jogi gondolkodás gyakorlatorientált megközelítése és a tanszék oktatói által használt tanulást segítő módszerek és érzékenyítés az anyakönyvi igazgatás felé tudja orientálni a joghallgatók gondolkodását.

Az e tantárgy keretében használt gyakorlati megközelítés teljes mértékben lefedi az anyakönyvi igazgatás területén tapasztalható élethelyzeteket. A gyakorlati megközelítés rekonstruálja azon szituációkat, amivel egy anyakönyvvezető a napi munkája során találkozhat. Sőt, ettől tovább megyek: nem csak „találkozik” a megjelenített élethelyzetekkel, hanem az anyakönyvvezető az a „jogi” szakember, aki a családban bekövetkezett reprodukciós zavarra jogi megoldással szolgál és segítő támasza a családoknak a nehéz helyzetekben.

Itt a születendő, vagy a már megszületett gyermek családi jogállásának rendezésére gondolok, vagy egy nem várt élethelyzetben bekövetkezett családi állapot megléte vagy éppen nem léte, mely kihatással van egy család mindennapi működésére. Ezért fontos számomra, hogy az anyakönyvvezetők a családi jog és a polgári jog területén felkészült jogi szakemberek legyenek.⁷

A közigazgatási jog és a polgári jog anyagi jogán túl a polgári eljárásjog is fontos szerepet tölt be az anyakönyvi igazgatásban. Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozásával több olyan

⁶ A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara levelező munkarendjében oktatott tantárgyainak kreditallokációja és mintatanterve a tanulmányait 2020/2021-es tanévben megkezdő hallgatók részére.

⁷ Természetesen a többi jogágat nem lebecsülve.

intézkedés is hozott, melyet az anyakönyvvezetők a mindennapi ügymenetben használnak. Ilyen pl. a Brüsszel II. nyomtatvány használata, a diplomáciai úton történő adatkérés vagy adatszolgáltatás a nem magyar állampolgár Magyarországon történt anyakönyvi eseményéről.⁸

Fontosnak tartom az „Infokommunikációs jog és a Jogi információtechnológia és adatbáziskezelés” tantárgyat is, mely a 21. századi anyakönyvvezető számára eligazodást segít a közigazgatási jog digitalizált világában. Lényeges, hogy a joghallgatók teljeskörű ismeretekkel rendelkezzenek a digitális aláírás, az elektronikus úton vezetett nyilvántartások rendszeréről, valamint azok biztonságáról és megbízhatóságáról. Az elektronikus anyakönyv működése és alapelvei nem értelmezhetők digitális alapképzettség nélkül.

Az anyakönyvvezető a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően az anyakönyvi eseményeket az elektronikus anyakönyvben, mint digitális nyilvántartásban rögzíti, javítja, módosítja vagy törli. Informatikai alapgondolkodás nélkül ez igencsak nehézkes lenne. Az elektronikus anyakönyv egy már kiforrott informatikai rendszer, mely lefedi a jogszabályi rendelkezések teljes egészét. Ennek ellenére akadhatnak olyan bonyolult társadalmi jogviszonyok, melyeket az informatikai rendszer még nem tud kezelni. Így felerősödik az anyakönyvvezetők digitális gondolkodásának értéke. A jogi szakembernek az informatika nyelvén szükséges gondolkodnia egy egyszerűnek tűnő papír alapú anyakönyvből elektronikus anyakönyvbe történő adatrögzítés esetén is.

AZ ANYAKÖNYVI SZAKVIZSGA ÖSSZEVETÉSE A TANANYAGGAL

Az anyakönyvi szakvizsga elméleti és gyakorlati oktatásból áll. Az elmélet témaköreit az anyakönyvi szakvizsgáról szóló 23/2017. (VIII. 7.) MvM rendelet 5. számú melléklet határozza meg.

A témakörök lefedik a jogászképzés esetében leírt valamennyi tantárgy tematikáját, vagy annak egy részét, beleértve az anyakönyvi igazgatás történeti hátterét, az anyakönyvi nyilvántartás alanyi és tárgyi körét, illetékességi és hatásköri szabályait, az anyakönyvi eljárások körét, s az általános közigazgatási rendtartás szabályainak alkalmazását az anyakönyvi igazgatásban; mindezek mellett az általános közigazgatási rendtartás szabályainak alkalmazását az anyakönyvi

⁸ At. 89.§ (4) bek.

igazgatásban, s a jogképesség, cselekvőképesség, törvényes képviselő, gyámság, gondnoksággal kapcsolatos jogi háttér.

Az előzőekben felsoroltakon túlmenően ide tartozik az apasági vélelem, az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárás, az apai elismerő nyilatkozat jogi vonatkozásai, az apaság, anyaság bírói megállapítása, az apaság vélelmének megdöntése, a bérnyaság intézményének családjogi vonatkozásai, az örökbefogadás (örökbefogadás tényének feljegyzése és a vér szerinti örökbefogadás), az örökbefogadás megszűnése, a származás megismeréséhez való jog, a házasságkötést megelőző eljárás, elhárítható és el nem hárítható házassági akadályok, a házasság érvénytelensége és nemlétezése, a házasság megszűnésének esetei, a bejegyzett élettársi kapcsolatra vonatkozó jogi szabályozás, a névviselés, névváltoztatás, s a nemzetközi magánjogi szabályok alkalmazása az anyakönyvi igazgatásban.

Mindezekből kitűnik, hogy a jogászképzés elméleti alapot nyújt az anyakönyvi igazgatás számára. Az anyakönyvi szakvizsgáról szóló MvM rendelet ennek megfelelően lehetőséget nyújt a felsőoktatásban szerzett közszolgálati szakképzettséggel vagy jogi területen szerzett szakképzettséggel és legalább öt év közigazgatási gyakorlattal rendelkező jelölt számára, hogy a felkészítő tanfolyam időtartamát lerövidítse.⁹

Az Anykr. megengedő szabálya is tükrözi a jogalkotó gondolkodását, mely szerint a felsőoktatásban szerzett közszolgálati szakképzettséggel vagy jogi területen szerzett szakképzettséggel rendelkező, de anyakönyvi szakvizsgával nem rendelkező köztisztviselőt és kormánytisztviselőt a kinevezésekor a közszolgálati tisztviselői képesítési előírásairól szóló kormányrendelet szerint képesítettnek kell tekinteni, azzal, hogy az anyakönyvi szakvizsgát a kinevezésétől számított egy éven belül köteles megszerezni.¹⁰

Ezen jogszabályi rendelkezések elősegítik a humánerőforrás átcsoportosításának lehetőséget vagy akár az anyakönyvvezető helyettesítését. Ez a mozgástér a közös önkormányzati hivatalok számára nyújt megoldást szűkös, nehezen utolérhető humánerőforrás pótlására.

⁹ Az anyakönyvi szakvizsgáról szóló 23/2017. (VIII. 7.) MvM rendelet 4.§ (2) bek.

¹⁰ Anykr. 6.§ (2) bek.

A jelenlegi joghallgatókból elképzelhető, hogy települési vagy közös önkormányzati hivatalok jegyzője válik, akik maguk is elláthatnak majd anyakönyvi feladatokat.

E rövid áttekintés után kijelenthetjük, hogy a jogászképzés olyan szakmai alapot és tudást nyújt a mai joghallgatóknak, amire az anyakönyvi igazgatás és az ügyfelek támaszkodhatnak. A PTE ÁJK falai között megkapják a tradicionális törzsanyagon keresztül azt a szakmai alapot, ami segíti őket abban, hogy magabiztosan kezdhessenek el anyakönyvvezetőként működni és más szakterületekkel együttműködni.

A képzés gyakorlat-orientált elköteleződése nem csak a joghallgatókat segíti a kezdeti nehézségek leküzdésében a munkaerőpiacra kilépve, hanem a munkáltatóknak is előnyt jelent.

Olyan felkészült joghallgatók hagyják el a 100 éves egyetem falait, akiknek a tudására támaszkodhatnak és fejleszthetik. Az ÁJK reflektál a mai kor kihívásaira és képzésében igyekszik lekövetni azt. Ennek az eszmének keretében jelenhetett meg egy új a mai kor igényeit előtérbe helyező tanszék a „Technológiai jogi és energiajogi” tanszék, melynek munkája rásegít a „Közigazgatási jogi tanszék” törzsanyagát lefedő, az anyakönyvi igazgatást érintő tananyagra és a közigazgatásban működő digitális nyilvántartások működési hátterét világítja meg.

A BÍRÓVÁ VÁLÁS FOLYAMATÁNAK ANOMÁLIÁI MAGYARORSZÁGON

BEVEZETŐ

„Jó bíró csak sokat tapasztalt, bölcs észjárású, embertársai sorsát szívéen viselő, derült kedélyű, becsületes, erkölcsös, jó ember lehet. A jogi tudás magasabb mértéke nem pótolja a bíróban nélkülözhetetlen emberi jellemvonások egyikének vagy másikának a hiányát.” – vélekedett Juhász Andor a Kúria egykori elnöke arról, hogy milyen a jó bíró.

Az angolszász jogrendszerben a bírákat a gyakorló jogászok közül választják. A bíróvá választás előtt a jelentkezőknek ügyvédként kell dolgozniuk, illetve az ügyészségi tapasztalat is javasolt. E rendszerben bíróvá válni a jogi életpálya csúcsát jelenti.

Ezzel szemben a kontinentális jogrendszerben a jogi diplomát követő néhány évnyi bírósági fogalmazói, illetve bírósági titkári gyakorlattal bíróvá lehet válni, tehát gyakorlatilag bíró képzés folyik, fenntartva a jogász hivatásrendek közti átjárhatóságot.

A bíróvá válás folyamatát napjainkban több jogi norma szabályozza, melyek közül meghatározó a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt), a bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló 7/2011. (III. 4.) KIM rendelet (a továbbiakban: KIM R.), az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény (a továbbiakban: lasz.) Ezen túl még több jogszabály – többnyire IM rendelet – tartalmaz rendelkezéseket a fogalmazó képzésre, szakvizsgára stb., ezek azonban nem meghatározóak a bírói kinevezésben. Az említett jogi normák közül a bírói kinevezést alapvetően meghatározó KIM R. megszületése óta folyamatosan a viták kereszttűzében áll, az elmúlt években történt módosítását is sok kritika érte.

A BÍRÓSÁGI FOGALMAZÓKRÓL

A bíróvá válás tradicionális folyamatának első lépcsőfoka a fogalmazói státusz. A fogalmazói állást nyilvános pályázat útján lehet betölteni, amelyet felvételi versenyvizsga követ. Az lasz. a fogalmazó

részére 3 éves joggyakorlati idő eltöltését írja elő, melynek rendeltetése a bírói tisztség ellátásához szükséges gyakorlati ismeretek megszerzése, ezért a joggyakorlat keretében biztosítani kell, hogy minden bírósági szinten és ügyszakban megfelelő gyakorlatot szerezzon, határozattervezeteket készítsen, jegyzőkönyvet vezessen, az ügyfelek fogadásán részt vegyen.

A részletezett gyakorlati munka mellett a fogalmazói lét másik rendeltetése a jogi szakvizsgára felkészülés, amelyhez a bíróság elnöke szervezett képzést köteles biztosítani; a képzés része a fogalmazó kötelező beszámoltatása is.

Meg kell jegyezni, hogy a fogalmazó részvétele az érdemi ügyintézésben jogszabályi felhatalmazás hiányában meglehetősen korlátozott. Indokolt ezért a fogalmazók által ellátható feladatok körét átgondolni, hogy a fogalmazó a bíró mellett érdemi munkát is végezhesen.

A fogalmazói gyakorlat befejezését követi a jogi szakvizsga letétele, ami egységes, tehát bármely jogterületen és jogi munkakörben, okleveles jogász szakképzettséghez kötött álláshelyen önálló jogi munka végzésére jogosít. Mindez azt is jelenti, hogy olyan – szempontunkból periférikus jogterületen dolgozó – jogász is bíróvá válhat, akinek a bírói jogalkalmazáshoz szükséges alapvető ismeretei is hiányoznak.

Több évtizedes szakvizsga-bizottságban töltött cenzori tevékenységem alatt szerzett tapasztalataim alapján meggyőződés, hogy a jogi szakvizsga rendszere alapvető reformra szorul. A szakvizsga színvonala ugyanis olyan szintre esett vissza a jelöltek felkészültségének hiánya – illetve egyéb okok – miatt, ami tovább már nem tartható, mert olyan jelöltek tesznek eredményesen szakvizsgát, akiknek elméleti jogi ismeretei is éppen elérik a minimális szintet, nem beszélve a gyakorlat ismeretéről.

A jogi szabályozásból mindenképpen levonható az a következtetés, hogy a bíróvá válás tradicionális hagyományain a jogalkotás koncepcionálisan nem kíván változtatni, hiszen a fogalmazói, illetve a titkári létet tekinti a bírói hivatás előszobájának. Ennek ellenére a betölthető fogalmazói álláshelyek száma a 2011 évihez képest 2019 évre több, mint 30 %-kal csökkent – ettől messze elmarad a ténylegesen felvett fogalmazók száma.

Az bizonyosan megállapítható, hogy a diplomás pályakezdő számára nem jelent vonzó lehetőséget a bruttó 300.330 forintos (nettó 198.217 forint) kezdőfizetés, ami – alaphelyzetben – a három év gyakorlati idő végére bruttó 322.996 forintra (nettó 213.177 forint) emelkedik¹. A fogalmazók anyagi megbecsülése tehát bizonyosan nem teszi vonzóvá a végzett jogászok számára a bírósági életpályát.²

A BÍRÓI LÉT „ELŐSZOBÁJA”

Bírósági titkárrá nem csak eredményes szakvizsgát tett bírósági fogalmazó nevezhető ki, hanem bárki, aki büntetlen előéletű, jogi szakvizsgával rendelkezik, és bírói pályaalakmassági vizsgálaton vett részt.³ A bírósági titkári állás betöltését az lasz. – szemben a fogalmazói állással – nem köti pályázat kiírásához, az csak lehetőség.

Mindez azt is jelenti, hogy bármilyen jogi területen dolgozó, szakvizsgával rendelkező jogász – akár az is, aki „korábban csak fényképen látott bíróságot” – pályázati eljárás nélkül bírósági titkárrá válhat. Nagyon gyakori, hogy olyan jogászok kerülnek bírósági titkári státuszba – és lépnek be a bírói lét „előszobájába” –, akik minimális ismeretekkel rendelkeznek a bírósági szervezetről, annak működéséről, a bírósági ügyvitelről, annak sajátosságairól, az alapvető anyagi és eljárási kódexekről, a bírói hivatás lényegéről, a bírói gyakorlatról, amelyek alapvetően szükségesek a titkári munka ellátásához.

Könnyen belátható, hogy a más jogi pályáról érkező bírósági titkárrá kinevezett kolléga – különösen, ha nem a fiatalabb korosztályhoz tartozik – számára szinte behozhatatlan hátrányt jelent ennek a tudásnak az elsajátítása, és készségszinten történő alkalmazása, amivel a bírósági fogalmazóból titkárrá kinevezettek többnyire rendelkeznek. Természetesen az ismeretek hiánya nem az ő hibájuk, azonban az esetek többségében ez a hátrányos helyzet megoldhatatlan szituációk elé állítja őket. Ennek a körülménynek egyik következménye a titkárok körében meglehetősen nagy fluktuáció.

A titkári kinevezésnek tehát semmilyen objektív szempontrendszere nincs, a kinevezés alapvetően a kinevező szubjektív értékítéletén múlik,

¹ [Iasz. 4. melléklet]

² 2023. december 1. napjától garantált bérminimum havi összege 326 000 forint, így a kezdő fogalmazói fizetés is emelkedett.

³Iasz. 13. § (1) bek.

álláspontom szerint ezért a titkári kinevezést pályázati eljárásnak kell megelőznie a megfelelő jelöltek kiválasztása érdekében.

Megfigyelhető, hogy a bírósági titkárok engedélyezett létszáma az elmúlt évtizedben több mint 50 %-kal nőtt, szemben a fogalmazói álláshelyek 30 %-os csökkenésével. A fogalmazói álláshelyek számának csökkenése, ezzel párhuzamosan a bírósági titkári álláshelyek számának nagyobb arányú növekedése tudatos emberi erőforrás-gazdálkodás eredménye, amely abból ered, hogy az Alaptörvény 27. cikk (3) bekezdése szerint törvény által meghatározott ügyekben, egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat.

A munkáltatónak, a törvényszék elnökének ezért elemi érdeke, hogy bírák helyett ezekben az ügyekben titkár járjon el, ugyanakkor a fogalmazó foglalkoztatási lehetősége az igazságszolgáltatás alaptevékenységének az ellátásában minimális. Ezért a bíróságok jelentős részénél a fogalmazói státuszok egy része – hasznossági alapon – titkári álláshellyé lett átalakítva.

A titkári státuszok növekedésével párhuzamosan az is megfigyelhető, hogy a bírósági titkárok kinevezése során nőtt a más jogterületekről érkezők száma, ami a korábban kifejtettek miatt – rajtuk kívülálló okokból – nagymértékben nehezíti a hatékony és színvonalas munkavégzésüket. A három évvel ezelőtti adatok szerint a bírósági szervezetben jelenleg dolgozó titkárok 44 %-a más jogterületről került a bíróságra. Ez a „létszám-gazdálkodás” a munkáltató részéről teljesen érthető vezetői attitűd, a kérdés csupán az, hogy az így kialakuló létszám-szerkezetnek a megüresedő bírói státuszok betöltésére milyen hatása lesz.

A bírósági titkár gyakorlatilag már rendelkezik mindazokkal a feltételekkel, melyek a bírói kinevezéshez szükségesek, sőt az Alaptörvény felhatalmazása alapján bírói munkát is végezhet, felruházva a bírósági titkárt a bírói függetlenség attribútumával. A bírósági titkár ugyanakkor igazságügyi alkalmazott, akinek tekintetében a munkáltatói jogokat az igazságügyi szerv vezetője – törvényszék, ítéltábla, Kúria elnöke – gyakorolja. Ebből adódóan a kijelölt titkár-ra vonatkozó szabályozás is az lasz.-ban került elhelyezésre. Az lasz. 41/A. § (1) bekezdése alapján „az egyesbíró hatáskörében eljárásra jogosult bírósági titkárokat a törvényszék elnöke jelöli ki, azaz ruházza fel ugyanolyan – törvény által meghatározott körben – bírói munka

végzésére szóló jogosítványokkal, amely jogosítványokat a bírák – sikeres pályázatot követően – a köztársasági elnök kinevezésével szereznek meg”.

A bírósági titkár által ellátható bírói feladatok köre az elmúlt 10 évben megsokszorozódott. Meggyőződésem szerint az alapvető probléma nem a bírósági titkár által lefolytatható bírói hatáskörbe tartozó eljárásokkal van, hanem a kijelölt bírósági titkár jogállásával, amire az Alkotmánybíróság is utalt az 1/2008. (I.11.) AB határozatban, mely szerint: „A bírósági titkár az Alkotmány alkalmazásában nem tekinthető hivatásos bírónak, hiszen e bírákat a köztársasági elnök nevezi ki – ahogy az Alaptörvény szerint is –, a titkárokat viszont a megyei bírósági elnökök, így a titkárok tekintetében nem érvényesül az Alkotmány 48. § (3) bekezdésében rögzített elmozdíthatatlanság követelménye sem”⁴

Miután a kijelölt bírósági titkár de facto ítélkező tevékenységet folytat, ezt álláspontom szerint jogállásában is kifejezésre kell juttatni. Megfontolandó ezért a titkári intézmény helyett az albírói státusz létrehozása, hasonlóan az alügyészhez, és az albíró jogállásának a Bjt.-ben történő szabályozása. Ez a módosítás feloldaná azt az anomáliát, ami önmagából abból a tényből ered, hogy igazságügyi alkalmazott végez ítélkező tevékenységet.

A BÍRÓI KINEVEZÉSRŐL⁵

A bírói álláshelyek betöltését először az 1997. évi LXVII. törvény (régii Bjt.) kötötte kötelező pályázat kiírásához. A pályázat elbírálása körében jogszabályban meghatározott szempontrendszer nem állt rendelkezésre, a pályázat elbírálása során sem a bírói testület, sem az elnök javaslata nem kötötte a pályázat elbírálására jogosultat, ami meglehetősen tág teret biztosított a szubjektív elbírálásnak.

A kinevezés rendszerét éppen ezért meglehetősen komoly kritikák érték kívülről és a bírói karon belülről is. A kinevezési eljárás során nem érvényesülhetett ugyanis egy olyan – minden pályázóra érvényes – szempontrendszer, amely a pályázó kompetenciáinak egységes elvek szerinti elbírálásával biztosította volna, hogy az kerül kinevezésre a pályázók közül, aki a legalkalmasabb arra, hogy a Juhász Andor szavaival jellemzett „jó bíróvá” válhat.

⁴Alaptörvény 26. cikk (1) bek.

⁵ A bírói álláshelyek betölthetőségének feltételei.

Erre tekintettel a bírói kar, illetve általános érdekképviseleti szervezete a Magyar Bírói Egyesület hosszú időn keresztül szorgalmazta, hogy a bírói álláspályázatok elbírálása objektív szempontok alapján történjen, ezért üdvözölte azt a jogalkotói elképzelést, hogy a pályázati rendszer alapja az objektív ismérvek alapján kialakított rangsor legyen.

A jogalkotás is felismerte a szabályozás szükségességét, és még a régi Bjt. hatálya alatt, annak felhatalmazása alapján 2011-ben megszületett a bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló KIM R., melynek célja volt pl. objektívebb kiválasztási rendszer megteremtése, a kiválasztásnál az egyszemélyi döntések megszüntetése, a legképzettebb, legrátermettebb jogászok nyerjenek el bírói álláshelyet, a bírói hivatás kívülről is könnyebben elérhető legyen stb. A rendelet kibocsátását követően azonnal a viták keretében került, több vitatható módosításon esett át és a mai napig számtalan megkérdőjelezhető rendelkezése van, ami miatt álláspontom szerint feltétlen revízióra szorul.

A Bjt. 14. §-a határozza meg azokat a szempontokat, amelyeket a pályázatok elbírálása során figyelembe kell venni, azonban Bjt. felhatalmazása alapján a R. határozza meg a különböző szempontokhoz rendelhető pontszámokat, ami alapvetően eldönti a pályázó által megszerezhető összpontszámot, és ezzel gyakorlatilag a pályázati rangsort is, melyet a törvényszék, ítélőtábla, illetve Kúria bírói tanácsa állít fel a pályázók meghallgatását követően. A bírói tanács a rangsor kialakítása során a pontszámok alapján kialakult sorrendtől nem térhet el, és a rangsor a kinevezésre jogosult lehetőségeit is behatárolja.

Nem mindegy tehát, hogy a Bjt. 14. §-ában meghatározott és vizsgálendő szempontokat milyen súllyal értékeli a R., azaz hány adható pontot rendel bizonyos szempont értékeléséhez, mert ezzel gyakorlatilag eldönti, hogy mely kompetenciákat tart lényegesnek, illetve kevésbé lényegesnek a bírói álláshely elnyeréséhez. Alapvető hibájaként rögzíthető, hogy nem tesz különbséget a járásbírói álláshelyre, továbbá a törvényszéki, ítélőtáblai, illetve a kúriai álláshelyre benyújtott pályázatok során értékelhető szempontok között, amely több rendelkezésében is tettenérhető.

Nehezen indokolható például, hogy a jogi szakvizsga eredményét miért kell értékelni (10, 6, illetve 4 ponttal) a magasabb bírói álláshelyre

pályázók esetében, amikor az ő tekintetükben a bíróként eltöltött, nem ritkán több évtizedes, bírói szakmai tevékenység színvonalát kellene hangsúlyosan figyelembe venni. Az ő esetükben a sok évvel korábban abszolvált jogi szakvizsga eredményének semmi jelentősége nincs. A rendelet ehhez képest a 10-15 évig terjedő bírói gyakorlati időt ugyanúgy 10 ponttal rendeli jutalmazni, mint a kítűnő jogi szakvizsga eredményét. A rendelet pontozási rendszerében egyébként is aránytalanul magas a jogi szakvizsga eredményéért adható pontok száma. A jogi szakvizsga eredményét álláspontom szerint csak a járásbírói bírói pályázatnál indokolt értékelni, a magasabb bírói álláshelyre történő pályázat esetén teljességgel indokolatlan.

A Bjt. 14. § (1) bekezdés e) pontja figyelembe veendő szempontként írja elő a tudományos fokozat meglétét, függetlenül attól, hogy milyen bírósági szintre benyújtott pályázatról van szó. Nehezen vitatható, hogy a bírászkodás magas szintű szakmai ismereteken és tapasztalatokon nyugvó hivatás, azonban nem kíván olyan elméleti tudást, amely kizárólag a jogtudományok területén való elmélyült kutatás révén szerezhető meg. Ehhez képest a rendelet kifejezetten eltúlzott jelentőséget tulajdonít a tudományos fokozat megszerzésének, amikor a habilitációt és az akadémiai doktori címet 20 ponttal, a szakirányú tudományos fokozatot 15 ponttal, az egyéb tudományos fokozatot 10 ponttal értékeli, míg a 25 éves bírói gyakorlati időt csupán 14 ponttal.

A bírói hivatás napi szintű gyakorlása során sokkal nagyobb jelentősége van az egyéb kompetenciáknak, mint a kétségkívül elismerendő tudományos fokozatnak. A tudományos kutatás folytatásához (hasonlóan a bírói munkához) szakmai tapasztalatra és magabiztos szakmai ismeretekre van szükség, aminek megszerzéséhez évekre van szükség. Ezzel szemben a R. már a kinevezés előtt álló, sem elegendő tapasztalattal, sem az évek alatt megszerezhető magas szakmai ismeretekkel nem rendelkező pályázót ösztönzi „tudományos munka” végzésére.

A bírósági szervezetben a kúriai bírónak kell a tényleges ítélkező tevékenység mellett olyan magasabb szintű elméleti tudást igénylő feladatokat is ellátnia (jogegységi eljárás, joggyakorlat elemzés, önkormányzati rendeletek felülvizsgálata), melynek során a jogtudományok területén szerzett kutatási tapasztalatok kétségkívül előnyt jelenthetnek. A megszerzett tudományos fokozatot ezért csupán

a kúriai bírói álláshelyre benyújtott pályázatok elbírálása során indokolt értékelni – de nem a jelenlegi aránytalanul magas pontszámmal –, egyéb bírósági szinten nem.

A Bjt. 14. § (1) bekezdés f) pontja az előzőekben írtakhoz hasonlóan figyelembe veendő szempontként írja elő a szakjogászti, illetve egyéb másoddiploma meglétét, függetlenül attól, hogy milyen bírósági szintre benyújtott pályázatról van szó, és ezt – több végzettség megléte esetén – 15 ponttal értékeli.

A rendelet hatására, különösen a megszerezhető pontok nagysága miatt alakult ki az a nem kívánatos, mondhatni káros gyakorlat, hogy a bírósági fogalmazók és titkárok a minél magasabb pontszám elérése érdekében (egymással versenyezve) különböző szakjogászti posztgraduális képzéseken vesznek részt, amit általában nem a magasabb szintű szakmai képzettség, a későbbiekben hasznosuló tudás megszerzése motivál, hanem csupán a pontszerzés. Ugyanakkor a szakjogászti diploma megszerzése szükségszerűen – különösen a fogalmazók esetében – az egyéb, a bírói hivatáshoz sokkal inkább szükséges tudás elsajátításának a rovására megy. A szakjogászti képzettséggel párosuló tudás megszerzésének már bizonyos bírói gyakorlattal rendelkező kollégák esetében van értelme és jelentősége, hiszen a végzettség megszerzése az általa jellemzően tárgyalt ügyek magasabb szintű elintézéséhez járulhat hozzá.

Jellemzően megnövekedett – a valamennyi bírói álláspályázat során szakirányúnak elfogadott – Európai Uniói szakjogászti végzettséget szerzett pályázók száma és szinte esélytelen az a pályázó, aki nem rendelkezik valamilyen szakjogászti végzettséggel. Az ilyen módon megszerezhető többlet pont is meghaladja a 25 éves bírói gyakorlattal rendelkező pályázóhoz rendelt 14 pontot.

A szakjogászti képzésben rejlő „lehetőségeket” a jogi karok is felismerték és a kínálati piac kimeríthetetlen. Indokolt ezért a szakjogászti végzettség megszerzéséhez rendelt pontszámokat lényegesen csökkenteni, és csak a magasabb bírói álláshelyre kiírt pályázatnál szempontként értékelni. Hasonló megállapítások tehetők a rendeletben meghatározott jogi tárgyú publikációkért adható pontszámokra, vagy a tudományos oktatásra, vizsgáztatásra vonatkozó rendelkezésre is.

Bírói álláspályázatok elbírálásánál indokolatlan akár a helyi, akár a központi igazgatási feladatokban történő részvételért többlet pontszám megállapítása, ezek legfeljebb a vezetői pályázatok elbírálása körében értékelhetők. A külföldi tanulmányút értékelését mellőzni kell. Nem a bíró személyes kvalitásai teszik lehetővé az esetleges külföldi tanulmányutat, hanem rajta kívül álló tényezők – mint a munkahelyi vezető támogatása – és az tényleges előnyt a bírói munkában nem jelent.

A felsőoktatás jelenlegi rendszerében a jogi diploma megszerzéséhez élő idegen nyelvből tett, államilag elismert középfokú, komplex típusú nyelvvizsga szükséges, ezért – mivel a pályázat benyújtásának feltétele a jogi egyetemen szerzett diploma – a bírói pályázatnál álláspontom szerint egyáltalán nem értékelhető. Ekként csak a középfokú, illetve a felsőfokú jogi szaknyelvi vizsga érdemelhet értékelést, figyelemmel arra, hogy a szakirodalom megértéséhez a jogi szaknyelv ismerete szükséges, a társalgási közép, illetve felsőfokú nyelvtudás a bírói munka során nem használatos és nem is megengedett.

Megalapozottan merült fel az igény, hogy ne essen azonos elbírálás alá az a több évtizedes gyakorlattal rendelkező bíró, akinek családi, vagy egyéb okok miatt lakóhelyet kell változtatnia – és azonos szintű bíróságon kívánja munkáját folytatni –, azzal a pályázóval, aki első alkalommal kíván bírói kinevezést kapni. A hatályos jogi szabályozás ugyanis csak pályázat útján teszi lehetővé a különböző településeken lévő azonos szintű bíróságok között a bíró áthelyezését, ami rendkívül méltánytalan helyzeteket teremthet. Több esetben előfordult már, hogy a sok éves, kiváló szakmai értékeléssel rendelkező bírónak – akinek munkaterhe miatt nem volt a fogalmazóhoz, vagy titkárhoz hasonlóan pontszerző lehetősége – a pályázat során elért pontszáma nem volt elég a bírói álláshely elnyeréséhez, annak ellenére, hogy minden körülmény indokolta volna. Szükséges ezért a Bjt. módosítása, hogy az ilyen helyzetben lévő bíró áthelyezése (azonos szintű bíróságok között) a pályázati rendszeren kívül történhessen.

A pályázati rangsor felállítása a Bjt. 15. § (1) bekezdése értelmében az illetékes bíróság bírói tanácsának a feladata, a pályázó meghallgatását követően. A bírói tanács a meghallgatás során kialakított álláspontját fejezi ki a meghallgatás eredményeként adható ún. szubjektív pontokban. A rendelet eredetileg 20 pontot biztosított a bírói tanács

értéktételének megjelenítésére, amelyet egy 2018-as módosítás véleményem szerint indokolatlanul 10 pontra csökkentett és ezzel a bírói tanácsok jogosítványait lényegesen korlátozta, a pályázatok elbírálásában marginálisra szorította. Ezzel párhuzamosan – az önálló közigazgatási bíráskodás megteremtése okán – többlet-előnyt biztosított a közigazgatásból pályázó jelöltek számára.

Az adható 10 pont az elérhető objektív pontok számához képest nem teszi lehetővé, hogy a bírói tanács tagjai a saját tapasztalataikat, a pályázókról kialakított ismereteiket, véleményüket oly módon kifejezhessék, hogy annak befolyása lehessen a kialakítandó rangsorra. Így a választott testület szerepe gyakorlatilag feleslegessé vált a pályázati rendszerben, az objektív pontok összesítéséhez nem szükséges egy választott bírói testületet működtetni, ezek összegzését akár a bíróság elnöki irodája is elvégezheti. Erre figyelemmel indokolt a bírói tanácsok szerepének átgondolása és ha a jogalkotó valóban szerepet szán a bírói testületnek a pályázatok elbírálása során, ennek kifejezésre kell jutnia az általa adható pontszámokban is.

Összességében álláspontom szerint a rendelet szabályozása nem felel meg a Bjt. 7. § (2) bekezdésében írt rendelkezésnek, miszerint „A kiválasztás során garantálni kell, hogy a bírói álláshelyet nyilvános és valamennyi – a jogszabályi, valamint a pályázati felhívásban meghatározott feltételeket teljesítő – pályázó számára egyenlő esélyt biztosító, e törvényben szabályozott pályázati eljárás eredményeként a legalkalmasabb jelölt nyerje el.”

A pályázati rendszer felülvizsgálata mindenképpen indokolt annak érdekében, hogy a bíróságról pályázók ne kerüljenek hátrányosabb helyzetbe a más területeken dolgozó jogászokkal szemben, illetve azért, hogy a pályázatok értékelése során nagyobb hangsúlyt kapjanak a bírói hivatás ellátásához nélkülözhetetlen kompetenciák. Csak így érhető el, hogy olyan jogászok nyerhessenek bírói kinevezést, amilyenekről Juhász Andor a bevezetőben írt soraiban beszélt.

A KÖZBESZERZÉSI SZAKTANÁCSADÓI HIVATÁS A JOGÁSZKÉPZÉS TÜKRÉBEN

A JOGI SZABÁLYOZÁS ALAPJAI

A jogászi hivatás különböző szakterületet foglal magában, számtalan szakmai, adott esetben etikai kihívás elé állítva azokat, akik e tekintélyes múlttal rendelkező életpályát választják. Bírák, ügyészek, ügyvédek, közjegyzők, kamarai jogtanácsosok, végrehajtók – ezek a legfontosabb olyan területek, amelyek jogászi végzettséghez köthetők. Emellett nem szabad megfeledkezni azokról a kormány- és köztisztviselőkről, vagy olyan más területen elhelyezkedőkről sem, akik szintén e végzettség birtokában végzik a tevékenységüket.

Vannak olyan joghallgatók, akik már az egyetemi éveik alatt egyértelmű és világos elképzeléssel rendelkeznek arról, hogy melyik jogászi hivatást miért választanák, de az is lényeges, hogy miért döntöttek a jog, mint kivételes tradíciókkal bíró tudomány- és szakterület mellett. Viszonylag kevésbé ismert azonban a közbeszerzési szaktanácsadók világa, amelyet azonban – ahogy később látható lesz – nemcsak jogászok választhatnak, hanem bármilyen más felsőfokú végzettséggel rendelkező szakemberek is, azonban számos közülük jogász, tehát viszonylag közel áll ez a hivatás is a joghoz, a jogászképzéshez, a jogtudományhoz, a jogászi életpályához.

A jogalkotó úgy döntött, hogy 2023. november 8. napjától teljesen új alapokra helyezi a közbeszerzési szaktanácsadói jogállást. Egyrészt módosította a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) egyes rendelkezéseit (bonyolult átmeneti rendelkezésekkel kiegészítve a törvényszöveget), másrészt új, rendeleti szintű szabályokat is alkotott.¹

Az elmúlt két évtizedben különböző elnevezéssel illeték a szaktanácsadókat: kezdetben, 2003-tól hivatalos közbeszerzési tanácsadók léteztek, őket váltották 2015-ben a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók, akiket a gyakorlatban csak faksz-okként

¹ Ld. az állami közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 478/2023. (X. 31.) Korm. rendeletet; az állami közbeszerzési szaktanácsadók kötelező közbeszerzési szakmai képzéséről szóló 479/2023. (X. 31.) Korm. rendelet.

említenek, és 2023-ban jelentek meg az állami közbeszerzési szaktanácsadók, röviden az áksz-ek.

Az említett legutóbbi (2023. novemberi) módosítás eredményeként a faksz – és áksz státusz párhuzamosan volt betölthető egy átmeneti időszakban. Nevezetesen azok, akik nem akartak vagy nem tudtak átkerülni az áksz-ek nyilvántartásába 2026. június 30-áig – egy átmeneti struktúra² keretében – faksz-ként folytathatják a tevékenységüket azzal, hogy különböző korlátozásokat kénytelenek elszenvedni; a korábbi teljes körű szolgáltatásnyújtási lehetőségeiket elveszítették. (A tanulmányban e párhuzamosságok okán a közbeszerzési szaktanácsadó mint általános nem jogi fogalom lesz használatos akkor, ha nem szükséges a kifejezett különbségtétel e két kategória között.)

Alapvető kérdés, hogy mi a különbség a két szaktanácsadói csoport között? A jogalkotói célkitűzések középpontjában az építési beruházások újraszabályozása állt, ennek jegyében született meg az állami építési beruházások rendjéről szóló 2023. évi LXIX. törvény, melynek elfogadása hosszú hónapokat vett igénybe, nem kerülve el az alkotmánybírósági normakontrollt és ennek eredményeként a törvényhozói újratárgyalási fordulót sem. Az áksz-ek a központi ajánlatkérőkkel állnak foglalkoztatási jogviszonyban (ez 2024. október 1-jétől változik, helyi önkormányzati költségvetési szervek is foglalkoztathatnak majd áksz-eket).

A Kbt. 27. § (3) bekezdése szerinti esetekben áksz-t kötelesek bevonni bizonyos központi ajánlatkérők a közbeszerzési eljárásaikba, e tekintetben az áksz-ek léptek a faksz-ok helyébe. A faksz-ok alapvetően árubeszerzésekbe és szolgáltatás-megrendelésekbe vonhatók be meghatározott átmeneti szabályok alapján,³ de más területeken (más tárgyú eljárásokban) való közreműködésük sem tilalmazott, leszámítva azonban a jogorvoslati eljárásban való képviselőt, erre ugyanis már nem jogosultak.⁴

A közbeszerzési szaktanácsadókra vonatkozó szabályok módosítása egy hivatás folytatásának jogi feltételeit teljesen új alapokra helyezte. Amikor a jogalkotó szabályozza azt, hogy ki lehet szaktanácsadó, mikor és milyen típusú ajánlatkérők kötelesek szaktanácsadót bevonni, akkor

² Ld. a 478/2023. (X. 31.) Korm. rendelet 24. §-át.

³ Ld. a Kbt. 197/D-E. §-ait, valamint az átmeneti szabályok alapján a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendeletet.

⁴ Ld. a Kbt. 145. § (7) bek.

ezzel befolyásolja a (munkaerő)piacot, a szakemberek piacra lépését, elhelyezkedési lehetőségeit, és jelentős tapasztalattal, szaktudással rendelkező szakemberek e szakterületről történő kivonulását is.

E jogszabályi változások alapján célszerű áttekinteni a szaktanácsadói jogintézmény főbb jellemzőit, valamint azt, hogy milyen szerepet tölthet be a közbeszerzési jog oktatása a jogászképzésben, milyen ismereteket, szemléletmódot nyújthat a hallgatóknak.

A KÖZBESZERZÉSI SZAKTANÁCSADÓI JOGÁLLÁS SZABÁLYOZÁSA

Elsőként a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadókra vonatkozó szabályokat és koncepciót szükséges áttekinteni. A faksz intézményét a hatályos Kbt., illetve a felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet vezette be a magyar közbeszerzési jogba. Korábban ez a státusz hivatalos közbeszerzési tanácsadó néven létezett, a jogalkotó azonban úgy látta helyesnek, hogy ezt, a gyakorlatban széles körben ismert elnevezést felváltja egy teljesen újjal, majd pedig e mellé 2023-ban egy harmadikat vezet be.

A faksz-ok alapvetően kétféle módon végezhetik tevékenységüket ajánlatkérő szervezeteknek. A közbeszerzési szakértelemmel egyáltalán nem rendelkező (vagy elégségesnek nem tekinthető szakértelemmel rendelkező) ajánlatkérők számára biztosíthatják a közbeszerzési eljárások szak- és jogszerű lebonyolítását, a közbeszerzési feladatok teljesítését megbízás alapján. Ők a független szaktanácsadók, de ilyen szaktanácsadók a gazdasági szereplők oldalán is közreműködhetnek (jogszabály az ajánlattevők esetében nem rendel bevonási kötelezettséget).

Megjegyzendő, hogy nem feltétlenül szükséges szaktanácsadónak lennie a bevont szakértőnek, ha a Kbt. nem írja elő szaktanácsadó közreműködését az adott eljárásban. Ha az ajánlatkérő külső szakértőt von be a lebonyolításba, akkor is őt terheli a felelősség a szabályok megtartásáért, ha azonban a jogsértés a bevont lebonyolító magatartására vezethető vissza, akkor az ő felelőssége is felmerülhet.

A közbeszerzési jogorvoslati fórum, a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) azonban nem vizsgálja a két fél jogviszonyát: „A Döntőbizottság elsőként rögzíti, hogy a Kbt. az ajánlatkérővel szemben állapít meg kötelezettségeket. A lebonyolító és az ajánlatkérő közötti jogviszonyra a Kbt. nem terjed ki, így a Döntőbizottságnak az ajánlatkérővel szemben

előírt kötelezettségek teljesülését kellett vizsgálni.”⁵ Másrészt az ajánlatkérő foglalkoztathat olyan szaktanácsadót, aki kizárólag neki végez ilyen jellegű tevékenységet; a jogszabály az ilyen szaktanácsadót nevezi nem független felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadónak.

A faksz-okra vonatkozó végleges szabályozás kialakításához hosszú, bizonytalanságokkal kikövezett út vezetett. A jogalkotó a Kbt. hatályba lépését követő napon hirdette ki a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók előzetes regisztrációjáról szóló 46/2015. (XI. 2.) MvM rendeletet, amely pontosan a kihirdetés napján 11:00 órakor lépett hatályba, hatályon kívül helyezve a hivatalos közbeszerzési tanácsadókra vonatkozó korábbi szabályokat, megszüntetve ezzel az ő névjegyzéküket azzal a megkötéssel, hogy az előző törvény, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény hatálya alatt indított közbeszerzési eljárásokban a hivatalos közbeszerzési tanácsadók ekként eljárhattak.

Ezt követően nyílt meg a lehetőség az új szaktanácsadói előzetes regisztrációra, amely értelemszerűen ugyanúgy a régi szabályokhoz kapcsolódóan szerzett szakmai gyakorlatra épülhetett csak, viszont csupán átmeneti jellegű volt, hiszen a végleges feltételeket akkor még nem közölték. Az MvM rendelet egy fontos szabálya volt, hogy az előzetesen regisztrált felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók tevékenységüket az előzetes regisztrációtól számított hat hónapig, de legfeljebb 2016. június 30. napjáig gyakorolhatják (előzetes regisztráció).

Hogy mit jelentett ez a szabály a gyakorlatban? E sorok szerzője 2015 júliusában bejegyzését kérte a hivatalos közbeszerzési tanácsadói névjegyzékbe. A tevékenységet 2015. november 2-án újraszabályozták, ennek nyomán benyújtotta az előzetes regisztráció iránti kérelmet, melynek folytán 2015. december 9-én ez meg is valósult. A hónapok teltek, a végleges feltételek egy részét tartalmazó jogszabály, a 14/2016. (V. 25.) MvM rendelet – ahogyan a megnevezés is tartalmazza – május 25-én került csak kihirdetésre. Csakhogy e rendelet június 25-én lépett hatályba, és mivel az előzetes regisztráció június 9-én lejárt, ezt megelőzően újból kérnie kellett a még mindig csak előzetes

⁵ A KDB D.399/13/2016. számú határozat

regisztrációt 2016. június 1-jén a 46/2015. (XI. 2.) MvM rendelet alapján, amely viszont csak június 30-áig szóló engedélyt biztosított.

Tehát 3 hétre külön regisztrációt kellett kérnie, hiszen a hatályba lépés időpontjára tekintettel e nélkül nem lett volna biztosítható a nyilvántartásban való folyamatos szereplés. Ezt követően, a hatályba lépés napján benyújtotta az újabb, még mindig csak előzetes regisztráció iránti kérelmét. Háromszor is csak „előzetes regisztrációra” volt lehetősége, hiszen további végleges feltételek (a kötelező továbbképzésre, kötelező szakmai testületi tagságra) akkor sem voltak még kihirdetve. Az ilyen „csepegtető jogalkotás” – vagy ahogyan elhangzott egy szóbeli tájékoztatás során: „jogszabályvisszatartás” – számos nehezen megválaszolható kérdést vet fel.

Vagyis 2015-ben hivatalos közbeszerzési tanácsadóból felelős akkreditált szaktanácsadóvá lehetett válni, 2023. november 8-ától a faksz-ok a törvény rendelkezése folytán átkerültek az áksz-ek nyilvántartásába is. A Kbt. erre vonatkozó szabálya alapján 30 napon belül kellett nyilatkozni, hogy a faksz vállalja-e tevékenységének áksz-ként való végzését. Ha a faksz egyáltalán nem nyilatkozott, vagy úgy nyilatkozott, hogy nem kívánja áksz-ként végezni a tevékenységet, vagy nem tudta igazolni azt, hogy áksz-ként dolgozhat (nem tudott központi ajánlatkérővel fennálló foglalkoztatási jogviszonyt igazolni), akkor a névjegyzékből törölték, és faksz maradhatott.⁶ A jogszabályi környezet bonyolultsága okán számos jogalkalmazási kérdés merült fel a váltáshoz kapcsolódóan, ezért a Közbeszerzési Hatóság külön dokumentumban foglalta össze a legfontosabb kérdéseket és az arra adott válaszokat.⁷

A szaktanácsadók gondoskodnak a legmagasabb szintű közbeszerzési szakértelemről egy közbeszerzési eljárásban. A Közbeszerzési Hatóság vezeti a szaktanácsadók névjegyzékét (a szaktanácsadói tevékenység folytatása hatósági engedélyhez kötött), a névjegyzékbe kérelemre történik a felvétel. A megfelelő szakértelem azáltal igazolt (elviékben), hogy a névjegyzékbe történő felvételt megelőzően megvizsgálják, hogy a kérelmező megfelel-e a

⁶ Ld. a Kbt. 197/D. §-át.

⁷ Ld. Kérdések és válaszok a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény, valamint az állami közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 478/2023. (X. 31.) Korm. rendelet 2023. november 8-án hatályba lépett rendelkezéseivel kapcsolódó, a közbeszerzési szaktanácsadók névjegyzékét érintő változásokról. (<https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/qa-faksz-aksz-2.1.pdf>, 2024. 02. 14.)

jogszabályban meghatározott feltételeknek, továbbá elvben az is garanciális jelentőségű, hogy meghatározott időszakonként meg kell hosszabbítani ezt a jogosultságot.

Kifejezett jogszabályi kötelezettség hiányában „Az ajánlatkérőnek saját magának kell megítélnie, hogy megfelelő, a közbeszerzés tárgya szerinti, jogi, pénzügyi és közbeszerzési szakértelemmel rendelkezik-e, és amennyiben úgy véli, hogy a megfelelő szakértelem csak a saját szervezetén kívüli személy, illetőleg szervezet bevonásával biztosítható, úgy a Kbt. és a vonatkozó jogszabályok szem előtt tartásával lehetősége van külső szakértő bevonására.”⁸ Ahogyan arról korábban szó volt, arra is van lehetőség, hogy egy adott szaktanácsadó csak egy adott ajánlatkérő részére végezzen ilyen tevékenységet, a tanácsadó az ajánlatkérő szervezetéhez tartozik ilyen esetben.

A KÖZBESZERZÉSI SZAKTANÁCSADÓI JOGÁLLÁS ÉS TEVÉKENYSÉG FŐBB JELLEMZŐI

A közbeszerzési szaktanácsadókra vonatkozó szabályozás kapcsán elsőként említhető a megfelelő közbeszerzési gyakorlat megkövetelése. A szaktanácsadói regisztráció egyik legfontosabb feltétele, hogy birtokában legyen a nyilvántartásba vételét kérelmező természetes személy annak a kizárólag a gyakorlatban megszerezhető szakmai tapasztalatnak, amelyet a jogszabály előír. Ennek körében a jogalkotó meghatározza, hogy milyen tevékenységek fogadhatók el gyakorlatként, illetve e gyakorlatnak milyen időtartamúnak kell lennie. A szakmai gyakorlat forrása lehet meghatározott számú közbeszerzési eljárás lebonyolítása, illetve a lebonyolításban való részvétel, közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó ellenőrzési tevékenység folytatása, vagy éppen meghatározott szervezeteknél bizonyos közbeszerzési-szakmai feladatok teljesítése. Nem elegendő egyszerű nyilatkozatot benyújtani, a szakmai gyakorlatot ugyanis igazolni szükséges az előírt módokon, például a lebonyolított eljárásokra vonatkozó referencia-igazolással vagy munkáltatói igazolással.

E szabályozási megoldással kapcsolatban felmerülhetnek aggályok egyrészt akkor, ha például olyan személy is jogosult referencia-igazolás felhasználására, aki ténylegesen nem végzett érdemi tevékenységet egy

⁸ „A hivatalos közbeszerzési tanácsadó igénybevételenek a Kbt.-ben szabályozott kötelező esetköreiről” szóló elnöki tájékoztató. KÉ 2009. évi 86. szám, 2009. július 24.

adott eljáráshoz kapcsolódóan, másrészt akkor is, ha annak a személynek, aki a tényleges tevékenységet elvégezte, valamilyen okból nem állítják azt ki. Harmadszor, ha valaki a megújítási határidő lejártát megelőzően nem tud felmutatni elegendő számú igazolt eljárást, mert például az adott kétéves időszakban nem volt elegendő bonyolítandó eljárása, közbeszerzési feladata (megbízása), akkor elveszíti az engedélyét, amelynek súlyos piaci és munkajogi következményei lehetnek annak ellenére, hogy ezekről a körülményekről az adott szaktanácsadó általában nem tehet.

A jogalkotó dönti el, hogy milyen tevékenységeket fogad el gyakorlatként. Korábban például elfogadható volt az ajánlattevői oldalon szerzett bizonyos szakmai tapasztalat vagy éppen a közbeszerzések tárgyában szerzett tudományos fokozat, ugyanakkor a korábbi közbeszerzési törvény alapján kiadott előző rendelet még nem nevesítette elfogadhatóként a közbeszerzések ellenőrzésének területén szerzett tapasztalatot.

Második feltétel a felsőfokú (egyetemi, főiskolai) végzettség megkövetelése. Szaktanácsadók lehetnek például jogászok, mérnökök, közgazdászok. A közbeszerzési képzettségek körében említést kell tenni a közbeszerzési referens, illetve szakjogász képzettségről, amelyet felsőfokú szakképzések (korábban OKJ-s képzések) körében lehet(ett) megszerezni, azonban ezek megléte vagy hiánya a szaktanácsadói minősítés szempontjából csak a továbbképzési kötelezettséghez kapcsolódóan bír relevanciával, a korábbi szabályozás idején ennek nagyobb volt a jelentősége.

Tekintettel arra, hogy a szaktanácsadókkal szemben az általános követelmény az, hogy felsőfokú végzettséggel rendelkezzenek, nemcsak jogi végzettségű személyek lehetnek szaktanácsadók, ők „különböző szakmák képviselőiből kerülhetnek ki, így különböző szakterületek szakértői. A [szabályozás] minden egyes esetben az ajánlatkérőre bízta annak eldöntését, hogy mely területen jártas tanácsadó bevonására van szüksége (pl. jogi szakértelemmel, pénzügyi vagy a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai ismeretekkel bíró tanácsadó).”⁹

⁹ A KDB D.78/24/2007. számú határozata. Ld. még a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (Második Kbt.) 8-10. §-aihoz fűzött részletes indokolást.

Harmadik szabályozási sajátosság az ellátandó feladatok meghatározása. A szaktanácsadó a közbeszerzési eljárás előkészítése és lefolytatása során a közbeszerzési szakértelmet biztosítja, a szaktanácsadás körébe eső feladatokat személyesen köteles ellátni. A szaktanácsadó az eljárás során szorosan együttműködik az eljárás tárgya szerinti pénzügyi, jogi vagy egyéb szakértelmet biztosító személyekkel, feltéve, hogy nem alakul ki közöttük áthidalhatatlan „kommunikációs szakadék”: egyrészt e személyek megértik a szaktanácsadói kérdéseket, kéréseket, másrészt hajlandók is együttműködni, ténylegesen előmozdítani a közbeszerzési eljárás hatékony és gördülékeny megvalósítását.

Fontos változás, hogy a faksz-ok korábban jogosultak voltak a KDB előtt folyó jogorvoslati eljárásban képviselő ellátására, e jogosultságot azonban elveszítették 2023. november 8-ától, az áksz-ek azonban az ügyvédek és a kamarai jogtanácsosok mellett képviselhetik ügyfeleiket (munkáltatójukat).¹⁰

Negyedik terület a felelősség szabályozása. A közbeszerzési eljárások lebonyolítása, a közbeszerzésekhez kapcsolódó szaktanácsadás nem megfelelő teljesítése pénzügyi szankciókkal járhat az ajánlatkérő számára (bírság, támogatási összeg megvonása), amely a szaktanácsadó kártérítési felelősségét alapozhatja meg. (A szaktanácsadó a „tevékenységét nem 'felelőtlenül' végzi.”)¹¹ E felelősségre a foglalkoztatásra vonatkozó különleges szabály hiányában a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényt (Ptk.) kell alkalmazni.

A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó tevékenységének ellátása során szakmailag nem utasítható, feladatának ellátásáért felelősséggel tartozik, valamint valamennyi feladata vonatkozásában a közbeszerzési szakértelmet biztosításáért felel, viszont nem felel a közbeszerzési eljárás során a nem közbeszerzési szakértelmet körébe eső (így különösen az eljárás tárgya szerinti, pénzügyi és jogi szakértelmet körébe eső) feladatok teljesítésének szakszerűségéért és

¹⁰ A kötelező jogi képviselőről ld. a Kbt. 145. § (7) bekezdését, a változásokról ld. a Közbeszerzési Döntőbizottság tájékoztatóját az ügyfelek jogorvoslati eljárásban történő kötelező képviselőtérnek változásáról (<https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/tajekoztatás-kepviselőrol-honlapra.pdf>, 2024. 02. 13.)

¹¹ A Második Kbt. javaslati állapotának 8-10. §-aihoz fűzött részletes indokolás.

megfelelőségéért. Az áksz-ekre vonatkozó szabályozás már nem említi azt, hogy a tanácsadó nem utasítható.

Ötödik elem a jóváhagyási kötelezettség meghatározása. A felelősség kézzelfoghatóvá tételét hivatott szolgálni az a szabály, amely szerint meghatározott, a közbeszerzési eljárások során keletkezett dokumentumot a szaktanácsadó – külön, a lajstromszámát feltüntető pecsét használatával, illetőleg elektronikus eljárás esetében az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (EKR) tett külön eljárási cselekménnyel – köteles jóváhagyni.¹² Ebbe a körbe tartoznak a közbeszerzési eljárást megindító felhívás és a közbeszerzési dokumentumok, a bontási jegyzőkönyv(ek), valamint az összegezés(ek). A jogszabály egyébként korábban „ellenjegyzésnek” hívta a jóváhagyást, a gyakorlatban még sokszor így is hivatkozzák (az EKR-ben is így nevezik), a jogalkotó azonban úgy döntött 2018-ban, hogy átnevezi ezt a jogintézményt.

Hatodik sajátosság a személyes eljárási kötelezettség. A rendelet előírja, hogy a szaktanácsadás körébe eső feladatokat személyesen köteles ellátni a szaktanácsadó, továbbá rögzíti a helyettesítésre vonatkozó szabályokat is.

Vannak olyan tényállások, amikor azt is vizsgálni szükséges, hogy a közbeszerzési eljárást lebonyolító szaktanácsadó jogszerűen „szervezte-e ki” az adott eljárási cselekmény teljesítését vagy sem. Egy esetben a KDB megállapította, hogy az ajánlatkérő a lebonyolító útján sértette meg egyrészt a Kbt. egyes alapelveit, másrészt pedig a Kbt. 69. § (13) bekezdését azáltal, hogy egy ajánlattevői nyilatkozatot nem szabályszerűen szereztek be, illetve ezen eljárási cselekmény szabályosságát nem ellenőrizte a szaktanácsadó.¹³

Hetedik feltétel a szakmai felelősségbiztosítás megléte. A jogszabály előírja, hogy meghatározott mértékű (fedezetű) felelősségbiztosítással kell rendelkeznie a szaktanácsadóknak akkor, ha a szolgáltatását nemcsak az őt foglalkoztató szervezet számára nyújtja.¹⁴ A szakmai felelősségbiztosítás jelenthet ugyanis fedezetet olyan károk

¹² A jóváhagyási kötelezettség teljesítésének elmulasztásáról ld. a KDB D.499/17/2022. számú határozatát.

¹³ Ld. a KDB D.1032/24/2016. számú határozatát.

¹⁴ Ld. a 478/2023. (X. 31.) Korm. rendelet 16. §-át, és ehhez kapcsolódóan a Kbt. 27. § (3b) bekezdését.

megtérítésére, amelyre a nem megfelelő eljárása okán kötelezhető a bevont szaktanácsadó.

A gyakorlat szempontjából különösen fontosak ezen a téren a biztosításokra vonatkozó előírások, vagyis azok a jogszabályi rendelkezések, szerződéses feltételek, amelyek szabályozzák a biztosító helytállási kötelezettségét: az mikor, milyen feltételek mellett áll be, mikor mentesül a biztosító a kár megtérítésének kötelezettsége alól, egyáltalán milyen károkra biztosít a biztosító fedezetet, a káreseményt milyen rendben kell bejelenteni stb.

Nyolcadik szabályozási elemként említhetők azok az egyéb feltételek, amelyeknek meg kell felelni. A szaktanácsadónak büntetlen előéletűnek és cselekvőképesnek kell lennie, nem állhat bizonyos foglalkozásoktól való eltiltás hatálya alatt, ezen túlmenően meg kell felelnie meghatározott összeférhetlenségi követelményeknek is.¹⁵

Kilencedikként nevesíthetők a szakmai képzésre vonatkozó előírások. A szaktanácsadóknak külön jogszabályban meghatározottak szerint kötelező közbeszerzési szakmai képzéseken igazoltan részt venni annak érdekében, hogy „naprakész tudással, magas szintű ismeretekkel és széles körű tapasztalaton alapuló felkészültséggel rendelkezzenek.”¹⁶

A jogalkotó ennek megfelelően kreditalapú továbbképzési kötelezettséget írt elő a szaktanácsadóknak, ami azt jelenti, hogy mind a bejegyzéshez, mind pedig a bejegyzés megújításához igazolni kell azt, hogy két éven belül az előírt számú kreditpontot megszerezték. E képzéseket – például konferenciákat, elektronikus úton megvalósuló oktatásokat – a közbeszerzésekért felelős miniszter hagyja jóvá, és ítéli meg azt, hogy mennyi kreditpontot lehet általa szerezni. Az adott képzés elismeréséről, nyilvántartásba vételéről és annak „értékéről” (vagyis a kreditpontértékről) a közbeszerzésekért felelős miniszter határozatot bocsát ki, mérlegelve az adott képzés időtartamát, tárgyát, szakmai tartalmát.

Tizedik elem a közbeszerzési szaktanácsadók szakmai testülete. A jogalkotó arra nézve is jogosult szabályokat megállapítani, hogy a szaktanácsadóknak kötelező egy kamara-jellegű testület tagjává válni. Alapvető kérdés, hogy kötelező szakmai testületi tagság előírása mennyire lehet indokolt, párhuzamba állítható-e egy ilyen követelmény

¹⁵ Ld. a Kbt. 187. § (14) bekezdését, valamint a 478/2023. (X. 31.) Korm. rendelet 2. § (2) bek.

¹⁶ A 479/2023. (X. 31.) Korm. rendelet 3. § (1) bek.

például az ügyvédi kamarai tagsággal? Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ügyvédi kamara nem az egyesülési szabadság alapján került létrehozásra, a kötelező tagság előírása így nem sérti az egyesülési szabadságot, sem pedig egyéb jogokat, így a jogegyenlőséget, a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, vagy (az összeférhetetlenségi szabályok okán a munkához való jogot).

A kötelező tagság garanciális okokból sem vitatható, ugyanis az ügyvédség tevékenysége az igazságszolgáltatáshoz és a jogalkalmazáshoz kapcsolódik, továbbá közreműködnek a magánszférában az életviszonyok rendezésénél jogi szakértelemmel. Ugyancsak kulcskérdés az ügyvédi függetlenség, amelynek az Alkotmánybíróság szerint az ügyvédi kamara mint „köztestületi szerv ad garanciát és nyomatékot.”¹⁷

A fentiek tükrében vizsgálandó, hogy vajon indokolt-e a szaktanácsadók esetében kötelező szakmai testületi tagság előírása, fennállnak-e azok a szempontok, garanciális indokok, amelyek például az ügyvédek esetében megkövetelik a kötelező kamarai tagságot? A közbeszerzési szaktanácsadók tevékenysége nem kapcsolódik sem az igazságszolgáltatáshoz, sem a közigazgatási hatósági jogalkalmazáshoz (a jogorvoslati eljárást leszámítva), sem pedig a magánviszonyok rendezéséhez. A szaktanácsadók az állami (önkormányzati), gazdasági szféra egy szűk, jól körülhatárolt területén nyújtanak különleges szolgáltatást.

Ezen túlmenően az is vizsgálható, hogy egy ilyen testület (a tagdíjért cserébe) milyen szolgáltatásokat kínálhat. Általánosságban elmondható, hogy azon szolgáltatások, amelyeket egy kötelező tagságon alapuló testület nyújthat a tagjainak (például oktatás, továbbképzés, tanácsadás), piaci alapon is igénybe vehetők, döntéstől függően: eldönti az érintett, hogy szüksége van-e rá vagy nincs. Viszont előnye lehet, hogy az érdekérvényesítési lehetőségeket intézményesíti (például tagok delegálása a Közbeszerzések Tanácsába, véleménynyilvánítási lehetőség a jogalkotáshoz, jogalkalmazáshoz kapcsolódó fejleményekről), továbbá lehetővé teszi a hagyományos közigazgatás részét képező szervezetektől független szakmai centrum létrejövetelét.

¹⁷ Ld. a 22/1994. (IV. 16.) AB határozat

Fontos végül a névjegyzékbe vételi eljárás lefolytatása. A kérelmező a bejegyzést külön kérelem és az előírt mellékletek (felsőfokú végzettség, szakmai gyakorlat, továbbképzés igazolásai stb.) benyújtásával kérheti. Az eljárásért külön igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni. A bejegyzés határozott időtartamra szól, kétévente meg kell újítani az előírt igazolások benyújtásával. A vonatkozó rendelet meghatározza, hogy egyes igazolásoknak mit kell tartalmaznia (például a lebonyolított közbeszerzési eljárások esetében milyen adatokat, nyilatkozatokat tartalmazó igazolást kell az ajánlatkérőnek vagy a munkáltatónak kiállítani).

Törölni kell a névjegyzékből a szaktanácsadót, ha nem felel meg a bejegyzési feltételeknek (vagy utóbb felmerül valamely olyan körülmény, amely folytán nem lehetett volna bejegyezni, például elveszíti cselekvőképességét), vagy a szaktanácsadó ilyen minőségében szándékos jogszabálysértést követett el. Immár a faksz névjegyzékbe vétel nem kérhető,¹⁸ csak áksz-regisztráció lehetséges, hiszen a faksz-jogállás csak 2026. június 30-áig létezik átmeneti jelleggel, a jelen jogszabályi környezet alapján.

A JOGÁSZKÉPZÉSHEZ KAPCSOLÓDÓ KÉRDÉSEK

Számtalan gyakorló jogász (ügyvéd) számára teljesen ismeretlen és idegen a közbeszerzések területe, hiszen különleges szakismereteket, szemléletmódot és szakmai tapasztalatot igényel. A közbeszerzéseket is jogszabályok regulázzák, azonban ismerni kell azokat a különleges szakmai megoldásokat, formulákat, eljárási cselekményeket és sajátos logikát, amelyek átszövik ezt a roppant komplex területet. A könyveléshez, adótanácsadáshoz, illetve a számvitelhez hasonlítható területről van szó: ezek is jogszabályok által rendezettek, azonban attól például nem fog tudni valaki könyvelni, hogy elolvassa a számviteli törvényt, mert sajátos munkamódszerekre, folyamatokra épülő tevékenységről van szó.

Mivel meglehetősen távol áll a közbeszerzési jog a „hagyományos” jogágaktól, jogterületektől, ezért viszonylag nehéz a joghallgatókkal megismertetni, de a jogalkalmazáshoz kapcsolódó elméleti és gyakorlati példák kiválóan használhatók a jogintézmények és összefüggések megértéséhez.

¹⁸ 478/2023. (X. 31.) Korm. rendelet 24. § (3) bek.

Így vannak olyan előnyei e terület oktatásának, amelyeket szükséges röviden megemlíteni. Az első az interdiszciplináris jelleg, ugyanis közigazgatási, polgári jogi és pénzügyi jogi (támogatások joga, államháztartási jog) is szorosan kapcsolódik a közbeszerzési szakmai ismeretekhez. Értékes összefüggések megismerését teszi lehetővé a közbeszerzési szerződések elméletének, a jogorvoslati eljárások közigazgatási rendtartási kérdéseinek, vagy a szerződési jog alkalmazásának megértése.

Második fontos jellemző lehet a fenntarthatósági szemléletmód elsajátítása. A körforgásos gazdaság, az egyetemes tervezés, a szociális és zöld szempontok érvényesítésére vonatkozó követelmények megismerése hozzájárulhat az általános gazdasági, környezetvédelmi és társadalmi sajátosságok megértéséhez.

Harmadikként említhető az informatika vitathatatlan jelentősége. A jogász munkája hozzávetőlegesen fele részben (az arányokról lehet vitatkozni) informatikai, adatrögzítési és -feldolgozási módszerek megtanulásából és sikeres alkalmazásából áll, egy-egy informatikai hiba, tévesztés súlyos jogkövetkezményekkel járhat.

*

Zárásképpen összefoglalva a tanulmányban írtakat, megállapítható, hogy a közbeszerzési szaktanácsadói hivatás az elmúlt több, mint két évtizedben számos változáson esett át, viszontagságos utat bejárt be, különleges kihívások elé állítva azokat, akik ezen a területen dolgoztak, dolgoznak, vagy éppen a jövőben fognak dolgozni.

A PÉCSI EGYETEM KÖZIGAZGATÁSI JOGÁSZAI AHOGYAN MISKOLCRÓL LÁTJUK¹

BEVEZETŐ GONDOLATOK

A jogászai hivatásrend és egy város kapcsolata - más hivatásrendekhez hasonlóan - kimagasló jelentőséggel bír egy város, egy megye, vagy akár egy egész nemzet életében, hiszen minden esetben az emberi történelemben megvalósult munkamegosztás eredményeként jött létre, fejlődött és fejlődik napjainkban is. Pécs szempontjából azonban tagadhatatlan ennek kimagasló jelentősége, mivel a Város nem csak „fogyasztója”, hanem száz éve „képző helye” is a jogászságnak.

A mögöttünk hagyott negyven esztendőben, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszéke oktatóiként – mi is ráláttunk a pécsi jogászság kimagasló munkájára – természetesen elsősorban a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszéke, illetve az Államigazgatási Jog, majd 1990-től a Közigazgatási Jog oktatása nézőpontjából. Az ennek során szerzett tapasztalataink megosztását helyezzük jelen tanulmány középpontjába, természetesen a tévedés lehetőségét fenntartva és – a rendelkezésre álló szűk keretek miatt – a munka vázlatos jellegét is elismerve.

Előre kell bocsátanunk azt is, hogy az elmúlt mintegy negyven évben, bizonyosan nagyon sok olyan gyakorlati és elméleti szakember, sőt jogtudós is részt vett a pécsi Közigazgatási Jogi Tanszék oktató- és kutató munkájában, akiknek áldozatos munkáját itt nem csak nem részletezzük (elemezzük), hanem adott esetben még a személy nevét sem említjük. Ennek végső oka kettős: egyfelől tanulmányunk nem az elmúlt évszázad, illetve évtizedek valamiféle leltára kíván lenni, hiszen azt már elkészítette az Egyetem, a Kar és a Tanszék vezetése; másfelől pedig el kell ismernünk, hogy – adott esetben – nincs érdemi információnk minden szóba jöhető személyről, illetve tevékenységéről. Éppen ezért, akiknek nevét itt nem említjük meg, azoktól elnézést kérünk.

¹ A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar és a PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszékei között évtizedek óta hagyományos szakmai-kollegiális kapcsolat alakult ki, amit a „Társtanszéki” minősítés jelez – a Szerk.

Elsőként betekintés
Torma András szakmai életútjába

Megítélésem szerint nem haszontalan, ha egy rövid bemutatkozással kezdem. Nagykállóban születtem és 1974-ben a helyi gimnáziumban érettségiztem. Egyetemi tanulmányaimat 1980-ban, Szegeden fejeztem be, és jogász páályámat Miskolcon kezdtem meg. Két év vállalati jogtanácsosi munkát követően sikeres jogi szakvizsgát tettem.

1982-ben a Miskolci Megyei Jogú Város VB. Igazgatási Osztályára kerültem, ahol köztisztviselőként másodfokú hatósági jogkör gyakoroltam, elsősorban a lakás- és helyiséggazdálkodás területén. Prof. Dr. Kalas Tibor tanszékvezető úr hívására, 1984-ben, tanársegédként kezdtem el dolgozni az akkori Nehézipari Műszaki Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszékén, ahol jelenleg is oktatok.

Időközben persze adjunktus, majd 1993-ban docens, 2002-ben pedig egyetemi tanár lettem, és már 1995-től jelentős vezetői feladatokat is elláttam: voltam tanszékvezető, intézet igazgató, dékán-helyettes, dékán, és 2013 – 2021 között az Egyetem rektora is.

Nem túlzás tehát úgy fogalmaznom, hogy az elmúlt negyven évben bejártam az egyetemi oktatói, kutatói és vezetői lét minden szintjét, és ennek alapján megfelelő betekintést nyerhettem a magyar felsőoktatás helyzetébe, illetve közelebbről a jogászság egésze, és a pécsi Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszéke munkájába is.

Miskolcon 1981-ben indult meg a jogászképzés, így jómagam viszonylag korán, már három évvel később be tudtam kapcsolódni a Közigazgatási Jogi Tanszék munkájába.

Akkoriban Magyarországon Miskolc mellett, még csak három városban (Budapesten, Szegeden és Pécsen) működött jogi kar, így – tanszékvezetőm, Kalas professzor javaslatára és Vele együtt – első tanulmányutam Pécs városába, a pécsi Jogi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékére vezetett.

Jómagam azon emberek közé tartozom, akik számára rendszerint az első benyomás a legfontosabb, mert az maradandó nyomot hagy bennem.

² Torma András értékelése.

Nos, ezúttal is így történt, és máig jól emlékszem a negyven évvel ezelőtti, Pécsen eltöltött néhány napomra, valamint a Tanszék négy meghatározó oktatójára. E professzorokat, illetve az Ő előadásait és a velük folytatott beszélgetéseket idézem fel a továbbiakban.

A legendás Szamel professzor

A meglátogatott személyek közül elsőként természetesen az akkori tanszékvezető urat, Prof. Dr. Szamel Lajos egyetemi tanárt kell emlétenem. Emlékeimben élnek a Vele folytatott beszélgetések, valamint a méltán Európa-hírű professzor briliáns előadásai, azok humanista, kritikus, néha ironikus és cinikus hangvétele.

Megítélésem szerint kellően jellemzi bölcsességét, stílusát és humorát is a következő két idézet, amelyet – a szocializmus évei alatt tipikusnak nevezhető – mindig jól helyezkedő karrierista személyekről fejtett ki. Az egyik szerint: „Neki az lesz felírva a sírjára, hogy Félt 70 évet”, a másik szerint pedig: „A csodálatos karrieriek rendszerint csodálatos bukással végződnek.”

Professzor úr lényegében haláláig, 1987-ig Budapestről hetente lejáráó oktató volt, és mint a vasúton heti gyakorisággal utazó személy – ahogyan Ő fogalmazott – a magyar párizsi (a parizer) legnagyobb magyar fogyasztóinak egyike volt. Mindenkit (még a saját leányát, Katát is) úgy szólított, hogy „fiam”.

Oktatói mottója a következő volt: „Az elkészített előadás-vázlataimat minden előadás után eldobom, hogy egy évvel később ne essek abba a kísértésbe, hogy a következő évfolyamnak is ugyanazt adjam elő.” Pedig az 1950-es, és az 1980-as évek sajátosságainak egyike éppen a lényegében változatlan államigazgatási szervezet és működés, illetve jogrendszer volt.

Csak halkan teszem hozzá: milyen kívánatos lenne, ha ezt a megállapítást – a jogállamiság és a jogbiztonság jegyében – napjaink államszervezetére és működésére, illetve jogrendjére ma is megethetnénk.

Szamel Lajos pécsi oktató-kutató pályája 1950-ben indult és rövid időn belül a Jogi Kar „...meghatározó egyéniségei közé került. ...Értékjelzőnek tekinthető, hogy előadásain esetenként orvostanhallgatók is részt vettek.” (Ahogy pécsi kollegáinktól hallottam, soha nem tartott katalógust, ennek ellenére a reggeli előadásait minden esetben zsúfolt teremben tartotta.)

„A tudományos kutatómunkát és az oktatást az egyetem legfontosabb feladatának tekintette. Negyven év alatt egyszer maradt el előadása, betegség miatt.”³

Ivancsics Imre a kollega és barát

Szamel professzor után a tanszékvezető helyettesi, majd tanszékvezetői, később pedig rektorhelyettesi és dékáni feladatokat ellátó Ivancsics Imre egyetemi docens úr következhet, akit különös szerencsém folytán a későbbiekben már Barátomként tisztelhettem.

Jól emlékszem Ivancsics Imre adjunktus úr finom humorral fűszerezett, kritikus és előre mutató javaslatokkal tele tűzdelt előadásaira, valamint később a leány-gyermekek nevelésével kapcsolatos helyes álláspontja kifejtésére, minthogy Őt őt, engem pedig két leány-gyermekkel áldott meg a Jó Isten.

Milyen egyetemi vezető és oktató lett (volt) Imre? Az elmúlt negyven évben kiderült: az biztos, hogy „...kerülte a vezetői megbízásokat, azok azonban mindig megtalálták Őt.”⁴

Oktatói tevékenysége jellemzéseként pedig álljon itt egy másik idézet, szintén a barátjától, Prof. Dr. Kiss László egyetemi tanártól: „A hallgatók által féltve tisztelt, nagy tudású előadó és korrekt (mégis lehetőség szerint kerülendő) vizsgáztató volt.”⁵

Hogy milyen volt Szamel tanszékvezető úr és helyettese, Ivancsics úr kapcsolata, arról napokon keresztül tudnának mesélni a Tanszék értékes legendáriumai, valamint a Kar oktatói és végzett hallgatói. Egy idézet azonban talán érzékelteti e „csodálatos páros” kapcsolatrendszerét. Ez az idézet a következő: Ivancsics Imre „...a kezdettől fogva mesterének tekintette Szamel Lajost. Tökéletesen összeillettek.

Szamel szarkasztikus cinizmusa, Ivancsics könyörtelenül lesújtó humora sajátos kettőst eredményezett. Közös pécsi albérletük történései a középszerű forgatókönyvírókat is minden bizonnyal megihlették volna.”⁶

³ Ivancsics Imre: Szamel Lajos a tudós, az oktató, az ember. in: A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés (Szerk.: Csefkó Ferenc), Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2000. 17. o.

⁴ Kiss László: Egy (vidáman) gazdag életút. in: Ünnepi Kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, dékán emeritus 70. születésnapjára (Szerk.: Csefkó Ferenc), Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008. 15. o.

⁵ Kiss László: i. m. 14. o.

⁶ Kiss László: i. m. 13. o.

Kiss László az ünnepeelt előadó

Szamel és Ivancsics professzorok után a Tanszék oktatói karából Prof. Dr. Kiss László volt alkotmánybíró, professor emeritus urat emelem ki. Őt Szamel professzor hívta meg tanársegédnek a Tanszékre 1977-ben, és első látogatásomkor, 1984-ben már egyetemi docens volt. Egyetemi tanári kinevezését 1992-ben vette át, és mindvégig a Tanszék egyik tartó pillére volt, és maradt. A sors kegyes ajándékként Őt is Barátomként tisztelhettem, tiszteltem és tisztetem.

Kiss Lászlót alapvetően elkerülték a klasszikus egyetemi vezetői feladatok, miközben persze például éveken keresztül az ÁJK Doktori Tanácsának elnökeként dolgozott. Nem túlzó az a megfogalmazás, hogy a Doktori Iskola vezetőjeként „...meghatározó szerepet vállalt bő két évtizeden keresztül a Kar oktatói, kutatói utánpótlásának biztosításában... témavezetése alatt húsz PhD hallgató szerzett tudományos fokozatot.”⁷

Már az első találkozáskor kiderült, hogy Kiss Lászlót az államigazgatási jog mellett különösen erős kapcsolat fűzte az államjoghoz is, és nem véletlen, hogy később, 1998-ban és 2007-ben a Magyar Országgyűlés alkotmánybíróvá választotta.

Oktató-kutató munkájának jellemzéseként, elsősorban mérhetetlen szaktudására és poénokkal teletűzdelt, élvezetes előadásaira utalhatok. Kiemelem továbbá csodálatosan szép ének-hangját: például akkor, amikor az Állam- és Jogtudományi Kar Épülete pincéjében elhelyezett Oktatói Klub-helyiségbe esténként visszavonultunk pince-pörköltet és egy-egy pohár bort elfogyasztani, valamint „pintyőkézni”.

Pályatársa jóval később, 2016-ban a következők szerint fogalmazott Kiss László jellemvonásairól: „Ünnepeelt előadóként és vizsgáztatóként egyaránt közmegebecsülésnek örvend. Könnyed stílusú, mégis a ...hallgatóknak elmélyült ismereteket közvetítő előadásai mellett, széles körben ismert humorával igyekszik a figyelmet fenntartani, míg vizsgáztatás közben akár énektudását is felvillantva tesz komoly erőfeszítéseket...”⁸

⁷ Fábíán Adrián: Lectori Salutem. in: Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professor 65. Születésnapjára. (Szerk.: Csefkó Ferenc), Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. 11. o.

⁸ Fábíán Adrián: i. m. 12. o.

Csefkó Ferenc a kutató és oktató

Az 1984-es tanszéki tartózkodásom során negyedikként, a kiemelendő oktatók közül, Dr. Csefkó Ferenc címzetes egyetemi docens urat kell említenem, aki 1976-tól tanársegédként, 1997-től adjunktusként, 2009-től pedig címzetes egyetemi docensként vett részt a Tanszék oktató-kutató munkájában. Az egyetemi oktatás mellett Csefkó Ferenc 1984-től az MTA Regionális Kutatások Központja igazgatói feladatait is ellátta, egészen nyugdíjba vonulásáig.

Mindezekből következően nyilvánvaló, hogy „oktatási-kutatási tevékenységében az elmélet és a gyakorlat közötti egyensúlyra törekedett.... A hallgatókkal és az oktatókkal való viszonyát pedig mindig a közvetlenség, a kollegialitás és a kölcsönös tisztelet határozta meg.”⁹ Jól emlékszem a gyakorlati-kutató munkából merített értékes, és elsősorban az önkormányzati munkával, valamint a területfejlesztéssel kapcsolatos tapasztalataira építő, színvonalas előadásaira, valamint a helyi közösségekről kifejtett, mindig és mindenben megalapozott álláspontjára.

Egy interjúban a következőket nyilatkozta, mintegy jellemezve önmagát: „Az embernek sokféle érték között kell folyamatosan választania. Én a tisztességet, a mások tiszteletét, ... az egymásért való párkapcsolatot és a barátságot tekintem vezérlő elveknek.”¹⁰

Néhány gondolat a szakmai találkozókról, konferenciákról

Az első pécsi tapasztalatok és a négy, akkor megismert oktató személyiségének vázolását követően arra kell utalnom, hogy az 1984-es látogatásomat kölcsönösen, még számtalan pécsi és miskolci látogatás követte a rákövetkező majd' negyven évben. Ezek, valamint a különböző konferencia-részvételek, mind-mind lehetőséget nyújtottak nem csak a szakmai ismeretek elmélyítésére, hanem az emberi – családi kötelékek megismerésére is.

Az 1980-as és az 1990-es években a négy jogi kar közigazgatási jogi tanszékének oktatói immár rendszeresen, évente minimum két alkalommal konferenciát szerveztek egy-egy tanszéken, ahol

⁹ Fábrián Adrián: im. 11. o.

¹⁰ Nemes Krisztina: Csefkó Ferenc életútja. in: Demokrácia, jogállam, közigazgatás. Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc 70. Születésnapjára. (Szerk.: Bencsik András és Horváth Csaba), Pécs - Baranyai Értelmisségi Egyesület, Pécs, 2017. 14. o.

bemutatták új tudományos eredményeiket és bemutatkozhattak új, friss oktató társaik. A „tanszéki körforgásba” időközben bekapcsolódott a néhai Államigazgatási Főiskola oktatógárdája, majd a sorra születő, újabb és újabb egyetemek közigazgatási jogi tanszéke, illetve azok oktatói kara is. Igazán pezsgő, tartalmas és mindig sikeres konferenciákat szerveztünk, amihez az akkor Unió Kiadó megfelelő publikációs háttérrel is biztosított. Köszönet ezért elsősorban az Államigazgatási Főiskola akkori oktatójának, Dr. Fogarasi József docens úrnak.

A viszonylag gyakori tudományos konferenciák mozgató rugója, igazi hajtóereje a rendszerváltozásra felkészülés, majd a rendszerváltás után, az új, demokratikus jogállam intézmény-, és jogrendszerének a kialakítása, működtetése és a Nyugat- Európához való kapcsolódása volt.

A KAR ÁLTAL KIADOTT ÜNNEPI VAGY EMLÉKKÖTETEK¹¹

Visszatérve mondanivalóm fő sodrához: a jelen tanulmány írására való felkészülésem során, a fent név szerint említett négy pécsi oktató-társam egyetemi pályája és jellemvonásai megfelelő színvonalú leírásához, és az előadottak bizonyításához, egy-egy emlékkötet is felhasználtam. Ezeket az elmúlt évtizedek során számtalan alkalommal átlapoztam, átolvastam, hiszen mind a négy kötet rendkívül fontos tanulmányok egész tárházát tartalmazza, amelyek felhasználhatóak voltak a különböző konferenciákra való felkészülés, valamint a tananyagok és publikációk megírása során.

