

Rixer Ádám

---

A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után

# Patrocinium-kiadvány

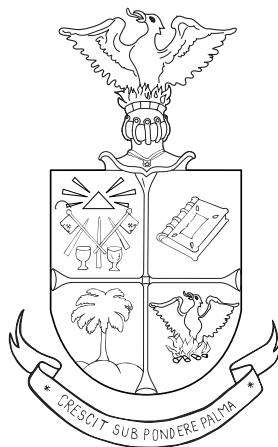
---

BETHLEN - SZOROZAT

Károli Gáspár Református Egyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar

—  
Közigazgatási Jogi Tanszék

—  
BETHLEN - SOROZAT



Írta:

Dr. Rixer Ádám, PhD  
tanszékvezető, egyetemi docens

# A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után

**P**atrocini<sup>u</sup>m

Budapest, 2012

**Kiadja:** Patrocinium Kft.

Felelős vezető a Patrocinium Kft. ügyvezetője

Kiadványok szerkesztéséért felelős: dr. Hegedűs Bulcsú

Nyomdai munkálatok: Vareg Hungary Kft.

© Dr. Rixer Ádám, 2012

© Patrocinium Kft., 2012

Minden jog fenntartva, beleértve a mű sokszorosítását, bővített, vagy rövidített változatban történő kiadását is. A kiadó írásos hozzájárulása nélkül a mű, illetőleg annak része semmilyen formában nem sokszorosítható.

A fedlapon feltüntetett idézet Bethlen Gábor Réthei Ferenc várkapitánynak írott leveléből (1616), a hátlapon feltüntetett idézet pedig Bethlen Gábor 1611-ben írt leveléből származik.

**ISBN**

**ISSN 2062-2546**

**P a t r o c i n i u m**

**2012**

<b>1. A mű céljai.....</b>	
<b>2. Előzetes tények, fogalommeghatározások és módszerek.....</b>	
2.1. Bevezetés.....	
2.2. A probléma megragadásának lehetséges útjai. A módszer kérdése.....	
2.2.1. Multi- és interdiszciplinaritáson túl: a társadalomtudományok új szemléletmódja.....	
2.3. A kormányzati kapacitás fogalma és jogrendszerrel való kapcsolata.....	
<b>3. A magyar jogrendszer és e jogrendszer állami, társadalmi közegének hagyományos jellegzetességei.....</b>	
3.1. A magyar köz- és jogpolitika hagyományos jellegzetességei.....	
3.2. A jogrendszer és a társadalmi normák rendszerének jellegzetességei az elmúlt évtizedekben Magyarországon.....	
<b>4. A magyar jogrendszer új elemei és tendenciái.....</b>	
4.1. A válságra adott válasz és a természetjogi elmozdulás.....	
4.1.1. A folyamatos növekedés és fejlődés koncepciójának feladása.....	
4.1.2. A természetjogi szemlélet erősödése.....	
4.1.2.1. Keresztény természetjog.....	
4.1.3. Kérdések és veszélyek az új tendenciák kapcsán.....	
4.2. Az állam önképének változásából következő tendenciák.....	
4.2.1. A jó állam körvonalazódó általános jellegzetességei a válságban....	
4.2.1.1 A jó állam kísérletei Magyarországon.....	
4.2.2. Az állam alakváltozása. A közfeladat-ellátás egyes elvi kérdései....	
4.2.2.1. Az állam és a civil szervezetek kapcsolata, illetve jog által kijelölt terrénuma.....	
4.2.3. Az állam által kialakított és fenntartott normák új tartalmai.....	
4.2.3.1. A közérdek új jelentéstartalmi.....	
4.2.3.2. A felelősség új koncepciói.....	
4.2.4. Az állam intézményes átalakulása.....	
4.2.4.1. A magyar közigazgatás átalakulása.....	
4.2.4.2. A közigazgatás átalakításának egyes elvi kérdései - általánosságban.....	
4.2.4.3. A rendszert átalakulásának egyes elvi kérdései.....	
4.2.4.4. A magyar igazságszolgáltatás átalakulása.....	
4.2.4.4.1. Az igazságszolgáltatás szerepének felértékelődése.....	
4.2.4.4.2. Az alkotmánybíráskodás megújulása Magyarországon..	

<b>5. Az Alaptörvény és a sarkalatos törvények</b> .....	
5.1. Az Alaptörvény létrejöttének okai.....	
5.2. Alaptörvény és jogfolytonosság.....	
5.3. Az Alaptörvény egyes lényeges sajátosságai és funkciói.....	
5.3.1. Az Alaptörvény mint alapnorma és legitimációs eszköz.....	
5.3.2. A történeti alkotmány koncepciójának egyes sajátosságai.....	
5.3.3. Az alulról, felülről és oldalról nyitott Alaptörvény.....	
5.3.4. A befolyásolt életviszonyok „újszerűsége”.....	
5.3.5. Hány jogi instrumentumból is áll Magyarország Alaptörvénye?.....	
5.4. Az Alaptörvénnyel kapcsolatos főbb kritikák.....	
5.5. A sarkalatos törvények.....	
<b>6. Az újabb jogalkotás jellegzetességei</b> .....	
6.1. Tények és folyamatok. A törvények módosításának hatásai.....	
6.2. A jogalkotásra vonatkozó újabb szabályok.....	
6.3. A jogalkotás belső jellegzetességei a 2010 utáni Magyarországon.....	
6.3.1. Jog és valóság közelítésére törekvés.....	
6.3.1.1. Az egyszerűsítés és következményei.....	
6.3.2. Szimbolikus jogalkotás.....	
6.3.3. Jogalkotás mint a korábbi jogalkotási termékek sikertelenségére adott válasz.....	
6.3.4. A jogalkotási folyamat terjedelme és jellege.....	
6.3.4.1. Az együttműködés fogalmának új tartalmai.....	
6.3.4.2. Korlátozó technikák a parlamenti jogalkotásban.....	
6.3.5. A jogalkotás intenzitása és annak hatásai.....	
6.3.5.1. Jogalkotás és fejlődéslelektan.....	
6.3.5.2. Túl gyors jogalkotás avagy a gondolatnál is gyorsabb jogalkotás.....	
6.3.5.3. A „gyorsreagálású” jog létrejötte.....	
6.3.6. A törvényesség szempontjának gyengülése.....	
6.3.7. A jogrendszer fantomfájdalma.....	
6.3.8. Önmegsemmisítő jog.....	
6.4. Az újabb magyar jogrendszer nyelvi kapacitásai.....	
6.4.1. Magyarország Alaptörvénye és a magyar nyelv.....	
6.4.2. A jogszabályok nyelvi megfelelőségének szabályozása.....	
6.4.3. A mai magyar jogi nyelv egyes sajátosságai.....	
6.4.4. Gyakorlati nyelvi problémák az elmúlt években.....	
6.5. Nemzetközi összefüggések.....	
6.5.1. Színterek változása.....	
6.5.2. Jogalkotás, mint tesztelés.....	
6.5.3. A magyar jogalkotással szembeni külső kritikák.....	

7. A jogászelit léte és szerepe mint a kormányzati kapacitás  
egyik kulcskérdése.....

8. Összefoglalás.....





## 1. A mű céljai

Jelen munka a magyar jogrendszer belső hangsúlyainak 2010 óta bekövetkezett elmozdulását kívánja bemutatni. Ennek keretében az írás – egyebek mellett – vázlatosan foglalkozni kíván a jogrendszer természetjogias átalakulásával, azaz a szabályokban megfogalmazódó konkrét, közvetlenül cselekvéssé alakítható elvárások helyett a mögöttes értékeket és érdekeket középpontba állító jogszemlélet új tendenciáival; úgy is mint a kormányzati kapacitás bővítésének sajátos eszközeivel. A lehetséges előnyökként feltűnő új jelenségek mellett, s azoktól el nem választhatóan – magyar példák felhasználásával – bemutatásra kerülnek a társadalom valamennyi normarendszerét megterhelő, „túlpörgetett” hazai jogfejlesztés egyes törvényszerűségei és lehetséges következményei is.