A továbbiakban ezeket a köteteket mutatom be, meglehetően vázlatosan, de mindig igyekezve utalni az adott személyiségnek a fentiekben már leírtakon túlmenő, egy vagy több tudományos (és/vagy emberi) jellemzőjére, személyiség jegyére.

Kiemelem e körben azt, hogy a sors kegyes ajándékának tartottam és tartom azt is, hogy a négy kötetet megalapozó négy konferencián jómagam is részt vehettem, és megoszthattam gondolataimat a hallgatósággal, illetve később, tanulmány formájában az Emlékkötés kötetben, az Ünnepi kötetben, valamint a Tanulmányok-, és az Ünnepi Tanulmányok kötetben.

¹¹ Tomra András könyvismertetői

A Szamel emlékkötet

Az elsőként említett oktató Prof. Dr. Szamel Lajos tanszékvezető egyetemi tanár volt (Budapest, 1919. – Budapest, 1998.), aki 1950 és 1987 között, haláláig tanított Pécsen (és kizárólag itt), az Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékén, államigazgatási – illetve mai megnevezéssel közigazgatási jogot.

A Professzor munkássága tiszteletére a Pécsen töltött mintegy negyven év alatt sok-sok konferencia és emlékkötet került kiadásra, amelyek közül csupán egyet emelek ki: „A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékkötés.” Pécs, 1999. november¹² (a továbbiakban: Emlékkötés kötet, illetve csak: Kötet). A kiemelés oka és indoka az, hogy a Professzor úr rendkívül sokirányú tudományos munkássága során a törvényesség, pontosabban az állam-, illetve az államigazgatás (közigazgatás) törvényessége játszott mindvégig – tehát már a szocializmus évei alatt is – kimagasló szerepet. Ahogyan a Kötet szerkesztője fogalmazott 2000-ben: „a törvényesség kérdése „.... végighúzódnak a Szameli életművön, és atörvényesség maradéktalan érvényesülésének biztosítása korunk közigazgatás-tudományának, politikai, állami életünknek is az egyik legaktuálisabb problémája.”¹³

A Kötet huszonegy pályatársnak, kiemelkedő jelentőségű elméleti és gyakorlati szakembernek a Szamel Emlékkötésen elhangzott előadását, illetve annak szerkesztett tanulmányát tartalmazza, három fejezetcímbe rendezve, a következők szerint.

I. Fejezet: A Szameli életmű. E fejezetben négy munka került elhelyezésre, melyeknek szerzői és tanulmányaik címei önmagukért beszélnek. Erre figyelemmel nem is részletezem azokat. Ivancsics Imre: Szamel Lajos a tudós, az oktató, az ember; Szamel Katalin: A közigazgatástudomány reinkarnációjáról; Kiss László: A közigazgatás társadalmasíthatóságáról; Csefkó Ferenc: A közélet tisztaságáról.

II. Fejezet: A közigazgatás alkotmányosságának biztosítékai. Távolodva az Ünnepelt személyétől, de nem mellőzve Őt, ez a fejezet már tágítja a látómezőt, a szerzők létszámát és a tárgyalt kérdéskörök tematikáját tekintve is. Itt már hét oktató-társ fejt ki gondolatait, erősen kötődve nem csak Szamel Lajoshihoz, hanem az alkotmányosság

¹² A kötet szerkesztője Csefkó Ferenc, kiadója pedig a Jövő Közigazgatásáért Alapítvány volt. A munka Pécsen jelent meg, 2000-ben. Erre a kötetre korábban már hivatkoztam.

¹³ Csefkó Ferenc (Szerk.): Emlékkötés kötet, 7. o.

és a törvényesség kérdéséhez, valamint annak biztosítékaihoz is. Meglehetően önkényesen csupán három nagyszerű jogtudós szerzőt és munkájukat emelem ki, mert hitem szerint már ezzel is érzékeltetni tudom a Szameli életmű alkotmányosság iránti elkötelezettségét, valamint tematikai gazdagsága egyik legfontosabb jellemzőjét: Ádám Antal: A közigazgatás alkotmányossága Magyarországon; Kaltenbach Jenő: Közigazgatás, törvényesség, emberi jogok; Kalas Tibor: A helyi önkormányzatok hatásköri szabályozásának jogállami alapjai.

III. Fejezet: A közigazgatás törvényességének tartalma, az eljárások garanciái. Tovább távolodva Szamel professzor személyétől, de természetesen nem mellőzve Őt, e fejezetben immár tíz szerző fejt ki nézeteit a törvényességről, tisztelegvén az Ünnepelt törvényességet középpontba állító oktató-kutató munkássága előtt. Ezek közül is – meglehetően önkényesen – csupán három kiváló szerzőt emelek ki, a „nem pécsi” oktatótársak közül: Kilényi Géza: A közigazgatás törvényességének garanciarendszere; Lőrincz Lajos: A közigazgatás törvényessége, jogszerűsége és eredményessége; Verebélyi Imre: Az államigazgatási eljárási kódex reformjához. E fejezetben helyezte el a szerkesztő az én tanulmányomat is, amelynek címe: „A közigazgatás törvényessége, EU-csatlakozás” volt.

Itt és most, még csak a részletek vázolására sincs lehetőségem, azt azonban nem mulaszthatom el, hogy kifejezzem: hatalmas megtiszteltetés volt számomra, egy 43 éves, miskolci docens számára, hogy részt vehettem az Emlékkülésen, és írásba foglalhattam az EU-csatlakozáshoz kapcsolódó törvényességi gondolataimat.

Ünnepi kötet Ivancsics Imre 70. születésnapjára

Másodikként nevesítettem Dr. Ivancsics Imre rektorhelyettest, dékánt, tanszékvezető egyetemi docens urat (Petőháza, 1938. – Pécs, 2018.), aki Szamel professzor meghívására, 1960 és 2018 között, haláláig oktatott Pécsen (és Ő is, csak itt) a Jogi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékén.

Majd’ hatvan éves egyetemi vezetői-, oktatói- és kutatói munkássága ideje alatt szinte megszámlálhatatlan konferenciakötet, emlékkötet és tanulmánykötet született, amelyek mind-mind tisztelegtek az Ünnepelt munkássága előtt. Ezek közül én, önkényesen a következőt választottam ki: „Ünnepi Kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan

emeritus 70. Születésnapjára”.¹⁴ Úgy ítélt meg ugyanis, hogy ebben megfelelően tükröződik az Ünnepelet személyisége, munkásságának sokszínűsége, valamint a művelt kérdéskörök tematikai gazdagsága.

A Kötet szerkesztője nem volt könnyű helyzetben, hiszen harminchat szerző tanulmányát volt kénytelen olyan logikai rendszerbe állítani, amely önmagában is tükrözi Ivancsics Imre elméleti és gyakorlati munkájának sokszínűségét, valamint tematikai gazdagságát. Végül is a szerkesztő a tanulmányokat a tárgyalt kérdéskörök szerint csoportosította, az alábbiak szerint¹⁵: Jogtörténeti visszapillantás – két tanulmány; Az alkotmányos jogállam – hét tanulmány, amelyek közül hármat emelek ki: Ádám Antal: Az alkotmányos jogállam újszerű feladatai és működése; Kiss László: Jogállam és/vagy élhető állam; Kovács Tamás: Az ügyészség az igazságszolgáltatási reformban;

A magyar közigazgatás szervezete és működése – öt tanulmány, amelyek közül kettőt emelek ki: Balázs István: Az államigazgatási feladatellátás helyi rendszere; Fazekas Marianna: Új határok a köztisztviselők szabályozásában. A szerkesztő e fejezetben helyezte el az én tanulmányomat is, amelynek címe: „Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról” volt.

A korábban jelzethez hasonlóan, itt és most, még csak a részletek vázolására sincs lehetőségem, azt azonban ismét nem mulaszthatom el, hogy kifejezzem: hatalmas megtiszteltetés volt számomra, egy miskolci, 52 éves egyetemi tanár számára, hogy Ivancsics Imre születése 70. Évfordulója tiszteletére kiadott Ünnepelet Kötet egyik szerzője lehettem.

A területi közigazgatás – négy tanulmány, amelyek közül kettőt emelek ki: Horváth Gyula: Régiók és régió központok; Kéki Zoltán: A kistérségi és a körzeti igazgatás; Az önkormányzati működés – hat tanulmány, amelyek közül hármat emelek ki: Balogh László: Gondolatok a középszintről; Lászlóné Kovács Ilona: A helyi népszavazás szabályozása; Csefkó Ferenc: Az önkormányzati feladat- és hatáskör – telepítés paradigmaváltása.

¹⁴ Ünnepelet Kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, dékán emeritus 70. Születésnapjára (Szerk.: Csefkó Ferenc), Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008. A Kötetre korábban már hivatkoztam.

¹⁵ A rendelkezésre álló korlátozott keretek miatt itt is a Szamel Kötet bemutatásánál alkalmazott megoldást választottam. Bemutatom tehát a Kötet fejezetcímeit, valamint az ahhoz kapcsolódó, általam, önkényesen kiválasztott, legfontosabbnak ítélt szerző munkájának címét.

A közszolgálat egyes területei – öt tanulmány, amelyek közül kettőt emelek ki: Kiss György: Az elveszejtett közszolgálat; Fábrián Adrián: A vezető felelőssége a közigazgatásban; Közpénzügyek – hat tanulmány, amelyek közül kettőt emelek ki: Tilk Péter: A feladatarányos saját bevételhez való önkormányzati jog; Varga Katalin: Ökoadók – egy kiaknázatlan lehetőség.

Közjog és Jogállam / Kiss László 65.

Harmadikként említettem Prof. Dr. Kiss László volt alkotmánybíró, egyetemi tanár, professor emeritus urat (Jánosháza, 1951.), akit 1977-ben Szamel Professor hívott meg az Államigazgatási Jogi (ma Közigazgatási Jogi) Tanszékre tanársegédnek, és végig járva az egyetemi ranglétrát, itt is maradt. Elődeihez, Szamel és Ivancsics professzorokhoz hasonlóan tehát mindvégig Ő is, csak itt és kizárólag itt oktatott, illetve oktat jelenleg is.

Majd' ötven éves oktatói- és kutatói munkássága ideje alatt Ivancsics Imréhez hasonlóan, nagyon sok konferenciakötet, emlékkötet és tanulmánykötet született, amelyek mind-mind tisztelgtek Kiss László oktatói-kutatói munkássága előtt. Ezek közül én, ezúttal is önkényesen a következőt választottam ki: „Közjog és jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára.”¹⁶ Úgy ítélt meg ugyanis, hogy ebben mintegy összegződik az Ünnepelet különleges egyénisége, munkásságának sokszínűsége, valamint az általa művelt közjogi-, közigazgatási kérdések tematikai gazdagsága.

A Születésnap Kötet huszonöt szerző tisztelgő tanulmányát tartalmazza, meglehetősen egyszerű szerkesztési elvek alkalmazása mellett. A szerkesztő ugyanis az egyes tanulmányokat nem a vizsgált kérdésköröknek, vagy bármely más szempontnak megfelelően csoportosította, hanem egyszerűen a szerzők ABC – rendbe szedett családneve kezdőbetűi szerint. Így aztán számomra is nehézséget okoz a Kötet bemutatása, ezért csupán néhány tanulmányt emelek ki, annak szerzője, vagy tartalmának különlegessége miatt.

Arra törekszem, hogy a tanulmányok címei érzékeltethessék Kiss László tevékenységének és munkásságának sokszínűséget, alkotmányjogi és közigazgatási jogi elkötelezettségét, humorát és

¹⁶ Közjog és Jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. Születésnapjára. (Szerk.: Csefkó Ferenc), Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016.

érzékeny személyiségét. Ádám Antal: A judaizmus a vallások között; Balázs István: A „jó közigazgatás” illúziójáról; Bihari Mihály: A rendszerváltás magyar útja és feltételei (1988-1990); Gelencsér József: Szokás, jogszokás és szokásjog a közjogban; Gyergyák Ferenc: Az Alkotmánybíróság és a rosszlányok; Horváth Imre: Demokrácia és stabilitás a gyakorlatban; Kukorelli István: Alapjogi rendszerváltozás 1989 – az „első fecskék”; Rózsás Eszter: Változások a gyermekvédelem igazgatásában; Varga Zs. András: Jogállamiság-felfogások Magyarországon.

Az „ABC- rendnek” megfelelően, az „R” és a „V” betűk között helyezte el szerkesztő az én tanulmányomat is, amelynek címe: „A közigazgatás vezetésének egyes elméleti kérdései” volt. A fentiekből következően, itt és most nemhogy tanulmányom főbb gondolatait nem áll módomban rögzíteni, hanem a tanulmányomnak még csak a válaszására sincs lehetőségem. Azt azonban ismét hangsúlyozom: rendkívül nagy megtiszteltetés volt számomra, hogy a Tanulmánykötet egyik szerzője lehettem. Persze ekkor már betöltöttem a 60. életévetemet.

Demokrácia – jogállam – közigazgatás / Csefkó Ferenc 70.

Az általam negyedikként említett pécsi tanszéki oktató Dr. Csefkó Ferenc címzetes egyetemi docens úr volt (Kalocsa, 1947.), aki kezdetben, 1967-től a Jogi Kar Alkotmányjogi Tanszékén alkotmányjogot oktatott, majd Szamel professzor tanszékvezető hívására, 1997-ben lépett be az Államigazgatási Jogi tanszékre, és kezdett el államigazgatási jogot oktatni. Ekkor már főállásban az MTA Regionális Kutatások Központjának ügyvezető igazgatója volt, és maradt is, nyugdíjba vonulásáig. Oktatási és kutató munkáját az elmélet és a gyakorlat egysége, illetve egyensúlya, valamint a tudományos alaposág, a letisztult gondolatmenetek jellemzik.

Oktatói-kutatói munkásságát szintén végig kísérték különböző konferencia-, és emlék kötetek, amelyek közül én – önkényesen – egyet választottam ki. Címe: „Demokrácia, Jogállam, Közigazgatás. Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc 70. Születésnapjára.” A korábban jelzett három kötettel szemben ennek szerkesztője természetesen nem lehetett az Ünnepelt, hanem Bencsik András és Horváth Csaba volt. A több mint harminc szerző tisztelgő tanulmányának címe jól mutatja Csefkó Ferenc munkásságának gazdagságát és sokszínűségét.

A szerkesztők igényes munkát végeztek és négy részre tagolták a tanulmányokat, az alábbiak szerint.

I. rész – Az állam és a Jog alapproblémái: Itt a szerkesztők hat tanulmányt helyeztek el, melyek közül hármat emelek ki: Petrétei József: A köztársasági elnök feladat- és hatásköre; Szabó Gábor: Az emberi jogi alapú fejlesztéspolitika alapvonulata; Tuka Ágnes: Szubnacionális szintek helye és szerepe az Európai Unióban.

II. rész – Közigazgatási Jog; közigazgatási eljárás. Nyolc tanulmányt találunk ebben a részben, amelyek közül négyet emelek ki: Fábíán Adrián: Közigazgatási eljárás – illetékesség hiányában; Józsa Zoltán: A public value governance elmélete és kritikája; Lapsánszky András: A hatósági döntés jogviszonyelméleti alapjai; Rixer Ádám: Szempontok a magyar közigazgatás-tudományi folyóiratok értékeléséhez.

III. rész – Az önkormányzatiság alapkérdései. E részben is nyolc tanulmányt helyeztek el a szerkesztők, amelyek közül négyet emelek ki: Bálint József: Önkormányzati rendszer változásai jegyzői, polgármesteri szemmel; Balázs István: Helyi önkormányzatok változóiban; Tilk Péter: Az önkormányzati rendelet-alkotás a jogalkotási elvárások tükrében; Vörös Tamás: A megye, mint a területi önkormányzás színtere. Az én tanulmányomat a szerkesztők ebben a részben helyezték el, hiszen címe a következő volt: „A közigazgatási informatika és az információs társadalom egyes kérdései”. Megtiszteltetés volt számomra, hogy a szerkesztőktől ezúttal is felkérést kaptam előadásom megtartására és tanulmányom megírására. Persze ekkor már betöltöttem a 61. életévemet.

IV. rész – Társadalomelméleti megközelítések. A záró részt hat tanulmány képezi, amelyek közül hármat emelek ki: Ádám Antal: A vallások és jelképek változásairól; Horváth Csaba: Üzenjünk Brüsszelnek – Népszavazás 2016; Nagy J. Endre: Politika és vallás egy mai községben.

PÉCS ÉS MISKOLC KÖZÖTTI KAPCSOLAT
TORMA ANDRÁS „MEGÉLÉSÉVEL”

A négy pécsi oktató kolléga legfontosabbnak ítélt személyiségjegyeinek és jellemzőinek áttekintése után „féloldalas lenne” jelen tanulmány, ha legalább néhány gondolat erejéig nem szólnék a pécsi professzorok miskolci szerepléséről, illetve közreműködésről.

Nos, természetesen nem csak mi voltunk, hanem a pécsi kollégák is rendszeres közreműködői voltak a miskolci ünnepi rendezvényeknek. Bizonyításként „csak” két ünnepi kötetet említek. Az egyik a miskolci közigazgatási jogi tanszék vezetője, Prof. Dr. Kalas Tibor (1942-2019), a másik pedig – talán eléggé el nem ítélnélhető módon, hiszen Kalas Tibort én követtem a tanszékvezetői, majd kissé később, a dékáni poszton – az én születésnapom előtt tiszteleg.

A 2002-ben megjelent „Ünnepi tanulmányok Dr. Kalas Tibor professzor 60. Születésnapjára” című emlékkötetben huszonnyolc szerző tisztelgett tanulmányával a Kar egyik alapítója, a legendás professzor előtt.¹⁷ Közöttük volt például Berényi Sándor, az ELTE tanszékvezető professzora, Holló András egyetemi docens, az Alkotmánybíróság tagja, majd elnöke, Balázs István a debreceni egyetem tanszékvezető professzora és természetesen a Pécsiek is. Ádám Antal ny. alkotmánybíró, Ivancsics Imre dékán, egyetemi docens, Kiss László alkotmánybíró, egyetemi tanár, valamint Balogh Zolt tanszékvezető egyetemi docens.

Ami pedig a személyem ünneplését illeti: 2021-ben lettem hatvanöt éves és ez alkalomból (is) született egy ünnepi kötet, melynek címe „Prof. Dr. Torma András 65.” volt.¹⁸ A kötetben harminchat szerző - és köztük három külföldi professzor - értékes tanulmánya, valamint az Igazságügy Miniszter Asszony, Dr. Varga Judit és a Rektor Asszony, Prof. Dr. Horváth Zita egyetemi tanár ünnepi köszöntője került elhelyezésre.

A szerzők között volt például Nagy Marianna, az ELTE tanszékvezető egyetemi tanára, Balázs István, a debreceni egyetem professzora, Imre Miklós az NKE professzora, Koltay András professzor, az NKE rektora, Patyi András egyetemi tanár, a Kúria alelnöke, Szabó István, a Pázmány P. Tudományegyetem professzora és természetesen a Pécsiek is! Kiss László ny. alkotmánybíró, professor emeritus, Fábián Adrián dékán, egyetemi tanár, Csefkó Ferenc, címzetes egyetemi docens, Szőke Gergely László tanszékvezető egyetemi adjunktus valamint két, korábban Pécsen oktató, és engem jól ismerő személyiség: Balogh Zolt György és Bencsik András egyetemi docensek.

¹⁷ Torma András (Szerk.): Ünnepi tanulmányok Dr. Kalas Tibor professzor 60. Születésnapjára. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002.

¹⁸ Nyitrai Péter (Szerk.): Prof. Dr. Torma András 65. Miskolci Jogi Szemle, 16. évf. 2021. 1. Különszám

E fejezet lezárásaként reményeim szerint megállapítható, hogy milyen kölcsönös, partneri és kollegiális együttműködés alakult, majd fejlődött ki az elmúlt negyven évben a pécsi és a miskolci tanszékek és oktatóik között. És akkor még nem beszéltem például a többi tudományos konferenciáról, a tananyag-fejlesztésekről, a projektekről, a szakestélyekről, stb.

AZ IFJABB GENERÁCIÓ EMLÉKEI

Ritó Evelin pécsi jogász- jogászsági tapasztalatai

Az elmúlt tizenegy évben a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara meghatározó szerepet töltött be az életemben. Kezdetben jogi-, azt követően doktori tanulmányaim számára adott otthont, négy éve pedig abba a szerencsés helyzetbe kerültem, hogy munkahelyemként szolgál.

A Közigazgatási Jogi Tanszék munkájába a jogászképzés ideje alatt kapcsolódhattam be, kezdetben demonstrátorként, majd az oklevél megszerzését követően PhD hallgatóként. Doktori tanulmányaim alatt lehetőségem nyílt megkezdeni egyetemi oktatói pályámat, amely az idei évben nagy mérföldkőhöz ért a doktori fokozatom megszerzésével. Mind a mai napig – nap, mint nap – jó érzéssel lépem át az Egyetem bejáratát, és hálás szívvel gondolok arra, hogy támogató közegben, szakmailag is elismert kollégák között dolgozhatok.

A Pécsi Közigazgatási Jogi Tanszékről kezdetektől fogva számos anekdotát hallottam, mindig figyelemmel és érdeklődéssel fogadva őket. A lelkesen mesélt történetek közepette jónéhány alkalommal arra lettem figyelmes, hogy azon gondolkodom hogyan lehet generációk óta fenntartani ezt a szoros köteléket?

Hihetetlennek tartottam, hogy a földrajzi távolság ellenére milyen erős kapcsolat van a két tanszék között. Ez a pozitív értelemben vett „kétely”, sőt inkább kíváncsiság egészen addig motoszkált bennem, amíg a pécsi „köziges csapat” el nem látogatott hozzánk. Sokat gondolkodtam milyen lesz egy jól összeszokott szakmai és baráti társaságba új, fiatal kollégaként megérkezni, majd egyik pillanatról a másikra azon kaptam a magam, hogy Édesanyám töltött káposztája mellett nevetgélünk, hogy Prof. Dr. Kiss László professor emeritus vagy Prof. Dr. Torma András rektor emeritus fogyasztott-e el több tölteletet. Nyolc-tíz, de ki számolta...

Visszagondolva az elmúlt éveimre és a pécsi kollégákra – Prof. Dr. Fábián Adrián dékán, Prof. Dr. Kiss László professor emeritus, Dr. Rózsás Eszter tanszékvezető egyetemi docens, Dr. Csefkó Ferenc c. egyetemi docens, Dr. Szőke Gergely tanszékvezető egyetemi adjunktus, Dr. Hohmann Balázs adjunktus – sokszor egy-egy jó tanáccsal, iránymutatással, szakmai javaslattal vagy publikációval támogattak.

A miskolci látogatások, a pécsi kirándulások (ahol mindig otthon érezhettük magunkat), a PhD-védések, az Országos Közigazgatástudományi Találkozók, a hazai és nemzetközi konferenciák mind-mind azt erősítették bennem, hogy ez a láthatatlan kapocs valóban létezik a két tanszék oktatói között.

Ami pedig a kapocs minőségét illeti: a doktori értekezésem elkészítésénél pécsi kollégáink – Dr. Rózsás Eszter tanszékvezető, Prof. Dr. Fábián Adrián dékán és Dr. Hohmann Balázs adjunktus – idejüket nem sajnálva az értekezés műhelyvitájára értékes szakmai véleményeket készítettek, amelyek kapaszkodót nyújtottak számomra, és nélkülük a disszertáció nyilvános védésre benyújtott formája sem készülhetett volna el. Hálás szívvel gondolok a nyilvános védésemre, hogy személyes jelenlétükkel és szakmai észrevételeikkel támogattak, valamint a védést megelőző napra is, amikor Dékán úr biztatásul csak annyit mondott: „Nincs miért izgulnod, ez a dolgot már épp eleget beszélt helyetted.” Sosem fogom elfelejteni nekik, hogy a nehezebb napokon is számíthattam rájuk.

Fiatal oktatóként feladatomban és felelősségemben érzem, hogy ezt az értékes ajándékot, amit idősebb kollégáink adtak nekünk, képesek legyünk megőrizni és tovább vinni (remélem) hosszú-hosszú éveken keresztül.

Czibrik Eszter tapasztalatai

Doktoranduszként közel négy éve tevékenykedem a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékén, azonban a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékével kapcsolatban ennyi idő alatt is tapasztaltam, hogy a távolság nem számít. De mire is gondolok ezzel kapcsolatban?

2021 őszén talákoztam először személyesen Prof. Dr. Fábián Adrián egyetemi tanár úrral, aki akkoriban (és jelenleg is) a pécsi Jogi Kar Dékánja volt, korábban pedig a Közigazgatási Jogi Tanszék vezetője.

Dékán Úr, Dr. Kárpáti Orsolya PhD értekezése nyilvános vitájára, a Doktori Tanács felkért bírálójaként érkezett Miskolcra.

A sikeres védést követően a Tanszék oktatóival – Dékán Úrral kiegészülve – egy kellemes lillafüredi kiránduláson vettünk részt. Ott mindenki igyekezett mesélni az elmúlt évek kedves, nosztalgikus emlékeiről, a nehézségekről és kihívásokról, amellyel egy egyetemi oktatónak meg kell birkóznia a mindennapok során.

Többen hangsúlyozták, hogy a pécsi és a miskolci közigazgatási jogi tanszék, illetve a két tanszék oktatói közötti kapcsolat évtizedek óta mennyire szoros, és ezt évről évre erősíteni kell. Természetesen az elmúlt évek alatt én is tapasztaltam, hogy az általam kutatott területen, egy-egy nehézség és elakadás során milyen fontos a kollegialitás.

Nem telt el sok idő, és még 2021 év novemberében mi látogattunk el a Pécsi Jogi Karra, Dr. Hohmann Balázs „Az átláthatóság értelmezése és követelményrendszere a közigazgatási hatósági eljárások tükrében” című PhD értekezése nyilvános vitájára, ahol tudományos vezetőm, Dr. Czékmann Zsolt tanszékvezető egyetemi docens úr, a Bírálóbizottság tagjaként vett részt.

Az első perctől kezdve olyan szeretettel fogadtak minket, hogy immár láttam és megértettem, amiről eddig csak a történeteket hallottam. A PhD értekezés sikeres védését követően lehetőségem nyílt mind a Közigazgatási Jogi Tanszék, mind pedig – a mai nevén – Technológiai Jogi és Energiajogi Tanszék oktatóival, kollégáival megismerkedni.

A mai napig nagy becsben őrzöm azt az Emlékkötetet, amelyet ott Prof. Dr. Kiss László professor emeritus úrtól kaptam. Emellett, Dékán Úr a kari körbevezetés során megmutatta nekünk az egyetem rekonstruált középkori tantermét is, amely szintén azt az érzetet erősítette bennem, hogy a Pécsi Tudományegyetem kimagasló jelentősége vitathatatlan.

Ehhez kapcsolódóan hatalmas megtiszteltetésként fogadtam azt a felkérést, amely Dr. Hohmann Balázs egyetemi adjunktus úrtól érkezett, miszerint a „Az átláthatóság értelmezése és követelményrendszere a közigazgatási hatósági eljárások tükrében” c. monográfiájához írhattam meg annak recenzióját. Az elkövetkező években számos konferencián találkozhattam a pécsi jogi kar Közigazgatási Jogi Tanszékének képviselőivel. Példaként említenem a Széchenyi István Egyetem,

valamint a Közép és Kelet-Európai Közigazgatástudományi Egyesület szervezésében megvalósult Országos Közigazgatástudományi Találkozókat, ahol szakmai, illetve kötetlen beszélgetésekben vettünk részt, tovább erősítve a két kar és tanszék közötti, egyébként is példátlan szoros kapcsolatot.

Az elmúlt négy év alatt hallottam, láttam és tapasztaltam, hogy a két kar közigazgatási jogi tanszéke, illetve oktatói közötti kapcsolat - a távolság ellenére - igazán kollegiális, sőt baráti és rendkívül szoros. Bízunk abban, hogy az elkövetkező évtizedekben is hasonló tapasztalatokról és élményekről számolhatunk majdán be, a jövő generációi számára.

ZÁRÓ GONDOLATOK

Nem fér kétség ahhoz, hogy az általunk áttekintett mintegy negyven évben a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Államigazgatási Jogi, illetve Közigazgatás Jogi Tanszéke kimagasló színvonalú és példaértékű munkát végzett: tartalmi és formai értelemben egyaránt. Pedig – mint részben láttuk – egymást követék a személyi és a jog-, illetve tananyagban történt, időnként folyamatos, időnként pedig ugrás-szerű változások.

A személyi változások tekintetében kiemeljük még Prof. Dr. Fábrián Adrián egyetemi tanár munkásságát, aki a Tanszék élén követte Ivancsics Imre professzor urat, majd miután Ő a Kar dékánja lett, Őt követte Dr. Rózsás Eszter professzor Asszony, aki jelenleg is ellátja ezt a felelősségteljes feladatot.

Írásunk elején Torma András említette, hogy számára a kiindulópont az 1984-ben az a néhány nap volt, amit eltöltött Pécsen, a Jogi Kar Államigazgatási Jogi Tanszékén. Néhány évvel ezelőtt jelentkezett a Miskolci Jogi Kar Államigazgatási Jogi Tanszékén egy pályakezdő pécsi jogász, Dr. Balogh Zsolt, aki jelezte, hogy szeretne Miskolcon, a mi tanszékünkön eltölteni néhány napot, mert Ő Pécsen fog Jogi Informatikát oktatni.

Kinyomozta ugyanis, hogy Magyarországon egyedül mi oktatjuk a jogászképzés keretében ezt a formálódó, új tudomány-ágot. Nos, a vége az lett, hogy a pécsi Jogi Kar – hazánkban egyedülálló módon – önálló tanszéket szervezett e tudomány oktatására, és önálló doktori iskolát is alapított, és működtet jelenleg is.

Ezzel csupán azt szeretnénk volna kiemelni, hogy milyen példaértékű volt, és az ma is a két Egyetem, a két Kar, és az érintett két, illetve három Tanszék közötti együttműködés, amelynek igazi nyertesei elsősorban a végzett jogászok százai, ezrei, és nem mellesleg azok a városok, megyék és az ország egésze, ahol végzettjeink elhelyezkedtek és ma is megállják helyüket.

Egyértelmű, hogy Miskolc Megyei Jogú Város és Pécs Megyei Jogú Város – legalább is ebben az értelemben – a nyertes városok körét gazdagítják.

Csak gratulálhatunk Pécs Megyei Jogú Város és a Pécsi Jogi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének a 100. évforduló alkalmából és kívánjuk, hogy elkövetkező évtizedekben és évszázadokban is legalább olyan magas színvonalon foglalkoztassák és képezzék a jogászságot, mint tették azt az elmúlt évszázadban. Nem csupán a maguk örömére, hanem Magyarország és az egész magyar nép tisztességére és legnagyobb örömére.

*

Jó Szerencsét! Vivát Academia, vivát professores! „Ad multus annos!”

STRATÉGIAI TERVEZÉS A 100 ÉVES JOGI KARON

ALAPVETÉS

A tervezés egyáltalán, legyen az üzleti, költségvetési, (terület)fejlesztési, akár közép- vagy hosszútávú, átfogó (stratégiai) szintű stb., manapság már elengedhetetlen a magán- és a közszféra intézményeinek működése, működtetése során. Különösen a stratégiai tervezésre igaz véleményem szerint, hogy legalább két feltétel szükséges annak megbízható kivitelezéséhez: először is legalább olyan szintű intézményi önállóság (autonómia), amely egyáltalán lehetővé teszi a tervezési tevékenységet, másrészt legalább 6-8 éves horizonton kiszámítható, stabil működés feltételeinek fennállása.

A Pécsi Tudományegyetem (továbbiakban: a PTE) közvetlen jogelődjének tekinthető Erzsébet Tudományegyetem pécsi működésének száz évvel ezelőtti kezdete, és az azt követő időszakok – nagy többségükben – nem kedveztek a „stratégiai tervezésnek”, méghozzá elsősorban éppen a stabilitás és kiszámíthatóság hiánya miatt.

Hogy mást ne is említsek: a pécsi működés jogalapját biztosító, a kolozsvári és pozsonyi m. kir. tudomány egyetem ideiglenes áthelyezéséről szóló 1921. évi XXV. törvénycikk 1. §-a szó szerint úgy fogalmazott, hogy „Székhelyüknek a trianoni béke következtében történt elvesztése miatt az 1872. évi XIX. törvénycikkel felállított kolozsvári m. kir. Ferenc József-tudományegyetem ideiglenesen (kiemelés tőlem: F. A.) Szegeden, az 1912. évi XXXVI. törvénycikkel felállított pozsonyi m. kir. Erzsébet királyné-tudományegyetem pedig ideiglenesen Pécssett nyer elhelyezést.”

Az ideiglenesség és a kiszámíthatóság pedig egymást kizáró kategóriák. Ezzel együtt is nyilvánvaló, hogy egy intézmény, egy szervezet fejlődése nem kizárólag a stratégiai tervezés meglétén, vagy annak minőségén múlik, a tervezés viszont nyilvánvalóan elősegíti az előrehaladást, az előrelépést.

Nem volt ez másként az Erzsébet Tudományegyetem esetében sem: jobb híján abból kiindulva, hogy az első időszak fejlődésének legkifejezőbb mérőszáma a hallgatói létszám, és annak alakulása. Ebből megállapítható, hogy az Erzsébet Tudományegyetem kezdeti működése

során a hallgatóság döntő hányadát az orvoshallgatók tették ki, a Jog- és Államtudományi Kar hallgatói létszáma 1923-ban 274, 1924-ben 291, 1925-ben 319 fő volt. Az 1926/1927-es tanévre felvehető joghallgatói engedélyezett létszám 200 fő volt.¹

A működését új székhelyen és körülmények között megkezdő felsőoktatási intézménynek – meglátásom szerint - az első időszakban kizárólag egyetlen stratégiai célja lehet: ez pedig a működés stabilitása, a folyamatos „építkezés” és a fejlődés alapjainak a megteremtése.

Akár száz év mérlegre tétele alapján is elmondható, hogy a hazai gazdasági, társadalmi és politikai viszonyok, továbbá az ágazatirányítás hiányosságai, bizonytalansága, változékonysága sem egyetemi, sem kari szinten nem kedvezett – és nem csak Pécs esetében – a stratégiai tervezés megkezdésének, vagy annak megvalósításának.² Arról nem is beszélve, hogy „több alkalommal fenyegetően körvonalázódott a pécsi jogi kar megszüntetésére irányuló kormányzati szándék a XX. század közepén”.³

A stabilitás elsősorban nem jogbiztonságot jelent (azt is), hanem szervezeti és pénzügyi kalkulálhatóságot is, amely az ún. egyetemi modellváltást követően (2021) – felfogásom szerint – szintet tudott lépni a korábbi időszakokhoz képest. A PTE, és azon belül is az Állam- és Jogtudományi Kar (továbbiakban: PTE ÁJK; Kar) 2023-ban kezdte meg új egyetemi és szervezeti egység szintű stratégiai tervezését, stratégiai célok megfogalmazását és azok eléréséhez szükséges intézkedések meghozatalát.

E stratégiai tervezés közvetlen előzménye a PTE-t fenntartó Universitas Quinqueeclensis Alapítvány (továbbiakban: UQA) által elfogadott Stratégia 2022-2030⁴. Ez alapján készült el a PTE Stratégia 2023-2030 elnevezésű dokumentum⁵, amely alapjául szolgál az alább bemutatandó jogkari tervezésnek.

¹ Bővebben: Magyar Zoltán (szerk.): A magyar tudománypolitika alapvetése. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1927. 43-45. o.

² Berke Gyula: Ünnepi köszöntő. In: 85 éve Pécssett. Ünnepi tudományos ülés a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának 85. évfordulója alkalmából. Kulcsár Gabriella (szerk.), PTE ÁJK, Pécs 2009. 17-18. o.

³ Berke Gyula – Kecskés László: A Pécsi Jogi Kar 90 évéről és jelenéről. In: Pécsi Jogi Kar 90 éve. Ádám Antal (szerk.), PTE ÁJK, Pécs 2013. 14. o.

⁴ Bővebben: https://pte.hu/sites/pte.hu/files/share/UQA/UQA_strategia.pdf

⁵ Bővebben: <https://pte.hu/hu/egyetemunk/strategia>

E rövid írásnak nem célja a pécsi felsőoktatás (Erzsébet Tudományegyetem, Janus Pannonius Tudományegyetem, Pécsi Orvostudományi Egyetem, PTE stb.) elmúlt évszázados fejlődésének áttekintése, de még csak a jogi felsőoktatás fejlesztéseinek számba vétele sem.⁶ Célom viszont a kiindulási helyzet felvázolása után – egyfajta kontrasztként – a 2023-ban elfogadott fejlesztési irányok bemutatása.

A PTE ÁJK STRATÉGIAI CÉLJAI (2024-2030)

Fenntarthatóság

A PTE ÁJK jogász szak, nappali tagozat mintatantervének 2019-ben történt átfogó revíziójakor kötelező tantárgyként került be a curriculumba a „Környezetjog” kurzus. Emellett, a modul-alapú specializációra lehetőséget adó 9. szemeszter ún. differenciált tantárgyai között pedig választható az „International environmental law” c. angol nyelvű kurzus. Stratégiai cél az e két kurzust teljesítő hallgatók számának növelése.

Megfogalmazódott az igény a vonatkozó szakirányú továbbképzések iránt, így bázisként a 2023. februárjában keresztfelévben elindult Energiajogi szakjogász, valamint az Energiajogi szaktanácsadó képzésekre tekintünk. Megtörtént az akkreditációja két új, a fenntarthatóság témájára épülő szakirányú továbbképzésnek: ESG szemléletű gazdasági jogi szakjogász, és ESG szemléletű gazdasági jogi szaktanácsadó.

A középtávon (2025-2027 között) évente két szabadon választható kurzus kidolgozása javasolt a fenntarthatóság témájában, amit esetleg tömbösített kurzusként "részismereti képzés", valamint Campus kredit keretében ki lehet nyitni a szélesebb közönség számára – lehetőség szerint mikrotanúsítvány kibocsátásával. Hosszútávon (2028-2030-ra) egy további felnőttképzési program és/vagy egyéves mesterképzés (lehetőség szerint angol nyelvű) létesítését és indítását tűzi ki a Kar stratégiai célként. A célt a tématerületet érintő képzéseken végzett hallgatói/résztevői létszám méri majd.

A Kar stratégiai célja a tehetséggondozási tevékenység fejlesztése, melynek során előtérbe kerülne a PTE „zászlóshajó” célkitűzései, így a

⁶ Erről bővebben: Balogh Ágnes (szerk.): A Pécsi Jogi Kar 100 éve. PTE ÁJK, Pécs 2023.

fenntarthatóság is. Ennek keretében a tématerületre eső TDK dolgozatok arányát kívánjuk előmozdítani, kifejezetten a környezetvédelmi, energiaügyi és ESG területeken, s ezzel párhuzamosan növelni a kari Tudományos Diákköri Tanács, illetve az egyes szakterületi TDK-k tematikájában megjelenő, a szakterülethez kapcsolódó programelemeket, amelyek ösztönözhetik a hallgatókat a releváns témaválasztásra, illetve a szakterület eredményeinek megjelenítésére saját diákköri dolgozatukban vagy egyéb pályamunkáikban.

A PTE számára kiemelt célkitűzés a „legzöldebb hazai egyetem” cím fenntartása, melynek segítségével a nemzetközi mérőindexeken is kiválóságot tud felmutatni az erre vonatkozó egyetemi rangsorokban. Ehhez kapcsolódóan a Kar fokozni kívánja a fenntarthatóságot érintő szemléletformáló programok megjelenítését, megrendezését a szervezeti egységben, erőteljesen kapcsolódva a PTE Zöld Egyetem programjának éves munkatervéhez.

A PTE ÁJK kifejezetten koncentrálni arra, hogy az erre irányuló törekvés ne csak kifejezetten fenntarthatósági célú rendezvényeket jellemezze, hanem minden szakmai rendezvény vonatkozásában a lehetőségekhez mérten összpontosítson a fenntarthatóság szempontjaira is, azok megrendezése és a tematikája vonatkozásában, amennyiben ez értelmezhető.

Biotechnológia jogi vonatkozásainak megjelenítése a kari kutatásokban

A Kar stratégiai célja a tehetséggondozási tevékenység, melynek keretében előtérbe szeretnénk helyezni az Egyetem zászlóshajó célkitűzéseit, így a biotechnológia jogi vonatkozásainak témáját is. Ennek keretében a tématerületre első TDK dolgozatok arányát kívánjuk előmozdítani, s célul tűzzük ki, hogy ez a téma folyamatosan megjelenjen legalább egy-egy, a szakterülethez kapcsolódó TDK dolgozat vonatkozásában.

Adattudomány, mesterséges intelligencia

A PTE ÁJK kiemelkedő eredményekkel rendelkezik jelenleg is az adattudományi és mesterséges intelligenciához kapcsolódó tantárgyak teljesítési arányait tekintve, amelyet a tervezési időszakban elsődlegesen fenntartani kíván modern, tanulást segítő

infokommunikációs technológiai megoldások, valamint a teljesítési feltételek optimalizálása révén. A hallgatók számára a vizsgált szakterületen bővülő lehetőségeket tervezünk létrehozni tantárgyhirdetés útján.

A PTE ÁJK egyik fontos fejlődési potenciálja a szakirányú továbbképzések, rövid idejű szakmai képzések és felnőttképzések indítása és fenntartása. Stratégiai célunk tekintjük, hogy e tekintetben a tervezési időszakban bővülést tudjunk elérni, és mind a három típusban új képzéseket tudjunk elindítani. Bázisként jelenleg a Kar Infokommunikációs szakjogász- és szaktanácsadó képzését vettük figyelembe, de különböző pályázati konstrukciókban és a Kar saját kezdeményezése alapján tervezetten indulnak már a közeljövőben további képzések közadat újrahasznosításhoz, anonimizáláshoz kapcsolódóan. A képzések vonatkozásában a résztvevő hallgatói létszámot növelni kívánjuk a tervezési időszakban.

A Kar stratégiai célja a tehetséggondozási tevékenység. Ennek keretében előtérbe szeretnénk helyezni a PTE zászlóshajó célkitűzéseit, így az adattudomány és a mesterséges intelligencia jogi vonatkozásainak témáját is. A tématerületre eső TDK dolgozatok arányát kívánjuk előmozdítani, s célul tűzzük ki, hogy ez a téma folyamatosan megjelenjen egyre több a szakterülethez kapcsolódó TDK dolgozat vonatkozásában.

A PTE ÁJK eddig is több szakmai programot rendezett adattudományi és mesterséges intelligenciához kapcsolódó témákhoz kapcsolódóan. A Kar fokozni kívánja e programok megjelenítését szemléletformálásra irányuló portfóliójában. E célkitűzés nemcsak a rendezvények számának növelésére koncentrál, hanem a rendezvénybe bevont résztvevők körének bővítésére is.

Tudománynpszerűsítő, ismeretterjesztő, szemléletformáló
szolgáltatások megvalósítása

A harmadik missziós dimenzióban kiemelt jelentőségű a PTE ÁJK oktatói, kutatói által elért tudományos eredmények megosztása a társadalom valamennyi szereplőjével, illetve a közérdeklődésre számottevő, a Karon hagyományosan oktatott témák hétköznapi formában is emészthető feldolgozása minél szélesebb közönség előtt.

Ennek elérésére egy olyan tudománynpszerűsítő, ismeretterjesztő tematikus sorozat kidolgozását vállaljuk, ahol félévente rögzítésre és

közzétételre kerülne egy digitális audiovizuális tartalom, amelyhez a megjelentést követő hónapban online, bárki számára nyitott konzultációs lehetőséget is hirdetnének, így lehetőséget adva a felvetett témáknak az interaktív feldolgozására. Tekintettel a kezdeményezés új és innovatív jellegére, a lehetséges két indikátor a tartalomgyártáshoz, online rendezvények szervezéséhez, illetve a tartalmakat letöltők számához és az eseményeken résztvevők számához igazodna.

A Kar számára kiemelten fontos a középiskolás diákok és 7., 8. osztályosok számára biztosított pályorientációs tevékenységben való aktív részvétel. A PTE központi pályorientációs rendezvényeinek eddig is rendszeres résztvevői voltak a Kar hallgatói és oktatói, akik a következő időszakban is aktív részesei kívánnak lenni e tevékenységnek.

Nemzetköziesítés

Hosszabb ideje távlati cél az angol nyelvű képzés, lehetőleg mesterszak indítása, amelynek különböző, többek közt akkreditációs és erőforrásbeli akadályai voltak. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 2022. évi módosítása a mesterszakok indítását megkönnyítette, ugyanakkor a képzésfejlesztés humán- és anyagi erőforrásigénye továbbra is jelentős.

Az akkreditáció legkorábban 2025-ben indítható el, a képzés első évfolyama ideális esetben a 2025/2026-os lehet, így először 2026 nyarán végezhetnek a képzésen hallgatók. A képzés témaköre tekintetében egyértelműen uniós jogi, nemzetközi jogi és/vagy összehasonlító jogi fókusz lehet a célravezető. A specifikusabb téma meghatározásához fel kell mérni továbbá mind a piaci körülményeket, mind a kari kapacitásokat.

A nemzetköziesítés egyik alapvető eszköze a PTE ÁJK oktatóinak nemzetközi oktatói mobilitásban való részvétele. Ennek keretei egyetemi és kari szinten adottak, elsődlegesen az Erasmus+ program különböző elemeinek köszönhetően, de egyéb mobilitási program (pl. CEEPUS) keretében is.

A Kar kapcsolatai ezen a téren kiterjedtek és sokrétűek. Szükséges mindazonáltal a kari oktatói állományból e programokon résztvevők számának növelése. A kimenő mobilitások lehetőséget adnak a létező nemzetközi kapcsolatok megerősítésére, elmélyítésére is. A 2024-re kialakítandó kari TÉR-modul éppen ezért terv szerint tartalmazni is fogja e teljesítményindikátort.

A PTE céljai közt szerepel az oktatói állomány külföldi oktatókkal történő bővítése. 2022-ben egyetemi és az UQA által biztosított forrásból nyílt lehetőség a karok számára pályázati alapon többletforráshoz jutni e cél elérését támogatandó. E programban a PTE ÁJK is részt vesz, saját forrásból ugyanakkor külföldi vendégoktatók foglalkoztatására nincsen mód, ezért e stratégiai célelemhez tervezhető központi források szükségeltetnek.

Sikeresség

A Kar minden képzésén az új mintatantervek szerint időszerű első záróvizsgaidőszak zárását követően sort kerít a megújult mintatanterv szerint végzettek körének vizsgálatára és korábbi évekkal való összevetésére. A felülvizsgálat biztosítja, hogy a tantárgyi struktúra, a kreditegységek és a tudásmérési rendszer korszerűsítése folyamatos legyen. A kreditelőrehaladás monitorozása a Tanulmányi Visszajelző Rendszer (továbbiakban: TAVISZ) használatával ugyan biztosított; a Kar számára fontos feladat a lassabban haladó hallgatók számára egy megfelelő és hatékony eljárásrend részletes kidolgozása.

A tanterv szerinti előrehaladás biztosításában fontos szerepet szánunk a PTE ÁJK Mentorklubnak. A vállalt indikátor a finanszírozási megállapodásban foglaltakhoz igazodik. A Karon a lemorzsolódás visszaszorításában a TAVISZ rendszer használatának egyre hangsúlyosabbá tétele kiemelt fontosságú. Mindezzel összefüggésben pedig a PTE ÁJK Mentorklub működésének hatékonyabbá tétele, az összegyűjtési megoldásokhoz való csatlakozása is jelentős eredményeket hozhat.

A PTE ÁJK kiemelt fontosságúnak tartja a TDK tevékenység erősítését, különös tekintettel az elmúlt időszak kedvezőtlen tendenciáira. A szembenézés a megoldásra váró feladatokkal a 2023. május 24-ei Kari Tanácson, a 36. OTDK eredményeinek elemzésekor már megkezdődött. A stratégiai cél súlyát mutatja, hogy a Kar önálló részstratégiát dolgoz ki, továbbá tervben van a kari TDK-szabályzat megalkotása is.

A felsőoktatási tehetséggondozás egyik nélkülözhetetlen pillére a szakkollégiumi tevékenység. A PTE ÁJK stabilan működő szakkollégiuma, az Óriás Nándor Szakkollégium (továbbiakban: az ÓNSZ), 2023-ban ünnepelte megalapításának 10. évfordulóját. Továbbra is szükséges fenntartani a minőségi szakkollégiumi munkát, és ösztönözni a hallgatókat arra, hogy minél több szakmai publikációt tegyenek közzé. E

tevékenység elsődleges platformja az ÓNSZ által működtetett (az MTA IX. Osztály besorolása szerinti D kategóriás) Scriptura c. online szakfolyóirat. A rendszeresen megjelenő periodika mellett a szakkollégium több alkalommal jelentetett meg szerkesztett-lektorált tanulmányköteteket.

Módszertani megújulás, innováció K+F+I bevételek növelése

A PTE ÁJK elkötelezett a módszertani megújulás mellett, így a digitális tanulástámogatás, továbbá online elérhető anyagok biztosításán túl fontos célja, hogy mind az oktatók, mind a hallgatók digitális és kollaboratív módszertani képzéseken vehessenek részt. A Kar a 2025/2026-os tanévre olyan kurzus létrehozását tervezi – a PTE Digitális Oktatás- és Tanulástámogató Központ (DOT) szakmai támogatásának igénybevételével –, amely reagál a kor és a technika aktuális kihívásaira és megfelelő módszertani alapokat biztosít oktatói és hallgatói szempontokat is figyelembe véve.

A fenntartó alapítvány által az Egyetem részére meghatározott összegytemi cél, hogy legalább 500 nemzetközi hallgató vegyen részt újszerű online programokban 2030-ra. A kapcsolódó indikátor a résztvevő hallgatók száma lesz. A PTE ÁJK minden újításra nyitott és lehetőségeihez mérten törekszik kapcsolódni az egyetemi elvárás teljesítéséhez.

A PTE ÁJK számára fontos fejlesztendő területet jelent az innovációs tevékenység. Ennek fokozott jelentősége lehet különösen olyan területeken, mint az adatvédelem és adatgazdaság, az energiajog, a vállalati compliance és a biotechnológia.

A Kar törekszik a piaci partnerkapcsolatai erősítésére és ennek révén olyan külső megrendelői és közreműködői megállapodások megkötésére, amelyek a stratégiai célok teljesítését szolgálják.

Publikációs tevékenység erősítése

A PTE ÁJK kiemelt jelentőségű célja a publikációs teljesítményben való előrelépés, s kifejezetten fontosnak találja mindezt a PTE zászlóshajó célkitűzéseinek tématerületei mentén. Adattudományi és mesterséges intelligenciára vonatkozó kutatások területén indikátorként e kutatásból származó eredménytermékek, publikációk számának növelése került kijelölésre, amely aktívan kapcsolódik a publikációs

tevékenység erősítésénél elvárt, magasszintű, minősített folyóiratokban való megjelenítés célkitűzéséhez is.

A Kar célja, hogy a szervezeti egység keretei között zajló kutatások, azok eredményei nemzetközi szintű láthatósága megvalósuljon. Erre tekintettel fokozni kívánja a rangos, nemzetközileg indexált folyóiratokban és kötetekben megjelenő cikkek számát a szervezeti egység részéről, önálló indikátort alkotva a nemzetközi A-D, SJR Q1/Q2 kategóriás publikációk arányának növelésére. A Kar ilyen irányú törekvése természeténél fogva hozzájárul a kompozit publikációs minőségi kibocsátás indikátor növeléséhez is.

Ökoszisztéma, jóléti szolgáltatások, társadalmi felzárkóztatás

A harmadik missziós dimenzió keretében a PTE ÁJK rendszeres és aktív részese kíván lenni a térség és a város közösségi életének. Elhatározásunk szerint a jövőben a Kar keresi a kapcsolódási pontokat és részvételi lehetőségeket akár beiskolázási, edukációs, kulturális vagy éppen gasztronómiai rendezvényről legyen szó, függetlenül attól, hogy a célközönség mely generáció képviselőiből áll. A regionális szintű láthatóság növelését is célzó ezen stratégiai cél hosszútávon mind az Egyetem, mind a Kar ismertségét és elismertségét is fokozni kívánja.

A PTE ÁJK hagyományosan jó és széleskörűen intézményesült kapcsolatokat ápol az igazságszolgáltatás valamennyi szereplőjével, különös tekintettel a szakmai gyakorlatok területén kötött együttműködési megállapodásokra. Az utóbbi években már egyre több alkalommal merült fel az igény a piaci szereplők részéről is a szorosabb, formalizált együttműködések kialakítására.

A Kar célul tűzi ki, hogy 2030-ig létrehoz egy társadalmi tanácsadó testületet – a Kar nemzetközi és hazai beágyazottságát az alumni kapcsolatok megerősítését, valamint a beiskolázást erősítendő. A partnerkapcsolatok dokumentált bővítését a jövőben mind a szakmai, mind a vállalati szereplők körében prioritásként kívánjuk kezelni. A kapcsolati háló kiépítésében kiemelt szerep jut a végzős, vagy már végzett hallgatók megszólításának, az alumni szervezet bővítésének és fejlesztésének.

A Kar számára az egyetemi stratégiával összhangban alapvető fontosságú a sportélet fellendítése is, amely több területre is kedvező hatással lehet. A magától értetődő egészséges életmódra nevelés csak az egyik szelete a stratégiai célnak: a sport szerepet játszik ugyanis az

egyetemi polgárok fizikai és mentális egészségének megőrzésében, ezzel elősegítve jobb tanulmányi és kutatási eredmények elérését; továbbá kiemelten fontos az a közösségteremtő erő, amely végeredményben hozzájárul az intézményhez való kötődés erősítéséhez. Alapvető cél a Kar aktívabb részvétele a PTE, a város és a régió sporteseményeiben. A Kar támogatja az aktív hallgatói részvételt az integrált szemléletű egyetemi szabadidő- és tömegsportban.

A Kar az egészséges életmódra való felhívás érdekében lehetőséget kíván teremteni arra, hogy hallgatói ne csupán az egyetem, város és régió sportéletéhez kapcsolódjanak, hanem a 2024-es évtől megrendezésre kerülő kari sportnap keretében – a példamutatás jegyében a Kar oktatóival, dolgozóival közösen – részt vegyenek további sportversenyeken is, erősítve a közösséghez tartozás érzését.

A PTE ÁJK elkötelezett az Egyetem harmadik missziós dimenzióban célul kitűzött programjainak megvalósításában, azok eredményességének fokozásában. Különösen fontosnak tartjuk az esélyegyenlőség előmozdítását, a fogyatékkal élő hallgatók számára az egyetem által kiépített támogató rendszer kijánlását. A jövőre nézve célul tűzzük ki az érintett hallgatók minél hatékonyabb megszólítását, közérthető kari tájékoztató anyagok elkészítését és az előnyben részesítendő hallgatók gyors és hatékony összekapcsolását az egyetemi partnerekkel.

A STRATÉGIAI CÉLOK MEGVALÓSÍTÁSA

A stratégiai dokumentum ún. első olvasatát a PTE ÁJK Kari Tanácsa 6/23-24 (10.11.) KT számú határozatával a „Pécsi Tudományegyetem Állam- és jogtudományi Kar Stratégia - 2024-2030” című dokumentumot első olvasatban, nyílt szavazással egyhangúlag - 23 igen, 0 nem, 0 tartózkodás mellett - elfogadta. Ugyanezen dokumentumot a PTE ÁJK Kari Tanácsa 2024. év január hó 30-ai ülésén egyhangúlag elfogadta.

A Stratégia végrehajtásáért a dékán felelős, aki a Stratégia megvalósulásáról évente beszámol a Kari Tanácsnak. Az éves beszámoló alkalmával lehetőség nyílik módosító javaslatok megfogalmazására is, amelyeket a végleges elfogadás előtt egyeztetni szükséges az általános, stratégiai és kapcsolati rektorhelyetttel. A Stratégia év közbeni megvalósulásának figyelemmel kíséréséért az általános dékánhelyettes felelős.

KITEKINTÉS A PÉCSI ÖNKORMÁNYZATI ÉS CIVIL VILÁGRA

PÉCS AZ „OKOS VÁROSSÁ” VÁLÁS ÚTJÁN

AZ „OKOSVÁROS” PROGRAMOK ALAPJAI

Nemzetközi kitekintés

Míg korábban a digitalizáció által ösztönzött innovatív szolgáltatások köré szervezték a fejlesztéseiket, mára mindinkább a fenntartható, élhető városok kialakítása, az ott élő polgárok jólétének növelése, a demokratikus jogok, az optimalizált energia kerülnek előtérbe.

A növekvő urbanizáció és a modern technológia innovációi találkoznak az „okos városok” programjaiban, alrendszeiben. Ma az EU lakosságának 75%-a kisebb-nagyobb városban él, ami közös tapasztalatokat, problémákat mutat az ott lakóknak. Az „okos város” projekttel összefüggésben a kísérletek háromévtizedes múltra tekinthetnek vissza.

1974-ben Los Angelesben létrehozták a „Los Angeles klaszterelemzést”, ami tulajdonképpen a városra vonatkozó adatoknak a rendszerezett jelentése volt. Ez big data alkalmas (volt) a város arculatának tudatos alakítására. 1977-ben a Texasi Egyetemen gondolat-kísérleteként megszületett a „technopolisz” elnevezés, amely (az akkori) modern technológián alapuló városfejlesztés lehetőségét vetette fel. Amszterdam a városra vonatkozó adatokból felépítette 1994-ben az Internet népszerűsítése céljából a ‘digital city’ internetes programot, De Digital Stad (DDS) néven.

2005-ben egy hálózatfejlesztéssel, kommunikáció-átvitellel (is) foglalkozó multitech cég, a Cisco az okos városok kutatására 25 millió dollárt fordított. 2008-ben az IBM Smarter Planet projekt a szenzorok, hálózatok és elemzések városi problémákra való alkalmazását vizsgálta. A következő évben (szintén) az IBM bemutatta az 50 millió dolláros Smarter Cities kampányát, hogy segítse az e témában kibontakozó elképzeléseket.

Az Európai Bizottság 2012-ben hivatalosan bejelentette az Intelligent Városok és Közösségek Európai Innovációs Partnerségét (EIP SCC). Ez egy politikai program, amelyet további dokumentumok és komoly EU-s finansziális támogatások követtek. Az Európai Bizottság „Horizont 2020” kutatási és innovációs programján keresztül 2014 óta összesen tizenkét „Smart Cities and Communities Lighthouse” projektet finanszírozott 270

millió euró értékben. Azóta is az „okos városok” projekt fejlesztésekben az Európai Bizottság jár az élen¹. A legújabb nagyívű programja Digitális évtized 2030, amelyben a Bizottság mutatókat fogad el Európa digitális átalakulásának nyomon követésére, és iránymutatást ad ki a tagállamoknak.² A tagállamok törekvéseit támogatja az EU által létrehozott Marketplace web-oldal, ahol az okos városok kialakításakor, a fejlődés során felgyűlt hasznos tapasztalatok (best practices) javaslatok olvashatók.³

Az „okos vagy intelligens város” lényegének megfogalmazásában az Európai Unió a város által nyújtott szolgáltatásokra helyezi a hangsúlyt, miszerint „az intelligens szolgáltatások hozzájárulhatnak az olyan erőforrások jobb kezeléséhez, mint az energia vagy a víz, a helyi forgalom és a szennyezés nyomon követése és csökkentése, illetve az épületek világításának és fűtésének környezetbarátabb módjai. Ezek magukban foglalhatják az interaktívabb és reagálóbb városi közigazgatást, a polgárok részvételét a döntéshozatalban és a politikai döntéshozatalban, biztonságosabb nyilvános tereket, valamint az időszedő népesség és a fogyatékossgal élők igényeinek kielégítését.”⁴

Az „okos város” programok alrendszerei, kockázatai

E programok kapcsán a pozitívumok között elsőként említendő a demokrácia teljesebbé tétele, az állampolgárok közügyekbe való beleszólásának szélesítésére, az állampolgárokkal való folyamatos kapcsolattartásra való törekvés. Következő a biztonság fokozását segítő technikai eszközök elterjesztése: drónok, webkamerák, zaj- és mozgás érzékelők, prediktív rendészet, elveszett emberek, tárgyak keresése.

A környezetvédelem fókuszba helyezésével a megújuló energia, víz- és hulladékgazdálkodás, az elektronikus hálózat, a közösségi közlekedés ösztönzése, a közlekedés igényeihez igazított forgalomirányítás, világítási rendszer optimalizálása célként valósult meg, ugyanúgy az energetikai és egyéb közművek kapcsán a zöld és a megújuló

¹ Nyilvánvalóan e projektben a konszenzusos döntés a jellemző, különösen ha Uniós pénz is társul hozzá.

² <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hu/news/2030-digital-decade-commission-adopts-indicators-monitor-europes-digital-transformation-and-issues>

³ <https://smart-cities-marketplace.ec.europa.eu/>

⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hu/policies/smart-cities-and-communities> [Letöltés: 2023.10.31.]

energiaforrások preferálása, a helyi (kisvárosi, lakóterületi) energia management saját energia szükségletének megtermelése, ösztönzés gáz-, villanyórák leolvasása IoT technológiával történő megoldására.

Az építési tevékenység összetett kihívás egyfelől zöld és megújuló energiaforrások alkalmazásával, emberi együttélésre alkalmas zöld terek, a klímaváltozással adekvát technológiákkal szabványok szerinti, másfelől utakkal, tömegközlekedéssel megközelíthető épületek építésének engedélyezése.

Az egészségügyi szolgáltatások esetében a beteg-elérés, betegirányítás, a kórházak elérése, felkészítése a mentőszolgáltatásokkal szoros kapcsolatban fontos feladatként jelenik meg.

Az oktatás terén egyfelől az oktatást segítő, megjelenítő eszközök biztosítása (okos táblák, 3D nyomtatók, tankönyvek helyett laptopok, AI), másfelől a településen élő munkaerőnek az adaptív ismeretekhez jutása, az élethosszig tanulást (life-learning) segítő olyan programok létrehozása, társfinanszírozása, amelyek a változó technikai-technológiai-klíma feltételek megismerésében versenyképessé tehetik a helyi munkaerőt.

A gazdasági élet területén a lokális vállalkozó képzések és inkubációs környezet, a cégek helyi és globális piaci integrációjának ösztönzése, ipari laborok bevonása a településre emelhető ki.

A mobilitás, közlekedés, tömegközlekedés, parkolás optimalizálása szintén összetett feladat: így a dinamikus sávmenedzsment: (busz-, kerékpársávok), biztonsági burkolóelemek, napelem-panelek beépítése a közutakon, a közösségi kerékpárrendszer kiépítése, munkagépek útjainak megépítése a főutak mellett, a multimodális – azaz a közlekedési ágak összehangolását jelentő – rendszer megteremtése, a klímaváltozáshoz való adaptáció útépítésekben is ösztönzés a parkolás, a parkolóórák és a parkolni kívánó autók összekapcsolására.

Az „okos városvezetésnek” a település érdekében innovatív fejlesztésekre ösztönző, nyílt, átlátható és a lakosság részvételén alapuló döntési folyamat kiépítésére, ezeknek az információs kommunikációs eszközökkel való támogatására, az állampolgár személyére szabott ügyintézésnek és kapcsolattartás kialakításnak lehetőségére kell törekednie.

Az előzőekben felsorolt célok, feladatok e célok megvalósítására szolgáló eszközrendszer elemei lehetnek egyrészt azok, amelyek megvalósítása még várat magára, így saját médiumok; elektronikus (Internet, tv., rádió) és print sajtó (web-oldal, ha nincs földi terjesztésű hullámsáv, akkor tv és rádió) Internetes streamen, ahol városi hírek, fejlesztésekről tájékoztatók, városi közlekedési hírek, dokumentumfilmek a városról, múltjáról, jövőjéről, kerekasztal beszélgetések, vitafórumok, „betelefonálás” műsorok, rajzfilmek, esetleg játékfilmek (adásszünetekben teletext); rádió változatos zenei kínálattal; széleskörű (és persze szélessávú) és ingyenes Internetes elérés biztosítása a város lakosai számára; interneten a települési fejlesztési tervek megjelenítése; internetes szavazás a várost érintő kérdésekről, döntésekről, javaslatokról; internetes közvéleménykutatások, felmérések elektronikus úton.

A továbbiakban nézzük azon eszközöket, amelyek már léteznek: print sajtó szerepe; az önkormányzatok csatlakozása különféle adatbázisokra; az állampolgárok ügyintézése elektronikus úton (nyilatkozatok, adóbevallás és egyéb dokumentumok kitöltése és kiadása; a közigazgatási szervek közötti elektronikus kapcsolat; ipari parkok létrehozása; együttműködés egyetemekkel, kutató intézetekkel; nyelveket beszélő, jogi ismeretekkel rendelkező pályázatíró stáb alkalmazása; az ASP és más rendszerek használatának elsajátítása⁵. Az „okos városok” kiépítése kapcsán felismerhető kockázatok a következőkben foglalhatók össze.

Az állampolgárok tájékoztatása magában rejti a manipuláció veszélyét; az állampolgárokról adatgyűjtés, a róluk szóló adathoz hozzáférés, az Internetes kapcsolattartás „naplózása”, és a webkamerák által észlelt tevékenységük; a tömegrendezvények, azokon való részvétel azonosíthatósága, a rendszámok felismerése és azonosítása a tulajdonosával; a gépjármű használójával a magánéletünkbe enged betekintést. Az állampolgári aktivitásunk, vitákon, szavazásokon, közvéleménykutatásokban való részvételünk (akár) különleges adatainkról is árulkodhatnak (vallási hovatartozás, politikai véleményünk, egészségi állapotunk, szexuális érdeklődésünk, stb.) A gázórák-, villanyórák használata fogyasztási szokásunkról árulkodik,

⁵ A rendszerek alapelemei az IoT-rendszerek, ennek technikai feltételeit, finansziális alapjait, biztonsági feltételeit meg kell teremteni.

ahogy mobiltelefonokunk tartózkodási helyünket leplezi le, bankkártyáink vásárlásainkról, jövedelmi helyzetünkről adnak szinte teljes körű tájékoztatást. Az állampolgárok magánéletének védelme a modern technológiai környezetben nem egyszerű feladat, egyfelől balanszírozni kell az állampolgárok, közösségek biztonsági igényei és a magánélet, másfelől a rendszert alkalmazni kívánó szükségletek és a magánélet védelme között.

Az előzőekben írtak alapján levonhatjuk azt a következtetést, hogy léteznek kiaknázatlan lehetőségek az élhető, „okos” városok kialakítása folyamatában, amelyek megvalósítása egyértelműen finanszírozási kérdés.

A források előteremtésében kiemelt felelőssége van egy adott térség politikai szereplőinek, s a városvezetésnek. Szerepe van továbbá az egyetemi közösségeknek, kutatóintézeteknek, amelyek tudása, kapcsolatrendszere előre viheti az általunk tézisszerűen ismertetett törekvéseket. E rész végén megjegyezzük, hogy az „okos vagy intelligens város” fogalma kapcsán rögzíthető, hogy annak egységes definíciója nem létezik; nem is születhet meg, hiszen egyes városok, közösségek saját lehetőségeik, adottságuk, fejlettségük, elérhető szükségleteik különböző kezdeményezésekkel, megoldásaikkal teszik azt egyedivé.

PÉCS „OKOS VÁROS” PROGRAMJA

Magyarország Kormánya 2015-ben hirdette meg A Modern Városok Programját, amely 23 vidéki nagyváros fejlesztését jelölte meg célul. A célok tartalmát a 2015-17 év között tett miniszterelnöki látogatások konkretizálták.

A világ és európai városfejlesztési irányok, tendenciák megjelentek a magyarországi modern városok programjaiban, illetve a nemzetközi tudományos kutatásokban, így a Horizon 2020-as pályázatokban is nagy hangsúlyt kaptak. A pécsi városi és attól elválaszthatatlanul az egyetemi fejlesztések is e sorba illenek.⁶

Pécsi közlekedési helyzetkép, fejlesztések

Pécs megközelíthetősége kapcsán először kell szólni a Budapest – Pécs vasúti közlekedés anomáliáiról, az eszközpark állagáról, az 1980-90-

⁶ A fejlesztések megvalósítása anyagi- és időigényes, sok esetben évtizedek mulasztásai lassítják a folyamatot.

es évek sebességétől való elmaradásról, a rendszeres késésekről, a kétóránkénti járatok okozta zsúfoltságról. (Más nagyvárosok felé óránként indulnak vonatok Budapest felé és vissza). A pécsi vonalon az egy sínpáron a szembejövő vonatpárok bővítése fizikailag nemigen lehetséges. Ugyanakkor az egy sínpárt rendkívül megterheli az azon zajló oda-vissza menő forgalom, ami két sínpáron nyilván megoszlaná. A sínre nehezedő nyomást megnövelik a nagy utasforgalom miatt pótlólag csatolt „nem IC minőségű” kocsik.

Ezen a területen az azonnali és feltétlen fejlesztések elkerülhetetlenek ahhoz, hogy 5-8 év múlva ez a vasútvonal is közelítsen a XXI. század alapigényeihez. Minimális elvárás napjainkban a fővonalakon legalább 120-140 km/ó. sebességű két sínpár, az elavult biztosítási berendezések modernizálása ahhoz, hogy a régió megközelíthetősége javuljon ezen a téren is, valamint további fejlesztések, beruházások és a Pécssett és Kaposvárott tanulni vágyó diákok, hallgatók számára vonzó legyen a város.

Bízunk kell abban, hogy a Pécs-Szeged vasútvonal Eszék felé (Zágráb és Fiume, Split irányába) Szabadkán át Szeged (Arad, illetve Nagyvárad) felé, a Történelmi Magyarország vasútfejlesztésének tervei alapján, megépítésre kerül, fellendítve a határokon átívelő személyes kapcsolatokat, a turizmust és kereskedelmet. A Szabadka-Szeged vasútvonalon már történtek szerény lépések, ám a Pécs-Pélmonostor-Eszék vasútvonalon talán még elképzelések sincsenek. E vonalon az elvárt gazdasági hasznok nem ösztönzik a beruházást.⁷

A közúti fejlesztések terén biztatóbb képet láthatunk. Az 1990-es években a három délszláv háború földrajzi közelsége – a Barcsot⁸ érő véletlen bombatalálat vagy provokáció miatt is - az akkori magyarországi nagy autópályaépítési hullámból a régió kimaradt. Ha megkésetten is, és kerülővel, de az M6-os autópálya elérte Pécsset, sőt jelen fejlesztési időszakban, Villány mellett mindössze 9 kilométerre elhaladva, a déli határt is Ivándárdánál – ott tervek szerint egybe kapcsolódva a horvátországi autóutakkal, amely Bosznia és az Adriai-tenger déli partszakaszának elérhetősége révén a szállítási- és utazási feltételek

⁷ Addig is álmodhatunk a francia TGV-ék, a németországi ICE-ok vagy az olasz E.204-esek 180-250 km/ó-s sebességéről és a kiszolgáló vasúti infrastruktúráról.

⁸ https://index.hu/tudomany/2016/10/26/barcs_bombazas_1991_tortenelem_jugoszlavia/
[Letöltés: 2023.10.31.]

javulása a gazdasági-, a kereskedelmi-, s a turistaforgalom megélénkülését ígéri.

Az Európai Unió napjaink környezetvédelmi, gazdasági, energetikai, demokrácia-felfogásának követelményeit tükröző ajánlásait figyelembe vették a hazai törekvések is. Ebbe illeszkedtek, illeszkednek a Baranya Vármegyében és Pécs⁹ lezárult és folyó beruházások, melyeknek forrásai az állami költségvetés, az EU-s támogatások, a város saját forrásai, továbbá a helyi vállalkozások környezetvédelemre, energetikai beruházásra fordított pénzeszközei.

A helyi közösségi közlekedés és a nem motorizált közlekedés fejlesztésére a kerékpárutak építésére, leválasztására Pécs nagy erőfeszítéseket tett az elmúlt években. E körben a leglátványosabb eredmény a Nyugati Városrész kerékpárútjának kialakítása. A kerékpárút környezetkímélő közlekedési lehetőség és az ezt preferáló külföldi hallgatók igényeit is kielégítik. A Megyeri út, s az Ipari út fejlesztése is a megnövekedett forgalom racionalizálására, csillapítására szolgálhat.

Fiatalságunk népszerű szórakozó helyén, a lebontott Boccacio területén parkolók építésére kerül sor, megkönnyítve a nagyvárosok tipikus gondját, a belvárosi parkolást. Az e-roller, e-bike rendszerek népszerűsége is nő; ma már a város több pontján elérhető ezek a járművek és depójuk.

A multimodális közlekedésre láthatók törekvések, de ezek csiszolásra szorulnak például azzal, hogy a Budapestről érkező Intercity vonatok érkezését követő néhány percen belül máris indulnak a buszok a vasútállomásról a város különböző pontjai felé; a Budapest-Pécs vasútvonal (fentebb említett) nehézségeit látva (átélve) reális az esély a buszok lekésésére¹⁰.

Egyetemi fejlesztések

A Modern Városok forrásai által teremtett technológiai fejlesztések révén a PTE Általános Orvostudományi Karára kerültek olyan csúcstechnológiás diagnosztikai és terápiás eszközök, amelyek segítik az oktatói- kutatói munkát és a gyógyító tevékenységet. Emellett létrejöttek skill-laborok is, amelyek az elmélet és gyakorlat közelítését,

⁹ <https://www.pvfzrt.hu/projektek/1/megvalositas-alatt> [Letöltés: 2023.10.31.]

<https://www.pvfzrt.hu/projektek/2/lezarult-projektek> [Letöltés: 2023.10.31.]

¹⁰ Talán az autóbuszok indulási idejének néhány perccel történő eltolása segíthetne.

egységének megteremtését, a különböző bonyolult orvosi, műtéti tevékenységek begyakorlását szolgálják.

Az Egészségtudományi Kar belvárosi épületében a padokba épített számítógépek támogatják az oktatás élményszerűvé tételét. A Gyógyszerészeti Karon új laboratórium ad lehetőséget a kísérletezésre. Szekszárdra borászati, gépészeti eszközökkel bővült az oktatás hardverigénye.¹¹ A PTE Állam- és Jogtudományi Karán infokommunikációs terem kialakítása és modern eszközök beszerzése jelezte a programot. A PTE kutatóhelyei, intézményei jelentősebb, a Horizon 2020 forrásai együttműködési lehetőségeket teremtő programjában vesznek részt.¹²

A PROGRAM MEGVALÓSÍTÁSÁNAK FOLYAMATA

Jelentősebb pályázatok

Az EIT programot a Pécsi Tudományegyetem, a Pécs-Baranyai Kereskedelmi és Iparkamara, valamint a Pécsi Egészségipari Innovációs Központ Zrt.-ből létrejött konzorcium hirdette meg. Céljuk a prevenció és rehabilitációs szolgáltatások, illetve az ehhez kapcsolódó – több baranyai helyszínt érintő – egészségügyi létesítményrendszer kialakítása a helyi lakosok és a külföldről érkező turisták, idősek és betegséggel küzdők fogadására.

A SPRING programban a PTE norvég, finn, indiai intézményekkel működik együtt a megbízható vízellátás biztosítása érdekében teendő integrált vízkészlet-gazdálkodás kidolgozásában, bemutatásában. A POLISS programban 8 vezető európai akadémiai intézmény és 14 önkormányzati ügynökség, nemzetközi szervezetek, kutatóintézetek és magáncégek a régiófejlesztéshez multidiszciplináris törekvésekben gondolkodnak és osztanak meg. A 8 ország közreműködésében létrejött FIRES program célja az, hogy pénzügyi és intézményi reformokat dolgozzon ki a vállalkozói társadalom (FIRES) felépítése érdekében.

Reméljük, hogy a Pécsi Tudományegyetem kutatói, műhelyei részvételével zajló sikeres Horizon 2020 programok folytatódnak a város és a régió érdekében az itt élők hasznára, s hogy ez a programsorozat az egyetemi hallgatók külföldi tapasztalatcseréjére, kapcsolatfelvételére

¹¹https://adminisztracio.pte.hu/modern_varosok_program [Letöltés: 2023.10.31.]

¹²<https://projektek.pte.hu/hu/taxonomy/term/144> [Letöltés: 2023.10.31.]

ösztönző, segítő ERASMUS programsorozattal egyetemben kerül megvalósításra.¹³

Megvalósult¹⁴ fejlesztések

A „Modern vagy Intelligens Városok” programjának kiemelt célja – napjaink klímaváltozása dinamikájának csökkentése és a Föld szűkülő energiaforrásaira tekintettel - az energiatakarékosság és hatékonyság előre vitele. Városunkban megvalósultak vagy megvalósítás alatt vannak az energetikai fejlesztések, a Nagy Jenő utcai óvodában, A Bánki Donát utcai általános iskolában, a Lauber Dezső Sportcsarnokban és másutt. A Fűzes-dűlőben pedig naperőmű települt.

A helyi energia-management kialakításának látványos eredménye volna, ha területileg a belvárostól különálló Kertváros önmaga el tudná látni energia szükségletét, amellyel – többek között – az Erőműtől a Kertvárosig vezető nyíltszíni energiavezetékek veszteségét lehetne csökkenteni. (Tény, hogy az önálló kertvárosi energiatermelés minden bizonnyal jelentős költséggel járna.)

A gazdasági szférában a lakosságot érintő látványos beruházás a Nagy Vásárcsarnok és az uránvári piac helyén épült kisebb vásárcsarnok, amelyek a mindennapos piaci bevásárlásnak kulturált, kényelmesebb környezetet biztosítanak és egyben közösségi terek is.

A modern ipari beruházásokat a Déli Ipari Parkban történt fejlesztések reprezentálják. Japán autóipari alkatrész-vállalat települt ide. A város önkormányzata a további befektetésekhez összközművezett iparterületek kialakításával, üzemcsarnokok építésével, az odavezető közlekedési utakkal, parkolók létesítésével vonzza a beruházókat.

Nélkülözhetetlen a tudásgazdaság és a versenyképes munkaerő erősítése, az élethosszig tartó tanulást segítő programok, az oktatásfejlesztés (különös tekintettel a technológia fejlődésére). Erre szolgálnak a PTE valamennyi Karának a különféle szakirányú, posztgraduális képzései, a rövidebb-hosszabb szakmai tanfolyamai. Kiemelendő közülük az ún. Pécsi Paktum¹⁵, amelyet a Pécs M.J.V.

¹³ Az egyetemi forrásokból jutottak a PTE Deák Ferenc általános iskola energetikai fejlesztésére is, nyílászárók cseréjére, légkondicionáló berendezések beszerelésére, vezetékek cseréjére. A nem túl távoli jövőben ebben az intézményben lecserélésre kerülnek a konténer tantermek, amelyek korszerűtlenek és az időjárás viszontagságainak kitéttek.

¹⁴ Megvalósulás előtt álló, vagy szükséges fejlesztések, intézkedések.

¹⁵ <https://pecspaktum.hu/> [Letöltés: 2023.10.31.]

Önkormányzata, a BM Kormányhivatal, a Pécsi Városfejlesztési ZRT, a Máltai Szeretetszolgálat hívott életre és célja az álláskereső, szakmatanulás elősegítése.

A lakosság biztonságérzetének fokozását szolgálhatja a városi webkamerák számának növelése, az közutakba süllyesztett biztonsági panelek számának bővülése, a gyalogátkelőhelyek fokozott láthatóságának megteremtése. Növelhető lenne a dimmelhető (a forgalomhoz igazított fényerővel történő) világítás szerepe is a városban. A belvárosban és város kriminogén területein az ún. akusztikus webkamerák is növelhetnék a lakosok biztonságérzetét. Ezek a modern eszközök az emberi hangot, a pisztolylövést és más zajt is érzékelnek. A felmerült zaj a környék valamennyi kamerájának egyidejű és egyszerre történő bekapcsolását, illetve az helyi világítóforrások (lámpák) teljes fényerőre kapcsolását is vezérli.

A közösségi életet fogja szolgálni a Nagy Jenő utcában kialakításra kerülő „okos park” is, amelyben pihenőhelyek, szökőkút, e-kerekpár-, e-roller- és usb-töltős okos padok, ivóutak is várják a pihenni vágyókat.

Ahhoz, hogy Pécs lakossága jól, komfortosan érezze magát városában, annak csupán egyik eszköze az anyagi feltételek, infrastruktúra megléte és biztosítása, de fontos az is, hogy a település fejlesztési irányairól, céljairól, a megteendő lépésekről érdekeit, elképzeléseit, ötleteit kinyilváníthassa, azoknak hangot adjon és arra visszacsatolás érkezzék.

E célok megvalósítására szolgáló eszközrendszer elemei lehetnek a következők: a Pécsi Hírek mellett, a közösségi médiában történő kapcsolatokat intenzívebbé tehetik további kommunikációs platformok (pl. a televízióban való megjelenés, kerekasztal beszélgetések, „betelefonálás” műsorok; a pécsi rádió is lehetne pécsibb);¹⁶ az Internet különböző helyein bő terjedelemben olvashatnánk a várost érintő hírekről, beruházásokról, azt érő (sokszor nemtelen, színvonalatlan) politikai támadásokról; egy „Kérdés – válasz” moderált rovat az önkormányzat lapján vagy egy külön honlapon is lehetne mindezekről egyfajta konzultáció. Az igazi áttörést azt jelentené, ha az állampolgárok elektronikus úton értesülhetnének a pécsi fejlesztési tervekről, ezekhez hozzászólhatnának – akár egy mobiltelefonon keresztül.

¹⁶ A Rádió1 tízperces híreiben a helyi közlések néha több hírt tartalmaznak Pécsről, mint a helyi rádió, mint ahogyan az korábban már említésre került.

Az eredmények, pozitívumok mellett szólnunk kell az „okos vagy Intelligens Város” technológiai fejlesztései révén létrejövő kockázatokról, melyeket korábban általánosságban érintettünk, s amelyek Pécs esetében is érvényesek.

Rögzíteni kell azt is, hogy az „okos vagy intelligens” városok kialakítása egy folyamat, melynek elemeiben vannak hasonlóságok, jól adaptálható megoldások, de nem egy sémára épülnek.

A megvalósítás egyfelől finanszírozási, másfelől a modern technológiához való viszonyulás kérdése. A források előteremtésében kiemelt felelőssége van az országgyűlési képviselőknek, Városunk mindenkori vezetésének, a PTE közösségének.

Mindezek mellett az Európai Unió idevonatkozó ajánlásait az európai városok újabb eredményeit, törekvéseit szükséges figyelemmel kísérni és ha lehetséges adaptálni a Dél-Dunántúli régió központjában, Pécs, mint „egyetemi város” esetében is.

JOGÁSZOK ÖNKORMÁNYZATI SZEREPVÁLLALÁSAI PÉCSETT

E rövid írás fókuszpontjában Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének jogi végzettségű képviselői, a pécsi székhellyel rendelkező, és az Önkormányzat által választott választási bizottságok jogi végzettségű tagjai, végezetül az Önkormányzat által kitüntetett jogászok bemutatása áll¹.

PÉCS M. J. VÁROS ÖNKORMÁNYZATA KÖZGYŰLÉSÉNEK JOGI VÉGZETTSÉGŰ KÉPVISELŐI 1990-2024 KÖZÖTT

Jelen fejezet kizárólag Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése megválasztott helyi önkormányzat képviselőit nevesíti, ciklusonként külön-külön. A tanulmánynak nem célja annak bemutatása, hogy mely képviselő mely jelölő szervezet-, vagy akár független jelöltként szerzett mandátumot. Ugyanígy nem cél a polgármesterek bemutatása sem, azonban említés szintjén mindenképpen szükséges rögzíteni, hogy a Város első embere szinte kivétel nélkül jogi végzettséggel rendelkezett: dr. Krippel Zoltán (1990-1994), dr. Páva Zsolt (1994-1998; 2009-2019) és dr. Toller László (1998-2006; 2006-2009).

A rendszerváltást követően először megválasztott, és az 1990. évben megalakult pécsi közgyűlés 49 fő választott képviselőt számlált, melyből 9 fő rendelkezett jogi végzettséggel. Ez a 2024. évi általános választásokig biztosan a legmagasabb, 18 %-os arány. Jogi végzettséggel a következő képviselők rendelkeztek: dr. Barth Andrea, Beckné dr. Bors Erika, dr. Kincsei Károly, dr. Kurucsai Csaba, dr. Mikes Éva, dr. Páva Zsolt, dr. Schmidt Gábor, dr. Toller László és dr. Varga Levente.

Az 1994-1998. év közötti ciklusban a Közgyűlés tagjai számának csökkenése mellett, a jogi végzettségű képviselők mind számszaki, mind százalékos aránya is mérséklődött, ez utóbbi a felére, 9 %-ra. A testületben dr. Kádár Géza, dr. Szabó László, dr. Erdődy Gyula, dr. Kékes

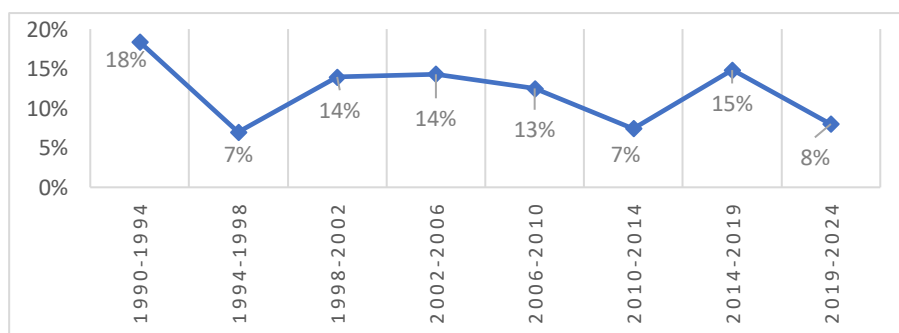
¹ A rögzítettek főként elsődleges adatgyűjtés eredményei, melynek alapjául Pécs Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának, a Baranya Vármegyei Levéltárának, valamint a választási eredményeket tartalmazó – Nemzeti Választási Iroda által online is közzétett – jegyzőkönyvei szolgáltak, míg másodlagos adatforrásként a releváns közgyűlési előterjesztések kerültek feldolgozásra.

Ferenc foglalt helyet. Az ezt követő 1998. évi általános választáson továbbra is 43 mandátum volt megszerzhető, melyből 6 fő (14 %), dr. Füredi Péter, dr. Gáspár Gabriella, dr. Kádár Géza, dr. Lendvai Rita, dr. Deák Péter és dr. Kékes Ferenc rendelkezett jogi végzettséggel.

A város felgyorsult népességvesztésének következtében a megszerzhető mandátumok száma a 2002-2006. év (42 darab), valamint a 2006-2010. év (40 darab) közötti ciklusban is csökkenést mutatott. Míg az előbbi általános önkormányzati választáson 6 fő: dr. Füredi Péter, dr. Gáspár Gabriella, dr. Mikes Éva, dr. Deák Péter, dr. Schmidt József, és dr. Tóth Bertalan; addig utóbbin 5 fő: dr. Gáspár Gabriella, dr. Páva Zsolt,² dr. Füredi Péter, dr. Schmidt József, és dr. Tóth Bertalan látta el jogász végzettség birtokában a feladatait.

2010. évtől a képviselő-testületek megválasztható tagjainak számát a jogalkotó az irányadó korábbi anyagi jogi szabályok módosításával – gyakorlatilag új választási jogszabályok elfogadásával – jelentősen csökkentette, melynek következtében Pécsen a korábban 40 főt meghaladó képviselői létszám tartósan 30 fő alá zuhan. A megszerzhető mandátumok számában bekövetkezett negatív irányú változás a jogászok számára is kihatással volt: 2010-2014. év között dr. Őri László, dr. Tóth Bertalan, 2014-2019. év között dr. Csizmadia Péter, dr. Gulyás Emil, dr. Juhászné dr. Müllner Marianna és dr. Őri László, végezetül 2019-2024 közötti ciklusban dr. Csizmadia Péter és dr. Kamarás Péter rendelkezett mindössze jogi végzettséggel.

1. sz. ábra
A Közgyűlésének jogász végzettségű tagjai



Forrás: saját szerkesztés

² Dr. Páva Zsoltot a 2009. évi időközi polgármester választáson polgármesterré választották, helyét – a szintén jogi végzettségű – dr. Kóhalmi László foglalta el.

A fenti adatok alapján rögzíthető, hogy a Közgyűlésben a jogász végzettségű képviselők aránya az összes megszerezhető mandátumhoz viszonyítva a vizsgált időszakban sosem érte el a 20 %-ot, számszakilag pedig a 2010-2014. és a 2019-2024. évi ciklusok tartják a „negatív rekordot”, két-két fővel.

Bár az önkormányzati képviselői feladatellátás nincs (nemhogy jogász, hanem bármilyen) végzettséghez kötve, ugyanakkor az egyre komplexebb jogszabályi környezet, valamint a jogi normák rapid módon történő változása következtében, álláspontom szerint a felelős, jogszerű és a helyi köz érdekét szolgáló feladatellátás érdekében megkerülhetetlen az, hogy már a döntéshozók – vagy legalább azoknak nagyobb száma – is megfelelő jogi ismeretekkel rendelkezzenek.

A VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁGOK JOGI VÉGZETTSÉGŰ VÁLASZTOTT TAGJAI

A választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei, melyeknek elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.³

A választási bizottságok az egyik általános választástól, a következő azonos közjogi általános választásig tartó időszakig tartó mandátumú választott tagokból (és póttagokból), valamint az adott választási eseményre, jelöltek vagy jelölő szervezetek által delegált tagokból állnak.

A jogászok lokális szintű szerepvállalásainak ismertetése keretében írásom kizárólag a pécsi székhellyel működő választási bizottságok tagjaira, így Pécs Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottság (a továbbiakban: HVB), valamint, az új Ve. alapján először a 2014. évtől, a Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése által választott Baranya vármegye 01. és 02. számú országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságok tagjaira (a továbbiakban: OEVB) szorítkozik.

Mind a korábbi, mind a hatályos választási eljárásjogi szabályok alapján, a helyi választási bizottság tagjait és póttagjait az általános önkormányzati választásokat megelőzően, az érintett település

³ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 14. § (1) bek.

képviselő-testülete köteles megválasztani.⁴ A választott tagok mandátuma – főszabály szerint – a helyhatósági általános választások megtartásához igazodik, így 2014. évet megelőzően 4 évre, ezt követően 5 évre kerültek megválasztásra.

Pécs Megyei Jogú Város Helyi Választási Bizottságában jogi végzettséggel 1994-1998 és 1998-2002. között dr. Macoznkai Mihály; 2002-2006 és 2006-2010 között dr. Kovács Béla, 2010-2014 között dr. Leposa Marianna, dr. Fejér Áron Gábor és dr. Bokor Beatrix rendelkezett.

A HVB megválasztott jogász tagjainak száma ezt követően jelentősen növekedett: 2014-2019 között dr. Leposa Marianna, dr. Horváth Péter, dr. Bércesi Ferenc, dr. Bokor Beatrix és dr. Makucz Mária; 2019-2023 között dr. Göndöc András, dr. Bércesi Ferenc, dr. Jandó Péter, dr. Horváth Péter és dr. Varga-Pál Józsefné.

Az Alaptörvény 2022. július 19-i tizenegyedik módosításával a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása – korábbi októberi – időpontját az Európai Parlament tagjainak választásához került igazításra.⁵

Az alkotmánymódosítás következtében az általános választáshoz kapcsolódó határidők is „tolódtak”, így amíg korábban klasszikusan, azonos évben került sor a helyi választási bizottság tagjainak megválasztására és a közjogi választás megtartására, addig az új szabályozás alapján a bizottsági tagokat a képviselő-testületek az általános választást megelőző év október 1. napja és november 30. napja között kötelesek megválasztani.⁶

A fent hivatkozott jogszabályi kötelezettségének eleget téve Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése a 289/2023. (XI.14.) számú határozatával – a 2023-2028. közötti ciklusra – a HVB tagjának Prof. dr. Fábrián Adriánt, dr. Bércesi Ferencet, míg póttagjának dr. Monori Gábort, és dr. Varga-Pál Józsefnét választotta meg.

Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság az országgyűlési képviselők választásán működő egyik választási bizottság, amelynek tagjait az új eljárásjogi szabályok alapján az országgyűlési egyéni választókerület székhelye szerinti település képviselő-testülete

⁴ Ve. 23. §

⁵ Alaptörvény 35. cikk (2) bek.

⁶ Ve. 23. §

választja meg.⁷ Pécsi székhellyel a Baranya vármegyei 01. és 02. számú OEVB működik,⁸ amelynek tagjait a Közgyűlés 2014. évtől jogosult és egyben köteles megválasztani.

A Baranya vármegye 01. számú OEVB-ben a 2014-2018 és 2018-2022 közötti ciklusokban dr. Jandó Péter és dr. Rózsás Eszter, míg a hivatkozott időszakokban a Baranya vármegye 02. számú OEVB-ben dr. Szilárd Éva és Prof. dr. Nochta Tibor jogi végzettséggel rendelkezett.

A 2022-2026. évben működő választási bizottságok tekintetében, a Baranya vármegye 01. számú OEVB-ben dr. Csefkó Ferenc és Pálné dr. Kovács Ilona, míg a Baranya vármegye 02. számú OEVB-ben dr. Monori Gábor rendelkezik jogi képesítéssel.

Általánosságban megfigyelhető az a tendencia, hogy a vizsgált választási bizottságokban ciklusonként egyre több és több jogi végzettségű személy került megválasztásra. Ez a trend véleményem szerint szükséges és jó iránynak is tekinthető, mivel a választási bizottságok feladat- és hatáskörébe olyan komplex, jogi ismereteket igénylő kérdések rapid módon történő eldöntése tartozik, amelyeknél a jogász hivatás gyakorlása, vagy önmagában a jogász gondolkodásmód elengedhetetlen.

ELISMERÉSEK

Annak mindenre kiterjedő bemutatása, hogy a jogi szakma képviselői Pécsen milyen elismerésekben, címekben, díjakban részesültek, tanulmányom kereteit meghaladja. Jelen rövid fejezet így kizárólag Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése által adományozott „Pécs Megyei Jogú Város Díszpolgári” címével, valamint a „Pro Civitate”, és a „Pro Communitate” díjjal kitüntetett érintettekre szorítkozik.

A díszpolgári cím az elismerések, kitüntetések adományozásáról szóló – hatályban lévő – önkormányzati rendelet⁹ alapján annak az élő vagy elhunyt magyar, és külföldi állampolgárságú személynek adományozható, aki munkásságával gyarapította Pécs város gazdasági, tudományos, kulturális és művészeti értékeit, vagy jelentősen

⁷ Ve. 22. §

⁸ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 2. számú melléklete.

⁹ Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a kitüntetések és szakmai kitüntető díjak alapításáról és adományozásáról szóló 5/2002. (III.5.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.)

közreműködött ezen értékek megőrzésében, valamint a város közéletének valamely területén kiemelkedő teljesítményt nyújtott.¹⁰

A Közgyűlés az 1990. évtől vizsgálva összesen öt jogi végzettségű személyt tüntetett ki díszpolgári címmel. Az 1991. évben Óriás Nándor professzor (ügyvéd, egyetemi tanár, iskolateremtő jogász professzor, a pécsi jogi kar dékánja) és Matheovits Ferenc (jogász, járásbíró, politikus), az 1992. évben Vargha László professzor (pécsi jogi kar volt tanszékvezetője, büntető eljárásjogász, nemzetközi szaktekintélyű írásszakértő), 2003. évben Ádám Antal professzor (volt alkotmánybíró, a pécsi jogi kar dékánja, professor emeritusa), végezetül a 2007. évben Toller László (a Város korábbi polgármestere, a térség országgyűlési képviselője) részére került a cím adományozásra.

A „Pro Civitate” díj – a díszpolgári címhez történő adományozáson túl – általában egy életmű elismeréseként annak a polgárnak adható, aki a város gazdasági, tudományos, kulturális, művészeti, oktatási, sportéletében, vagy a közélet egyéb területein hosszú ideig, kimagasló tevékenységet végzett.¹¹

A díjazottak között jogi végzettséggel rendelkezik Pálné dr. Kovács Ilona (jogász, politológus, egyetemi tanár, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja),¹² dr. Marton István (nyugalmazott jogtanácsos, Városszépítő és Városvédő Egyesület volt elnöke),¹³ valamint Prof. dr. Kiss László (korábbi alkotmánybíró, a pécsi jogi kar professor emeritusa).¹⁴

A „Pro Communitate” díj annak a polgárnak, polgárok közösségének, jogi személynek, egyéb szervezetnek adományozható, aki, vagy amely a város rangját emelő, hírnevét öregbítő egyszeri aktuális, vagy kiemelkedő folyamatos, egyéni vagy kollektív teljesítményt nyújtott.¹⁵

„Pro Communitate” díjjal való kitüntetésben részesült adományozásra dr. Cserép Attilának (volt főrendőr, a PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék címzetes egyetemi docense),¹⁶ dr. Kiss Endrének („bankvezér”, Patapoklosi díszpolgára),¹⁷ Prof. dr. Erdőssy

¹⁰ Ör. 2. § (1) bek.

¹¹ Ör. 6. §

¹² Kitüntetés éve: 2004.

¹³ Kitüntetés éve: 2006.

¹⁴ Kitüntetés éve: 2020.

¹⁵ Ör. 8. § (1) bek.

¹⁶ Kitüntetés éve: 2004.

¹⁷ Kitüntetés éve: 2008.

Emilnek (az MTA doktora, az egyetem örökös professzora, kiemelkedő büntetőjogász),¹⁸ dr. Suchman Tamásnak (politikus, volt országgyűlési képviselő),¹⁹ valamint dr. Lábady Tamásnak (az első Alkotmánybíróság bírása, a Pécsi Ítéltábla volt elnöke, a PTE ÁJK korábbi egyetemi oktatója).²⁰

E rövid tanulmány – terjedelméből adódóan – értelemszerűen nem alkalmas arra, hogy a jogászok pécsi közéleti szerepléseinek, elismeréseinek teljes spektrumát lefedje. Nem kerültek nevesítésre így pl. a 2014. év előtti OEVB választott tagok; sem a helyi önkormányzat által – a megjelölteken túl – más díjjal kitüntetettek; sem azon jogász kollégák, akik elismeréseiket ugyan Péccsett, de más szervtől, vagy szervezettől kapták.

Mindezek ellenére, véleményem szerint a kutatómunka eredménye így is alkalmas arra, hogy átfogó képet adjon a jogászi szakma helyi közélet egy kiemelt területén való megjelenéséről, megbecsültségéről.

¹⁸ Kitüntetés éve: 2009.

¹⁹ Kitüntetés éve: 2010.

²⁰ Kitüntetés éve: 2013.

PÁRTPOLITIKAI MOZGÁSTENDENCIÁK PÉCSETT A HELYHATÓSÁGI VÁLASZTÁSOKON¹

A TÖBBPÁRTRENDSZER KIALAKULÁSA PÉCSETT (1988 -1989)

Magyarországon a rendszer válsága az 1980-as években egyre mélyült, a gazdasági- társadalmi válság politikaivá alakult. Ez elősegítette a többpártrendszer kialakulásának folyamatát. Az egypártrendszer léte 1989-ig axiómának számított, a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) állampártként működött. 1988-ig Pécssett is tapasztalhatjuk az ún. látens pártosodás jeleit. Ez pártok helyett a civil szervezetek különféle tevékenységeit jelenthette, s egyéb társadalmi mozgalmakat.

Köztük az egyik legjelentősebb a pécsi Értelmiségi Klub (ÉK) volt, amely 1987-től kezdte meg működését. Kezdetben, mint „nyilvánosság klub” a rendszer számára kényelmetlen, vagy tiltott témákkal, jelenségekkel foglalkozott, mint pl. társadalmi devianciák, szegénység, börtönviszonyok, politikatörténetből pedig Trianon, a kitelepítések, 1956 stb. 1988 végétől az ÉK a pécsi politikai folyamatok aktív részesévé vált. A városban a nyílt pártosodás folyamata, a többpártrendszer kialakulása nagyrészt leképezte az országos tendenciát.

A Fiatal Demokraták Szövetségének (FIDESZ) első összejövetelére 1988 szeptemberében került sor a Janus Pannonius Tudományegyetem „B” Kollégiumában. Tagjai elsősorban egyetemistákból kerültek ki, főleg a már a nyolcvanas évek elejétől működő Dialógus Békemozgalomból. Szervezői Heindl Péter, Mikes Éva, Trombitás Zoltán, majd Páva Zsolt voltak.

A Magyar Demokrata Fórum (MDF) 1988 november elsején alakult meg az Istenkúti Művelődési Házban. Először mint mozgalom kezdte meg tevékenységét, majd 1989 nyaratól már, mint párt. Első szervezői Vén László, Pap András és Andrásfalvy Bertalan voltak.

A Szabad Demokraták Szövetségének (SZDSZ) toborzása – Mécs Imre közreműködésével – a Pécsi Értelmiségi Klubban indult 1988 decemberében, majd Müller Zsolt és Sasvári István kezdeményezésére

¹ 1990-2019

a Susogóban² folytatódott. A szervezet kialakításában részt vett még Csillag László, Rozs András, dr. Varsányi Erika és Keresnye József.

A Független Kisgazdapárt szervezete (FKgP) 1989 február 23-án alakult meg a pécsi Sarok büfében. Vezetői dr. Bögner Miklós, Hangya Antal és Könczöl László voltak.

A Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP) a második világháború utáni Demokrata Néppárt utódként jelent meg a politikai palettán. Keresztes József 1989 márciusában jelentette be a párt működésének újraindítását. Pécssett a pártszervezés ezek után indult meg. Szervezői: dr. Matheovics Ferenc, dr. Horváth Imre, majd Perényi József, Usprung János, dr. Abaligeti Gallusz, stb.

A Magyarországi Szociáldemokrata Pártot (MSZDP) 1989 elején kezdték megszervezni Angyal Ottó, Kövesi Béla tevékenységének köszönhetően. Azonban az országos elnök, Petrasovics Anna tevékenységének köszönhetően Pécssett is kettészakadt a párt és erodálódott már a kezdetekben.

A Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) bomlási folyamata és a reformerők erősödése megegyezett az országos tendenciákkal. 1989 október 7-én létrejött a Magyar Szocialista Párt (MSZP). Helyi fő szervezői Somogyi Ferenc és dr. Vonyó József. Újjáalakult az MSZMP is, ám gyakorlatilag szinte mindkét párt kiírta magát a politikai palettáról.

1989 végén, 1990 elején kisebb ún. „választási pártok” alakultak még, ezek a Választási Koalíció, az Agrárszövetség, a Szövetség a Faluért, Vidékért Mozgalom, a Magyar Liberális Néppárt, a Magyar Nemzeti Néppárt, a Zöld Párt, a Vállalkozók Pártja stb.

A Tudományos Dolgozók Demokratikus Szakszervezete (TTDSZ) 1988 május 14-én alakult meg. 1989 tavaszától aktívan részt vett az Ellenzéki Kerekasztal munkájában is.

A RENDSZERVÁLTOZÁS PÉCSI CIVIL ELŐKÉSZÍTŐI

Az ÉK 1988 őszétől az ún. „nyilvánosság klubból” egyre inkább ellenzéki szervezetté vált. Először az SZDSZ, majd a Kisgazdapárt bemutatkozására adott lehetőséget a Klub, majd később sor került a többi, akkor alakult szervezet bemutatkozására is. Az új pártok itt szervezkedhettek, itt szerezhetek belépőket maguknak és itt szövetkezhetek. 1990 elejétől pedig hagyománnyá vált, hogy a

² Akkoriban az egyetemi hallgatóknak is kedvelt kisvendéglője. – a Szerk.

parlamenti és önkormányzati választások előtt az induló pártok és jelöltek az ÉK-ban bemutatkozhatnak és vitatkozhatnak egymással.

Baranyában a politikai folyamatok leképezték a fővárosban történeteket. A Független Jogász Fórum 1989 június 3-án tartotta alapító összejövetelét. Ügyvezetőjének dr. Kengyel Miklóst választották. A Fórum feladataként jelölte meg, hogy ellássa az új pártok jogi tanácsadását.

1989 április 19-én alakult meg a baranyai Ellenzéki Kerekasztal (EKA) az MDF, az FKgP és a FIDESZ, valamint két civil szervezet – a TDDSZ és a Fi Cu Noi – részvételével. Az EKA-hoz júniusban még több ellenzéki szervezet csatlakozott. Céljuk csakúgy, mint az országos központban az volt, hogy tárgyalásokat kezdeményezzen az MSZMP helyi vezetőivel és képviselő-jelöltjeivel.

1989 júliusában a Nemzeti Kerekasztal leképződéseként Pécssett megalakult a Megyei Konzultációs Tanács (az MSZMP, az EKA, és az un. Harmadik oldal: (Hazafias Népfrent, Faluszövetség, szakszervezetek) részvételével. A tárgyalások sikerét és eredményességét azonban már háttérbe szorította a Nemzeti Kerekasztal dominanciája.

ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÁSOK PÉCSETT 1990 ÉS 2019 KÖZÖTT

1990

Az 1990-es önkormányzati választási törvény a „vegyes” választási rendszert vezetett be. Ez Pécssett a felálló önkormányzatban 49 képviselőt jelentett, az egyéni választókerületi képviselők mellett helyet kaptak a sikeresen szereplő pártok a kompenzációs lista alapján.

Az önkormányzati választásokra 1990 szeptember 30-án, illetve október 14-én került sor. A részvétel igen alacsony, 30 százalék alatt maradt (26,69 százalék). A 49 elérhető helyből 25-ben versengtek az egyéni választókerületekben. Az indulók száma 170 fő, a többi 24 hely a pártlisták alapján volt kiadó; 15 párt indult e helyekért. A választók elsősorban a parlamenti pártokat preferálták, azon belül várható volt a kormánykoalíció (MDF, FKgP, KDNP) veresége a hiábavaló politikai elvárások miatt 1990 őszén.

A 24 listás helyből a kormánykoalíció 9-et, az SZDSZ 7-et, a FIDESZ 5-öt szerzett meg. Az MSZP kettő képviselőt juttatott be, míg az MSZMP egyet. Egyéniben az SZDSZ szerepelt a legjobban (11 hellyel), a FIDESZ 5

főt, az MDF és a KDNP 4-4-et, a Kisgazdapárt egy főt delegált a Közgyűlésbe.

A 49 fős önkormányzat többségét az SZDSZ-FIDESZ koalíció alkotta. Mivel 1990-ben még nem volt közvetlen polgármester választás, így az SZDSZ-nek volt lehetősége polgármestert választani. Olyan személyt találtak, aki nem is vett részt jelöltként a választásokon: dr. Kripli Zoltán lett a polgármester, amivel az új koalíció plusz még egy helyet szerzett az – 50 fős – testületben. A FIDESZ kettő alpolgármesteri posztot kapott, Mikes Éva és Páva Zsolt személyében.

1994

1994-ben már csak egyfordulós volt az önkormányzati választás, a polgármesterre viszont közvetlenül szavazhattak a polgárok. Mindezekre 1994 december 11-én került sor, a részvétel 36 százalékos volt. A polgármesteri választásokon 5 jelölt indult. A két legesélyesebb közül Páva Zsolt (FIDESZ) nyert 43 százalékkal, az MSZP-s jelölt, Kékes Ferenc 35 százalékot ért el.

A Közgyűlésben 43 helyet lehetett szerezni, 25-öt az egyéni választókerületekből, 18-at a kompenzációs listáról. A választási eredmények nagyjából tükrözték a parlamenti választásokat, bár az arányok mások lettek. Az országgyűlési választásokon az MSZP fölényesen nyert, koalíciós partnerével, az SZDSZ-szel pedig kétharmaduk volt a parlamentben. Pécssett az egyéni kerületekben az MSZP szerepelt a legjobban – 12 hellyel – , csakogy helyi szinten az SZDSZ nem követte az országos példát, hanem szövetkezett a FIDESZ-szel, az MDF-fel és a Kisgazdapárttal és együtt 13 egyéni helyet szereztek. A listás mandátumoknál is hasonló volt a helyzet, így a Közgyűlésben az ellenzék adta a többséget.

A következő évben azonban az SZDSZ követve az országos politikai felállást, átállt az MSZP oldalára, amivel megfordult a közgyűlési arány. A polgármester, Páva Zsolt ekkor lett „kegyvesztett” a FIDESZ-ben. Felszólították, hogy mondjon le, amire végül nem került sor, ugyanis kijelentette, hogy a kormánykoalíció pártjaival is együtt tud működni.

1998

A polgármesteri választásokon a Fidesz Páva Zsolt helyett Trombitás Zoltánt indította, míg az MSZP Toller Lászlót. Toller nyert, a szavazatok

45,55 százalékát szerezte meg, míg Trombitás két és félezer szavazattal lemaradva 40,8 százalékot ért el.

A választásokon a részvételi arány 35 százalékos volt, mely nem követte a parlamenti választásokét. Ott ugyanis a FIDESZ nyert és koalíciót kötött a Kisgazdapárttal, részben az MDF-fel. A Közgyűlésben 25-en az egyéni kerületekből, 17-en listáról kerültek be. Az MSZP szerepelt a legjobban, 17 helyet szerzett, a FIDESZ pedig 16-ot. Az MSZP-nek viszont voltak szövetségesei is: az SZDSZ (2 fővel), a Munkáspárt (2 fővel), a Nyugdíjasok Egyesülete (3 fővel). Rajtuk kívül egy-egy német, illetve cigány nemzetiségi képviselő szerzett mandátumot.

2002

A 2002-es önkormányzati választások már követték a parlamenti választások politikai erőviszonyait. Ugyanúgy a részvételi arány is magas volt, 43,85 százalék. A polgármesteri választást nagy fölényrel Toller László nyerte 68 százalékkal, míg a FIDESZ által indított Ternák Gábor csupán 23 százalékot ért el.

24 egyéni kerületben küzdhettek a jelöltek a bejutásért; a kompenzációs listáról 16-an kerülhettek be. Egyéniben mindössze egy FIDESZ-es képviselő, Mikes Éva jutott be a Közgyűlésbe. A baloldali fölényes győzelmet aratott. Az MSZP 19 mandátumot szerzett, kettőt az SZDSZ-szel közösen, s az SZDSZ is két helyet ért el. A Munkáspárt egyet, a Nyugdíjasok Egyesülete ugyancsak egy helyet szerzett, úgy, mint a német és cigány nemzetiségű képviselők is. A FIDESZ 13 hellyel volt kénytelen megelégedni, míg új – jobboldali – szervezetként jelentkezett az Összefogás Pécsért (ÖPE), bejuttatván Dévényi Sándort a Testületbe.

2006

2006-ban az MSZP fölényesebben nyerte a választásokat, mint 2002-ben. Az „öszödi beszéd” kiszivárogtatása azonban megváltoztatta az erőviszonyokat az önkormányzati választásokon. A politikai folyamatok országos átrendeződése csak részben érintette Pécsét.

2006 júniusában tragikus baleset érte az addigi sikeres polgármestert, Toller Lászlót. Pártja Tasnádi Pétert indította, aki elődje tevékenységének hatására bár kis különbséggel, de megszerezte a polgármesteri széket. Mindössze 300 szavazattal kapott többit, mint a reaktivált Páva Zsolt (előbbi 47,67, utóbbi 47,19 százalékot szerzett.)

A választásokon a részvételi arány magas volt, 47,17 százalékos, ami azt jelentette, hogy a 126 980 szavazópolgárból 59 355-en szavaztak. Az MSZP 21 helyet szerzett, partnere, az SZDSZ 2 mandátumhoz jutott, míg a FIDESZ 16, az MDF és az ÖPE egy-egy helyhez jutott.

2009³ – 2010

Toller László elvesztése után újabb csapás érte a baloldalt, 2009 januárjában súlyos betegség után Tasnádi Péter is elhunyt. Az időközi választáson a FIDESZ ismét Páva Zsoltot indította, míg az MSZP – a „már leszálló ágban lévő” – Szili Katalint, aki régen kiesett a pécsi közéletből. Szili 34,14 százalékkal szemben Páva Zsolt fölényesen, 65,83 százalékkal nyerte a polgármester-választást.

A 2010. évi polgármesteri választáson Páva Zsolt megismételte előző évi győzelmét, ezúttal 68,59 százalékkal nyert. Az MSZP-s Meixner András 18,74 százalékot ért el. Indultak még és 6-6 százalékot értek el a jobbkios Gyimesi Gábor és az LMP-s Keresztes Lóránt.

Az önkormányzati választásokon a részvétel már csak 33,24 százalékos volt. A helyi választások szinte teljesen leképezték a parlamenti választások erőviszonyait, a FIDESZ kétharmados győzelmét, és a baloldaltól való kiábrándulást.

A 19 egyéni választókerületben teljes kormánypárti győzelem született, az ellenzéki képviselőjelöltek csak listáról juthattak be. A Közgyűlésben a FIDESZ 19 helyet szerzett, míg az MSZP négy helyhez jutott. Új pártként 2-2 fővel megjelent a JOBBIK és az LMP is. A két rendszerváltó párt – az MDF és az SZDSZ – viszont nemcsak az országos, hanem a helyi politikából is eltűnt.

2014

Az önkormányzati törvény változása szerint a helyhatósági választásokra, így a polgármesterre is immár ötvenként kerül sor. A polgármester választásokon a FIDESZ ismét Páva Zsoltot indította, míg a baloldal – az MSZP, a Forum Sopianae Egyesület az Együtt-PM – egy viszonylag új és későn felkészített jelöltet választott ki, Cserfainé dr. Kovács Ágnes személyében. Páva 39,28 százalékkal nyert, míg Cserfainé 28 százalékot szerzett. A másik két jelölt, az OPE-s Kővári János 10 százalékkal, a jobbkios Gyimesi Gábor 10 százalék alatt szerepelt.

³ Időközi választás – a Szerk.

A 2010-es választásokhoz hasonlóan minden egyéni kerületben a FIDESZ jelöltje nyert, a listán az MSZP és a JOBBIK 2-2 helyet szerzett, míg az LMP, az ÖPE és új pártként a Demokratikus Koalíció (DK) egy-egy helyet ért el.

2019

Előre jelezte a következő választás kimenetelét az a tény, hogy a FIDESZ vezette önkormányzat 2017-re 7 és fél milliárdos csődbe vitte a várost. Kormányzati hitelre kényszerülve, Pécs gyakorlatilag gyámság alá került.

2018 júniusában Mellár Tamás a függetlenként induló, majd az MSZP-Párbeszéd frakciónak tagjaként, mint országgyűlési képviselő létrehozta a Mindenki Pécsért Egyesületet. A leendő ellenzéki összefogás célja az volt, hogy az eladósodott várost kihozza a válságból, amihez teljes összefogással a FIDESZ helyett szakértői vezetést, független önkormányzatot kell szerintük választani. Az Egyesülethez neves szakemberek, vállalkozók, egyetemi oktatók csatlakoztak, és az LMP-n kívül az ellenzéki szervezetek többsége is.

Az októberi választásokon a részvétel 42 százalékos volt. A polgármesteri választáson a Mindenki Pécsért Péterffy Attila vállalkozót indította, míg a Fidesz egy neves sportolót, Vári Attilát jelölte. Ez utóbbi 41 százalékos eredményével szemben Péterffy 53,15 százalékot ért el. Indult még két független jelölt, Komáromi Zoltán és Pap András 1-1 százalékot, míg a külön induló LMP jelölt, Kóbor József 3,76 százalékot kapott.

Az ellenzék még nagyobb győzelmet aratott a képviselő-választáson. Az egyéni kerületekben a FIDESZ-KDNP-ÖPE mindössze kettő, összesítve is csupán 7 helyet szerzett, míg a Mindenki Pécsért 17 mandátumhoz jutott. A külön induló LMP egy helyet kapott. Nem került be a Mi Hazánk, a MIÉP és a Munkáspárt képviselője.

ÖSSZEGÉS

Pécsett az önkormányzati választásokon a pártpolitikai mozgástendenciák nem mindig követték az országos politikai folyamatokat. Pécs a rendszerváltozás előtt a bányáknak, a nehéziparnak és a feldolgozóiparnak köszönhetően virágzó városnak

számított, ami erősítette a baloldali gondolkodás- és attitűd kialakulását.

1990-től azonban a negatív tendenciák erősödtek, a nehézipar szinte teljesen leépült, alig-alig jött tőkeerős beruházó a városba. A közelmúlt nosztalgiája egy jódarabig őrizte a politikai-közéleti kultúrát és magatartást is. Ezért többször is előfordult, hogy Pécsen a helyi választásokon más eredmény született, mint országos szinten.

Ilyen volt az 1994-1995 és az 1998-2002 közötti időszak, valamint a 2019-et követő intervallum is. Másik sajátosság, hogy két párt volt, amelyek 1990-től folyamatosan részt vett az önkormányzati választásokon (hol győztes, hol vesztes pozícióban), ezek a FIDESZ és az MSZP.

Új tendencia, hogy 2021 júniusában a Mindenki Pécsért kettészakadt, benne az MSZP, a DK és a JOBBIK maradt. Elsősorban a Momentum kimaradása lehetett fájdalmas. Az LMP – hagyományosan – ismét különállását hangsúlyozta.

A bennmaradtak megalakították a Pécs Jövője összefogást, szándékuk, hogy együtt is indulnak a 2024-es választásokon. Kérdés: lesz-e a FIDESZ-nek potens polgármester jelöltje. Helyi szinten ez nem látszik, és korábban az „importált jelölt” „sem jött be”.

A CIVIL SZEKTOR A VÁLSÁGOK ALATT

BEVEZETÉS

A 2010-es évek első fele óta az ENSZ folyamatosan figyelmeztet jelentéseiben arra, hogy a kormányzat szándékosan szűkíti a civil szektor lehetőségeit. Ezek a figyelmeztetések eleinte a hagyományosan autoriter rezsimekkel kapcsolatban kerültek napirendre, mint például Fehéroroszország, Irán, Eritrea, Kína vagy Mianmar, de aztán Törökország, Oroszország, a legtöbb posztszovjet köztársaság, Izrael, Magyarország, Macedónia, Lengyelország és Szerbia kapcsán is szóba kerültek anomáliák.

Nyilvánvalóan ennek a folyamatnak az okai azok a válságok (pénzügyi-gazdasági, társadalmi, később migrációs, COVID-19 stb.) voltak, amelyeket a liberális demokrácia vagy nem tudott hatékonyan kezelni, vagy a választók úgy vélték, hogy a megoldások felé tett lépések nem elégségesek.

Ezek az egymásba fonódó jelenségek erodálták a hidegháború utáni egypólusú, USA vezette világrend struktúráját, a neoliberais kapitalizmus gazdasági és társadalmi rendszerének dominanciáját, és a liberális demokráciát is.¹

Mindezek eredményeként olyan politikai „újítások” jelentek meg, amelyek hol radikális, hol mérsékeltbb formában, ideológiailag akár bal-, jobb- és/vagy zöld/globalizációkritikus oldalról is megkérdőjelezték a politikai/geopolitikai, gazdasági és pénzügyi hatalmi struktúrát. A kérdésnek számos lehetséges összetevője van, de a folyamat alapvetően két nagy részre osztható.

Az első a demokrácia és a demokratikus keretek fokozatos, de következetes lerombolása; a fékek és ellensúlyok rendszerének lebontása; a válságok következtében hatalomra kerülő politikai elit részéről történő a jogállami struktúra leépítése.

A másik a politikai rendszerek politikai-technikai megfontolásai, amelyek a politikai/jogi/hatalmi keretek átalakításával szó szerint

¹ Krastev I., Holmes S. *The Light That Failed: Why the West Is Losing the Fight for Democracy*. Pegasus Books, 2020.; Kubas S. *The Process of Deterioration of Liberal Democracy in the Visegrad Group Countries: Institutional Perspective*. *Politologija* 2021/3, vol. 103, 41-74 DOI: <https://doi.org/10.15388/Polit.2021.103.2>

kisajátították az államot, és minden eszközzel igyekeznek megtartani hatalmukat. A folyamat részeként újraértelmezik a populizmus fogalmát, csökkentik az állam hatékony ellenőrzésének lehetőségeit, és a poszt-igazság jelenségének jellemzőit kihasználva, illetve párhuzamos valóságok megteremtésével tudatosan destabilizálják a társadalmakat.

A 2000-es évektől kezdve világszerte úgynevezett „színes forradalmak” zajlottak. A mélyreható politikai és társadalmi változásokat követelő sokféle mozgalmak sokféle téma mentén szerveződtek. közös jellemzőjük az, hogy az egyre nyilvánvalóbbá váló válságjelenségek ellen foglaltak állást.

A követeléseket összekötötte az élesen megjelenő establishment-ellenesség és a korrupt, tekintélyelvű/fél-autoritárius vagy „hibrid” hatalom leváltásának szükségessége, valamint a politikai döntések átláthatóságának igénye.

A poszt-szocialista országokban (Szerbia, Grúzia, Fehéroroszország, Ukrajna, Azerbajdzsán) a tekintélyelvű törekvésekkel szemben álló mozgalmak, valamint az arab tavasz (2011) eseményei, amelyek végül fegyveres konfliktusokhoz, polgárháborúkhoz és bonyolult geopolitikai/belpolitikai átalakulásokhoz vezettek, gyökeresen megváltoztatták az USA által vezetett nyugati blokk, valamint Oroszország, Kína és a fejlődő országok közötti viszonyrendszerüket.²

Ez az addig problémákkal teli, de alapvetően konstruktív vonásokat mutató együttműködés véget ért, és a két oldal nemzetközi szereplői egyre keményebb hangnemben kezdték vádolni egymást.

Nyugati oldalról a narratíva úgy foglalható össze, hogy Putyin és az orosz utat követő kormányok tudatosan csorbítják a demokratikus értékeket, nem tartják tiszteletben az emberi- és szabadságjogokat, korlátozzák és/vagy „megfojtják” a civil szervezeteket, egyre szigorúbb állami kontrollt vezetnek be.

A másik oldalon viszont Oroszország, Törökország, Kína, Bolívia, Venezuela, Irán és sok más, az amerikai hegemóniát gyanakodva figyelő ország azt állítja, hogy Washington szándékosan és következetesen szítja a feszültséget, hogy eltávolítsa a nem demokratikusnak tartott rezsimek vezetőit.

² Kissinger H. World Order. New York, Penguin Press, 2014.; Todd E. After the Empire: The Breakdown of American Order. New York, Columbia University Press, 2003.

Ez a vita ciklikusan változott, gyorsulási és lassulási szakaszokból állt, a felek néha nyitottabbak voltak az együttműködésre bizonyos kérdésekben, máskor más szereplők lépéseire vártak, vagy egyes esetekben teljesen figyelmen kívül hagyták egymás érdekeit.³

GYENGÜLŐ CIVIL TÁRSADALOM

Az elmúlt időszak széleskörű kihívásai azt a meggyőződést erősítették, hogy a civil társadalom a 21. században még mindig a társadalom immunrendszere, az állam erkölcsi iránytűje és a demokratikus keretek védelmezője. Ugyanakkor a civil társadalmat továbbra is kettősség jellemezi.

Egyrészt a társadalmi önszerveződés területét jelenti, ahol társadalmi szervezetek működnek, hálózatokat hoznak létre, szolgáltatásokat nyújtanak, hozzájárulnak a társadalmi és kulturális újításokhoz, vagy éppen érdekeket artikulálnak és képviselnek.

Másrészt figyelemmel kísérik a különböző folyamatokat, véleményt nyilvánítanak, részt vesznek a közügyekben, felemelik szavukat bizonyos ágazatok visszasságai vagy sérelmei kapcsán, és mindenekelőtt nyilvánosságot biztosítanak.⁴

A civil hálózatok védőfalat emelnek a globalizációs kockázatok, a környezetrombolás vagy a vallási, faji, etnikai és szexuális kisebbségek lealacsonyítása ellen, és a normatív viselkedési és gondolkodásmód biztosításával próbálják megvédeni a polgárokat.⁵ Ezt nevezhetjük a civilek „őrkutya” (watchdog) funkciójának, amelynek keretében leleplezik és nyilvánosságra hozzák az állam és/vagy a piaci szereplők helytelen, gondatlan, felelőtlen cselekedeteit.

Az 1990-es évek elején kezdődött folyamat – amelyet Samuel Huntington amerikai politológus a demokratizálódás harmadik

³ Kuosa T. Towards the Dynamic Paradigm of Futures Research: How to Grasp a Complex Futures Problem with Multiple Phases and Multiple methods. Towards the Dynamic Paradigm of Futures Research: How to Grasp a Complex Futures Problem with Multiple Phases and Multiple methods. Sarja / SeriaA-8:2009. Turku School of Economics, 2009.

⁴ Glózer R. Diskurzusok a civil társadalomról. Egy fogalom transzformációja a rendszerváltó évek értelmiségi közbeszédében [Discourses on civil society. Transformations of a concept in the intellectual public discourse of the regime change years]. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2008.; Brown D. The Effectiveness of Non-Governmental Organizations (NGOs) within Civil Society. International Studies Masters 2009, Paper 75. St. John Fisher University.

⁵ Brechenmacher S., Carothers T. Defending Civic Space: Is the International Community Stuck? Carnegie Endowment for International Peace Publications Department, Washington, 2019.

hullámának nevezett – a 2000-es években teljesen lelassult, és az arab tavasz után lényegében megállt.⁶

A 2008-as gazdasági válság pusztító hatással volt az európai nonprofit szektorra. A kormányok megvonták támogatásukat, és az állami költségvetések romlása hatalmas gazdasági és szociális válságokat idézett elő.

Új válságjelenségek (pénzügyi válság, migrációs válság, az Európai Unió válsága stb.) kerültek a politika fókuszába, amelyek arra késztették a kormányokat, hogy vagy új módszereket és megoldásokat keressenek, vagy szűkítsék az együttműködés lehetőségeit (pl. Magyarország 2010 után, Lengyelország 2015 után, Csehország 2017 után).

A kulturális sokszínűség és a társadalmi szerkezet átalakuló változásai a válság kitörésének időszakára fokozatosan aláásták a liberális értékeket.⁷

Több ország politikai vezetése, amely egykor a liberális demokrácia útját követte, más irányt választott, elsősorban ideológiai és hatalmi dinamikai megfontolásokat figyelembe véve.⁸

Egyes kormányok illiberális demokráciaként kezdték magukat emlegetni, és hibrid rendszereket hoztak létre (Magyarország, Törökország, Szerbia, Bolívia, Venezuela stb.).

A civil szervezetek fenntarthatóságát mutató index 2010 óta folyamatosan romlik mind Magyarországon,⁹ mind Lengyelországban. Az alábbi ábra egyértelműen jelzi Lengyelország, Magyarország, Szlovákia és Cseh Köztársaság fenntarthatósági trendjeinek alakulását 2007 és 2021 között. Hozzáteszem, hogy a 7-es fokozatú fenntarthatósági index egyik országnál sem jelentkezik, továbbá az is kitűnik, hogy a vizsgált országok nagyban-egyészen, bár azért egymástól eltérően is a 2-es és a 4-es közötti sávban helyezkednek el.

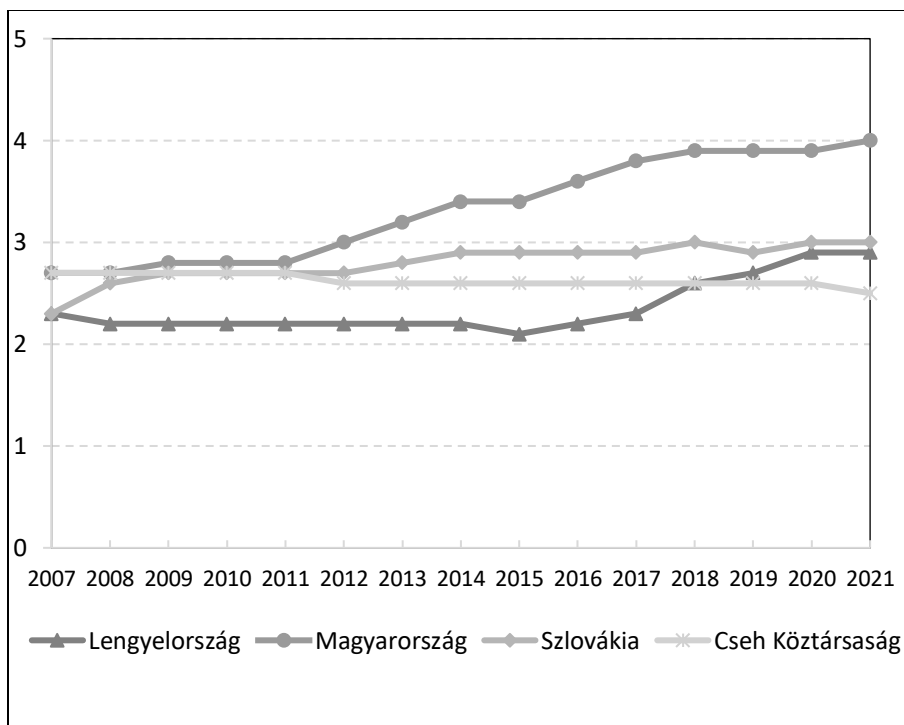
⁶ Huntington S. P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

⁷ Krastev I. and Holmes S. *The Light that Failed: Why the West is Losing the Fight for Democracy*. New York: Pegasus Books, 2019.

⁸ Zakaria F. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York, W.W. Norton, 2003.

⁹ Korlátozó jogszabályok és a kormányzati zaklatás (Ökotárs, CEU, Lex NGO stb.) miatt a jogi környezet és a társadalmi elismertség pontszámai csökkentek. A növekvő politikai részrehajlás és az állami finanszírozás átláthatóságának hiánya, valamint az adományozók és civil szervezetek külföldi finanszírozással kapcsolatos egyre nagyobb óvatossága a pénzügyi életképesség enyhe romlását mutatta.

1.sz. ábra
A civil szervezetek fenntarthatósági indexe¹⁰ a Visegrádi országokban
(2007-2021)¹¹



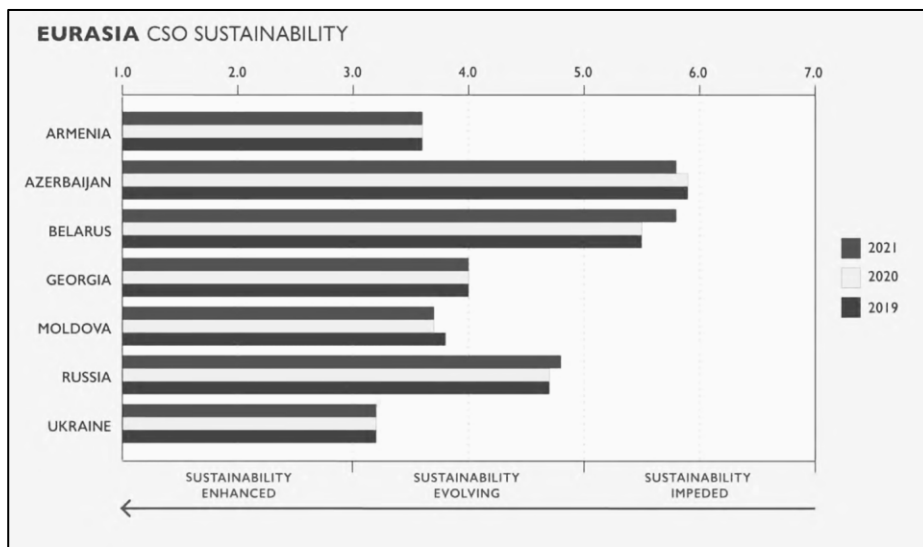
Megjegyzés: 1-től 7-ig terjedő skála, ahol az 1 a fokozott, a 7 pedig az akadályozott fenntarthatóságot jelzi.

Más országok a demokratikus keretek teljes felszámolásával autoriter rendszert építettek ki (Oroszország, Fehéroroszország). Megint mások a demokrácia lebontására tettek lépéseket, elsősorban az igazságszolgáltatás, a civil szektor vagy az állam átláthatóságának és ellenőrzésének biztosításával, valamint a jogállamiság védelmével kapcsolatban (Izrael, Macedónia, Lengyelország, Grúzia).

¹⁰ Az egyes dimenziók pontszáma 1-től (a fenntarthatóság legmagasabb szintje) 7-ig (a leginkább akadályozott) terjed. Egy adott ország globális fenntarthatósági indexének kiszámításához az egyes dimenziók pontszámait átlagolják.

¹¹ Forrás: <https://www.usaid.gov/timor-leste/project-descriptions/civil-society-organization-sustainability-index-csosi>

2. sz. ábra
A civil szervezetek fenntarthatósági indexe az Eurázsiai országokban
(2019-2021)¹²



Megjegyzés: 1-től 7-ig terjedő skála, ahol az 1 a fokozott, a 7 pedig az akadályozott fenntarthatóságot jelzi.

Ha azt vizsgáljuk, hogy miért indítanak mindenhol offenzívákat a civil szektor ellen, alapvetően két szempontot vehetünk figyelembe. Az egyik szerint az állam elszámoltathatósága, ellenőrzése, monitorozása részben a civil szektoron keresztül valósulhat meg. A civil szektor a demokratikus keretek védelmezője, a társadalom egészséges immunrendszere, az állam és a társadalom közötti tér, amelyben a különböző szektorok kölcsönhatásai zajlanak.¹³ A másik megközelítés szerint a civil szféra fontos szerepet játszik az információ közvetítésében, az információszolgáltatásban, ugyanakkor az állampolgárok valóságérzékelésének alakításában is. Mivel egy egészséges és jól működő demokráciában a civil szféra az állam partnereként jelenik meg a folyamatokban, az információáramlás az együttműködést is szolgálja.

Az 1990-es években a jóléti államok fokozatos leépítése következtében a globális Észak kormányai elkezdtek kivonulni a szociális

¹² Forrás: <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-csoi-2018-report-europe-eurasia.pdf>

¹³ Keane J. Civil society: Old images, new visions. Stanford, CA, Stanford University Press, 1998.

alrendszerek és a nagy jóléti rendszerek szervezéséből.¹⁴ A kormányok egyre inkább nem állami szereplők számára kezdték biztosítani a (köz)szolgáltatások szervezésének lehetőségét és feladatát. Az állami kiszervezés eredményeként a nonprofit szektor jelentősége nagymértékben megnőtt, mivel az élet legkülönbözőbb területein jelentek meg, mint például a szociális és egészségügyi szféra, a környezetvédelem, a sport vagy az emberi és polgári jogok védelme.

A válságok hatására számos kormány úgy vélte, hogy drasztikus reformokat indít, amelyek célja az állam szerepének átalakítása és az általuk hatástalannak tartott liberális demokratikus keretek szűkítése volt.¹⁵ Úgy vélték továbbá, hogy azok a nem kormányzati szervezetek, amelyek számonkérlik, vagy bizonyos kérdésekben felelősségre akarják vonni az államot, nem segítik, hanem éppen, hogy akadályozzák azt. A kormányok ezeket a korlátozásokat szinte komolyabb ellenállás nélkül tudták megtenni, ami annak köszönhető, hogy Közép- és Kelet-Európában, valamint a fejlődő régiókban a civil szervezetek társadalmi beágyazottsága nagyon alacsony, hatalmuk és gazdasági potenciáljuk pedig meglehetősen csekély. Bevételeik túlnyomó többségét az államtól szerzik be projekteken/alapokon keresztül, ezért sebezhetőségük jelentős.

Ha ebből a szempontból vizsgáljuk a kérdést, a kormányok reformjai markánsan érintették azt a szektort, amelynek nincs valós érdekvédelmi és nyomásgyakorlási lehetősége, ezért nem is képes erős védekezésre.¹⁶ A politikatudomány a civil szektor szűkülő terének nevezi azt a folyamatot, amely az elmúlt másfél évtizedben az egyre inkább tekintélyelvű rendszerekben, de a demokratikus országokban is végbement, és amelynek során a civilek partnerekből „ellenségekké” váltak.¹⁷

¹⁴ Duffy B., Pierce A. Socio-political Influencers. IPSOS Mori 2007, https://www.ipsos.com/sites/default/files/publication/1970-01/sri_socio-political_influencers_062007.pdf (03 02 2023)

¹⁵ Baker, A. et. al. Maintaining Civic Space in Backsliding Regimes – Research and Innovation Grants. Working Papers Series, USAID, University of Colorado, 2017.

¹⁶ Vandor P., Traxler N., Millner R., Meyer M. Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities. ERSTE Stiftung, Vienna, 2017

¹⁷ Carothers T. Closing space for international democracy and human rights support. Journal of Human Rights Practice 2016, vol.8, no. 3, 358–377.

<https://doi.org/10.1093/jhuman/huw012>; Bolleyer N. Civil society, crisis exposure, and resistance strategies. In: Sajó A., Uitz, R., Holmes, S. (Ed.). The Routledge handbook of illiberalism 2021, 939–956. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367260569>

Míg a tekintélyelvű rendszerekben lényegében megszüntették a civil szektor függetlenségét, és felszámolták nyilvános tevékenységüket, addig az úgynevezett hibrid rendszerekben a nonprofit szervezeteket különböző jogi és hatalmi mechanizmusok révén teljes ellenőrzés alá vonták.¹⁸ Az állam kiszorította az általa nem kedvelt vagy károsnak tartott szervezeteket, eljárásoknak vetette alá őket, korlátozta pénzügyi lehetőségeiket, a médián keresztül támadta őket, vagy olyan partnerséget ajánlott fel nekik, amellyel kvázi teljes ellenőrzést érhetett el felettük. A kormányok különös figyelmet fordítottak azokra a civil szervezetekre, amelyek tevékenységükkel a feminizmus, az emberi jogok, a nemek közötti egyenlőség, a nők jogai, az LGBTQ-kérdések, a pacifizmus, a kisebbségek stb. kérdéseit célozták meg.¹⁹ Minden esetben az a kifogás jelent meg, hogy e civilek nem nemzeti érdekeket képviselnek, hanem „külföldi ügynökök”, „külföldi zsoldosok”.

A hibrid rezsimek többnyire fenntartják a demokratikus keretek tiszteletben tartásának látszatát: vannak ellenzéki pártok, választások, ellenzéki média stb. A felszín alatt azonban a politikai rendszer minden elemét a kormányzat ellenőrzi, így a kritikus hangokat is igyekszik elnyomni. A látszat fenntartása érdekében azonban az állam maga is létrehozza és fenntartja a társadalmi vitákat artikuláló mechanizmusokat. Ez azt a látszatot kelti, hogy párbeszéd folyik a civilek és az állam között. A valóságban mindez csak látszattevékenység, az ebben részt vevő „civil szervezetek” nem, vagy nem teljes mértékben felelnek meg a civilség attribútumainak,²⁰ így a párbeszéd nem tekinthető teljes mértékben konstruktív együttműködésnek.

A demokratikus rendszerek világszerte kihívásokkal néznek szembe nemcsak a politikai rendszer hatékonysága tekintetében, hanem a polgárok demokratikus intézményrendszerbe vetett bizalmával kapcsolatban is. A Varieties of Democracy Project (V-Dem) által létrehozott adatbázisból látható, hogy a demokrácia szinte mindenhol hanyatlik, és hogy a világ demokratikus országainak egyharmada már

¹⁸ Gerő M., Fejős A., Kerényi Sz., Szikra D. From Exclusion to Co-Optation: Political Opportunity Structures and Civil Society Responses in De-Democratising Hungary. *Politics and Governance* 2023, vol. 11, no. 1, 16-27. <https://doi.org/10.17645/pag.v11i1.5883>

¹⁹ Szikra, D., Fejős, A., Neményi, M., Vajda R. Civil society activism related to women and families since 2010 in Hungary. Friedrich Ebert Stiftung, Budapest, 2020.

²⁰ della Porta, D. Political opportunity/political opportunity structure. In: Snow D. A., della Porta D., Klandermans B., McAdam D. (Eds.). *The Wiley-Blackwell Encyclopaedia of social and political movements*. Blackwell Publishing, 2013. <https://doi.org/10.1002/9780470674871.wbespm159>

alternatív politikai megoldásokat keres. Ezek mintáit a hatékony, de nem demokratikus rezsimek nyújtják: Oroszország, Kína, Törökország. A nyugati liberális államok egyre inkább aggódnak amiatt, ami a közép- és kelet-európai országokban történik, és a hagyományos receptekkel próbálják megállítani a folyamatot: azaz erősítik a politikai ellenzékét, helyzetbe hozzák a civil társadalmat, fenntartják a független médiát, segítik a vállalkozói szektort. A tekintélyelvű politikában ezeknek a magatartásformáknak az ellenkezője valósul meg: a demokratikus szabályok eltörlése, az ellenzéki pártok legitimitásának megkérdőjelezése, az erőszak alkalmazása, a civil szektor felfüggesztése és a független média felszámolása.

Levitsky és Ziblatt „How Democracies Die” (Hogyan halnak meg a demokráciák)²¹ című könyvükben elismerik, hogy a demokrácia világszerte defenzívában van, és hogy ez a folyamat olyan, eddig általánosnak tekintett normák eróziójával jár együtt, mint a tolerancia és a jogállamiság. A védőgátak nélküli demokráciákban a polarizáció mély törésvonalakat hozhat létre a politikai erők között, melyek később helyrehozhatatlanok lehetnek, tartósan megosztják az adott társadalmakat, arra ösztönözve a politikusokat, hogy ezt a kedvezőtlen struktúrát fenntartsák. A civil szektor fontos szerepet játszhat egy társadalom újjászervezésében és konszolidációjában, amely képes lenne a politikai vitákon túlmutató módon kapcsolatot teremteni az állam és a társadalom között.

KÖVETKEZTETÉS

Az 1980-as és 1990-es évek a civil társadalom fellendülésének évtizedei voltak. A hidegháború végét, számos tekintélyelvű rezsिम összeomlását, a nem állami szereplők, köztük a civil társadalmi szervezetek ideológiai, politikai és gyakran fizikai ellenőrzését a kétpólusú világ logikája és szabályai által felváltotta egy példátlan cselekvési szabadság. A mainstream (nyugati) irodalom abból az „ideális” feltételezésből indul ki, hogy a demokratizálódás, akár felülről, akár kívülről kezdeményezik, előbb-utóbb alulról és belülről is gyökeret fog verni a civil társadalom természetes dinamikájának köszönhetően.

A posztoszocialista országok civil társadalmának kiinduló helyzete és fejlődése drasztikusan eltért a nyugati civil társadalom ideális

²¹ Levitsky S., Ziblatt D. How Democracies Die. New York, Crown, 2018.

modelljétől, sőt az infrastrukturális fejlettség és az erőforrás-ellátottság szintjétől is. A 2008-as gazdasági válságot követő időszak a kormányzat és a civil társadalom viszonyában is gyors és radikális változásokat hozott.²²

A globális nem kormányzati szervezeteket világszerte egyre több támadás éri. Mind több olyan ország van, amely akadályozza a civil társadalom szabad működését. A módszerek a finanszírozási- és adóügyi korlátozásoktól kezdve a jogi és szabályozási korlátozásokon át a civil szervezetek elleni zaklatásig vagy fizikai fenyegetésig terjednek. Ezen eszközök alkalmazása nem csak a diktatórikus és fél-autoritárius országokban vagy a posztszovjet térségben figyelhető meg, hanem a fejlett világ törékeny demokráciáiban is szűkül.

A nem kormányzati szervezetek elleni támadások nemcsak az emberi jogokkal, az érdekvédelemmel és a nemzetközi segélyezéssel foglalkozó szervezetekre vannak negatív hatással, hanem a harmadik szektor egészére, beleértve annak szolgáltatóit is.

Az autonóm civil szervezetek üldözése közvetlenül a civil szektor „államosításához” vezet, ami a kormányzati ellenőrzés kiterjesztésén és a civil szervezetek politikailag motivált diszkriminációján túl magában foglalhatja „álcivil” (pl. GONGO) szervezetek létrehozását, a támogatások központosítását vagy a nonprofit szolgáltatók állami támogatásának redukálását.

Ugyanakkor maguk a globális civil szervezetek és hálózataik is felismerték, hogy csak akkor védhetik meg magukat a politikai támadásoktól és erősíthetik meg pozícióikat, ha átláthatóbbá válnak. A visszاسzorításokra irányuló kísérletekre válaszul, hajlanak arra, hogy önként elfogadják, sőt részt vesznek új elszámoltathatósági és ellenőrzési mechanizmusok kidolgozásában.

A tudósok metaforikus hasonlatával élve azt látjuk, hogy „a globális civil társadalom gyönyörű, természetes, szabadon és spontán módon fejlődő angol kertje átalakul egy szigorúan nyírt, szabályozott és ellenőrzött francia kertté”.

²² Kákai L., Glied V. Civil society in the crosshairs. *Studia Politologiczne/Political Science Studies*, 2023, 70(4) pp. 52-79. o. <https://doi.org/10.33896/SPolit.2023.70.4>

CIVIL VILÁG PÉCSETT ÉS A SZÉLESEBB HORIZONTOK

A CIVIL SZFÉRA JELENTŐSÉGÉNEK FOLYAMATOS MONITOROZÁSA

Különbéféle transznacionális jogvédő szervezetek bizonyos döntő indikátorok alapján megítélik az országok, s kormányaik gyakorlatát, s globális listákat publikálnak aszerint, hogy mennyire kedvező vagy korlátozó társadalmi környezetet biztosítanak a polgári önszerveződéseknek, a döntésekben való állampolgári részvételnek, a szabadságjogokkal élésnek, mennyire teremtenek esélyt a jogállami demokratikus praxis kialakítására vagy elmélyítésére. Az utóbbi évtizedek egyik fontos kérdésévé lett a civil társadalom szabad mozgásterének megítélése a demokrácia intézményeibe vetett gyengülés és bizalomvesztés tematizálása mellett.

Az elemzők nagy csoportja határozottan szűkülőnek látja a szabadságjogok érvényesülését. Rendszeresen figyelmeztetnek a korábban kivívott jogok erodálására még a nagy demokratikus hagyományú országokban is. Ugyanakkor mélységesen növekvő aggodalommal tekintenek a civil szervezetek és aktivistáik elleni támadások megszorodására szerinte a világon. Az ellehetetlenítés igen változatos – szabályozási, pénzügyi, dezinformációs-propagandával telített kommunikációs – módjaira, a bevetett represszív technikákra, konkrét fenyegetésekre, amelyek általánosnak mondhatók az autokratikus jegyeket viselő rezsimekben.

Elsődleges jelentőségűnek a demokrácia védelmét, az egészséges civil társadalmi terek működésének garantálását látják, hisz azok kontrollt, befolyásoló erőt tudnak képezni az autokratikus gyakorlatok erősödő trendjeivel szemben. “A korlátozó kormányzatok nem a potenciális együttműködő partnert látják a civil szervezetekben, és nehezen, vagy egyáltalán nem viselik el a társadalomkritikai funkciójuk megnyilvánulásait. Az ideológiák pluralitását sem tartják értéknek, gyakran a hatalmi szempontjaikhoz igazodó, lojális civil szervezeteket hoznak létre, s kiszorítják a másként gondolkodókat a szcénából”.¹

Mások nem látják ennyire sötétnek a helyzetet, sőt a civil szervezetek erősödő részvételét érzékelik, fokozott bevonásukat az új típusú

¹ Kleisz Teréz: A közösségi filantrópia új látószögben. Tudásmenedzsment, 2021. 22 (1) 165.o.

sokszereplős kormányzás mindennapjaiba, a döntéshozatali folyamatokba, a közszolgáltatások nyújtásába. Érzékelhető a lendületet nyert mozgalmi aktivitás is, az utcai demonstrációk és egyéb tiltakozási formák ereje. Sokan használják a részvételi fordulat (participatory turn) kifejezést is e jelenségek leírására a politikatudományban, de a digitális technikák és a közösségi media robbanásszerű elterjedése más társadalmi mezőkben is átalakította a korábbi paternalista gyakorlatokat, utat nyitva innovatív részvételi módozatoknak.

Helmut K. Anheier neve nem ismeretlen a civil világot kutatók előtt, rengeteg kutatást koordinált, évtizedek óta publikál a non-profit szektorról². Több írásában egyszerre ítéli a civil mozgásteret hol szűkülőnek, hol dinamikusan növekvőnek, de mindenképpen változóknak. A demokrácia szörnyű betegségeit is érzékelve, éppen azt gondolja, hogy nem kell letenni a fegyvert, sőt éppen a civil szektor formáiban rejlik az ellenálló, korrigáló, változtatni tudó erő a populista korszakban.

Ő is állítja, hogy a civil önszerveződés formáinak előnye, hogy társadalmi innovációra képesek, kreatív problémamegoldásra tudnak vállalkozni, bizonyos szabadsággal kísérletezhetnek alternatív megoldásokkal, akár hosszabb távon is, a közjó érdekében. A rugalmasság is erényük a lokális kontextusok mélyreható ismerete mellett. „A civil társadalom hatalmas potenciált rejt a társadalmi innováció, az alkalmazkodás és a szolgáltatások terén, valamint az eltérő érdekek és a kirekesztett közösségek hangjaként” – írja társaival a G20 országokat felmért kutatás összegzéseként, s proaktív támogatási környezet biztosítására tesznek javaslatot a kormányzatoknak.³

Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) 2016-tól tűzte napirendjére a civil szervezetek mozgásterének kérdését, s 2018-tól erőteljesen monitorozza is e területet, az ezévi 4. európai fórumon (2024. márc.11-12, Bécs) külön szekciót szentel a témakörnek.⁴

Az EU fórumain az elmúlt években többször megerősítették, hogy létre kell hozni a civil társadalmi tér európai indexét; hogy az uniós tagállamoknak méltányos szabályozással és forrásokkal kell a megfelelő

² Magyarul is olvashatók a művei.

³ Anheier H. K., Lang, M., & Toepler, S. Civil társadalom változás idején – szűkülő, változó, táguló terek és egy új szabályozási szemléletmód szükségessége. Civil Szemle, 2020. 17 (2) 5-37. o.

⁴ <https://fundamentalrightsforum.eu/themes/> (2024.02.08.)

környezetet biztosítaniuk a civil szervezetek számára, hisz részvételük megkerülhetetlen a demokratikus párbeszéd és egyeztetés folyamataiban, a közpolitikák kidolgozásában. A 2021-22. évben megrendezett konferencia-sorozat Európa jövőjéről markánsan törekedett a részvételi demokrácia formáira építeni, s a jelenleg zajló reformokat az európai polgárok és a nem kormányzati szervezetek képviselői által megvitatott javaslatokból eredeztetni.

A MAGYARORSZÁGI CIVIL SZFÉRA JEGYEI
NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSI KERETBEN

A CIVICUS nemzetközi non-profit hálózat (15300 taggal, 189 országból)⁵ 2023.évi jelentése már a tizenkettedik a sorban, s mindenkor a civil szektor előtt álló kihívásokat, az aktuális szabad mozgástér állapotát térképezik fel.⁶ A legfrissebb dokumentum címe nagyon kifejező: "Támadás a civilek ereje ellen" (People Power under Attack). Összesítve a felmért 198 országot, közülük 118-ban támadják, sértik a civil szektor működését. A világ népességének harmada olyan országokban él, ahol teljesen korlátozott, zártnak minősíthető a mozgástér, s mindössze 2 % élhet a polgárjogok teljességével. (gyülekezés- és véleményszabadság, a vélemények és érdekek melletti szabad demonstrálás, médiaszabadság).

Az ún. CIVICUS Monitor programjuk mérőszámokkal világítja meg a helyzetet, s különféle kategóriákba rendezi el az országcsoportokat. Az ötfokozatú skálán 5 kategóriát képeztek: nyílt (39 ország); szűkített (41 ország); akadályozott (49 ország); elnyomott (43 ország); zárt (25 ország) a 2022.évi adatok szerint. Utóbbi kategóriában majdnem 2 milliárd ember él.

Magyarország egyike azon 47 országnak (a 198-ból) amelyeket a skála harmadik kategóriájával jellemeztek, azaz ahol a civil társadalom „akadályozott”. Egy korábbi CIVICUS-elemzést áttekintve Kuti Éva és Marchall Miklós (2020)⁷ az új autoritarianizmust, a neonacionalizmust, és az antiglobalizációs irányt nevezte meg magyarázó tényezőknél, amelyek mind megkérdőjelezik a liberális demokrácia legitimizációját.

⁵ 2022. évi adatok

⁶ <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2023> (2024.02.08.)

⁷ Kuti Éva & Marschall M.: A „birodalom” visszavág? Defenzívában a globális „harmadik szektor”. Civil Szemle 2020. 17 (1) 37-49. o.

2023 őszén már huszonhatodik alkalommal adta ki az USAID (az Egyesült Államok Tengerentúli Fejlesztési Hivatala) jelentését a civil szervezetek fenntarthatóságáról – 73 országra vonatkozóan. A jelentés 7 dimenzió mentén értékeli a szervezetek társadalmi környezetét. Ezek: a jogi szabályozás, a szervezeti kapacitás, a pénzügyi életképesség, az érdekérvényesítés, a szolgáltatásnyújtás, az ágazati infrastruktúra és a társadalmi megítélés. Az 1-7 skálán az egyes értékek közelsége jelenti a szabad mozgásteret, a 7-es felé mozdulás a fenyegetettség növekedését. Magyarország a kilencvenes évek végén 2-es értékeket, 2012 után 3-as értékeket ért el, 2021-ben és 2022-ben 4,0 skálaértékre mérték, azaz egyre távolabb kerül a nagyfokú fenntarthatóságtól.⁸

Az adatokból látható, hogy a pénzügyi életképesség kategória a leggyengébb láncszem, s az infrastruktúra kapja a legmagasabb pontot. E jelentésből is a civil szféra mozgásterének gyengülése olvasható ki. A fenti mérések, elemzések helyi szakértők konszenzusos véleményén, szakértői megítélésén alapulnak.

VÉLEKEDÉSEK A CIVILEKRŐL, A CIVIL SZERVEZETEKRŐL EGY ORSZÁGOS KUTATÁS TÜKRÉBEN

Nézzünk egy olyan magyar kutatást, amely a civil szervezetekkel kapcsolatos társadalmi vélekedést vizsgálta 2019-ben, 2021-ben, s legutóbb 2023 szeptemberében.⁹

A Civilizáció és a Political Capital kutatása szerint valamelyest nőtt azoknak a száma, akik meg tudtak nevezni civil szervezetet (a minta 49%-a), de még mindig a megkérdezettek 22%-a képtelen volt erre. A pártok, egyházak felemlegetése jelzi, hogy maga a kategória is ködbe vész némelyek fejében. Első helyen a rászoruló társadalmi csoportok segítségét kötik a civil szervezetek tevékenységéhez. A megkérdezettek 30%-a egyáltalán nem gondolja, hogy a civileknek dolga lenne az állam, a kormány kritizálása, vagy a közpolitikai térre kerülés.

A résztvevőket arról is megkérdezték, hogy támogattak-e valamilyen formában civil szervezetet a megelőző három évben. Javult az 1%-ot felajánlók aránya 2023-ra, de még mindig csak a népesség 26 %-a él

⁸ <https://okotars.hu/sites/default/files/hungary2022hu.pdf> (2024.02.08.)

⁹ https://politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/pc_civilizacio_civil_szervezetek_tarsadalmi_megitelese_kutatasi_je_lentes_2023.pdf

ezzel a jogával. A pénzbeli adományozás a népesség 12 %-ára jellemző, nem növekszik az arány, de a természetbeni adományozás trendje emelkedő. (9-ről 14 %-ra), hasonlóképpen az önkéntes munkához. (8%). A civil szervezetekben való tagság továbbra sem tükröz intenzív csatlakozást, általában 2-3 %-ot ér el.

1. sz. táblázat
Civil szervezetekkel való viszony

	2023	2021	2019
Jövedelemadója 1%-át ajánlotta fel civil szervezetnek	26	20	21
Pénzbeli adományt juttatott civil szervezetnek	12	11	12
Nem pénzbeli adományt juttatott civil szervezetnek	14	5	9
Jelenleg is tagja civil szervezetnek	3	2	3
Tagja volt civil szervezetnek	1	1	2
Önkéntes munkával segített civil szervezetet	8	3	7
Továbbította civil szervezet felhívását (pl. elmondta ismerőseinek, megosztotta Facebookon)	33	8	10
Segítők aránya (akik legalább egy módon segítettek civil szervezetet)	81	36	36

Vizsgálták azt is, hogy milyen tényezők magyarázzák a távolmaradást a civil szervezetek világától. Az ismerethiány, idő- és pénzhiány mellett fontosnak tűnnek azok a vélekedések is, amelyek nem nagyon látják a civil szervezetek társadalmi fontosságát, a hozzájuk kapcsolódás értelmét, érdektelennek mondják magukat a közügyek iránt. Az is fontos értékítélet, hogy nem tartják a civil szervezeteket hatékonynak, befolyással bírónak.

2. sz. táblázat
A távolmaradás okai

	2023	2021	2019
Nem volt rá pénze	42	49	39
Nem ismeri a megfelelő civil szervezetet	41	51	48
Nem gondolja, hogy az ő részvétele, támogatása érdemben segítené a szervezet munkáját	40	39	33
Nem érdeklik azok az ügyek, amelyekkel a civil szervezetek foglalkoznak	29	34	26
Nem bízik a civil szervezetekben	26	32	28
Nem tartja hatékonynak a civil szervezetek tevékenységét	25	27	27
Nem volt rá ideje	17	28	25

A kutatás bizonyos társadalmi csoportok vonatkozásában megkérdezte a résztvevőket a támogatási hajlandóságról. A válaszadók a megadott 13 csoport közül a gyermekekkel foglalkozó szervezetek támogatására hajlandók leginkább, 2. helyen a fogyatékkal és tartós betegséggel élők a kiemelték. Az állatok védelme is meg tudja mozgatni a szíveket.

A legkevésbé preferált csoportok közé tartoznak a fogvatartottak és a szexuális kisebbségek. A csoportok preferenciája állandónak mondható, egy-egy esetben volt csak helycsere a táblázat elemei között.

A képviselt ügyek tekintetében leginkább az egészségügy, a környezetvédelem és az oktatás olyan, amely nagyobb támogatási hajlandóságot vált ki.

3. sz. táblázat
Civil szervezetek iránti támogatási hajlandóság

	2023	2021
Gyermekek	6,53	7,23
Fogyatékkal és tartós betegséggel élők és hozzátartozóik	6,06	6,41
Állatok	6,06	6,13
Szegénységben és hátrányos helyzetben élők	5,76	5,92
Gyermekeiket egyedül nevelők	5,75	5,90
Nők	5,36 (↑1)	5,00
Nagycsaládosok	5,33 (↓1)	5,36
Hajléktalanok	4,41	3,93
Határon túli magyarok	3,95	3,26
Menekültek	3,83 (↑1)	2,48
Nemzeti és etnikai kisebbségek, beleértve a roma kisebbséget	3,69 (↓1)	2,99
LMBT-csoportok	2,79	2,07
Letartóztatottak és fogvatartottak	2,72	2,01

A kutatók úgy összegezték, hogy a megkérdezettek 89%-a nyitott rá, hogy a jövőben valamilyen formában támogassa a civil szervezetek munkáját. A korábbi két felmérés során ez az arány 68, illetve 70 százalék volt. Ezek némiképp biztatóak, bár a támogatás leginkább az információk terjesztésében való részvételi hajlandóság emelkedésére utal.

A PÉCSI CIVIL SZERVEZETEK VILÁGA¹⁰

A Pécsi Községi Alapítvány 2016-ban alakult 9 magánszemély által, akik egy ún. közösségi filantrópiát művelő forma mellett kötelezték el

¹⁰ A Pécsi Községi Alapítvány (PKA) 2023 őszi felmérése alapján

magukat. A "community foundation" jogi alakzat 1914-től honos a világban, Clevelandben született meg, ma már több mint 1800 hasonló szervezetet ismerünk. Európában 1976-tól terjedt el, s tavaly már 875 volt a növekedést jelző szám, különösen Németországban lett népszerű Bürgerstiftung néven. Nagy alapítványok (Körber, Bosch, Mott, Lipoid, Porticus, Mercator) támogatják a mozgalmat 2016-tól. Magyarországon a Gyökerek és Szárnyak Alapítvány segíti a közösségi alapítványok létrejöttét és működését.

A közösségi filantrópiai megközelítés az adott lokalitás közösségeit akarja megerősíteni, együttműködési és döntési képességeiket, saját erőforrásaikat (tudás, kötődés, társadalmi tőke, pénzügyi lehetőségek) bővíteni, a civil társadalom erejét, beleszólási képességét növelni.

Közösségi alapítványunk a helyi jó ügyeket felkaroló közösségi kezdeményezéseknek segít a forrásteremtésben. Így szervezetünk adományokat gyűjt, s támogatásokat oszt, együttműködéseket stimulál, törekszik az alapítói vagyon növelésére. Célunk a társadalmi bizalom növelése, a helyi tudás feltérképezése, a lakóközösség életének megismerése, a változás kultúrájának és a közösségi tanulás terepeinek erősítése. A közösségi filantrópia elvileg nyitott a szektorokon átívelő együttműködések felé is, de ez a tapasztalat még nem született meg a gyakorlatunkban. Azért dolgozunk, hogy tudatosuljon a pécsi közösség jövőjéért való felelősség, hogy erősödjék a városlakók összefogása és kezdeményezőkedve.

Az Európai Unió „Polgárok, esélyegyenlőség, jogok és értékek” (CERV) programja támogatásával valósíthatjuk meg a Civil pulzus a városmonitoring eszközével” című projektünket, amelynek első szakasza arra fókuszált, hogy megtudjuk, a pécsi civil aktivisták miképpen látják a szervezetek erősségeit, gyengeségeit, milyen módon érzékelik a civil élet fontosságát, nehézségeit. Tistyán László (a PKA kurátora, alapítója) szakmájára nézve szociológus alkotta meg a kérdőívet, az adatbázist, s elemezte a 2023 év szeptember-októberben lezajlott online adatfelvétel eredményeit.¹¹ 394 szervezet kapott felkérést arra, hogy aktivistáit mozgósítsa a válaszadásra. Az ún. Civil Szelfi végül 76 szervezet 111 tagját, önkéntesét érte el. Azok a

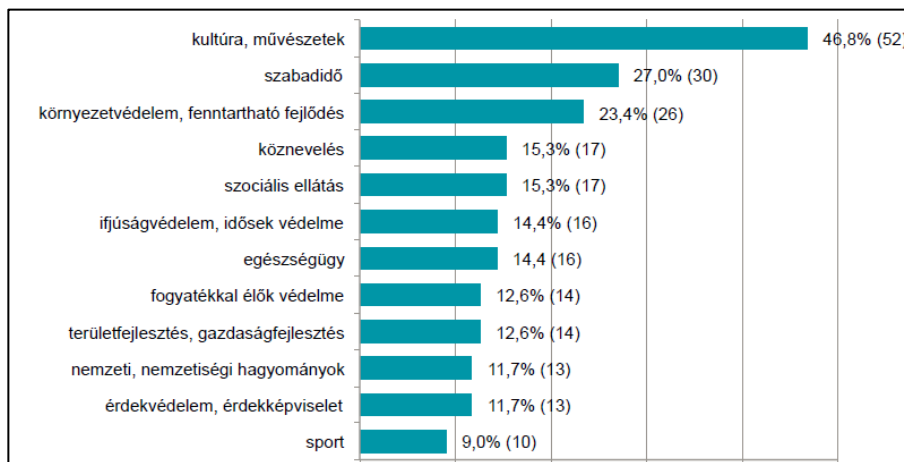
¹¹ PKA: „Civil Szelfi”. A pécsi civil szervezetek „önarcképe”. Pécs, 2023 szeptember – október
https://pecsikozossegialapitvany.hu/wp-content/uploads/2023/12/civil_szelfi_elemzes_20231107.pdf

szervezetek, amelyekben a válaszadók ténykednek, inkább egyesületek (65 %), s jellemző, hogy zömük 6-10 éve működik.

A kérdezett témablokkok a következők voltak: a válaszadók civil szervezeteit jellemző leíró adatok; a tárgyi infrastruktúra értékelése; a működés pénzügyi feltételeinek értékelése; a humán erőforrások értékelése; ismertség, kapcsolatok, kommunikáció értékelése; társadalmi beágyazottság, elfogadottság értékelése; a működés szubjektív megítélése; a perspektívák megítélése; a civilség szubjektív megélése, motivációk; van-e értelme szelfiket készíteni.

A civil szervezetek tevékenységei a következő ábrába foglalva sorolhatóak a megkérdezettek szerint: a 7 válaszadó saját szervezete tevékenységét nem tartotta besorolhatónak a fenti kategóriák egyikébe sem. A következő tevékenységek sorolódtak még fel: minden, ami a pécsi polgárokat segítheti; az alapítvány a különböző területeken működő szervezeteket segíti; emberi jogi nevelés, grantmaking, civil szervezetek kapacitásfejlesztése; idősoktatás; közösségfejlesztés; természetvédelem, madártani kutatás; tudomány, felsőoktatás.

1. sz. ábra
A civil szervezetek tevékenységi köre



Nem igazán meglepő tény, de ebből az adatfelvételből is kiderül a civil szervezetek működéséhez szükséges infrastrukturális és pénzügyi erőforrások elégtelen volta. A szerző megfogalmazásában „az erőforrások hiánya, és „önként megvalósított önkiszákmányolás” jelensége, azaz, hogy saját eszközökkel kell kipótolni a lehetőségek korlátozott voltát, fizetni a telefont, autózást, a fotózást, a

fénymásolást, használni a laptopot, jelen lenni az online térben, kölcsönkérni, bérelni a videotechnikát és a mobil rendezvény-eszköztárat.