Mindazonáltal e munka nem kíván teljeskörű áttekintést nyújtani a magyar jogrendszerrel; elsősorban azokat az objektív társadalmi-politikai folyamatokat, jogintézményeket, joggyakorlatokat és a jogi gondolkodásban lezajlott változásokat kívánja bemutatni, melyek *ezidőtájt* a leghangsúlyosabbnak tűnnek, s a közeli jövő – lehetséges – meghatározó elemei közé sorolhatóak.

Nem elsősorban a globalizációs trendek kényszere, az Unió elvárások és az objektív külső hatások felől kívánom áttekinteni a magyar jogrendszer közelmúltját és jelenét, sokkal inkább azokra a belső, a jogalkotó és jogalkalmazó céljai, önképe, szereptudata és attitűdjei által is jelentős mértékben meghatározott sajátosságokra koncentrálok, melyek valóban egy – jogi instrumentumokon keresztül is – jól megragadható és leírható jog- és közpolitikaként állnak előttünk. A kérdések – melyek az eltelt bő két esztendő jogalkotásához kapcsolódnak –, részben tartalmiak, az egyes szabályozások konkrét megoldásait firtatják; részben pedig a jogalkotás jellegét vizsgálják, azaz a jog létrejövetelének jogban rögzített és jogon túli szempontoknak való megfelelésére vonatkoznak.

A jogi szövegek minden esetben lenyomatai annak a társadalmi közegeknek, melyben létrejöttek, s egyik céljuk, hogy befolyásolják a világot melyben keletkeztek. Éppen ebből következően e szövegcsoportok jelentős információforrásokként is szolgálnak, s nem csupán a múlt megítélését célzó társadalomtörténeti rekonstrukció körében, hanem

a jelen kormányzati berendezkedéséről, sőt a jelen kormányzati, illetve jogi kapacitásairól szóló kutatásokban is nagy szerephez juthatnak. A „jogi szövegek” fogalma alatt természetesen nem csupán a tételes rendelkezéseket kell értenünk, hanem – egyebek mellett – az azok létrejöttének körülményeit és a létrejött szabályok társadalmi utóéletét rögzítő dokumentumokat is.

Magától értetődő, hogy a jogi szövegek sohasem egyszerű leképezései a valóságnak.<sup>1</sup> Aki Magyarország Alaptörvényéből és az egyéb hatályos jogszabályokból próbálná rekonstruálni a mai Magyarország társadalmi viszonyait, igencsak hamis képet nyerne. Éppen ezért, ha a jogrendszer, illetve a tágabban vett jogi rendszer állapotát vizsgáljuk, legalább három azonos jelentőségű – és egyidejűleg feldolgozandó – terület kínálkozik:

- a) a jog instrumentumai létrejöttének folyamata (e folyamat előzetes elvárásoknak, rögzített szabályoknak való megfelelése, társadalmi közege, beágyazottsága),
- b) az egyedi és normatív döntések tartalma, az egyes intézmények jellegadó vonásai, illetve
- c) az iméntiek tényleges alkalmazása, működése, „hasznosulásának mértéke”.

A vizsgálat egyik nehézsége, hogy csupán rendkívül komplex megközelítések és módszerek egyidejű alkalmazása révén (lásd a 2.2. alfejezetet) lehetséges megállapítani, hogy milyen *lehetőségek* rejlenek a jogrendszerben, illetve a jogi rendszerben. Hangsúlyozni kívánom, hogy munkám csupán egyes – a mai kormányzati, illetve szűkebben vett jogi kapacitás(ok) értékelése körében általam lényegesnek talált - szempontok *katalogizálására* és az adott aspektushoz rendelhető egyes tények (példák) bemutatására vállalkozik, a tényleges értékelést – beleértve az összehasonlító vizsgálatokat is – csak a legszükségesebb mértékben végzem el.

Minden hasonló (az éppen aktuális folyamatok feltérképezését felvállaló) elemzés gyenge pontja a politikai, pontosabban direkt pártpolitikai felhangok és áthallások kérdése. Az ezen problémával való józan szembenézés azért is megkerülhetetlen, mert a 2010-2012 közötti magyar politikai és jogi rendszerrel kapcsolatban a politikai argumentációban

1 RAINER KESSLER: *Az ókori Izráel társadalmá. Történeti bevezetés.* Kálvin Kiadó, Budapest, 2011. 42.

újra és újra felbukkan a dilemma, hogy az a kormányzat, az a hatalmi struktúra, amely még az általa alkotott jogalkotási szabályokat sem feltétlenül tartja tiszteletben, vajon alkalmas lehet-e a társadalom morális alapjának radikális – ha úgy tetszik forradalmi – megújítására.

Az iménti felvetésre két jól elkülöníthető válaszlehetőség adódik az elmúlt évek részben politikai, részben tudományos (?) vitái nyomán:

- a) *Az első egy klasszikus állításon keresztül kommunikálható: hogy tudniillik rossz fának nem lehet jó gyümölcse, s a meglévő jogi szabályok rendszer szintű negligálására semmilyen felmentés nem adható; egyúttal ezen álláspont képviselői azt is vallják, hogy a szabályszegések köré épített politikai filozófia soha nem eredményezheti a valódi kompromisszumokban megnyilvánuló társadalmi együttműködés kialakulását és a társadalom tartós, pozitív irányú morális megújulását.*
- b) *Ezen szemlélethez képest az elmúlt két év jogalkotását összességében megfelelőnek, de legalábbis szükségyszerűnek ítélik azzal érvelnek, hogy a 2010 utáni magyar jogalkotásnak feltétlenül érdeme, hogy elindította és részben véghez is vitte a nagy ellátórendszerek régóta halogatott és totális átalakítását, illetve – előbbivel szoros összefüggésben – elkezdte azon hamis társadalmi közmegegyezések jogi úton (is) történő felszámolását, melyek morálisan is nehézkessé tették a társadalmi, gazdasági, kulturális építkezést, egyáltalán a társadalom életképes szövetének fenntartását. Azok, akik így érvelnek, a jogalkotást általában egy elsődlegesen eszközjellegű, alapvetően mennyiségi kérdésként igyekeznek ábrázolni, azzal, hogy a *külső körülmények* (mint amilyen a pénzügyi válság) és a *belső adottságok* (mint amilyen az államadósság, a múlt nehéz örökségei, a társadalom erkölcsi súlylédése stb.) által kikényszerített, valóban túlpörgetett jogalkotással szükségképpen együtt jár „néhány” hiba is. S lényeges – teszük hozzá ezen álláspont képviselői, – hogy ezen hibák jellege és száma nem szolgáltathat okot arra, hogy valaki az egész jogi rendszert vagy a politikai kurzus magasabb erkölcsi státuszát vonja kétségbe, feltéve, hogy ezen szabályrendszerek valós társadalmi igényekből következő, újonnan kialakított tartalma egyébként morálisan igazolható.*

Ezen – lényeges és valóban megkerülhetetlen – kérdésben jelen írás keretében nem kívánok állást foglalni: témám feldolgozását a nyílt és leegyszerűsítő állásfoglalás helyett oly módon végzem el, hogy a fogalommeghatározásokon és az alkalmazott módszerek ismertetésén (2. fejezet) túl egyrészt röviden felsorolom a magyar közpolitika hagyományos jellemzőit, problémáit (3. fejezet); másrészt megadom azokat a szempontokat és intézményeket, illetve felvázolom azokat a változási tendenciákat, melyek alapján az elmúlt két év átalakulási folyamatainak valós értéke jobban felmérhető (4-6. fejezetek).

Amikor munkámban a jogrendszer elemeiről esik szó, ezek körébe – kiterjesztően, a különböző jogintézményeken túl – beleértendőek az ún. jogi rendszer egyes elemei is, így pl. a jogászai réteggel kapcsolatos kérdések (7. fejezet).