4. sz. táblázat
A tevékenységhez szükséges eszközök

	van	nincs
a szervezet által kizárólagosan használt iroda	40,5% (45)	59,5% (66)
a szervezet tulajdonában álló számítógép, laptop	60,4% (67)	39,6% (44)
a szervezet tulajdonában álló mobiltelefon, telefon	33,3% (37)	66,7% (74)
a szervezet tulajdonában álló fénymásoló nyomtató, szkennel	49,5% (55)	50,5% (56)
a szervezet tulajdonában álló fényképezőgép, videokamera	34,2% (38)	65,8% (73)
a szervezet tulajdonában álló gépkocsi	14,4% (16)	85,6% (95)

5. sz. táblázat
A felsorolt eszközök megléte

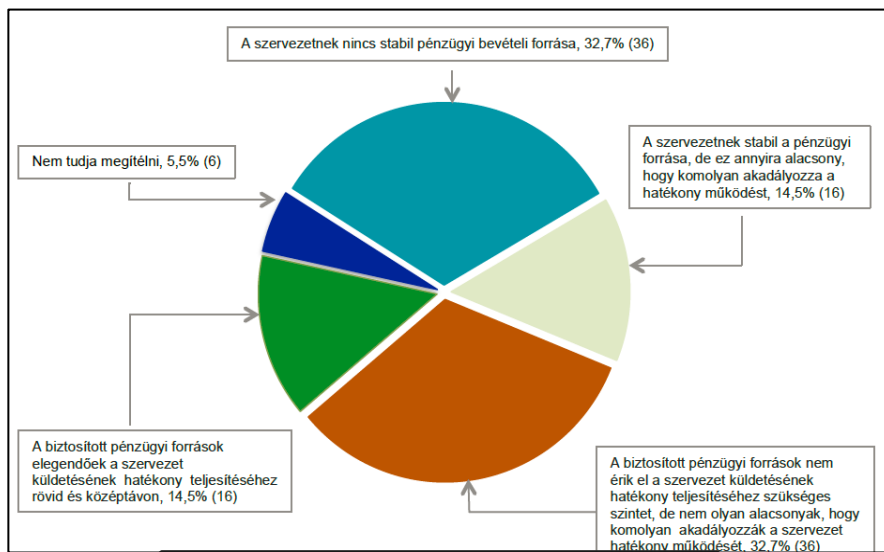
a felsoroltak egyikével sem rendelkezik!	27,0% (30)
csak egyfélével rendelkezik	16,2% (18)
kétfélével rendelkezik	14,4% (16)
háromfélével rendelkezik	14,4% (16)
négyfélével rendelkezik	7,6% (7)
ötffélével rendelkezik	10,8% (12)
mind a hatfélével rendelkezik	10,8% (12)

Láthatóan, a szervezetek egyharmada a mért materiális erőforrások egyikét sem birtokolja. Az ötös skálán 1-es (13 %) és kettes (19,4%) értéket ért el az a válasz, hogy a meglévő infrastruktúra, eszközök „egyáltalán nem elegendőek” a szervezet küldetésének teljesítéséhez, programjai megvalósításához, így állítható, hogy bő egyharmad percepciója nagyon negatív. De azért 46 % erre a kérdésre úgy válaszol, hogy elegendőnek ítéli a feltételeket.

A nyitott kérdésekből az is kiderül, hogy elsősorban nem a tárgyi feltételek mennyisége jelent problémát, hanem inkább azok minősége, a megújítás, korszerűsítés nehézségei. A bérleti, használati költségek előteremtése, a folyamatos költségnövekedés kitermelése, illetve a közösségi tér működtetésének biztonsága állandósítja a frusztrációt,

“hogy meddig és milyen feltételekkel lehet tovább vinni a fenntartást.”
A pénzügyi stabilitásról az alábbi ábra született.

2. sz. ábra:
Az alábbi állítások közül melyik igaz erre a szervezetre



Igazán csak 14,5 % elégedett teljesen, de azért összesen majdnem 50 %-a nyilatkozik pozitívan a pénzeszközök arányáról a szervezet küldetésének megvalósítása tekintetében; több forrásra kell építeniük; a szervezetek egyharmadáról mondható, hogy nélkülözi a pénzügyi stabilitást.

A kérdőív rákérdezett arra, hogy mennyire tudatosan tervez a szervezet, van-e stratégiája a gyengeségek kiküszöbölésére, létezik-e pl. forrásteremtési, adománygyűjtési, kommunikációs terve stb. A válaszok többnyire arra mutattak rá, hogy sok az ad hoc elem a működésben, ha van is terv, részleges a megvalósítás. A szubjektív látélet szerint a szervezetek inkább profinak (45 %) mint amatőrnek (10,7%), inkább tervezéses-jellegűnek (60%) mint rögtönzésesnek (10%), inkább innovatívnak (48%), mint rutin-jellegűnek (18%) ítélik meg saját menedzselési gyakorlatukat.

A szervezetek anyagi helyzete az elmúlt években a válaszadók 40,5%-a szerint nem változott, míg 16,2%-uk szerint javult. Szervezete anyagi helyzetének romlását a kérdezett személyek 43,2%-a érzékelte. A jövőt illetően a válaszadók több mint fele (55,0%) nem vár változást, az általa

megjelenített civil szervezet anyagi helyzetét illetően 14,7%-uk javulásra, míg 30,3%-uk romlásra számít.

A humán erőforrások tekintetében a vizsgálatban képviselt civil szervezetek közel fele állandó munkatárs nélkül működik: e csoportban 17 olyan szervezet akad, amely a vizsgált materiális eszközök közül egyel sem rendelkezik. Azaz van egy nagyon gyenge alapokkal bíró civil szervezeti kategória, ahol csak a tagok motiváltsága mozgatja a tevékenységet. Létezik egy nagyobb (kb. 15-18 %-nyi) szervezet-csoport, ahol 8 vagy több munkatársat is foglalkoztatnak. E szervezetek többnyire közszolgáltatásokat vállaltak át, s itt az infrastruktúráis – anyagi, pénzügyi feltételek szilárdabbak. A válaszadók válaszai alapján az alkalmazottal rendelkező szervezetek relatív többsége egy főt (20 szervezet), illetve 2-3 főt (17 szervezet) foglalkoztat.

Az önkéntesek száma a szervezeteknél általában 3-5 fő, de 32 szervezet tíznél is több önkéntessel dolgozik; a megkérdezettek 30 %-a szerint „teljes mértékben elegendő” a szervezetek tevékenységéhez. A „szűkösen, de elegendő” válaszok előfordulási gyakorisága 52,3%, míg „egyáltalán nem elegendő” választ a kérdezettek 11,0% adott. A nyitott kérdéseknél többen írnak arról, hogy az önkéntesek fogadásához több szervezeti kapacitásra lenne szükség, pl. koordinátorra.

Az elemzés egyik markáns állítása, hogy a civil szervezetek leginkább az őket alkotó tagok és önkéntesek lelkesedésére, motiváltságára, személyes energiákra építenek, így kulcskérdés a szervezetek jól-léti (ún. „well-being”) közege, azaz mennyire tudnak olyan környezetet teremteni, amely kialakítja, bővíti és fenntartja a személyekből áradó energiatöltetet.

Tistván László az ún. öndeterminációs pszichológiai elmélet keretrendszerét ajánlotta a motivációk fenntartásának megmagyarázására. Edward L. Deci és Richard Ryan nevéhez kötődik ez a motivációs elmélet (SDT= Self-determination Theory)¹², amely 3 egyetemesen jelentkező alapszükséglet kielégítésére épül: az autonómia, a kompetencia és a pozitív kapcsolódás, kötődés optimálisan vegyülő érzésére. Az autonóm választás belső indíttatást, internalizált értékvetést, az egyéni szabad akarat megjelenését

¹² Deci, E. L., & Ryan, R. M. Self-determination theory: A macrotheory of human motivation, development, and health. *Canadian Psychology / Psychologie canadienne*, 2008. 49(3), 182–185. o. <https://doi.org/10.1037/a0012801>

jelenti, az elköteleződés választottságát. A kompetencia-elem az átélt hatékonyság önbizalmat adó érzését adja, a kapcsolódás pedig az odatartozás, a kötődés, a közösségi törődés által kiváltott emóciókat. Azaz a civil szervezetekben való tevékenység a megélt öndetermináltság mértékében „(ön)juttalmazza” az egyént.

A nyitott kérdésekre adott válaszokat valóban jól el lehetett helyezni e keretben. A fenti 3 tényező szerencsés együttállása adja a civil aktivisták kitartását, meg-megújuló hitét a cselekvésben.

A „Mit ad Önnek a részvétel a civil szervezet munkájában” – kérdésre érkezett válaszokból szemezgetve, pl. az autonómia megélésére ilyeneket látunk: „küldetéstudatot”; „fontosnak tartott dolgokért megtehetem, amit tudok”; „nagyon elkötelezett vagyok a céljaink iránt”; „hiszek az ügyben.” A kompetencia-érzésre: „szakmai magabiztosság és szemlélet.”; „megoszthatom a tudásomat”; „lehetőség innovatív, kreatív munkavégzésre, problémamegoldásra, tapasztalatszerzésre”; „a szaktudásomat egy közös érdek céljára használom.” A jó kapcsolódásra: „élő kapcsolat egy számomra fontos társadalmi közzel”; „egy jó közösséghez tartozás”; „kapcsolatokat, kapcsolódásokat, közösségi élményeket, barátokat”; „hasonlóan gondolkodó társakat.”

A meghozott „áldozatok” felsorolásakor az idő (életidő, énidő, szabadidő, a családtól elvett idő, más jövedelemszerzésre fordítható idő) jelenik meg hangsúlyosan, de az anyagi ráfordítások is rajta vannak a listán a stressz, a küzdelmek a hivatalokkal, adminisztratív feladatokkal, az egészségromlás mellett. Az sem unikális, hogy egyáltalán nem érzik áldozathozatalnak a civil munkát. „Nem érzem úgy, hogy bármilyen szempontból is áldozatnak élném meg.”; „Csak szabadidőt, de ez nagyon megtérül.”; „Nem kell semmit beáldoznom, minden időm hasznosan teljesül a munkavégzésem során.”

A civiltudat, a civil munka értelme, fontossága tekintetében sincs megbicsaklás a kérdezettek megítélésében. A pécsi civil szervezetek nagy hányada úgy értékeli, hogy végzett munkáját, annak eredményeit a szélesebb társadalmi környezet kevésbé értékeli. Ez magyarázható a relatív kommunikációs buborékban élés jelenségével, a korlátozott ismertséggel.

Az elemzés nyomán ún. Szelfi Szemeszter indult, ahol műhelybeszélgetések folynak a problémákról, jó megoldásokról. Itt

megerősödött az az álláspont, hogy eléggé gyakori a „régi motorosokban” a megfáradás, nehézséget okoz az újabbak rekrutációja, nemegyszer a tagságban is érzékelik az elharapódzó apátiát.

A globális “Bizonytalanság Korszakának” társadalmi környezetében (ráadásul egy félperia-országban) élés kiválthatna erőteljesebb állampolgári aktivitást is, de a helyi civil életben mérsékeltén látjuk növekedni a részvételi hajlandóságot; a társadalmi aktivitás eléggé visszafogott áramlatai érzékelhetők.

Friss példaként említhető, hogy a városi civil pályázatra 96 civil szervezet nyújtott be pályázatot. Az első pécsi közösségi költségvetési akcióban, a „Dönts velünk” c. programban 6000-en szavaztak valamely helyi ötlet megvalósítására, az önkormányzat által felkínált szavazáson (Aktív Pécs – Megújuló Mecsekoldal fejlesztési program) 2800-an vállalkoztak a kérdőív kitöltésére.

A tapasztalt nehézségek felemésztik(hetik) a legerősebb szubjektív-kulturális tényezőt, a motivációs bázist, a belső adottságok gondozását, a hitet a proaktív cselekvések értelmében, a civil közösségi összefogásokkal elérhető változtatások erejében. Ez nem jó jel, mert a PKA is azért jött létre, hogy a magunk eszközeivel tegyünk valamit Pécs fejlődése dinamikát veszített pályájának megállítására, erősítsük a civil társadalom kollektív képességeit, építsünk a kétségtelenül meglévő humán potenciálra, hozzuk lendületbe a részvételiséget, járuljunk hozzá a konstruktív megküzdés gyakorlatához.

Biztatásként a pillangóhatás jelenségére érdemes gondolni. Egy-egy finom szárnycsapás, s mégis a mozgásos láncolat végén egy komoly vihar támad.

A HATÁROKON TÚLI MAGYARSÁGÉRT ALAPÍTVÁNY HÁROM ÉVTIZED A MAGYARSÁGÉRT

AZ ALAPÍTÁSKORI IDŐK TÖRTÉNESEI

A pécsi székhelyű Határokon Túli Magyarságért Alapítvány (továbbiakban: Alapítvány) 2022-ben ünnepelte megalakulásának 30. évfordulóját. Tevékenységével elérte, hogy a Kárpát-medencében élő magyarság szervezetei, egyesületei, alkotó és kulturális közösségei számára működő és jól bevált kultúra- és közösségszervező, információközvetítő, szolgáltató-fejlesztő bázissá vált. Az 1992-ben megfogalmazott küldetése ma is érvényes. Úgy szervezi a határon túli magyarsággal való rendszeres kapcsolattartás- és együttműködés lehetőségeit és formáit, hogy azzal a magyarságtudatot erősítse, bemutassa és továbbfejlessze a hagyományos közösségi és nemzeti értékeket, ezáltal is megteremtse az országhatároktól független kulturális cserét.

A kultúra szeretete, a kultúráközvetítő munka, amely az elmúlt évtizedekben és 1992-t megelőzően is zajlott Pécsen és Baranya megyében, mindig is erős volt és nyitott a kulturális értékek minél szélesebb körű befogadására, a hazai nemzetiségi és a határmenti kapcsolatok fejlesztésére. A déli határ földrajzi közelsége elsősorban a horvátországi magyarsággal való találkozások lehetőségét kínálta a drávaszegi, Eszék, Baranya és Kelet- Szlavónia magyarságával.¹

A kapcsolatépítés lendületét 1975 hozta meg. Ekkor született a Helsinki Záróokmány, amely emberi jogi tételein keresztül a rendszerváltás egyik katalizátorává vált. A 35 ország által aláírt okmány elsősorban politikai kötelezettségvállalásokat tartalmazó egyezmény, amely alapelvei között hangsúlyozza az államok közötti együttműködést. Az emberek és közösségek közti kapcsolatok újrafelvétele, e mellett nagyban segítette az 1975. november 5-én aláírt Magyar-Jugoszláv Kishatárforgalmi Egyezmény is.

Bokor Béla és munkatársai, barátai, aktív kapcsolatokat kerestek többek között az akkori Horvátországi Magyarok Szövetségével, és annak képviselőjében Troszt Sándor titkárral, aki kopácsi tanító és a

¹ E kapcsolatok egyik mozgatórugója Baranyában Bokor Béla volt, a Baranya Megyei Művelődési Központ igazgatója, aki már az 1970-es évektől kereste a jugoszláviai magyar kapcsolatokat.

horvátországi önálló magyar folyóirat, a Magyar Képes Újság egyik szerkesztője volt. Kezdetben alkalmi együttműködések formálódtak, így a Drávaszögből érkező színházlátogató-buszok megszervezése, helytörténeti kutatásokhoz levéltári kapcsolatok kiépítése, majd ezeket dokumentáló kötetek létrehozása. Amatőr színjászok és más művészeti előadások, díszítőművészeti kiállítások vándoroltatásával keresték a helyi magyar közösségeket, és segítették az ottani kulturális életet.

A Baranya Megyei Levéltár mellett a Tudományos Ismeretterjesztő Társulat megyei szervezetével, a Janus Pannonius Tudományegyetemmel, a Szőlészeti és Borászati Kutatóintézettel szintén szakmai együttműködések születtek, gondoljunk csak Dr. Diófási Lajos professzorra, aki a kutatóintézete szakembereivel és mérnökeivel sokat tett a drávaszögi borvidék fejlesztésért. A Janus Pannonius Múzeum pedig jelentős szakmai segítséget nyújtott a drávaszögi helytörténeti kiállítások és múzeumok berendezéséhez Kopácson, Kórógyon, Laskón.

A kapcsolatok segítségével, serkentésében 1991-ig fontos tényezőként említhető a Horvátországi Magyarok Szövetsége (HMSZ) és lapja, a Magyar Képes Újság, amely „Örökségünk” címmel az 1970-es évektől a lap megszűnéséig néprajzi rovatot jelentetett meg. Az a HMSZ, amely már a hatvanas években felismerte a népi kultúra és hagyományápolás jelentőségét, pl. kórógyi, szentlászlói, laskói, csúzai, sepei, és vörösmarti fiatalokat vont be a hagyományőrzésébe. 1980-ra már tíz művelődési egyesületében működött táncsoport. Olvasóköroket és könyvtárákat szerveztek újjá, tájéörténeti gyűjtemények jöttek létre. Megjelent Baranyai Júlia „Vízbe vesző nyomokon” című könyve, és a megindult folklór-kutatásoknak köszönhetően Lábadi Károly néprajzi kötetei. A HMSZ évkönyvei is értékes adalékokkal szolgálnak Drávaszög hiedelmei, szokásai, népköltészete, halászati hagyományai témákhoz. Számos irodalmi találkozót rendeznek, ahol többek között a vajdasági Magyar Örökség Díjas író, Dudás Károly is rendszeresen vendég volt.

Annak érdekében, hogy a politikai változásokból ne maradjon ki a magyarság sem, létrejön Horvátország első demokratikus magyar politikai pártja, a Horvátországi Magyar Néppárt. A Néppárt a régiók kialakításában látta a nemzeti megmaradás esélyét. „Baranya Régió” néven dolgozták ki Horvátország és Magyarország szomszédos területei

gazdasági és kulturális összekapcsolásának tervét, amelynek egészségügyi, munkavállalási, közlekedési, oktatási és egyházi vonatkozásai is voltak. Egyre szaporodtak a helyi szerveződések, akik a HMSZ-szervezetek munkájába is bekapcsolódtak, így a rendszerváltást követően okkal reménykedett mindenki abban, hogy megnyílnak a lehetőségek, és sokféle kapcsolódás és együttműködés jön létre.

Ám ekkor következett be a délvidéki magyarság újabb tragédiája. 1991-ben kitör a háború, amely súlyosan érintette Pélmonostor, Dárda, Bellye magyar lakosságát is, kísértetfaluvá tette a szlavóniai Kórógyot és Szentlászlót. Számos településen rombolták le a templomokat, üzték el a papokat. Drávaszög lakosságából 7000 magyar menekült el.

A háború évei alatt a pécsi kulturális szakembereknek és intézményeiknek köszönhetően a korábban kialakult és kiterjedt kapcsolati hálón keresztül cserélődnek az információk. Nehéz volt szembesülni azzal, hogy ágyúk szólnak odaát, és hogy emberek élete van veszélyben. Ekkor a kapcsolatok hangsúlyában a kultúra közvetítését a háborús menekültek segítése váltotta fel.

A háború, ami szétörte a mindennapi életet, olyan kegyetlen sorspillantokat hozott, ami miatt sokaknak otthonukat, mindenüket hátrahagyva kellett menekülniük. Pécsen és Baranyában számos önkéntes – így a létrejövő Alapítvány tagjai is – kapcsolódott be az aktív segítő munkába. Szervezték a menekültek lakhatási lehetőségeit, napi ételkészítést, munkalehetőségeiket, a határon túlra pedig a rászorultaknak gyógyszert juttattak.

Nagyon sokan összefogtak a segítségnyújtásban. Pécsen, Siklóson, Harkányban, Mohácson, Szigetváron, Dobszán és más településeken is befogadtak családokat, szervezték a magyar, de a horvát menekültek gyermekeinek oktatását is. Közülük többen végleg Baranyában telepedtek le. Közben zajlott a szerbek betelepítése a horvát területekre. A Drávaszögben ekkorra már alig négyezer magyar maradt a korábbi, hivatalosan húszeszes, egyébként negyvenezere becsült létszámból.

A jugoszláviai háború már 1991 végére világossá tette, hogy egy alapítvány létrehozása stabilabb keretet adhat a gyorsabb és a helyzetekhez igazodó rugalmasabb döntések meghozatalához, a határon túl élő magyarság segítéséhez. Az alapítás lehetőségét az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény biztosította.

A „KÜLDETÉS” MEGHATÁROZÁSA A 90-ES ÉVEK ELEJÉN

A Baranya Megyei Művelődési Központ a lehetőséggel élve, majd kezdeményezéséhez további baranyai szervezetek csatlakozásával 1992 augusztusában hivatalosan is bejegyezték a Határon Túli Magyarságért Alapítványt. A Kuratórium négy alapító tagja Bokor Béla a Baranya Megyei Művelődési Központ igazgatója, Dr. Bihari Lajos pécsi orvos, a drávaszögi Csörgits József költő, és a felvidéki Mézes Rudolf volt. Mindannyian már a rendszerváltás előtt építették a határon átívelő kapcsolatokat, és vettek részt a korábbi kezdeményezésekben, emlékművek állításával, kulturális rendezvények, megemlékezések szervezésével, majd a háborús menekültek segítségével.

A segítség szándékát fokozta, hogy a rendszerváltás után egyre többen szerették volna tudni és érteni, mi van a hétköznapokban, mi van a kert mögött, mi van a ház falain belül nemcsak idehaza, de „odahaza” is. A magyarság nyelvén, a magyar anyanyelven, a nemzeti összefogáson, összekapaszkodáson keresztül megérteni, hogy a történelem számunkra kegyetlen eseményei ellenére összetartozunk.

Az egykori szocialista államok demokratizálódásának kezdetén, a rendszerváltást követően, ahogy az elszakított részek felszabadultak vagy kiszabadultak a politikai rendszer szorításából, úgy szabadult ki az akarat is, hogy lássuk, mit is tudunk tenni egymásért. Tudni és érteni, mi minden történt ott a külhoni területeken, hogyan küzdöttek és küzdenek a magyar identitás megőrzéséért. Nehézségeken, politikai hatásokon, leginkább ellenhatásokon keresztül és ellenére élni, megmaradni, megteremteni az oktatás feltételeit, megtartani a közösségeket.

Az államhatároktól független magyar nemzeti összetartozás megélése és kinyilvánítása tehát az 1990-es évek elejétől egyre kedvezőbb kontextusba került. Mindezen gondolatokból szervesen nőtt ki az Alapítvány alapító okiratában megfogalmazott küldetés: megteremteni a határon túli magyarsággal való rendszeres kapcsolattartás és együttműködés lehetőségeit és formáit, előtérbe helyezni mindazon tevékenységek szervezését, amelyek elősegítik az anyanyelvi kultúra ápolását, a magyarságtudat megerősítését, a hagyományos közösségi értékek bemutatását, továbbfejlesztését, megteremteni az országhatároktól független kulturális információcserét.

Az Alapítvány külhoni magyarságot segítő, támogató tevékenysége mellett a hazai tudatosítást, a külhoni magyarság kulturális és közösségi eredményeinek, alkotásainak, szervezeteinek megismertetését, közvetítését tűzte ki célul. Ráadásul meg kellett birkóznia azzal a helyzettel is, hogy a külhoni magyarok egy része Magyarországot akkor még nem anyaországnak és nem partnernek, hanem csupán a szomszédos országok (nem feltétlenül vonzó) egyikének tekintették, míg az anyaországi magyarok nagy részének a külhoni magyar csupán egy magyarul jól beszélő „jugó” vagy „román” vagy akár „tót” volt. Kezdetben tehát egyfajta misszió és jelentős feladat volt a hazai szemlélet formálása, az ismeretterjesztés, a tudásátadás a határon túli területeken élő magyarság életéről, sorsáról, lehetőségeiről, jelenlegi kultúrájáról, szervezeteiről, közösségeiről, egyéni alkotóiról.²

Az Alapítvány vállalását Göncz László muravidéki író fogalmazta meg az alapítvány 30. ünnepi kötetében „A Határokon Túli Magyarságért Alapítvány azt a küldetést, amivel a létrejövete leginkább összekapcsolható, a jugoszláv háború miatt tragikus helyzetbe került délvidéki magyarok sokoldalú felkarolása és segítése, maradéktalanul teljesítette. Ezzel a legnemesebb emberi, regionális és nemzeti szerepvállalásról tett tanúbizonyságot. Ahhoz nem férhet kétség, hogy a megannyi egyéni sors és tragikus élményben részesülő személy segítése mellett kimagasló érdemei vannak abban, hogy a Drávaszögben – és másutt – máig életképes és tartalmi tekintetben gazdag magyar szellemi és kulturális élet létezik. A Muravidék, valamint az ott élő magyarok szempontjából ez a szervezet volt az egyik legstabilabb anyaországi partner, amelynek segítségével művelődési egyesületek, irodalmárok, a tudomány művelői, versmondók és képzőművészek jutottak el kimagasló – pécsi, baranyai és másutt szervezett – találkozókra, fesztiválokra, bemutatókra és kiállításokra. Erre szükség volt ahhoz, hogy a számaránya tekintetében kis lélekszámú magyar közösség az egypártrendszer okozta fásultságból talpra álljon,

² A Baranya Megyei Kulturális és Idegenforgalmi Központ (BMKIK) - korábbi nevén Baranya Megyei Művelődési Központ nem csak kezdeményezője, de infrastruktúrájával az Alapítvány saját székhelyének 2001. évi megnyitásáig, míg humán erőforrásával 2011. évi megszűnéséig segítőtje is volt az Alapítvány működésének és tevékenységének.

felismerje a megváltozott körülmények lehetőségeit, értéket teremtsen és terebélyesedjen.”³:

A vajdasági magyarság az Alapítvány létrejöttével egy időben, 1992-ben hozta létre a délvidéki magyarság legtömegesebb és legszerteágazóbb tevékenységet folytató közművelődési ernyőszervezetét, a Vajdasági Magyar Művelődési Szövetséget, amellyel a testvéri-szakmai együttműködés azóta is tart. A háborút követően az utódállamokkal való kapcsolat és az Alapítvány tevékenysége is változott, formálódott, bizonyos szempontból léptéket váltott, és a korábban már szintén bővülő kapcsolatépítésnek köszönhetően a teljes Kárpát-medencei magyarság felé fordult.

E folyamatban jelentős lépés volt, hogy 1993-ban az Alapítvány megszervezte az első és egyben hagyományteremtő Határon Túli Magyarok Fesztiválját, ami komoly összefogással született meg. Dr. Szűcs József a Baranya Megyei Közgyűlés elnöke így fogalmazott köszöntőjében: „Szeretném, ha a fesztivál az együttgondolkodás fóruma is lenne. A közös nyelvnek, hagyománynak összekötő hídnak kell lennie az elválasztó határok között.” A következő években a fesztivál egyre több művészeti ágban és témában várta a külhoni vendégek bemutatkozását. Így került a fesztivál megnevezésébe az „Összművészeti” jelző. Három alkalommal pedig kifejezetten az összmagyarság felé való nyitás fejeződik ki a rendezésében. 2007-ben a Magyarok Európai Fesztiváljaként, 2010-ben a Magyarok I. Világtalálkozójaként, majd 2017-ben a Magyarok II. Világtalálkozójaként szervezik a fesztivált.

1993-tól a fesztiválszervezés mellett kialakul az Alapítvány tevékenységrendszere, ami a következőket foglalja magába: Határon Túli Magyarok Fesztiválja, konferenciák, szakmai és közéleti fórumok, tudományos, ismeretterjesztő és művészeti előadások, egyéni találkozások és portrék, emlékek, megemlékezések és évfordulók tudatosítása, külhoni találkozások, eszmecserék, kiállítások.

A tevékenység-rendszerhez idővel csatlakozik a Míves Mag Műhely, valamint kiegészül több éves projektekkel, mint pl.; a Kárpát-medence szakrális értékei és a Míves reformáció, a Déli Híd - Baranyából Baranyába, a Táj és Ház projektől a KaPoCs programig, a Kép a képen a

³ Göncz László: Egy sikeres szervezet jubileumára. In: Kell egy kapu. A Határokon Túli Magyarságért Alapítvány 30 éve. Pécs, 2022. 316-317.o.

képben – KépEKF, a „Tengerhez magyar!”, az „Isten veled és velem”, valamint a TÁRHázról Házra elnevezésű projektek.

A PANNON MAGYAR HÁZ MEGHATÁROZÓ SZEREPE AZ ALAPÍTVÁNYI CÉLOK MEGVALÓSÍTÁSÁBAN

2001-től az Alapítvány lehetőségei kiszélesedhettek, ugyanis a Baranya Megyei Önkormányzat és Pécs Megyei Jogú Város támogatásával megnyílt a Pannon Magyar Ház (a továbbiakban itt: Ház), amely bensőséges közösségi tereivel és szolgáltatásaival a határon túli magyarság kulturális életének közkedvelt, szerte a Kárpát-medencében ismert és elismert pécsi színterévé vált. Programjaival, szellemi és humán erőforrásával, technikai infrastruktúrájával a korábnál hatékonyabban teremtette meg a magyar kultúra közvetítésének feltételeit.

Lehetővé vált egy saját, kifejezetten az Alapítvány missziójához, céljaihoz és tevékenységeihez igazodó „intézmény-jellegű” működés. A Pannon Magyar Ház egyfajta „postaládaként” különböző jellegű és szellemiségű programokat fogad be, amelyen hazai és határon túli résztvevők találkoznak, tudást, ismereteket és tapasztalatokat cserélnek, aktuális kérdéseket vitatnak meg, megismerkednek egymás közösségi és kulturális életével. A BMKIK munkatársainak támogató közreműködése az intézmény megszűntéig (2011) megmaradt, és azt fokozatosan felváltotta a Pannon Magyar Ház állandó munkatársi/önkéntesi hálózatának kialakítása. A Ház folyamatos feladatellátását és működését támogatja a Pécsi Tudományegyetem Humán Fejlesztő és Művelődéstudományi Intézetével (és annak jogelődjeivel) kötött együttműködési megállapodás szerinti szakmai gyakorlat is.

A Ház működésének sarokköveit az Alapítvány tevékenysége által érintetteknek, a hazai közönségének, a partneri hálózatának, és nem utolsósorban a külhoni magyar közösségeknek az igényei jelentették. Szolgáltatási rendszere öt pillérre épült; információs pont, rendezvények és közösségek találkozásának színtere, könyvtár és dokumentációs tár, művészeti műhely működtetése, oktatási színtér.

A Ház, mint információs pont, határon túli kapcsolatai révén igény szerint segíti Pécs és Baranya megye településeinek Kárpát-medencei testvértelepülési kötődéseit, közös rendezvényeit, tájékoztatja a

határon túli partnereit pályázati lehetőségekről, amelyek újabb programok megvalósulását eredményezik, elmélyítik és tágítják a hálózatszerű együttműködések.

Rendezvények és közösségek találkozásának színtereként rendszeresen biztosít helyszínt művészeti eseményeknek, szakmai fórumoknak, képzéseknek. A programok során bemutatkozási lehetőséghez jutnak határon túli magyar hivatásos és amatőr alkotó- és előadóművészek, kutatók, közéleti személyiségek. Mindez hitelesen reprezentálja az utódállamokban élő magyarság kulturális életét, és hozzájárul a (jórészt az előző évtizedekből öröklött) negatív attitűdök leépítéséhez. A határon túli magyarságot érintő tárgyalások, megbeszélések, fórumok (pl. Határon túli magyar képviselők és civil szervezeti vezetők találkozója) újabb párbeszédet nyitnak meg a Kárpát-medenceében élő magyarság helyzetével, és a békés egymás élés lehetőségeivel kapcsolatban. Nagyrendezvényei rendszeres találkozási lehetőséget biztosítanak határon túli szellemi műhelyek, alkotók számára, ezzel is segítve a kapcsolattartást, kulturális kommunikációt a Kárpát-medence magyar közösségei számára.

Könyvtár- és dokumentációs tárként kiemelt gyűjtőköre a határon túli magyar tájegységek története, hagyományai, kulturális és művészeti élete, a határon túli magyar szépirodalom, valamint a nemzetiségi kérdés Közép-Európában. Gyűjti és rendszerezi a határon túli magyar intézmények, szervezetek kiadványait, lehetőséget biztosít a témakör árnyalt kutatására.

Mint művészeti műhely az Alapítvány fontosnak tartja a népművészeti, művészeti hagyományok bemutatását és átörökítését. Kiállításokat és interaktív foglalkozásokat szervez, ahol az érdeklődők maguk is elsajátíthatnak alkotó munkafolyamatokat. Emellett oktatási színtér is azzal, hogy teret biztosít képzések, tanfolyamok számára, valamint gyakorlóléleként több éve fogadja a Pécsi Tudományegyetem művelődésszervező, közösségszervező, kulturális menedzser, kulturális mediáció szakos hallgatóit.

A Ház hosszú ideig adott otthont a magyarlukafai Kaptár Kézműves Egyesületnek. Tagjai odaadóan segítettek, hogy az épületben minél előbb esztétikus környezet fogadja a határon túlról érkezőket. Rendszeresen tartottak előadásokat, kézműves foglalkozásokat, tanították a külhoni magyar óvónőket, tanítókat a mesterségek

fogásaira, a továbbadás módszereire. Néhányan aktívabban is bekapcsolódtak az Alapítvány tevékenységébe és alakították meg a Míves Mag Műhelyt. Külhoni magyar területekre utaztatott kiállításoknak és programoknak rendszeres szervezői, megvalósítói lettek. Kiállításaik kísérték az Alapítvány konferenciáit, mint pl. „Európa jövője – a jövő Európája” című nemzetközi konferenciát, „Déli Kapu” projekt keretében zajló „Kulturális tőke, társadalmi haszon” a kultúra társadalmi és gazdasági szerepe a Kárpát-medence országaiban témájú konferenciát is, vagy a Kulturális örökség tematikára épülő konferenciákat.

2010-ben az Európa Kulturális Fővárosa Pécs2010 program évében adták át a kibővített és felújított Pannon Magyar Házat. Az épület emeletén került kialakításra egy többfunkciós terem kiállítások, tréningek, képzések, találkozók számára, két vendégszoba, mosdók, valamint az előtér, amely szintén alkalmas kiállítások és kisebb létszámú események szervezésére.

A HATÁRON TÚLI MAGYAROK FESZTIVÁLJA

A Határon Túli Magyarok Fesztiválja minden évben visszatérő eseménye Pécs városának. Az 1993-tól évente szervezett fesztivál célja és feladata a határon túli magyarsággal való rendszeres kapcsolattartás és együttműködés lehetőségeinek megteremtése. A művészetet és a kultúrát állítva a középpontba, nyújt bemutatkozási lehetőséget az országhatárokon kívül élő magyar alkotóművészeknek, előadóművészeknek és ad teret az eszmecserére tudományágak képviselőinek, közéleti és civil szereplőknek, közösségeknek. A Kárpát-medencéből kitekintve a világ magyarságával is építi a kapcsolatot, megosztva így is a kulturális értékeket, a tapasztalatokat, jó gyakorlatokat.

Pécs és térsége kulturális életébe új színt visz, egyedülálló attrakcióval turisztikai célponttá válva serkenti a térség idegenforgalmát, meglévő intézményeinek és kiegészítő szolgáltatásainak pozicionálását. Célcsoportként elsősorban a Pécsen és Baranyában élő lakosság érdeklődésére számíthat, ugyanakkor a fesztivál célcsoportjai közé tartoznak a külhoni magyar fellépők és a szervezésben közreműködő partnerek is.

A fesztiválok céljainak eléréséhez és a szervezéshez nélkülözhetetlen a határon túli partnerhálózat kialakítása és fejlesztése. A partnerek sok esetben a helyszínek biztosításához, közreműködők ajánlásával a fellépésekhez, a rendezvények meghirdetéséhez is hozzájárulnak. Minden évben tudatosan tervezett és előkészített a határon túli partnerekkel (országos és regionális hatókörű kulturális, népművészeti, közművelődési szervezetek és intézmények) történő szakmai konzultáció, a közös marketingtevékenység, az események megvalósulásának disszeminációja.

Kiemelt külhoni partnerei; a Horvátországi Magyarok Demokratikus Közössége, a Vajdasági Magyar Művelődési Szövetség, a muravidéki Magyar Nemzetiségi Művelődési Intézet, a Burgenlandi Magyar Kultúregyesület, a CSEMADOK Szlovákiai Magyar Társadalmi és Közművelődési Szövetség, az Erdélyi Magyar Közművelődési Egyesület, a Kárpátaljai Magyar Művelődési Intézet, a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség.

Állandó és kiemelt hazai partnerek a Magyar Tudományos Akadémia Pécsi Területi Bizottsága, jogutód nélküli megszüntetéséig a Baranya Megyei Kulturális és Idegenforgalmi Központ, a Pécsi Tudományegyetem, a Pécs-Baranyai Kulturális Szövetség, a Csorba Győző Könyvtár, a Ciszterci Rend Nagy Lajos Gimnázium, Pécs és Baranya kulturális intézményei, civil szervezetei, megyei, pécsi és más baranyai települések önkormányzatai. A partnerség eredménye sok esetben helyszín vagy infrastruktúra biztosítása, közreműködők és helyi fellépők biztosítása, kommunikációs és marketingtevékenység, szakmai segítség.

AZ ALAPÍTVÁNY NÉHÁNY KIEMELT PROJEKTJE

A „Kárpát-medence szakrális értékei” c. projekt 2004-től a Nemzeti Digitális Adattár projekthez kapcsolódva a Kárpát-medence szakrális objektumainak fotózással történő gyűjtésére és digitalizálására vállalkozott. Célja a hazai ismeretterjesztés, illetve a külhoni kiállításokkal az eltérő kultúrák értékeire való figyelem felkeltése. A valláshoz kötődő építmények, alkotások és eszközök nem csupán egyszerű épületek és tárgyak, hanem a vallás tárgyasult formáiként a magyarság szellemi kultúrájának részét is képezik. E kulturális értékek megőrzése és digitalizálása a magyarság számára elengedhetetlen,

hiszen bizonyítékai a magyarság egységes kultúrájának, mind a vallás, mind a területi különélés következtében sokszínű megjelenésének. A gyűjtés eredményeként mára több ezer fotóval rendelkezik az Alapítvány adattára, ahol megtalálhatóak Drávaszög és Szlavónia, Erdély, Felvidék, Kárpátalja, Muravidék, valamint Vajdaság, de a hazai baranyai szakrális értékek is. 2017-ben a reformáció 500. évfordulójának tiszteletére „Míves reformáció” „A reformáció és a népi alkotóművészet kapcsolata a festett kazettás templomi mennyezeteken” címmel szakrális és kulturális értékek felmutatásával egy utazó kiállítást bonyolított le, melynek központi témája a legismertebb és egykor a leginkább elterjedt református művészeti alkotás, a festett kazettás templomi mennyezet volt.

A „Déli Híd – A kultúra hídja” címmel Magyarország és Horvátország közötti IPA Határon Átnyúló Együttműködési program keretében – az EU társfinanszírozásával – valósult meg a projekt, amelyben az Alapítvány mint vezető projektpartner és az Eszéki Népkör több évre visszanyúló szakmai és baráti kapcsolatára építve fejlesztette kulturális kapcsolatokat. A programsorozatnak kettős célja volt: a horvátországi magyarság kulturális identitásának erősítése, a horvátországi magyar és a magyarországi horvát kisebbség segítségével a két nép közötti barátság fejlesztése a kulturális cserék számának növelésével, a kulturális kapcsolatok dinamizálásával.

Az Alapítvány a „Táj és Ház” projekttől a „KaPoCs” programig a PTE Művelődéstudományi Tanszékeivel együttműködve a kulturális örökség közösségi hasznosulását és a lokális értékválasztás metódusát vizsgáló projektek tervezését és események szervezését tűzte ki, melynek fókuszában a települések közösségeinek a saját kulturális örökségéhez való viszonya állt. Az együttműködés a Kárpát-medence magyarságát megszólító konferenciák szervezésével indult. A témák évről évre érintették a kulturális örökség hazai és nemzetközi kultúrpolitika összefüggéseit, a kulturális örökség közvetítésének formáit, módszereit, a kulturális örökségre és helyi értékekre épülő közösségi tervezést, közösségfejlesztést és helyi gazdaságfejlesztést. A projekt 2008-tól a csernátoni Haszmann Pál Múzeumba szervezett KaPoCs táborokkal folytatódott. A táborokban a települések megismerését célzó adatgyűjtést, dokumentumok feldolgozását a helyszíneken a település, a közösségi terek feltérképezése, a helyi közösség, a település

meghatározó alakjainak megismerése, a közösségi találkozások megtapasztalása, spontán beszélgetések, interjúk követték.

2010-ben Pécs Európa Kulturális Fővárosa pályázat „A határtalan város” címet kapta. Az Alapítvány is határtalanul, határon túlról hozta programját „Kép a képen a képben – KépEKF2010.” címmel. A köztéri fotókiállítás egy hároméves terepmunka során az erdélyi Csernátonban készült fotókat mutatta be. A kiállítás koncepciója szerint a tér és az idő nem szokványos módon jelenik meg. Egy-egy térben, azaz képben találkoznak a három egymást követő évben készült fotók. Ugyanakkor a kiállítás időpontjában terek is találkoznak, hiszen két, egymástól 800 kilométerre fekvő tér kerül kapcsolatba egymással Pécs 2010-ben, és Csernáton 2010-ben.

Az Adria egykori magyar tengerkultúrája, számos kulturális öröksége és magyar vonatkozású értéke merült feledésbe, és szakadt meg az ott élő magyarság kapcsolata az anyaországgal az első világháború, Trianon, a második világháború, a kommunizmus időszaka alatt. A „Tengerhez magyar” programsorozat keretében a tengerrel való kapcsolataink történeti jelentőségét és kihatását az ott élő magyarságra, az Adria vonzásában tevékenykedő művészek, valamint a kapcsolatokat elemző történészek, természettudósok és gazdasági szakemberek mutatták be, illetve keltették életre a feledésbe merült ismereteket, kapcsolódásokat.

„Isten veletek és velem” „Élet – Történelmek” című projekt komplex szakmai és ismeretterjesztő programmal emlékezett meg az I. világháború áldozatairól és hőseiről. A programok vezérfonala az volt, hogy az I. világháborút „alulnézetből”, a kisember szemszögéből, a hétköznapi életen keresztül mutassa be. Hogyan élték meg a háború napjait a fronton, a fogságban élők, és az otthon maradottak. A programok földrajzi súlypontját a történelmi Baranya jelentette, de a Drávaszög mellett az egész Délvidéket, tehát a közeli Vajdaságot, illetve a Muravidéket is érintette. Az Alapítvány számára különösen fontos volt a program megszervezése, hiszen az összmagyarság mintegy fele éppen az I. világháborút lezáró béke következtében került határainkon túlra. A rendezvény egyedi tematika mentén gazdagította a Baranya megyei megemlékezéseket, ugyanakkor szerves folytatása volt az Alapítvány korábbi munkájának, amely tudatosan keresi a kapcsolódási lehetőségeket a Pécssett zajló tudományos és múzeumpedagógiai

munkákhoz, a PTE-n és a Pécsi Hittudományi Főiskolán működő kutatócsoportokhoz, és más pécsi kutató és alkotó műhelyekhez.

A „TÁRházról házra – Hazai és külhoni nemzeti értékek és hungarikumok” eseménysorozattal a Kárpát-medencei magyarság közösségi identitásának megerősítéséhez, nemzeti értékeinek közvetítéséhez kívánt hozzájárulni.

A több évre tervezett projekt első szakaszában a Baranyai Értéktár Bizottsággal, majd a Külhoni Nemzetrészek Értéktár Bizottságaival együttműködve a hazai Baranya megye értéktáraiban, a történeti Baranya, majd a délvidéki Külhoni Magyar Értéktárakban és a Hungarikumok Gyűjteményében nyilvántartott értékeket népszerűsítő hazai és külhoni interaktív kiállítások és rendezvények szervezését készítette elő.

A magyarság nyelvi és kulturális megmaradásának feltétele a kölcsönös, folyamatos, élő és aktív egymásra figyelem. Az Alapítvány további működésének feltétele, hogy az összegyűjtött tudásokat és tapasztalatokat rendezvényeken, konferenciákon, előadásokon, kiadványokban úgy tudja közzétenni, hogy az a jövőben is erős ismereti és érzelmi alapul szolgáljon a magyarság összetartozásához.

Az Alapítvány a kultúrákövetítő és közösség-szervező tevékenységét csak az összmagyarság érdekeit szem előtt tartva tudja jól szolgálni. Egyoldalú segítségnyújtás helyett a korszerű partneri együttműködésben gondolkodunk, amit megerősítenek az elmúlt évtizedek alatt sorra alakult külhoni kulturális és érdekvédelmi intézmények és szervezetek.

A "KÖZ" MŰVELŐDÉSÉÉRT PÉCSETT

HELYI KÖZMŰVELŐDÉS - TÖRTÉNETI VISSZAPILLANTÁS

A Centenárium program sorozatban okkal szóltak többen a 100 évvel ezelőtti időszakra visszatekintve Klebelsberg Kunó meghatározó szerepéről a jogi felsőoktatás Pécssett történt újból-indítása kapcsán. Ennek jelentőségét nem vitatva, hanem elismerve kívánom hozzátenni, hogy Miniszter Úr nem csupán ebben töltött be elévülhetetlen szerepet.

Ugyanis Klebelsberg Kunó amikor fontosnak tartotta az oktatást, közvetett módon a közművelődést is. Azon túl, hogy kiépítette a tanyasi iskola-hálózatot, megreformálta a polgári iskolákat, a leányiskolákat, a kultúrát tartotta a fejlődés mozgató rugójának. Politikájában nagy hangsúlyt kaptak a nép művelődését szolgáló intézmények. A műveltség színvonalának emelését szervezett népművelés kiépítésével kívánta megvalósítani. Lerakta a közművelődés alapjait – mindezt 1922-32 között.

Ugorva az időben, érdemes visszatekinteni az 1970-es évek végére is, amikor a közművelődés kezdte elnyerni őt megillető helyét a kultúra világában. Mint az egész országban, így Pécssett is sor került új közösségi terek építésére, több művelődési ház felújítására, a lakosság, diákság kulturális igényeinek kiszolgálására. A teljesség igénye nélkül: akkor épült fel az Ifjúsági Ház, újították fel a Vasutas Művelődési Házat, s a DOZSÓ-t (a mai Zsolnay Kultúrnegyed jogelődjét); koncertek, kiállítások, népművészeti csoportok, népi hagyományos kézműves technikák színesítették a város kulturális életét.

Azokban az években havonta összejöttek az intézmények vezetői a Városi Tanács invitálására, ahol felvetették problémáikat, gondjaikat, s egyeztettek annak érdekében, hogy programjaik ne ütközzenek egymással.

Az „akkori hatalom” is érezte, hogy tenniük kell azért, hogy a dolgozók közvetlenül is érezzék a közművelődés pozitív hatását. Ennek eleget téve alkotta meg az Országgyűlés az 1976-ban a közművelődésről szóló törvényét. E jogszabály máig érvényes tételeket is megfogalmazott, így pl. hogy a közművelődés támogatása minden vezetőnek kötelessége. Emellett meghatározta a törvény a különböző

állami, tanácsi, gazdasági, társadalmi szervek legfontosabb közművelődési feladatait is.

Levonható ama következtetés, hogy a város polgárai, intézményei innovatívak voltak azokban az esztendőkből. S, bár manapság anakronisztikus lenne erről szólni, megjegyzem, hogy Pécs az akkori munkásművelődésnek egyik fellegváraként vett részt a kulturális kezdeményezések körében.¹

Rátérve a közelmúlt történéseire, az 1990-es rendszerváltás idején hozott jogszabályok közül témám szempontjából is kiemelendő az önkormányzati törvény², amely rögzítette, hogy az önkormányzatoknak kötelessége közösségi tereket működtetni. Ezt sajnos nem minden önkormányzatnak sikerült megvalósítania – máig sem.

A nem sokkal később (1997-ben) alkotott közművelődési törvény kifejezetten előírta a közösségi terek létesítését, mára is érvényesen rögzítette, hogy az önkormányzatok a kulturális együttműködés kialakítása, fenntartása, különböző művészeti csoportok működtetése érdekében közművelődési megállapodásokat köthetnek.

A törvényi szabályozás ellenére azonban Pécsen is egyre több „ikonikus” művelődési ház jutott a megszűnés sorsára, elsősorban anyagi okok miatt. (Példaként felsorolok néhányat: Puskin, Gorkij, VOLÁN, Helyőrségi, József Attila, KASZ, Doktor Sándor stb.) Emiatt nem csak az ott dolgozók, hanem Pécs polgárai lettek szegényebbek, mert nem, vagy csak nehezen tudtak hozzájutni számukra lényeges művelődési formákhoz.

E negatív tendenciák ellenére a megmaradó intézmények igyekeztek biztosítani, hogy a város különböző korosztályai, szerveződésai részesülhessenek a kultúra, a művészetek áldásaiban. Közülük néhányat említek: az Ifjúsági Ház minden korosztály számára biztosított rendkívül széles körű kulturális programjai (a Fesztivál Sátor megálmodói); az országos mozihálózatban nem elérhető filmeket bemutató ArtKino-sorozat; a legendás Pécsi Filmszemlék; a DOZSÓ-ban működő országos hírnevű Bóbita Bábszínház; a diákszínpadok és Fesztiválok; a közös Egyetemi Klub megalapítása; avagy a Meszesi József Attila Művelődési Háznak a hátrányos helyzetű gyerekek számára szervezett programjai.

¹ Személyes életutam kapcsán megemlítem, hogy 1976-ban, 27 évesen kerültem az akkor még Vasutas Klubkönyvtárként működő szervezet élére, melyet követően az időközben Vasutas Művelődési Házzá alakult intézményben 2012-ig töltöttem be igazgatói tiszteletet.

² 1990. évi LXV. tv. a helyi önkormányzatokról

Végül, szólnom kell a „saját” intézményemről is, melyet 1983-ban felújítva adtak át a város közössége számára, s ahol a későbbi fejlesztések lehetővé tették, hogy a programjai a mozgásukban korlátozottak részére is elérhetővé váljanak. Itt indult útjára az akkoriban országosan is újak számító break tánc, melyeken a látogatók döntő része főiskolás, egyetemista volt. A kétezres évek elején az országban itt oktatták először a nyugdíjas korosztályt a számítógép használatára.

S, bár nem a közművelődés szűken vett fogalmának a része, de nem csupán a szakmának, hanem városunk polgárainak is megdöbbenve kellett tudomásul venniük, hogy ki tudja milyen okokból és körülmények miatt elkerült tőlünk a híres-nevezetes POSZT, azaz a Pécsi Országos Színházművészeti Találkozó.³

KÖZMŰVELŐDÉSI KEREKASZTAL

Előzmények

Pécsett elég későn, 2008. tavaszán kezdődött a Közművelődési Tanács (továbbiakban itt: Tanács) létrehozásának előkészítése, és nyár elején jött létre hét pécsi taggal a szervezet. Hét alapító hozta létre, mégpedig a Magyar Népművelők Egyesülete Baranya Megyei Szervezete, az Istenkúti Közösségéért Egyesület, a Pécs Baranyai Origó-Ház Egyesület, a Nevelők Háza Egyesület, a Sosam-Art Kulturális Egyesület, a Mecsekszabolcsi Környezet és Érdekvédő Egyesület, a Mediátor Egyesület egy új formáját a civil összefogásnak és új formáját a civil érdekérvényesítésnek. A jól működő Tanács, elsősorban a kulturális egyesületeken, intézményeken keresztül, a lakossági igények megjelenítésének, összehangolásának rendszeres és folyamatos fóruma volt. A Tanács álláspontja az volt, hogy minden lehetőséget számításba kell venni a lakossági képviselőerősítésére.

A Tanács törvényi felhatalmazás alapján véleményt nyilváníthatott, javaslatot tehetett a település közművelődési tevékenységével kapcsolatosan. Elősegíthette a településen működő, különböző közművelődési intézmények együttműködését. De felmerül a kérdés, hogy a törvény adta lehetőséggel miért nem éltek mégsem ezzel az önkormányzatok, civil szervezetek? Véleményem szerint azért, mivel az

³ Erről talán van olyan szakember, aki ezt megélte és el tudná mesélni.

önkormányzatok nem akartak egy kontroll-szervezetet maguk mellé létrehozni.

A Tanács hároméves időtartamra alakult azzal, hogy a törvényben meghatározott időtartam után feloszlik. A törvény szerint a Tanács működésképtelenné vált, ha tagjainak száma két szervezetnél kevesebbre csökkent.

A Pécsi Közművelődési Tanács – a tagok által elfogadott alapszabály szerint működött: a közös álláspont kialakításában a Tanács valamennyi tagja egyenlő jogokkal rendelkezett; a Tanács elnökének megválasztására az alapító tagok voltak jogosultak üléseit az elnök hívhatta össze; a Tanács ülései nyilvánosak voltak; a Tanács véleményt nyilváníthatott, illetve javaslatot tehetett a város közművelődését érintő minden kérdésben.

A mindennapi gyakorlat ellentmondásainak feloldása céljából fórumot szerveztek 2009. májusában a Civil Közösségek Házában „a Pécsi Közművelődési Tanács lehetőségei a kulturális érdekérvényesítésben” címmel. Több kérdésben keresték a választ: Mi a Közművelődési Tanács lényege, hogy lehet láthatóbbá tenni úgy a civilek, mint a döntéshozók felé, hogy működik a kulturális érdekérvényesítés; hogyan látják egymást a döntés-előkészítési folyamat résztvevői; hogyan fokozható a civil részvétel az EKF programban, mit tehet a Tanács az EKF program sikeréért.⁴

A Közművelődési Kerekasztal tevékenységének alapjai

A közművelődési törvény⁵ biztosítja, hogy a települések civil szervezetei közművelődési kerekasztalt hozzanak létre. Ez városunkban is létrejött. A vonatkozó jogi szabályozás kötelezi az önkormányzatokat a helyi civil közösségekkel való folyamatos konzultációra.

A Közművelődési Kerekasztal (továbbiakban: Kerekasztal) elsődlegesen a lakossági igények megjelenítésének, kulturális és közművelődési tevékenységek összehangolásának rendszere, folyamatos fóruma. Jogosítványai meghatározzák tevékenységüket: véleményt nyilváníthat, javaslatot tehet a település közművelődési

⁴ Később bebizonyosodott, hogy az EKF programban – főleg a kulturális negyed kialakításának és helyének meghatározásában jobban kellett volna támaszkodni a civil véleményekre, tanácsokra.

⁵ 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről

munkájával kapcsolatos valamennyi kérdésben. (Pécsett igen, azonban ismereteim szerint másutt nem minden önkormányzat használja ki az e tevékenységeikből származtatható előnyöket.)

Elismerve a jogi szabályozás több pozitív vonását, a törvényhozó azonban nem írt elő kötelezettséget az önkormányzat által közművelődésre tervezett pénzügyi támogatással kapcsolatos döntések előtti véleményezésre, javaslattevésre. Azt is mondhatjuk, hogy így nincsenek szinkronban a jog által biztosított lehetőségek és a civil szervezetek valós, anyagi hatásokkal is járó igényei.

A Pécsi Közművelődési Kerekasztal legfontosabb célja a város működési területén lévő kulturális, közművelődési szervezetek összefogása, partneri viszony, együttműködés kialakítása; a csatlakozó civil szervezetek közötti párbeszéd, információ-csere biztosítása, közös rendezvények szervezésének elősegítése, szükség esetén koordinálás.

A Kerekasztal létrehozásának célja, feladatai

Az önkormányzat által meghatározott kulturális stratégia 2013-ig volt érvényben. A törvény változása miatt, menet közben a Közművelődési Tanács nevét, Közművelődési Kerekasztalra kellett változtatni. A Pécsi Közművelődési Kerekasztal kevés változtatással átvette elődje (Közművelődési Tanács) alapszabályát, SZMSZ-ét.

A törvény szerint hároméves időtartam után feloszlik a Közművelődési Kerekasztal, de ha van civil akarat, újra megalakulhat. Pécsett megvolt újra a szándék, így 2022. februárjában tartotta alapító közgyűlését az új Pécsi Közművelődési Kerekasztal. (PKMK) Az alapító tagok: a Vasutasok Otthona Pécsi Egyesülete, Bányászok Érdekvédelmi Kulturális Egyesülete, Fekete Gyémánt Fúvószenekar Egyesület, Összefogás Pécs-Keletért Egyesület. A PKMK-hoz később csatlakozott szervezetek: Nevelők Háza Egyesület, Vasasért Egyesület, Pécsbányai Kulturális Egyesület, Magyar Népművelők Egyesülete Baranya Megyei Szervezete, Nyugdíjasok Egyesülete.

A PKMK célja, a működési területén lévő kulturális és közművelődési tevékenységű szervezetek közötti párbeszéd, együttműködés, információcsere biztosítása; a közművelődési tevékenységet végző szervezetek érdekeinek megjelenítése; folyamatos párbeszéd, együttműködés Pécs M. J. Város Önkormányzatával, közös rendezvények szervezésének elősegítése, szükség esetén koordinálása; szakmai háttér

biztosítása a közművelődési munkát végző szervezeteket érintő helyi önkormányzati döntések előkészítéséhez.

Az eddigi tapasztalataim szerint megfelelő szakmai háttér mellett jól működik az érdekérvényesítés is. Elsősorban szakmai tudás, megalapozottság kell a jó együttműködéshez, nem pártfüggőség. Kulcsfontosságú, hogy a kerekasztal véleményt nyilváníthat és javaslatot tehet Pécs város közművelődési tevékenységével kapcsolatos valamennyi kérdésben.

Néhány példa: a pécsi lakosság és annak önszerveződő közösségei érdeklődésén, igényein, szükségletein alapuló szolgáltatási terv elkészítésében való részvétel; javaslattétel a város kulturális programjainak kialakításához; véleményezés, állásfoglalás és javaslattétel a Közgyűlés és annak bizottságai felé; a kulturális és közművelődési civil szervezetek működési körét érintő döntések előkészítésében való közreműködés.

A PKMK szükség szerint, de legalább negyedévente tartja üléseit. A döntéseket a viták után többségi szavazással vagy konszenzussal hozzák meg a tagok.

Az alpolgármesterekkel, kulturális bizottsággal folyamatos a kapcsolattartás. Viszont a Közgyűlésre a PKMK képviselői nem kapnak meghívást, ezért a Kerekasztal javaslata, hogy ha a Közgyűlés közművelődéssel kapcsolatos napirendet tárgyal, a Kerekasztal képviselője kapjon tanácskozási jogú meghívót a Közgyűlésre.

A Kerekasztal által a közelmúltban megfogalmazottak közül kiemelendő, hogy javaslatot tett a pécsi kulturális élet civil hátterének erősítéséhez, helyi kulturális hagyományok felélesztéséhez; indítványozta a fesztivál sátor felélesztését⁶, s értéktár létrehozását is annak érdekében, hogy Pécs kulturális, tudományos élete meghatározó személyiségeinek emléket állítson a város az utókor számára.

A tanácskozás célkitűzéseire is csatlakozva az alábbiakban érintem a civil szervezetek működtetésében való jogi végzettségű szakemberek közreműködését.

⁶ Pécs kulturális életének részévé vált a sátor, mint a szabadtéri tömegrendezvények helyszíne. A kulturális értékek megjelenítése mellett a gazdasági szereplők – sörgyárak, vendéglátók, szponzorok stb. – is szerves részévé vált a fesztiválokban és vélhetőleg („ha feléled”) újból azzá válnak.

JOGÁSZOK A HELYI CIVIL VILÁGBAN

A 90-es években ha támogatási vagy egyéb szerződést kötöttek a civil szervezetek valamelyik támogatóval, vagy pályázatot nyertek, általában 1-2 oldal volt a mindenki által érthető megállapodás. A legutóbbi években 10-20 oldal, és szinte nélkülözhetetlen a jogász végzettségű szakemberektől segítséget kérni, hogy pontosan értelmezzék az adott jogszabályt, vagy szerződést.

Ma már az alapszabályokat, alapító okiratokat és a módosításokat is csak az ő segítségükkel lehetséges beadni az illetékes bírósághoz. Nem is beszélve arról, hogy a sokszor hiánypótlásra visszaküldött dokumentumok újbóli benyújtása is csak az ő segítségükkel történhet. Ha pedig olyan helyzetbe kerülünk, mint a COVID-járvány, egyenesen lehetetlen volt, hogy ők ne értelmezzék számunkra (és mi alkalmazni tudjuk) a jogszabály-dzsungelből ránk is vonatkozó előírásokat.

A jogászok (egyetemi oktatók, bírók, ügyészek, ügyvédek) személyükben is nem kevesen tagjai, vagy egyesek közülük vezetői) egy, vagy több egyesületnek alapítványok kuratóriumainak. Résztvevői, alapítói a civil szervezeteknek, társaságoknak.

Ha egy adott civil szervezetnek van jogvégzett tagja, a tagság és különösen a vezetőség nyugodtan tevékenykedhet, bízva abban, hogy működésük a mindennapokban megfelel majd a nem kevés jogszabályi előírásokban foglaltaknak (pl. közgyűlések, tisztségviselők választása, különböző jelentések, beszámolók elkészítése stb.)

Nincsenek ismereteim arról, hogy más városokban ez hogyan történik, de Pécsen akár a gyakorló jogászok, akár a jogi kar oktatói készséggel nyújtanak – honorárium nélkül – segítséget e munkákhoz.

A „KÖZ” MŰVELŐDÉSÉNEK ANOMÁLIÁI

A Kerekasztalnak folyamatos az együttműködése Pécs M.J. Város Önkormányzatával. Képviselője egyebek mellett részt vesz a Kulturális Bizottság ülésein; véleményt nyilváníthat, javaslatot tehet a város közművelődésével kapcsolatos valamennyi kérdésben.

Az Önkormányzat partnernek tekinti a Közművelődési Kerekasztal tagjait és biztosítja részünkre a működésünkhöz szükséges infrastruktúrát. Mindezek pozitívumként könyvelhetők el esetünkben.

Viszont túllépve Pécs város határain, úgy vélem, valamennyi települést érintő probléma, hogy a közművelődési kerekasztaloknak

nincs egyetlen, általuk létrehozott országos szervezete. Ha lenne központi képviselőjük, nagyobb ráhatásuk volna a művelődéssel, művészetekkel foglalkozó közösségi terek lehetőségeinek bővítésére, a jogszabály-előkészítési folyamatban való közreműködésre, a kulturális, közművelődési szféra érdekérvényesítő szerepének erősítésére.

A közművelődéssel kapcsolatos fejtegetéseimet azért kezdtem az 1920-as évektől, hogy érzékeltessem: Magyarországon vitatható, számos problémát jelentő, negatív irányba változik – lehet, hogy más országokban is – a közművelődés, mivel napjainkban is sorra szűnnek meg intézmények, s alábecsült a kulturális, művelődési alrendszer.

Ez súlyosan érinti az amatőr mozgalmakat, hagyományőrző művészeti csoportokat, különböző közösségi, művelődési formák működési lehetőségeit, feltételeit.

A szabadidő hasznos eltöltése úgy tűnik, nem kiemelten fontos a „nagypolitika” számára. A kultúrára, közművelődésre szánt állami pénzek folyamatos csökkenése önmagában negatív hatással lehet a közművelődésen túl a kultúra egyéb ágaira és közvetve-közvetlenül a polgárok mindennapi életére is.

A közművelődést mindenki számára hozzáférhetővé kellene tenni, ami szolgálná a közösségi gondolkodást, a szakmai műveltség kiegészítését, továbbképzés lehetőségét, a közízlés, az életminőség fejlesztését.

Közüggé a közművelődés akkor lehet, ha kisebb közösségek is vállalnak benne felelősséget. Közös érdekek és érdeklődési körök határozhatják meg, figyelembe véve a személyes és társadalmi viszonyokat. A tapasztalati tudás pedig igazán akkor értékes, ha szélesebb összefüggésekbe ágyazódik.

*

Rövid írásom alapján döntsék el, messze kerültünk-e Klebelsberg Kunó elveitől, haladást segítő tevékenységétől.

PÉCSI JOGÁSZSÁG A HELYI KÖZVILÁGBAN

Jelen írásomban ugyan elsősorban a pécsi helyi közelet, közvilág egyes területeit, az ebben játszott jogászi szerepvállalást igyekszem érzékeltetni, ezen belül foglalkozom tágabb aspektusokkal (esetenként országos kitekintéssel) is, s külön az egyetemi oktatók erre vonatkozóan kifejtett tevékenységeikkel, valamint – és ezzel kezdem – azzal az Alapítvánnyal, melynek Kuratóriumi elnöki tisztét töltöttem be immár több mint másfél évtizede.

A JÖVŐ KÖZIGAZGATÁSÁÉRT

A kötetben több alkalommal is érintett Pécsi jogászképzés száz éves évfordulója, maga az ennek tiszteletére rendezett konferencia és az itt megjelenő kötet döntő módon A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány által valósult meg (már itt hangsúlyozva), a PTE Állam- és Jogtudományi Karával való együttműködésben. Írásom elejére azért tettem az Alapítványt, mivel ugyancsak jubileumi évben vagyunk: Alapítványunk 1993-ban került bejegyzésre, s így harminc esztendő áll mögöttünk. Érdemesnek tartom tehát erről a 3 évtizedről is egy rövid összefoglalót adni.

Először tisztelgés illeti az alapítókat, név szerint Bodnár Imrét, Horváth Sándort, Ivancsics Imrét (akik sajnós, már eltávoztak közülünk), Kiss Lászlót, Szilovics Csabát, Vadál Ildikót, Kóbor Gyulát és egy baranyai igen kis lakosságszámú község, Meződ Önkormányzatát. Itt most külön szót kell ejtenem Bodnár Imréről (aki nem azonos azzal a Bodnár Imre büntetőjogással, aki sajnós igencsak fiatalon elhunyt) elsősorban azért, mert ötletgazdája és meghatározó mecénás alapítója volt civil szervezetünknek¹: annak ellenére, hogy az alapítók közül ő volt az egyetlen nem jogász.

S, ha már a tisztelgésnél tartok, még egy személyt kell kiemelnem, dr. Ivancsics Imrét, a PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszékének volt vezetőjét, decan emeritust, volt rektor helyetttest, aki hosszú időn át töltötte be a Kuratórium elnöki tisztét. Nevéhez azonban nem csupán e tisztségek

¹ A többi alapítóhoz képest akkoriban igen jelentős összeggel, 100.000 Ft-al járult hozzá az Alapítvány működésének megkezdéséhez szükséges induló vagyonhoz, mely mindösszesen 134.000 Ft készpénzt jelentett.

említése tartozik, hanem az Alapítvány céljai megvalósításához szükséges kapcsolati háló kialakítása. Ivancsics Imre szerte az országban a közszférában olyan ismertséggel rendelkezett, amelyet kamatoztatott Alapítványunk érdekében is, elsősorban oly módon, hogy kutatásaink ellentételezéseként jelentősebb összegű önkormányzati, vagy akár esetenként államigazgatási szervektől támogatásokat kaptunk (mármint az Alapítvány), amelyek biztosították a működési feltételeinket, és erősítették (ami talán még fontosabb) szakmai elismertségünket is.

Alapítványunk célja és tevékenysége a kezdetektől fogva alig változott. Nem kívánván hosszasan ezt részletezni, de kiemelendőnek tartom az egyetemi hallgatók, a doktoranduszok, a fiatal oktatók tudományos fokozat szerzésének, s a tudományos diákköri munkának a támogatását.

Lényeges és folyamatosan megvalósuló tevékenységnek jellemzem a különböző közigazgatási és gazdasági szervekkel való kapcsolatokat, az itt dolgozók oktatását, képzését, valamint a közigazgatás aktuális, időszerű feladatainak feltárását célzó kutatómunkákat, módszertani, gyakorlati és elméleti kiadványok megjelentetését; ez utóbbiak közül – főként az utóbbi esztendőkből – monográfiák, valamint az ÁJK kiemelkedő eredményeket és elismerést nyújtó oktatói emlékének, vagy éppen ünnepi évfordulóinak alkalmából való adózást könyvek formájában. (Ily kiadványokkal ünnepeltük többek között Ivancsics Imre decan emeritust, Kiss László volt alkotmánybíró, professor emeritust.)

Alapításunktól fogva folyamatos támogatási formaként adjuk az arra érdemes hallgatóknak pénzjutalommal is járó ún. „Szamel Lajos ösztöndíjat”. Ezt azon hallgatók kaphatják, akik megfelelő szakmai színvonalú tanulmányokat nyújtanak be az Alapítványhoz, avagy – az utóbbi időkben – Tudományos Diákköri Konferenciákon szerepelnek sikerrel.

A három évtized alatti időben számos alkalommal szerveztünk falukutató táborokat.² Ezek döntő többségükben Sellye központtal valósultak meg. Választásunk elsősorban azért esett erre a településre, mert hallgatóinkat szembesíteni kívántuk azzal, hogy milyen körülmények között élnek Magyarország egyik leghátrányosabb térségében, az Ormánságban az emberek.

² Ezek megszervezésében elvülhetetlen szerepet játszott az egyik alapítónk és volt tanszéki kollégánk, Kóbor Gyula.

E kutatások mellett oly kérdésekkel is foglalkoztunk az 5-7 napos táborokban, mint a függőséggel, születési rendellenességgel és egyéb betegséggel küzdők emberi jogainak érvényesülése, a Paksi Atomerőmű társadalmi elfogadottságának közvélemény-kutatása, avagy ami Pécsen is érintette „a Bodai Atomtemető” támogatottságának mérése. E jelentős szakmai eredményeket is hozó táborok máig „visszaköszönő” élményeket jelentettek volt hallgatóinknak³.

Az Alapítvány a 2000-es évektől kezdődően tevékenységében előtérbe helyezte az aktuális szakmai kérdésekről való vitafórumok, tanácskozások megrendezését. Szinte nem volt olyan esztendő, amikor (a PTE ÁJK-n kívül) együttműködve önkormányzatokkal, vagy közigazgatási szervekkel, hogy ne rendeztünk volna zömében országos konferenciákat: példának okáért az önkormányzatok kerek évfordulóí, a helyi, területi igazgatás aktuális kérdései, avagy a könyvben meghivatkozott konferencia.

Más vonatkozásban már érintettem, most itt hangsúlyozni kívánom, hogy az utóbbi másfél évtized kiemelkedően fontos produktumai voltak a már említett ünnepi, vagy évfordulós könyvek (valamennyi kiadvány szerzői között az adott témakör országosan, vagy nemzetközileg is ismert szakemberei is helyt kaptak írásaikkal), de említést kell, hogy tegyek arról, miszerint Magyarország első egyetemének 650. éves centenáriumi ünnepsége során ismereteim szerint mi adtuk ki az egyetlen, később igen nagy népszerűségnek örvendő kötetet, melynek címe Alma Materünk a Jogi Kar. Merthogy mindannyiunk alma matere a Pécsi Jogi Kar.

A JOGÁSZI KÖZÉLETI SZEREPVÁLLALÁS TÁRSADALMI HASZNOSSÁGA

Hogy Pécsen kívül más településeken (főként nagyvárosokban) milyen szerepet játszottak és játszanak, avagy vállalnak a jogi végzettségű szakemberek, nincs közvetlen információm. Viszont ismerve e város mediterrán hangulatát a „pécsiség”-ből fakadó lokalitás erejét, talán megkockáztathatom ama kijelentést, hogy példa nélküli az, amint és ahogyan a jogi végzettségűek (legyenek azok ügyvédek, bírók,

³ Sok évvel ezelőtt történt az egyik kutatásunk során, hogy egy Budapestről érkező olyan diák, aki még életében nem volt faluban, a következőkkel köszönt el a tábor végén tőlem: „Tanár úr, én soha nem tudtam elképzelni azt, hogy hazánkban a XXI. században olyan szörnyűséges körülmények között élnek emberek, mint amit itt tapasztaltunk.”

ügyészek, közjegyzők, egyetemi oktatók stb.) részt kaptak és kapnak a város közéletében való aktivitásra.

Nem csupán érdekességként említem elsőként, hogy a polgármesteri tiszt betöltése hosszú időre visszatekintve döntő módon jogász végzettségűek által történt. Így pl. annak idején Taray Endre (1874-75), Aidinger János (1875-1896), Majorossy Imre (1896-1906), Nendtvich Andor (1906-1936), Makay István (1936-1940), Esztergár Lajos (1940-1944). (Köztük néhányan országgyűlési képviselők is voltak.) Nem hiszem, hogy ennek jelentőségét külön is kommentálnom kellene.

De hagyva a régmúlt időket (miként e könyv egyik tanulmányában is olvashatjuk), a rendszerváltást követő időszak polgármesterei többségében (kivéve Tasnádi Pétert és a jelenleg regnáló Péterffy Attilát) jogász végzettségűek, s ráadásul a Pécsi Jogi Karon szereztek diplomájukat: Dr. Krippel Zoltán, Dr. Páva Zsolt, Dr. Toller László (közülük néhányan több alkalommal is), de alpolgármesterek között is előfordultak jogászok, mint pl. Dr. Mikes Éva, Dr. Óri László. E mellett a Megyei Közgyűlések elnökei között is találhatunk ugyancsak itt végzett jogászokat, mint pl. Dr. Kékes Ferenc, Dr. Hargitai János (aki egy időben a Baranya Megyei Kormányhivatal vezető tisztét is betöltötte) és Dr. Óri László.

Pécsten kívül is jelentős számú olyan települést találunk, ahol az itt végzetek látták, vagy látják el a polgármesteri feladatokat, mint pl. Érd, Dunaújváros, Székesfehérvár, Hosszúhetény, Mecseknádasd stb.

A polgármesteri (alpolgármesteri) tisztek mellett nem kevés olyan, itt végzett személyiség van, akik országgyűlési képviselők voltak, vagy ma is azok. Ehhez fontos hozzátenni, hogy a Parlamentben a kormánypárti és ellenzéki frakciókban többen is helyet foglaltak, vagy foglalnak. (pl. Dr. Szili Katalin, Dr. Toller László, Dr. Hargitai János, Dr. Harangozó Tamás stb.) kik egyúttal a helyi közéletben is különböző időszakokban meghatározó szerepet töltöttek, vagy töltenek be.

A Pécsen végzett jogászok közül sokak neve olvasható az ÁJK folyosóján elhelyezett akikre „büszkék vagyunk” tablón. A teljesség igénye nélkül csupán felsorolás-szerűen: Besenczi Árpád színházigazgató, Facskó János a Samsung magyarországi gyárának igazgatója, Detre Gábor filmrendező, Parragh László a Magyar kereskedelmi és Iparkamara elnöke, Szalayné Sándor Erzsébet nemzetiségi ombudsman, Petrétai József volt miniszter, Lampérth

Mónika volt miniszter, Szili Katalin az Országgyűlés volt elnöke, Dávid Ibolya volt miniszter, Mádl Ferenc volt köztársasági elnök (Ő nem Pécssett végzett, csak ide járt néhány évig, mint ahogyan ez a kötet egyik tanulmányban részletesen kifejtésre kerül), Sólyom László az Alkotmánybíróság volt elnöke, volt köztársasági elnök, Korinek László, Kecskés László és Pálné Kovács Ilona akadémikusok, Kiss László, Ádám Antal, Bagi István, Lábady Tamás volt alkotmánybírók, Kovács Tamás volt legfőbb ügyész, Darák Péter a Kúria volt elnöke, Benedek Ferenc és Varga Csaba Széchenyi díjasok. Rajtuk túl vannak olyanok, akik a sport területén vívtak ki jelentős elismeréseket, mint pl. Dunai (Dujmov) János, Katzirz Béla volt válogatott labdarúgó, Sors Tamás úszó paraolimpikon stb.

Pécs város Önkormányzata hosszú időre visszatekintve különböző kitüntetésekkel ismerte el a jogász-kiválóságokat. Figyelemmel arra, hogy a kötet egyik tanulmánya valamennyiükről megemlékezik, itt őket nem kívánom felsorolni.

A város közéletében betöltött szerep elismerése nem csupán a hivatalos szervek, hanem a város-társadalom által való elismerésben is megjelenik. Ez a TÜKE-Díj, amelyet valóban a város polgárainak többségi szavazata alapján kaphatja 2004 óta olyan személy, aki Pécs fejlődéséhez példamutató tevékenységével jelentős mértékben hozzájárult. Ennek egyik kuratóriumi alapító tagja a közelmúltban elhunyt jogászprofesszor, Bruhács János volt. E kitüntető díjat kapta az elmúlt esztendőik során a jogászok közül Toller László, Ádám Antal, Korinek László. Legutóbb pedig (2024-ben) Kiss László professor emeritus részesülhetett ebben az elismerésben. Érdekességként hozzáteszem, hogy egy ugyanezen az alkalomból átadott Ifjúsági díjban részesült a PTE ÁJK egyik hallgatója is.

A pécsi jogászok közéleti szerepvállalásának természetes, de számokban, nevekben nem jelezhető területét képezik egyrészt a szakmai, tudományos testületekben, szervezetekben való vezetői, vagy tagi részvétel (pl. Pécsi Akadémiai Bizottság), különböző szakmai folyóiratok szerkesztőbizottságában, alapítványok kuratóriumában betöltött tagság – megemlítve itt az Universitas Quinqueecclesiensis Alapítványt is.

E mellett és talán ez a legfontosabb, hogy alig van olyan a város 800-1000 civil szervezete között, hogy ne lenne szervesült kapcsolatuk jogász személyiséggel, avagy tagi körükben (értelemszerűen az adott szervezet

céljától, tevékenységi körétől függően) ne lennének tagjaik. Az ő eseti, vagy tartós közreműködésük – miként ez a könyv egyik tanulmányában olvasható – nélkülözhetetlen az adott szervezet működése szempontjából.

A sporadikus helyi közéletnek ugyanakkor nincs olyan összefogó szerveződése (a közművelődés kivételével), amely intézményesülten biztosítaná a jogászi, avagy tovább menve, az értelmiségi tudás továbbadását a város polgárai számára.

Viszont nagy számú egyesület, alapítvány rendez (tény, egymással általában nem egyeztetve) olyan képzéseket, továbbképzéseket, szakmai tanácskozásokat, melyeknek előadói között szinte minden esetben megjelennek a társadalomtudományok, így a jogtudományok képviselői, a Jogi Kar oktatói (értelemszerűen az adott fórum tematikája függvényében). Előadásaik, kritikus és megalapozott, közérthetően kifejtett mondanivalójuk általános elismerést vívott (vív) ki az idők során (itt most neveket nem kívánok említeni). E fórumok jórésze a Jogi és Közgazdaságtudományi Karon kívül a kulturális, művelődési centrumok valamelyikében kerül megrendezésre (pl. Pécsi Kulturális Központ, Civil Közösségek Háza, Vasutas Művelődési Ház, Zsolnay Negyed és több, városrészi közösségi tér, vagy centrum).

Az előző bekezdésben írtakkal látszólag ellentétben témám szempontjából egyetlen fórumot mégiscsak ki kell emelni, ez Dr. Horváth Csaba ny. egyetemi docens által vezetett Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, mely mintegy három és fél évtizede szolgál közéleti fórumként is a város politikai aktorai számára. Küldetésük lényege, hogy teret adjanak a Pécsen működő különböző politikai erőknek nézeteik, céljaik, tevékenységük ismertetésére. E nyilvánosság előtt zajló „politikai estek” különös jelentőségre tettek és tesznek szert a helyhatósági, országgyűlési és EU Parlamenti választások kampányidőszakában. Ekkor ugyanis rendszeres időközönként az egyesület tagjai és az érdeklődő polgárok előtt mérettetnek meg egymással és szolgál arra, hogy magán a választáson ha nem is elegendő, de alapvető információval fölvértve járuljanak a polgárok az urnához. Ez így lesz a következő hónapokban is a 2024. június 9-i helyi önkormányzati és Európa Parlamenti választások kampányidőszakában is.

E tanulmány kontextusában kell szólni arról is, hogy a PTE ÁJK a jelentős nemzetközi kapcsolataival együtt igen széleskörű

együttműködési hálót alakított ki különböző közigazgatási, gazdasági és civil szervezetekkel. Ez megmutatkozik nem egy esetben konferenciák, szakmai találkozók rendezésében, más oldalról pedig egy olyan „óraadói kör” kialakításában, melynek révén a gyakorlatban dolgozó szakemberek részt vesznek az egyetemi oktatásban, a joghallgatók pedig az elméleti tudás mellett közvetlenül részesülhetnek a gyakorlati ismeretek megszerzésében.

Amikor a társadalmi hasznosság oldaláról vizsgáljuk általában a jogászok részvétel lehetőségeit, nem fordítunk kellő figyelmet arra, hogy milyen jelentős feladatokat láttak, láthatnak el a jogászok a különböző szervezetfejlesztési folyamatokban. Ismereteim szerint (de úgy is, mint egy-két szegmensének résztvevője) ezeknek jónéhány példázata mutatható ki akár csak a közjogi tevékenységek köréből.

Elsőként említem azt a szerepet, amit a pécsi közjogászok (itt most nevetek nem említve, de) közreműködtek a rendszerváltást követően a településvezetők, jegyzők képzésében és továbbképzésében szerte az országban megszámolhatatlan alkalommal és helyen.

E mellett írtak (írtunk) olyan közérthetően megfogalmazott módszertani és szakmai kiadványokat, amelyek az önkormányzati, államigazgatási szervezet és működést voltak hivatottak vizsgálni és kutatásaik eredményeit papírra vetni. Számos helyen tartottak a „pécsi közjogi műhely” tagjai a megválasztott képviselő-testületek tagjainak gyakorlati ismereteket adó fórumokat. (Tény, hogy ezekre az utóbbi esztendőben, ki tudja miért, már nem mutatkozik igény.) Az ÁJK kifejezetten erre a célra képzést is indított az 1990-es évek végén. Itt kell említést tenni arról is, hogy – akár tisztséget is vállalva – számos önkormányzati, vagy más, helyi, területi, vagy országos szakmai, érdekvédelmi szervezetnek nyújtottak (nyújtanak) nem kevesen tanácsokat, javaslatokat, avagy írnak számukra döntéselőkészítő anyagokat.

Külön érdemes néhány szót ejteni a jogszabály-előkészítésben való részvételről. A pécsi közjogászok közül többen vettek részt az 1989. évi Alkotmánymódosítás, majd az első önkormányzati törvény és ehhez kapcsolódó egyéb jogszabályok előkészítésében. Tény, hogy ezt követően sem az Alaptörvény, sem pedig a 2011. évi önkormányzati törvény kidolgozásában erre a részvételre már – nem a jogászok miatt – sor nem került.

Viszont máig érvényesen továbbra is több közjogász vesz részt a helyi önkormányzati rendeletek tervezeteinek előkészítésében, vagy ad szakmai tanácsot egyedi ügyek megoldásához, beleértve ebbe pl. választási, Kúriai, vagy Alkotmánybírósági kérdésköröket is.

Miként korábban az Alapítvány kapcsán említettem, széleskörű, intenzív együttműködés jellemezte az elmúlt több mint három évtizedet a helyi önkormányzatokkal. Ezek konkrét empirikus kutatásokat, föltáró munkát, igényfelmérést, szervezet- és működés vizsgálatát, hatékonyságuk elemzését, fejlesztési koncepciók, tervek megalkotását stb. magában foglaló munkákban öltöttek testet; nem egy esetben partnerségben a PTE más karaival, avagy az MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézetével.

Az előző bekezdésben írtakra példaként hozható Pécs mellett számos település, így Mohács, Baja, Kecskemét, Paks, Kalocsa, Dunaújváros, Székesfehérvár, Tatabánya, Salgótarján, Szekszárd és így tovább – települések önkormányzatainak „átvilágítása”, racionalizálási, fejlesztési javaslatok megfogalmazása. (Ismereteim szerint ez utóbbiakra is ritkán kerül mostanság sor, de lehet, hogy a Szerző információi hiányosak.)

Ha a tanulmányomnak ezt a részét lezárni kívánám, ezt azzal tenném, hogy a „pécsi közjogi műhely” ismertsége és elismertsége nem csupán itt a városban, avagy Baranya (most már Vár) megyében, hanem a fővárosi, avagy központi államigazgatási berkekben is egyértelműen kimagasló elismerésben részesült az idők folyamán. (A jelenről nincs módomban értekezni.)

SZEMÉLYES PÉLDÁZAT A KÖZÉLETI SZEREPVÁLLALÁSRA

Írásom korábbi részeiben jeleztem, hogy lehetetlen volna föltérképezni számadatokkal statisztikákkal stb. a jogász végzettségűek közéleti palettán végzett tevékenységét. Annak érdekében, hogy mégiscsak érzékeltessem ennek sokszínűségét, engedtessek meg, hogy saját életpályám kapcsán konkretizáljam mindazon tevékenységeket, illetőleg szervezet típusokat, amelyekben jómagam közreműködtem úgy, mint a Jogi Kar egyik oktatója, avagy, mint a fentebb jelzett tudományos intézet ügyvezető igazgatója, kutatója.

A bő fél évszázados kutatói munkám egyik kiemelt, ha nem legfontosabb területét képezte az önkormányzati rendszer, ezzel együtt a helyi társadalom, a civil szervezetek, az állampolgári részvétel

vizsgálata. Közben – szűkebb témánkhoz visszatérve – igen nagy számú alapítvány, egyesület alapításának előkészítésében vettem részt, s igyekeztem hozzájárulni e szervezetek sikeres működéséhez.

A fél évszázadot végig kísérte a helyi és országos szintű közéletben való részvételem. Példálózva néhányat: több mint húsz esztendeig voltam a Községi Önkormányzatok Országos Szövetségének főtitkára, az egyik kormányzati ciklus alatt az ún. „Üvegseb-program” tanácsadó testületének tagja, az Országos Területfejlesztési Tanács tagja, Államreform OP Monitoring Bizottság tagja, a Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat Tanácsának tagja, a JPTE (majd az annak jogutódját képező Állam- és Jogtudományi Kar) egyesületként működő Baráti Társaságának főtitkára több mint két és fél évtizedig, a Pécsi Akadémiai Bizottság Tudós Klub vezetőségének tagja, a Közigazgatási Szemle szerkesztőbizottságának tagja, a Nemzeti Civil Alapprogram Regionális Kuratóriumának tagja, a Pécs M. J. Város Önkormányzata Szabadművelődési Alap Kuratóriumának tagja, a magyar Népművelők Egyesülete Baranya Megyei Szervezete és a Forum Sopianae egyesület volt elnöke, a Pécs-Baranyai Kulturális Szövetség volt alelnöke és több más civil szervezet tagja, a Baranya Megyei 01. számú Országgyűlési Egyéni Választókerületi Választási Bizottság elnöke, valamint, s talán ez a legfontosabb, a Jövő Közigazgatásáért Alapítvány Kuratóriumának tagja, másfél évtizede elnöke.

Félreértés ne essék, az előző bekezdésben írtakat nem a saját dicsőfényezésemre vettem papírra, csupán azért, hogy érzékeltessem, miszerint az elmúlt évben kapott Aranydiplomám (mely a minden 50 évvel azelőtt végzeteket megillet) késztetett arra, hogy magam is áttekintsem, s a ha tetszik, esetleg követendő példákkal szolgáljak a jövő generációjának arra, hogy a szakmai felkészültség, a jogász szakma magas színvonalú művelése mellett kell, vagy lehetséges a helyi (és országos) közvilágban való aktivitás, a helyi beágyazottság, melynek talán jelzője lehetne, tenni dolgainkat az „Egyetem a Városért, Város az Egyetemért” program megvalósításáért, itt, Pécsen a kultúra fővárosában.

KÖZJOG
KÖZIGAZGATÁS

A KÖZIGAZGATÁS SZOCIOLÓGIÁJA A HELYI HATALOM STRUKTÚRÁJA ÉS DINAMIKÁJA¹

ESZMETÖRTÉNETI VÁZLAT

Magyarországon először Szelényi Iván kísérelte meg a szociológiát alkalmazni a közigazgatás problémáira² egy tanulmányban 1973-ban, amire az Állam- és Jogtudományi Intézet kérte fel „A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos megalapozása” című kutatás keretei között. Szelényi Iván bár nem volt jogász, igyekezett megérteni a közigazgatás problémáját. Először is történet-szociológiai vázlat keretében Weber városszociológiai tipológiáját alkalmazta, némi módosítással. Ugyanis csak két típust vet fel: egy kelet-európai és a nyugati várost. Az értelmezéshez bevezette a Polányi Károlytól átvett két integrációs sémát, egyrészt a redisztribúciót és – amit Polányi mint árucserét jellemzett – a tranzaktivitást. Előbbi a keleti, utóbbi pedig a nyugati városfejlődés sajátja.

A tranzaktív viszony azt jelenti, hogy alkufolyamatok jönnek létre egyfelől kifelé, a városúr felé (pl. az adó nagyságáról), másfelől pedig befelé a város polgárai között is. Ez a tranzaktív viszony tette lehetővé Szelényi szerint azt „hogy a városokban és a polgárság kezében megkezdődjék a tőke felhalmozása, és (ez) megakadályozta, hogy a feudális bürokrácia a teljes megtermelt többletterméket saját önfenntartására elvonja”³. Ezzel szemben Kelet-Európában a másik, a redisztribúciós modell vált uralkodóvá, mivel a nyugati fejlődést az erős feudális rend képes volt megakadályozni.

Érdekes a magyar fejlődés, ahol – ábrázolja Erdei nyomán – a mezővárosok „paraszt-demokráciája” képes volt tőkefelhalmozásra, és bármilyen lassan is, de ezek a kapitalizálódás útjára léptek. Ezt a fejlődést leblokkolják, és a polgárosodást felülről az állam (pl. II. József) igyekszik megindítani. Ez megerősíti az állam szerepét, mert ami Nyugaton belülről, a polgárság saját erejéből indult meg, azt itt az állam animálta. Később, a

¹ Alábbi tanulmány részint a szerző már korábban publikált, részint nem publikált írásainak összeszerkesztett változata.

² Szelényi Iván: Regionális fejlődés, gazdálkodás, igazgatás. (Szociológiai szempontok a téma kutatásához). MTA Jogtudományi Intézet. Bp. 1973.

³ Szelényi Iván. im. 11. o.

XIX. század folyamán megindul azonban vármegyei autonómia felszámolása és a fizetett állások növekedésével „a vármegyék egyre inkább az államhatalom végrehajtó szerveivé válnak”⁴.

Ezután megállapítja, hogy a szocializmus korai szakaszában redistributív területgazdálkodás folyt, azt sugallva, hogy a szocialista területgazdálkodási politika mintegy egyenes, szerves folytatása volt már a Monarchia idején beindult önkormányzat-csonkító politikának. Szelényi ezzel hozzájárul ahhoz a közhelyszerű nézethez, hogy hát Magyarországon soha nem volt demokrácia. Ehhez hasonló nézetet vallott Szabó Miklós is, aki visszamenőleg, a Monarchia idején vélte felfedezni az agrárius-konzervatív politika eredményeként a szocialista bürokrata előtípusát egy úgynevezett „szervező bürokrata” képében, aki az agráriusok által kreált szövetkezeti helyi ágens lett volna, mivel ő szervezte meg a beszerzési és értékesítő tevékenységet a községekben⁵.

Jómagam viszont ezzel szemben azt vallottam immár mintegy húsz évvel ezelőtt is, hogy az Erdei-féle kettős társadalmi szerkezet érvényesült a közigazgatásban is, amennyiben egy modernizálás-párti állami bürokrácia, tehát a minisztériumok és ezek dekoncentrált helyi állami szervei álltak szemben mint pseudo-bürokraták a vármegyei dzsentroid, poszthonorácior önkormányzati hivatalnokokkal.⁶ Ennek a két különböző elvű dzsentroid osztálynak az ellentéte nyilvánult meg a közigazgatás államosítása körüli harcokban, így például abban, hogy külön érdekképviselői szövet hoztak létre az állami és önkormányzati hivatalnokok.

Miután hivatkozott írásomban részletesen kidolgoztam a különbségeket a két hivatalnokréteg között, itt csak egyik írás összefoglalását idézem: „Egyfelől a megyei hivatalnok-réteg egy rendies jellegű közösséget alkot, amely az önkormányzat megnyirbálása ellenére politikai hatalmat tart a kezében, másfelől a minisztériumi hivatalnok-réteg, amelyik nem rendies képződmény, hanem a kapitalista társadalom racionális államának közigazgatásaként – Max Weberől átvett ún.

⁴ Szelényi Iván: im. 17. o.

⁵ Ld. Szabó Miklós: In: Politikai kultúra Magyarországon. Századvég. V. össze ezzel saját felfogásunkat: A dzsentroid hivatalnok a Monarchia korában. In: Szociokalandozások. im.171-196. o.

⁶ Ld. Állami beavatkozás a monarchiabeli Magyarországon. – In: Gazdaság és jogtudomány. 21 (1977)1–2 85–114., továbbá kandidátusi értekezésem: Állami beavatkozás és önkormányzat a monarchiabeli Magyarországon 1867-1918. Bp.(Kézirat).1979., továbbá ld. 3.sz. jegyzet., ld. még: Posthonoratioren und Pseudobürokraten. – In: Szociológiai Figyelő. 1991/7. 72–100. o.

„szociális osztály”⁷. Ettől eltekintve Szelényi érdeme, hogy meghonosította Magyarországon a közigazgatás szociológiáját.

Szelényi nyomán végezték az első közigazgatásszociológiai empirikus-statisztikai vizsgálatot Magyarországon (a 30-as évek Magyary-iskolájának kezdeménye után⁸), mégpedig Szegő Andrea és Wiener György a hetvenes évek közepén. Ők a vizsgálat fókuszába a megyei redisztribúció típusait helyezték. Ugyanis Szelényit követve ők is Polányi Károly nyomán megkülönböztettek háromféle redisztribúció típust és kimutatták, hogy egyes megyék között különbség van aszerint pl. hogy a javakat központosítják, vagy a döntési kompetenciákat.

De ennek a vizsgálatnak a legjelentősebb eredménye az volt, hogy kimutatta: az egységes országos redisztribúciós háló alatt a megyék eltérő politikákat folytathattak. Igaz, már Szelényi is utalt arra – települési osztályok felvázolásánál –, hogy ugyanazon települési osztályon belül is vannak különbségek a fejlettségben. Így például, hogy vannak „fejlődő falvak”, meg „gyorsan fejlődő, városiasodó falvak”, és ezt úgy magyarázta, hogy szemben a fejlődő falvakkal, amelyek „kijárák”, hogy kapjanak orvos-lakást, vagy vízművet, vagy azért fejlődnek mert a termelősövetkezet prosperál, amely időnkint „néhány százezer forinttal hozzájárul a kommunális fejlesztéshez”⁹.

Ezzel szemben a „gyorsan fejlődő városiasodó falu” (amibe főként járási székhely községek, de mások is beleeshettek), annak köszönheti gyors fejlődését, mert pl. bár megfosztották járási székhely pozíciójától, de kárpótlásul hozzá csatoltak öt-hat falut és így székhelyközség lett. Amivel arra utal, hogy egy község fejlődésben fontos szerepet játszhatnak a községi gazdálkodó szervektől átvett pénzeszközök is. Vagyis, a kettős (országos és megyei) redisztribúció ernyője alatt működik a reciprokatív integrációs séma is (amit természetesen Szelényi csak megsejthetett, de nem volt vizsgálatának tárgya).

Ezek a jelezések arra látszanak utalni, hogy egy település fejlődésében nemcsak az Országos Településhálózat Fejlesztési Koncepcióban normatív meg szabott rendben juthattak fejlesztési forrásokhoz, hanem – egyelőre nevezzük így őket – a település vezetőinek „kijárásn” is múltott, illetve azon, hogy milyen helyi erőforrást tudtak mozgósítani.

⁷ A dzsentroid hivatalnok a Monarchia korában. In: Szociokalandozások. id. kiad. 196. o.

⁸ Magyary Zoltán, Kiss István: A közigazgatás és az emberek (Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. Bp.1939.

⁹ Szelényi Iván: im. 31. o.

Továbbá, s ezzel visszatérek a Szegő és Wiener kutatásaihoz: abban, hogy mit kapott egy-egy település, szerepe volt a megyei redisztribúciós elosztás típusának is.

Az empirikus vizsgálat után következék egy elméleti megközelítés, mégpedig a Gombár Csabáé, aki helyi hatalom hermeneutikájáról értekezve még 1981-ben megfogalmazott egy markáns tézist: „ma Magyarországon helyi hatalom nincs, de lehet, és indokolt, hogy legyen”¹⁰. Mert ugyanis szerinte helyi hatalmon csak azt lehet érteni, ha „a helyi társadalomban megnyilvánuló érdekkörök és értékirányultságok olyan politikai transzformációját értjük, amelynek eredményeként intézményesült formában jelenik meg helyi szinten a döntések tényleges birtoklása”. És hozzáteszi, hogy nem ismeri el a helyi hatalomnak olyan működését, amikor a helyi szervek pusztá végrehajtói a központi akaratnak, sőt, „a helyi érdek és értékérvényesítések esetén akceptált befolyását sem, amellyel a központi hatalom helytartóinak döntését időnként módosítani lehet”¹¹.

Gombár Csaba lényegében intézményesült hatalom definícióján belül mozog: „a társadalomban megnyilvánuló érdekkörök és érdekirányultságok olyan politikai transzformációi..., amelyek eredményeként intézményesült formában jelenik meg helyi szinten a döntések tényleges birtoklása”¹². Hiszen, ha az intézményesült hatalom jogilag rögzített szféráján belül maradunk, akkor még egy empirikus jogi vizsgálat is megmarad a szociológián kívül, El is magyarázza, hogy különbség van a hatalom és befolyás között. Utóbbi lehetséges, de: „nem nevezük helyi hatalomnak a szervezett politikai rendszer központi hatalmának helyi fungálását, sem pedig a helyi érdek és érdekérvényesítések esetenkénti akceptált befolyását sem, amellyel a központi hatalom helytartóinak döntését időnként módosítani lehet”¹³. Aztán annak ürügyén, hogy mi is a lokalitás hatalom és önkormányzat, néhány egyoldalúan kiragadott idézet alapján megállapítja, hogy „a pénzügyi alapok folyamatos csorbulása épp úgy, mint az a bizonyos

¹⁰ Gombár Csaba: A helyi hatalom hermeneutikája. In: uő: Egy állampolgár gondolatai. Kossuth. Bp. 1984.32. o.

¹¹ Gombár Csaba:im.36. o.

¹² Gombár Csaba, im.45. o.

¹³ Gombár, Csaba:im.36. o.

adminisztratív gyámkodás a helyi hatalom rovására legalább százéves hagyományra megy vissza a modern magyar közigazgatásban”.¹⁴

Eltekintve most attól, hogy itt Gombár Csaba is a „kurucos” történelemfelfogás hibájába esett, mely sokat lamentált a „közigazgatás államosítása felett”, s főként elfelejtkezett az önkormányzat híveinek létezhőköttségéről (vagyis arról, hogy a nagy önkormányzatiság a dzsentroid rétegek hatalmának megőrzését szolgálta¹⁵), meg arról, hogy az 1871 évi XLII.tc. előtt a vármegyei önkormányzat közvetlen lokális demokrácia volt a nemesek számára, éppúgy, mint a görög polisban, ahol csak a városi polgárok rendelkeztek választójoggal, s a többiek, a demiurgoszok, geomóroszok és idegenek kivoltak belőle zárva úgy, mint nálunk a jobbágyság.

Ám Gombár tanulmányának vége felé felfedez valami helyi hatalomféleséget, mégpedig abban a jelenségben, hogy egy helyi tsz iroda, vagy egy súlyosabb termelőegység „súlyosabb pont a helyi közéletben, mint a tanácsháza”, ám ebből csak annyit ismer el, hogy „a helységekben a központból delegált hatalom befolyásolására leginkább a helyi termelő egységek vezetői képesek”¹⁶, de persze ezt sem tekinti helyi hatalomnak, csak befolyásolásnak. Mivel szerinte csakis (mint láttuk) intézményesült helyi hatalom lehet releváns, márpedig erre – Gombár szerint – a korabeli tanácstörvény nem adott lehetőséget.

Gombárt követve Pálné Kovács Ilona hasonló következtetésre jutott pécsváradi első empirikus vizsgálata nyomán: „Tanulmányunkból vélhetően kiderült, hogy helyi hatalom hiányát alapvető makrostrukturális akadályokkal magyarázom, amelyek elhárításához önmagában a hatáskörök decentralizálása nem elegendő..., mert a vizsgálat konzekvenciái egész politikai mechanizmusunk működési elvéig vezetnek”¹⁷. Ami persze igaz, ha bekapcsoljuk a párt helyi irányító szerepét, a párt hatásköri jegyzékétől tanácsai igazgatással való összefonódáson keresztül a III/III-asokig (amit persze akkor nem lehetett). Természetesen, hiszen mindketten megmaradtak az intézményes politika síkján, és nem vették alapul a szociológiai „hatalom” fogalmat. Pedig az

¹⁴ Gombár Csaba:im. 42. o.

¹⁵ Ld. erről tanulmányunkat: A dzsentroid hivatalnok a Monarchia korában. In: Szociokalandozások. Savaria Univ. Press. Szombathely.171-196. o., továbbá Társadalomfejlődés és közigazgatási reformok. Uo. 151-170. o.

¹⁶ Gombár Csaba: im. 45. o.

¹⁷ Pálné Kovács Ilona: im. 91. o.

egész szocialista társadalomnak az volt az egyik legfőbb sajátossága, hogy a politikai rendszernek – mint már Kulcsár Kálmán rámutatott¹⁸ – voltak bőven nem intézményesült színterei is.

Csakhogy nem elvontan a centralizált hatalom premisszájából kiindulva, és nem is csak a jogilag intézményesült hatalmat tekintjük hatalomnak, hanem egyrészt Weber nyomán úgy fogom fel a hatalmat, mint ami „azt az esélyt jelenti, hogy valaki az akaratát más ellenállásával szemben is keresztül viszi”¹⁹, másrészt pedig a hatalmat kritikusan, azaz a hatalom nélküliek oldaláról felfogva performatívan, s ezzel megteremtve a lokális hatalom olyan definícióját, amelyben a hatalom bármilyen kicsi is: mégiscsak hatalom. Egyáltalán: egy olyan erősen centralizált rendszerben, másképpen nem is képzelhető el a hatalom, mint valami ellenállás a felső hatalomnak.

S, a mi Weberre visszamenő hatalom definíciónk szerint – ez már ténylegeses hatalomnak tekintendő. Sőt még azt is fogjuk látni, hogy aki közel ment a helyi hatalomhoz, annak figyelő szemei előtt ennek a hatalomnak strukturált szerkezete is kibontakozott. Azt amit Michel Crozier megsejtette nyugaton: úgy lehet a bürokrácia hatalmát megtörni, ha vagy széttúzzák, mint Lenin javasolta az „Állam és forradalomban” (és mint Kínában meg is valósították a kulturális forradalom idején), vagy pedig mellé kell rendelni minden szinten egy másik szervezetet, egy „ellenőrző viszonyegység”, amelynek joga van beavatkozni a megfelelő szintű állami szervek tevékenységébe²⁰. Mármost ez a pozitíve privilegizált réteg, amit a párttagság konstituált, olyan volt, mint Weber idejében a diploma, amiről azt módja, hogy ez egy rendies jelleget hoz be az osztálytársadalomba²¹. Ez volt az a kvalifikációs eszköz, ami biztosította számukra felülről lefelé haladva egyre kisebb szinten és egyre kevesebb eszközzel a rendies kiválasztottságot.

¹⁸ Ld. Kulcsár Kálmán: A szocialista társadalom érdekviszonyai és politikai rendszerének fejlődése. In: Politikatudományi tanulmányok. Bp.Kossuth.1982., továbbá uő: A jogszociológia problémái.KJK.1976., különösen A jogszabályon túli elemek és a diszkréció a jogalkalmazásban című fejezetet, valamint Nagy Endre: Diszkréció és bürokrácia. – In: Állam és igazgatás. 1972. 3. 219–233. o.

¹⁹ Weber, Max: Gazdaság és társadalom (A megértő szociológia alapvonalai). 1. KJK. Bp.1986.77.o.

²⁰ Crozier, Michel: A bürokrácia jelensége. KJK. Budapest.1981.341. o.

²¹ Ld. Max Weber: A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme. Gondolat. Bp.1982.339. o.

Mármost a klasszikus szocialista államigazgatási tankönyv²² csak egyetlen fejezetben foglalkozott „az államigazgatás pártirányításával”, s idézte az 1949-es alkotmányból: „a nép demokratikus egységére támaszkodó és élcsapata által irányított munkásosztály az állami és társadalmi tevékenység vezető ereje”, de persze nem tudott a személyzeti politika párt általi operatív irányításáról, vagy nem tudott az ún. hatásköri jegyzékről.

De azt tudta, hogy a „pártirányítás nemcsak a kormányzati tevékenység során hatályosul, hanem érvényesül a Minisztertanácsnak az államigazgatás legfelsőbb irányításában kifejtett működését illetően is, továbbá az államigazgatás irányításában és közvetlen vezetésében minden szinten és minden szervnél”. Valamint azt is leszögezi, hogy a pártirányítás útmutatásai nélkül sem az állami, sem a társadalmi szervek nem döntenek el a politikai kérdéseket”, de a pártirányítás és az államigazgatás között nincsen jogilag előírt hierarchikus viszony. Úgy, persze, jogilag nem is volt előírva, de mindenki tudta, hogy pl. a községi pártszervezetnek előzetesen jóvá kellett hagynia még azt is, hogy ki lehet vezető óvónő.

Hogy ezt honnan lehetet tudni? Nem áll rendelkezésünkre az a tankönyv, amiből a központi pártiskolában a pártépítési tanszékeken oktattak. Ebben remélhetőleg benne volt még az is, hogy mondjuk egy miniszteri kinevezésnek a kb. melyik központi apparátus hagyta előzetesen jóvá, de lehet, hogy magában a politikai bizottságban dőlt ez el.

Mondja ugyan a tankönyv, hogy „a szélesebb értelemben felfogott politikai mechanizmus az állami szerveken túl felöleli a pártot mint vezető erőt és a társadalmi szervezeteket is. Ennek a tágabb mechanizmusnak a legfelsőbb irányítója a párt, s ebben az értelemben a párt az egész társadalmat irányítja, beleértve az állami szervezetet is, alsóbb szinten pedig részt vesz annak vezetésében, de mindkettőt társadalmi szervezetként, nem hatalmi-jogi eszközökkel, hanem iránymutató határozatokkal, s a határozatok végrehajtása szükségességének tudatosításával, meggyőzéssel, s a határozatok végrehajtása

²² Berényi-Martonyi-Szamel-Szatmári: Magyar államigazgatási jog. Tankönyvkiadó. Bp.1966. 429-430. o.

szükségességének tudatosításával és széles körű társadalmi ellenőrzésének megszervezésével végzi el”²³.

NOTABILITÁSI TÁRSADALOM

Mármost ezek után nézzük meg, hogy miféle helyi hatalmi struktúra bontakozott ki a kutatásaim során²⁴. De mielőtt erre rátérnék, legyen szabad felvázolnom azt az elméleti modellt, amit az első két-három év kutatásai nyomán bevezettem. Ennek eredetije egy francia szociológustól származik, akit Pierre Grémionnak hívnak, s aki Michel Crozier-vel dolgozott tudomásom szerint a párizsi politikatudományi intézetben. Grémion arra jutott, hogy van Franciaországban egy periféria-hatalom, ami községi és megyei bürokratákban illetve a helyi notabilitásokban testesült meg, akik nem akarták a megyéket megszüntetni. „Bürokraták és notabilitások a francia politikai rendszerben”²⁵ volt az alcíme a könyvnek.

A notabilizáció a weberi bürokrácia-elméletet érinti. A Weber halála óta eltelt időben az államigazgatás hagyományos, túlnyomórészt hatósági funkciói arányukban csökkentek azokhoz a tevékenységekhez képest, amelyek részint a keynes-i beavatkozó szociális állam (Ernst Forsthoff: *Versorgungsverwaltung*), illetve a létező szocializmusok államának feladatává lettek. Ennek következtében az államigazgatás valóban egyre inkább közigazgatássá vált, s működését szabályozó formális jogi racionalitás mellett megjelennek az új, a gazdasági, szervező, területfejlesztéssel kapcsolatos, s ezeknek a területeknek a sajátosságaiból következő szakmai racionalitás-követelmények, amelyek konkurálnak a formális jogi racionalitással.

Ez nyilvánul meg abban is, hogy a jogász korábban élvezett domináns szerepét megkérdőjelezi az igazgatásban, s egyre nagyobb szerepet

²³ Berényi-Martonyi-Szamel-Szatmári Im. 431. o.

²⁴ 1982 és 216 között több, mint két tucat faluban végeztem közigazgatási és politikai rendszerre irányuló kutatásokat. Ezekből született publikációim ld. Szociokalandozások. Savaria University Press. Szaombathely.2006. 283-348 o.; továbbá: Three Kinds of Religion in Hungary: Lessons of three By-Elections in Local Political Context. Cultural and Religious Studies.79. 2021/6.279-291.; Politika és vallás egy mai községben. In: Bencsik András, Horváth Csaba (Szerk.) Demokrácia, jogállam, közigazgatás: Ünnepi tanulmányok Csefkő Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára. PTE ÁJK, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. Pécs.2017. 347-361.o.

²⁵ Grémion, Pierre: *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français.* Paris, Seuil, 1976.

akarnak juttatni a szakértőnek, a specialistának²⁶. Ugyanakkor, mivel a modern állam gyárszerűen van megszervezve, a század húszas éveitől kezdve az államigazgatási szervezetben is megpróbálták alkalmazni a tudományos munkaszervezés elvét és módszereit²⁷. Ennek az lett a következménye, hogy a jogszerűség és célszerűség elvei a közigazgatáson belül veszélyes ellentétbe jutottak egymással²⁸.

Ehhez a tényálláshoz kapcsolódik Grémion notabilizáció fogalma. A hivatalnokoknak csak egy része az, amely számára a jogi norma kötelező, akik ugyanis hajlamosak a szabályokhoz való rituális alkalmazkodásra. Vannak azonban a szervezetben olyan pozíciójú, olyan helyzetben lévő hivatalnokok, akiknek ez a pozíciójuk lehetővé teszi, hogy a jogi norma univerzalitásától eltérjenek, a jogszabályt rugalmasan alkalmazzák. Ez a képességük ezeknek a személyeknek nem személyiségükből fakad, hanem az általuk képviselt szervezetek, közösségek erejéből.

Aki pedig a jogszabályt rugalmasan alkalmazza, az kilép a pusztá végrehajtói szerepköréből, vagy pláne aki pedig a jogszabály megszegését kiharcolja, az notabilitássá válik. Ilyen formán a helyi közösség notabilitása közvetítő feladatot lát el az általa képviselt lakosság és az államszervezet között. E „jogszabályhajlító” tevékenységével megerősíti pozícióját a lakosság felé, ugyanakkor a központ számára is nélkülözhetetlenné válik, mert rajta keresztül lehet bizonyos központi elvárásokat a lakossággal elfogadtatni. Ezáltal kialakul a notabilitások illegitim hatalma, amelyen keresztül a lokális érdekérvényesítés akár a központi elhatározásokat is blokkolhatja. Ez azt mutatja, hogy a bürokrácia nem lélektelen gép, s hogy a helyi közösségekből nem tűntek el a honoráciorok; csak most már nem a bíró, a tanító vagy a pap látja el ezt a funkciót, hanem a polgármester vagy a megyegyűlési képviselő.

Ha már most a kifejtetteket alkalmazzuk lokális szintre, nyilvánvaló, hogy itt is érvényesülnie kellett az országos pártállami tendenciának. Itt is

²⁶Ld. erről Nagy Endre: Jogász nagy szakértő a közigazgatásban. Állam és Igazgatás, 1980./11. „A hagyományos hatósági-rendelkező, pontos ügyviteli szabályok közé szorított közigazgatás fogalmának alkalmazása anakronisztikussá válik”. Szoboszlai György: Közigazgatás és társadalmi környezet. Politikatudományi tanulmányok. Budapest. Kossuth. 1982. 218.o. (jegyzetben)

²⁷Ld. erről Lőrincz Lajos, Nagy Endre, Szamel Lajos: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai. KJK: Bp. 1976. 169. és köv. oldalak. Nálunk Magyar Zoltán munkásságában, ld. Magyar Zoltán: Magyar közigazgatás. Bp. 1942. 25.o.

²⁸Ld. Bibó István: Jogszerű közigazgatás eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. Társadalomtudomány. 1944/1-3.o.

voltak pozitíve privilegizált szociális osztályok, akik szemben az országos párt- és bürokrata, stb. elittel a lokális elitet alkották. Itt is voltak helyi pártelit, igazgatási elit, gazdasági, jórészt mezőgazdasági, a tsz-vezetőségből kikerülő, elit. Ezek között is megvoltak rendies ismérvek, rendies szokások és tradíciók (pl. vadászat), és kb. a járásig megvolt köztük az intragenerációs és horizontális mobilitás is. A helyi elitnek volt azonban egy kiváltságos része, akiket ún. notabilitásoknak hevezhetünk el.

A notabilitások természetesen a pozitív, a privilegizált osztályok közé sorolandók. Náluk is a párttagság volt a rendies konstituáló tényező. Egy párttitkár, egy tanácsi vezető, egy tanácselnök, vagy egy tehetős vb-tag, a szocializmusban tudta és elfogadta ugyan, hogy egy hierarchikus szervezetrendszer alsófokú vezetői posztját birtokolja és hogy tevékenységét jogszabályok behatárolják, olykor gúzsba kötik, s hogy sok szempontból végül is csak végrehajtói szerep jut neki.

Azonosulva a település érdekeivel, abban a többdimenziós koordinátarendszerben, amelyben a fő dimenziókat a felső tanács, pl. a megyei tanács, továbbá a nem tanácsi alárendeltségű gazdasági és az országos hatáskörű szervek dekoncentrált egységei rajzolnak ki, ő mégis valóságos játéktérrel bír, s ennek is fogja fel. Ez azt jelenti, hogy a térkoordináta közegében alkudni, kérni, követelni, megalkudni, engedelmessé válni, visszavonulni, kompromisszumokat kötni tudni kell. Ez a lokális szervezetszociológiai koordinátarendszer olyan általános törvényszerűségekkel bír, amelyeket nem tanítanak tankönyvek, de amelyeket a gyakorlatban minden helyi vezetőnek, lett légyen állami, párt-, vagy gazdasági vezető, el kell sajátítania a maga helyi színeivel egyetemben, különben megbukik.

A magyar helyi notabilitásnak is ismérve volt az, hogy képesnek kell lennie a felső szervek rendelkezéseinek olykor ellenállni vagy kijátszani. De ennél sokkal fontosabb, hogy amolyan kapcsolati hálókkal bírjon megyei, esetleg országos szinten, melynek révén eszközöket tud szerezni a település infrastrukturális fejlesztéséhez, hiszen a nálunk honos újraelosztási rendszerben a nagyobb beruházások a megyei elosztási központban dőlnek el. Természetesen nemcsak ott, hanem az országos hatáskörű szervek megyei, vagy megyeközi központjaiban is. S végül, a hazai notabilitás számára a harmadik hálózat a helyi nem tanácsi alárendeltségben működő vállalatokat és intézményeket fonja be. Ezek törvényesen segíthették a helyi tanácsot mégpedig három eszközzel:

társadalmi munkával, anyaggal, ezen kívül pedig közvetlenül pénzzel, mert a saját kulturális, vagy egyéb alapjából átadhatott pénzeszközöket (ún. koordinációs pénzeszközök) a helyi tanácsnak.

Tehát az országos redisztributív hálózat alatt helyi szinten egy reciprocitási háló működött. Ebben a materiális és szimbolikus javak cirkuláltak. Így alakultak ki nálunk a kapcsolati hálók gazdasági, társadalmi és tanácsi szervezetek között; községek, városok és a megye között. Tulajdonképpen egy szervezeti reciprocitás jön létre: javak és szolgáltatások cirkulálnak az egyes partnerek között, s hosszú távon a javak valahogyan ekvivalenciába kerülnek. A szervezetek vezetői rendelkeznek a javak és szolgáltatások felett, s aki a cirkulációba bele tud kapcsolódni, akár tanácselnökként, akár egy helyi üzem vagy termelőszövetkezet vezetőjeként, az nélkülözhetetlenné teszi magát mind a település, mind a felsőbb szervek irányában: notabilitás lesz. De a döntő, hogy a helyi notabilitásnak valamit, valakiket képviselnie kell, valamilyen szervezeti pozíciót kell birtokolnia. Mint egyszer egy tanácselnök szó szerint mondta: „Nem az embert nézem, hanem a pozíciót.”

A RENDSZERVÁLTÁS ELŐTT – A SZABADSÁGNÉLKÜLISÉG DEMOKRÁCIÁJA

A rendszerváltás előtt a szocialista politikai rendszer „rendies” jellegű volt. Egyszerűen azért, mert a politikai hatalomban (vagy, hogy pontosabban nevezük: az uralom gyakorlásában) való részvétel csak egy politikai rendnek, nevezetesen az egyetlen pártnak volt fenntartva. Ez a testület rendies jellegű volt először is azért, mert egy bizonyos zártsággal rendelkezett (a felvétel kritériumokhoz kötött rendje), és közösség is volt abban az értelemben, hogy tagjai tudtak egymásról, tudták, hogy ők egy testületnek a tagjai. Még annyiban is jellemző rájuk a rendiesség, hogy megillették őket (mint Weber mondja) bizonyos konvencionális jogok (pl. lakáshoz jutás, megfelelő szép helyen, munkahelyi könnyítések) és kiváltságok (pl. vadászat) stb.

Azért volt politikai rend, mivel minden rend hajlamos a politikai hatalom megszerzésre (nekik ez nem jogilag, de konvencionálisan eleve biztosítva volt). Ehhez csatlakozott a szocialista „civil társadalom”(szakszervezetek Nőszövetség, Vörös Kereszt), akiknek a vezetői sokszor maguk is párttagok voltak. A pártszerűségére az egyes szervezeteknek a párt adminisztratív főosztálya, illetve a rendőrség és

titkos rendőrség vigyázott. A pártirányítást részint a személyzeti szervező hatalom szigorú kézben tartásával (az ún. hatásköri jegyzékek révén) az ellenőrzést részint nyíltan (a megfelelő szervek beszámoltatásával), részint titkosan, besúgókkal biztosították.

Bár tömegpárt volt a „párt” hagyományos értelemben, de mivel kizárólagos uralmat gyakorolt, nem érvényes rá a polgári demokráciákban érvényes nyílt versenyben való megmérettetés, amit ott a választási küzdelmekben realizálnak. Ez rendszer megvalósította a modern szakbürokrácia hatalmának megtörését olyképpen, hogy minden szinten a parlamenttől le a legutolsó községekig mindenütt mellé helyezett egy pártszervezetet²⁹, akik egyfelől a mindenkori politikai direktívákat érvényesítették, ha kellett a bürokrácia szaktudásával szemben is.

A szabadságnélküliség abban állott, hogy soha egyetlen egy önálló kezdeményezés sem tudott felbukkanni a párton, vagy az általa ellenőrzött hivatalos csatornákon kívül. Csak a hetvenes évek végén, a puha kádárizmus idején jelent meg pl. a szamizdat irodalom Magyarországon. A demokrácia pedig abban jelent meg, hogy az engedélyezett mozgástéren belül, a két egyenként monolitikus szervezeten belül egyrészt mindig megnyilvánult valami egyéni kezdeményezés, amit vagy elfogadtak (pl. Tardosbányán második világháborús emlékművet emeltek) vagy nem, illetve az egyes szervezetek mégsem voltak teljesen összefonódva, végül pedig a polgárok időnkint spontánul szembeszegültek azzal, amit úgy fejezett ki az akkori politikai zsargon, hogy „elvtársak ez politikai kérdés” (pl. Balástyán megbuktatták a jelölógyűlésen azt az igazgatót, aki 1956 után megszüntette az iskolai hitoktatást).

Ezt be kellett csatornázni, domesztikálni, úgy feltüntetni, mintha ez a „szocialista demokrácia” jogos követelménye lenne (ilyen volt például az 1985-ös választásokon a kötelező többes jelölés, amit egyes jól megszervezett csoportok ki tudtak használni); másrészt olyan eredetileg látszat-demokratikus intézménynek, mint a visszahívási jog (életbe lehetett léptetni, s bejuttatni a parlamentbe ellenzéki képviselőket, pl. Tamás Gáspár Miklóst); harmadrészt a gazdasági reform után a vállalati önállóság megnövekedésével a termelőszövetkezetek lazább belesimulásával („termelő szövetkezeti demokrácia”, tsz. melléküzemágak) a kemény rendbe, továbbá a második gazdaság legalizálásával

²⁹ L. Crozier, Michel: A bürokrácia jelensége.

(GMK, VGM, kisszövetkezet) nyílt egy cselekvési tér, amit ki lehetett használni (bár a nagyon nagy ötleteket ld. például a meggyagos esetet, vagy a szentesi tsz. vezetők esetét, keményen megtorolták).

Tehát: azért volt a szabadságnélküliség demokráciája, mert egyrészt volt szabadság, igaz, hogy a szabadsággal csak rendileg kvalifikált egyének („párttagok”) rendelkeztek, másfelől mert a centralizált hatalmi szervezetben voltak differenciák beépítve (különböző szervek „alkudozásai”), harmadrészt azért mert a közigazgatásban mindig van valamilyen diszkrecionális jogkör, negyedszer pedig olykor a népi ellenállás is működésbe léphetett.

Ha mármost a helyi hatalomra fordítjuk tekintetünket, akkor az előbbiekben pusztán deduktíve már meg is mutattuk azokat a tereket, ahol megjelenhetett a lokális hatalom. Még egyszer idézzük Webert a hatalomról: „az azt esélyt jelenti, amikor valaki az akaratát a más ellenállásával szemben is keresztül viszi. Mindegy, hogy min alapul ez a valószínűség”. Először is, nyilván volt hatalma a népnek is, ahol ellenállt, és volt, ahol az akaratát keresztül is vitte, mégpedig a felsőbb szervek ellenében is. Másodszer ott volt a vezetők kijáró hatalma, először is az úgynevezett „tervbe akaszkodás” (Lengyel László), valamint az adminisztratív versenybe való belépés (Vági Gábor³⁰). Harmadszor, ott volt a helyi hatalom, mint a helyi önkormányzati és közigazgatási szerek vezetőinek, illetve testületeinek a hatalma a nép felett. Ez természetesen jórészt nem volt autochton hatalom, hanem csak a felsőbb szervek hajtósíjaként működött. Nyilván ezt vették Gombár Csaba és Pálné Kovács Ilona a helyi hatalom nem-létezésének.

A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN – HELYI KOCKÁZATOS LIBERÁLDEMOKRÁCIA

A rendszerváltás új, alkotmányos liberális demokráciát hozott létre. Magyarország végre ismét oda tartozik, az európai főáramba, ahonnan nagyjából Mátyás halála után elmaradt (ld. idevonatkozóan Bibó István, Szűcs Jenő, Hanák Péter tanulmányait). Magyarország a rendszerváltást megelőző és körülbelül százhatvan évben öt forradalommal kísérelt meg

³⁰ Vági Gábor: Verseny a fejlesztési forrásokért. KJK. Bp. 1982.203. o.

felzárkózni az európai társadalomfejlődés fő vonalába, ahonnan nagyjából a Mátyás halála utáni időben lekerült³¹.

Az 1848-as, az 1918-as, majd az 1944-es, illetve az 1956-os forradalmak lényegében nem tekinthetők másoknak, mint kulminációs eseménypontoknak, melyek során a nemzet koncentrált erőfeszítést tett arra, hogy erőit összefogva az országot a nyugatias fejlődéshez felzárkóztassa. A célokat (monarchiából alkotmányos köztársaságba, rendies társadalomból osztálytársadalomba, kötött gazdaságból a piacgazdaságba, egyházas társadalomból szekularizált társadalomba) bár változtak, de mind Nyugat felé mutatott.

A forradalmakat egy reformkorszak előzte meg, amelyben különféle reformerők gyakran egymásnak feszülve dolgoztak az új társadalom elképzeléseken: 1848 előtt a centralisták és municipalisták, 1918 előtt a polgári radikális szociológusok (szövetségben Ady Endrével és a zsidó értelmiséggel, és részben ellentétben a politikai katolicizmussal), 1944 előtt a népi írók és szociográfusok az urbánus értelmiséggel vitatkozva, 1956-ot megelőzően a keményvonalas kommunisták (a Nagy Imrét követő progresszívekkel), egymással küzdve és gyakran egészen eltérő elképzeléseket ütköztetve: de mindannyian az ország felemelkedését akarták.

Ezeket a forradalmakat a nagyhatalmi politikai erők mindig leverték (kell-e ismételni: 1849-ben orosz és osztrák hadseregek, 1919-ben a román hadsereg segítségével kényszerítették az országot a Trianoni békére) 1945 után nem kellett bevonulni a szovjet csapatoknak, csak itt maradni, hogy az '56-os forradalmat újabb bevonulással tetézzék). Szelényi Iván egy írásában megjegyzi, hogy létrejöttek „a polgári jogállam törvényes és politikai előfeltételei, de idáig minden alkalommal megakasztotta vagy éppenséggel meg is szakította, helyébe jobboldali vagy baloldali tekintélyelvű rendszereket állítva. 1848-49, 1867, 1918 ősze, illetve 1945”³²– mondja, elfelejtkezve az '56-os forradalomról. De Szabó Miklós egy írásában az '56-os forradalommal összefüggésben

³¹ Ezt másutt kidolgoztam: A centralisták és a municipalisták vitája: adalékok a magyar értelmiség történetéhez. – In: Magyar közigazgatás. 1991.11. 988–1002. o.; továbbá: Kovács Imre. Kritika 2014 1/2.

³² Szelényi Iván: A poszkommunista átmenet társadalmi konfliktusai. MTA Politikatudományi Intézet. Bp. 1992. 121. o.

negyedik reformértelmiségnek nevezi az Irodalmi Újság körül csoportosuló, szocialista piacgazdaságra törő ellenzéki értelmiséget.³³

Ami a társadalmi struktúra átalakulását illeti, idevonatkozóan megintcsak Szelényi Iván átmenetre vonatkozó megjegyzését tartom lényegesnek: „a politikai javak leértékelődnek, a kulturális javak meghatározóvá válnak.”³⁴ Itt csak egy szálra összpontosítsuk figyelmünket: nézzük meg, mi történt a hajdani notabilitásokkal.

A notabilitások pozíciók megszűntek: nincsenek többé tsz-ek, állami gazdaságok és a tanácselnökök sem, akiknek fölfelé kellene helyezkedniük, és kliensként országos pénzosztó intézményekhez személyes kapcsolatokat szereznének. Ehelyett a lokális társadalom önmozgóvá vált, sokszor magára hagyottá. Helyette van egy lokális civil társadalom, amivel sokan foglalkoznak³⁵.

Egy helyi társadalmat jól ismerő szakértő így fogalmaz: „Önkormányzata, faluja, városa válogatja, hogy a civil szervezetek milyen helyi támogatottsággal, bázissal, elismertséggel rendelkeznek. Céljaik, tevékenységük jellege meghatározható abban, hogy vesznek vagy nem vesznek részt a helyi politika alakításában... Külön kell foglalkozni a helyi gazdasági, hatalmi elit, a vivők, lobbik (újfajta kasztok?) közötti kapcsolatokkal, beavatkozási, ha tetszik: közreműködői, érdekérvényesítői (formális és informális lehetőségeken, összefonódásokon alapuló) szándékaikkal, befolyásukkal a helyi közügyek alakulására. Szövevényes érdekeltségi kapcsolatokon alapuló, de azokat legalább is nem nélkülöző belső, egymással is konkuráló csoportokat alkotva (és egymással is érdekonfrontációban) mind erőteljesebb szerepet töltenek be (most már a nyilvánosság előtt is) a helyi közéletben, a közügy-közérdek (nekik tetsző) megfogalmazásában, ilyen tartalmú önkormányzati döntések kialakításában”³⁶.

Nem egészen tíz év múlva már azt állapítják meg a civil szervezetekről, hogy „több civil szervezet kriptopártként funkcionál, mert úgy gondolják, hogy a választópolgárok számára ez elfogadhatóbb, mint a pártok

³³ Ld. Szabó Miklós: Politikai kultúra Magyarországon 1896-1986. Atlantisz. Bp. 1989. 258. o.

³⁴ Szelényi Iván im. 154-155. o.

³⁵ Ld. pl. a szerzőtől: A civil társadalomtól a polgári társadalomig. In: Csefkó Ferenc, Horváth Csaba(Szerk.): Magyar és Európai civil társadalom. MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs-Baranyai Értelmiségi Klub. Pécs.1999.167-177.o., vagy Böhm Antal: Helyi önkormányzatok, pártok és a civil szervezetek, im. 303-308. o.

³⁶ Csefkó Ferenc: A helyi közügyek érdekképviseleti mechanizmusai, in: Csefkó Ferenc, Horváth Csaba (Szerk.): Magyar és Európai civil társadalom. im. 337. o.

nyilvános megjelenése. Ez a helyzet ma már ott tart, hogy pártok hoznak létre úgymond civil szervezeteket ...vagy civil szervezetek vállalnak föl párt szerepet, s ezzel el is vesztik civil karakterüket”³⁷.

Az előbb idézett Csefkó Ferenc ugyanebben az időben (már több tapasztalattal) megállapította, hogy a helyi képviselők, polgármesterek mögött „az állampolgárok által is kitapinthatóan, közvetlenül-közvetve ott lappangott valamelyik politikai erő, befolyásolva ezzel nagy mértékben a választói magatartást, azaz a szavazást”, sőt ennek folyamányaként arról panaszkodik, hogy „pártpolitikai értékek mentén széttöredezett a helyi társadalom, a civil helyi közvilág összetartó kötelékei szűntek meg, jóbaráti, szomszédsági viszonyok mentek (és mennek) tönkre, a másik tábor értékeit vallókkal nemhogy paterkálnának, de köszönés helyett még fejüket is elfordítják”³⁸.

*

Eltűntek tehát hajdani notabilitások, és helyüket sokszor csak informális tekintéllyel bíró helyi vállalkozók vették át. Eltűnt a parasztság is. A civil társadalom megerősödött.³⁹ A mai települési társadalom kaleidoszkópszerű bemutatása immár túllépett eme írás keretein.

³⁷ Böhm Antal: A helyi politika törésvonalai. In: Csefkó Ferenc, Horváth Csaba: A demokrácia deficitje avagy a deficites hatalomgyakorlás. Pécsi Tudományegyetem Állam- és jogtudományi Kar, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. Pécs. 2008.339. Böhm azt is megfigyelte, hogy a helyi gazdasági érdekcsoportok „előszeretettel épülnek be a helyi hatalomba és részt kérnek mindenből”. Im. 341. o.

³⁸ Csefkó Ferenc: A helyi közvilág kilátás(talan)ságai. im. 398-399. o.

³⁹ Tekintettel arra, hogy a Szerző több alkalommal is megidézt, mint – mások között – civil társadalommal foglalkozó kutatót, ezen megállapításával (legalábbis ami a jelenlegi helyzetüket illeti) nem tudnék/tudok egyetérteni – a Szerk.

KÖZJOGI TÚNŐDÉSEK¹

Az alábbiakban összefoglalom azokat a gondolataimat, amelyek a magyar közjog (ezen belül különösen az alkotmányjog és a közigazgatási jog) mai állapota kapcsán felötlöttek bennem. Nagy segítségemre volt ebben az a körülmény, hogy az elmúlt 20 évben egy kaposvári konferencia-sorozat keretében² már több idetartozó problémára felhívhattam a figyelmet. Munkámban javarészt ezekre a forrásokra támaszkodva írom le véleményemet a mai közjogi állapotainkról. Mindezt pedig annál is inkább nyugodt lelkiismerettel megtehetem, mivel – előre bocsátom – lényeges (ha tetszik forradalmi) változások azóta sem következtek be. Nos hát: hol tartunk ma, van-e alapos okunk az ünnepre, rendben van-e minden közjogunk háza táján.

AMI A FELSZÍNEEN LÁTSZIK

Szükséghelyzeti jogalkotás és annak taníthatósági problémái

Rögtön a „közepébe vágva”: felelősséggel tanítható-e még a teljes (alkotmányjogot és közigazgatási) jogot felölelő joganyag? Itt a modern korban (is) vizsgálendő „sein és sollen” világáról, kettőséről van szó, arról közelebbről, mindenütt és minden vonatkozásban sérülésmentes-e még e két tényező kapcsolata? Miként hasznosul manapság a hatályos jogi (ideértve az alaptörvényi) szabályozás, mennyire lehet visszatükröztetni azt a gyakorlatban? Minden úgy van-e, ahogy az „meg van írva”, vagy vannak-e olyan gátló tényezők, amelyek komoly akadályává váltak a jogi szabályozás recepiálásának?

Nem kell hosszas kutatásokba bocsátkoznunk ahhoz, hogy megállapíthassuk: vannak már holt (vagy halálos sebet kapott) részei a jogi szabályozásnak, amelyek tehetetlenül lebegnek a mindennapi

¹ Betegségem miatt sajnos nem tudtam személyesen részt venni a PTE ÁJK és a Jövő Közigazgatásáért Alapítvány által „Pécsi jogászok a helyi közéletben és közigazgatásban – 100 év mérlegen” című, 2023. november 23-24-én megrendezett konferencián. A szervezők nagylelkűségének köszönhetően azonban lehetőséget kaptam arra, hogy a „belém szorult” mondanivalóm mégiscsak megjelenhessen a konferencia anyagait tartalmazó kötetben.

² A jogalkotás etikájáról. Jogi Beszélgetések. Kaposvár, 2004-2006.; A társadalom felelősségéről; Alkotmányozzunk, alkotmányozzunk.; Jogi Beszélgetések, Kaposvár, 2010-2012.; A jogalkotás (jogszabályok) tekintélyéről; A jogrend új fundamentumai?; A jogi túlszabályozásról – dióhéjban. Jogi Beszélgetések, Kaposvár, 2013-2015.

gyakorlat felett, amely a napi politikai akaratnak kiszolgáltatva vergődik, s próbál meg olyan kapaszkodókat találni, amelyek legalább ideiglenesen kiszámíthatóságot, s viszonylagos állandóságot vinnének be a folyamatok alakításába.

Sajnos se szeri, se száma nincs azoknak a példáknek, amelyek arra utalnak, hogy itt olyan komoly gondról van szó, amely egyenesen már az egyetemi tananyag közvetlen taníthatóságát és befolyásolja. Ki vonná kétségbe például azt, hogy a jogalkotásról, a jogforrási rendszerről szóló (tananyag) részek gyakorlatilag elveszítették a jelentőségüket azzal, hogy teljes mellszélességgel belépett a helyükre a „szükségállapot” rendeleti jogalkotás. Hol vannak, egyáltalán vannak-e mindennek olyan jogdogmatikai alapjai, amelyek ennek a közjogi gyakorlatnak a tanítható magyarázatát adnák? Nemhogy dogmatikai alapjai nincsenek, de még csak felszínes érvelésekkel sem lehet ennek indokait megjelölni.

Vagy: nem él-e az Alaptörvénytől önálló külön életet az önkormányzatok napi politikai érdekekre tekintettel történő „mozgatása”? Megvannak-e itt még azok a garanciák, amelyeket az Alaptörvény ígért meg: gondolok itt elsősorban az autonóm működés feltételeire, vagy a gazdasági háttérük kiszámíthatóságára. Amikor az állam hirtelen jött ötletből belegyalogol az önkormányzatok világába, szabad belátása szerint ad, s vesz el tőlük forrásokat, és nyilvánvaló különbséget tesz kormánypárti és nem kormánypárti önkormányzatok finanszírozása között, akkor eltűnnek a jogszabályi (alaptörvényi, törvényi) alapok, s helyükbe lép a kézivezérlés, amely pedig mindenféle jogállami elvárástól és követelménytől idegen.

Kérdezem hát: mennyire tanítható még felelősséggel a mindössze csak illusztrációként felvillantott két terület? Egy bátor előadó persze vállalkozhat arra, hogy letakarja a valós gyakorlatot, s skandalizálja a hatályos jog előírásait, de mindenkor ki lesz téve annak a veszélynek, hogy előadása közben váratlanul felemelkedik egy bátor, magas homlokú joghallgató, aki megkérdezi tőle: tanár úr, ön hisz abban, amiről beszélt?

A jogászai hivatásrendek szerepéről

Az együttműködés hiánya tapasztalható a jogászai hivatásrendek kapcsolatában. Ha bármelyik „hivatásrendet” (bírószék, Alkotmánybírószék, ügyvédség stb.) vélt vagy valós érdeksérelem éri, nem állnak ki mellé a többi szervezetek. Hallgatnak legtöbbször persze

azok is, akiknek „hivatalból” is kötelességük lenne a véleményalkotás, de legalább a megszólalás. (Magyar Jogász Egylet, Bírói Egyesület, Ügyvédi Kamara, Alkotmányjogászok Egyesülete, egyetemi közjogi tanszékek stb.). Így hát minden területén lévő szervezet maga vívja meg eleve kudarcra ítélt harcát, a végén nem egyszer megalázkodva és félreállva.

Alapvetően fontos közjogi problémák maradnak így feltáratlanok, s a politika felhatalmazottságot érez arra, hogy a jogász-szakma területén szabadon grasszáljon. Ennek egyenes következménye lesz a jog tekintélyvesztése, amikor is kiszorulnak a jogszabályok „hatékony” előkészítéséből mindazok, akik pedig éppen, hogy fontos szerepet játszhatnának a nívós jogszabályi rendelkezések megformálásában. „A jogalkotás a legmagasabb szintű jogászi művelet” tartja a fáma, s ebben sokszor éppen azok kapják a legkevesebb szerepet, akik ennek a letéteményesei lehetnének. Az élő szakmai viták hiánya érződik számos fontos jogszabálynál, s ezáltal menthetetlenül válnak viszonylag gyorsan bekövetkező jogszabálmódosítások áldozataivá.

A jogalkotási anomáliák főbb típusai

Az első csoportba sorolom a „politikai lózungokkal” megtermékenyített jogot. Mindezt máig nem lehetett maradéktalanul száműzni a magyar jogrendszerből és ma sem állítunk akadályokat ezek újratermelődése elé. Leginkább elrettentő példája az 1990-es évek derekáig hatályban lévő – villamos energiáról szóló – törvény volt, amelynek a bevezetője hosszasan értekezett arról, milyen jó is nekünk, hogy már nem diktatúrában élünk. (Márpedig alighanem társadalmi rendszerektől független az az állítás, hogy a „kommunista” 220 volt ugyanúgy csapta meg az óvatlan érdeklődőt, mint a „demokratikus 200 volt.”)

Az ún. „szimbolikus jog” ma is ugyanúgy velejárója még a magyar normaalkotásnak, mint a rendszerváltás előtt. Ezt a jogot nevezte anno Kulcsár Kálmán „programmatikus” jognak. Minthogy itt nem is annyira jogról, mint inkább politikai szólamokról van szó; a (közjogi) jogalkotás tekintélyének a kérdése fel sem vetődik velük kapcsolatban sem.

Változatlanul terheli a jogrendet a „határozatlan jogfogalmak” tömkelege. A „józanság”, a „jó erkölcs”, mint határozatlan jogfogalmak, az utóbbi években reneszánszukat élik. Mindössze csak az a kérdés itt is,

hogy ezek közjogban való megjelenése ad-e hozzájárulást a (köz)jog tekintélyének növekedéséhez.

Divatosak lettek az ún. „salátatörvények” is, melyek révén komoly mértékben megnehezült a hatályos jog fellelhetősége, amely áttételesen hozzájárult a jog tekintélyvesztéséhez is.³

Vannak azután az „NMSI”-n (Nagy Magyar Sárga Irigység) alapuló jogszabályok. Régen is voltak ilyen normák, de ma is vannak. Emlékezzünk csak vissza: volt-e a 70-es, 80-as években épeszű oka annak, hogy a zártkertekben csak 12 m²-es szerszámos bódék voltak építhetők, vagy hogy félholt öregeket kellett – az utánuk igényelhető ötven dollár miatt – beültetni az ausztriai „Gorenje-járatokba”. Ma az adójogszabályok körében lenne érdemes elvégezni a mélyszántást abból a célból, vajon találhatók-e abban „csakazértis” megoldások.

Ismert továbbá a „féktávolságon belül érkező jog” kategóriája is. Ez a jogi szabályozás átgondolatlansága, kiérleletlensége miatt üt el mindenkit: természetes személyt, jogi személyt, vállalkozót egyaránt. Előfordulási arányuk különösen az azonnal hatályba lépő jogszabályok esetében mondható magasnak.

Velünk él még mindig a „szappanbuborékra írt jog”, a példák itt is vég nélküliek. Markáns jelenlétét a gyakori jogszabálmódosítások jelzik. Hátterében pedig a szabályozás tárgyául szolgáló társadalmi viszonyok feltáratlansága húzódik meg, továbbá az a remény, hogy a permanens módosítgatásokkal mégiscsak elérhető lesz majd a szándékolt jogalkotói cél.

Az „éjjeli manó” látta, a jogrendszerben mindössze az átutazó szerepét betöltő jogszabály tartozik a következő csoportba. Példa: mindössze harminc percet töltött el jogrendszerben a 108/2011. (V.30.) Korm. rendelet, mert a 2. §-a szerint 23 óra 30 perckor lépett hatályba,

³ Nézzünk erre néhány példát! Az államszervezetre vonatkozó egyes törvények, továbbá az ingatlannyilvántartásról, az egészségügyről, valamint a halászatról és horgászatról szóló törvények módosításáról rendelkező 1999. évi CXIX. törvény zárórendelkezései szólnak a mérésügyről, az egészségügyről, a dajkaterhességről szóló törvények módosításáról is. Más: a 2006-os költségvetésről szóló 2005-ös törvény záró rendelkezései közül több mint ötvenet semmisített meg az Alkotmánybíróság, mert olyan törvények módosítását irányozták elő, amelyeknek közül sem volt a költségvetéshez. A törvényalkotó persze e téren sem volt tanulékony, hiszen a 2012. évi költségvetésről szóló 2011. évi CLXVI. törvény záró rendelkezései között szereplő mintegy nyolcvanhat törvénymódosítás között megtaláljuk a plázastopra, a dohányzási tilalom korlátozására, a haditechnikai eszközök gyártására, a környezetvédelmi termékdíj szabályozására vonatkozó módosításokat is.

de éjfélkor már hatályát is veszítette. (Ez a „felszámolóok névjegyzékéről” szolt.) Átaludtuk tehát azt a fél órát, amikor is a jogszabályt még megsüvegelhettük volna.

Közjogunk részeit képezik az önkormányzatok rendeletei is, amelyek ugyancsak érdemesek a behatóbb tanulmányozásra. Nézzük meg most közülük azokat, amelyek az ún. közösségellenes magatartások helyi rendezésére tesznek kísérletet. Az elmúlt évtizedben komoly versengés indult meg az önkormányzatok között atekintetben, hogy melyikük tud több magatartást közösségellenessé nyilvánítani.

Nos, ennek a versenynek az eredménye aligha járult hozzá a jogalkotás tekintélyének növekedéséhez, hiszen alighanem bohózatba illőek a következő példák: Miskolcon nem lehetett idegesítően berregtetni a motort, óvatlanul kirázni a porrongyot, de ugyanitt kutyát sem lehetett úgy tartani, hogy az mások erkélyét és ablakpárkányát beszennyezze. Hódmezővásárhelyen meghatározták, hogy hány centimétertől számít hosszúnak a fű, ugyanott tizennégy évesnél idősebb személy nem hintázhatott, Ózdon a sír elé volt tilos kispadot ácsoltatni, Csörögön pedig csak büntetés terhe mellett lehetett az utcán labdázni. Ugyanitt tilos volt a közterületen ittas vagy bódult állapotban feküdni. Dubicsányban az követhetett el közösségellenes magatartást, aki nem gondoskodott az ingatlanán lévő illemhely rendeltetésszerű használatáról. Ráckevén a kutyát volt tilos piacra vinni.⁴

A JOGREND ÚJ FUNDAMENTUMAINAK PROBLÉMÁIRÓL

Az eddig leírtak talán megfogalmazhatóvá teszik a kérdést: vannak-e most már netán új fundamentumai a közjogi rendszerünknek? Van-e, érezhető-e olyan irányváltás, amely az eddig ismert útról való letérést (eltérést?) tenné szükségessé?⁵ Itt most el kell emelkednünk a napi gyakorlattól. A kérdés annál is inkább jogosnak tűnik, mivel mára már eddig megingathatatlannak tartott fontos elvárások is megbillenni látszanak. Közülük itt most csak két területet emelek ki: az egyik az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság kapcsolata, a másik pedig az ún. visszaható hatály kezelésének a kérdése.

⁴ A téma tudományos igényű feldolgozását adja Gyergyák Ferenc Szabálysértés helyett tiltott, közösségellenes magatartás? Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2012/1.

⁵ Ezt a kérdéskört jártam körül „A jogrend új fundamentumai” című írásomban. Jogi Beszélgetések, Kaposvár, 2013-2015. 85-95. o. A következőkben ennek az írásműnek a fontosabb megállapításait veszem alapul.

Országgyűlés kontra Alkotmánybíróság Alkotmánybíróság kontra Országgyűlés

A „[...] jogállamban az Alkotmánybíróság hatáskörének a klasszikus alkotmányos szervekkel azonos alkotmányos védelmet kell biztosítani. Ezzel elkerülhető, hogy az Alkotmánybíróság határozatai nyomán aktuális politikai érdekek alapján gyakorlati kormányzati megfontolások az elsődleges megoldást alkotmánybírósági hatáskör-felülvizsgálatban keressék. [...]” 66/1997. (XII.29.) AB-határozat, 1997, 403. Aláhúzom: az Alkotmánybíróság határozata 1997-ből való. S hogy aktualitása van-e még, azt az olvasóra bízom.

A 14/2000. (I.12.) AB-határozat (ABH 2000, 83, 96.) maga is határozottan ráerősít arra a követelményre, hogy a hatalom kizárólagos birtoklására való törekvéssel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni. Nyilvánvaló az is, hogy ennek a fellépésnek a lehetősége az állam ilyen szándékaival szemben is fennáll. Ennek alapja lehet az, ha „alkotmányon felüli, illetve alkotmányellenesen is érvényesülő” hatalmi túlsúly, hatalmi dominancia jelentkezik. Az Alkotmánybíróság a pártállami hatalomkoncentrációra utalva mondta ki ezt a tételt a 62/2003. (XII. 15.) AB-határozatban. (ABH 2003, 637, 644.) S, hogy van-e itt is áthallás, azt is az olvasó dolga eldönteni.

Az Alaptörvény módosításánál is figyelembe kell venni bizonyos szempontokat: mindenekelőtt azt, hogy nincs diszkrecionális jogalkotási hatásköre az alkotmányozó hatalomnak sem mindaddig, amíg a hatalommegosztás elvét tartalmazó Alaptörvény az Alkotmánybíróságot nyilvánítja az Alaptörvény védelmének a legfőbb szervévé. [Alaptörvény, 24. cikk (1) bekezdés], azaz a végső Alaptörvény-értelmezés monopóliumát biztosítja a számára. Éppen az Alaptörvény védelme érdekében nem módosítható úgy az Alaptörvény, hogy ezt az elvet áttörje.

Lehet persze módosítani az Alaptörvény hatalommegosztási klauzuláját és a 24. cikk (1) bekezdését is (megszüntetve ezekkel a módosításokkal az Alkotmánybíróság végső Alaptörvény-értelmezési monopóliumát), ez azonban már az elmúlt több mint 34 év alatt kialakított korszerű magyar alkotmánybíráskodás feladásával lenne egyenértékű, amikor az Alkotmánybíróság pusztán díszletként lenne csak jelen az Alaptörvényben. Nem hallgathatom el: a negyedik Alaptörvény-módosítással közel kerültünk ehhez az állapothoz.

Mindez nem jelenti azt, hogy a modern alkotmányosság követelményeinek csak ezekkel az ismérvekkel rendelkező alkotmánybíráskodás felelne meg: számos olyan, az alkotmányos kultúrát és értékeket a magyarnál jobban tisztelő jogrendszerben, amelyekben más szerepük van az alkotmánybíráskodást végző szerveknek, a negyedik Alaptörvény-módosítás által is kiváltott problémák fel sem merülnek, mert elképzelhetetlen, hogy ilyeneket keletkeztesen az alkotmánymódosító hatalom.

Az Alkotmánybírásról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 39. § (1) bekezdése szerint a következők irányadók: „[h]a e törvény eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság döntése mindenkire kötelező”. Hangsúlyozom, ez a végső Alaptörvény-értelmezés monopóliumát rögzítő Abtv.-beli rendelkezés nem pusztán egy törvényi szintű szabály, hanem – ahogy azt korábban is jeleztem – a hatalommegosztás értelmezési aspektusából eredő és az alkotmánybírási feladatellátáshoz tapadó alkotmányos szintű szükségszerűség/garancia. Ez a norma tehát az Országgyűlést is köti, függetlenül attól, hogy alkotmánymódosítási hatáskörével él-e, vagy általános törvényalkotási hatáskörét gyakorolja-e.

És most jön a leglényegesebb tétel. Az Országgyűlés az őt magát is kötelező tilalom [Abtv., 39. § (1) bekezdés] ellenére (álláspontom szerint önkényesen) számos olyan törvényi rendelkezést „bementett” utólag az Alaptörvénybe, amelynek az Alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság korábban már megállapította. Ilyenek az Alaptörvény negyedik módosításának a következő rendelkezései: 3. cikk U) cikk (6) és (8) bekezdései; 4. cikk (1) bekezdés; 5. cikk (1) bekezdése; 6. cikk; 8. cikk.

Mit is mondott a 45/2012. (XII. 29.) AB-határozatban az Alkotmánybíróság? „[a]z alkotmányozó hatalom ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé váló rendelkezéseknek koherens módon kell beépülniük az Alaptörvény szerkezeti rendjébe. Az Alaptörvény módosításai tehát nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben.” (Indoklás, [86].)

Az Alkotmánybíróság végső Alaptörvény-értelmezési monopóliumát, az Alaptörvény teljességét védendő, belső koherenzavarait elhárítani hivatott volt az alkotmánybírási hatásköri önértelmezés, amely

szerint: [a]dott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja”. (Indoklás, [118].)

Mindent egybevetve tehát az Országgyűlés – szembe futva az Alaptörvénnyel – „beelőzte” az Alkotmánybíróságot, annak hatáskörét negligálva saját szerepének felértékelésével az alkotmányvédelem letéteményes szerveként határozta meg magát. Ahol ilyen meg lehet tenni, ott nyugodtan elmondható, hogy éles fordulat következett be a jog alapvető fundamentuma megváltozásával összefüggésben.

A sokszor elátkozott Tavares-jelentés szerint az Alaptörvény negyedik módosításának hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság már nem a legfőbb szerve az Alaptörvény védelmének, mivel a törvényhozásnak immár joga van ahhoz, hogy az alaptörvényt tetszése szerint módosítsa akkor is, ha az alkotmánymódosítás ellentétes más alkotmányos követelményekkel és elvekkel. Ezzel az önkényesség vádja vetül rá a magyar Országgyűlésre. Emiatt a Jelentés mélységesen aggasztónak tartotta az Országgyűlés javára és az Alkotmánybíróság kárára történt hatáskör-eltolódást, amely súlyosan sérti a hatalommegosztás elvét és a fékek és ellensúlyok megfelelően működő rendszerét, amelyek a jogállamiság két fő szükségszerű elemét képezik. Minderre magyar részről nem tudunk kielégítő szakmai választ adni.

A visszaható hatály, mint új fundamentum

A 61/2011. (VII.13.) AB-határozathoz fűzött különvéleményem végén váteszként hangsúlyoztam: a jelen ügy jelentősége lényegesen távolabbra mutat azoknál a keretknél, amelyek között azt a többségi határozat vizsgálta. Itt az egész jogállami jogrend egyik rendkívül lényeges alapkérdéséről, az alkotmányos demokrácia fontos alappiléréről van már szó: megteheti-e az állam, hogy önkényesen (akármilyen, legálisan, de legitimnek nem tekinthető érdekből is) belenyúljon már lezárt jogviszonyokba, s tetszése szerint állapítson meg pótlólag (itt: adófizetési) kötelezettségeket, vagy vonjon meg már biztosított (szerzett) alanyi jogokat? Biztosak lehetünk-e abban, hogy az a ház, amelyet építettünk, majdan tényleg a gyermekeinké lesz-e? Az amerikai joggyakorlatban elterjedt bonmot-t átfogalmazva: ebben az ügyben csak az adófizetési kötelezettség visszamenőleges előírása tűnik biztosnak.

Ez volt a tétje az adott ügynek, amely az Alkotmánybíróság részéről is egy (a megszokottól eltérő) emelkedett, elvi alapon álló, alapvetően az egész jogállami jogrend megmaradását, fenntarthatóságát szolgáló koherens alkotmányértelmezést követelt volna meg. Precedenshatározat született, amely (kimondva-kimondatlanul és minden bizonnyal persze akarata ellenére) abban erősíti meg az alkotmánymódosító hatalmat és törvényalkotót, ha valamit feltétlenül el akar érni, azt, akár előkészítetlen egyéni képviselői indítványok útján is, akkor emelje be az Alkotmányba.

E precedenshatározat nyomán minden ilyen esetben lábhoz tett, meg nem töltött fegyverrel áll majd az Alkotmánybíróság, s legfeljebb a rosszállását fejezi ki. A „jelzést”, mint eszközt elégtelennek tartom, hiszen az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom nem véletlenül, hanem tudatosan használja fel az Alkotmányt napi politikai célok elérésére. Tartok attól, hogy megnyílik az út a jogállam és az alkotmányos demokrácia (akár napi politikai érdekek szolgálatába állított) lebontása előtt, amelyben a fő szerepet – tényleges alkotmánybírósági kontroll nélkül – éppen annak kiemelkedően fontos intézményei, a törvényhozás és az alkotmánymódosító hatalom játszhatják.

A „cél szentesíti az eszközt” elvet látom itt érvényesülni, amely meglehetősen távol esik a demokratikus jogállam eszméjétől. A visszaható hatályról pedig csak annyit: a nyugati szakirodalom szerint a kötelezettségeket növelő, a meglévő jogosítványok körét csökkentő vagy elvonó visszaható hatályú jogalkotás megengedése a legnagyobb merénylet, amelyet a jogállam ellen el lehet követni.

Úgy tűnik, hogy a tiltott visszaható hatályú szabályozás a magyar jogrendben hovatovább gyakorlattá válik, s mindehhez (is) csendben asszisztálnak a jogászi hivatásrendek. Sajnos ez alól az Alkotmánybíróság sem mondható kivételnek, hiszen abban az esetben, ha a hozzá benyújtott indítványban a visszaható hatályú szabályozás mellett más alkotmányossági kifogásokat is állítottak, inkább az utóbbiak alapulvételével mondta ki az alkotmányellenességet. Nem csodálni való tehát, hogy még a legújabb jogi szabályozás is nyíltan felvállalja a tiltott visszaható hatályú szabályozást.

Ez történt legutóbb a több mint 10 évvel ezelőtt saját pénzükből napelembe beruházók szaldórendszerből bruttó rendszerbe történő

átsorolásánál. Amikor ezek a napelemtulajdonosok anno megkötötték a szerződéseiket, szó sem volt arról, hogy a szerződésük nem 25 éves üzemidőre szól, hanem mindössze 10 esztendőre. Nyilvánvalóan, ha ezt tudják, nem ruháznak be, tekintettel arra, hogy az általuk kifizetett sok millió forintból nem az államot kívánták megtámogatni. Az új rendszer szerint minden általuk rendszerbe betermelt 1 kilowatt áramért 5 Ft-ot kapnak, míg az általuk onnan vételezett áram kilowattjáért maguk 30, rosszabb esetben 70 forintot fizetnek. Ad abszurdum az is előfordulhat, hogy éppen az általuk megtermelt áramot kell visszavásárolniuk hatszoros, vagy tizennégyszeres áron.

Külön tanulmányozásra érdemes⁶ az idevonatkozó EU előírás, amely kimondja, hogy a visszaható hatály elkerülése és a jogbiztonság garantálása végett a már rendszerben lévők maradjanak a rendszerükben, míg a 2024. január 1-től belépő új beruházók már egy más elszámolási rendszerbe kell, hogy kerüljenek. „A pénz szentesíti az eszközt” elvének alapulvételével mindezeket a hatályos magyar jogszabályok figyelmen kívül hagyták, amely gyakorlatilag ennek a régi (10 évvel ezelőtti) beruházói körnek a kifosztását eredményezte.

*

Tisztában vagyok azzal, hogy ez az írás lehet, hogy „kilóg” a konferencia-kötet anyagából. Emögött ugyanakkor szándékosság húzódik meg, mert jelezni akartam, hogy ahová eljutott a magyar közjog a 100. esztendő végére, az egyáltalán nem ad okot a büszkeségre. Néha az az érzése keltődik az embernek, hogy minden erőfeszítés hiábavalónak bizonyult. Kár volt az egyetemi oktatásba is annyi erőt fektetni. Nem szükségesek a jogdogmatikai alapok sem. Majd az aktuálpolitika kijelöli az irányt, sőt maga szolgál a megoldásokkal is. E munka ehhez tartott tükröt, s bizony nem a tükör volt görbe.

⁶ Megjegyzem: ez ma is gyakorlat.

HATALMI SÚLYPONTOK ÉS ELLENPONTOK REFORMÁCIÓJA

BEVEZETÉS

Aligha vitatható, hogy a sok egyéb jellemző mellett tudásunk alapvetően egyetemünk által kerül meghatározásra. Sőt, talán még világnézetünket és erkölcsi értékítéletünket is táplálja a *bonus et diligens Alma Mater*. Ebből kiindulva sokan sokféleképpen írták le a „jó egyetemet”. Hallgatóként egyetemünk népszerűségét a jó hangulat, a barátságok és az ellenkező nemnél elért beleegyezések száma növelte. Hangsúlyozva, hogy az értékes emberi létünket nemcsak a karácsonyra indexált „óriásötösök”, hanem a kitartó lazulással hazavitt elégségesek szintén megmutatták.

Egy régen volt előadáson Sólyom László neves jogtudós, egyetemi tanár, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja, 1989 és 1998 között az Alkotmánybíróság tagja, 1990 és 1998 között a testület első elnöke, 2005. augusztus 5. és 2010. augusztus 5. között a Magyar Köztársaság elnöke az egyetem minőségét a professzorok szakmai színvonalában határozta meg. Ezzel ellentétes megállapítást tett a Bostonban élő Barabási Albert László fizikus, hálózatkutató, a APS, Magyar Tudományos Akadémia és az *Academia Europaea* tagja. Véleménye szerint az egyetem a hallgatóktól válik igaz egyetemmé. Az okos, kitűnő minőséget képviselő hallgatók teszik az oktatási intézményt rangos egyetemmé, az egyetemes tudás hordozójává.

Valónak fogadtatnak el ezek az állítások. Mégis nekem a jó egyetem az, ahol jó diáknak lenni. És jó oktatónak lenni. Ahol jó „egyetemnek lenni”, mert az egyetem érzi: a polgárai otthon laknak benne. A tudás a helyén van, jó helyen kezd kibontakozni, jó helyen hoz gyümölcsöt. Mert a helyén terem. Az egyetem akkor boldog, ha egyetem lehet. Ha tudást adhat át, mert van, aki képes átadni, és van olyan fogadó közönség, amely nemcsak átvenni tudja a stafétát, hanem majd továbbadni is. A jó egyetem záloga az, hogy a bennünket körülvevő tudást le tudja tölteni a felhőből és a Földön megőrzően adja tovább. A jó egyetem elsőrangú oktatókból és válogatott hallgatókból áll szükségképpen, különben a tudást nincs ki átadja, vagy nincs ki átvegye és továbbadja. Ha a láncolat megszakad, a színvonal köldökzsinórja

óhatatlanul elválni látszik. Kizárólag a kitűnő egyetem a jó egyetem. Az, amelyik az egyedülállóan magas színvonalú tudás biztosítása mellett egy életre kitartó erkölcsi tartással is ellát bennünket, nevel oktatót és hallgatót egyaránt. Olyan tartást ad, amely gyermekeink, unokáink mellett embertársaikat is példaértékűen megérinthet.

Igazán büszkének, kiváltságosnak érzem magam, és őszinte hálával köszönöm, hogy Karunk hallgatója lehettem. Köszönöm a tudást, amit az elem bocsájtott tudáshalmazból volt szerencsém meríteni, még ha olykor méltatlan is voltam.

A HATALMI ÁGAK ELLENSÚLYAI

Elmélkedés a „hatalmi kör” forgásáról

Az ember hajlamos elhinni, hogy a jogszabály tökéletes. Hogy megoldja a vitával terhelt életét. Azonban az ember a maga tökéletlensége miatt csak azt tudja korlátozottan megalkotni, amire képes: a tökéletlen jogszabályt. Ami az emberi alkotások egyik legprimitívebb terméke. Azért mert nem biztosít igazságot, de ebbéli hitben ringat, nem ad elégedettséget, nem nyújt biztonságot. Sokszor csak csalódottság, megosztottság marad egy bírói döntés után. Kijelenthető, az ember az életét csak saját maga képes megoldani más segítő erejéből is, de alapvetően önmaga, a jogszabály önmagában félkarú óriás.

Keresztény fehér kontinensünkön a közismert frankhoni felvilágosodás az európai közjogi gondolkodás alappillérei közé tartozó filozófiai gondolatok bölcsőjének tekinthető. Sőt, az európai kultúrkör importálásával az eszményi államról kialakult újkori elképzelések a mai modern alkotmányok megszületéséhez felhasznált hatalmi ágak megosztási elvének tanától világszerte elismertté vált. Azonban tévedünk-e, ha azt hisszük, hogy más rendszer alapú gondolkodás is kifejezetten működőképes lehet a hatalmi ágak körében?

Ha igaz, hogy világunk számítógépes szimulációs játék, való lehet az ismert jogrendszerek mellett az Android, a Windows és IOS operációs rendszerek a számítógépkorszak olyan rendszerfuttató software-i, amelyek egymástól való eltérése jelentős, és mégis mindegyik alkalmas akár az élet szimulációjának megjelenítésére, az élet „futtatására”, akár azonos hardware-n is. A számítógépes példa jól szemlélteti, hogy még ha nem is lenne PC szimuláció a világunk, akkor is elképzelhető, hogy a

jogrendszer számítógépes alrendszer, egy pusztán program, a nagy programon belül. A francia gondolkodók, jogfilozófusok által megalkotott és használt alkotmányjogi rendszer-fájlok felismerését és elfogadását megelőzően azonban az ókori klasszikus római köztörténeti, állam-berendezkedési ismeretanyag szolgálhat segítségünkre a hatalom körforgásának megértésében.

Az etruszk királysági államforma-programot egy fejlettebb római köztársasági rendszer váltotta, amely ugyancsak monarchiába torkollott, néhol elfogadhatatlanul dicstelen időket eredményezve (Nero, Caligula, Commodus sötét „antitettei”). A görög városállami demos római köztársasági néphatalmi res publica-jaként továbbélő modell-demokrácia nem Churchill óta inog, hiszen a monarchia – republica – monarchia rendszerváltás évezredek óta körforgó köztudású tény.

A demokratikus annualitás a magyar jogtörténet falusi bírósági rendszerében is ismert volt a feudális berendezkedésünk kezdetén¹. Ezen évenkénti váltási rendszer elegendő volt a személyi hatalmi visszaélések kezelésében, amihez a római köztársaságpártiak a kollegialitás intézményét illesztették a további hatalmi ellensúly garanciájaként, egy sokkal bonyolultabb gépezet irányítása miatt.

Hogy e rendszert is megelőzően a kőkori döntési mechanizmus a legfejlettebb rendszerszint lenne a közhatalmi jogi programfuttatások és fájlok között, nehéz lenne állítani, de az a bizonyosság fokát elérően kezelhető, hogy a teljes döntési egyetértés lehet a hatályosulás záloga. Ennek mai modern megfelelője az EU mellett a NATO döntési mechanizmusa, de az ENSZ-ben gyakorolható vétó is ilyen jellemzővel bír. Amivel mindenki egyetért, az tűnik a legjobb döntésnek.

A többségi döntés legitimitásába vetett hit kudarca ugyanakkor látható volt a Szovjetunió példájából, amely állam papíron a legdemokratikusabb alkotmánnyal rendelkezett. Az a döntés azonban, ami egyetértéssel születik, feltételezi a meggyőzést, és a meggyőződést. Ezért is jobb a legrosszabb egyezség a legjobb ítéletnél, mert előbbi esetében boldogan hagyja el a tárgyalótermet mindenki, hiszen a saját sorsát határozta meg, míg az utóbbinál az elfogadhatatlanság pusztító

¹ „Körbejár, mint a falusi bíráskodás.” közmondás tanúsítja a kényszerű közigazgatási egyensúlyt.

érzése életeteket tehet tönkre igazságos ítélet ellenére is a jogerős parancs kénytetősége, vagy az igény elutasítása miatt.

Ebből látható, hogy a hatalmi körforgás a hatalomgyakorlás tökéletlensége miatt áll fenn. Lehet jó egyeduralkodó és lehet rossz népképviselési rendszer. Mégis, mi adja a jó állam jellemzőjét? A válasz a jogszabály-felettségben keresendő. Az emberi lélekben, az emberi lélekösszességben, az emberi nemzet jóságában, a boldogságban akkor is, ha tudható, Vörösmarty „Sárkányfog vetemény” megállapítása sajnos nem aggály nélküli².

A klasszikus hatalmi ágak és közöttük lévő funkcionális elosztás Montesquieu óta népszerű alapjogi tétel a despotista államberendezkedés elkerülése érdekében, törvényi egyensúly megteremtése mellett. Bár már Arisztotelész a három hatalmi ág elválasztásáról írt, amely tanokat Cicero és John Locke fűzött tovább. Az egyeduralkodó nem hozhat törvényt, nem hajthatja azt végre és nem ítélkezhet kénye kedve szerint. Kell, hogy mindegyik hatalmasságot más letéteményes gyakorolhassa legitimen. Így lesznek egyensúlyban, egyik sem növekedhet a másik, és végül is az állam polgárainak a kárára.