## 2. Előzetes tények, fogalommeghatározások és módszerek

### 2.1. Bevezetés

Magyarországon 1989-90-ben végbement egy politikai és jogi átalakulás, amely egy alapvetően demokratikus rendszerváltásként írható le. Az államszocializmusból a kapitalizmusba való gyors átmenet azonban számos – a 80-as években már jelenlévő és dokumentált – társadalmi kérdést megoldatlanul hagyott, illetve újabb társadalmi szintű nehézségeket is generált. Így a kevéssé kontrollált és erőltetett ütemű, minden szektorra kiterjedő privatizáció, a fogyasztói szokások radikális átalakulása, a társadalmi különbségek és szociális feszültségek viharos sebességű növekedése (pl. a romák látványos leszakadása) és az érintetlenül hagyott, nagy és pazarló ellátórendszerek léte oda vezetett, hogy az egyéni és közösségi „boldogulás” (egyik) legfőbb eszközévé a kevéssé átgondolt, nem a termelésbe, javak előállításába visszaforgatott hitelfelvétel intézménye vált. Röviden mindez úgy is összefoglalható, hogy a vértelen, békés átmenet „ára”, egyfajta politikai és pénzügyi költsége volt *a múlttal* (annak intézményeivel, prominenseivel, gondolkodásmódjaival, „szervült reagálási attitűdjeivel”, továbbélő gyakorlataival) *való teljes szakítás hiánya*. Eme – jogi szempontból is csupán részleges – rendszerváltás sajátos tünete a

kommunizmus kezdetén – 1949-ben – elfogadott Alkotmány<sup>2</sup> 1989-ben tartalmilag teljesen átalakuló, ám változatlan számon és szerkezetben történő továbbélése is.<sup>3</sup>

A jelen tanulmányban írottak, a következő fejezetekben vázolt jelenségek jobb megértéséhez feltétlenül szükséges annak ismerete, hogy a 2010-ben hatalomra került konzervatív (FIDESZ – KDNP) kormánynak miért is volt/lehetett legfőbb politikai célkitűzése a rendszerváltás befejezése egy „szavazófülkékben lezajló” olyan „forradalom” révén, amely éppen tömeges és elsöprő voltával kellő felhatalmazást biztosít a teljes jogrendszer transzformációjához is. Amint az közismert, 2010 tavaszán a FIDESZ-KDNP elsöprő, 2/3-osnál is nagyobb arányban nyert az országgyűlési választásokon, melyet követően rendkívül rövid idő alatt a teljes jogrendszer mélyreható átalakítását is elvégezte.

E körülmény jelentőségét lehetetlen túlhangsúlyoznunk: a kétharmados többség – amint arra már utaltam a korábbiakban – szerencsés lehetőség egyrésztől a régóta (Magyarországon több mint harminc éve) halogatott, a nagy ellátórendszereket érintő strukturális reformok végrehajtására, ám egyúttal a jogi voluntarizmus és a csupán formális konzultációs folyamatokat rendszeresítő hatalomgyakorlás alapja is lehet.

## *2.2. A probléma megragadásának lehetséges útjai. A módszer kérdése*

Előfeltevés, hogy a hiteles és további elemzésre alkalmas vizsgálathoz valamifajta inter-, illetve multidiszciplinaritást alkalmazó módszerre van

---

2 Alkotmány alatt az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított és 2011. december 31. napjáig hatályban lévő Magyar Köztársaság Alkotmányát (1949. évi XX törvény) értjük, míg az Alaptörvény kifejezéssel a 2012. január 1. napján hatályba lépett Magyarország Alaptörvényét illetjük a továbbiakban.

3 Az 1956-os forradalom tiszteletére 1989. október 23-án kihirdetett alkotmányt (amint ezt a preambulumban is megfogalmazták) ideiglenesnek szánták. Az új alkotmány elfogadását ugyanis a szabad választások eredményeként megalakuló Országgyűlés feladatának tekintették. Az átmenetinek szánt alkotmány azonban tartós maradt, nem született meg az új alaptörvény, ehelyett a „folyamatos alkotmányozás” vált jellemzővé. Az Országgyűlés az 1990 és 2010 között eltelt húsz évben 25 alkalommal módosította az Alkotmányt. A módosítások között egyként találunk kisebb terjedelmű és jelentőségű, illetve részleges revízióknak is tekinthető módosításokat.

szükség; azaz a vizsgált témában az egyéb társadalomtudományok, így pl. a politikatudomány, a közigazgatástudomány, a szociológia, vagy éppen a keresztyén szociáletika, illetve gazdaságetika (!) megállapításaiból érdemes egy olyan erőteljes tudományos és tárgyi keretet kovácsolnunk, amelyben, illetve amelyhez képest a szűkebben vett jogtudományi érvelések és szövegszintű vizsgálatok elnyerhetik valós helyüket és értéküket.

A jog és a tudás egyéb formái közötti dialógus kialakulásához eleve egy erőteljesen interdiszciplináris kiindulópont szükséges.<sup>4</sup> Ez ma már többet jelent, mint a szociológia vagy a diskurzus-analízis módszereinek segítségül hívása a jogi folyamatok jobb megértéséhez, áttekintéséhez. Sokkalta inkább olyan új (tudomány)területek felé történő nyitás igénye fogalmazódik meg, melyek mindeddig nem vagy csak alig érintkeztek a jogtudománnyal (kulturális antropológia,<sup>5</sup> teológia,<sup>6</sup> vallástudomány,<sup>7</sup> szociálpszichológia stb.). Sőt, ma már ezek kapcsolata sem szorítkozhat általánosságok szintjén mozgó „kölsönös bemutatkozásra”, sokkal inkább olyan előzetesen megkonstruált interdiszciplináris eljárások, és ezekhez kötődő koherens és szisztematikus módszerek kialakítása szükséges, melyek biztosítani képesek az érdemi összehasonlító elemzések/kutatások stabil kereteit, s egyúttal a szükséges rugalmasság és nyitottság felé is elkötelezettek.<sup>8</sup>

---

4 RICHARD SHERWIN: *Intersections of Law and Culture*. [A cross-disciplinary conference hosted by the Department of Comparative Literary and Cultural Studies, Franklin College Switzerland, Lugano, October 2, 2009.]

5 Részletesebben lásd pl.: FREEMAN MICHAEL - NAPIER, DAVID (szerk.): *Law and Anthropology. Current Legal Issues* Volume 12, London, 2009. 47.

6 A legnépszerűbb megközelítésben a teológia nem egyéb, mint a két végpont közötti oda-vissza mozgás, ahol is a két végpont az örök igazság, illetve a pillanatnyi helyzet, amelyben ezt az örök igazságot fel kell lelni. Pl.: PAUL TILLICH: *Systematic Theology. Reason and Revelation, Being and God*, 1951/1. 3.

7 Amennyiben a vallástudomány egy olyan szintetikus és lényege szerint leíró tudomány, amelynek fő célkitűzése a vallási jelenségek számbavétele; úgy a hagyományosan e körbe sorolt ágazati szaktudományok mellett lehetségesnek és szükségesnek mutatkozik a jogelmélet, illetve a tételes jogra támaszkodó jogtudományi ágak sajátos módszereinek és előfeltevéseinek beemelése a vallási valóság egy-egy dimenziójának elemzési lehetőségei közé, különösen, ha az magára a jogra is hatást gyakorol.

8 JONATHAN ROTHCHILD: *Law, Religion, and Culture: The Function of System in Niklas Luhmann and Kathryn Tanner. Journal of Law and Religion* (2008-2009), Vol.