Újabb hatalmi ellenpontok

A klasszikus hatalmi ágak mellett az életviszonyok újabb hatalmi ellenpontokat szültek. A jegybank létrejöttével a monetáris politika a végrehajtói hatalomtól független hatalomként jelent meg már a múlt században állami fizetőeszköz kibocsátása és értékének megőrzése céljából, a gazdaság szakmai stabilitásának biztosítása érdekében. Megjelent az írott, nyomtatott mozgóképi sajtó nyilvánosság, a közhatalmi tv-étől szabadon álló internethasználat, amely óriási hatalmi ellensúly, a hiteles rögzítés és közzététel, a nyilvánosság visszajelzése és ereje miatt. Nem véletlen az internet korlátozási kormányzati szándék, illetve lépes pl. 2009 óta Kínában a Youtube tiltásával, és a cenzúrázott saját Youku megalkotásával. Ugyancsak idesorolható a VPN korlátozása és állami ellenőrzése is más államokban is.

Ellenben az ombudsmani intézmény megalkotása, a számvevőszék intézménye, a médiahatóság, az alkotmánybíróság, a köztársasági elnöki intézmény, a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága (SZTFH), az Integritás Hatóság mind a jogállami alapkövetelmény

² Vörösmarty Mihály: Az emberek című verse.

pillérei, amelyhez a független európai ügyészség intézménye egyesek szerint nagy segítséget nyújthatna. De vajon nyújtana? Ami bonyolultabbá válik, jobb is lesz ez által? Ahol a hatalmi rendszer bonyolultabb lett, ott ez volt a cél?

A kérdés nem inkább úgy lenne helyes, hogy jobb lett az életkörülmény a megvalósult a hatalmi ellensúly által? Önmagában a kérdés a válasz. Ha feltesszük a kérdést, indoka van a feltételnek, mert jogos a felvetés. Jobban, szabadabban élünk, egyenlően boldog társadalomban? Igazságosban? Az igazság relativitása mellett is ismerjük a választ Platónról József Attila kartotékadatain keresztül Karinthy axiómájáig: a kormány az emberek javát akarja, vagy a javait. Ez az, amit például a monarchista Emirátusokban fogalmilag nem is értenek. Sőt, ott pont az ellenkezője az igaz, mérhetetlen állami jólétben részesülnek a honos állampolgárok, és a külföldi munkavállalók is.

A hatalommegosztás és ellensúlyok sokszínűsége napjainkban

Jelenleg Európában hét ország államformája királyság, a három hercegség és egy nagyhercegség mellett a Vatikán is egyeduralkodó által vezetett. Azon 12 állam, amelyek köztársaságkénti működése szinte elképzelhetetlen, noha 100 évvel ezelőtt még csak Svájc és Franciaország volt modern köztársaság. (Tudva, hogy Izland régen az volt, elsőként talán.) Az alkotmányos parlamentáris monarchiák azonban a mai korszerű demokratikus jegyeket magukban hordozzák, akár alkotmánybíróság hiányában is, úgyis, hogy az Egyesült Királyság törvényhozó felsőháza maga a legfelsőbb bíróság. Kijelenthető tehát, hogy a hatalmi ágak elválasztása nem történt meg. Azaz, kérdéses, hogy mi a szempont, mi a hatalomgyakorlási mérce.

Ha az ázsiai monarchiákat nézzük, igazán despotikus jegyeket vélhetünk néhol felfedezni. Van, ahol a jegybankot sem ismerik, van, ahol a kamatot sem, az alkotmányt sem, nem hogy az alkotmánybíróságokat. Talán még a rendes bíróságok elkülönülése sem történt meg, ombudsman sincs, és mégis jobb életkörülményeket teremtenek a polgáraiknak, mint a fejlett európai államok többsége.

Az Egyesült Arab Emirátusok 2023-ban a világ a 20. legboldogabb országa volt, Dubaj pedig a Föld legboldogabb városa. Az emirátusokban a boldogság fenntartása államtitkári vezetésű, legmagasabb szinten

kitűzött nemzeti politikai érdek. A közelmúltban a világ egyik legjobb munkahelyszínének választották az Egyesült Arab Emírségeket, a HSBC Expat Explorer felmérése alapján. A keresetek nagyon magasak, jók a karrierlehetőségek és az életszínvonal is kimagasló.

„A boldogabb emberek jobban teljesítenek, akár 50%-kal is jobban. És 50%-kal produktívabbak, ha boldogok és értelmet találnak a munkájukban. Emellett 88%-kal hűségesebbek is, ami azért van, mert nem érzik elvesztegetettnek az időt, amit munkával töltenek, és ami egyébként az életük felét teszi ki”, mondta Corrie Block boldogságkutató³.

„Az egész bolygó hasonló módon tapasztalja meg a boldogságot. Dopamin, szerotonin, oxitocin. E három neurológiai vegyület kombinációja, nem más. A beteljesedés a dopamin, a legaddiktívabb dolog a Földön, mindegyikünk fejében előállítódik, nap mint nap. Második a szerotonin – ez akkor képződik, amikor tisztában vagyunk vele, hogy hasznos tagjai vagyunk a társadalomnak, amelyben élünk. Harmadszor pedig ott az oxitocin, ami a hozzátartozó vegyület”, magyarázta Corrie Block. A boldogság objektívan mérhető, köszönhetően az AI technológiának. A módszer bármilyen kamerával működik, jelen esetben laptopéval. A szoftver először felismeri az arcot, majd külön az arc izmait. Egy másodperc alatt 64 képkockát elemez, majd a hétféle érzelem valamelyikére fordítja le az arc rándulásait.

A boldogságbarométer Dubaj egyik első stratégiai okosvároskezdeményezése. A világon a legelső mérőműszer, amelyet a lelki jólét mérésére használnak. Jelenleg több mint 40 kormányhivatalban létezik ilyen eszköz, az indulás óta több mint kétfélmillióan használták már őket. Napjainkban a városban mért átlag-boldogságszint 89 %-nál jár. A 2021-re kitűzött cél 95 %, nem titkon azt remélve, hogy a boldogság további pozitív hatással lesz Dubaj vállalkozásaira és gazdaságára.”

Holott politikai berendezkedését illetően az Emírátságok egy szövetségi (föderatív), szűken és szigorúan önválasztásos, abszolút monarchia. Az államszövetség hét emírségből áll, amelyeknek vezetői az EAE egyes tagállamainak abszolút uralkodói: az emírek. Az ország államfője az elnök, akit a hét tagállam emírei választanak meg saját maguk közül. Az elnök helyettesét, az alelnököt – aki egyúttal a kormány feje is – szintén maguk közül választják meg. A kormány tagjait az elnök

³ <https://hu.euronews.com/business/2019/07/30/dubaj-a-boldogsag-varosa>

nevezi ki az alelnök jelöltjei alapján. Minden végrehajtó, törvényhozó és igazságszolgáltatási hatalom a hét örökös uralkodó emír kezében van.

A polgári szabadságjogok jelentős korlátozások alá esnek, a nyílt utcán még táncolni sem szabad, a politikai rendőrség mindenütt jelen van. Erőteljesen fellépnek az ellenzéki aktivisták ellen, a politikai pártok be vannak tiltva az országban. A politikai rendszer hatalmi monopóliumot biztosít az emírségek örökös uralkodóinak, és kizárja a választások útján történő kormányváltás lehetőségét. Emellett törvény szabályozza a médiát és tiltja a kormány bírálását. A 21. században is számos ismert kommentátort börtönöztek be a hatóságok bírálataért, a másként gondolkodók vagy az emberi jogok támogatásának kifejezéséért, vagy politikai reformok követeléséért.

Ezzel szemben, ellenpontként, elméletileg nincs akadálya annak sem, hogy hatalommegosztás egyensúlya mentén is egy ember irányítása alá kerüljön kapcsolatai révén évtizedekre egy nemzet, egy állam sorsa. Ugyanoda lehet eljutni. A politikai rendszer kutatása helyett rá szükséges világitani újabb hatalmi ágak lehetséges jelenlétére.

Ilyennek tűnik a videómegosztó szolgáltatást nyújtó kínai származású szingapúri Shou Chew által vezetett TikTok, amely az USA-ban váltott ki Kína-ellenes pánikot és szenátori vizsgálatot, de ilyen a jegybankot fölöslegessé tevő, a nemzeti monetáris gazdálkodástól és politikától független kriptovaluta a Bitcoin is. És ugyancsak hasonló hatalmi jegyeket mutat a Youku-t tulajdonló kínai Alibaba webmall társaság az új, államtól, nemzetgazdaságtól független világpiaci elérhetőségnek a biztosítása és piacok feletti összefoglalása miatt.

Az internet-hozzáférés biztosításával a Google keresőmotor és az óriáscég egyéb vállalati egységei a Gmail szolgáltatással az élen, a számítógépes rendszerek és eszközök (Microsoft, IBM, Apple, Youtube, Windows, Yahoo stb.) mind a demokratikus és kompetitív piaci alapon működő USA szekunder (üzleti) gyarmatosító gazdasági hatalmát terjeszték ki a világra. Amely jelenleg megingani látszik, noha még mindig nem vehető észre, hogy megtörne az angol nyelv és (amerikai) kultúra világhatalmi terjeszkedése.

A világ második legnagyobb gazdaságaként megjelenő Kínánál is érdemes kitekinteni a gazdasági és államberendezkedési rendszerre. Egypártrendszeréből adódóan demokratikus jogállamnak nem tekinti az észak-atlanti közjogi kultúra a Kínai köztársaságot, de piaca nem vitásan

szabad tőkealapú, igen fejlett, és minden híresztelés ellenére rendkívül stabil gazdálkodást mutat (szabad piaci alapú gazdasági válság eddig még csak az USA-ból indult ki).

Észrevehető tehát, hogy az államforma valójában csekély jelentőséggel bírhat, talán a jogszabályok mögötti emberi tényező sokkal inkább biztosíthatja az eszmék hatályosulását. A tavaly nyár óta a Föld legnépesebb országának tekinthető India (1,2 milliárd lakos) a hatalom és pénz viszonyában és szerepében óriásit lépett előre, úgy, hogy korábban is meghatározó eleme volt a brit pénzügyi monopólium kiteljesedésének.

A pénznek, mint fizetőeszköznek elsődleges jelentése mögött megjelenik a hitel is. Jól látható, a pénz és a hatalom viszonylatában elkülönülés történt és míg a pénzen bizonyos fokú hatalom vásárolható volt a történelem során, valójában a hatalom annyival több, mint a pénz birtoklás, hogy a hatalom nem korlátja ellensúly nélkül semminek, így annak sem hogy a pénzt magához vegye.

Ugyanis a hitel is egyfajta hatalmi ág. Elég csak arra gondolnunk, hogy az USA mai legnagyobb hitelezője és hitel állományának kezelője Kína mellett Oroszország. Hogy mekkora hatalmi ág a hitel, felidézhető, hogy a 2008-as nagy amerikai jelzáloghitel válság idején, amely Európában az eurozónához nem csatlakozott államok nem pénzügyi piaci szereplőinek számára devizahitel-válságot hozott, az oroszok megkeresték a kínait az amerikai hitelállomány piacra dobása érdekében, ezzel az USA gazdasági csődjét hozva el. A kínaiak elutasították a kérést, mert nem ideológiával harcolnak, hanem a pénztőkéért.

Ugyanígy egy háborúban nem az a nagy üzlet, hogy fegyverek és lőszer kerülnek óriási összegért eladásra a harcoló felek részére, hanem az, hogy adott állam egy másik állam adósává válik, kényszerű hitelfelvétele miatt. Ami az újjáépítésben is jelentős szerepet fog játszani. Akié a hitel azé a hatalom. Az uralkodik közvetve egy eladósodott országon. A hitel a legjobb befektetés tehát, így azt a legjobb exportálni külföldre. Ahogy egy ember érzi, hogy nem tud szabadulni az adósságától ugyanez fokozottan igaz az államokra is. Sokan hiszik azt, hogy a háborút a katonák indítják és ők is nyerik meg. Valójában azonban a pénz indítja a háborút és a pénz is nyeri meg. Ekkora hatalom a pénz. De csak akkor, ha hatalommal tud párosulni.

A nemzetek feletti kriptovaluták ezért jelentenek óriási hatalmat, különálló hatalmi ágat, mert a nemzetállamok kormányai, jegybankjai gazdasági joghatósága felett állnak, monetáris ráhatása a virtuális fizetőeszközökre nincsen a nemzeti hatalmi ágaknak. Jogi szabályozási szerepük azonban még megtartott és megfigyelhető a bekebelezés iránti egyre erősödő szándék. Új jegybanknak is tekinthető tehát az államtól független nemzeti valuta.

Ki kell kitérni arra is, hogy az anyagi függetlenség a hatalmi ágak kérdésében nem kerülhető meg. A hihetetlen anyagi biztonságban lévő jegybank nem fontosabb jogág a bíróságoknál. Az igazságszolgáltatás mint bírói hatalom nem jelentéktelenebb a törvényhozói és a végrehajtó hatalomnál sem. Azokkal egyenértékű.

Az egyensúly fenntartása érdekében nem a valóságtól elrugaszkodó gondolkodás az, ha a mindenkori köztársasági elnöki, jegybankelnöki és/vagy miniszterelnöki bérezés százalékos mértékében kerül meghatározásra alaptörvényben az ítélő bíró illetménye. Azért fontos ez, mert a bíró az ügy titkára, előadója, főelőadója, csoportvezetője, osztályvezetője és főosztályvezetője, hivatalvezetője, akár minisztere is. Ha úgy tetszik, hiszen döntést önállóan hoz, amelyet maga készít elő saját magának. A leghatékonyabb és a legköltséghímélőbb döntési szervezeti egység. Úgyis mondhatnánk, hogy a kompetitív piacon a segédmunkástól a CEO-ig valamennyi tisztebetölti. Míg egy osztályvezetőnek vagy főosztályvezetőnek nincsen az ügy érdemére kiható döntési jogosítványa, addig a bíró szakmailag nem utasítható. Ezért nem értelmezhető a bírósági vezetés jelenlegi szinten. A rendszerváltoztatás az igazságszolgáltatásban sem kerülhető el, hiszen csak az anyagilag független bíró lehet egyenértékű az államhatalmi ágak többi szereplőjével.

A MAGÁNÁLLAM

A magánállam mint fogalom magába foglalja elsődlegesen azt a jogtörténeti jelenséget, hogy a hatalmat gyakorló személy vagyona nem különíthető el az állam vagyonától. Amely ma is sok esetben olyan hatalmi és gazdasági összefonódást jelenthet, ami despotizmushoz vezethet akkor is, ha egy ország nem monarchikus, hanem demokratikus vezérlésű rendszeren nyugszik.

A fentiekből látható volt, hogy önmagában nem annak van jelentősége, hogy a hatalmat gyakorló magántőke elválaszthatatlan-e az állam tulajdonától, hanem a jogszabályok fölött álló, szinte megfoghatatlan montesquieu-i erény, a boldogság lehet a jóléti társadalmak egyik alapvető oszlopa. Az az erény, ami nem csak demokratikus berendezkedés esetén figyelhető meg minden hatalmi letéteményesénél, hanem egy személy esetében a központilag gyakorolt valamennyi hatalmi ág irányításában megmutatkozhat. (Például hasonló jelenség figyelhető meg a Brunei Szultánság esetében.)

De a magánállam egy másik értelme is felfedezhető. Ez az értelem az üzleti alapú részvénytársaságban érthető meg leginkább, ami szövetkezést, azaz szövetkezési alapú termelést folytat, így tesz szert olyan bevételekre, amit a tagjai, tulajdonosai között feloszt szociális védőháló biztosítása mellett.

Tételezzük fel, hogy létezik egy piaci kompetitív szereplő, egy gazdasági társaság, vagy szövetség, amely a munkavállaló (tag) részére munkabért (díjat) fizet havi vagy heti rendszerességgel, munkavégzésük, (közreműködésük) ellenértékeként. Emellett a cég ingyenes egészségügyi ellátást biztosít minden munkavállalója, sőt családtagjaik részére szolgálati lakhatást nyújt, egyéni költségmentes telefon-, gépjármű használatot engedélyez, étkezést, nyaralást, óvodát, iskoláztatást, nyugdíjat biztosít. Ez nem utópia, hiszen majdnem ilyen gazdasági társaságok már ma is léteznek.

Ha nemzeteken átívelő globalista gazdasági társaságokat keresünk, ahol a virtuális valuta használata is biztosítottá válik a cégen belül, a nyugdíj- és egészségbiztosítás, továbbá gyógyítási szolgáltatás az oktatás, bölcsődei, nevelési szolgáltatás mellett, akkor észrevehetjük, hogy nem egy önálló hatalmi ág jött létre, hanem annál több: egy önálló magánállam. Amely független a határokon átívelő székhelyének, illetőleg fióktelepének államaitól. Akár azzal is, hogy szervezeti és működési szabályzatát kis túlzással belső jogrendnek tekinthetjük. Akár úgy is, hogy a vitás kérdések cégen belül mediációval dőlhetnek el mindenki számára megnyugtató alternatív vitarendezéssel.

A jó cég tehát olyan nemzettől független állammá válhat óriási globalista holdingként, amely nem vesz el jövedelmet adó és illeték formájában rendszeres százalékos mértékben önfenntartására, hanem

ad. Mert önfenntartó. Azaz munkabért, havi megélhetést nyújt sok más egyéb szolgáltatás mellett.

Gudzsarát államban, Indiában Navszari városban 1839. március 3-án született Mr. Dzsamszedzsi Naszervandzsi Tata brit állampolgárként. Édesapja cégében kezdett dolgozni a XIX. század második felében 29 éves koráig, majd 1868-ban saját kereskedő céget alapított. A következő évben megvásárolt egy csődbement olajütőt, amelyet gyapotmalommá alakított át, amit két évvel később jelentős profittal értékesített. Vas és acélgyártás létrehozása mellett egy világszínvonalú oktatási intézmény alapítása és egy vízierőmű létrehozása volt a fő célja. Életében egyik álma sem vált valóra, de halála után mindegyik. A Tata Steel India legnagyobb, a világ 5. legnagyobb acélvállalata. A Tata Power Company Limited India legnagyobb magánáram termelő cége. Az 1868-as alapítású Tata Group egy világméretű családi vállalkozás indiai központtal, több mint 100 országban, 7 üzleti szektorral van jelen.

A TATA Group 1912-ben bevezette a 8 órás munkanapot, 1915-től a dolgozók ingyenes orvosi ellátásban részesülnek. 1917-ben önálló iskoláztatási lehetőséget biztosított, iskolaépületeket létesített. 1920-ban a fizetés alapú szabadság kedvezményét biztosította, 1928-ban vállalati gyes támogatás került megalkotásra a szülő nők részére. 1932-ben létrehozta és működtette a Tata Airlines-t, amit később odaajándékozott az indiai államnak, amiből lett az India Airlines. 1934-ben bevezetésre került a nyereségalapú jutalmazás, 1937-ben a nyugdíjazás a kiszolgált munkavállalóknak juttatott rendszeres havi jövedelem.

2023. évben összesen 150 milliárd dollár volt a Tata csoport jövedelme, amellelt, hogy a Tata csoporthoz tartozó, megközelítőleg 100 cég több mint egymillió embert foglalkoztat⁴. A Tata csoport emellelt az Egyesült Királyság legnagyobb munkáltatója, megközelítőleg 100 cég működtetésével, amelyből kettő nyereséges csak, de az elért nyereség megengedi a többi cég fenntartását. Azért, mert a Tata család elkötelezett az emberek iránti jócselekedet megvalósításában. Munkát, megélhetést ad egymillió családnak.

Gyárt autókat, elektronikai terméket, ékszereket, sót, acélt, élelmiszert, cementet, teát állít elő, amellelt, hogy a légiközlekedésben, az üzleti tanácsadásban, az elektromosság területén a finanszírozásban,

⁴ 1.028.000 ember 2023-24.

az idegenforgalomban, az informatikai technológiában, a telekommunikációban és az ingatlan bizniszben is nyújt egyedülálló szolgáltatást. 2008-ban a Jaguar és a Land Rover márkákat is megszerezte a Tata Motors, csak úgy, mint az indiai légitársaságot (Air India) is üzemelteti.

A bank és befektetési szolgáltatások mellett biztosításban, az energiaszektorban, a kormányzásban, az egészségügyben, a média és információszolgáltatásban, a Hitech-ben és az utazás és kereskedelemben is olyan tevékenységet fejt ki, amely miatt egy globális konglomerátumnak tekinthető. Az hogy több mint egymillió embernek ad munkát azt is jelentheti, hogy egymillió család számára biztosít megélhetést, ami nem túlzással megközelítőleg négymillió ember életére van közvetlen kihatással.

A TATA támogatja az egészségügyi és szociális szervezeteket önálló intézmények fenntartásával, amelyek nem fűződnek a cég munkavállalóihoz. A Tata részvényeinek 66 %-a közalapítványi tulajdonban van. Ma, ha Indiában egy lakos reggel felkel, Tata sóval sózza a reggelijét, a Tata által előállított és forgalmazott teát issza, a Tata által biztosított ruhába öltözhet, beszállhat a Tata gyártotta autójába, a reggeli híreket a Tata által üzemeltett telekommunikációs sugárzáson keresztül hallgathatja, a Tata Steel által épített hídon megy át a munkahelyére, a Tata által nyújtott munkahelyére, ahol a Tata Energy szolgáltatja az energiát.

Ha a Tata csoport összekapcsolná működését egy saját virtuális valutával, akkor államokon felüli magánállam jöhetne létre, hiszen az oktatásban, nevelésben, szociális szolgáltatásokban, az egészségügyi, társadalombiztosítási és nyugdíjellátásban a fent írtak szerint megközelítőleg a 4 millió ember számára nyújt közvetlen kapcsolódás miatt a világ legnépesebb államának meghatározó munkáltatója.

Ne gondoljuk azonban azt, hogy rossz magánállam, vagy demokrácia nem alakulhat ki. Ha létrejöhet olyan erős gazdasági szereplő, amely képes államokat is irányítani, akkor mi a biztosíték arra, hogy ezt a boldogság mentén a társadalmak jóléte érdekében és nem pedig öncélúan teszi meg. Nincsen biztosíték, kizárólag az lehet, ha személyi, baráti összeférhetetlenség mellett az ellenzék szerepvállalása kerülhet törvényi szinten meghatározásra, amely a hatalmi egyensúly zálogává válhat.

ÖSSZEGÉS

Írásomban kifejtésre került – eretnek gondolatként –, hogy a hatalmi ellenpontoknál nem igazán a hatalommegosztás lehet a hatalomgyakorlás központosításának gyógyszere, hanem az emberi tényező: a boldogságfaktor.

Az idealista erény, jó erkölcs talán biztos mércévé válhat, ami a „Meghalt Mátyás oda az igazság.” szólásunkban jelenik meg akként, hogy az egyszemélyes erős uralkodó is lehet a jóléti erény, a közjó eszméjének hordozója.

Nehéz azonban az idealizmus szubjektívan megosztó talaján egyensúlyozni, hiszen mindenkinek más az igazsága, ezért az ellenpontok körében objektív és konkrét ellensúly kodifikálása mutatkozhat szükségesnek, akár alkotmányi szintet is elérően.

Fontos kiemelni, hogy egy politikai párt által megnyert parlamenti választás maga után vonja a szükségképpen részlegességet, tudniillik valamennyi választópolgár egységes, egy politikai pártra leadott szavazata az életszerűséggel összhangba nem hozható. Pozitív szemléletű megközelítéssel a vesztes ellenzék kisebb részben nyertes párt. De nyertes.

A legnagyobb ellensúly pedig maga az ellenzék lehet akkor, ha új államvezetési gondolatként a kisebbik győztes hatalomképviselési természetes joga melletti érv jelenik meg. Nem feltétlenül az arányosság elve mentén egy, vagy több adott hatalmi ágban történő részleges törvényi szerepvállalás biztosításával, hanem a más hatalmi ág ellenőrzői szerepkörében.

Azaz a miniszteriális megosztottság a végrehajtó hatalom esetében továbbra is a pártkoalíciók privilégiuma maradhatna, de az ellenzék jelölhetne és foglalhatna el posztot például a nyomozóhatóság, az ügyészség legmagasabb vezetői szintjén, a számvevőszéknél, parlamenti bizottsági szinteken, az igazságszolgáltatásban, a köztársasági elnöki székben.

Látható volt a magánállamként megjelenő gazdasági társaság, a gazdasági állam, a jó és gondoskodó res publica. Nem azonos ez a vállalkozói önkormányzattal és a vállalkozói állammal, ami szintén nagy előrelépés, hiszen gazdasági függetlenség a hatalmi ellensúly körében jelentős tényező lehet.

Szeretném hinni, talán sikerült egyetemünk által szolgáltatott mérhetetlen kincsből, magam által formálva, csöppnyi szeletet visszaadni Karunk 100 éves tisztelgése alkalmából. Valami olyat, ami porszemnyi léte mellett is értéket hordozhat, valami kis gondolatmagot, ami adhat, ami talán visszaadhat valamit abból a felbecsülhetetlen értékből, amit fiatal koromban megtisztelően kaphattam. Valami olyat, ami mások gondolatát ébresztheti, táplálhatja, miként Karunk engem is táplált.

Európában jártam egyetemre, itt születtem a közepén, és itt ívódott belém az egyetemes emberi nemzet európai romanista-germanista szemlélete.

Emellett a világ iránti nyitottságot is megkaphattam ajándékba, ezért érzékelhetem összefüggésében amint más szemléletű és értékalapú emberek, társadalmak eltérő jogrendszerek talaján igazán működőképes létjogosultságot hordoznak, értéket, boldogabbat, jobbat számunkra is.

AZ EMBERI JOGOK A TÖBBDIMENZIÓS MODELLJE „A MÚLTBÓL A JÖVŐ FELÉ”

BEVEZETŐ ÉS TISZTELGÉS A SZÁZÉVES PÉCSI JOGÁSZKÉPZÉS ELŐTT

A pozsonyi Erzsébet Tudományegyetem jogi kara 1923-ban költözött (menekült) Pozsonyból Pécsre. Azóta eltelt egy évszázad. Szerencsésnek mondhatom magam, hogy ennek az időszaknak egyötödében, 1993 és 2013 között, öt évig hallgatóként, majd tizenöt tanéven át alkotmányjogász oktatóként részese lehettem a Kar történetének. Pályám ezután Budapestre vezetett, 2013-tól az (akkor még) MTA (jelenleg éppen HUN-TEN TK) Jogtudományi Intézetébe, és emellett négy évre az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékére, majd öt évig az NKE RTK alkotmányjog oktatásáért felelős tanszékeire.

2023-ban védtem meg akadémiai doktori értekezésemet „Az alkotmányosság nyomába”. Kortárs kihívások a többdimenziós alkotmányos térben a globális, az európai és a magyar alkotmányosság köréből címmel, és minden bizonnyal lehetetlen lett volna a magyar tudományos élet e magasságába jutni, ha nem a pécsi Közjogi Műhelyből indulok.

Az 1989/90 évi rendszerváltás utáni évtizedben a Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara legendásan kiváló képzőhely volt, és legendásan kiváló volt a kapcsolat a közjogi tanszékek között. Bekerülni a közjogi Tudományos Diákkörbe, vagy demonstrátorként dolgozni akár az Alkotmányjogi, akár a Közigazgatási Jogi Tanszéken – kiváltság volt. 1996-ban, a sikeres alkotmányjogi kollokvium után választott ki pályázat alapján Petrétei József tanár úr és Kiss László tanár úr a pécsi Alkotmányjogi Tanszék demonstrátorának, és ez (visszatekintve) meghatározó sorsforduló volt számomra.

A jogról alkotott felfogásomat ettől kezdve a közjogi TDK-ülések, a feledhetetlen hangulatú szakmai TDK-kirándulások, és professzoraimmal való alapos konzultáció után benyújtott pályamunkák (OTDK, Magyar Jogászegylet) alakították. Megtisztelő volt, hogy tanárain is megosztották velem készülő műveiket, és szerény javaslatomat figyelembe vették, majd az együttgondolkodás, közös alkotómunka örömét is megismertették velem.

A diploma megszerzését követően Petrétei tanár úr felkért, hogy maradjak a tanszék munkatársa, amely számomra életem legjobb lehetősége volt, mert egyszerre köteleződhettem el amellet a két dolog mellett, amit igazán szerettem: ezek az alkotmányjog és az oktatás voltak. A szakmai kihívás hosszú távra szólt, előbb tanársegédként, majd adjunktusként, később habilitált tanszékvezető egyetemi docensként szolgálhattam a pécsi joghallgatókat és a Kart. Bár a sors kifürkészhetetlen kanyarai miatt végül 2014-ben a fővárosba vezetett az utam, így nem teljesíthetem Rózsás Eszter docens asszonnyal tett közös fogadalmunkat, amely szerint mi a PTE ÁJK-ról megyünk nyugdíjba, azért soha nem felejttem el, amit az Alma Matertől kaptam.

Mindenekelőtt meghatározó és inspiráló szakmai és emberi kapcsolatokat. A legtöbbet a 2020-ban, kilencven évesen elhunyt Ádám Antal professzor úrnak, valamint mesteremnek, Petrétei József professzor úrnak köszönhetem. A (köz)jogszemléletemet emellett alapvetően befolyásolták az utánozhatatlan humorú Ivancsics Imre, Kiss László, Csefkó Ferenc és Kóbor Gyula tanár urak a „Közig Tanszék”-ről. Kortársaim és volt kollégáim közül meg kell emlékezni Rózsás Eszter tanszékvezető habilitált docens asszonyról, Zeller Judit docens asszonyról és Drinóczi Tímea professzorról, akikkel együtt gyors reagálású, produktív csapatként követhettük a közjogi változásokat, és számos újszerű hazai és nemzetközi projektet indítottunk. Ezek közül máig is tart a Közjogi Szemle, amely immár az MTA „A” kategóriás hazai listás, független szakfolyóirata az ORAC Kiadó gondozásában, és amelyet kedves tanítványommal, Naszladi GeorGINával közösen szerkeszthetek.

Mit adott még nekem az Alma Aater és a pécsi közjogi műhely? Folyamatos kíváncsiságot, érzékenységet a közjogi kihívásokra, és szilárd dogmatikai alapokat az alkotmányosság tudományos értékeléséhez.

Ebben a tanulmányban az egyik kedves témám vázlatát és korkihívásait tekintem át főbb vonalakban, amely az (emberi és polgári) alapvető jogokhoz kapcsolódik. Az apropót az adja, hogy 2023 december 10-én volt hetvenöt éves az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, amely a két 20. századi világégést követően a nemzetközi emberi jogvédelem kiindulópontja volt. Azé a nemzetközi védelemé, amely szándéka szerint meghatározná a nemzeti szintű alapjogi garanciarendszert is.

Kiinduló hipotézisem, hogy az emberi jogoknak, azok tiszteletének, biztosításának és védelmének, létezik mára egy többdimenziós – nemzetközi, regionális és nemzeti – modellje, azonban részben a történelmi múlt tapasztalatai ellenére újlag elkövetett hibák okán, részben a globalizációból és a fintech folyamatos fejlődéséből adódó új kihívások miatt a modell még számos ponton, különösen a hatékony jogvédelmet illetően, javításra szorul.

TÖBBDIMENZIÓS ALAPJOGI MODELL – IDEA VAGY VALÓSÁG

A korszakunkra jellemző identitás-küzdelmek keresik azokat az alkotmányos és jogi mechanizmusokat, amelyek képesek a plurális igények kielégítésére, és ez egyidejűleg különböző színtereken zajlik: a társadalmak nemzeti, nemzetek feletti, helyi, egyéni és közösségi szintjein. Ráadásul több dimenzióban történik egyszerre: ezek közül csak néhányat említve etnikai, faji, vallási, nemi (gender), szexuális vagy kulturális téren. Az elmúlt években az identitás-igények és a biztonsági kérdések központi szerepet játszottak a jog és a politika területén.

A jogállami demokráciának, amely a különbségek kezelésére és az emberi törekvések megvalósítására vonatkozó széles körben tiszteletben tartott politikai eszmény, kihívásokkal kell szembenéznie világszerte. Ehhez adódik, hogy a mai európai jogrendszereket – amelynek a magyar is része – egyszerre jellemzik nemzeti és nemzetek feletti vonások, ezért a norma- és értékkonfliktusok, valamint az értékviták is változatosabbak. Ennek a megértését a többdimenziós látásmód segítheti.

Meggyőződésem, hogy az alkotmányjog ma is a hatalom, sőt a hatalmak megszelídítéséről szól, ezért a tudománynak fontos feladata a jelenkori hatalmi működések, berendezkedések, megnyilvánulások, törekvések jogi korlátait elemezni, a hatalomgyakorlást az igazolhatóság tesztjén keresztül értékelni és az ellentmondásokra rámutatni. Ehhez olyan morális értékválasztásra van szükség, amely egyensúlyt teremt az egyéni szabadság és a közjó előmozdítása között az emberi méltóság alapján, a méltányosság, a tolerancia és a szolidaritás elveire tekintettel. Mellőzhetetlen korszakunkban a pluralizmus elismerése és az emberi jogi integráció; a különbségek ellenére a lehetséges kapcsolódások feltárása és a komplexitás visszatükrözése. Ilyen szemlélettel törekszem a többszintű és többszereplős alapjogi térséget megragadni.

A globalizáció tapasztalati kontextusában – amilyen mértékben, és amely területeken az államok lemondanak arról, vagy feladni kényszerülnek azt, hogy a polgárok közös érdekeit garantálják, azokon a területeken és abban a mértékben – a hiányok kompenzálására regionális és univerzális szerveket szükséges létrehozni. A nemzetközi intézményeknek tehát érdemi és autonóm szerepük van e rendszerben. A nemzetközi jog a nemzetközi és a nemzeti szint szempontjából is alkotmányos funkciót tölt be. Ez a funkció a nemzetközi béke, biztonság és igazságosság védelmezése az államok közötti kapcsolatban, és az emberi jogok, a jogállamiság garantálása az államokon belül is, az emberi lények érdekében, akik tartalmilag a nemzetközi jog végső címzettjei. Az alkotmányossági érvelés lényege, hogy a nemzetközi jog meghatározó elvei a politikai hatalom minden formáját korlátozzák.

A nemzetközi jog hagyományos funkciója – az államközi viszonyok szabályozása – nemcsak az alkotmányos funkcióval egészült ki, hanem a nemzeti közigazgatási jogéhoz és magánjogéhoz hasonló funkcióval is. Az új nemzetközi jog átfogó koncepcióját adja a társadalmi életnek. Sokarcú jogterületté vált, amely az élet minden vonatkozását áthatja, amelyekben a kormányok a közcélok megvalósításáért tevékenykednek, és így egészében az emberiség közös jogi rendje.¹ A hagyományos értelmezés – miszerint a nemzetközi jog és a nemzeti jog szabályozási tárgya eltérő – helyébe lépett az, hogy mindkettő ugyanazon tárgyakra vonatkozik. Nem elkülönült rendszerekről van szó tehát, hanem egyetlen, integrált és sokrétű, azaz többdimenziós rendszerről.

Az alkotmányosodás és az alapjogvédelem különösen az európai jogi térségben vált egyre hatékonyabbá az Európa Tanács és az Európai Unió keretében. Az alkotmányos és alapjogi kontextus azonban más nemzetközi szervezetek – például a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) vagy az ENSZ – vonatkozásában is egyre inkább előtérbe került, világkereskedelmi, konfliktuskezelő és környezeti politikáik legitimitációjának ellenőrzése, szabályozása és értékelése igényével.

Az (alkotmányjogi) globalizáció eredményeként (hatásaként) az emberi jogok szempontjából egyrészt megjelent az alkotmányos jogok olyan magja, amely általánosan része a demokratikus alkotmányok

¹ Christian Tomuschat: International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century (General Course on Public International Law, 281) in Collected Courses of the Hague Academy of International Law 03 August 2022.

többségének, másrészt megragadható a jogok burjánzásának a jelensége: vagyis az alkotmányok egyre több alapjogot tartalmaznak, minden eddiginél részletesebben határozva meg azok tartalmát.² Ez utóbbi trendre nyilvánvalóan hatást gyakorolt az emberi jogok nemzetközi védelmének erősödése, sőt, feltételezhető a jelenségek szimbiózisa.

Az emberi jogok pozitív nemzetközi védelméhez elméletileg és történetileg három szakaszban jutott el a nemzetközi közösség. Az első lépés a konszenzus kialakítása a védelem szükségessége és a védendő jogok köre tekintetében. A második szakasz a nemzetközi kodifikáció, szerződésbe foglalás és a nemzeti elfogadás (Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, Egyezségokmányok, Emberi Jogok Európai Egyezményes, Emberi Jogok Amerika-közi Egyezménye, Emberek és Népek Jogainak Afrikai Kartája stb.). A harmadik etap a jogérvényesítés mechanizmusának kiépítése és működtetése. Míg az első két lépés többé-kevésbé sikeresen megtételezett, addig a harmadik, talán legfontosabb fázis korántsem zárult le.³

KIHÍVÁSOK A 21. SZÁZADBAN

A nemzetközi emberijog-védelmi rendszerrel kapcsolatban ugyanakkor kritika is megfogalmazható. Ennek létjogosultsága nem vitatható, mert a globalizálódás, az univerzalizálódás és az alkotmányos konvergencia trendjei mellett a „fordított globalizáció”,⁴ a partikularizmus és az alkotmányos divergencia folyamatai mindig is jelen voltak.

Ádám Antal találóan mutatott rá 2012-ben: „A posztmodernitás nagy kilengésű ingáinak újszerű tartalmú pólusaiként áll előttünk a[z ...] egyetemesedés, egységesülés és integráció folyamata, valamint az ezekkel mereven szemben álló fundamentalista, szeparációs, izolációs fragmentálódás vagy szegregálódás, [...] az elszigetelt, egymással és a nagy közösségekkel szemben álló kisközösségek kialakulása, az érdekek,

² David S. Law and Mila Versteeg: The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism. California Law Review 2011/5.

³ Christian Tomuschat: Human Rights: Between Realism and Idealism (Oxford: Oxford University Press, 2003) 3. o.

⁴ A kifejezést lásd Seyla Benhabib: Another Cosmopolitanism, with the Commentaries by Jeremy Waldron, Bonnie Honig, Will Kymlicka (ed. Robert Post) (Oxford: Oxford University Press 2006) 51. o.

a nézetek, a törekvések, a hagyományok, a vallások, a kultúrák, az életrendek stb. szerinti széttöredezettsége (Zersplitterung), esetleg széthasadása (délimitment) a társadalomnak és a társadalmaknak.”⁵ A hazai viszonyokra vonatkoztatva ugyanez azonosítható: az 1989/90-től számított másfél-két évtizedes alkotmányos konjunktúra után elindult a visszaesés.

Jack Donnelly hangsúlyozza, hogy a „jogok burjánzása” ellenére a nemzetközileg elismert emberi jogok csupán az államokra keletkeztetnek köteleességeket, és az államokon kérik számon teljesítésüket a nemzetközi intézmények. Az, hogy mindenkinek joga van x-hez, a kortárs nemzetközi gyakorlatban azt jelenti: minden állam fel van hatalmazva arra és felelős azért, hogy alkalmazza és védje az x-hez való jogot a saját területén. Az Egyetemes Nyilatkozat a vívmányok közös mércéje minden nép és nemzet számára – valamint az államok számára, amelyek képviselik őket.

Az egyezségokmányok csak az államok számára teremtenek köteleességeket, és az államok nemzetközi emberi jogi köteleességei csak a joghatóságuk alá tartozó személyekkel szemben állnak fenn. Az emberi jogi normák ugyan nemzetköziesedtek, átültetésük azonban majdnem kizárólag nemzeti maradt. A kortárs nemzetközi és regionális emberi jogi rezsimek felügyeleti mechanizmusok, amelyek monitorozzák az államok és az egyének viszonyát. Nem alternatívái az alapvetően állami emberi jogi (alapjogi) koncepciónak.⁶ Még az erős európai regionális emberi jogi rezsimekben is, az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) alapvetően az államok és az állampolgárok vagy a rezidensek viszonyát vizsgálja. Az Emberi Jogok Amerika-közi Bíróságának esetében a helyzet hasonló.⁷

Az államok központi szerepe a kortárs nemzetközi emberi jogi konstrukcióban az elismert jogok tartalma tekintetében is egyértelmű. A legjelentősebb politikai részvételi jogok tipikusan (bár nem általánosan) az állampolgárokra korlátozódnak. Számos kötelezettségvállalás – például az oktatás vagy a szociális biztonság terén – csak rezidensekre alkalmazható, külföldiekre csak akkor, ha ők az állam

⁵ Ádám Antal: A posztmodernitásról és a posztmodernitásiárról. *Közjogi Szemle* 2012/1. 2. o.

⁶ Jack Donnelly: The Relative Universality of Human Rights. *Human Rights Quarterly* 2007/2. 281–306. o.

⁷ Lásd még Nicolás Zambrana Tévar: Shortcomings and Disadvantages of Existing Legal Mechanisms to Hold Multinational Corporations Accountable for Human Rights Violations. *Cuadernos de Derecho Transnacional* 2012/2. 398–410., 403. o.

joghatósága alá kerülnek. Külföldi államoknak nincs nemzetközileg elismert emberi jogi kötelessége például a kínzás áldozatainak védelmére másik államban. Nem is áll szabadságukban a meggyőzés eszközeinél tovább menni a kínzás külföldi áldozatai esetében. A szuverenitás mai normái tiltják az államoknak, hogy külföldön kényszerítőleg lépjenek fel a kínzás vagy más emberi jogi jogsértés ellen.⁸

Mark Tushnet is elismeri, hogy az alkotmányjog globalizációjának tartalmi meghatározása értelmezési kérdés. A globális alkotmányosság alkotmányjogi dimenziójára fókuszálva rámutat, hogy a strukturális, államszervezeti összetevő viszonylag szerény, az alkotmányos (liberális) demokráciák tanulmányozásán alapul és rugalmas kereteket határoz meg.⁹

Az alapjogi dimenzió kidolgozottabb, de elvárásokat elsődlegesen az első generációs szabadságjogok érvényesülésére nézve fogalmaz meg, a második generációs (szociális, kulturális, környezeti) jogokra nem, és ha a tulajdonhoz való jog kollízióba kerül az utóbbiakkal, akkor a tulajdonvédelmet részesíti előnyben (ami neoliberális jellemző). A jogok konkrét tartalma esetében tudomásul veszi az államok mozgásterét (margin of appreciation), a harmadik generációs jogok pedig merőben opcionálisak a koncepcióban (ami arra vezethető vissza, hogy az elmélet a globális Észak, és nem a globális Dél projektje).

Az utóbbi évtizedek globális fejlődése azt eredményezte, hogy olyan nem állami szereplők, mint a transznacionális és egyéb üzleti vállalkozások egyre nagyobb befolyást gyakorolnak nemzetközi, nemzeti és helyi szinten egyaránt. A vállalatok növekvő kiterjedése és hatása indította el az emberi jogokra vonatkozó szerepükkel és felelősségükkel összefüggő vitát. A nemzetközi emberi jogi standardok betartása tradicionálisan az államok felelősségi körébe tartozott, mivel azok eredetileg az állam és az egyén közötti viszony szabályozására vonatkoztak.

Azok a törekvések, amelyek az emberi jogok érvényesítésére irányulnak az üzlet világában (business and human rights, BHR), látszólag a 2000-es évek kezdete óta szárba szökkenő új mozgalmat

⁸ Jack Donnelly: *Universal Human Rights in Theory and Practice* (New York: Cornell University Press 2003) 8., 14., 33–34. o.

⁹ Mark Tushnet: *The globalisation of constitutional law as a weakly neo-liberal project*. *Global Constitutionalism* 2019/1. 29–39. o.

jelentenek, azonban gyökerei már megtalálhatók a vállalatok társadalmi felelősségének koncepciójában (corporate social responsibility, CSR). A multinacionális vállalatok közvetlen vagy közvetett módon okozhatnak alapjog-sértést.¹⁰

Közvetlen jogsértés, ha a vállalkozás például gyermek- vagy kényszermunkát vesz igénybe, nem biztosít biztonsági és egészségügyi garanciákat, embertelen munkakörülményeket teremt, szennyezi a környezetet, vagy nemi, faji, etnikai, vallási stb. alapon diszkriminál a munkahelyen. Közvetetten – tipikusan fegyveres konfliktusok idején, vagy autoriter, totalitárius rendszert kiszolgálva – a multinacionális cég résztvevője vagy haszonélvezője lehet a fogadó állam által okozott emberijog-sértéseknek (például a békés gyülekezéshez való jog durva korlátozásának vagy a szakszervezeti működés kiüresítésének).¹¹

Ezzel együtt arról sem szabad megfeledkezni, hogy a gazdasági növekedés általában kéz a kézben jár az emberi jogok helyzetének javulásával, és ebben a multinacionális vállalatok befektetéseinek, működésének szerepe elvitathatatlan. Ezek ugyanis nem csupán a gazdasági-társadalmi jóléthez járulhatnak hozzá, hanem előmozdíthatják a polgári és politikai jogok hatékony érvényesülését is.¹² Ezt az egyidejűleg fennálló kettős hatást a vállalkozások emberi jogokért viselt felelősségét megalapozó nemzetközi jogi és alkotmányjogi megoldások kidolgozásakor feltétlenül figyelembe kell venni.

Az egyik kézzel fogható eredmény, hogy az egyre szélesebb nemzetközi konszenzus elvezetett az ENSZ-nek az üzlet és az emberi jogok kapcsolatáról szóló „Védelem, tisztelet, jogorvoslat” keretprogramjához (UN ‘Protect, Respect and Remedy’ Framework on human rights and business), amelyet John Ruggie (1944-2021) professzor, ENSZ-különmegbízott dolgozott ki.

Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2011 június 16-án hagyta jóvá azokat az irányelveket, amelyek az emberi jogok hatékonyabb érvényesülését célozzák az üzleti világban (UN Guiding Principles on Business and

¹⁰ Denis G. Arnold: Corporations and Human Rights Obligations. 1 Business and Human Rights Journal 2016/2. 255–75. o.

¹¹ David Weissbrodt: Business and Human Rights. 74 University of Cincinnati Law Review 2005. 57–58. o.

¹² William H. Meyer: Human Rights and International Political Economy in Third World Nations: Multinational Corporations, Foreign Aid, and Repression (Westport: Praeger, 1998) 108. o.

Human Rights), és a keretprogram végrehajtását szolgálják.¹³ Ezzel első alkalommal sikerült olyan globális standardot megállapítani, amely alkalmas az üzleti tevékenység emberi jogokra gyakorolt káros hatása ellen védelmet nyújtani.

A globális standard, vagyis a keretprogram azonban nem „hard law” (ti. kikényszeríthető, normatív) megoldás. A vállalatok felelősségre vonása nem érvényesíthető hatékonyan a létező nemzetközi alapjogi mechanizmusok útján. Vega, Mehra és Wong megállapítása szerint, miközben a keretprogram és a kapcsolódó irányelvek tartalmaznak pozitív elemeket, elmulasztanak hatékony mechanizmust kialakítani a vállalatok által okozott számos jogsértés feltárására, továbbá nemzetközi szinten igénybe vehető jogorvoslatot sem teremtenek olyan esetekre, amikor a nemzeti jogvédelmi rendszer nem hatékony vagy egyáltalán nem működik.¹⁴

Ugyanakkor nem lehetetlen jogi mechanizmusokat találni és ezáltal fejleszteni a „puha” standardok érvényesülését. Ilyen lehet a bíróságok extraterritoriális alapjogi joghatósága és a due diligence (munkavállalók alapjogi iránti „gondossági”) jogalkotás, amelyek átértékelésre, dogmatikai újragondolásra készítenek a multinacionális vállalatok emberijog-sértésekért viselt felelősségének érvényesítése érdekében, nemzeti szinten.¹⁵

Szintén az új, különös kihívások közé tartozik a multinacionális vállalatok alapjogi felelőssége körében a véleményszabadságot, az információszabadságot és a demokratikus részvételi jogokat illetően a közösségi platformok, digitális szolgáltatások szerepe. Az Európai Unió jogalkotási úton igyekszik reagálni erre a 21. századi jelenségre: a digitális szolgáltatásokról és a digitális piacokról szóló jogszabályok célja, hogy biztonságosabb digitális teret hozzanak létre, ahol a felhasználók

¹³ Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy” Framework. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. Human Rights Council, Seventeenth session, 21 March 2011, A/HRC/17/31

¹⁴ Connie de la Vega, Amol Mehra and Alexandra Wong: Holding Businesses Accountable for Human Rights Violations – Recent Developments and Next Steps. Dialogue on Globalisation (Friedrich Ebert Stiftung 2011)

¹⁵ Ld. ehhez Chronowski Nóra: Az alkotmány/bírászkodás potenciálja az üzleti szféra okozta emberi jogsérelmekkel szemben. Alkotmánybírósági Szemle 2023/1. 2-14.o.

alapvető jogai védelemben részesülnek, és egyenlő versenyfeltételeket teremtsenek a vállalkozások számára.¹⁶

Itt említendő meg a mesterséges intelligencia és az alapjogok kapcsolata. A mesterséges intelligenciára (artificial intelligence, AI) épülő szoftverek terjedése – és az ilyen programokat fejlesztő, használó vállalkozások – szintén számos alapjogot érinthetnek hátrányosan (információs önrendelkezés, egészségügyi önrendelkezés, diszkrimináció tilalma, tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és más eljárási alapjogok stb.). Ezen a területen megint csak az EU kezdeményezett úttörő jogalkotást: az AI Act¹⁷ 2024-ben már az elfogadás küszöbén áll.

Az uniós mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály tervezetét az Európai Bizottság 2021. április 21-én javasolta; arról a három fő uniós intézmény (Bizottság, Tanács, Parlament) 2023. december 8-án politikai megállapodást kötött. A rendelet a mesterséges intelligens rendszerek szolgáltatóira és felhasználóira vonatkozó átfogó szabályokból áll. Részletezi, hogy az egyes jogalanyoknak milyen átláthatósági- és jelentéstételi kötelezettségeik vannak, amikor az uniós piacon megjelennek.

Az uniós AI-rendeletben foglalt követelmények várhatóan nemcsak az európai vállalatokra vonatkoznak majd, hanem minden olyan AI-rendszerre, amely hatással van az EU-ban élő egyénekre, beleértve minden olyan vállalatot, amely AI-rendszert hoz forgalomba az EU piacán, illetve azokat a vállalatokat, amelyek rendszerének kimeneteit az EU-ban használják (függetlenül attól, hogy a rendszereket hol fejlesztették ki vagy telepítették).

Az AI-rendszereket építő vagy használó vállalatok tehát felelősek lesznek az EU AI-rendeletének való megfelelés biztosításáért. A megfelelési kötelezettségek attól függenek majd, hogy az AI-rendszer milyen szintű kockázatot jelent az egyének biztonságára, védelmére vagy alapvető jogaira nézve az AI-értékláncban.¹⁸

Külön problémát jelent korszakunkban a jogvédők védelme. Az ENSZ Közgyűlése már 1998-ban nyilatkozatot fogadott el az emberi jogok

¹⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hu/policies/digital-services-act-package>

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (a mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály) megállapításáról és egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról, COM(2021) 206 final

¹⁸ <https://www.credo.ai/eu-ai-act>

védelmesőiről.¹⁹ Bár a nyilatkozat jogilag nem kötelező eszköz, olyan elveket és jogokat tartalmaz, amelyek más, normatív nemzetközi egyezményekben rögzített emberi jogi normákon alapulnak. A nyilatkozat az emberi jogi jogvédők támogatásáról és védelméről rendelkezik munkájukkal összefüggésben. Nem hoz létre új jogokat, hanem a meglévő jogokat fogalmazza meg oly módon, hogy azok könnyebben alkalmazhatók legyenek az emberi jogi jogvédők gyakorlati szerepére és helyzetére. Figyelmet fordít például az emberi jogi jogvédők szervezeteinek finanszírozáshoz való hozzáférésére, valamint az emberi jogi normákra és azok megsértésére vonatkozó információk gyűjtésére, illetve cseréjére.

Az EU ezen a területen már szintén tett részleges előrelépést, mégpedig az ún. anti-SLAPP irányelv elfogadásával.²⁰ A SLAPP (strategic lawsuits against public participation) stratégiai pereskedés a közéleti részvétel akadályozása érdekében – lényegében az információszabadság és a sajtószabadság polgári vagy büntető peres eszközökkel való korlátozása, amelynek a gazdaságilag erőfölényben lévő felperes részéről nem is annyira a pernyertesség, mint inkább a közérdekből fellépők (újságírók, civil aktivisták, szakértők, tudósok) erőforrásainak lekötése a célja.

A konstrukcióban a közérdekből fellépő fél (emberi jogvédő szervezet, oknyomozó újságíró, kutató) jellemzően gazdaságilag gyenge, kiszolgáltatott pozícióban van. A SLAPP az erőfölényben lévő peres fél részéről elsősorban ún. chilling effecttel (bénító hatással) jár a közérdekkü igények érvényesítése szempontjából.

Illiberális és tekintélyelvű rezsimekben ezt az állam adminisztratív úton is elérheti (pl. büntető- és adóhatósági eljárásokkal), alkotmányos

¹⁹ A/RES/53/144, Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms,

<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n99/770/89/pdf/n9977089.pdf?token=tBoT2GMT1kBdSNrb9&fe=true>

²⁰ Nathalie Weatherald: EU institutions strike deal on Anti-SLAPP Directive. EurActive, 30 November 2023, <https://www.euractiv.com/section/media/news/eu-institutions-strike-deal-on-anti-slapp-directive/>; Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings ("Strategic lawsuits against public participation"), COM/2022/177 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0177>

demokráciákban viszont a többdimenziós alapjogvédelmi modell manipulatív kihasználását (abuse of trial rights) valószínűsíti meg.

ÖSSZEGZÉS – FÉLELEMTÖRVÉNYEK?

A tanulmányban a többdimenziós alapjogvédelem néhány új kihívását törekedtem megvilágítani. A nemzetközi, regionális jogalkotási törekvéseket a közösségi platformok, a mesterséges intelligencia alkalmazása, a jogvédők védelme vagy a multinacionális vállalatok felelősségének szabályozása terén felfoghatjuk „félelemtörvényeknek”, és akár azzal a kritikával is illethetjük, hogy az ilyen típusú szabályozás a versenyképesség és a fejlődés (gazdasági növekedés) útjába áll.

Komolyan fel kell tenni azonban a kérdést, hogy vajon az egyén szabadsága és jogai vagy a globális kereskedelem és piaci verseny (neoliberális) értékei fontosabbak a 21. században? A kettő együtt sajnos úgy tűnik, nem megy. Az Egyesült Államok közel két és fél évszázados alkotmányát szintén nevezték már a „félelem alkotmányának” – amely azt volt hivatott megakadályozni, hogy önkényes hatalomgyakorlás többé ne alakulhasson ki.²¹

A 20. század két világháborúja után az emberiség mintha elindult volna egyfajta konszenzus felé, azonban az – euroatlanti szempontból legalábbis – viszonylag „békés” évtizedek után mintha az emberiség újra el akarna szökni humanista iskolájából. Abból, amelynek fő törekvése az egyén kiszolgáltatottságának megelőzése érvényesíthető alapjogi garanciák útján.

*

Az ezredforduló táján, egy globális viszonylatban apró pontocskán, a pécsi universitas közjogi műhelyében egyértelmű volt a humanizmus és az alkotmányosság értékei melletti állásfoglalás. Ezt tanultam, ezt viszem tovább.

²¹ Sajó András – Uitz Renáta: A szabadság alkotmánya. Bevezetés a jogi alkotmányosságba. Budapest: HVG-ORAC 2019.

ÉLETVÉGI DÖNTÉSEK – ÚJ PERSPEKTÍVÁK?

FELVEZETŐ

Az életvégi kérdések szabályozása igazi „nehéz eset” a jogban. Olyan ügy, amelynek kérdésében a törvényi keretek olykor nyugvópontra jutnak, azonban számolnunk kell azzal, hogy ezeket a kereteket időről időre felül kell vizsgálnunk.

Erre az újraértékelésre adott lehetőséget 2023-ban Karsai Dániel ügyvéd, aki – nem mindennapi jogász szerepvállalásként – saját ügyében – lévén maga is súlyos, gyógyíthatatlan beteg – fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához nem kisebb ambícióval, mint hogy a Bíróság kimondja: emberi jogot sért, ha egy állam nem biztosítja a halálba segítés valamely formáját polgárai számára.

A Karsai-ügy központi problémája ugyanis az, hogy a magyar szabályozás nem ad tényleges lehetőséget az önrendelkezési jog gyakorlására azok számára, akik életüket nem tudják pusztán az orvosi kezelések elutasításával vagy önközükkel befejezni.

Az ügy óriás nyilvánosságot kapott és kap 2024-ben is, e sorok írásakor pedig még nyitott a kérdés, hogy milyen módon dől el.

Az életvégi döntések magyarországi helyzetével kapcsolatos kritika nem újkeletű és nem korlátozódik egyetlen szakma képviselőire. Az orvosok mellett pszichológus, jogász, filozófus, szociológus szakértők is rámutattak a szabályozás és az infrastruktúra hiányosságaira.

2018 óta működik a független szakemberekből álló Életvégi Döntések Munkacsoport, amely elsősorban azért dolgozik, hogy legalább a jelenleg hatályos szabályozás által megengedett életvégi döntések működőképesse váljanak, ezekről legyen pontos és használható információ a nyilvánosságban és az egészségügyi ellátók körében egyaránt.

Tanulmányom következő részeiben a hazai jogszabályi rendezés, az aktuális magyar jogi helyzet elemzése és összefoglalása mellett szeretnék rámutatni az Európában, több európai országban nyomon követhető változásokra, amelyek hatást gyakorolhatnak az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntésére és a jövőt illető magyar szabályozás alakulására is.

AUTONÓMIA ÉS ÖNRENDELKEZÉS AZ EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÁSBAN

Az orvostudomány huszadik-huszonegyedik századi robbanásszerű fejlődése sok szempontból átírta életünk természetes folyását. Míg az emberek sok évszázadon keresztül orvosi beavatkozás nélkül, leggyakrabban otthoni körülmények között születtek és fejezték be életüket, addig ma legtöbbször kórházi körülmények között az egészségügyi ellátásban, szakemberek segítségével jönnek világra és szakemberek kíséretével hunynak el. Az orvostudomány az elmúlt évtizedekben óriási lépést tett előre az élet meghosszabbítása terén, sok betegség a szakszerű kezelés révén jól kézben tartható, a beteg állapota hosszú időre stabilizálható.

A modern orvoslás eszközei az életben tartás lehetősége mellett azonban kockázatot is hordoznak magukban: annak kockázatát, hogy az egyén már nem feltétlenül az általa vágyott minőségben éli le életének utolsó szakaszát. Jómagam kockázatnak tartom azt is, hogy pusztán a tény, hogy adott beavatkozás technikailag lehetséges, abba az irányba mozdítja az egészségügyi ellátást, hogy a beavatkozást a beteg életben tartása érdekében minden áron el is végezze.

A betegnek ugyanis törvényben rögzített joga van az egészségi állapota által indokolt, megfelelő – vagyis megfelelő minőségű, szakszerű – egészségügyi ellátáshoz. Ez az előírás pedig értelmezhető úgy, hogy a betegnek minden lehetséges kezelés biztosítani kell, még akkor is, ha ez már nem jár a beteg számára értelmezhető eredménnyel.

Ez utóbbi említett jelenségre válaszul alakult ki az a törekvés, hogy a nagykorú, cselekvőképes beteg – főszabály szerint – szabadon dönthesse el, hogy kíván-e egészségügyi ellátást igénybe venni, illetve annak során mely beavatkozások elvégzésébe egyezik bele, illetve melyeket utasít vissza. Az ellátás során tehát az egyén döntési szabadságának elsősége érvényesüljön, a beteg legyen „az ellátás gazdája”.¹

Az ellátással kapcsolatos rendelkezés ugyanis egyértelműen része az egyén önrendelkezési jogának, amely az Alaptörvényben is deklarált emberi méltósághoz való jogból² eredeztethető. Az emberi méltóság az Alkotmánybíróság értelmezése szerint azt (is) jelenti, hogy „van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő

¹ Kovácsy Zsombor: Egészségügyi jog. Semmelweis kiadó, Budapest 2008. 61. o.

² Alaptörvény II. cikk

hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva ... az ember alany maradhat és nem válik eszközzé, vagy tárggyá.”³ Véleményem szerint e „mindenki más rendelkezése alól kivont mag” része az egészségügyi ellátásról való személyes döntés is.

Ezt a felfogást erősíti meg a bioetika négy alapelve⁴ közül az autonómia elve is. Az autonómia a legáltalánosabb értelemben azt jelenti, hogy az egyénnek lehetősége van önálló, felelős döntések meghozatalára etikailag releváns kérdésekben. Azt is jelenti azonban, hogy a beteg az egészségügyi személyzettel egyenrangú félként vesz részt az egészségügyi vonatkozású döntésekben.

De mivel támasztható alá ez az egyenrangúság, ha az érintett a legtöbb esetben nem ért az orvosi kérdésekhez, az egyes beavatkozásoknak esetleg csupán néhány részletét érti meg még a legalaposabb tájékoztatás mellett is? Leginkább azzal, hogy az orvos kizárólag az orvosi kérdésekben minősül szakembernek, de a gyógyítás más tényezői szempontjából ő is laikus. Nem, vagy nem feltétlenül szakértő így adott helyzet etikai megítélésében; semmiképpen sem szakértő továbbá abban a kérdésben, hogy a beteg egyéni körülményeit, illetve a beavatkozásokkal járó terheket figyelembe véve mi a beteg számára a leginkább elfogadható megoldás. Ez utóbbi kérdésben éppen a beteg minősíthető leginkább szakértőnek.

ÉLETVÉGI DÖNTÉSEK MAGYARORSZÁGON

Kérdés, milyen mozgásteret nyújt a hatályos magyar szabályozás a súlyos, gyógyíthatatlan betegek számára? Milyen életvégi döntések nyílnak meg hazánkban ezek előtt a betegek előtt? Ehhez a hatályos egészségügyi törvényt (Eütv.)⁵ kell megvizsgáljunk. Az Eütv.-ben explicit módon megjelenő betegjog az önrendelkezési jog és a kezelés visszautasításának joga.

A cselekvőképes beteg tehát a magyar szabályozás szerint is saját maga dönthet kezeléséről. Ennek keretében, ha nem életmentő vagy életfenntartó beavatkozásról van szó, akkor egész egyszerűen

³ Sólyom László alkotmánybíró párhuzamos véleménye 23/1990. (X. 31.) AB határozat, ABH 1990, 88, 103. o.

⁴ A principalista bioetikáról ld. bővebben Tom L. Beauchamp – James F. Childress: Principles of Bioethics. Sixth Edition. Oxford University Press 2009.

⁵ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

visszautasíthatja az orvosi ellátást.⁶ Ezt alapvetően bármilyen módon – akár szóban vagy ráutaló magatartással is – megteheti.

Amennyiben azonban az élete függ a beavatkozástól, mert az életmentő vagy életfenntartó, akkor sajátos feltételeknek kell megfelelnie és sajátos formai követelményeket kell betartania a visszautasítás érvényességéhez. Kivételes esetekben pedig a törvény a visszautasítás lehetőségét teljes egészében kizárja – igaz, ez utóbbit csak igen szűk körben, abban az esetben, ha a kezelés elmaradása mások életét vagy testi épségét veszélyeztetné (pl. valamely járványügyi intézkedés esetén).⁷

Az életmentő vagy életfenntartó kezelések visszautasításának tartalmi feltétele, hogy az érintett olyan betegségben szenvedjen, amely súlyos, az orvostudomány mindenkori állása szerint rövid időn belül halálhoz vezet és gyógyíthatatlan. Formai feltétel, hogy a visszautasítást a beteg csak közokiratban, teljes bizonyító erejű magánokiratban, illetve írásképtelensége esetén két tanú együttes jelenlétében teheti meg.⁸

A visszautasítás sajátos eljárás keretében történik, melynek során egy háromtagú orvosi bizottság⁹ a beteget megvizsgálja és egybehangzóan, írásban nyilatkozik arról, hogy a beteg döntését annak következményei tudatában hozta meg, illetve, hogy a súlyos, gyógyíthatatlan és halálhoz vezető betegség ténye fennáll. A betegnek az orvosi bizottság nyilatkozatát követő harmadik napon – két tanú előtt – ismételten ki kell nyilvánítania a visszautasításra irányuló szándékát.¹⁰

A szabályozás azt is előírja, hogy ha valaki életmentő vagy életfenntartó kezelést utasít vissza, személyes beszélgetés révén meg kell kísérelni a döntése hátterében lévő okok feltárását és a döntés megváltoztatását, és ismételten tájékoztatni kell döntése következményeiről. A törvény nem határozza meg kifejezetten, hogy ezt a beszélgetést kinek kell lefolytatnia, de a tájékoztatásra vonatkozó előírásból arra következtethetünk, hogy ez a kezelőorvos feladata.

⁶ Eütv. 20. § (1) bek.

⁷ Eütv. 20. § (1)-(2) bek.

⁸ Eütv. 20. § (3) bek.

⁹ Az orvosi bizottság tagja a beteg kezelőorvosa, a beteg gyógykezelésében részt nem vevő, a betegség jellegének megfelelő szakorvos, valamint egy pszichiáter szakorvos.

¹⁰ Eütv. 20. § (4) bek.: Ha a beteg szándékát ismételten kinyilvánítja a visszautasított ellátást meg kell szüntetni, illetve azt meg sem lehet kezdeni. Tovább:17/1998. (VI.16.) Korm. Rendelet 3. § (4) bek.

A kezelés megszüntetésére vagy mellőzésére nyilvánvalóan csak akkor kerülhet sor, ha a beteg akarata világosan kideríthető.¹¹ A törvény kifejezetten kizárja az életmentő vagy életfenntartó kezelés visszautasításának lehetőségét azoknak a várandós nőknek az esetében, akik előreláthatóan képesek a gyermek kihordására.¹²

A beteg másik lehetősége, hogy arra az esetre, ha betegsége során valamely időpontban cselekvőképtelenné válik, úgynevezett előzetes egészségügyi rendelkezést tegyen. Az előzetes rendelkezésben arra az esetre utasíthat vissza életmentő vagy életfenntartó beavatkozást, ha súlyos, az orvostudomány mindenkori állása szerint rövid időn belül halálhoz vezető, gyógyíthatatlan betegsége áll fenn, valamint akkor, ha a gyógyíthatatlan és önmagát fizikailag ellátni képtelen, illetve fájdalmi megfelelő gyógykezeléssel sem enyhíthető. Az előzetes rendelkezés kizárólag közokirat formában érvényes, kötelező tartalmi elemeit részletesen az egyes egészségügyi ellátások visszautasításának részletes szabályait tartalmazó Rendelet szabályozza.

A Rendelet előírja, hogy a visszautasított ellátásokat tételesen kell nevesíteni, illetve oly módon rögzíteni, hogy az egészségügyi intézmény, illetőleg az orvos számára egyértelmű eligazítást adhasson. Támponcot ad továbbá ahhoz is, hogy az egyén milyen feltételekhez kötheti adott ellátások visszautasítását. (Például megjelölhet időtartamot, amelyet követően már nem járul hozzá életének meghosszabbításához vagy meghatározhatja azt az egészségi állapotot, amelynek bekövetkezését követően az ellátást visszautasítja.)¹³

Az életmentő vagy életfenntartó kezelések visszautasítására vonatkozó szabályok szakmai szempontból finoman fogalmazva is aggályosak. A tartalmi feltételrendszer – súlyos, gyógyíthatatlan, halálhoz vezető betegség – redundáns.

A rendelkezések értelmezése nyomán azt mondhatjuk, hogy a törvény valójában egyetlen feltételt rögzít többszörösen: azt, hogy a betegség megfelelő kezelés mellett is rövid időn belül halálhoz vezessen. A „rövid idő” fogalma jogi kategóriaként pontatlan, a jogalkotó szándéka tehát nem tisztázott abban a tekintetben, hogy

¹¹ Kétség esetén a beteg később tett, személyes nyilatkozatát kell figyelembe venni; ennek hiányában az életfenntartó, illetve életmentő beavatkozás elvégzéséhez történő beleegyezését vélelmezni kell. Eütv. 20. § (7) bek. és 23. § (1) bek.

¹² Eütv. 20. § (6) bek.

¹³ Ld. a Rendelet Mellékletét

mennyire előrehaladott betegség esetére teszi lehetővé a kezelés visszautasítását.

Az előzetes rendelkezésre vonatkozó szabályok kifejezetten csillapíthatatlan fájdalmat jelölnek meg egyik feltételként, holott nem pusztán a klasszikus értelemben vett fájdalom által élhet át a beteg jelentős szenvedést. És még szót sem ejtettünk az eljárási szabályokról, amelyek gyakorlatilag lehetetlenné teszik a kezelés visszautasításának tényleges érvényesülését. A háromtagú orvosi bizottság felállítása nehézkes vagy lehetetlen, a megismételt nyilatkozat sok esetre nem is értelmezhető. Az előzetes rendelkezés megismerhetősége – nyilvántartás híján – a beteg figyelmén, vagy a hozzátartozók gondosságán múlik.

Az érvényesülés hiányát igazolja az alapvető jogok biztosának vizsgálata, amely megállapította, hogy a magyar klinikákon, illetve az Országos Onkológiai Intézetben 2010 óta elenyésző számban került sor életmentő vagy életfenntartó ellátás visszautasítására, míg előzetes rendelkezést egyetlen alkalommal sem mutatott be beteg.¹⁴

Ha pedig olyan betegről van szó, akinek gyakorlatilag nincs szüksége orvosi kezelésre, még fájdalomcsillapításra sem – ahogy Karsai Dánielnek – az zsákutcába jut, hiszen nincs mit visszautasítania. Márpedig más lehetőség nincs: a magyar szabályozás szigorúan tiltja a beteg bármilyen formában történő halálba segítségét. Öngyilkosságban való közreműködést valósít meg az, aki a beteget halálos szerhez juttatja, emberölést az, aki aktívan és szándékoltan elősegíti a halálát.

Azoknak a betegeknek tehát – akiknél gyakorlatilag nincs vagy csak az életük legvégén, pár napig releváns az életfenntartó kezelés – egyetlen lehetősége, hogy – akár teljesen tiszta tudattal – végigéljék testük végleges leépülését és a természetre bízzák életük végének az alakítását.

AZ ÉLETVÉGI ÖNRENDELKEZÉS ALKOTMÁNYOS KERETEI MAGYARORSZÁGON

Látva a jelenleg is hatályos szabályozás számos kritikus pontját, nem csoda, hogy már a kilencvenes évek elején az Alkotmánybíróság elé került az életvégi önrendelkezés problémája.

¹⁴ Kussinszky Anikó – Stánicz Péter: Ki dönt az élet végén? II. – Egy életem, egy halálom... Arsboni, 07.08.2019. <https://arsboni.hu/ki-dont-az-elet-vegen-ii/> (2024. 02. 22.)

Az Alkotmánybíróság végül 2003-ban¹⁵ foglalt állást az eutanázia¹⁶ (az AB szóhasználatában: aktív eutanázia), illetve a kezelés visszautasítása (az AB szóhasználatában: passzív eutanázia) kérdésköréről, döntésében vizsgálva az Eütv. rendelkezéseinek alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróság ekkor megállapította, hogy az (aktív) eutanázia tilalma szükséges és arányos korlátozása az egyén önrendelkezési jogának. Indokolásában kifejtette, hogy a törvényhozónak fontos feladata a visszaélések megelőzése, így csak annyiban engedhet teret a gyógyíthatatlan beteg önrendelkezési joga érvényesülésének, amennyiben képes biztosítani, hogy a döntés ténylegesen a beteg saját, valódi, befolyásolástól mentesen kialakított akaratát testesítse meg.¹⁷ Annak indoka, hogy a törvény korlátozza a súlyos, gyógyíthatatlan betegségben szenvedő betegek önrendelkezési jogának érvényesülését abban a tekintetben, hogy életüket emberi méltósághoz való jogukkal összeegyeztethető módon fejezzék be, az állam életvédelmi kötelezettségébe keresendő.

A gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogának korlátozása – az aktív eutanázia tilalma – egy másik alapvető jog, az élethez való jog védelme érdekében szükséges.¹⁸ Az élet mint érték olyan jelentős, hogy az önrendelkezési jog korlátozása az élet védelme érdekében arányosnak is minősül.¹⁹

Bár 2003 óta nem került sor a döntés megváltoztatására, nem mehetünk el szó nélkül amellett, hogy az Alkotmánybíróság az eutanázia-határozatában több alkalommal is hangsúlyozta: döntése az itt és mostról szól, az akkori társadalmi, gazdasági és élettudományos keretek között értelmezendő. Kifejezetten kimondta azt is, hogy „Az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy a gyógyíthatatlan betegek önrendelkezési jogának érvényesülésére vonatkozó törvényi szabályozás területén a még alkotmányos és már alkotmányellenes szabályozás közötti határvonal nem egyszer s mindenkorra adott; az ismeretek szintje, az intézmények állapota, fejlettsége-fejletlensége és

¹⁵ 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 203.

¹⁶ Az eutanázia (vagy aktív eutanázia) a beteg szándékos halálba segítése egy másik ember által a beteg kérésére és érdekében.

¹⁷ 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003. 235, 265

¹⁸ 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003. 235, 269

¹⁹ 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003. 235, 270

egy sor további tényező befolyással lehet e kérdés alkotmányosságának megítélésére.”²⁰

E mellett kiemelést érdemel a Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleményében megfogalmazott gondolat, amely szerint „Az emberhez méltó és az emberhez méltatlan élet között objektív határ nem húzható meg. Az egyén a maga értékelő tevékenysége révén mint konkrét, egyedi szubjektum dönt arról, hogy mely életet tart még méltónak önmaga számára, és mely életet tekint már méltatlannak. Ennek eldöntése az egyén szubjektív és abszolút mérlegelési jogán alapul, csak ő határozhat arról, hogy mely életforma, fajta, tartalom, illetve milyen mértékű szenvedés, kiszolgáltatottság, magatehetetlenség, ellátásra való képtelenség stb. az, amely már nem a méltó, hanem a számára méltatlan emberi életet jelenti, amelyet nem akar tovább élni.”²¹

2014-ben, vagyis bő tíz évvel első határozata után az Alkotmánybíróságnak ismét lehetősége adódott arra, hogy az eutanázia kérdésében állást foglaljon. A döntés alapjául szolgáló panaszindítvány épp azt sérelmezte, amely Karsai Dániel ügyében is fontos elem: miszerint az – immár alkotmányosként is elismert – szabályozásnak az életet és az autonóm döntést védeni hivatott garanciarendszere a gyakorlatban épp kiüresíti a haldokló betegek önrendelkezési jogát. Ahogy azt az előzőekben is vázoltam: olyan szigorú és összetett feltételrendszert ír elő az életvégi döntések meghozatalához, amelyek jó része a gyakorlatban teljesíthetetlen.

Némi előrelépést mégis hozott a 2014-es határozat az önrendelkezési jog terén: ma már sem elmeorvosi szakvéleményre, sem nyilatkozata kétévenkénti megújítására nincs szüksége annak, aki előzetes egészségügyi rendelkezésben kíván visszautasítani az életének megmentésére, illetve fenntartására irányuló orvosi kezeléseket. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint a fent írt két törvényi feltétel indokolatlanul állta útját az egyéni autonómia érvényesülésének, ezért azokat alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette.²²

²⁰ 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003. 235, 265

²¹ 22/2003. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2003. 235

²² Vissy Beatrix: Méltatlan figyelem a méltó halál kérdésének – széljegyzetek az Alkotmánybíróság második eutanáziahatározatához. Állam- és jogtudomány LVII. évfolyam 2016. évi 4. sz. 56. o.

Az eutanázia kérdését már jóval a 2003-as döntés előtt,²³ majd később az alkotmánybírósági döntés kapcsán is szakmai vita kísérte. Számos tanulmány született,²⁴ még *amicus curiae*²⁵ is íródott az Alkotmánybíróság számára. A döntést jelentős kritika övezte, Tóth J. Zoltán pedig már 2005-ben kifejezésre juttatta, hogy „az egyetlen alkotmányosan lehetséges (a jelenleg hatályos Alkotmány rendelkezéseit figyelembe vevő) megoldás valójában az aktív eutanázia engedélyezése lenne”²⁶ A 2014-es döntésről Vissy Beatrix írt átfogó kritikai elemzést, amelyben rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság nem volt képes hézagmentes érveléssel alátámasztani sem korábbi, sem aktuális döntését.²⁷

EURÓPAI KÖRKÉP

Mindeközben Európában jelentős változások mentek végbe az életvégi autonómia biztosítása érdekében. Így az Emberi Jogok Európai Bírósága ma már lényegesen új jogi környezetben találja magát, mint bő húsz éve, a témában meghozott első jelentősebb döntésekor.²⁸ Időközben ugyanis Európa számos országában az autonómia egyre szélesebb érvényesülése, így az asszisztált öngyilkosság²⁹ vagy akár az eutanázia törvényi elismerése felé mozdult el a szabályozás.

Hollandia az eutanázia úttörője, tekintettel arra hogy 2001 óta megengedett,³⁰ hogy a beteget saját kérésére szakember segítse halálba. A holland szabályozás az elmúlt több mint két évtizedben az eutanázia valóban „nehéz esetei” felé mozdult el, elsősorban a

²³ Kovács József: Az eutanázia etikai dilemmái. Magyar Tudomány 1996. 7. szám 791-809. o.; Sajó András – Sándor Judit: A gyógyíthatatlannak vélt „halálos” beteg jogi helyzete a tételes jog tükrében. Magyar Tudomány 1996. 7. sz. 771–786. o.

²⁴ Vö. Gyôrfi Tamás: Az emberi méltósághoz való jog dogmatikai problémái. Fundamentum 2003. 1. szám 142–150. o.; Kmetty Ildikó – Takács Albert: Az eutanáziához való jog: indítvány az Alkotmánybírósághoz. Fundamentum 2003. 1. sz. 125–133. o.

²⁵ Kis János – Sajó András: *Amicus curiae* az alkotmánybírósághoz. Fundamentum 2003. 1. sz. 134–141. o.

²⁶ Tóth J. Zoltán: „Oszthatatlan és korlátozhatatlan?” – Gondolatok az emberi élethez és méltósághoz való jogról az eutanáziahatározat kapcsán. Joelméleti Szemle 2005. 1. sz.

²⁷ Vö. Vissy Beatrix: im.

²⁸ Pretty v. the United Kingdom [No. 2346/02, 2002. április 29-i ítélet]

²⁹ Asszisztált öngyilkosság során az orvos halált okozó szert bocsát a beteg rendelkezésére, aki azt saját maga veszi be.

³⁰ Vö. Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding (Az élet kérésre történő befejezésének ellenőrzéséről és az asszisztált öngyilkosságról szóló törvény) 2001. április 12.

gyermek eutanáziához való jogát igyekezett megfelelő körülményekkel szabályozni.

Belgiumban³¹ és Luxemburgban³² szintén már a kétezres évek elejétől megengedett volt az eutanázia és az asszisztált öngyilkosság is.

A 2020-as évekre ért el a szabályozásnak erre a pontjára Spanyolország és Portugália. Míg előbbiben 2021 óta,³³ addig utóbbiban – négy köztársasági elnöki vétóval dacolva – 2023³⁴ óta legális az eutanázia és az asszisztált öngyilkosság.

Anélkül, hogy a szabályozás részleteit bemutatnám, annyit emelnék ki, hogy valamennyi államban szükségszerű feltétele az eutanázia-kérelemnek az elviselhetetlen szenvedés, olykor kifejezetten a gyógyíthatatlan betegség fennállása. Magát a folyamatot pedig szigorú eljárási előírások szabályozzák, amelyek egyben garanciát jelentenek a visszaélésekkel szemben is.

Asszisztált öngyilkosságra az előző államok mellett sokáig csak Svájcban volt lehetőség, az utóbbi években azonban három másik állam is úgy döntött, hogy megnyitja az utat a betegek előtt, hogy halált okozó szert kérjenek orvosuktól, így méltóbb módon vethessenek véget saját életüknek.

Olaszországban igen drámai módon, egy polgári engedetlenség révén tört végül meg a korábbi tiltó szabályozás. Marco Cappato európai parlamenti képviselő működött közre egy öngyilkosságban, amelynek nyomán büntetőeljárás indult ellene. Ennek eredményeként jutott a kérdés az Alkotmánybíróságra, amely 2019-ben úgy találta,³⁵ hogy az olasz büntető törvény öngyilkosságban való közreműködésre vonatkozó előírásai túlzottan korlátozzák az egyén autonómiáját. Ezt követte a két németajkú állam, Németország és Ausztria.

³¹ Loi Relative à L'Euthanasie (Az eutanáziáról szóló törvény) 2002. május 28. A belga szabályozásról ld. bővebben: Dr. Kómúves Sándor Eutanázia Belgiumban. Kihívások metszéspontjában. Kharón Thanatológiai Szemle 2021. 4. sz. 22–49. o.

³² La loi du 16 mars 2009 sur l'euthanasie et l'assistance au suicide (2009. március 16-i törvény az eutanáziáról és az asszisztált öngyilkosságról)

³³ Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia (3/2021. március 24-i törvény az eutanáziáról)

³⁴ Lei n.º 22/2023, de 25 de maio Regula as condições em que a morte medicamente assistida não é punível e altera o Código Penal (Az orvosilag elősegített halál feltételeit szabályozó és a büntető törvénykönyvet módosító törvény)

³⁵ Az olasz alkotmánybíróság 242/2019. számú döntése

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020 februárjában semmisítette meg³⁶ a szövetségi büntető törvénynek azt a rendelkezését, amely szerint bűncselekmény volt az üzletszerűen (rendszeres haszonszerzésre törekvően) elkövetett öngyilkosságban közreműködés. Az a szabályozás ugyanis gátat szabott épp azoknak a szervezeteknek, amelyek hozzáértő módon, transzparens és garanciákkal körülbástyázott eljárásban kínáltak segítséget az öngyilkossághoz.

A német példát követve Ausztria alkotmánybírósága, mely 2020 decemberében hozta meg hasonló tartalmú döntését.³⁷

Mindkét alkotmánybíróság azzal indokolta döntését, hogy az egyén autonómiájának része az arról való döntés, hogy élete mikor érjen véget. Ennek az autonóm döntésnek a tényleges érvényesüléséhez pedig szükségszerű elem, hogy más személy segítségét is igénybe lehessen venni az élet befejezéséhez.

Az osztrák alkotmánybírósági érvelés szerint az alapvető jogok szempontjából nincs lényegi különbség aközött, hogy a beteg az önrendelkezési jogának gyakorlása keretében elutasítja az életfenntartó orvosi kezelést vagy harmadik személy segítségével kíván véget vetni életének. A kérdés sokkal inkább az, hogy az adott döntést valóban szabadon, autonómiájának érvényesülése révén hozta-e meg.