Gulyás Gyula – saját szakterülete felől közelítve a kérdéshez –, a következőket írja: „A multidiszciplinaritás megköveteli a szakítást az intézmények és struktúrák egyoldalú politikai analízisének módszerével: az ez irányú vizsgálódásokat ki kell egészíteni a szociológia, a közgazdaságtan és a jogtudomány nyújtotta teoretikus és módszertani lehetőségekkel. A problémaorientáltságon és a problémamegoldáson elsősorban a ‘relevancia’ követelményét kell értenünk, azaz azt, hogy a közpolitika tudományának a valós világ, a közpolitikacsinalás problémáinak a megoldási lehetőségeit kell megcéloznia, és hátat kell fordítania az olyan steril akadémiai vitáknak, mint amilyen például a politikaelmélet klasszikusainak interpretálása, vagy a jó politika kritériumrendszere. A normativitás ‘erős kritériuma’ Lasswell szerint mindenekelőtt azt követeli meg, hogy a közpolitika tudományának szakítania kell a ‘tudományos objektivitás’ hamis látszatával és nyíltan be kell vallania, hogy a kormányzati tevékenység elemzésében a kutatónak lehetetlen elválasztania egymástól a célokat és az eszközöket, illetve az értékeket és technikákat.”<sup>9</sup>

Napjainkban megfigyelhető, hogy a jogrendszer vizsgálata gyakorta kizárólag alkotmányossági szempontú és alkotmány-alapú értékeléssé egyszerűsödik.<sup>10</sup> Még ha ezt az – egyébként érthető – alapállást választanánk is,<sup>11</sup> kijelenthető, hogy „[Az] alkotmány, mint normakategória vizsgálata, annak megalkotását, módosítását (változását), tárgyát, hatását és egyedi jellegzetességeit tekintve összetett szempontrendszer érvényesítését igényli”.<sup>12</sup> Ennek egyik oka, hogy „Az alkotmányozás egyszerre jogi és politikai jellegű aktus. Az a döntés, hogy szükség van-e új alkotmányra, XXIV., 476.

9 GULYÁS GYULA: *A közpolitika paradoxonai*. PhD disszertáció. Budapest, 2002. / kézirat/ 69.

10 Illetve – másként közelítve a kérdéshez – azt is tapasztalhatjuk, hogy a társadalmi jelenségek (e munkában is vizsgált) egyes területeinek vizsgálata mintha kizárólag az alkotmányjog, illetve a jogszociológia tudományai számára lenne „fenntartva”.

11 „Egy jogrendszernek az alkotmány az origója, az a viszonyítási pont, amelynek segítségével minden más jogszabály megítélhető. Épp ezért nehéz feladat az alkotmányjogász számára egy új alkotmány, illetve az alkotmányozási folyamat megítélése – hiszen éppen az a zsinórmérték a vizsgálódás tárgya, amely más esetekben mérceként használható.” CSINK LÓRÁNT – FRÖHLICH JOHANNA: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012. 13. [a továbbiakban CSINK – FRÖHLICH (2012a)]

12 CSINK – FRÖHLICH (2012a) 16.

a jog rendszerén kívül születik meg. Nem a jog terrénumába tartozó kérdés az sem, hogy egy új alkotmány fő irányvonalai (pl. a kormányforma, az alapjogvédelmi mechanizmusok stb.) merre mutassanak. Ezeket a döntéseket a politikának kell meghoznia”.<sup>13</sup> Egy adott alkotmány is mindig legalább kétféle normacsoportot tartalmaz: egy pozitív jogit, és egy politikai normákat tartalmazót. Egy alkotmányjogi (mint szakjogi) elemzés feltétlenül szükséges, de sohasem lehet kimerítő, ha nem tér ki a politikai normák természetének bemutatására.<sup>14</sup> *Tágabban*: az alkotmányozás tárgyi problémája sem kezelhető kizárólag jogi, jogtudományi szempontból; csupán több szaktudomány nézőpontjának és szempontjainak összességéből állhat elő az a kérdéskatalógus és válaszhalmoz, amely érdemben lehetővé teszi a feladat elvégzését.<sup>15</sup>

### 2.2.1. Multi- és interdiszciplinaritáson túl: a társadalomtudományok új szemléletmódja

A modernitás a politikai filozófiában is új magyarázó elvek bevezetésével járt. A jó kormányzatról, a társadalmi együttélés rendjéről értekező szerzők többsége egy hosszú korszakon át „az emberi jelenséget” is az újkori természettudományokban sokáig egyeduralkodó karteziánus-newtoni világkép ontológiai és ismeretelméleti előfeltevései szerint magyarázta, és minden egyéb megközelítést irracionálisnak minősített: az egyént tekintették a társadalmi vizsgálódások magától értetődő kiindulópontjának és elemi egységének.<sup>16</sup> Így vagy úgy az egyénektől nyert felhatalmazásból és/vagy az egyéneknek tulajdonított természetes törekvésekből vezették le a politikai intézmények létjogosultságát. A történelmi örökség és a természet „vak” erői mint az egyéniség zavartalan kibontakozásának leküzdendő akadályai jöttek számításba. Az egyén e kötöttségek alóli felszabadítása, az emancipáció lett a legfőbb politikai cél, melynek fő

---

13 CSINK – FRÖHLICH (2012a) 13.

14 SZIGETI PÉTER: *Társadalomkutatás – mi végre? Politikatudomány – Alkotmányjog – Világrendszerelemélet*. Publicationes Jaurinenses op. 9. Széchenyi István Egyetem, Győr, 2011. 53. [a továbbiakban SZIGETI (2011)]

15 Uo.

16 LÁNYI ANDRÁS: Az ökológia mint politikai filozófia. *Politikatudományi Szemle* 2012/1. 105.



eszköze a tisztán racionális uralom.<sup>17</sup>

A társadalom kutatóitól a mai kánon megköveteli a tényállításokat, illetve az értékítéleteket tartalmazó kijelentések világos megkülönböztetését. A „tudományos többség” hajlik arra, hogy racionálisan kezelhetőnek, azaz valóságosnak csak az előbbieket ismerje el.<sup>18</sup> A racionális intézmények globális elterjedése a huszadik század végére újabb hatalmas változásokat érlelt meg, amennyiben a hálózatokban, technikákban és formalizált viszonylatokban (pl. jog, piac, informatika) testet öltő „tudáshatalom” [komplex] működése mindinkább ellenőrizhetetlenné és nyomasztóvá vált.<sup>19</sup>

Kijelenthető, hogy a válságok hatására a társadalomtudományok egyre inkább arra kényszerülnek, hogy a leíró, a működés módját firtató kérdések helyett, mellett a dolgok mögöttes értelmét, a vizsgált jelenségek tágabb értelmezési kereteit is behatóbban kezdjék el vizsgálni. Válságkorszakokban, amikor a mindennapi tapasztalat rácáfol addigi várakozásainkra, a jog- és politikaelmélet is radikalizálódik: saját – stabilnak hitt – előfeltevéseinek érvényességét kell megvizsgálnia, újragondolnia. „Így ismét polgárjogot nyer a *filozófiálás*, miután a filozófiai kérdésfeltevéstől idegenkedő, a leíró szaktudomány igényével fellépő politikaelméleti diszkurzusból egyre nehezebb kirekeszteni olyan kérdéseket, amelyek nem a működés módjával, hanem értelmével (tehát az értelmezés kereteivel) kapcsolatosak.<sup>20</sup> A jogtudomány figyelme is – egyebek mellett - egyre inkább azon kérdés felé fordul, hogy hogyan is lehetséges a morális elvek – fokozottabb – behatolása a jog világába. Ennek egyik biztos jele, hogy a „hagyományos” jogpozitivizmus élharcosai is egyre-másra állítják elő önálló kritériumrendszereiket, melyek révén ez az inkorporáció igazolhatóan végbemehet.<sup>21</sup>

### 2.3. *A kormányzati kapacitás fogalma és jogrendszerrel való kapcsolata*

---

17 Uo.

18 LÁNYI i. m. 106.

19 LÁNYI i. m. 107.

20 Uo.

21 MATTHEW H. KRAMER: *Where Law and Morality Meet*. Cambridge University Press, 2008. 17.

A korábban elmondottak alapján is nyilvánvaló, hogy amikor a legújabb magyar jogrendszert (jogi rendszert) vizsgálom, a tények és folyamatok feltérképezése számos megközelítésben, számos elméleti és gyakorlati szempont alapján lehetséges volna; e munka azonban tudatosan az ún. kormányzati kapacitás nézőpontját kívánja hangsúlyosan érvényesíteni (mind a vizsgálati szempontok kiválasztása, mind pedig a tények csoportosítása körében), s így előjáróban tisztázni kell a választás okát (okait), továbbá e fogalom jelentéstartalmát. A választás oka éppen az a fentebb elemzett körülmény, hogy a vizsgálat során olyan szempontrendszer és módszer(tan) indokolt, amely kellőképpen sokoldalú; így nyilvánvaló, hogy pl. a jogalkotástan ma divatozó elvárásaival való összevetés önmagában nem adhat választ a magyar jogrendszer 2010 utáni állapotát firtató kérdésekre. Olyan megközelítés indokolt, amely a legtágabban vett jogelmélet, a politikatudomány, a szociológia és egyéb területek „metszetében” állva támogatja az alkalmazott (alkalmazható és alkalmazandó) módszerek körét is. S a kapacitás – kellőképpen rugalmas és divatos - fogalma ezen elvárásoknak megfelelő, alkalmas kiindulópontnak tűnik

Az államilag szervezett társadalom jogi rendszerét a (kormányzati) kapacitás kérdéskörével legközvetlenebbül a *legitimitás*, *legitimáció* fogalma kapcsolja össze, amennyiben az valamely uralom társadalmi megalapozottságára, elfogadottságára utal.<sup>22</sup>

A piac törekvései és a társadalom igényei közötti új egyensúlyokat megteremteni kívánó és önképe szerint aktív és erős állam régi-új eszköze a jogon keresztüli társadalomvezérlés, amely azonban nem csupán az alkalmazott egyedi megoldások, hanem a jogrendszer belső hangsúlyainak elmozdulása, s különösen a morál szférájához kötöttségének hangsúlyozása révén is jelentős formaváltozásokon megy át.

A kapacitásépítést mint a kormányzati kapacitás erősítésére irányuló tudatos tevékenységek összességét határozhatjuk meg. A kapacitásépítés alanya lehet az érintett ország kormánya, de gyakran más nemzetközi entitások (pl. bi- és multilaterális donor szervezetek) is. Az átalakuló országokban, noha időben határozottan csökkenő súllyal, de

<sup>22</sup> Természetesen az elfogadás domináns okaként megjeleníthető tényezők között a jog általi szabályozás ténye mellett a történeti tradíciók, a természetfeletti karizma s egyebek is megjelenhetnek.

sokáig mindenképpen ez utóbbi eset forgott, illetve forog fenn; vagyis a kapacitásépítés fogalma szorosan összefügg a technikai és pénzügyi segítségnyújtás fogalmával. A kapacitásépítés leggyakrabban, legalábbis tradicionálisan, magára a kormányzat szervezeteire irányul – beleértve mind a politikai (pl. politikai döntéshozó testületek, politikusok), mind pedig az adminisztratív elemeket. Ezen túl azonban érinthetik az úgynevezett nem kormányzati szervezeteket vagy általánosságban az állampolgárok szélesebb közösségét is.<sup>23</sup>

Ami pedig a kapacitásépítési tevékenységek/programok specifikus céljait illeti, ezek az emberi erőforrások, a szervezetek mint mikrostruktúrák, illetve a tág értelemben vett intézmények mint makrostruktúrák fejlesztése.<sup>24</sup>

A kormányzati kapacitás – legtágabb értelemben – az államnak azt a képességét mutatja meg, melynek révén – közpolitikai célkitűzéseinek megvalósítása érdekében – képes leküzdeni az egyes nehezítő, hátráltató körülményeket.<sup>25</sup> Bár eme – az állam oldalán jelentkező – szükséglet korántsem nevezhető újnak – gyakorlatilag az államilag szervezett társadalommal egyidős –, maga a fogalom (mint *state capacity*, *government capacity*, *policy performance and executive capacity* stb.) viszonylag új, a nyolcvanas évek szakirodalma még nem foglalkozik vele.<sup>26</sup> A fogalommal kapcsolatos bizonytalanságaink egy része abból eredhet, hogy rendkívül nehéz érdemi, jól használható, az összehasonlítások próbáját is kiálló indikátorokra lelni, különösen, hogy ezek gyakran maguk is rendkívül összetett, több elemből összeálló „szempontösszességek”. Ilyen pl. a bizalmi kapacitás oldaláról történő megközelítés is,<sup>27</sup> amely – túl az intézmények iránti bizalom hagyományos mérésein – pl. a bizalmon alapuló kölcsönösségek komplex vizsgálatától sem riad vissza.□

A kapacitás fogalmának meghatározása során hasznos lehet azon fogalmak említése is, melyekkel hasonló jelenségek leírása során ta-

23 HAJNAL GYÖRGY: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. KSzK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2008. 42.

24 Uo.

25 MARK BEVIR: *Key concepts in governance*. SAGE, Delhi, 2009. 41.

26 Lásd pl. KENNETH JANDA – JEFFREY M. BERRY – JERRY GOLDMAN: *The Challenge of Democracy. Government in America*. Houghton Mifflin Company, Boston, 1989.

27 Ehhez lásd pl.: BODA ZSOLT – MEDVE-BÁLINT GERGŐ: Intézményi bizalom a régi és az új demokráciákban. *Politikatudományi Szemle* 2012/2. 27.

lálkozunk a társadalomtudományokban. Ilyen lehet pl. a *társadalmi erő* újszerű kifejezése, amely az adott csoport (pl. hatalmi pozícióban, hatalmon lévők) társadalmi képességeinek az a mértéke, amelyben ezek a képességek egy másik csoport (pl. a teljes társadalom, vagy kisebb csoportok) mint objektum számára a szükségletkielégítés eszközeit vagy feltételeit képezik.<sup>28</sup>

A kormányzati kapacitás erősítésére irányuló tudatos tevékenységek között, illetve ezen tevékenységek egyfajta kereteként megkerülhetetlen szerepe van a jogalkotási munkának is. Ebben az összefüggésben beszélhetünk *jogi kapacitásról* is, mint a kormányzati kapacitás egy szűkebb aspektusáról. Jelen tanulmány – amint arra már utaltunk – nem kíván egy teljes körű áttekintést nyújtani a magyar jogrendszeréről; elsősorban azokat a jogintézményeket, joggyakorlatokat és a jogi gondolkodásban lezajlott változásokat kívánja bemutatni, melyek ezidőtájt a leghangsúlyosabbnak tűnnek, s a közeli társadalmi jövő – lehetséges - meghatározó elemei közé sorolhatóak.

Jelen írás létrejöttének okai között elsődleges jelentőségű az a tény, hogy Magyarországon 2010 és 2012 között alapvető és gyökeres változások zajlottak, melyek jelentős újdonságokkal szolgáltak mind az egyes, korábban is létezett jogintézmények tartalma, mind új jogintézmények jogrendszerbeli bevezetése, mind pedig a jog társadalmi szerepéről és lehetőségeiről vallott elképzelések tekintetében. E változások egyik jól megragadható eleme az új alkotmányból, illetve az ahhoz kapcsolódó nagy számú sarkalatos törvényből összeálló – és számos következtetés levonására már most lehetőséget nyújtó – szerves rendszer, amely jelentős európai visszhangot váltott ki, mind törekvései jellegét, irányát, mind pedig egyes konkrét megoldásait illetően.

Munkám természetesen – amint azt már korábban jeleztem –, utalni kíván az Európai Unió összefüggésekre is a vizsgált körben, ám az uniós jogi instrumentumok, gyakorlatok magyarországi kormányzati kapacitásra gyakorolt hatásainak behatóbb elemzése helyett *elsősorban* a belső, közvetlenül befolyásolható tényezők és folyamatok (erőforrások, struktúrák és az átalakuló jogszemlélet) felvázolására teszek kísérletet.

Az egyes kapacitás-elemek mai körvonalainak felvázolására oly módon

28 FARKAS ZOLTÁN: A hatalom és az uralom fogalma. *Politikatudományi Szemle* 2011/2. 31. o.

keríték sort, hogy vagy az adott körben párhuzamosan zajló, gyakran ellenkező előjelű folyamatokra hívom fel a figyelmet vagy a vizsgált kérdés kapcsán egy-egy konkrét példán keresztül mutatom be az új jelenségek nyomán előálló lehetséges előnyöket és potenciális veszélyforrásokat.