Végül, a legújabb hírek szerint Franciaországban – ahol már 2016 óta alkalmazzák az ún. terminális szedációt, vagyis a súlyos, gyógyíthatatlan beteg mély altatásba helyezését halála bekövetkeztéig – még 2024-ben tárgyalja a parlament az asszisztált halál megengedhetőségének kérdését.³⁸

Az egyéni autonómia tehát egyre nagyobb teret nyer Európában, a térségen belül pedig olyan államok álltak az autonómia szélesebb körűvé tétele mellé, amelyek történetileg és aktuálisan is nagy hatást gyakorolnak Európa többi államának jogalkotására és jogalkalmazására. Nem kizárt tehát, hogy a kör hamarosan bővül, és egyre számosabb országban fogadják el, hogy az egyéni önrendelkezés része, hogy az ember saját maga határozhassa meg életének befejezését.

³⁶ BVerfG, Második Szenátus 2020 február 26-i ítélet - 2 BvR 2347/15 -, paras. 1-343

³⁷ Az osztrák alkotmánybíróság G 139/2019-71 számú 2020. december 11-i döntése

³⁸ Clara Bauer-Babef: France to discuss assisted dying bill before summer. Euractiv 2024. febr. 15. <https://www.euractiv.com/section/health-consumers/news/france-to-discuss-assisted-dying-bill-before-summer/> (2024. 02. 22.)

ZÁRSZÓ

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntése 2024-ben minden bizonnyal megszületik. A döntés tartalma azonban nem feltétlenül befolyásolja azt, hogy miként alakul Magyarországon az életvégi döntések helyzete.

Az indítványt elfogadó, de az ezt elutasító ítélet esetén is jelentős szerep jut majd azoknak a szervezeteknek, amelyek a méltó életvég érdekében tevékenykednek már ma is.

Az ügynek feltétlen eredménye, hogy a magyar társadalomban húsz év után ismét diskurzus kezdődött egy „nehéz esetről”. Ez a társadalmi vita akkor sem zárható le, ha Strasbourgban elutasító döntés születik. Magyarország ugyanis ettől függetlenül dönthet úgy, hogy kiterjeszti az egyén önrendelkezési jogát az asszisztált öngyilkosság vagy az eutanázia igénybevételére. Ha nem, akkor is számtalan olyan lépés szükséges még, amely a hatályos szabályozást teszi valóban működőképpé, a joggyakorlást realitássá.

Ebben jelentős szerepet kaphatnak a szakértői civil szervezetek. Ilyen szervezet például a Társaság a Szabadságjogokért Betegjogi és Önrendelkezési programja, az Magyar Hospice Alapítvány vagy a Pécs-Baranyai Hospice Alapítvány. Utóbbi szervezet részvételével épp 2016-ban indult útjára egy jogklinika-program, amely a PTE Állam- és Jogtudományi Kara, valamint Általános Orvostudományi Kara hallgatóinak közreműködésével nyújt támogatást élő végrendelet elkészítéséhez. A projekt hosszabb távú tervei között szerepel, hogy az életvégi tervezés, az előzetes rendelkezéshez jogának, gyakorlásának szakmai támogatása valamennyi érintett egészségügyi – esetleg szociális – intézményben működjön. A program alapvető célja ugyanis, hogy az egyén életének utolsó szakaszában is megőrizhesse méltóságát, az élettől való búcsúját mindenki saját meggyőződésének megfelelően, kívánalmainak érvényt szerezve tehesse meg.

Ha a strasbourgi ítélet támogatja az indítványt, akkor megint csak sok feladat vár a közhatalmi szervekre és civil szervezetekre egyaránt. Ekkor meg kell alkotni ugyanis azt a jogi keretet és az ezt kitöltő egészségügyi szakmai feltételrendszert, amely biztosítja az egyéni autonómia érvényesülését az élet végén is.

A JOGEGYSÉGI PANASZELJÁRÁS

A KÚRIA JOGEGYSÉGESÍTŐ TEVÉKENYSÉGE

A Kúria, mint a legfőbb bírósági szerv – amellet, hogy dönt a büntetőügyekben és magánjogi jogvitákban, valamint a közigazgatási határozatok törvényességéről, illetve az ún. önkormányzati normakontroll ügyekben¹ – biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét.² Bár a jogalkalmazás egységére törekvés minden bírót és bíróságot terhelő alkotmányos követelmény, a Kúria ennek Alaptörvényben nevesített letéteményese.³ Az Alaptörvény nem határozza meg a jogegység biztosításának részletszabályait, az e célt szolgáló eszközök köréből csak a jogegységi határozatot nevesíti.

A Kúria jogegységessítő tevékenységét, illetve az ahhoz kapcsolódó eszközrendszert jelentősen megváltoztatta az ún. korlátozott precedensrendszer⁴, melyet az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Módosító törvény) intézményesített.⁵

A korlátozott precedensrendszer lényege, hogy adott jogkérdésben kizárólag a Kúria döntései rendelkeznek precedenshatással, és lehetnek kötelezőek az alsóbb fokú bíróságokra. Ez nem azonos a korábbi döntések követésének abszolút kötelezettségével általában, hanem azt jelenti, hogy a jogkérdésben való indokolatlan, vagy másképpen, a meg nem indokolható eltérésnek következménye lehet.⁶

E törvény módosította a Közigazgatási Perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt (a továbbiakban: Kp.), a Büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényt (továbbiakban: Be.), és a Polgári Perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényt (a továbbiakban: Pp.), valamint több ponton

¹ Azaz dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

² V.ö.: Magyarország Alaptörvénye 25. cikk (2)-(3) bek.

³ Varga Zs. András: Tíz gondolat a jogegységről és a precedenshatásról. Magyar Jog, 2020/2., im.: 81.o.

⁴ A „korlátozott precedensrendszer” terminológiát, ea Módosító törvény miniszteri indokolása vezette be.

⁵ Varga Zs.: im. 81. o.

⁶ <https://kuria-birosag.hu/hu/kuriai-dontesek/1-dr-ficsor-krisztina-dr-patyi-andras-jogegysegi-panasz-eljaras-mint-jogegyseg>

érintette a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvényt (a továbbiakban: Bszi.)

A megváltozott – a korlátozott precedensrendszer intézményesítésével bevezetett – szabályok köréből kiemelendő a Pp. ítélet indokolására vonatkozó szabálya, mely szerint a „jogi indokolás tartalmazza azokat az okokat is, amelyek miatt a bíróság jogkérdésben eltért a Kúriának a Bírósági Határozatok Gyűjteményében (BHGY) közzétett határozatától, vagy az arra irányuló indítványt elutasította.”⁷

A Be. a Kúria közzétett határozataitól való eltéréssel összefüggésben a következő szabályozást tartalmazza: „az ügydöntő határozat indokolása tartalmazza azokat az indokokat, amelyek miatt a bíróság a felülvizsgálati eljárás alapjául szolgáló kérdésben eltért a Kúria Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától, ide nem értve a jogegységi határozatot”.⁸

A Kp. fellebbezésre vonatkozó – a Módosító törvénnyel bevezett – új szabálya szerint fellebbezési alapot jelent (a jogszabálysértés mellett természetesen) az is, ha az elsőfokú ítélet a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben eltér.⁹ Amennyiben a másodfokú bíróság megállapítja a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérést, az elsőfokú bíróság ítéletét egészében vagy részben – az ítélet egyes rendelkezéseinek helyben hagyása vagy hatályon kívül helyezése mellett – megváltoztatja.¹⁰

További lényeges (a perorvoslatokat érintő) változás, hogy a felülvizsgálati alapok bővülése értelmében a jogerős ítélet, illetve az ügy érdemében hozott jogerős végzés felülvizsgálatát az a fél is kérheti, aki a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre hivatkozik.¹¹ A felülvizsgálat körében hasonló szabályozást tartalmaz a Pp. és a Be is.¹²

A hatályos szabályozás szerint a Kúria közzétett határozataihoz, az azokban foglalt jogértelemezéshez kapcsolódik az alsóbb fokú bíróságokra és a Kúria ítélkező tanácsaira is kiterjedő kötőerő. Ez a kötőerő „szigorúbban” vonatkozik a Kúriára. A legfőbb bírói testület

⁷ Pp. 346. § (5) bek.

⁸ Be. 561. § (3) bek. g) pont

⁹ Kp. 99. § (1) bek.

¹⁰ Kp. 109. (2) bek.

¹¹ Kp. 118. § (1) bek. b) pont

¹² Pp. 406. § (1) bek., Be. 648. § d) pont és 649. § 6) bek.

ugyanis csak jogegységi eljárás kezdeményezésével térhet el korábbi döntésétől, míg az alsóbb fokú bíróságoknak elegendő megindokolniuk a Kúria korábbi döntésétől való eltérést. A közzétett kúriai határozattól jogkérdésben eltérő alsóbb fokú bírósági döntés ellen a Kúria előtti felülvizsgálat áll a felek rendelkezésére, ha pedig a Kúria határozata mutat eltérést, a Kúria jogegységi panaszeljárása vehető igénybe.

A JOGEGYSÉGI PANASZ

A jogegységi panaszeljárás bevezetésének egyik indoka a Velencei Bizottság¹³ elvárása és töretlen gyakorlata volt, hogy a jogegységet a peres felek indítványára, rájuk kihatóan, jogorvoslati eszközökkel kell biztosítani, amelyben a döntés következményeit viselő felek is kifejtethetik álláspontjukat.

A jogegységi panasz intézményére vonatkozó, a Módosító törvénnyel bevezetett 2020. április 1-én hatályba lépett szabályokat a Bszi. tartalmazza, a „A bíróságok feladatai az ítélezés egységének biztosítása érdekében” című III. fejezetben más jogegységesítő célú eszközök (a joggyakorlat elemzés és a jogegységi határozat) mellett.

A jogegységi panasz előterjesztése

Jogegységi panasz benyújtásának két esetben van helye a Kúriának az eljárási törvény alapján további fellebbezéssel, felülvizsgálati kérelemmel vagy felülvizsgálati indítvánnyal nem támadható határozata ellen.

Egyrészt, ha a felülvizsgálati kérelemben a Kúria 2012. január 1. után hozott és a BHGY-ben közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre már hivatkoztak és a Kúria az eltéréssel okozott jogsértést határozatában nem orvosolta. A Kúria közzétett határozata keltének meghatározása (2012. január 1. után) azért szükséges, mert a Kúria szervezeti értelemben és az ítélezési tevékenység tekintetében a Legfelsőbb Bíróság jogutódja, azonban a Kúria BHGY-ben közzétett határozata alatt (értelemszerűen) csak az ezen dátum után közzétett határozatok értendők.

¹³ Az Európa Tanács Velencei Bizottságának elsődleges feladata, hogy a tagállamok számára jogi tanácsot adjon „jogi vélemények” formájában olyan jogszabálytervezetokről vagy már hatályban lévő jogszabályokról, amelyeket vizsgálatra benyújtanak. A Bizottság emellett tanulmányokat és jelentéseket is készít aktuális témákról.

Másrészt jogegységi panasz akkor is előterjeszthető, ha a közzétett kúriai határozatot az alsóbb fokú bíróságok követték és attól a Kúria tért el úgy, hogy jogegységi eljárást nem kezdeményezett.

A jogegységi panaszt a határozat közlésétől számított 30 napon belül a Kúriánál terjesztheti elő az, aki az eljárási törvények alapján felülvizsgálati kérelem előterjesztésére jogosult.

A panasz iránti eljárásban – az annak alapjául szolgáló eljárás szabályai szerint – végrehajtás felfüggesztése, vagy azonnali jogvédelem iránti kérelemnek van helye. Az erre irányuló kérelmet a jogegységi panaszban kell előterjeszteni. A Kúria jogegységi panasz alapjául szolgáló eljárás során eljárt tanácsa a panaszt az iratokkal együtt haladéktalanul a jogegységi panasz tanács elé terjeszti.

A jogegységi panasz tanács

A jogegységi panasz tanácsot a Kúria elnöke vagy elnökhelyettese vezeti. Tagjai az elnök, az elnökhelyettesek, a főtitkár, a kollégiumvezetők, a kollégiumvezető-helyettesek és a tanácselnökök.

A Kúria ügyelosztási rendje szerint a jogegységi panasz tanács két, az elnökön kívül 20–20 bíró tagból álló résztanácsban jár el. A panasz tanács azonos ítélkező tanácsba tartozó tagjait a vezetéknevük ítélkező tanácson belüli ABC rendjében kell az I-es és a II-es résztanácsba beosztani, hogy azokban minden ítélkező tanács egyenlő arányban legyen képviselve.

Az ügyeket automatikusan felváltva kell kiosztani. A résztanács akkor határozatképes, ha tagjainak kétharmada jelen van. A panasz elbírálásából ki van zárva az alapjául szolgáló eljárás szabályai szerint kizárt bíró, valamint az a bíró, aki a jogegységi panasszal támadott határozat meghozatalát megelőző eljárásban részt vett. Az eljárásban a Pp. szerinti jogi képviselést kötelező.

A jogegységi panasz tanács eljárására és a befogadásra vonatkozó szabályok

A panasz elbírálása során bizonyos eljárási intézmények vonatkozásában¹⁴ a Pp. rendelkezései irányadók. A jogegységi

¹⁴ Így a beadványokra, az idézés tartalmára és módjára, a kézbesítésre, a kézbesítési kifogásra, a határidő számítására, az ítélkezési szünetre, az eljárás anyagának rögzítésére, költségkedvezményekre, a meg nem fizetett illeték és az állam által előlegezett költség

panaszban – a beadványra vonatkozó általános szabályokon túl – meg kell jelölni azt a határozatot, amellyel szemben a fél a panaszt előterjeszti, azt a közzétett kúriai határozatot, amelytől jogkérdésben való eltérést állít a fél.

A panasz tanács – a felülvizsgálati eljárás szabályaihoz hasonlóan – a panasz Kúriához történő beérkezésétől számított 30 napon belül dönt annak befogadhatóságáról. A befogadás (pontosabban a visszautasítás) feltételei szigorúan értelmezendők, azaz amennyiben a Bszi-ben rögzített bármely visszautasítási ok fennáll, a panasz tanácsnak a panaszt vissza kell utasítania. Visszautasítási ok, ha a panasz nem jogosulttól származik. A panasz előterjesztésére az jogosult, aki az eljárási törvények alapján felülvizsgálati kérelem előterjesztésére jogosult.

A panaszok visszautasításának gyakori oka, hogy a panaszt jogi képviselő közreműködése nélkül terjesztik elő, ugyanis az előterjesztő helytelenül értelmezve a Bszi. szabályát az alapeljárásban eljáró jogi képviselő alapeljárásra szóló meghatalmazást csatolja, holott az önmagában, automatikusan nem terjed ki a jogegységi eljárásra.¹⁵

Szintén visszautasítási ok az eljárási illeték megfizetésének elmaradása, vagy hiányosan történő megfizetése. A személyes illetékmentességre hivatkozó félnek egyértelműen, és pontosan meg kell jelölnie azt a jogszabály helyet, amely alapján az illetékmentességet kéri, különben a Kúria visszautasítja a panaszt. A Kúria határozatában kifejtette, hogy „az alperesi beavatkozó érvelésétől eltérően a per tárgyának értéke a jogegységi panasz eljárásban is megegyezik a keresetben érvényesített követelés vagy más jog értékével.¹⁶ Az Itv. 39. § (3) bekezdése szerint, ha az eljárás tárgyának értéke nem állapítható meg, és ha törvény másként nem rendelkezik, az illeték számításának alapja felülvizsgálati és jogegységi panasz eljárásban 700 000 forint. A költségmentességet – a megfelelő igazolások benyújtásával – a panasz eljárásban külön kérelmezni kell. Visszautasítási ok, ha a panasz elkésett, vagyis a támadott határozat közlésétől számított 30 nap után terjesztették elő.

viselésére, az Európai Unió Bírósága, az Alkotmánybíróság és a Kúria eljárásának kezdeményezésére és a perbeli jogutódlásra.

¹⁵ Jpe.I.60.017/2021/4. számú jogegységi panasz határozat

¹⁶ Jpe.I.60.007/2021/4. számú jogegységi panasz határozat

Vissza kell utasítani a panaszt, ha azt nem 2012. január 1. után hozott és a BHGY-ben közzétett kúriai határozattól való eltérésre hivatkozással, vagy 2020. július 1-jét megelőzően hozott kúriai határozattal szemben nyújtották be.

A befogadás lényeges feltétele, hogy az előterjesztő a felülvizsgálati kérelmében is hivatkozott a Kúria közzétett határozatától való eltérésére, de azt a Kúria a felülvizsgálati eljárás során nem orvosolta. (A Bszi. akként fogalmazza meg, hogy „vissza kell utasítani a panaszt, ha a felülvizsgálati kérelemben az előterjesztő nem hivatkozott a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre”.¹⁷) A Kúria számos határozatában kifejtette, hogy az indítványban a jogkérdésben történő eltérés tényét nem elég pusztán megemlíteni. A panaszt benyújtó féltől ugyanis elvárható, hogy a jogkérdésben történő eltérés lényegét, elvi alapjait feltárja, ütköztesse egymással az egymással összehasonlított határozatok jogértelmezését, érvelési hátterét. Ennek hiányában a Kúriának nincs lehetősége érdemben elbírálni a panaszt.¹⁸

Itt kell megemlíteni a panasz előterjesztésének azt az esetét, amikor a Kúria ítélező tanácsa jogkérdésben – jogegységi eljárás kezdeményezése nélkül – úgy tér el a Kúria közzétett határozatától, hogy az adott eltérésre az alsóbb fokú bíróságok határozatában nem került sor. Az alsóbb fokú bíróságok abban az esetben térhetnek el a Kúria közzétett határozatában foglalt elvi tartalomtól, ha az eltérést alaposan megindokolják.

A jogegységi panasz tanács a panasz befogadásáról végzéssel dönt. Ezt közli az panasz eljárás alapjául szolgáló eljárásban felülvizsgálati kérelem előterjesztésére jogosultakkal, akik a közléstől számított 30 napon belül nyilatkozatot tehetnek. Ha a jogegységi panasz tanács indokoltnak tartja, tárgyalás tart, melyre a panasz előterjesztőjét és az alapjául szolgáló eljárásban felülvizsgálati kérelem előterjesztésére jogosultakkal idézi.

A jogegységi panasz eljárás során is sor kerülhet az EUB előzetes döntéshozatali eljárásra, az Alkotmánybíróság, illetve a Kúria normakontroll eljárására – ezekben az esetekben a panasz tanács felfüggeszti az eljárását. A jogegységi panasz tanács az eljárást (annak bármely szakaszában) hivatalból megszünteti, ha panasz

¹⁷ Bszi. 41/C. § (6) bek. h) pont

¹⁸ Pl. Jpe.I.60.014/2021/5. számú jogegységi panasz határozat

visszautasításának lett volna helye, a panasz előterjesztője meghal vagy megszűnik, feltéve, hogy a jogviszony természete a jogutódlást kizárja, a panasz előterjesztője a panaszt visszavonta, a panasz előterjesztője a megszűnt jogi képviselőnek pótlásáról felhívás ellenére a tanács elnöke által megállapított határidő alatt nem gondoskodik, vagy a panasszal támadott határozatot, illetve azt a határozatot, amelyről jogkérdésben való eltérésre hivatkozik a panasz előterjesztője, az Alkotmánybíróság megsemmisíti vagy a panasz előterjesztése egyébként okafogyottá vált.¹⁹

A jogegységi panasz vizsgálata

Amennyiben a panasz megfelel a törvényben fogalt feltételeknek, azaz nem áll fenn visszautasítási ok, a Kúria érdemben elbírálja azt. A vonatkozó szabályozásból következően a jogegység hiányát a korábbi közzétett döntéstől való indokolatlan eltérés jelenti. Azaz a jogegység követelménye mindig konkrét ügghöz, jogértelemezéshez kapcsolódik, és csak meghatározott bírói döntések vonatkozásban merülhet fel.²⁰

A jogegység követelményéhez kapcsolódóan az ügyazonosság (az ügyek tényállási azonossága)²¹ szempontjainak meghatározása elengedhetetlen. Két (vagy több) döntés jogkérdésben való hasonlóságának vizsgálatához egyrészt az alkalmazott anyagi jogszabályok egyezősége, másrészt a releváns tények azonossága szükséges.

A panasz tanács az érdemi vizsgálat során megállapítja az érintett határozatok döntési tartalmát (ratio decidendi-jét). Jogkérdésben való eltérésről akkor lehet szó, ha a Kúria hasonló – tényállású – ügyben ugyanazt a jogszabályi rendelkezést másképp (más jelentéssel) értelmezte.

A jogegységi panasz tanács érdemi döntése

Ha a jogegységi panasz tanács jogkérdésben történő eltérést állapít meg, határozatában dönt a bíróságokra kötelező értelmezésről. Amennyiben azt állapítja meg, hogy a korábbi közzétett határozattól

¹⁹ Bszi. 41/C. § (10) bek.

²⁰ <https://kuria-birosag.hu/hu/kuriai-dontesek/1-dr-ficsor-krisztina-dr-patyi-andras-jogegysegi-panasz-eljaras-mint-jogegyseg> 7.o.

²¹ Ficsor Krisztina és Patyi András hivatkozott tanulmányában (Ij.20.) írtak szerint azok „összevethetősége”.

jogkérdésben való eltérés indokolatlan volt, a panasszal támadott határozatot részben vagy egészben hatályon kívül helyezi és a Kúriát új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja. (A Kúria a megismételt eljárásban soron kívül jár el.)

A jogegységi panasz eljárás eredménye lehet az is, hogy a Kúria bár megállapítja, hogy jogkérdésben eltérés történt, mégsem helyezi hatályon kívül a támadott határozatot, mert az eltérést indokoltnak találja.²² A panaszt előterjesztő fél szempontjából ez tehát „sikertelen” (jogorvoslati) eljárás, hiszen az általa támadott határozatot a Kúria hatályában fenntartja. Az eltéréssel okozott jogsértés megállapítása mellett hatályában fenntartja a panasszal támadott határozatot akkor is, ha a panaszt olyan ügyben nyújtották be, amelyben törvény a bíróság eljárására legfeljebb ötnapos határidőt állapít meg, vagy ha más törvény így rendelkezik.

Ha jogegységi panasz tárgya felülvizsgálatot vagy felülvizsgálati kérelem befogadását megtagadó határozat és panasz tanács a jogkérdésben indokolatlan eltérést állapít meg, a támadott határozatot hatályon kívül helyezi és a bíróságot a felülvizsgálati eljárás lefolytatására utasítja. Ezeket a – közzétett határozattól eltérést megállapító – ún. jogegységi hatályú határozatokat a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Amennyiben a jogegységi panasz tanács azt állapítja meg, hogy a támadott határozat nem tér el a Kúria közzétett határozatától, a jogegységi panaszt elutasítja. Ilyen esetben a határozat indokolásának elegendő csak erre a körülményre utalnia, azzal, hogy – alkalmazott jogszabályok feltüntetése mellett – az indokolásból ki kell derülnie, hogy közzétett és a megtámadott határozat között miért nem volt eltérés.²³

JOGEGYSÉGI PANASZOK A KÚRIA GYAKORLATÁBAN

2020 óta folyamatos és magas a jogegységi panaszok száma. 2020-ban 6, 2021-ben 38, 2022. évben a 43, 2023-ban közel 60 jogegységi panasz érkezett a Kúriára. A befejezőmódokat tekintve a panasz tanács 2023-ban 28 ügyben a jogegységi panaszt visszautasította, ezeket tehát

²² <https://kuria-birosag.hu/hu/kuriai-dontesek/1-dr-ficsor-krisztina-dr-patyi-andras-jogegysegi-panasz-eljaras-mint-jogegyseg> 8.

²³ Bsz. 41/D. § (3) bek.

érdemben nem vizsgálta, nem vizsgálhatta a Kúria; a befogadott panaszokból kilencet elutasított;²⁴ egy jogegységi határozat hatályú jogegységi panasz határozatot hozott.

Mindeközben a felülvizsgálati határozatokban is állandósult az ügyre vonatkozó joggyakorlat tételes vizsgálata, vagyis a kúriai ítélkezés hangsúlya átkerült a jogegység biztosítására. A jogszabályváltozások, illetve azon alapuló kúriai jogalkalmazás és jogegységesítés sikerét igazolják a hazai tapasztalatok és ezt támasztják alá az Európai Bizottság Igazságügyi Eredménytáblájának adatai is.²⁵

ÖSSZEGÉS

„A jogegységi panasz eljárás egy a Bszi.-n alapuló, rendkívüli, jogerő utáni, jogegységet célzó, sui generis eljárás. A jogrendszer belső koherenciájának megteremtését szolgáló önálló eszköz. Jogorvoslati eljárás ugyan, de nem a per folytatása.”²⁶ A jogegységi panasz tehát a Kúria bizonyos határozatai ellen igénybe vehető, speciális jogorvoslati eljárás, amely a peres felek indítványára, rájuk kiható módon járul hozzá a jogegység biztosításához, és nem elvi szinten általában, hanem a konkrét, egyedi ügyben vizsgálja a jogegység kérdését. A Velencei Bizottság 2021-ben nyilvánosságra hozott véleményében pozitívan értékelt a jogegységi panasz és a korlátozott precedensrendszer bevezetését Magyarországon, különös tekintettel arra, hogy a felek indítványára, az ő részvételükkel zajlik az eljárás.

A tapasztalatok szerint a jogegység biztosítására irányuló jogalkotói törekvések és azok megnyilvánulása a Kúria napi joggyakorlatában kifejezetten hasznosnak, eredményesnek és hatékonynak bizonyultak. Mára – mivel már a felek is hivatkoznak rá – az első- és másodfokú bíróságok is (a Kúriához hasonlóan) a határozataik indokolásának állandó részévé teszik a kúriai joggyakorlat vizsgálatát. Ennek egyértelmű haszonélvezői a felek, mivel a jogbiztonság – a jogszabályok kiszámíthatóbb alkalmazása, a perek várható eredményének megbecsülése – növekedett.²⁷

²⁴ Hét panasz eljárás folyamatban van.

²⁵ https://commission.europa.eu/document/download/123138e5-f651-44e4-963e-65b721c4f5e7_en?filename=eu_justice_scoreboard_2022.pdf&prefLang=hu

²⁶ Jpe.I.60.01 /2021/3. számú határozat

²⁷ https://kuriabirosag.hu/sites/default/files/elnok_beszam/a_kuria_elnokenek_orzaggyulesi_beszamoloja_a_kuria_2022._evi_tevekenysegerol.pdf

A KÖZIGAZGATÁS JELENLÉTE A POLGÁRI JOGBAN¹

A KÉT JOGÁG SZÜKSÉGSZERŰ EGYMÁSRA HATÁSÁRÓL KAPCSOLATUK SOKSZÍNŰSÉGÉRŐL²

A közigazgatási jog és a polgári jog sokirányú, sokszínű és szoros kapcsolata nyilvánvaló tény. Ez alátámasztható példának okáért azzal, hogy a vagyoni és személyi viszonyok realizálódása - amely rendszerint magánjogi normákkal történik - gyakran közigazgatási természetű aktusok segítségét igényli. Ily módon a magánjogi és közjogi szabályok sokszor összekapcsolódnak. Különösen jól kitapintható ez az alanyi jogok megszerzése, érvényesítése és védelme körében.

A két jogág kölcsönhatása leginkább abban áll, hogy a jogviszonyok (jogilag szabályozott társadalmi és gazdasági viszonyok) alanyaira, tárgyára illetőleg tartalmára magánjogi és közigazgatási jogi normák egyidejűleg egyaránt vonatkozhatnak. Leginkább a komplex jogviszonyokban kerülnek egymáshoz közel a közigazgatási jogi normák és a polgári jogi rendelkezések. Ez egészen odáig elvezet, hogy e normák egymásra épülve nyújtanak szabályozást egy társadalmi - gazdasági viszony tekintetében.

Megfigyelhető e jelenség abban is, ha a polgári jogi szabályok kiegészítéseként közigazgatási normák biztosítanak garanciákat (pl. a tulajdonjog védelmét szolgáló perek). Avagy példának okáért abban a közigazgatási jogviszonyban, amely a köztulajdon felhasználása, hasznosítása tekintetében áll fenn, a polgári jogi tulajdonjogi jogviszonyra jellemző sajátosságoknak is érvényesülnie kell. Tehát a polgári jog és a közigazgatási jog viszonya egymásra hatásukban, egymást kiegészítő, egymásra épülő jellegében áll.

Nincs a polgári jognak olyan területe napjainkban, ahol ne volna észlelhető a közjog (a közigazgatási jog) bizonyos fokú jelenléte. Ezt tetten érhetjük a magánjog általános elveiben (pl. bírói út elve), a személyek joga körében (pl. a jogi személy létesítése során bizonyos

¹ A témát a szerző több korábbi tanulmányában is érintette, melyekből merített a tanulmány írásakor.

² „A magánosok joga és az állam joga nem két különálló, egymástól független jogvidék” Moór Gyula: Az állam joga és a magánosok joga- Reflexiók Búza László: A közjog és magánjog fogalmi elhatárolásának kérdése című előadásához., Kolozsvár 1937.30. o.

esetekben megkívánt alapítási engedély) és a szellemi alkotások jogában (pl. a Szellemi Alkotások Nemzeti Hivatalának szerepe, a védjegyek, szabadalmak lajstromozása), a családjogban (pl. a házasság létrejötte érvénytelenítése, felbontása), a dologi jogban (pl. a kisajátítással történő tulajdonszerzés), a kötelmi jogban (pl. a közigazgatási szerződés, a bírósági szerződésmódosítás, a fogyasztói szerződések feletti kontroll) és az öröklési jog számos szabályában (pl. a közbiztosítási törvény, az állam öröklésének szabályai).

Ha történetiségében vizsgáljuk akkor a magánjog és közjog határai állandóan változó „mozgó(úszó) határok”. A közjog és magánjog relációjában általában az igazán lényegi kérdés, hogy vajon a közjog megjelenése a magánjogi normavilágban mivel jár? Jelesül a közjogi szabály magánjogivá lesz-e, vagy a magánjogi jogviszony valamely elemét realizálódásának biztosítása miatt közjogi normával helyettesíti a jogalkotó? Melyik jelenség azonosítható ezzel összefüggésben a magánjog közjogiasodásával, vagy éppen annak inverzével a közjog magánjogiasodásával?³

A magánjognak vannak olyan intézményei, ahol különösen erős a közigazgatási jogi(közjogi) jelenlét. Példának okáért a dologi jogban a tulajdonjog védelmét biztosító eljárások és a tulajdonszerzés szabályai, a birtokvédelem közigazgatási útja, az ingatlannyilvántartás elvei, a társasági jogban a különböző engedélyezési és felügyeleti eljárások, számos cégjogi rendelkezés, egyes csődjogi - fizetésképtelenségi eljárási szabályok, a fogyasztóvédelem hatósági előírásai, a környezetvédelmi és természetvédelmi magánjog, a kötelmi jogban a közigazgatási szerződés, az általános szerződési feltételek fogyasztóvédelmi kontrollját biztosító rendelkezések, az egyes kereskedelmi jellegű szerződések szabályai, a közbeszerzési jog, a vagyonkezelés, a koncesszió, a közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősség, valamint a versenyjog közigazgatási normái igazolják különösen is e tényt. Vitathatatlanul a magánjognak (gazdasági-kereskedelmi magánjognak) e területein a közigazgatási jog nélkülözhetetlen szerepet tölt be.

³ Lábady Tamás használta a közjog és magánjog viszonyának értékelésére (többekkel együtt) ezt a párhuzamot. Lábady Tamás: A magánjog alaptana. Szent István Társulat 2013. Budapest. 21-24. o.

Ez az összefüggés az, amivel leginkább alátámasztható a polgári jog és a közigazgatási jog kölcsönhatása.

A közigazgatási normáknak a magánjogi jogviszonyokban történő megjelenésének nyomán leginkább megfigyelhető változás, hogy a közjogi természetű rendelkezése által a polgári jogi szabályok megszokott diszpozitivitása helyett(mellett) a szabályozás módszere inkább a kógencia lesz.⁴

A magánautonómia kiteljesedését leginkább szolgáló és garantáló polgári jognak az említett tereim olyanok, amelyeknél az engedő szabályozást szükséges, hogy kiegészítsék a tiltó, feltételeket szabó rendelkezések főként a közérdek, a közrend, a piac stabilitása, a versenytársak, a hitelezők illetőleg a fogyasztók védelme miatt. Ennek konkrét eszközei esetenként a szigorúbb eljárási rend és objektív jogkövetkezmények megállapítása a jogsértések esetén.

Az említett sajátosság ellenére mégsem mondhatjuk, hogy a jogterületek a közjogi (közigazgatási jogi) szabályozás uralma alá kerülnek, inkább arról van szó, hogy privátautonómia korlátok nélküli érvényesülésének ezekben az esetekben különösen szükséges – végső soron a közérdek és különös méltánylást érdemlő magánérdekek, a harmadik személyek, a jogbiztonság védelme miatt – határokat szabni. Álláspontom szerint ez az egyik legfontosabb fundamentum, ami miatt a közigazgatási jog a magánjoggal specifikusan és szükségszerűen kapcsolódik össze.

GAZDASÁGI MAGÁNJOG – GAZDASÁGI KÖZJOG

Általános tanulságokkal is szolgálhat a közigazgatási jog és a polgári jog szoros összefüggésének igazolására, következtetések levonására, ha egyes közigazgatási jogi elemek polgári jogra gyakorolt hatásaként elismerjük a német és osztrák jogban elterjedt gazdasági közjog (gazdasági közigazgatási- és alkotmányjog) és a gazdasági magánjog elnevezések (megkülönböztetések) létjogosultságát is⁵. A két jogág egymásra hatásának eredményeként, valamint az elhatárolások

⁴ Ld. Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezet című PhD értekezésében a közjog és magánjog elválasztásának pozitív jogi és jogdogmatikai indokolatlanságát hangsúlyozza. Miskolc 2005.171.o.

⁵ Vö. Volker Mayer: Wirtschaftsrecht. Band1: Rechtsgeschäftslehre, Schuldverhältnisse, Handelsgeschäfte. Kohlhammer, Stuttgart 2015, Rolf Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 18. Auflage 2015.

megkönnyítésére több jogterület összefoglaló elnevezésként tehát a gazdasági magánjog, illetőleg a gazdasági közjog is szolgálhat.

A magánjogon belül a gazdasági-kereskedelmi jogviszonyok különösen szemléletesen érzékeltetik a közjog (közigazgatási jog) jelenlétét⁶. Olyan jogterületek esetében például, mint a társasági jog, cégjog, a fizetéseképtelenségi jog, a fogyasztóvédelmi magánjog, környezetvédelmi és természetvédelmi magánjog, az általános szerződési feltételek, a közbeszerzés és vagyonkezelés, a hitel - és biztosítási jog, valamint a versenyjog az erőteljesebb közjogi hatásokra nagyrészt a szabályozás módszeréből lehet ráismerni.⁷

A magánautonómiát leginkább engedő polgári jognak ezek olyan szakjogai, ahol a „kevesebb szerződés és több törvény” tétele hat markánsan, amely visszavezethető a jogviszonybeli felek gyakran tapasztalható egyensúlytalanságára, az eljárási jogi kötöttségekre, a jogkövetkezmények szigorúbb voltára. Végző soron e jogviszonyokban tehát erőteljesebb hangsúlyok helyeződnek a közérdek, a közrend, a köztulajdon, a fogyasztók, versenytársak, harmadik személyek védelmére, mely szempontok eleve szűkebb határokat szabnak a felek szabadságának⁸.

A polgári jogban a magánautonómiát tipikusan kifejező diszpozitivitás mellett ezen érdekek védelme miatt teret kap a szigorúbb jogi erő a kogencia, sőt az imperatív erő is. E jogi környezetben szigorúbbak a jogkövetkezmények, a felróhatóságtól elváló, objektivizált felelősségi mércékkel és kockázattelepítő jogi megoldásokkal találkozhatunk. Az említett sajátosságok miatt a vagyoni és személyi viszonyok szabályozásának eltérő polgári jogi technikái szükségesek a gazdaságossági, célszerűségi, ésszerűségi okokból is

⁶ Ld. Andreas Schmidt-Rögnitz: Vom Vertrag bis zum Eigentum: Wirtschaftsprivatrecht, Wirtschaftsrecht, R. Oldenbourg Verlag München, Wien 2000. 57- o., Hans Bernd Schäfer- Claus Ott: Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts, Berlin-Heidelberg-NewYork-London-Paris-Tokyo, 1986. 20-45.o., Dieter Medicus, Allgemeiner Teil des BGB, C.F. Müller Juristischer Verlag Heidelberg 1992.7-8. o.

⁷ Jakab András a 4.sz. lábjegyzetben hivatkozott értekezésében a közjog és magánjog elválasztásának pozitív jogi és jogdogmatikai indokolatlanságát hangsúlyozza és arra mutat rá, hogy a két jogterületre az eltérő szabályozási módszerek jellemzőek. Miskolc 2005.177.o.

⁸ Ld. Bydlinsky, Privatrecht und umfassende Gewaltenteilung, Wilburg-FS 1975. 53. o., Koziol-Welser, Grundriss der bürgerlichen Rechts, Allgemeiner Teil, Manzsche Verlags und Universitätsbuchhandlung, Wien 1979.6-7. o.

Egyes közigazgatási rendelkezések könnyen találnak térre a gazdasági-kereskedelmi magánjogban, mert e joganyag szükségszerűen a kormányzati(állami) gazdaságirányítás és a helyi közigazgatás(önkormányzatok) gazdálkodásához szorosan és több szállal is kapcsolódik.⁹

A szociális piacgazdaságot leglátványosabban szolgáló állami gazdaságpolitikában például érzékelhetően kitapinthatók a gazdasági - kereskedelmi magánjogi megoldások olyan területeken, mint a versenypolitika, a fogyasztóvédelem, a közbeszerzések, a privatizáció, adó- és pénzügyi politika, az árszabályozás, a minőségvédelem vagy éppen a környezet - és természetvédelem. A piacgazdaságokban az állam maga is gazdasági szereplő, amennyiben általa alapított, vagy a részvételével működő gazdálkodó szervezeteken (társaságokon) keresztül folytatja piaci, üzleti tevékenységét. Az állam jogalkotási monopóliumból ugyanakkor nem vezethető le, hogy olyan gazdasági-üzleti normaanyag kerüljön megalkotásra, mely az állami vállalkozási tevékenységére szólnan privilégiumokat adjon, míg más piaci résztvevők számára indokolatlan korlátokat emeljen.

Az állam, mint jogalkotó és mint a politikai rendszernek is kulcstényezője azonban így vagy úgy, de a gazdasági életben is különleges „helyzetben” van. Ehhez a következtetéshez több irányból is eljuthatunk. Így a közpénzekkel történő felelős gazdálkodás megköveteli, hogy közérdekből szigorú jogi partitúrája legyen a köztulajdon felhasználásának, piaci alapokon működő vállalkozásokba történő befektetésének. Másfelől az állami vagyon sohasem működhet teljesen kockázati tőkeként: sem e vagyon felhasználásának jogi mechanizmusa, sem pedig a fokozott társadalmi kontroll alatt tartása ezt nem teszi lehetővé. Egészen egyszerűen azért, mert az állami vállalkozások veszteségeit más társadalmi, kulturális és szociális alrendszerek kell, hogy elviseljék.

Az állami köztulajdon feletti fokozott gondosság követelménye ezért csupán egy felelősségteljes és folyamatos tevékenységet folytató, független központi közigazgatási szervek által és a társadalmi ellenőrzés keretein belül értelmezhető. A magánjogra általában jellemző

⁹ Ld. A közjog és magánjog viszonyának alakulásáról Lábady Tamás általános elméleti elemzését. A magyar magánjog(polgári jog) általános része című tankönyvben. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 1997. 20-27.o. A gazdasági magánjog közjogi vonatkozásait jelentik példának okáért egyes versenyjogi, fogyasztóvédelmi, státuszjogi, szerződési jogi illetve cégjogi normák.

privátautonómia a gazdasági-kereskedelmi magánjog világában visszaszorul, de nem veszíti el e jogviszonyok tekintetében sem a domináns szerepét. Ennek alapvető gazdasági okait a piacgazdaság szülte követelmények és a verseny fennmaradásához fűződő érdekek teremtik meg.

A szociális piacgazdaságban a gazdasági-kereskedelmi viszonyok alakításába az állam kettős szerepet vállal. A gazdasági viszonyok befolyásolását elsősorban rábízta a piacra és ennek feltételeit magánjogi szabályozással teremti meg, másfelől a közérdekek érvényesülését gazdasági- közjogi eszközökkel a gazdaságpolitikán keresztül biztosítja. Az állam egyik legnagyobb gazdasági szerepvállalása a versenyszabályozás: szigorúan felügyeli a piaci versenyt; a jogi szabályozás eszközével, intézkedéseivel kizárja, akadályozza a harmadik személyeket hátrányosan érintő egyesülések létrejöttét, hatalmi koncentrációkat és a tisztességtelen versenyt; korlátokat állít a gazdasági erőfölénnyel rendelkezőkkel szemben.

A versenyelv alól kivett területek: mezőgazdaság, banki- és biztosítási szolgáltatások, hulladékkipar, energiaellátás külön állami felügyelet alá kerülnek. A környezetvédelmi és természetvédelmi jog imperatív szabályai kijelölik a vállalati döntések kötelező ökológiai kereteit. Ahol a verseny nem képes biztosítani a tartalmában tisztességes szerződéses feltételeket, ott a fogyasztóvédelmi jog védi a gyengébbet az intellektuális vagy gazdasági erőpozíciók kihasználásával szemben.¹⁰

AZ ÖNKORMÁNYZATOK VIZSGÁLATA KÖZIGAZGATÁSI ÉS POLGÁRI JOGI ASPEKTUSBÓL

A gazdasági-kereskedelmi magánjog és a közigazgatási jog kölcsönhatására a helyi önkormányzatok sokirányú tevékenységének vizsgálata alapján ugyancsak sok tapasztalatot szerezhetünk. Kiindulhatunk abból, hogy a helyi közigazgatással szembeni társadalmi elvárások mára már gazdaságossági, hatékonysági követelmények is. Az önkormányzati közigazgatás a gazdaságot igen nagy mértékben befolyásoló tényező.¹¹ A települési ellátórendszerek fenntartása,

¹⁰ Ld. részletesebben Nochta-Juhász-Szécsényi: A gazdaság jogi szabályozása I. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 2011. 19-23. o.

¹¹ Ld. Sárközy Tamás: Gazdasági státuszjog Aula Kiadó, Budapest 1999, 32-33.o.

megszervezése, a piaci szabályozás, valamint az érdekképviseleti tevékenység főként azok a területek, ahova a helyi közigazgatás szerepvállalása kiterjed.

A helyi önkormányzatok gazdasági tevékenységén keresztül pregnánsan kitapintható a gazdasági-kereskedelmi magánjog működése, mert a „vállalkozó” közigazgatás közjogi alapokon álló jogi környezetére épülnek rá a gazdasági jogi normák. A közigazgatással szembeni társadalmi elvárások egyben eredményességi követelmények. A közigazgatás hatékonyságát az is mutatja, hogy a gazdasági-kereskedelmi magánjognak milyen lehetőségei vannak az önkormányzatok üzleti-vállalkozási tevékenység kereteinek kialakításában.¹² A vonatkozó jogi szabályozás alapján a következők állapíthatók meg ezzel összefüggésben.

Az önkormányzatok működésének szerves része a vagyonukkal való önálló gazdálkodás. Ennek alkotmányjogi alapja a tulajdonukhoz való joguk alkotmányban történő elismerése. Magyarország Alaptörvénye szerint¹³ a helyi önkormányzat képviselő-testülete gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére, a kötelező feladatai ellátása veszélyeztetése nélkül, vállalkozhat.

Az önálló gazdálkodás és felelősség önálló jogalanyiságot feltételez igaz az új Ptk.-ban¹⁴ már külön nem nevesítve csak az Önkormányzati és az Államháztartásról szóló törvényben – de a jogi személyekre irányadó általános szabályokra is figyelemmel – az önkormányzat jogi személynek minősül¹⁵. Az Alkotmánybíróság már a 4/1993 (II.12.) számú határozata erősítette meg a korábbi Alkotmány 12.§.(2). bekezdésének azon tételét mely szerint az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonjogát. Fontos rögzíteni, hogy az önkormányzati tulajdon léte jogszabályból fakad és nem jogutódlással keletkezett.¹⁶ E tulajdon köztulajdon, amely a magántulajdonnal egyenlő és egyenlő jogi védelemben részesül.¹⁷

¹² Ld. Sárközy Tamás: Gazdasági státuszjog Aula Kiadó, Budapest 1999, 33.o.

¹³ Ld. Alaptörvény 32.cikk (1) e),f) pontját és a 33. cikkét

¹⁴ 2013. évi V. tv. a Polgári Törvénykönyvről

¹⁵ Ld. 2011.CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.); Áht. 104-105. §-át.

¹⁶ Ld. erről részletesebben Kecskés László: Polgári jog. A személyek joga című könyvében a 133-134. oldalakon található elemzést. Dialog Campus Kiadó Budapest-Pécs 2007.

¹⁷ Ld. 324/B/1991 AB határozatot a helyi önkormányzati tulajdon egyenlő jogi védelméről.

Az Alaptörvény és a Mötv. irányadó rendelkezéseinek egybevetéséből következik az, hogy az önkormányzati vagyonnal az önkormányzatok a törvények keretei között szabadon rendelkezhetnek és így vállalkozási tevékenységet is folytathatnak. Tulajdonukkal a képviselő-testület jogosult rendelkezni, ezt a jogát nem ruházhatja át más szervre. Az önkormányzati vagyonnal történő gazdálkodás költségvetési szabályok szerint folyhat, lévén, hogy költségvetésük része az államháztartásnak és így módon az államháztartásra vonatkozó jogszabályok is vonatkoznak rá.¹⁸

Az önkormányzati vagyon olyan köztulajdon amely alapvetően egy célra rendelt vagyon, mert elsősorban kötelező közfeladat ellátására kell fordítani és csak a fennmaradó része használható vállalkozásra. E tényről tükrözi az is, hogy a törzsvagyon és a vállalkozásra felhasználható vállalkozói(forgalomképes) vagyon egymástól elkülönül. Miután az önkormányzati vállalkozói vagyon tekintetében is követelményként jelenik meg a gondos, felelősségteljes gazdálkodás, ezért a vagyonkezelés alapja egy megbízható vagyonnyilvántartás, amelyben szükségszerűen elhatárolódik a törzsvagyon és a vállalkozói vagyon köre. Az önkormányzati vagyon kezelésének, hasznosításának alapvetően két formája létezik a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekből következően: saját vállalkozás vagy intézmény létrehozása, külső vállalkozás megbízása szerződéssel.

A gazdasági vállalkozási tevékenység az önkormányzatok esetében tehát nem az elsődleges cél „csak” eszköz a közfeladat ellátásához. Az önkormányzati vagyon összetétele és az önkormányzatok szervezete nem alkalmas üzleti vállalkozásra piaczgazdasági versenyhelyzetben, de bizonyos vagyonelemek hasznosítása – főleg kommunális tevékenységek ellátása során – más által nem biztosított lakossági igényeket elégíthet ki. A vagyonhasznosítás keretében a vállalkozási módszer igen gyakori az ingatlanhasznosítás, az értékpapír-befektetések területén, sőt egyre gyakoribb vagyonhasznosítási módot jelent a koncesszióba adás is. Mindezen önkormányzati vagyonhasznosítási módozatok közül a legoptimálisabbnak a kiválasztása csupán egy önkormányzati vagyonhasznosítási, vagyonkezelési koncepción – vagyonrendeleten – alapulhat, amely hosszabb távra biztosíthatja a megfelelő hatékonyságot.

¹⁸ Ld. erre az Áht. 62-83. §-ait

Szerződés a közigazgatásban

A közigazgatás gazdasági szerepvállalása során meghatározóbb eszköz a szerződéses megoldás, mint a normatív irányítás. A szóba jöhető szerződéseknek két alapvető formája határolható el. A közigazgatási szerződések, valamint a tisztán polgári jogi szerződések.

A közigazgatási szerződések több szempontból is speciális ügyletek, mert a magánjogi szerződéses dogmatikától számos eltérő sajátossággal rendelkeznek. Jelesül egyik alanya közigazgatási szerv, vagy közjogi jogi személy, tartalmát a közigazgatási szerv egyoldalúan határozza meg, a megállapodás tárgya közszolgáltatás nyújtása, tipikus a közigazgatási szervet megillető egyoldalú szerződésmódosítási és megszüntetési jog, és a szerződésből eredő jogviták elbírálására a közigazgatási bíróság rendelkezik hatáskörrel.¹⁹

E megállapodások esetében a szerződési szabadság korlátozottabb, az erőfölényes helyzet kialakulásának nagyobb az esélye, közérdekvédelmi és közrendvédelmi klauzulák kerülnek beépítésre a szerződés tartalmába, és fokozott érdek fűződik a jogviszony tartósságához és biztonságos fenntartásához.

A közigazgatási szerződések szűkkörű jelentősége mellett a következő polgári jogi szerződéseknek van jelentős szerepük az önkormányzati gazdasági-vállalkozási tevékenység során: az önkormányzati vagyongazdálkodás szervezeti kereteinek megteremtésében a társasági szerződéseknek, alapító okiratoknak; a hatékony vagyonhasznosításban a koncessziós szerződéseknek, a konzorciális és együttműködési megállapodásoknak; az önkormányzati ingatlan és ingóvagyon hasznosítására és kezelésére vonatkozó szerződéseknek (bérlet, lízing, haszonbérlet); az önkormányzati vagyon gyarapítása szempontjából a vállalkozási és megbízási szerződéseknek, az értékpapírügyleteknek, hitelszerződéseknek, a kötvénykibocsátásnak, a támogatási szerződéseknek, s a közbeszerzéseknek; az ellátás biztosításában az adás-vételi, vállalkozási ezen belül tervezési, építési, szállítási, fuvarozási szerződéseknek.

¹⁹Ld. Auer Ádám-Balogh Balázs-Jenovai Petra-Juhász Ágnes-Papp Tekla-Striho Krisztina-Szeghő Ágnes (szerk. Papp Tekla): Atipikus szerződések, Opten Kft. 2015. 461-464. o.

A KÖZIGAZGATÁSI ÉS A POLGÁRI JOG VISZONYA
EGYES JOGINTÉZMÉNYEK VIZSGÁLATA ALAPJÁN

A modern Polgári Törvénykönyvek – így a magyar Ptk. sem mentesek közjogi szabályoktól²⁰. Ennek alapvető oka az, hogy a privátautonómia érvényesülését garantáló magánjogi rendelkezések nem minden jogviszonyban képesek teljes mértékben realizálódni, ezért közjogi rásegítés is szükséges.

Jó például szolgálhat erre a Ptk. azon rendelkezése mely alapján a tulajdonjog megszerzését az a valójában közjogi norma biztosítja, mely szerint az ingatlan tulajdonjogának átruházással történő megszerzéséhez az átruházásra irányuló szerződés, vagy más jogcím és erre tekintettel a tulajdonjog átruházásának az ingatlan nyilvántartásba történő bejegyzés is szükséges²¹, avagy a jogi személye alapítása, amelynek kezdő létszakasza a létesítő okirat aláírása, a jogi személy létrejötte ugyanakkor az alapítási engedélyhez majd végső soron a bírósági nyilvántartásba vételhez kapcsolódik²². A gazdasági társaság jogutód nélküli megszűnése amely a cégjegyzékből való törléssel valósul meg és nem elégséges a szükséges eljárás(felszámolás, végelszámolás) lefolytatása.

Ezen említettek valójában szukcesszív törvényi tényállások első mozzanata tipikusan magánjogi, mert általában szerződési szabadságon, illetőleg a felek döntésén alapul és bizonyos korlátok között ez egyben a diszpozitivitás érvényre jutása is, míg a közérdek érvényesülését támogató közhiteles nyilvántartásba történő bejegyzés vagy az onnan való törlés szükségessége közjogi vonás és ezért inkább a kógenia világához köthető.

A jelenkor gazdasági-pénzügyi-egészségügyi krízisei a magánjogi alapintézmények legnagyobb próbatételeit jelentik és csak egy jól működő gazdasági magánjogi és gazdasági közjogi szabályozási rezsím segítségével óvható meg példának okáért a tulajdon, a kötelelem, a szerződés és a felelősség. A gazdasági-kereskedelmi magánjogban lehet leginkább tükröztetni a piaci szereplőket sújtó kockázatokat. és azok feloldásának lehetséges jogi eszközeit.

²⁰ Ld. igaz ez példának okáért a BGB-re, Code Civilre és az ABGB-re is

²¹ Ld. Ptk.5:38.§.(2). bek.

²² Ld. Ptk.3:4.§.(4). bek.

Talán legfontosabb feladatnak számít a szerződés intézményének megmentése, mert a válságok a szerződések felek által megszabható tartalmát egyre inkább leszűkítik és túlzott teret nyerhet a törvényi jog. Jól megfigyelhető tendencia, hogy a szerződési szabadság korlátozása a gazdasági jogalkotásban az állam növekvő gazdasági szerepvállalásával párhuzamosan kiszélesedett. A szerződés megóvása a hosszú tartamú ügyleteknél különösen fontos cél²³.

A gazdasági-kereskedelmi magánjognak van napjainkban egy nemzetközi dimenziója is, amelyet azon az elméleti alapon vetnek fel a szerzők, hogy a magánjog, az egyre kiterjedtebb nemzetközi gazdasági kapcsolatok kereteit jelentő kétoldalú és multilaterális kereskedelmi egyezmények, szerződések révén igazából földrészekén átívelő világjoggá vált. A nemzeti hagyományokhoz, tradíciókhoz túlzott mértékben ragaszkodó és nemzeti érdekeket indokolatlanul túlhangsúlyozó magánjog sőt közigazgatási jog felett az idő eljárt²⁴. A polgári jog és a közigazgatási jog összekapcsolódása, kölcsönhatása olyan új területeken élénkült meg az utóbbi időben különösen, mint a környezetvédelem és a biztosítási jog.

Tanulmányunkkal azt a meggyőződésünket kívántunk deklarálni, hogy a polgári jog és a közigazgatási jog kapcsolatára a kölcsönhatás jellemző. Mindkét jogág fontos szerepet tölt be az egyre összetettebb vagyoni, személyi és szervezeti viszonyok jogi rendezésében, de ezt esetenként eltérő szabályozási módszerekkel vagy sokszor egymásra épülő, egymást kiegészítő normák segítségével biztosítva. Olyannyira jelen van korunk magánjogában a közigazgatási jog és a közigazgatás világában a magánjog, hogy e jogágak fejlesztése nem történhet úgy, hogy a szabályozás és a gyakorlat erre a szoros összefüggésre ne legyen tekintettel. Különösen bizonyítani szerettük volna azt a tézisünket is mely szerint a gazdasági magánjog és gazdasági közjog egyes területein igen látványos ez a kölcsönhatás, mely okból egy-egy problémakör, jogintézmény részletes vizsgálata is sikerrel kecsegteti a témára irányuló jövőbeni tudományos kutatásokat.

²³ Ld. Nochta Tibor: Mennyiben szerződési kockázat a gazdasági válság? Jog, Állam, Politika. 2011/2. szám 87-98. o.

²⁴ Ld. erre. főként Francesco Galgano, Globalizáció a jog tükrében. A jog gazdasági elemzése HVG ORAC 2006. Budapest 11-15. o.

A 2024. ÉVI HELYHATÓSÁGI- ÉS EURÓPAI PARLAMENTI VÁLASZTÁS KÖZÖS ELJÁRÁSÁNAK EGYES SZABÁLYOZÁSI KÉRDÉSEI

BEVEZETÉS

Az alkotmányozó hatalom – a lassan számszakilag is nehezen követhető – tizenegyedik Alaptörvény módosítással a helyhatósági választások¹ időpontját (a korábbi októberi hónap helyett) az Európai Parlament tagjainak választásának napjára módosította. A publikáció megírásának pillanatában a 2024. évi közjogi választások² hivatalos kitérésére még nem került sor, azonban már most rögzíthető, hogy az új szabályozás eredményeképpen először kerül sor – közös eljárásban – a helyhatósági, valamint európai parlamenti a választások egy időben történő lebonyolításra.³

A költségtakarékossági szemponttal indokolt alkotmánymódosítás⁴ 2024. évet érintő legfontosabb következménye, hogy tulajdonképpen előrehozott általános önkormányzati választásként funkcionál – az átmeneti rendelkezésekben foglalt – azon megkötéssel, mely szerint a helyhatósági választás eredményének jogereje elválik a megválasztott képviselők hivatalba lépésének tényleges időpontjától. Ezt az átmeneti időszakot a jogalkotó úgy rendezi, hogy a 2024. évi általános helyhatósági választások jogerőre emelkedésének napján 2024. október 1-jét kell érteni. A provizórikus rendelkezések következtében a korábban megválasztott képviselő-testületek és polgármesterek főszabály szerinti öt éves ciklusa érintetlenül marad, nem rövidül le, így ők már a jogerős választási eredményének tudatában tölthetik ki mandátumuk utolsó három-négy hónapját.

A fentiek tükrében érdemes megvizsgálni, hogy a – választástörténetileg Magyarországon hagyományosan őszel megtartott önkormányzati választás időpontjának módosítása,

¹ A helyhatósági, valamint az önkormányzati választások alatt a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők települési, területi, és országos választását értem.

² A közjogi választások itt a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása, a nemzetiségi önkormányzati képviselők települési, területi és országos általános választása, valamint az Európai Parlament tagjainak választása.

³ Ennek időpontja ismereteim szerint 2024. június 9. – a Szerk.

⁴ <https://nit.hu/jogszabaly/2022-11-K4-00>

valamint az ezzel összefüggő, 2024. év átmeneti időszakára vonatkozó rendelkezések milyen kockázatokkal járhatnak. A tanulmány elsődlegesen arra kíván röviden reflektálni, hogy az átmeneti időszakban a helyi önkormányzatokat milyen egyes gazdasági- és működési veszélyek fenyegethetik, különös tekintettel arra, hogy a képviselők a választás jogerős eredményének tudatában, gyakorlatilag már a politikai felelősségre vonás terhe nélkül hozhatják meg döntéseiket. A témával szoros összefüggésben érdemesnek tartom továbbá vizsgálat tárgyává tenni közpénzügyi szempontból a költségtakarékossággal indokolt alaptörvényi módosítást; választási jogi szempontból a közös eljárásban alkalmazandó választási joganyag választópolgárokra és választási szervekre gyakorolt lehetséges hatásait; végezetül azt, hogy az átmeneti szabályozás regulái ideiglenesen milyen „hibrid összetételű” képviselő-testületeket eredményezhetnek.

AZ ALAPTÖRVÉNY TIZENEGYEDIK MÓDOSÍTÁSA – ÁTMENETI RENDELKEZÉSEK

Az alkotmányozó hatalom Magyarország Alaptörvényének 2022. július 19-i tizenegyedik módosításával a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választása – korábbi októberi – időpontját az Európai Parlament tagjainak választásához igazította.⁵

Az Alaptörvény 35. cikk (2) bekezdése a módosítást követően akként rendelkezik, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek előző általános választását követő ötödik év április, május, június vagy július hónapjában, az európai parlamenti képviselők választásával egyidejűleg kell megtartani.

Az Alaptörvény záró és vegyes rendelkezések részébe iktatott 27. pontja szerint Magyarország Alaptörvényének tizenegyedik módosításával megállapított 35. cikk (2) bekezdését a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2019. évi általános választását követő helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választására is alkalmazni kell azzal a megkötéssel, hogy a 35. cikk (3) bekezdésétől eltérően a hivatalban lévő képviselő-testület és polgármester megbízatása 2024. október 1. napjáig tart.⁶

⁵ Magyarország Alaptörvényének tizenegyedik módosítása 1. cikk

⁶ Magyarország Alaptörvényének tizenegyedik módosítása 2. cikk

Az Alaptörvény módosításából eredő jogalkotási kötelezettség végrehajtása kapcsán a területi közigazgatás működésével kapcsolatos egyes kérdésekről, valamint egyes törvényeknek az Alaptörvény tizenegyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) rendelkezései emelendők ki.

A Módtv. a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. törvénybe (a továbbiakban: Mötv.) iktatott 146/J. § átmeneti rendelkezései szerint, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2024. évi általános választása vonatkozásában, ahol az Mötv. a választáshoz, a választás eredményének jogerős megállapításához, illetve a választás napjához jogkövetkezményt fűz, ott a jogkövetkezmény alkalmazásának kezdő időpontjaként 2024. október 1. napját kell érteni.⁷

A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2019. évi általános választását követő helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásán hivatalban lévő képviselő-testület és polgármester megbízatása 2024. október 1. napjáig tart.⁸

A képviselő-testület a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2024. évi általános választását követően 2024. október 1. napjáig nem dönthet a képviselő-testület feloszlásáról.⁹ Az elektronikus ügyintézésrel összefüggő módosításáról a 2023. évi XXIV. törvény a választási eljárásjogról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) időközi választás kitűzésével kapcsolatos általános részi szabályait¹⁰ az átmeneti időszak vonatkozásában akként módosította, hogy időközi választás a módosító törvény hatályba lépésének napjától a 2024. évi általános választás napjáig tartó időszakra nem tűzhető ki, a már kitűzött választások pedig – amennyiben a kampányidőszak nem kezdődött meg – elmaradnak.¹¹

Megemlítendő még, hogy az általános választás megtartását megelőző fél évvel a jogalkotó alapjaiban módosította a fővárosi közgyűlés tagjai megválasztásának rendszerét azzal, hogy listás

⁷ Mötv. 146/J. § (2) bek.

⁸ Mötv. 146/J. § (3) bek.

⁹ Mötv. 146/J. §

¹⁰ Ve. 8. §

¹¹ Ve. 353/F. § - 353/G. §

választási rendszert vezetett be.¹² A fővárosi közgyűlést érintő, 2024. október 1. napjáig tartó időszakra irányadó átmeneti szabályok szintén átvezetésre kerültek az Mötv.-ben.¹³

A választási anyagi és eljárási szabályok módosítása körében szükséges kitérni arra, hogy a helyi önkormányzati választással összefüggő anyagi jogi szabályokat tartalmazó a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény (a továbbiakban: Övjt.) záró rendelkezéseibe egy választójogi szempontból érdekes szabály került beiktatásra.¹⁴

Az Övjt. 24. § (3) bekezdése alapján ugyanis, amennyiben az egyéni választókerületi képviselő vagy a polgármester, főpolgármester megbízatása megszűnik,¹⁵ vagy ha az egyéni listán, a vármegyei listán vagy a fővárosi kompenzációs listán megválasztott képviselők száma a képviselő-testület vagy a közgyűlés működéséhez szükséges létszám alá csökken,¹⁶ akkor a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2024. évi általános választásán megválasztott képviselőt, polgármestert és főpolgármestert úgy kell tekinteni, mintha a megbízatása a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2024. évi általános választása eredményének jogerőre emelkedésekor keletkezett volna.

Az Övjt. – 2024. január 1. napján hatályba lépett – 24. § (4) bekezdése alapján, ha a helyi önkormányzatban a polgármesteri tisztség a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2024. évi általános választásának napján betöltetlen, akkor a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2024. évi általános választásán megválasztott polgármester megbízatásának kezdete a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2024. évi általános választásán tartott polgármester-választás eredménye jogerőre emelkedésének időpontja.¹⁷

¹² Az igazságosabb és arányosabb önkormányzati választások érdekében egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2023. évi XCV. törvénnyel (a továbbiakban: Mód2tv.) 1-3.§

¹³ Mód2tv. 14. §

¹⁴ az elektronikus ügyintézésrel összefüggő módosításáról 2023. évi XXIV. törvény

¹⁵ Vö.: Övjt. 20. § (5) bek.

¹⁶ Vö.: Övjt. 21. § (4) bek.

¹⁷ Beiktatta: a hazai gazdasági szereplők versenyképességének erősítésével és a közigazgatás hatékonyságának növelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2023. évi CIX. törvény 38. §-a.

A Módtv. a nemzetiségek önkormányzatainak választását is szükségszerűen érintette,¹⁸ ugyanis a Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat jogosultak létrehozni,¹⁹ melyek választását a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napján kell megtartani.

A nemzetiségekre vonatkozó normákat a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Njtv.) tartalmazza. Az Njtv. 167. §-ban elhelyezett – átmeneti választási anyagi jogi – rendelkezések az Övjt.,²⁰ míg a nemzetiségi önkormányzati képviselő-testület, közgyűlés, illetve elnök megbízásával kapcsolatos szabályozás az Mötv. átmeneti rendelkezéseivel²¹ mutatnak párhuzamot.

A közjogi választások közös eljárásban való lebonyolításának eljárásjogi feltételeit szintén a Módtv. teremtette meg, amely a Ve.-t több pontban módosította.

A Ve. „az Európai Parlament tagjainak választása” különös részi fejezete „az Európai Parlament tagjainak, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, továbbá a nemzetiségi önkormányzati képviselők közös eljárásban tartott választása” elnevezésre módosult.

A különös részi fejezetben több, a közös eljárásra vonatkozó specifikus új szabály került beiktatásra, így pl. a közös eljárásban eltérésekkel alkalmazandó²² szabályokra vonatkozó, a helyi választási bizottságba való megbízott tag delegálására irányadó,²³ vagy a közös eljárásban történő átjelentkezésre megállapított rendelkezések.

A Ve. önkormányzati választásra irányadó különös részi szabály alapján átjelentkezési kérelem legkésőbb a szavazást megelőző negyedik napon nyújtható be [307/A. § (2)], azonban a közös eljárásra vonatkozó „speciálisabb” törvényi rendelkezés szerint ez a határidő a szavazást megelőző kilencedik napra módosul (337/A. § (1) bek.).

¹⁸ Módtv. 139. §

¹⁹ Alaptörvény XXIX. cikk (2) bek.

²⁰ Vö.: Övjt. 24. § (3) bek. és Njtv. 167. § (5) bek.

²¹ Vö.: Mötv. 146/J. § és Njtv. 167. §

²² Ve. 331. §

²³ A Ve. 333. § (2) bekezdése alapján az Európai Parlament tagjainak választásán listát állító jelölő szervezet delegálhat megbízott tagot, annak ellenére, hogy a helyi önkormányzati választáson jelöltet nem állított.

Niccolò Machiavelli realista, a politikai erkölccsel is összefüggésbe hozható nézőpontja szerint „az emberek mindig rosszak, ha a szükség nem kényszeríti őket az ellenkezőjére.”²⁴ Így, ha abból a premisszából indulunk ki, hogy a demokratikus úton megválasztott képviselő a mandátuma ideje alatt meghozott döntéseiért (főszabály szerint) politikai felelősséggel tartozik, akkor ebben az esetben – a szabad mandátum elvére tekintettel – a képviselő döntéseiért való felelősségre vonása a választás napján történik. A modern alkotmányos demokráciában ugyanis ez az a pillanat, amikor a választópolgároknak közjogi értelemben is lehetősége nyílik politikai véleményük kinyilvánítására: támogathatják szavazatukkal a képviselő-jelöltet, vagy más jelöltre történő voksolással, esetlegesen távolmaradásukkal fejezhetik ki értékítéletüket.²⁵

Álláspontom szerint a politikai felelősségre vonás lehetősége – mint machiavelli értelemben vett „kényszerítő szükség” – a képviselő, valamint a következő választáson jelöltet állítani kívánó jelölt szervezet²⁶ számára a képviselői működés során egyfajta „fékként” szolgálhat. Ez a kontroll a képviselői mandátum ideje alatt bizonyos fokig befolyásolja a képviselői döntéshozatalt, egyes közügyek képviseletét: a választópolgárok támogatásának megszerzése (gyakorlatilag a pozíció megőrzése) érdekében olyan ügyek támogatására is rákényszerítheti a képviselőt, amelyek ennek hiányában nem feltétlen képeznék a politikai agendája részét.

Az okfejtés természetszerűleg nem lehet generális jellegű, nem jelenthető ki ugyanis általános érvénnyel az, hogy egy megválasztott képviselő kizárólag a politikai felelősségre vonás „rémképe” miatt hozza meg a köz érdekét szolgáló döntéseket. A 21. század képviseleti demokráciájában felmerülő morálfilozófia problémáiról való részletesebb elmélkedést mellőzve, kizárólag a 2024. évi átmeneti időszakra vonatkozó szabályok alapján előrevetíthető, hogy a jogalkotó (képviseelői szemszögből) példa nélküli etikai-jogi helyzetet teremtett meg az átmeneti időszak szabályozásával.

²⁴ Machiavelli: A fejedelem, In: Machiavelli művei, I. kötet, Budapest, Európa, 1978, 79.o.

²⁵ Feltételezve, hogy a korábbi ciklusban megválasztott képviselő ismét képviselő-jelöltként indul.

²⁶ Természetesen amennyiben nem független képviselőről beszélünk.

A 2024. évben – mint arra már korábban utaltam – a jogerős választási eredmény tudatában a képviselő-testületek és polgármesterek²⁷ jogukat 2024. október 1. napjáig gyakorolhatják. Az adott helyhatósági választás eredményének de facto jogerejétől elválasztva, az Mötv. választás eredményének jogerőre emelkedésére irányadó szabályai de iure 2024. október 1. napjától számítandóak: így ettől az időponttól számítva kell pl. az alakuló ülést megtartani, vagy a hivatali szervezetrendszer felülvizsgálni (közös önkormányzati hivatal létrehozása, vagy megszüntetéséről való megállapodás). A 2024. évi általános önkormányzati választáson mandátumot szerző képviselő-testület működésének megkezdéséig ugyanakkor a „korábbi” ciklusban mandátumot szerzők képviselői jogukat megközelítőleg még három hónapig teljeskörűen gyakorolhatják (s, köteleességeik teljesítésére is vonatkozik) mely időszak az önkormányzat törvényes működésére, és a nemzeti vagyonnal történő felelős gazdálkodásra nézve is komoly veszélyekkel járhat.

A kockázatok egy lehetséges csoportosítása szerint érdemes különbséget tenni gazdálkodási- és működési kockázatok között. Gazdálkodással kapcsolatos kockázatként azonosíthatóak a kötelezettségvállalások, elnyert pályázatokkal való döntések meghozatala, likvid hitel felvétele, vagyoneértékesítés, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság eladósodásának esetkörei, míg működéssel kapcsolatban a testületi működés obstrukciója, a polgármester, illetve a helyi képviselő esetleges lemondása, illetve a „fontos” döntések elmaradása említhető.²⁸

Véleményem szerint a gazdasági rizikók messze túlmutatnak a működéssel kapcsolatos kockázatokon. A törvény által előírt kötelező ülészsám pótolható, a helyi jogalkotással (vagy annak elmaradásával) összefüggő jogsértő állapot megszüntethető, ugyanakkor egyes prompt jelleggel (pl. egy rendkívüli ülés keretében) meghozott, gazdasági kötelezettség-vállalással járó döntések akár hosszú évekre eladósíthatják az önkormányzatot, és alapjaiban határozhatják meg a már megválasztott, de csak az október hónapban hivatalba lépő képviselő-testület mozgáskörét, jövőbeli gazdálkodásainak kereteit.

²⁷ Ez a megállapítás a nemzetiségi önkormányzat képviselőire is vonatkozik.

²⁸ Bekényi József: Felkészülés a helyi önkormányzati választások utáni teendőkre. Választás-szakmai értekezet, Tapolca, 2023. október 18-19.

Nem elvitatva, hogy minden önkormányzati ciklus végén születni szoktak szakmailag és gazdaságilag is megkérdőjelezhető döntések (pl. egyes önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok vezető tisztségviselőinek határozott idejű kinevezése, több éves kötelezettségvállalások stb.), ugyanakkor egy ilyen hosszú „kiürítési időtartam” biztosítása rendkívüli, és legrosszabb esetben az önkormányzatok vagyonának – jól előkészíthető – „szabad rablásként” is aposztrofálható.

Az átmeneti rendelkezésekből fakadó kockázatok nem csak a helyi önkormányzatok gazdálkodását (és működését) érinthetik, hanem a települési, területi, és országos szinten szerveződő nemzetiségi önkormányzatokét is. Bár egyes nemzetiségek gazdálkodásában, költségvetési lehetőségeik között jelentős különbségek fedezhetőek fel, véleményem szerint, mivel a közvéleményt, egyes kirívó eseteket leszámítva kevésbé foglalkoztatja a nemzetiségi önkormányzatok működése, gazdálkodása, ezáltal a demokratikus kontroll a működésük felett alacsonyabb, így a képviselő-testületek tagjainak váltása esetén a „kassza kiürítésének”, illetve a közpénzből beszerzett nemzetiségi önkormányzati tulajdonában álló vagyontárgyak észszerűtlen leselejtezésének veszélye fokozottan fennáll.

AZ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS KÖZPÉNZÜGYI VIZSGÁLATA

Az Alaptörvény módosításának általános indokolása szerint a 2022. évi országgyűlési képviselők általános választása és a 2022. évi országos népszavazás közös eljárásban történő lebonyolítása igazolta, hogy a választási eljárások egy időpontban történő lebonyolítása jelentős költségmegtakarítást eredményez, amely a konkrét esetben több mint 10 milliárd forint volt.²⁹

A módosítás közpénzügyi szempontú indokoltságának vizsgálata érdekében célszerűnek tartom a korábbi európai parlamenti, valamint az általános helyi önkormányzati választás költségvetési kiadási oldalát ismertetni. A 2019. évben – még külön eljárásban – megtartott közjogi választások kiadási előirányzata az Állami Számvevőszék jelentése alapján összesen 15.482.000.000 Ft-ot tett ki, melyből az ősszel megtartott önkormányzati választással összefüggő költségeket – az átcsoportosítások következtében – végül 9.253.300.000 Ft-ban

²⁹ <https://njt.hu/jogszabaly/2022-11-K4-00>

határozták meg.³⁰ A 2024. évi együttes eljárás költségtervének kiadási oldal összesen 25.402.400.000 Ft-ban került meghatározásra, melyből a 2024. évi lebonyolítás költsége 18.400.000.000 Ft, a fennmaradó összeg a 2023. évi előkészület (főként informatikai fejlesztési) ráfordításait takarja.³¹

A fentiek alapján rögzíthető, hogy a 2019. évben még külön eljárásban lebonyolított közjogi választások – feltehetően az informatikai fejlesztéseket is magában foglaló – együttes, megközelítőleg 15,5 milliárd Ft (melyből az önkormányzati választással kapcsolatos kiadások 9,2 milliárd Ft-ot tettek ki) költségével szemben 2024. évre (kizárólag a lebonyolítással összefüggésben) nagyjából 18,4 milliárd Ft költségvetési kiadás kerül betervezésre, amely 19 %-os növekedés az öt évvel korábbi költséghez képest.

Ha kizárólag a közjogi választási eljárásokkal közvetlenül összefüggő kiadási oldalt vizsgáljuk, akkor kétségtelen tény, hogy a közös eljárásban való lebonyolítás fiskális oldalról mindenképpen költségtakarékosabb, mivel a teljes eljárási procedúra csak egyszer kerül lefolytatásra. Megtakarítás realizálható a helyi választási iroda-, és választási bizottságok tagjainak tiszteletdíja, a választási irodák által bérelt szavazóhelyiségekkel kapcsolatos kiadások, a szavazóköri névjegyzékkel kapcsolatos értesítők, döntések nyomda- és postaköltsége, valamint a szavazólapok egyszeri szállítása kapcsán is. Ez utóbbi megállapítás természetesen csak megfelelő és gondos választásigazgatási előkészítés esetén irányadó, ugyanis nem várt – több milliós nagyságrendű – költségek jelentkezhetnek, ha pl. a szavazás napján a szavazólapokat helikopterrel kell az adott helyi választási irodához szállítani.

Kérdés, hogy milyen költségvetési kiadással járna a közjogi választások két külön időpontban való megtartása? A hivatkozott közös eljárásra vonatkozó pénzügyi adat (18,4 milliárd forint) felszorzásával

³⁰Az Állami Számvevőszék a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2019. évi választására fordított pénzeszközök felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2021. évi jelentése.

https://www.valasztas.hu/documents/20182/5489674/21025_%C3%81SZ_jelent%C3%A9s_2019_%C3%A9vi_%C3%96NK_v%C3%A1laszt%C3%A1s.pdf/c46ba942-467b-3e03-f623-28bb6793762f?t=1644410397016 (letöltés ideje: 2023.12.01.)

³¹ Minda Péter: Az Európai Parlament tagjainak, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, és nemzetiségi önkormányzatok 2024. évi választása pénzügyi elszámolásának rendje. Választás-szakmai értekezlet, Tapolca, 2023. október 18-19.

nem állapítható, mivel ez – a közös eljárással járó többletteleherre tekintettel – már egy emelt összeget takar.

A kizárólag a választási eljárásban megtakarítható összegre fókuszáló nézőpont helyett célszerűbbnek tartottam volna az Alaptörvénymódosítás közvetett kockázatait is mérlegelő költség-haszon elemzését, különösképpen az átmeneti időszak során, a nemzeti vagyonnal való felelőtlen gazdálkodás kockázatainak értékelésére. Az önkormányzatok költségvetése ugyan (részben) független a központi költségvetéstől, de az államháztartás mindkét alrendszere a nemzeti vagyonnal gazdálkodik, és nem precedens nélküli, hogy az eladósodott önkormányzatokat az állami költségvetés segíti ki.

Mindezek alapján az Alaptörvénymódosítás álláspontom szerint kizárólag költségvetési megtakarítási szemponttal nem indokolható megfelelően, mivel az átmeneti időszakban az önkormányzatok nemzeti vagyonnal való felelőtlen gazdálkodásának veszélyei, az általuk realizálható meggondolatlan kiadások jóval meghaladják azt a pár milliárd forintot, amelyet a költségvetés a közös eljárás megteremtésével megtakaríthat.

A VÁLASZTÁSI JOG DIFFERENCIÁLTSÁGA

Álláspontom szerint érzékelhető egy olyan tendencia, hogy amíg a magyar választási normaanyag egyre bonyolódik, addig a választópolgárok egyre kevésbé vannak tisztában a közjogi választások legalapvetőbb anyagi jogi szabályaival, nemhogy a jogalkalmazó által is nehezen követhető eljárásjogi normákkal. A helyzetet jól szemlélteti, hogy a 2022. évi országgyűlési képviselők általános választása óta a jogalkotó a Ve.-t már tizenkét alkalommal módosította.

Jelen értekezés kereteit meghaladja – és annak nem is célja –, hogy az európai parlamenti választás, valamint helyi-, és nemzetiségi önkormányzati választás anyagi jogi, vagy eljárásjogi szabályait részletesen bemutassa, ennek ellenére szükségesnek tartok röviden kiemelni néhány általam fontosabbnak ítélt rendelkezést.

Az Európai Unió tagállamának állampolgára a magyarországi önkormányzati választáson³² választhat, amennyiben magyarországi lakóhellyel rendelkezik, amely jogosultságát minden további feltétel nélkül gyakorolhatja. Ehhez képest, az e feltételeknek megfelelő polgár

³² Ide nem értve a nemzetiségi önkormányzati választásra irányadó speciális szabályokat.

az európai parlamenti választáson magyarországi listára csak akkor szavazhat, amennyiben a választási iroda részére előzetesen megküldött kérelme alapján sikeresen regisztrálta magát a névjegyzékbe.³³ A helyhatósági választáson polgármesterre, és a település méretétől differenciáltan, listára, vagy egyéni képviselőjelöltre adható le voks, míg az európai parlamenti választáson országosan egységesen, kizárólag a listát állító jelölő szervezetek listáira van lehetőség szavazni. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az utóbbi esetben 1, míg előbbi esetben várhatóan 7800 féle különböző szavazólap kerül imprimálásra.³⁴

Megfigyelhető, hogy a szavazás helyét meghatározó átjelentkezésre irányadó eljárásjogi szabályok választópolgárok általi pontos ismerete a közjogi választások differenciáltságára való tekintettel nem mindig naprakész. Általánosságban problémaként jelentkezik annak a rendelkezésnek a nem ismerete, hogy az önkormányzati választások alkalmával átjelentkezésre kizárólag a bejelentett magyarországi lakóhelyre van lehetőség,³⁵ ellentétben az országgyűlési képviselők-, vagy az Európai Parlament tagjainak választásával, ahol az ország területén belül a választópolgár akarata szerint „szabad a mozgás”.³⁶

A törvénymódosítás egyik nívuma, hogy a közös eljárásban egységes átjelentkezési kérelemmel kérheti a választópolgár, hogy a lakóhelyétől eltérő településen adja le voksát. A törvényi határidőben és formaszorúlag benyújtott átjelentkezési kérelem kapcsán így azonban előfordulhat, hogy amennyiben a választópolgár nem a tartózkodási helye szerinti település tekintetében nyújtja be a kérelmét, úgy adott esetben az ország két különböző pontján fekvő település szavazóköri névjegyzékében kerül felvételre.³⁷ Ennek oka, hogy amíg a helyhatósági választás tekintetében a kérelme elutasításra kerül (azaz e tekintetben marad az „eredeti” szavazóköri névjegyzékében), addig az uniós szavazás kapcsán (a kérelmének helyt adva) felvételre kerül a kérelem szerinti település – átjelentkezésre kijelölt szavazókörének – szavazóköri névjegyzékébe.

³³ Ve. 334. §

³⁴ Mucsi Tamás: Igazgatási feladatok, logisztika, szavazás. Választás-szakmai értekezlet, Tapolca, 2023. október 18-19.

³⁵ Ve. 307/A. §

³⁶ Ve. 337/A. § (1) bek.

³⁷ Ve. 337/A. § (3) bek.

A fent vázolt helyzet komoly félreértésekre adhat okot, mivel a választópolgár természetesnek veheti, hogy az átjelentkezési kérelmében megjelölt településen adhatja le minden közjogi választás tekintetében a szavazatát. A választópolgárok ezzel kapcsolatos fokozott, központi és helyi szinten megvalósított tájékoztatása elengedhetetlen annak érdekében, hogy az ebből fakadó félreértések minimalizálásra kerüljenek.

Célszerű a közös eljárásban történő lebonyolítás a közigazgatási szervezetrendszerre gyakorolt hatásának rövid megemlítése is. A választási igazgatás főszereplőinek, a választási irodáknak is jóval komplexebb normákat szükséges alkalmazniuk, valamint logisztikai szempontból is kiemelt teherrel kell számolniuk. Ilyen igazgatási nehézség kapcsán – a teljesség igénye nélkül – említhető a választási iratok megnövekedett mennyiségének kezelése (szavazólapok, szavazóköri jegyzőkönyvek); a választási iroda jegyzőkönyvvezetői feladatot ellátó tagjainak komplexebb, gyakorlatorientáltabb oktatása; a szavazóköri jegyzőkönyvek hosszabb ideig tartó kiállítása; és végső soron a választás eredményének későbbi közlése is.