Ismételten hangsúlyozni kívánom, hogy munkám nem kívánja elvégezni a kormányzat jogalkotási tevékenységének *közvetlen* értékelését; elsősorban az ehhez szükséges tények felvázolására és némely vonatkozásban újszerű csoportosítására vállalkozom.

### **3. A magyar jogrendszer és e jogrendszer állami, társadalmi közegének hagyományos jellegzetességei**

#### *3.1. A magyar köz- és jogpolitika hagyományos jellegzetességei*

Jelen tanulmány egyik kiindulópontja, hogy az új, 1989 utáni közép-európai demokráciák nem a széles körű társadalmi részvételen alapuló, rétegzett és kifinomult társadalmi konzultációs eljárásokra és intézményrendszerre építették a politikai rendszert, hanem – szinte kizárólag – a képvisleti elven működő parlamentközpontú politikaformálás struktúráira. Rezsőházy a diktatúrából kievickélő társadalmak egyik nagy problémájának azt tartja, hogy az egyének és az állam közötti teret kitöltő civil társadalom hiánya következtében ezen társadalmak tagjai nem tudták szocializációjuk során magától értetődő módon elsajátítani, magukba építeni a problémák identifikálását, érdekeik megfogalmazását, gondolataik kicserélését, a különböző vélemények összeegyeztetését, amiből adódóan a problémák kezelésének a sokfélesége sem alakulhatott ki.<sup>29</sup> Közpolitikai oldalról megállapítható, hogy hazánkban 1990 után létrejöttek a képvisleti demokrácia jogi és intézményi feltételei, valamint működési mechanizmusai, de azóta nem történt érdemi elmozdulás a részvételi típusú demokrácia irányába; vagyis a magyar demokrácia „befagyott” a képvisleti demokrácia szintjén.<sup>30</sup>

A közpolitikai/közigazgatási környezet legfőbb jellemzői alapján

---

29 Rezsőházy Rudolfal készült beszélgetés. *Új Horizont* 2001/1. 1.

30 DR. JENEI GYÖRGY: Adalékok az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti hátteréről. In: HOSSZÚ HORTENZIA – GELLÉN MÁRTON (szerk.): *Allamszerep válság idején*. COMPLEX Kiadó, Budapest, 2010. 95.

Magyarországgal kapcsolatban már előljáróban érdemes rögzítenünk, hogy a) hagyományosan a „felülről lefelé” rendszer miatt általános a felelősségáthárítás, illetve a demokratikus kontroll, az elszámoltathatóság és az átláthatóság hiánya; b) az érdekegyeztetés átpolitizált és instabil gyakorlata miatt a közsféra döntéseinek minősége gyakran nem megfelelő, végrehajthatósága nehézkes, értékelése féloldalas; c) a közpolitika egyensúlyzavaros, az érintett szereplők súlya és koordinációja a túlpolitizáltság miatt aránytalan és kiszámíthatatlan, és egyébként is a politikai túlsúly jellemzi a politikai-adminisztratív rendszer és a társadalom viszonyát;<sup>31</sup> d) hiányzik a közpolitika utolsó szakasza; a közpolitikai folyamatok elkezdődnek, de gyakran nem „futnak ki”, nincs értékelő szakaszuk és lezárásuk.<sup>32</sup> Eme értékelés körében döntő szereppel bír a jogszabályok előzetes és utólagos hatásvizsgálata, különösen az utólagos hatásvizsgálat, melynek elsődleges célja a jogalkotó döntési helyzetének megalapozása, amennyiben a vizsgálat kibővíti azoknak a tényezőknél a halmazát, amelyek mérlegelése elengedhetetlen a több oldalról átgondolt, megalapozott döntéshez.<sup>33</sup>

Szintén itt említendő, hogy a magyar közigazgatás modernizációjában – a nyugati reformtendek mércéjén – az állam és a piac egyensúlyának hiányosságai folyamatosak;<sup>34</sup> illetve a közpolitikai döntéshozatal magyar modelljében – amint azt már említettük – a „top-down” megközelítés dominál, amennyiben az érdekvédelmi-integratív szervezetek bevonásának intézményes mechanizmusai csupán formálisan működnek.<sup>35</sup> Utóbbi tényről is elválaszthatatlan, hogy a magyar politikai kultúra hagyományosan jellemző vonásai a paternalizmus, az intolerancia és a személyi kapcsolatok politikaivá transzformálása.<sup>36</sup>

A közigazgatás politizációjának egyik lehetséges aspektusa a köztisztviselők politikai szerepvállalása. Európában ritkán fordul elő, hogy

31 JENEI i. m. 95.

32 PESTI SÁNDOR: *Közpolitika szöveggyűjtemény*. Rejtjel, Budapest, 2001. 206.

33 Lásd részletesebben: *A Közigazgatás Korszerűsítésének kormánybiztosa által készített szempontok. „Részletes útmutató a hatályos jogszabályok utólagos és jogszabálytervezetek előzetes felülvizsgálatához.”* Budapest, 1995. 5.

34 JENEI i. m. 94.

35 JENEI i. m. 95.

36 KULCSÁR KÁLMÁN: *Politika és jogszociológia*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987. 336. [a továbbiakban KULCSÁR (1987)]

a közigazgatás lenne a politikai fordulatok társadalmi bázisa, de – sajátos módon – éppen a magyar köztisztviselői kar szakmai és demokratikus elkötelezettségét hozhatjuk fel példaként, amennyiben az fontos szerepet játszott a rendszerváltás alkotmányos és intézményi folyamatainak gyorsaságában. A nemzetközi példák azt mutatják, hogy azokban az országokban, ahol gyenge a középosztály, a közigazgatás személyi állománya gyakran tölt be moderáló politikai funkciót, számottevő erőt képviselve például a választásokon.<sup>37</sup>

A klasszikus – nem csak hazánkra jellemző, de itt is bizonyosan megfigyelhető – kormányzati kudarcjelenségek között említhetjük a közpolitikai célok kitűzésének elvi nehézségeit és mérhetőségének bizonytalanságait, továbbá az erős érdekcsoportok által gyakorolt befolyást, illetve a kormányzati tevékenységek méretével és komplexitásával, valamint az egyes közpolitikai programok közötti oksági egymáshoz rendeléssel kapcsolatos nehézségeket.<sup>38</sup>

Lényeges továbbá, hogy Magyarországon „a mindenkori jelen a mindenkori múlt mértékvesztő és erőteljes delegitimálásával tűnik ki, saját teljesítményei előtérbe állítása helyett”.<sup>39</sup> Ebben az erőtérben még a kormányzati kurzusváltások is „katasztrófatörténeti” jellegzetességekkel bírnak. Ilyen legitimációs küzdelmek nyomán üti fel a fejét a társadalomban az *értékválság* szociológiában ismert jelensége is...<sup>40</sup>

Összefoglalásként is kijelenthető, hogy az elmúlt húsz év társadalomfejlődésében a politikai, szubjektív tényezők túlsúlya, domináns volta figyelhető meg, szemben az egyéb – gazdasági, szociális, jogi, EU integrációs – szempontokkal.<sup>41</sup>

### *3.2. A jogrendszer és a társadalmi normák rendszerének jellegzetességei az elmúlt évtizedekben Magyarországon*

Nyilvánvalóan a változások korát éljük, melyben a jog egyre kevésbé

37 VASS LÁSZLÓ: A politika és a közigazgatás viszonya. *Politikatudományi Szemle* 2010/3. 71.

38 HAJNAL i. m. 33.

39 SZIGETI PÉTER: *A magyar köz társaság jogrendszerének állapota 1989–2006*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2008. 17. [a továbbiakban SZIGETI (2008)]

40 Uo.

41 SZIGETI (2011) 24.

pusztán valamiféle megállapodott hagyomány rögzítője. Abból a mindig is megvolt kettősségből, melyben a jog egyfelől a mindenkori status quo őrizője, másfelől viszont a társadalmi dinamizmus, az újítás egyik legalábbis hallgatólagos eszköze, egyre inkább az utóbbi kerekedik felül. □ □ Másként megfogalmazva: a joggal szembeni két lényeges elvárás egyrészt a nagyfokú (formai) állandóság, másrészt a reagálásra képes érzékenység a társadalmi érdekekre tekintettel.<sup>42</sup>

A 2010 utáni magyar kormányzat számára – éppen a jogi természetű változtatások rendkívüli mértéke miatt – különösen lényeges (volt), hogy szilárd, „megdönthetetlen” – *mondjuk ki: morális* – alapokra helyezze saját jogalkotását, beleértve az Alaptörvényt is. Ehhez kapcsolódik, hogy tévedés lenne az egyes (szak)igazgatási területek (politikák) vizsgálatát is kizárólag jogi természetű szabályozási kérdésként kezelni. A jog által szabályozott társadalmi mezőkben is szükséges ugyanis az egyéb típusú (szintű) normativitás érdemi jelenléte; a köznapis társadalmi együttélés szabályaitól a speciálisabb felelősségi viszonyok politikai etikett által rendezett kérdéseiig. A jól kidolgozott jog nem szünteti meg az individuális normák, a közösségi normák és a szervezeti normák létjogosultságát,<sup>43</sup> hiszen a jog általánossága csak ezek „közbejöttével” (közvetítésével) érvényesülhet.<sup>44</sup> Sőt, éppen a korábbi lobbis törvény sikertelensége (lásd még a 6.3.3. alfejezetet) mutatta meg, hogy bizonyos területeken az önszabályozás hiánya esetén sem léphet be az állam a maga pótlólagos előírásaival: egyes társadalmi szférákban tartós eredmény csupán az önszabályozó mechanizmusok tartós stimulálásával érhető el, ami lassú, körülményes, de alternatíva nélküli megoldás. Az új lobbiszabályozás – részben – ezért is választja azt a megoldást, hogy kötelező szabályokat csupán a lobbistát fogadó közszolga oldalán kreál, egyébként pedig megelégszik azzal, hogy egyrészt saját kialakuló gyakorlata révén mintákat hozzon létre, másrészt a már kialakult büntetőjogi korlátok (vesztegetés stb.) létre bízza magát. Ebből az is következik, hogy amikor a jog

---

42 NIKLAS LUHMANN: A jog mint szociális rendszer. In: Cs. KISS LAJOS – KARÁCSONY ANDRÁS (szerk.): *A társadalom és a jog autopoietikus felépítése*. Budapest, 1994. 65.

43 Különösen nem az erkölcs és politika elegyét, a konvenciót (lásd SZIGETI PÉTER – TAKÁCS PÉTER: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág Kiadó, Budapest 1998. 117.).

44 TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, Budapest, 2001. 145.



természetét vizsgáljuk, azt is fel kell mérnünk, hogy a fentebb említett normatípusok miben különböznek a jogtól, milyen kölcsönhatásban állnak a joggal, illetve, hogy a jog gyakorlati használhatósága milyen mértékben függ az egyéb szabályrendszerek lététől és kiépültségétől.<sup>45</sup>

A norma érvényességének fennállását a jogsértésre következő szankció bizonyítja leginkább, ám ehhez – mármint a szankció életképességéhez – szükséges valamifajta kollektív tudat és szolidaritás.<sup>46</sup> A jog – némely tendenciaszerű vonatkozásban – ma lemond saját generálp preventív lehetőségeiről – éppen a tudatosság és szolidaritás hiányában. Például a büntetőjogban szabályozott közérdekű munka intézménye – *a gyakorlatban* – alig létezik mai jogéletünkben, és pusztán ebben a tényben is visszatükröződik az a – dezintegráló és a mindenfajta kohézióknak is ellenében ható – társadalmi tapasztalat, hogy a munkának nincs is igazán értéke (s e megközelítésben a hétköznapi munka is legfeljebb a túlélési vágy által indokolt kényszer). Ugyanígy, ha a büntetés végrehajtása során egy társadalom lemond a(z át)nevelés lehetőségéről, egyúttal azt is kimondja, hogy a büntetés egyetlen érdemi célja az elkülönítés, azaz nincs olyan hiteles ok, amely az egyik embert – a jövőbeni, potenciális együttműködés révén – a másikhoz kapcsolhatná.

Tamás András szerint legfeljebb „*a szakrális jog világában magától értetődő imperatívus a jog, de nem a modern politikai államban. Ennek alapeszmeje [ugyanis] a szabadság és egyenlőség morális és politikai alapja.*”<sup>47</sup> Korunk egyik figyelemreméltó veszélyforrása is éppen ebben a megközelítésben keresendő, amennyiben ez a közvetlen szakrális elemeket nélkülöző „felvilágosult” és „pozitív joggá” transzformált logika megkönnyíti a *norma* és a *mögöttes morális ok* egymásról való leválását, lehetővé téve a normára okot adó megfontolások „kikopását” az egyébként továbbra is érvényes norma mögül. Pl. a magyar közigazgatás egyik igen lényeges problémája is éppen az a társadalmi reagálási attitűd, amely a szankciót, illetve annak lehetőségét – elszakítva a közvetlen, egyéni felelősség szükségképpen

---

45 „The Nature of Law” /szócikk/ Stanford Encyclopedia of Philosophy, January 4, 2007 [http://www.google.hu/searchsourceid=navclient&hl=hu&ie=UTF&rlz=1T4PCTC\\_huHU374HU375&q=An+Outline+of+Contemporary+Legal+Thought](http://www.google.hu/searchsourceid=navclient&hl=hu&ie=UTF&rlz=1T4PCTC_huHU374HU375&q=An+Outline+of+Contemporary+Legal+Thought)  
46 FRIVALDSZKY JÁNOS: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Szent István Társulat, Budapest, 2007. 382.

47 Uo.

értékelő mozzanatótól – mintegy *a társadalmilag elfogadható, ám jogilag tilalmazott magatartások költségeként* fogja fel (lásd még a 4.2.3.2. alfejezetet).

Nyilvánvaló továbbá az is, hogy a „jogban jelentkező változások jelentős része a társadalmi változási folyamat szempontjából fikció: ezek a jogot, illetve az államot változónak mutatják ott [is], ahol szinte semmi sem történik”.<sup>48</sup> Amint arra Sajó András is felhívja a figyelmet: „a jelenkori társadalomban az igazi változástól való félelem hivatalos értékke és követelménnyé emelte az újhoz való [legalább látszólagos] alkalmazkodást”.<sup>49</sup>

Az *eljogiasodás* jelenségének<sup>□</sup> okaként (is) a jog és a társadalom eltérő rendszerlogikái jelennek meg, amennyiben az eljogiasodás (olykor) patológikus hatásai a szervezeti struktúrákban, motivációkban és racionalitásokban meglévő különbségekre – és az egyéb párhuzamos társadalmi normatípusok oldalán megjelenő hiányosságokra – vezethetők vissza.<sup>50</sup> Az eljogiasodás a jog behatolását jelenti bizonyos – látszólag – autonóm társadalmi szférákba, amelyek saját rendszerlogikáik révén részben alakítják is a jogot, visszahatnak arra. A jog működési módját alapvetően változtatta meg az a tény, hogy a jogalkotási folyamatok és az egyedi döntések nem csupán a szélesebb értelemben vett nyilvánosságnak váltak részeivé, de *a legszélesebb értelemben vett populáris kultúra, a médiumok is „sajátjukként” tekintenek ezekre*.<sup>51</sup> Önmagában azonban még ezen utóbbi jelenség sem szünteti meg a jog önreferenciális zártságáról vallott elképzelések – legalább részleges – helytállóságát, amennyiben a jog is létrehoz saját műveletei révén egy autonóm jogi valóságot, s a társadalmat is leginkább így, önmaga szabályozása révén – és önmagából építkezve – szabályozza, vezérli.<sup>□</sup>

További lényeges adalék, hogy napjaink jogéletének – hazánkban és külhonban egyként tetten érhető, trendszerű és válságok által felerősített – változásai a jogok hangsúlyozásán túl egyre inkább a *működőképesség*<sup>52</sup>

---

48 SAJÓ ANDRÁS: *Társadalmi-jogi változás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988. 7.

49 Uo.

50 TEUBNER i. m. 73.

51 RICHARD SHERWIN: *Intersections of Law and Culture*. [A cross-disciplinary conference hosted by the Department of Comparative Literary and Cultural Studies, Franklin College Switzerland, Lugano, October 2, 2009.]