„HIBRID” ÖSSZETÉTELŰ KÉPVISELŐ-TESTÜLETEK

A megválasztott képviselők megbízatása főszabály szerint öt évig, az egyik általános önkormányzati választástól a következő általános választásig tart. Általánosságban leszögezhető, hogy elenyésző azon esetek száma, amikor a megválasztott képviselők személye a ciklus alatt változatlan maradna. A megbízatás leggyakrabban lemondással, vagy halálesettel szűnik meg, de nem példa nélküli a méltatlanság megállapítása, vagy az összeférhetlenség kimondásának esete sem.³⁸ Ekkor, amennyiben polgármesterről, vagy egyéni választókerületben megválasztott képviselőről beszélünk, időközi választást szükséges kitűzni.

A Ve. átmeneti rendelkezése értelmében azonban 2023. május 26. napjától a 2024. évi általános önkormányzati választás napja közötti időszakban erre nincs lehetőség,³⁹ így amennyiben olyan mandátum üresedik meg, amelynek betöltéséhez időközi választás kitűzése lenne

³⁸ Az Möt. 29. §-ában nevesített okok közül a képviselő-testület feloszlása, valamint feloszlása érint valamennyi képviselőt.

³⁹ Ve. 353/F. – 353/G. §

szükséges, úgy az érintett mandátum a 2024. évi általános választás jogerős eredményéig betöltetlen marad. A helyzet rendezése céljából az Övjt. 24. § (3) bekezdése megteremtette annak a lehetőségét, hogy amennyiben az egyéni választókerületben (a továbbiakban: TEVK) megválasztott önkormányzati képviselő, vagy (fő)polgármester mandátuma a választás kitűzésére irányadó moratórium ideje alatt megszűnik, akkor a megválasztott a 2024. évi általános választás de facto jogerejének időpontjától, az előző – a 2019-2024. ciklusra megválasztott – képviselő-testület tagjává váljon.

A törvényi szabályozás választási igazgatási szempontból is felvet érdekes kérdéseket. Tegyük fel, hogy egyes településeken – ahol a választópolgárok egyéni képviselőjelöltre jogosultak szavazni – a 2019. évi, valamint a 2024. évi általános önkormányzati választás vonatkozásában az egyéni választókerületek száma eltér. A felvetésre példaként hozható Pécs, ahol a 2019. évben még 18 egyéni képviselő, míg – a lakosság szám csökkenésére tekintettel – 2024. évben már csak 17 fő képviselő közvetlen választására van lehetőség egyéni körzetben. Az ismertetett rendelkezések alapján így joggal merülhet fel, hogy amennyiben Pécsen a 2019-2024. évi ciklusra pl. a 18. számú TEVK-ban megválasztott egyéni képviselőjelölt mandátuma szűnik meg, úgy ilyen választókerület hiányában a 2024. évi általános választás eredményeképpen betölthető-e a képviselői mandátum, és ha igen, akkor melyik TEVK képviselője lenne erre jogosult.

A helyzetet egy másik megközelítésből megvizsgálva, amennyiben például a 06. számú TEVK képviselőjelöltjének mandátuma szűnik meg, a megüresedett mandátum helyére a 06. TEVK-ban megválasztott képviselő léphet akkor is, ha az a választási körzethatárok alapján már teljesen más területi egységet határol le? Ebben az esetben ugyanis fennáll annak a lehetősége, hogy egyes választópolgárok akár „kétszeresen” is, egyes választópolgárok pedig egyáltalán nincsenek képviseltetve – ebben a pár hónapos átmeneti időszakban – a helyi hatalomgyakorlásban.

Szintén problémaként adódhat az az eset, ha a korábbi 10 000 fő feletti település lakosság szám-csökkenésére tekintettel „elveszti” az egyéni választókerületi jelölt választásának feltételeit (pl. Szigetvár), így a 2024. évben (a 2019. évi választással ellentétben) már csak listán jogosult a település képviselőket választani. Ekkor jogértelmezési

kérdésként merülhetne fel, hogy az esetlegesen megszűnt mandátummal rendelkező korábbi TEVK képviselő helye mandátumának betöltésére van-e egyáltalán lehetőség? Véleményem szerint nincs.

A fent vázolt esetek teoretikus fejtegetéseire a jogalkotó választ nem ad, így érdekes jogértelmezési kérdésként is tekinthetünk rájuk mindaddig, ameddig ilyen jellegű eset a gyakorlatban nem jelentkezik.

ÖSSZEGZÉS

Mindent egybevetve az alkotmánymódosítás kizárólag már fiskális adatok alapján sem igazolható kétséget kizárólag. Amennyiben feltételezzük, hogy központi költségvetési megtakarítást realizál, a vélt vagy valós haszon ebben az esetben is messze elmarad azoktól a kockázati tényezőktől, melyek az átmeneti időszakban az esetleges felelőtlen – nemzeti vagyonnal történő – önkormányzati gazdálkodás során jelentkezhetnek.

Az átmeneti szabályozás ezen túlmenően komoly feszültséget szülhet a még hivatalban lévő, valamint a már (de facto) jogerősen megválasztott képviselők között. Míg ugyanis az előbbieket jogosítványukat teljeskörűen jogosultak gyakorolni, addig az utóbbiak – bár még érdemi jogosítványok nélkül –már feltehetőleg bele kívánnak szólni egyes döntésekbe.

Jogalkalmazási nehézségként említendő, hogy az átmeneti szabályok nem tisztázzák, hogy az egyéni választókerületben megválasztott képviselők mandátumának megüresedése esetén, amennyiben a 2019. és 2024. évi általános választások között az egyéni választókerület száma módosult, vagy a helyhatósági választás a lakosságszám csökkenése miatt más választási rendszerben kerül lebonyolításra, úgy mi alapján, vagy egyáltalán betölthető-e az egyéni választókerületi mandátum az átmeneti szabályok alapján.

Végezetül szükségesnek tartom megemlíteni, hogy az együttes eljárás olyan komplex választási normaanyagot eredményez, amelyből adódó jogértelmezési és jogalkalmazási nehézségek mind a választópolgárokat, mind a választási szerveket próbára fogják tenni.

GONDOLATOK A MEGFELELŐ ÜGYINTÉZÉSHEZ A HATÉKONY JOGORVOSLATHOZ ÉS A TISZTESSÉGES ELJÁRÁSHOZ

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSZ) határozza meg az uniós jognak és a tagállamok közigazgatásának viszonyát. Az EUMSZ-en belül is a 291. cikk (1) bekezdése a leginkább meghatározó, amely így rendelkezik: „A tagállamok nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket.” Ez a rendelkezés azonban a gyakorlatban nem hat ki a tagállamoknak a közigazgatást szervező tevékenységére. Ez a feladat praktikusán nemzeti szinten maradt és a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ami viszont jelentős érdeke az Európai Uniónak, hogy a tagállamok hatékony közigazgatással rendelkezzenek annak érdekében, hogy az EU-s döntések végrehajtása és vagy előkészítése minél megfelelőbben tudjon megvalósulni.¹

A MEGFELELŐ ÜGYINTÉZÉSHEZ VALÓ JOG

A tisztességes eljáráshoz, a hatékony jogorvoslathoz való jog biztosítása mellett az Európai Unió a megfelelő ügyintézéshez való jogról is gondoskodik. Az Európai Unió Alapjogi Chartájában (továbbiakban: Charta) mind a három alapjog megtalálható.² Ezek nem csak az Európai Unió intézményeinek viszonylatában, hanem a tagállamok esetében is relevánsak és alkalmazhatók.³

A megfelelő ügyintézéshez való jog egy tágabban értelmezhető jogosultságot biztosít az Európai Unió polgárainak. A hatékony jogorvoslathoz való jog és a tisztességes eljáráshoz való jog sokkal egzaktabb helyzetekben jelentenek jogosultságot. Az eltérés alapvetően a két jog között, hogy míg a megfelelő ügyintézéshez való jogosultság folyamatosan nyitva áll az Uniós állampolgárok előtt, addig a hatékony

¹ Fábrián Adrián: EU-s jog és a nemzeti közigazgatási (eljárás)jog viszonya In: Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya. Szerk.: Tilk Péter, Kódex Nyomda Kft. Pécs, 2016. 71. o. EUMSZ 291. cikk

² Az Európai Unió Alapjogi Chartája: 41. cikk és 47. cikk

³ Marc Clement: Breach of the Right to Good Administration: So wath? https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/86419/EU+2018_1-19-27.pdf?sequence=1 19. o.

jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog valamilyen jog vagy szabadság megsértését feltételezi.⁴

A megfelelő ügyintézéshez való jog a Charta 41. cikke ötödik fejezetében található, amely a „polgárok jogai” címet viseli.⁵ A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog a 47. cikk hatodik fejezetben található, amelynek a címe az „igazságszolgáltatás”.⁶ Ez a két fejezet is jól tükrözi, hogy mi is a két szakasz közötti eltérés.

A 41. cikk (1) bekezdése alapján „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”⁷ A 47. cikk második mondata szerint „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja.”⁸ Ez a két mondat egymást segíti és megerősíti mind a függetlenség, mind pedig a határidők ésszerű tartásának jelentőségét.

A CHARTA ÉS A MAGYAR ALAPTÖRVÉNY ÖSSZHANGJA

A 41. cikk tartalmi elemeit a magyar Alaptörvénynek is át kellett vennie. Az Alaptörvény a „Szabadság és felelősség” fejezeten belül a IV, VI, XXIV., illetve a XXV. cikkeken szabályozta a megfelelő és tisztességes eljárás alapjait, amely a Charta igényeit is lefedte.⁹ A tartalmi elemeket tekintve elmondható, hogy a részrehajlás-mentesség; a tisztességes mód; a hatóságok által feladatuk ellátása során jogellenesen okozott károk megtérítése; az ésszerű határidő; az igazgatási szervek döntései indoklásának kötelezettsége; a kérelemmel, panasszal vagy javaslattal közhatalmat gyakorló szervhez való fordulás került rögzítésre. Az ebben a fejezetben található IV. cikk a bíróság előtti meghallgatással kapcsolatosan rendelkezik, bár ennél a résznél eltérés fedezhető fel a két jogforrás között. A Charta úgy fogalmaz „hogya” az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,”. Ez egy tágabb megfogalmazás, mint amivel a hazai Alaptörvény élt, ugyanis

⁴ Az Európai Unió Alapjogi Chartája: 41. cikk és 47. cikk

⁵ Az Európai Unió Alapjogi Chartája: 41. cikk

⁶ Az Európai Unió Alapjogi Chartája: 47. cikk

⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartája: 41. cikk

⁸ Az Európai Unió Alapjogi Chartája: 47. cikk

⁹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája: 41. cikk és 47. cikk; Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), Szabadság és felelősség fejezet: IV., VI., XXIV., XXV. cikk

abban a bűncselekmények elkövetésével gyanúsított személyek kerültek a fókuszba.¹⁰ Ezt a kettősséget érdemes tisztázni.

Az Európai Unió (EU) Bírósága érdemi különbséget tesz a közigazgatási és a bírósági eljárás között. Amennyiben a megfelelő ügyintézéshez való jogot a védelemhez való jogok általánosabb körébe kellene helyezni, nem jelentené azt, hogy a védelemhez való jog automatikusan sérülne, ha ezeket a jogokat a közigazgatási eljárás során megsértene. A bírósági eljárás során a megfelelő ügyintézéshez való jog potenciálisan kompenzálhatja a közigazgatási eljárás során elkövetett jogsértést. Ez jelenti, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot globálisan kell értékelni, a határozathoz vezető közigazgatási eljárástól a végső bírósági határozatig. A közigazgatási eljárás egy lépésének pusztán megsértése nem teszi a teljes eljárást jogellenessé, amennyiben a jogsértést további lépések kompenzálhatják.¹¹

Az állampolgárok személyes adatai kapcsán a Charta és az Alaptörvény is hasonló megfogalmazások alkalmazásával védené a jogos érdekeket. Az Alaptörvény a személyes, közérdekű adatoknak a védelmét szintén a szabadság és felelősség fejezetben rögzíti a VI. cikkben.¹²

Ezeket összegezve elmondható, hogy a Charta 41. cikkének fő irányvonalait az Alaptörvény is tartalmazza. Érdekesség azonban, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jog megsértése nem teszi automatikusan jogellenessé a megszületett határozatot. Ezt támasztja alá a C-383/13 10 September 2013 G. and R. és a C-129/13 3 July 2014 Kamino International Logistics BV ügy is. Az első esetben azzal érvel az EU Bírósága, hogy a nemzeti bíróságoknak mérlegelniük kell, hogy a meghallgatáshoz való jog sérelme valóban negatívan érintette-e az állampolgár ügyének alakulását. A második esetben is a meghallgatáshoz való jog kerül a középpontba. Ebben az ügyben is kimondták, hogy csak akkor eredményezi a szóban forgó közigazgatási eljárás végén hozott határozat megsemmisítését, ha az ilyen

¹⁰ Az Európai Unió Alapjogi Chartája: 41. cikk és 47. cikk
Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Szabadság és felelősség fejezet: IV., VI., XXIV., XXV. cikk

¹¹ Marc Clement: Breach of the Right to Good Administration: So wath? https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/86419/EU+2018_1-19-27.pdf?sequence=1 21-23. o.

¹² Az Európai Unió Alapjogi Chartája: 41. cikk és 47. cikk; Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Szabadság és felelősség fejezet IV., VI., XXIV., XXV. cikk

szabálytalanság nélkül az eljárás eredménye másként alakulhatott volna.¹³

A megfelelő ügyintézéshez való jog, amelyet az elmélet alapvető jogként kezel ellenében a gyakorlattal, amely már kevésbé tekinti különös védelemmel ellátandó jogosultságnak. Meglehetősen enyhe következményeket von maga után a megsértése, pedig alapvető jogként a határozat automatikus megszűnését kellene maga után vonnia. Jelen jog esetében azonban erről nem beszélhetünk.¹⁴ Az EU Bírósága gyakorlatiasan közelíti meg a kérdéskört. Ez alapján a megfelelő ügyintézéshez való jog alapvetően eljárási jog, amely megsértésének akkor van hatása, ha az közvetlenül kihat az eredményre. Ezt az EU Bírósága nem csak a Charta 41., hanem a 47. és 48. cikkére is kiterjeszti, így lefedve a tisztességes eljáráshoz való jog minden szegmensét.¹⁵ Az EU Bírósága helyzete rendkívül nehéz, amikor a megfelelő ügyintézésről van szó és a végrehajtásnak az első legfontosabb kérdéseként még mindig jelen van a nemzeti, illetve az európai eljárások összekapcsolása, amely elengedhetetlen kezdeti lépés.

A HATÉKONY JOGORVOSLAT ELEMELI

Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság gyakorlata

„Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Ez a jog az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét, azaz a jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el. Minden jogorvoslat lényegi eleme a

¹³ Marc Clement: Breach of the Right to Good Administration: So wath? https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/86419/EIJ+2018_1-19-27.pdf?sequence=1 19-20. o.

¹⁴ Marc Clement: Breach of the Right to Good Administration: So wath? https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/86419/EIJ+2018_1-19-27.pdf?sequence=1 21. o.

¹⁵ Marc Clement: i.m.: Breach of the Right to Good Administration: So wath? https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/86419/EIJ+2018_1-19-27.pdf?sequence=1 20-21. o.

„jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.”¹⁶

A 33/2017. (XII. 6.)-as Alkotmánybírósági határozat alapján megállapítható, hogy az Alaptörvényben biztosított alapjog a tényleges és hatékony jogorvoslat biztosítását követeli meg, azaz ez a jogosultság nem csak a teljes kizárás esetében sérül, hanem abban az esetben is, ha a jogorvoslat egyéb okokból fakadóan nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni.¹⁷ (A 3102/2023. (III. 14.)-es Alkotmánybírósági határozat foglalkozott bővebben azzal a kérdéskörrel, hogy mit is jelent pontosan a hatékony jogorvoslat.¹⁸)

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogorvoslathoz való jog nem jelenti feltétlenül a bírósághoz fordulás jogának biztosítását, azaz feltétlenül kell biztosítani a bírói utat. „A jogorvoslat szükségképpeni eleme ugyanis annak hatékonysága, ez következik az Alkotmánybíróság több évtizedes gyakorlatából és a nemzetközi egyezmények (különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikkére) által felállított követelményekből egyaránt.”¹⁹

A 22/2013. (VII. 19.) Alkotmánybírósági határozat alapján elmondható, hogy a jogorvoslathoz való jog megkívánja, hogy az összes érintett jogát, jogos érdekét érdemben meghatározó határozat felülvizsgálatának érdekében legyen biztosítva lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni.²⁰

Vizsgálni kell továbbá azt is a jogorvoslathoz való jog tényleges biztosítottságával kapcsolatosan, hogy alkotmányjogi értelemben érdemi tárgykörre vonatkozik-e a bíróság határozata, illetve azt is, hogy a jogorvoslat biztosítása hatékony jogvédelmet jelent-e? Erre a ABH 35/2013. (XI. 22.) Alkotmánybírósági határozat világított rá. „Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme ugyanakkor a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát,” amely a jogorvoslat hatékonyságának is egyik alappillére. Az 3150/2017. (VI. 14.) AB határozat a jogorvoslat hatékonyságának további feltételének minősítette, hogy a kérelmezőnek alanyi joga legyen a jogorvoslatot

¹⁶ Patyi András – Varga Zs. András: im.: 138.o.

¹⁷ AB határozat 33/2017. (XII. 6.)

¹⁸ AB határozat 3102/2023. (III.14.)

¹⁹ AB határozat 33/2017. (XII. 6.); AB határozat 3150/2017. (VI. 14.)

²⁰ AB határozat 25/2018. (XII. 28.); AB határozat 22/2013. (VII. 19.)

igénybe venni és a jogkör gyakorlójának pedig érdemi felülbírálatra legyen lehetősége. „A bírói felülvizsgálat semmisségre korlátozása valójában jogorvoslat nélkül hagyja a relatív eljárási szabálytalanságokat és az anyagi jogi hibákat. Ez egyszersmind magával vonja azt is, hogy az eljárási szabályok kvázi ajánlásokká degradálódnak, hiszen megsértésüknek nincs szankciója. Mindez az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból együttesen levezetett azon követelmények jelentős korlátozását jelenti, amelyek megkövetelik a jogorvoslat ténylegességét, érdemi jellegét.”²¹

A hatékony jogorvoslat követelményei

„Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására.”²² Elsősorban szükséges értelmezni a hatékony jogorvoslat jelentését.

Az Emberi jogok Európai Egyezménye 13. cikke biztosítja a hatékony jogorvoslathoz való jogot, amely a EJEB gyakorlata alapján akkor valósul meg, ha a jogorvoslat igénybevétele a kérelmezőnek alanyi joga. Továbbá az is követelmény, hogy a jogkör gyakorlója felülbírálatot láthasson el és a kérelem érdemét, a jogkérdéseket és az ügy ténybeli megalapozottságát is elemezhesse.²³ A nemzeti jogfejlődés is kihatással volt a jogorvoslat hatékonyságának alakulására.²⁴ Az Alaptörvény 24. cikke követelményként fogalmazza meg azt, hogy a közigazgatás cselekvésével szemben jogorvoslati lehetőségnek kell lennie. Az Alaptörvényben már szabályozásra került, ez jelentheti a jogorvoslat hatékonyságát, hiszen ezzel a legmagasabb jogforrási szinten biztosítja a jogvédelmet.

²¹ ABH 25/2018. (XII. 28.), ABH 35/2013. (XI. 22.)

²² AB határozat 25/2018. (XII. 28.)

²³ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről. 13. cikke; Juhász Zoltán: Az általános közigazgatási rendtartás (Ákr. 2016. és Ket. 2004.) Wolters Kluwer. Budapest, 2017. 276. o.

²⁴ Az Emberi jogok Európai Egyezménye 13. cikke biztosítja a hatékony jogorvoslathoz való jogot, amely a EJEB gyakorlata alapján akkor valósul meg, hogy ha a jogorvoslat igénybevétele a kérelmezőnek alanyi joga. Továbbá az is követelmény, hogy a jogkör gyakorlója felülbírálatot láthasson el és a kérelem érdemét, a jogkérdéseket és az ügy ténybeli megalapozottságát is elemezhesse.

Minél szélesebb a köre a jogorvoslat benyújtására jogosultaknak, annál hatékonyabb lehet a jogorvoslat.²⁵ A hatékonyság a közigazgatásban jelenti a szervezet teljesítményét, az idő és költségráfordítás függvényében, azaz a hatékonyság nem elválasztható az eredményességtől, amely az egyik legmeghatározóbb eleme. Ez alapján a jogorvoslatot is lehet ezen keretek között szemlélni.²⁶ Amennyiben „egy határozat törvénysértő, akkor nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult érintett fél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérülnek a tárgyi jog által védett közösségi érdekek és jogok is.”²⁷

A következő szempont, amit figyelembe kell venni a jogorvoslat hatékonyságának elemzésénél, hogy miként valósul meg magának a közigazgatásnak a kontrollja. Ezen belül a közigazgatási szerv tevékenységének vizsgálatát értem, amelyet egy másik közigazgatási szerv végez el, amely az ellenőrzés során feltárja, elemzi és értékeli a szerv által okozott szabálysértéseket. Ez az ellenőrzési folyamat lehet politikai, de lehet jogi is. Elmondható, hogy minél teljesebb ez a fajta ellenőrzés, annál inkább valósul meg a hatékonyság a jogorvoslati eljárásokon belül.²⁸

A jogorvoslat értelmezésem szerint a közigazgatás jogi szempontból végzett kontrolljának az a fajtája, amely a közigazgatási hatósági eljárás és az ennek során hozott döntések szintén eljárási szabályok alapján történő felülvizsgálatát jelenti a feltárt hiba orvoslása érdekében az eljárás vagy a döntés felülbírálatának, azaz a döntés megváltoztatásának vagy megsemmisítésének jogával.²⁹

A hatóság döntése akkor lesz jogerős, ha a döntéssel szemben nem éltek jogorvoslati eszközzel, vagy lejárt a rendelkezésre álló határidő. Ez is jelzi a jogorvoslati rendszer hatékonyságát, hiszen az ügyfél

²⁵ Kazsmér Katalin Enikő: A közigazgatási jogorvoslati rendszer és a jogvédelem hatékonyságát elősegítő tényezők a változások mentén. MTA Law Working Papers 2019/1. mtatkjti. 2-3. 5-11. o. https://real.mtak.hu/121688/1/2019_01_Kazsamer.pdf

²⁶ Berényi Sándor - Martonyi János - Szamel Lajos: Magyar államigazgatási jog. Tankönyvkiadó, Budapest, 1978. 15. o.; 2016. évi CL törvény az általános közigazgatási rendtartásról 4. §

²⁷ Patyi András – Varga Zs. András: A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei. Dialog Campus, Budapest, 2019. https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13045/Patyi_Varga_Zs_A_kozigazgatasi_eljarasjog_alapjai_es_alapelvei.pdf?sequence=1 18. o.

²⁸ Kazsmér Katalin Enikő: im.: 7-12. o.

²⁹ Patyi András – Varga Zs. András: im.: 216-217. o.

lehetőségeit helyezi a középpontba azáltal, hogy csak a jogorvoslati lehetőség után válik jogerőssé a döntés és válik végrehajthatóvá. Ez a lépcsőzetesség még inkább bővíti az ügyfél lehetőségét a jogorvoslat benyújtására. A közigazgatási per esetében azonban fontos megemlíteni, hogy a határozati forma hamarabb válik véglegesé és ezáltal végrehajthatóvá.³⁰

A hatékony jogorvoslat további elemei

További összetevők együttese szintén szükséges ahhoz, hogy hatékony jogorvoslatról beszélhessünk. Fontos, hogy a támadható döntés közzététele kötelessége legyen a döntést meghozó szervnek. A jogorvoslati lehetőségekről is kötelessége tájékoztatni az ügyfelet, illetve a szervnek jeleznie kell, hogy az ügyfél bírósághoz is fordulhat. Egyik legkiemelkedőbb szempont a hatékony jogorvoslat értékelésénél, hogy a döntéshozatal, illetve a jogorvoslat esetében az eljárás független, illetve pártatlan legyen. Ezen kívül elemezni szükséges még azt is, hogy megfelelő terjedelműnek és hatékonynak minősülő-e a bírósági felülvizsgálat. Amennyiben ezek és a korábbiak során említett hatékonysági szempontok érvényesülnek, akkor hatékony jogorvoslatról beszélhetünk.³¹

A fellebbezés esetében a végzések, a járási hivatal vezetője, a képviselő-testület kivételével a helyi önkormányzat szerve által hozott egyes döntések esetében nem indokolt a jogorvoslat bírói útra terelése, tekintettel arra, hogy a felettes szerv ezekben az ügyekben hatékonyabban képes tisztázni a tényállást, és ennek következtében a bíróságok terheltségi szintje is alacsonyabban tartható (valamint a bürokráciacsökkentést is eredményez). Az ügyintézés egyszerűbbé tétele együtt jár a hatósági eljárások egyszerűbbé és hatékonyabbá tételével. Ez a fellebbezés, azaz a jogorvoslat hatékonyságának egy következő perspektívájaként kerülhet számításba.³²

³⁰ Kazsmér Katalin Enikő: im.: 2-3. 5-8. o.

³¹ Váczai Péter: A hatékony jogorvoslatihoz való jog a digitális szolgáltatások terén. Közigazgatás Tudomány 2023/2. 72-74. o.
<https://kozigazgatastudomany.hu/index.php/kozigtud/article/view/69/96>

³² Barabs Gergely - Baranyai Bertold - Fazekas Marianna: Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez. Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2018. 691-692. o.

A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATALOK ELEMZÉSE A GYAKORLAT OLDALÁRÓL¹

A KÖZÖS HIVATALOK LÉTREHOZÁSÁNAK KÖRÜLMÉNYEI

Az Mötv²., szigorítva a kisebb települések önálló polgármesteri hivatal fenntartására vonatkozó szabadságát 2013 januárjától kötelezővé tette közös önkormányzati hivatal létrehozását azon községi önkormányzatok számára, melyek lakosság száma nem haladta meg a kétezer főt. További feltételként megszabta, hogy a közös önkormányzati hivatalhoz azok a járásokon belüli községek tartozhatnak, melyek területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választ el egymástól.

Alapvető szabály, hogy közös önkormányzati hivatalt alakítani, megszüntetni (ez lényegében magába foglalja a csatlakozást, és a kiválást is) önkormányzati ciklusonként csak egyszer, az általános helyhatósági választásokat követő 60 napon belül lehet. Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről ugyanis az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei állapotnak meg a fenti időintervallumon belül. A megállapodás az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jén lép hatályba. E szabályok szerint tehát egy választási ciklusban a közös önkormányzati hivatal, a hozzá tartozó településekkel állandó egységet alkot. A szigorú szabályozás a stabil, minőségi, folyamatos és kiszámítható ügyintézés, a hivatali munka zökkenőmentes biztosítását célozza.

A közös hivatali struktúra felülvizsgálatának, módosításának egyrészt a gyakorlati tapasztalatok, másrészt a törvényi feltételeknek való megfelelésben bekövetkezett változások lehetnek az indokai. Amennyiben a közös hivatalban részt vevő települések a későbbiekben már nem kívánnak együttműködni, vagy adott esetben más településekkel jobban, hatékonyabban tudják ellátni a feladatokat, akkor az önkormányzati választást követően módosíthatják a közös hivatali struktúrát. Előállhat továbbá, hogy valamely település, amely korábban közös hivatal létrehozására volt kötelezett, a lakosság szám

¹ A Szerző által fenti címen írott tanulmányt a Szerkesztő a könyvben megjelent valamennyi íráshoz hasonló terjedelemben, azaz az eredeti lényegesen rövidített változatában teszi közzé.

² 2011. évi CLXXXIX. tv Magyarország helyi önkormányzatairól

növekedés miatt már önálló hivatalt is fenntarthat. A lakosság szám csökkenés ugyanakkor okozhatja azt is, hogy a korábban önálló polgármesteri hivatal fenntartó település a jövőben közös hivatal létrehozására válik kötelezetté.³

Az Mötv. 85. § (3) bekezdése a következők szerint rendelkezik: „Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül állapodnak meg. A megállapodás az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jén lép hatályba.” Az új önkormányzati szabályozás a hivatali struktúra stabilitását tűzte ki célul, melyet előbbi rendelkezés is alátámaszt és melyből egyértelműen kiderül, hogy a hivatali feladatok ellátására vonatkozó önkormányzati döntést a fentebb megjelölt időintervallumban lehet meghozni, így az önkormányzati cikluson belül változtatási lehetőség nincs.

Ezzel kapcsolatban kiemelném, hogy az Mötv. már nem tartalmazza a körjegyzőséghez kapcsolódó egyes jogintézményeket, nevezetesen: a kilépést, illetve a csatlakozást. A szabályozásban a közös hivatal létrehozása lényegében magában foglalja a kilépést, illetve a csatlakozást is (a tagokban bekövetkezett változást), anélkül, hogy erre külön eljárási szabályokat írna elő. Ez azt jelenti, hogy az ilyen típusú változásokra is csak a Mötv. által meghatározott időszakban kerülhet sor. Természetesen az esetek többségében a kilépési, illetve csatlakozási szándék esetén elsődlegesen nem szükséges a közös hivatal megszüntetése, új közös hivatal létrehozása, hanem a közös hivatal létrehozására vonatkozó megállapodás módosításával rendezhető a kérdés.

Szintén a hivatkozott időszakban nyílik lehetőség közös önkormányzati hivatal megszüntetésére is. A közös önkormányzathoz való csatlakozás az Mötv. értelmében mindaddig kötelező a településeknek, míg a tagok száma a 7 települést vagy a lakosság összlétszáma el nem éri a 2000 főt.⁴

A körjegyzőségeknek tevékenységüket (főszabályként) 2012. december 31-én kellett beszüntetnie, viszont amennyiben az

³<https://docplayer.hu/168933698-Onkormanyzatokrol-onkormanyzatoknak-a-belugyminiszterium-kiadvanya.html> (A letöltés ideje: 2022. szeptember 5.)

⁴ Magyar Tudat: Mi is a közös önkormányzati hivatal? <https://magyartudat.com/mi-is-a-kozos-onkormanyzati-hivatal/> (A letöltés ideje: 2022. augusztus 28.)

előzőekben idézett határidőig nem alakult meg a közös önkormányzati hivatal, ezt 2013. március 1-ig folytathatták. A hivatali tisztségek tekintetében a jegyző, körjegyző, aljegyző beosztásokban a munkavállalók továbbra is foglalkoztathatóak voltak, a munkáltatói jogkör változása ellenére sem volt szükség a pályázatok kiírására, a köztisztviselői jogviszonyok továbbra is fennmaradtak, amennyiben a dolgozók az új hivatalban foglalkoztatásra kerültek. A közös hivatal létrehozása Mötv. szerint olyan átszervezésnek tekinthető, amely alapján a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény szerinti jogviszony felmentéssel szüntethető meg. 5

A közös önkormányzati hivatal feladatai az önkormányzat működésével, s a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe utalt ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatosak⁶, e mellett közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel való együttműködés összehangolásában és elvégzi az ügyviteli feladatokat. 7

Az önkormányzatok a feladatok vitele érdekében meghatározhatják, hogy a településeken állandó vagy ideiglenes jelleggel működő kirendeltség vagy ügyfélszolgálati megbízott legyen jelen. A közös önkormányzati hivatal fenntartó önkormányzatok finanszírozását a költségvetési törvénybe foglaltak szerint a székhelytelepülés erre a célra elkülönített számlájára folyósítja az állam.⁸

A KÖZÖS HIVATAL LÉTREHOZÁSÁNAK FOLYAMATA

A közös önkormányzati hivatalok létrehozását számos tárgyalás, egyeztetés, erőfelmérés előzte meg. Az említett rendelkezések kapcsán szükséges kiemelni azt is, hogy a hivatali feladatok ellátására vonatkozó önkormányzati döntést a választásokat követő hatvan napon belül

⁵ Mötv. 85. § (9) bek., valamint Baranya Megyei Kormányhivatal: Magyarország helyi önkormányzatairól 2012. X. 24

<https://www.kormanyhivatal.hu/download/4/73/60000/Magyarorsz%C3%A1g%20helyi%20C3%B6nkorm%C3%A1nyzatair%C3%B3l.pdf> (A letöltés ideje: 2022. augusztus 26.)

⁶ Mötv. 84. § (1) bek.

⁷ Koréh Zoltán: Közös önkormányzati hivatalok létrehozása, ahhoz való csatlakozás az általános önkormányzati választások évében 2019. június 06. <http://onkormanyzat.csmkh.hu/kozos-onkormanyzati-hivatalok-letrehozasa-ahhoz-valo-csatlakozas-az-altalanos-onkormanyzati-valasztasok-eveben/> (A letöltés ideje: 2022. augusztus 26.)

⁸ Baranya Megyei Kormányhivatal: Magyarország helyi önkormányzatairól 2012. X.24 <https://www.kormanyhivatal.hu/download/4/73/60000/Magyarorsz%C3%A1g%20helyi%20C3%B6nkorm%C3%A1nyzatair%C3%B3l.pdf> (A letöltés ideje: 2022. augusztus 26.)

kellett meghozni (utoljára 2019. december 12-éig), ugyanezen időszakban kellett megkötni a közös önkormányzati hivatalok létrehozására vonatkozó megállapodásokat (a megállapodások módosítására is kizárólagosan ezen időszakban kerülhetett sor), azonban a megállapodások (döntések) csak a választásokat követő év, 2020. január 1-jén léptek hatályba.

Mindenképpen új megállapodást kellett kötni abban az esetekben, ha a választások után közös hivatalt alakítani szándékozó települési önkormányzatok korábbi önálló polgármesteri hivatalt tartottak fenn, vagy más közös önkormányzati hivatal keretében látták el ezirányú feladataikat (de abból „kiválnak”). Új megállapodásra volt szükség akkor is, ha a közös hivatal tagösszetételében olyan mérvű változás következett be, hogy a korábbi közös hivatal alakítására vonatkozó megállapodás lényegében alkalmazhatatlanná vált (pl. egy öttagú közös hivatal három jelentősebb lélekszámú tagja más hivatalhoz „csatlakozott”, és helyettük több új tag érkezett).

Ezek az esetek kivételével saját elhatározásukból is dönthettek úgy a közös önkormányzati hivatalt működtető önkormányzatok, hogy megállapodásukat módosítják, vagy új megállapodást kötnek, ha látható volt, hogy a tagösszetételükben változás következik be (hiszen ez már nem ugyanaz a közös hivatal maradt). Ezzel a korábbi közös önkormányzati hivatalt meg kellett szüntetni (az ezzel kapcsolatos valamennyi intézkedést pl. jegyző felmentése, törzskönyvi nyilvántartásból való törlés stb.) meg kellett hozni, ezért itt célravezetőbb lehetett a meglévő megállapodás módosítása.

Az Mötv. rendelkezései szerint közös hivatalt az egy járáson belüli önkormányzatok alkothatnak, melyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól. Ez utóbbi rendelkezések már a körjegyzőségi tapasztalatokból kiindulva fogalmazódtak meg, figyelemmel arra, hogy 1990 óta a közlekedési feltételek javultak, továbbá a telekommunikációs eszközök használata, valamint az elektronikus ügyintézés lehetősége miatt egyre kevésbé fontos a települések közötti távolság. Főszabályként továbbra is az érintett települések köthetnek megállapodást közös önkormányzati hivatal létrehozására, de megállapodás hiányában a kormányhivatal jelöli ki a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket és

meghatározza a megállapodást is, amelyet később az érintettek módosíthatnak.⁹

A hivatali átrendeződésnek több esete is lehetséges: közös önkormányzati hivatal megalakítása, megszüntetése, közös önkormányzati hivatalhoz való csatlakozás, közös önkormányzati hivatalból történő kiválás, vagy amikor a közös önkormányzati hivatal székhelye, elnevezése megváltozik.

A közös önkormányzatok (hivatalok) székhelyét tekintve, amennyiben az egyik település város, akkor az tölti be a székhelytelepülés szerepét, a hivatal létszámát, pedig az érintett képviselő-testületek bevonásával határozzák meg. A városi vagy a kétezer fő feletti lakossággal rendelkező önkormányzatok nem tagadhatják meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló kezdeményezést, amennyiben azt vele határos település teszi.

A közös hivatalok székhelyének meghatározása ezen felül külön presztizskérdés ott, ahol közel azonos adottságú települések léptek egymással „szövetségre”. Több esetben volt indok a közös hivatal alapítására az önkormányzatok közötti, személyes ismeretségen alapuló, korábbi, kölcsönösen előnyös együttműködés, illetve gazdasági indokok is nagyban szerepet játszottak a közös hivatalok kialakításakor.

Példának okáért 2012 nyarán kezdődtek tárgyalások a Boldogkőváraljai Körjegyzőséghez tartozó településekkel (Boldogkőváralja, Arka, Boldogkőújfalu) közös önkormányzati hivatal létrehozása érdekében. Az előzetes tárgyalások során közös álláspont alakult ki a közös hivatal székhelyét, kirendeltség és ügyfélszolgálati pontok létrehozását, valamint a közös hivatal vezetését ellátó – a korábbi körjegyzők közül kikerülő – jegyző személyét illetően.

A példában szereplő közös hivatal létrehozását követően azonban a 2014. évi költségvetési törvény hatályba lépése után finanszírozási szempontból hátrányként érte a településeket, hogy a közös hivatal megalakítására vonatkozó létszám számítási szabályoktól eltérően a finanszírozás alapjául szolgáló lakosság számot a 2012. január 1-jei állapot szerint engedte figyelembe venni. Mindezeknek „köszönhetően” 2013 februárjában a közös hivatal költségvetését

⁹http://xntosz5qa.hu/uploads/hirek%20dokumentumai/K%C3%B6zs%C3%A9gi%20tanulm%C3%A1ny%C3%B6tet_v%C3%A9gleges_20190903.pdf (A letöltés ideje: 2022. november 13.)

tárgyaló együttes ülésen azzal szembesültek a képviselő-testületek, hogy az 56 millió forintot meghaladó főösszegű költségvetés egyensúlyához közel 16 millió forintot kell a fenntartó önkormányzatoknak biztosítani (legmagasabb hozzájárulás 5,5 millió, legkevesebb hozzájárulás 450 ezer forint/év).¹⁰

A jogalkotó – vélhetően - a közös hivatali működésben optimalizált, hatékony szolgáltató jellegű hivatali működést vizionálhatott, összevont szakmai feladatellátással, a költségek racionalizálásával, stabil struktúrával. Ugyanakkor néhány esetben tapasztalható, hogy a hivatali működés az egyes tagtelepüléseken nem mutat egységességet (formanyomtatványok, ügyfélfogadási rend kialakítása), a tagtelepülések közötti viszony lehet olykor rivalizáló, egymáshoz nem, vagy kevésbé alkalmazkodó.

A közös hivataloknak számos előnye lehet(ne), elsősorban a költséghatékony hivatali működés, a kollégák kölcsönös szakmai segítségnyújtásán túl az egységesebb ügyintézés, a gyorsabb és eredményesebb kommunikáció. Azonban vizsgálódásaim során kevés ideális példát sem láttam a fentiek maradéktalan megvalósítására, megvalósulására. Ennek oka leginkább a települések autonómiájának megőrzésére való törekvés, korábbi működési szokásaikhoz való erőteljes ragaszkodás lehet.

A működés során szakmai indokoknál olykor akár meghatározóbbnak bizonyulhatnak a korábban jól működő körjegyzőségek tapasztalatai, a már kialakított személyes kapcsolatok, a bevált korábbi megoldások, gyakorlatok.

A KÖZÖS HIVATALOK MŰKÖDÉSÉNEK GYAKORLATA

Siroki Közös Önkormányzati Hivatal

Több olyan közös önkormányzati hivatal alakult 2013. január 1-jén, ahol nem volt ismeretlen a csatlakozó önkormányzatokkal való együttműködés, hiszen korábban körjegyzőségben vettek részt. A Heves megyei Siroki Közös Önkormányzati Hivatal a Sirok-Bükkszék-Terpes Körjegyzőség és a Bükkszenterzsébet-Szajla Körjegyzőség

¹⁰https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK_2014_1/13_Forum_kerekasztal_jav.pdf
(A letöltés ideje: 2022. augusztus 15.)

jogutódként jött létre.¹¹ Ennek a 4 településből álló közös önkormányzati hivatalnak a létszáma 14 fő köztisztviselő. A székhely településen működő hivatal szervezete: jegyző, aljegyző, 4 gazdálkodási előadó, 3 igazgatási előadó, 4 fő igazgatási-gazdálkodási előadó, 1 pénzügyi (adóügyi) előadó. A közös önkormányzati hivatal Bükkszék, Szajla, Terpes településeken 1-1 fő igazgatási előadó – mint ügyfélszolgálati megbízott – jelenlétét a hét minden napján, Terpes településen a hét három napján biztosítja.

A tagtelepüléseken működő ügyfélfogadási helyeken folyamatosan nyújtott szolgáltatások, ügyintézés: jegyzőkönyvek vezetése, testületi anyagok postázása, jegyzőkönyvek megtekintésének biztosítása, önkormányzati hatósági feladatokkal kapcsolatban tájékoztatás nyújtása, beadványok átvétele, esetleg átadása, polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek intézése, jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyekkel kapcsolatban általános tájékoztatás nyújtása, beadványok átvétele, pénztári feladatok ellátása, helyi adóügyekkel kapcsolatos beadványok átvétele, általános tájékoztatás nyújtása, közmunka programmal kapcsolatos adminisztráció, anyakönyvi ügyintézés, munkaszerződések elkészítése, helyben történő számfelvételek, ingatlankezelés vezetése.

A tagtelepüléseken a jegyző vagy az aljegyző hetente egy alkalommal tart fogadóórát. Az Ügyrendben meghatározott rend szerint kéthetente legalább egy alkalommal a szociális és adóügyi ügyintéző fogad ügyfelet, szükség esetén az ügyfél meghallgatását szintén itt végzi. A hagyatéki ügyintéző a hagyatéki leltár felvételéhez szükséges meghallgatást – amennyiben a hozzátartozó lakóhelye az érintett településen van – az adott település ügyfélfogadási helyén végzi.

A közös hivatalt alkotó települések gazdasági szempontból hasonló adottságúaknak tekinthetők, pénzügyileg a térséget jellemző adatokkal bírnak. Látható, hogy a hivatali szervezet létszáma nem túlburjánzott, törekszik a finanszírozott létszám adataival dolgozni és bár nincs napi szinten szakügyintéző a kirendeltségeken, még sincs túlzottan sok olyan feladat, ami kizárólag a székhelyen zajlik. A gazdálkodási teendők ellátásán kívül a szolgáltatások legalább a kérelem átvételének

¹¹ A Siroki Közös Önkormányzati Hivatal létrehozását Sirok Község Önkormányzata 101/2012.(11.26.), Bükkszék Község Önkormányzata 152/2012.(11.27.), Szajla Község Önkormányzata 126/2012.(XI.29.), Terpes Község Önkormányzata 128/2012.(11.30.) határozatával hagyta jóvá.

lehetőségével megvalósul a 2019-ben 3235 fő együttes lakosságszámú közös hivatal minden településén.

Gyönki Közös Önkormányzati Hivatal

Gyönk Város, Miszla, Szakadát, Szárazd, Udvari és Varsád Községek közös önkormányzati hivatalt hoztak létre; a 3229 összlakosságszámú hivatal 2020. január 1-jén kezdte meg működését.¹² A Gyönki Közös Önkormányzati Hivatal a korábban említett, egészen hasonló méretű Siroki Közös Önkormányzati Hivatalhoz képest 9 fővel több köztisztviselővel működik, s már osztályvezetői szint is kialakításra került pénzügyi és a hatósági feladatok összefogására.

A hat fenntartó önkormányzat a hivatal működésével kapcsolatos kérdésekben Polgármesterek Tanácsa döntéshozó szervet hozott létre, melyben a tagtelepülések polgármesterei 5-5, míg a székhelypolgármester 25 szavazattal rendelkezik. A feladatok ellátása terén a hivatalt vezető jegyző a minél homogénebb ügyintézésre törekedve 2023. évtől több intézkedést is hozott. Egyik ilyen volt az egyazon munkakörben dolgozó köztisztviselők székhelyen való „csoportosítása”, valamint a párhuzamos feladatellátások összevonása. Ezzel nem csupán az egységesebb ügyintézés valósulhat meg, de a kollégák is jóval könnyebben helyettesítik egymást, biztosítva ezzel a folyamatos feladatellátást.

A tagtelepülési feladatok ellátását településgazdák, településfelelősök közreműködése segíti, akik a községek ügyfélszolgálatain való munka felügyeletén kívül a települések ügyeivel is foglalkoznak. A jegyző szerint¹³ ez leginkább a hat településen való személyes jelenléte egyensúlyának megteremtése miatt szükséges. A székhelyközségen kívüli három községben a társulási megállapodás szerint egységesen valósul meg a feladatok ellátása, Miszla Szakadát és Udvari községekben „mindössze” lakossági bejelentések, panaszok jegyzőkönyvbe vétele és továbbítása, valamint szociális

¹² A Gyönki Közös Önkormányzati Hivatal fenntartásáról szóló módosított megállapodást Gyönk Város Önkormányzati Képviselő-testülete a 76/2019. (XI.28.), Miszla Község önkormányzati Képviselő-testülete a 44/2019. (XI.28.), Szakadát Község önkormányzati Képviselő-testülete a 49/2019. (XI.28.), Szárazd Község Önkormányzati Képviselő-testülete az 54/2019. (XI.28.), Udvari Község Önkormányzati Képviselő-testülete a 46/2019. (XI.28.), Varsád Község Önkormányzati Képviselő-testülete a 62/2019. (XI.28.) határozatával hagyta jóvá.

¹³ A jegyzővel 2022. augusztus 18. napján készített személyes interjú alapján.

gyermekvédelmi kérelmek átvétele és továbbítása történik. Szárazdon az előbbieken felül környezettanulmányok elkészítésével is foglalkoznak, Varsádon pedig heti egy alkalommal a hivatal szociális ügyintézője helyben intézi a szociális gyermekvédelmi kérelmeket.

Mindkét eddig említett közös hivatal esetében az állami finanszírozás elosztását a települések lakosság száma határozza meg, míg az ellátott feladatokkal kapcsolatos – állami fedezet nélküli - kiadásokat az érdekelt tagönkormányzatok képviselő-testületei saját költségvetésükből biztosítják.

Bonyhádi Közös Önkormányzati Hivatal

A Bonyhádi Közös Önkormányzati Hivatalt kilenc település helyi önkormányzata hozta létre, Bonyhád városán kívül Bonyhádvarasd, Grábóc, Izmény, Kisdorog, Kismányok, Kiszveje, Mőcsény és Váralja.

Itt is megtalálható a Polgármesterek Tanácsa, mint döntéshozó szerv, melynek ülése akkor határozatképes, ha a közös önkormányzati hivatalt létrehozó települések összlakosságát tekintve a polgármesterek által leadott és képviselt lakosság szám összesítve meghaladja az 50 %-ot, és legalább 6 polgármester jelen van. A Polgármesterek Tanácsának ülését Bonyhád város polgármestere hívja össze. A hivatalban a vezetői szintet a jegyző és az aljegyző jelenti, jóllehet négy önálló osztály is a hivatali szervezet része.

A Bonyhádi Közös Önkormányzati Hivatal megállapodását aláíró önkormányzatok 2013. január 1. napjával határozatlan időre hozták létre az azóta is változatlan tagtelepülési létszámmal működő, önállóan gazdálkodó költségvetési szervet. A viszonylag nagyszámú településsel bíró közös hivatalban a jegyző példaértékűnek tekinthető rendszert dolgozott ki a feladatok ellátására. Különös figyelmet fordít az egyes településeken való ügyfelek és kollégák által is kiszámítható, rendszeres jelenlétére.

Decsi Közös Önkormányzati Hivatal

Vizsgálódásomat 2 olyan közös hivatal tanulmányozásával folytatom, ahol csupán két tagönkormányzat alkot közös hivatalt, mégis nagyobb lélekszámúak, mint a korábban említettek. Közös bennük, hogy a hivatalt alkotó települések egyike – a székhely – lényegesen nagyobb lakosságú, mint a tagtelepülés. Decs Nagyközség és Bába Községek

2020. január 1-jével – határozatlan időre – közös önkormányzati hivatalt hoztak létre és tartanak fenn.¹⁴

A 2019. évi általános önkormányzati választásokat megelőzően Decs Nagyközség önálló polgármesteri hivatalt működtetett. A körülbelül 1500 fő lakosságszámú Bata Község pedig a kormányhivatal javaslatára a hozzá földrajzilag közel fekvő, adottságaiban megfelelő, addig önállóként működő kb. négyezer fő lakosságszámú¹⁵ Decs Nagyközséggel alakítottak fentiek szerint közös hivatalt.

A Decsi Közös Önkormányzati Hivatal esetében a közös hivatal létrehívása mindkét fél számára egyfajta kényszermegoldás volt. A települések vezetői már a csatlakozási lehetőség felmerülésekor tisztázták a pénzügyi, működési sarokpontokat. A Hivatal működésében némiképp speciálisabb, mint az eddig bemutatott közös önkormányzati hivatalok. Szervezeti és működési modelljéből is kitűnik a hivatalt alkotó települések egymástól való nagyobb mértékű „autonómia-igénye”, amely leginkább a korábban tapasztalt működési aggályok miatt fogalmazódott meg.

A kb. 5500 összlakosságszámú közös önkormányzati hivatal 16 köztisztviselőt foglalkoztat, munkaterület szerinti megosztást tekintve mindkét településen állandó jelleggel jelen van 1-1 fő vezetőn kívül minden érintett szakügyintéző: gazdálkodási, pénzügyi munkatárs, anyakönyvvezető, igazgatási, szociális, adóügyi ügyintéző.

A Decsi Közös Önkormányzati Hivatal jó példa arra, amikor is települések (azok vezetői) autonómiájuk megőrzésére való törekvésük okán csupán formáságnak tekintik a közös hivatali szervezet, valójában azonban egymástól önálló polgármesteri hivatali mintázat szerint működnek.

Őcsény Közös Önkormányzati Hivatal

A közös hivatal 2013. január 1-jén jött létre 3 település (Őcsény, Pörböly, Várdomb) részvételével. A Közös Önkormányzati Hivatal működtetésére vonatkozó megállapodást a felek ezt követően további 4 alakommal módosították, mely módosítások egy része a hivatali

¹⁴A Decsi Közös Önkormányzati Hivatal hatályos Alapító Okiratát Decs Nagyközség Önkormányzatának Képviselő-testülete a 184/2019.(XII.12.) önkormányzati határozattal, Bata Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a 162/2019.(XII.12.) önkormányzati határozattal fogadta el.

¹⁵ <http://www.decs.hu/> (A letöltés ideje: 2022. augusztus 18.)

létszámára vonatkozott, másik része a gazdálkodással összefüggő volt. A legutóbbi módosítás pedig a közös hivatal bővítése okán történt: 2020. január 1-től egy további település csatlakozott a közös hivatalhoz, amellyel 5000 fő feletti összlakosságú lett az Ócsényi Közös Önkormányzati Hivatal.

A döntés-előkészítés, illetve a döntések végrehajtásának szervezése céljából létrehozott hivatal megítélésem szerint minden tagönkormányzat számára megnyugtató módon működik. Mivel más közös hivatalokhoz hasonlóan több települési önkormányzat döntéseit készíti elő, ezért az egyes települések sajátosságainak figyelembevétele elengedhetetlen a színvonalas munkavégzéshez, hiszen eltérő adottságokat, lehetőségeket, prioritásokat kell folyamatosan szem előtt tartani. Ez mindenképpen más szemléletet, illetve némileg eltérő munkamódszereket kíván meg a közös hivatali apparátustól.¹⁶ A költséghatékonyság mentén különös figyelmet fordítanak a folyamatos és világos kommunikációra és az egységes ügyintézésre való törekvés mellett az egyes települések igényeinek szem előtt tartására.

A finanszírozási bevételek között a szervezeti egység működéséhez támogatásként a székhelytelepüléstől, Ócsénytől átadott összeg szerepel, amelynek alapja a mindenkori költségvetési törvény által megállapított feladatalapú állami támogatás fajlagos összegének és az elismert hivatali létszámnak a szorzata. Ennek nagy része a nettó finanszírozás részeként a Magyar Államkincstáron keresztül teljesül, kisebb része nettó finanszírozási rend szerint.

Tekintettel arra, hogy közös feladatellátás – a közös hivatal működtetésén kívül – a települések között nincs, minden további, a költségvetési törvényben foglalt hivatali létszámon felüli foglalkoztatással járó többletkiadást a feladatellátás szerinti település önkormányzata vállalja. A jegyző illetményéhez a közös hivatalt fenntartó önkormányzatok lakosságszám arányában járulnak hozzá, a jegyző és az aljegyző éves bruttó illetménykülönbözetének és járulékainak az összegével. Az állami támogatással nem fedezett közös költségekhez, kirendeltségekre megbontva, az önkormányzatok működési célú támogatás biztosításával járulnak hozzá. A közös

¹⁶<https://jegyzo.hu/a-kozos-onkormanyzati-hivatalok-megalakitasahoz-i-resz/> (A letöltés ideje: 2022. augusztus 28.)

önkormányzati hivatal fenntartásában résztvevő önkormányzatok vállalják, hogy ezt az összeget saját költségvetésükbe betervezik.¹⁷

A KÖZÖS HIVATALOK FINANSZÍROZÁSA

A közös önkormányzati hivatal működési költségeit a hivatalhoz tartozó önkormányzatok – eltérő megállapodás hiányában – lakosság számuk arányában biztosítják. Garanciális szabály az MÖtv. 84. § (4) bekezdése, amely alapján a hivatal működési költségét az állam (az adott évi központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékben, és a hivatal által ellátott feladataikkal arányban) finanszírozza, amelyet a székhelytelepülés e célra elkülönített számlájára folyósít.

Amennyiben az állami támogatás nem elegendő a hivatal működtetéséhez, a különbözetet a közös önkormányzati hivatalt alkotó önkormányzatoknak kell biztosítani. A gyakorlatban a hivatal működésében gondot jelenthet az önkormányzatok átmeneti likviditási problémája és az önkormányzati finanszírozás utalásának hiánya.

Az önkormányzatok normatív finanszírozását 2013. évtől felváltotta a feladatfinanszírozási rendszer. (A közös hivatal finanszírozása minden esetben megállapodás alapján történik, a 2014. január 01-jei lakosság szám arányában.)

A feladatfinanszírozási rendszer lényege a kötelező feladatok ellátásának állam által történő pénzügyi biztosítása, átlátható elszámolási rendszer működése. Általánosságban ez a hivatali feladatok ellátására is érvényes, tekintettel arra, hogy az a hivatali létszám kerül finanszírozásra, amely a kötelező önkormányzati feladatok ellátásához szükséges.

Törvény nem határozza meg a hivatalban kötelezően foglalkoztatottak létszámát (ez a képviselő-testület diszkrecionális jogköre), de állami forrásból csak az úgynevezett „elismert hivatali létszámot” finanszírozza, amelyet a költségvetési törvényben határoz meg az Országgyűlés, a hivatal által ellátott feladatok nagyságrendjéhez

¹⁷ Ócsény Község 171/2012.(XII.19.) képviselő-testületi határozatával, Pörboly Község 90/2012.(XII.19.) képviselő-testületi határozatával, Várdomb 94/2012.(XII.19.) képviselő-testületi határozatával elfogadott, Ócsény 225/2019.(XII.11.) képviselő-testületi határozatával, Pörboly 89/2019.(XII.11.) képviselő-testületi határozatával, Várdomb 107/2019.(XII.11.) képviselő-testületi határozatával, Sióagárd 119/2019.(XII.11.) képviselő-testületi határozatával módosított Közös Önkormányzati Hivatal működtetésére vonatkozó megállapodás.

igazodva. A hivatal elismert létszámát elsődlegesen a hivatalt alkotó települések lakosság száma határozza meg.

Magyarország sajátos földrajzi és gazdasági helyzetéből adódóan kialakult településszerkezetre is figyelemmel, a feladatfinanszírozás keretében kialakított hivatali támogatási struktúra tartalmaz korrekációs tényezőket is: a közös hivatalt fenntartó önkormányzatok száma és együttes lakosság száma, a településeken működő nemzeti önkormányzatok száma, a közös hivatal székhelye járási székhely is egyben, valamint a közös hivatal esetében a közös hivatalt alkotó hetedik és minden további település után az elismert hivatali létszám településenként egy fővel nő.¹⁸

A közös hivatal tekintetében a székhelytelepülést megillető jogok és kötelezettségek mindig a székhelytelepülés önkormányzat képviselő-testületét illetik meg, illetve terhelik. A közös hivatal, mint önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv éves költségvetése a székhelyönkormányzat költségvetésének részét képezi. Az önkormányzatok képviselő-testületei a közös hivatal bevételeiről, kiadásairól, engedélyezett létszámáról együttes testületi ülésen döntenek.

Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény tartalmazza az önkormányzati hivatalok működésére vonatkozó szabályokat.¹⁹

A központi költségvetés támogatást biztosít az önkormányzati hivatal működési kiadásaihoz a Mőtv. szerint 2020. november 1-jén működő hivatali struktúrának megfelelően. Amennyiben év közben változik a közös hivatali struktúra, vagy 2022. január 1-jéhez képest megváltozik a közös hivatal székhelye, azt az érintett önkormányzatok egymás között pénzeszközátadással rendezik.

A támogatás meghatározása az elismert hivatali létszám alapján a személyi és dologi kiadások elismert átlagos költségei figyelembevételével történik. Közös önkormányzati hivatal esetében a támogatásra a székhely önkormányzat jogosult. A hivatali alaplétszám

¹⁸ Önkormányzatokról Önkormányzatoknak. A Belügyminisztérium kiadványa, 147. o. Szerk.: Bekényi József és Barabás Zoltán. Ld. a következő honlapot: <https://docplayer.hu/168933698-Onkormanyzatokrol-onkormanyzatoknak-a-belugyminiszterium-kiadvanya.html> (A letöltés ideje: 2022. szeptember 5.)

¹⁹ Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény 3. 1.1.1.1. Önkormányzati hivatal működésének támogatása jogcím.

számításakor a település típusára, a lakosság-szám-kategóriákra és az elismert köztisztviselői létszámra vonatkozó adatokat a törvényben meghatározott paramétertábla szerint kell figyelembe venni.

Kiegészítő szabály a közös önkormányzati hivatal esetében, hogy a hivatalhoz tartozó kirendeltségeknél dolgozók személyi kiadásai kizárólag abban az esetben számolhatók el az önkormányzati hivatal működésének támogatása jogcímen kapott támogatással szemben, ha a dolgozókat a közös önkormányzati hivatali intézmény foglalkoztatja.

A hivatalhoz tartozó kirendeltségeken felmerülő közüzemi díjak kizárólag abban az esetben számolhatók el az önkormányzati hivatal működésének támogatása jogcímen kapott támogatással szemben, ha a közüzemi szolgáltatókkal a közös önkormányzati hivatali intézmény kötött szerződést és a számlák a közös önkormányzati hivatal nevére szólnak.

ÖSSZEGRÉS

A közös hivatalról megállapodást a részes önkormányzatok bármikor szabadon módosíthatják. Erre valószínűleg nem túl gyakran kerül sor, mert még ha valamelyik önkormányzat időközben az érdekeit sértőnek is találja a megállapodást, a részes többi fél beleegyezése is szükséges lenne a módosításhoz. Vannak azonban esetek, amikor a mindennapi hivatali működést szinte kizáró álláspontok kerülnek egymással szembe. Ezeket egy hivatalban lévő jegyző, aki ugyan mindegyik önkormányzat jegyzője, de az egyéb munkáltató jogok tekintetében a székhely önkormányzat polgármesterének irányítása alatt áll, nem tud feloldani.

Nagyon fontos, hogy a közös hivatali megállapodásban a felek elképzelései olyan módon kerüljenek szabályozásra, amelyek minden részes önkormányzat számára szakmailag és anyagilag megfelelő keretet nyújtanak és a finanszírozás kérdéseit megnyugtatóan rendezik. A nem megfelelő körültekintéssel előkészített vagy nem eléggé átgondolt közös hivatali megállapodás komoly gyakorlati problémákat tud okozni a működésben.

A mindennapi rutinban úgy tűnhet, hogy a működést szabályozó társulási megállapodások „távoli” dokumentumok, amelyek csak a kereteket adják, de a hatékony működés egyik alapja, hogy e keretdokumentumokban minden résztvevő számára világos és pontos szabályozások szerepeljenek.

Amint azonban a résztvevő önkormányzatok (és legyen itt akár polgármesterekről vagy a képviselő-testületekről szó) másképpen gondolkodnak a működésről, és akár tárgyalási, kommunikációs nehézségek is adódnak köztük, rögtön ott tartunk, hogy a megállapodás kerül elénk alapvető dokumentumként, amely megadja az értelmezési kereteket.

Lényeges, hogy a megállapodás az adott települések közötti működés rendszerét a lehető legpontosabban szabályozza. Erre egy már működő közös hivatali struktúra ismételt megerősítésénél van esély, de egy frissen létrejövő vagy átalakuló közös hivatalnál, akárcsak a polgármesterek bármelyike személyében beálló változásnál sokkal inkább előfordulhat, hogy a megállapodás végül nem minden fél elgondolásainak megfelelő szabályokat tartalmaz.

A közös hivatali működési modell közel egy évtizede bizonyít már a helyi közigazgatásban. Teszi ezt úgy, hogy bár számos különbözőség is megfigyelhető az egyes közös hivatali működésekben, mégis törvényi kereteken belül marad és megfelel a vonatkozó jogszabályoknak.

REIMAGINING PUBLIC ADMINISTRATION FOR THE DIGITAL AGE

Introduction

Public administration stands at a pivotal juncture, necessitating systemic change. The confluence of rapid technological advancements and evolving societal needs demands a fundamental shift in the operational paradigms of governments. The modernisation of public administration extends beyond the mere introduction of novel technologies; it mandates a comprehensive redesign of administrative structures, harnessing digital transformation to ensure the delivery of efficient, responsive, and accountable services to citizens.

The evolving conceptualisation of public administration is evident in recent legislative initiatives. For instance, a bill under consideration by the North Rhine-Westphalia state council in Germany mandates that city councils seek prior approval and participation of residents in decisions of high community importance. This represents a significant departure from the pre-digital era, where broad citizen participation in governmental decisions was logistically challenging.

Kim N et al., (2010) refer to digital transformation as a strategic approach that uses digital technologies to drive the modernisation of public administration, including process optimisation, data-driven decision-making and citizen engagement. According to Dunleavy et al., (2006), it involves creating a seamless digital ecosystem that seamlessly connects citizens, businesses, and government agencies, enabling efficient service delivery, informed policy formulation, and participatory governance.

THE FACTORS THAT DRIVE PUBLIC ADMINISTRATION MODERNISATION:

The drivers of public administration's modernisation are multifaceted, stemming from the changing landscape of technology, society, and citizen expectations. Technological advancements, particularly in artificial intelligence and data analytics, hold immense potential to revolutionise public service delivery. As technology permeates every aspect of our lives, citizens increasingly expect their interactions with the government to be as seamless, personalised, and

efficient as their digital experiences with the private sector (Milakovich, 2021).

In today's dynamic and interconnected world, public administration faces a critical juncture. The complexity of societal challenges, the rising expectations of citizens, and the rapid pace of technological advancements demand a paradigm shift in how governments operate. Digital transformation emerges as a transformative force, empowering public administration to reimagine its approach to governance and embrace a more efficient, responsive, and citizen-centric model¹. A study conducted by Xanthopoulou & Plimakis, (2021) revealed that three components were statistically significant for digital governance adoption: Quality of Service: Perceived ease of use, promotion of digital governance, and perceived usefulness emerged as critical factors influencing digital governance adoption; Quality of Information: Trust and security, along with the relevance and accuracy of information, were found to be essential for successful digital governance implementation; Perceived Utility in the Organization: The availability of necessary equipment, a clear policy and strategy for digital transformation, a supportive organizational culture, and effective leadership play a crucial role in facilitating digital governance adoption.

These findings according to Xanthopoulou & Plimakis, (2021) underscore the importance of both technological and organizational factors in driving successful digital transformation in the public sector. In addition, the study of Xanthopoulou & Plimakis, (2021) confirms that the barriers and conditions for successful digital transformation extend beyond technological considerations. Organizational, institutional, and legal factors often hinder the introduction and adoption of new technologies in the public sector. This highlights the need for a comprehensive approach that addresses these multifaceted challenges to effectively implement digital governance and achieve public value creation.

¹ Osborne, David and Ted Gaebler (1992) introduced In their book "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming Public Service" the term "reinventing government" emphasizing the importance of customer service and citizen satisfaction in public administration. Review by: Weiss, J. A. (1995). [Review of Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector; From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less, by D. Osborne, T. Gaebler, & National Performance Review]. The Academy of Management Review, 20(1), 229–235. <https://doi.org/10.2307/258896>

THE IMPACT OF E-GOVERNMENT ON THE ECONOMY AND SOCIETY

Johansen (2023) contends that the pervasive reach of information and communication is fundamental to the functioning of any society. The availability of these elements significantly influences a society's economy and governance. The widespread adoption of the internet has revolutionized the way information is disseminated, with profound implications for both the economy and government. When implemented strategically, the harmonization of governmental and economic issues through e-government can bring about positive societal benefits.

In the era of digital transformation, where technology permeates every aspect of modern life, citizens' expectations of government services have undergone a profound shift. No longer content with outdated models of service delivery characterized by long queues, bureaucratic procedures, and limited access, citizens demand efficient, responsive, and personalized services that seamlessly integrate into their digital lifestyles. This expectation transformation poses a significant challenge for public administration, necessitating a fundamental reimagining of service delivery to meet the evolving needs of the digital age.

Regardless of a country's level of development, the challenges associated with transforming businesses into e-businesses and governments into e-governments exhibit remarkable similarities across different nations. E-government is widely recognized as an engine of economic growth, providing employment opportunities for young graduates in innovative enterprises that offer e-content and e-services to both the public and private sectors. (Johansen, 2023)

THE IMPERATIVE OF DIGITAL TRANSFORMATION FOR PUBLIC ADMINISTRATION MODERNIZATION

The ongoing march of digital advancements has drastically shaped the human interaction landscape and changed the way we do business, access information and engage with the world around us. The use of technological innovations, which were considered a novelty, has become an integral part of modern society and is seamlessly part of our daily lives. The digital revolution has also expanded its scope into the field of governance, bringing forth the term digital governance - the

strategic use of digital technologies to improve the efficiency, transparency and accountability of government processes.

By embracing digital transformation, public administration can unlock a new era of efficient governance, characterised by streamlined processes, informed decision-making, and citizen-centric service delivery. This transformation is not merely an option but an imperative for governments to effectively address the challenges of the 21st century and foster a more connected, inclusive, and sustainable society.

The public sector is facing increasing pressure not only to implement new administrative reforms but also to align its priorities with the evolving needs of its citizens (Bala & Koxhaj, 2017; Temizel, 2015) as cited in (Xanthopoulou & Plimakis, 2021). Digitalisation, particularly in the context of the COVID-19 pandemic, has emerged as a critical and continuous transformation force, reshaping modern society across various aspects of daily life (Srai & Lorentz, 2019; Ringenson et al., 2018; Valenduc & Vendramin, 2017; Gebre-Mariam & Bygstad, 2019; Eling & Lehmann, 2018; Gobble, 2018) as cited in (Xanthopoulou & Plimakis, 2021). While terms such as digitisation, digital governance, and digital transformation are often used interchangeably in the literature, many studies focus primarily on technological factors, with limited attention paid to organisational aspects in the public sector.

Nations are currently grappling with challenges such as sustainable urban growth, maximising economic opportunities, social inclusion, and environmental sustainability. Studies on sustainability have consistently demonstrated that cooperation and competition are essential for businesses and communities to achieve sustainable development (Cottafava & Corazza, 2021 as cited in Kitsios et al., 2023).

EVOLVING CITIZEN EXPECTATIONS AND DEMANDS FOR SEAMLESS SERVICES

Citizens' expectations of government services have undergone a profound shift in the era of digital transformation. The demand for efficient, responsive and personalized services requires a major restructuring of public administration services as a means of meeting the rapidly changing requirements of the digital era.

Kitsios et al., (2023) emphasize the importance of broadening the scope of organizational transformation by considering citizens as active stakeholders and acknowledging the various factors driving

organizational change. Technology, while a catalyst for transformation, does not independently transform organizations; rather, it is the organization's integration of technology into its service delivery processes that drives transformation.

Digital platforms, enabled by technologies such as data analytics, the Internet of Things, artificial intelligence, cloud-native applications, social media networks, and mobile connectivity, play a pivotal role in enhancing value generation for citizens within the digital transformation framework. These platforms facilitate data sharing and exchange among various organizational actors, leading to the development of multifunctional digital services. (Jnr, B. A et al., 2021 as cited in Kitsios et al., 2023).

In the context of public sector digital transformation, the implementation of "citizens' expectations" can be broadly referred to as public value. Public value encompasses societal value, such as increased transparency; economic value through time and cost savings resulting from enhanced administrative efficiency; and citizen value, fostered by improved interactions with citizens. (Scupola & Mergel, 2022 as cited in Kitsios et al., 2023).

Twizeyimana & Andersson (2019) define achieving public value in e-government as the ability of e-government systems to deliver improved services to citizens, enhance government efficiency, and promote social values such as inclusion, democracy, transparency, and participation (Twizeyimana & Andersson, 2019 as cited in Kitsios et al., 2023).

Osborne (1993) pointed out that ten principles of entrepreneurial government, including catalytic, competitive, mission-driven, results-oriented, customer-driven, enterprising, decentralized, community-owned, anticipatory, and market-driven approaches, offer a pragmatic framework for addressing contemporary governance challenges. These principles emphasize empowering employees, decentralizing decision-making, engaging communities, prioritizing prevention, and leveraging market mechanisms to solve problems effectively.

Matteucci, (2016) states that E-government initiatives often seek to revamp administrative processes during the integration phase, where organizational structures and decision-making mechanisms, involving various authorities and even citizens and corporations, are consolidated into a single access point. This re-engineering should aim to realign the

organization and practice of public administration (PA) around user needs by reforming procedural rules to focus on service delivery rather than power exertion. However, this shift in the focus of administrative procedures is not neutral and is not solely driven by technological advancements. The concept according to (Matteucci 2016) of user-centricity can be used to support both the corporatization of PA, which was a driving force behind the early adoption of e-government, and opposing ideas such as administrative democracy and ameliorative participation. Digitization can facilitate either of these objectives, but while it remains crucial to choose one, current evidence suggests that ICTs are more parasitic on existing PA models than transformative forces. (Matteucci 2016)

OBSTACLES OF MODERNIZATION

Legacy systems and infrastructure limitations

Digital transformation demands a comprehensive approach that addresses underlying challenges while capitalizing on the opportunities presented by digital technologies. This entails overcoming legacy systems and infrastructure limitations, bridging the digital divide, and fully realizing the opportunities for enhanced citizen engagement and service delivery. The works of Don Tapscott underscore the transformative potential of digital technologies and the need for a holistic approach to address challenges and capitalize on opportunities. (Tapscott & Williams, 2008; Tapscott & Tapscott, 2018).

It is not just a supporting technology

According to a Dutch parliamentary committee: "Information and Communication Technology (ICT) is not a supporting technology, but coincides with the primary process and touches the administration at its core" (ICT and Government Advisory Committee, 2001: 9 as cited in Margetts & Dunleavy, 2002). Nevertheless, it is taking much longer (especially in the UK) for the potential of web-based technologies to be exploited in government.

Cultural barriers

The tools of e-government - especially web-based technologies - represent a new technological environment to citizens and governments alike. Different types of institutions and social groups - with different organizational cultures - are likely to have different cultural responses to the opportunities offered by these new technologies. As Hood (1998: 199 as cited in Margetts & Dunleavy, 2002) points out, a cultural theory analysis suggests that a given technological change can lead to very different visions of social modernization.

ADDRESSING THE INCREASING COMPLEXITY AND INTERCONNECTEDNESS OF SOCIETAL ISSUES

Governments in today's world face a multitude of challenges that are increasingly complex, interconnected and transcend traditional boundaries. Such challenges, according to the Global Risks Report, (2023), like climate change, urbanization and demographic transformations. They defy simple solutions and require a holistic approach that incorporates different perspectives. The modernization of public administration is crucial as it provides the tools and frameworks needed to effectively tackle these complicated societal problems.

Climate Change – A Global Challenge Requiring Collaborative Action

Climate change stands as a defining issue of our time, posing an existential threat to humanity and the planet. Its impacts, ranging from rising sea levels to extreme weather events, demand coordinated and effective action from governments at all levels. Modernizing public administration enables governments to harness the power of data analytics, policy simulations, and international partnerships to develop and implement evidence-based climate change mitigation and adaptation strategies. For example, employing the capabilities of e-government can formulate informed strategies to mitigate the impacts of climate change and pave the way for a sustainable future.

The collection and analysis of data from various sectors within the public sphere, encompassing agriculture, public health, energy, and transportation, offer valuable insights into the intricate dynamics of

climate change. (J. C. Bertot and H. Choi, 2013 as cited in AGBOZO, 2018).

Urbanization – Addressing the Challenges of Rapid Growth

Ten years ago, the number of people living in cities exceeded the number of people living in rural areas, and this trend is likely to continue, according to the ONU report. The ONU predicts that by 2050, around 6 billion people will live in cities making it very difficult to provide them with a good quality of life (UN World Urbanization Prospects, Review 2011 as cited in Dameri et al., 2015). In the last ten years, there has been a new trend in urban policies in large and medium-sized cities alike, the so-called smart city (Cocchia, 2014 as cited in Dameri et al., 2015).

By providing more efficient, transparent, and citizen-centric services, e-government can help to make cities more livable and sustainable.

Ensuring Citizen Well-being: Delivering Quality Services

As mentioned above, the well-being of citizens is at the heart of governance. Governments are primarily responsible for providing quality care and services that meet different needs in areas such as education, public health, transportation infrastructure and welfare.

Overhauling public administration enables governments to improve efficiency, effectiveness and equity in service delivery. The integration of digital technologies facilitates the rationalisation of service delivery, the adaptation of interactions and the strengthening of citizen engagement.

CONCLUSION: EMBRACING DIGITAL TRANSFORMATION FOR PUBLIC ADMINISTRATION MODERNIZATION

In the face of a rapidly evolving technological landscape, societal needs, and citizen expectations, public administration stands at a critical juncture. The imperative for modernization extends beyond mere technological adoption; it demands a fundamental reimagining of governance structures and processes, harnessing the transformative power of digital technologies to ensure efficient, responsive, and accountable service delivery: Digital transformation offers a pathway towards a modernized public administration, characterized by: Enhanced Efficiency and Productivity: Streamlined processes,

automation of routine tasks, and elimination of redundancies lead to improved resource utilization and cost savings. Transparency and Accountability: Open data initiatives, real-time monitoring of public funds, and citizen involvement in decision-making foster trust and public confidence in government. Personalized Citizen Experiences: Tailored services, user-centric design principles, and personalized interactions enhance citizen satisfaction and engagement. Empowered Citizen Participation: Digital platforms and online forums facilitate citizen participation in policy formulation, decision-making, and service design.

The successful implementation of digital transformation in public administration requires a multifaceted approach that addresses both technological and organizational factors. Legacy systems and infrastructure limitations must be overcome, the digital divide must be bridged, and organizational cultures must embrace innovation and data-driven decision-making.

Addressing the increasing complexity and interconnectedness of societal issues, such as climate change, urbanization, and demographic shifts, demands a modernized public administration. Digital technologies empower governments to collect, analyze, and utilize data to develop evidence-based policies, interventions, and strategies, enabling effective responses to these complex challenges.

In conclusion, digital transformation is not merely an option for public administration; it is imperative for effectively navigating the challenges and opportunities of the 21st century. By embracing digital transformation and reimagining governance, governments can foster a more efficient, responsive, and citizen-centric public administration, ensuring a sustainable, inclusive, and equitable future for all.

REFERENCES

- Bala, A., & Koxhaj, A. (2017). Key Performance Indicators (KPIs) in the Change Management of Public Administration. *European Scientific Journal*, *ESJ*, *13*(4), 278. <https://doi.org/10.19044/esj.2017.v13n4p278>
- Cocchia, A.(2014). "Smart and digital city: a systematic literature review." In R. P. Dameri & C. Rosenthal-Sabroux (Eds.), *How to Create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space*. Springer-Verlag, 13-43.
- Cottafava, D.; Corazza, L. Co-design of a stakeholders' ecosystem: An assessment methodology by linking social network analysis, stakeholder theory and participatory mapping. *Kybernetes* 2021, *50*, 836–858
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *16*(3), 467–494
- Dameri, R. P., Rossignoli, C., & Bonomi, S. (2015). How to Govern Smart Cities? Empirical Evidences From Italy (pp. 61-70). Academic Conferences and Publishing International Limited. <http://tinyurl.com/ECEG2015>
- Eling, M., & Lehmann, M. (2018). The impact of digitalization on the insurance value chain and the insurability of risks. *The Geneva Papers on risk and insurance-issues and practice*, *43*(3), 359-396
- Gebre-Mariam, M., & Bygstad, B. (2019). Digitalization mechanisms of health management information systems in developing countries. *Information and Organization*, *29*(1), 1-22
- Global Risks Report, (2023), [Global Risks Report 2023 | World Economic Forum | World Economic Forum \(weforum.org\)](https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023)
- Gobble, M. M. (2018). Digitalization, digitization, and innovation. *Research-Technology Management*, *61*(4), 56-59
- Jnr, B.A.; Petersen, S.A.; Helfert, M.; Ahlers, D.; Krogstie, J. Modeling pervasive platforms and digital services for smart urban transformation using an enterprise architecture framework. *Inf. Technol. People* 2021, *34*, 1285–1312.
- Johansen, E. (2023). A Study of the Impacts of E-Governance on the Economy, Trends, and Perspective. Munich Personal RePEc Archive, (MPRA Paper No. 116884), <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/116884/>
- Kim N, A., Helle Z, H., Medaglia, R., James N, D., Møyfrid K, S., & Mette, E. (2010). Fads and Facts of E-Government: A Review of Impacts of E-government (2003–2009) (3311st ed., pp. 564-579). *International Journal of Public Administration*. <https://doi.org/10.1080/01900692.2010.517724>
- Kitsios, F., Kamariotou, M., & Mavromatis, A. (2023). Drivers and Outcomes of Digital Transformation: The Case of Public Sector Services. *MDPI Information*, *14*, 43. <https://doi.org/10.3390/info14010043>
- Landtag Nordrhein-Westfalen - 18th electoral term Printed 18/6379. Amendment of the Municipal Code for the State of North Rhine-Westphalia (GO NRW) § 26 of the Municipal Code for the State of NRW.
- Margetts, H, & Dunleavy, 2002, P. "Cultural barriers to e-government", www.nao.gov.uk/publications/nao-reports/01-02
- Matteucci, S. C. (2016). Digitalisation and Reforms of Public Administration in Italy. *Italian Journal of Public Law*, *8*(1), 127-163.

- Milakovich, M. (2021). *Digital Governance: Applying Advanced Technologies to Improve Public Service* (2nd ed.). Routledge Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9781003215875>
- Osborne, D. (1993). Reinventing Government. Taylor & Francis, Ltd., *Public Productivity & Management Review*, 16,(4), 349-356. <http://www.jstor.com/stable/3381012>
- Ringenson, T., Höjer, M., Kramers, A., & Viggedal, A. (2018). Digitalization and environmental aims in municipalities. *Sustainability*, 10(4), 1278.
- Scupola, A.; Mergel, I. Co-production in digital transformation of public administration and public value creation: The case of Denmark. *Gov. Inf. Q.* 2022, 39, 101650.
- Srai, J. S., & Lorentz, H. (2019). Developing design principles for the digitalisation of purchasing and supply management. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 25(1), 78-98.
- Tapscott, D., & Tapscott, A. (2018). *Blockchain revolution: how the technology behind Bitcoin and other cryptocurrencies is changing the world*. Updated edition. New York, New York, Portfolio/Penguin.
- Tapscott, D., & Williams, A. D. (2008). *Wikinomics: how mass collaboration changes everything*. Expanded ed. New York, Portfolio.
- Temizel, M. (2015). Transformation of Public Administration and the Approach of Governance. *European Scientific Journal*, ESJ, 11(10). Retrieved from <https://eujournal.org/index.php/esj/article/view/5911>
- Twizeyimana, J.D.; Andersson, A. The public value of E-Government—A literature review. *Gov. Inf. Q.* 2019, 36, 167–178
- Valenduc, G., & Vendramin, P. (2017). Digitalisation, between disruption and evolution. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 23(2), 121-134.
- Weiss, J. A. (1995). [Review of *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector; From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*, by D. Osborne, T. Gaebler, & National Performance Review]. *The Academy of Management Review*, 20(1), 229–235. <https://doi.org/10.2307/258896>
- UN World Urbanization Prospects, Review 2011. van Winden, W. (2008). "Urban governance in the knowledge-based economy: Challenges for different city types". *Innovation: Management, Policy & Practice*, 10(2-3), 197-210
- Xanthopoulou, P., & Plimakis, S. (2021). Digitalization and Digital Transformation and Adoption in the Public Administration during the Covid-19 Pandemic Crisis. *European Scientific Journal*, ESJ, 17 (31), 60. <https://doi.org/10.19044/esj.2021.v17n31p60>

A könyv A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány és a PTE ÁJK általi együttműködésben 2023 novemberében megrendezett konferencián elhangzottak írásos változatait tartalmazza. E mellett szerepelnek benne olyan szerzők munkái is, akik a tanácskozáson nem tudtak részt venni, de tanulmányaikkal gazdagították a kötetet*. A szerzők egy része visszatekint a pécsi jogászképzés kezdeteire, fölillantva annak fontosabb állomásait, mások értékelik a közelmúltját, vagy vázolják lehetséges jövőjét; a következő fejezet írásai helyzetképet adnak a pécsi közvilágról, benne a jogászság szerepvállalásáról; végül a közjog és közigazgatás aktuális kérdéseit elméleti, vagy gyakorlati szempontból vizsgálják a tanulmányok írói. Mindezek sajátosnak mondhatóak abból a szempontból, hogy a közjogászok mellett szociológusok, politológusok, közgazdászok, közművelődési szakemberek és egy-egy hivatásrend képviselőinek írásaiban jelennek meg. Azok nevében is, akik megtiszteltek bennünket különböző témájú tanulmányaikkal, mondhatjuk, hogy sokszínű, érdekes, tanulságos, jelentős társadalmi hasznosságot magán hordozó kiadványt vehet kezébe a Tisztelt Olvasó.

*A konferencia megrendezése, valamint e kiadvány megjelentetése a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. által nyújtott támogatással valósult meg.