1. 52 Az Alkotmánybíróság 41/2005. (X. 27.) AB határozatában kifejtette,

szempontjait, az *állam* kivonulása helyett annak *visszaépítését*,<sup>53</sup> a *jog folyamatszerűségének, tárgyalásos jellegének visszaszorítását*,<sup>54</sup> valamint *új – társadalmi*

---

hogy az autonómiával rendelkező szervek védelmében Alkotmányból származó feladata van. Egyértelműen leszögezte, hogy „nem tekinthető alkotmányosnak pl. az a törvényi szabályozás, amely az önkormányzatok szervezetét olyan módon szabályozza, hogy az a szervezetalakításhoz való jog lényeges tartalmát korlátozza, az önkormányzati jog tartalmának kiüresedéséhez, annak tényleges elvonásához vezet, kizárja azt, hogy az önkormányzat önálló felelősséggel döntsön a saját szervezetének kérdéseiben”. Ennek megfelelően pl. a felsőoktatási intézmény(ek) autonóm működését az Alkotmánybíróság alkotmányos értéként ismerte el. A határozathoz különvéleményt fűző Kiss László alkotmánybíró szerint „az államnak joga és egyben kötelessége is arra törekedni, hogy a felsőoktatási intézményrendszer „működőképes” legyen”. Ebben a – változatlanul demokratikus – megközelítésben a működőképesség – az állam által legitímált gyakorlatok vonatkozásában – annyiban több az intézményesített létezésnél, hogy az állampolgárok hétköznapijait is jelentősen „élhetőbbé” teszi. Részletesebben lásd: KISS LÁSZLÓ: Jogállam és/vagy élhető állam. In: *A demokrácia deficitje*. PTE ÁJK – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2008. 142.

53 Az állam szerepével összefüggésben erősödnek azok a vélemények, amelyek a (New) Public Management állam-kocepció és a neoweberiánus államelképzelések közül markánsan utóbbi mellett érvelnek; amennyiben azt állítják, hogy a költséghatékonyság, eredményvezéreltség stb. szempontjai, valamint ezekből is következően az állam „leépítése”, „varázstalanítása”, illetve az állami funkciók egyre nagyobb mértékben történő kiszervezése helyett egy erős(ebb) és aktív(abb) állam létrehozására kellene törekedni. Az újabb megközelítések lényegesnek látják a jogállamiság követelményeinek fenntartását, illetve egyes hatékonysági szempontok további érvényesítését, ám elkerülhetetlennek látják a stratégiai gondolkodás és stratégiai tervezés elmeinek érdemi beemelését a közpolitikába. Az erősebb állam hívei – akik a good government és good governance vitában egyre határozottabban foglalnak állást előbbi fontossága mellett – azzal érvelnek, hogy az alapvető követelményként megjelenő elszámoltathatóság és felelősség-vállalás is csak ott lehetséges, ahol a az állami és privát szféra közötti együttműködés alaposan újragondolt stratégiája jelenik meg – pl. a kiszervezések éles határokat elmosó bizonytalanságával szemben. (Lásd még a 4.2.1. alfejezetben)

54 A jog folyamatszerűségére történő utalás – a leghétköznapibb és semleges értelemben – arra a folyamatra utal, amelyben a jogalkotásra okot adó körülmények kialakulásától a jogérvényesülés valamely konkrét módjának realizálásáig az egyes élet- és jogviszonyok formálódnak, a jog kínálta keretek között kiteljesednek. Ezen semleges fogalmi megközelítéshez képest a negatív értelemben vett folyamatszerűség a jog „tárgyalásos, egyezkedési” jellegének túlhajtására, s ezen keresztül a kiszámíthatóság leépülésére utal.

*szintű – közmegegyezések kimunkálását* igénylik.<sup>55</sup> Mindezen törekvések támaszok, tudományos és politikai alapok után kiáltanak, sőt – éppen a jog kiüresedése, képlékennyé és instabillá válása, a generálp preventív hatás elenyészése miatt – ennél nagyobb kívánsággal állnak elő: *a morál és a jog „intézményes” közéletésére tesznek javaslatot*, egyedüli lehetséges alternatívaként ragadva meg azt. *Ehhez azt is hozzá kell tennünk, hogy korunk válsága(i) sem elsősorban gazdasági természetűek, sokkalta inkább morális, erkölcsi eredetűek.*<sup>56</sup>

Egyes megközelítések az ún. szolgáltató állam kialakulását a lehetséges fejlődés olyan „végpontjának” tekintik, amikor is az államszervezet messze eltávolodik a kiindulási ponttól, az abszolutizmus szigorúan centralizált, jogilag kötetlen, „opportunista” módon cselekvő, a polgárokkal szemben egységes és hatékony utasításokat és döntéseket hozó piramisként fellépő fejedelmi „kormányzattól”.<sup>57</sup> Teszi ezt úgy, hogy „visszatér az autonómia és az elkülönülés abszolutizmus előtti formáihoz”, és miként akkor is, *az államakarát megvalósításának és ellenőrzésének hosszadalmas jogi eljárásaival kell vesződnie*. A „rendekkel” folyó vesződséges egyezkedések és tárgyalások sorozata tehát – új szereplőkkel – ismételten feltűnik, ami a tervezésben és az igazgatásban az együttműködés és koordináció új problémáinak kialakulásához vezetett/vezet. Az említett fejlődési tendenciák ellenére – melyek az állam belső szuverenitásának egyfajta korlátozott leépülését

---

55 A nem forradalmi típusú társadalmi – s ezen keresztül szükségképpen állami – modell- és pályaváltások döntően belső, morális alapú, valamifajta paktumon nyugvó változások vagy külső – tipikusan gazdasági természetű – sokk(ok) hatására következnek be. A pályaváltások sikere a XXI. században alapvetően függ a társadalmi szintű tudás *kézben tartásának* eredményességétől, ami egyként jelentheti az intelligencia (személyi) centralizációját, illetve a rendelkezésre álló információk sikeres koncentrációjának intézményesítését. Az állami modellváltások másik kulcskérdése az állami beavatkozások, illetve adekvát – nem csupán gazdasági természetű – ösztönzők jellegének és mértékének „beállítás” és gyakorlati alkalmazása. Utóbbi körben különös súllyal jelenik meg a képviselt érdekek diverzifikálására vonatkozó célkitűzés; a korábban alulreprezentált érdekek bevonására vonatkozó valamennyi törekvés, amely pl. a „beleszólás” lehetőségének mikroszintű megjelenítésére –, s nem utolsó sorban jog általi rendezésére – irányul.

56 VÍZI E. SZILVESZTER: „Az erkölcs mindennek az alapja.” In: HANKISS ELEMÉR – HELTAI PÉTER: *München báró kerestetik*. Budapest, Médiavilág, 2009. 363.

57 PETER PERNTHALER: Az állam szervezete, In: TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államtan – Írások a XXI. századi általános államtudomány köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 338.

jelzik a jog tárgyalásos jellegének erősödése révén – a modern állam-szervezet még mindig jelentős elemeit viseli az abszolutizmusban és a liberalizmusban kialakult szerkezeteknek.<sup>58</sup>

A jogtudományban a modernista irányzatok képviselői, mint Hart, Kelsen, Dworkin vagy éppen Finnis megpróbálják a jogot egységes egészként bemutatni és a joguralmat olyan metódusként ábrázolni, amely képes az értékkonfliktusokat és a társadalmi ellentéteket semleges módon, nem szubjektív alapon feloldani. Ezzel szemben a posztmodern valóság nem igazolja vissza ezt a rigid homogenitást, ezt a kényszeren nyugvó, egyirányú és egynemű folyamatot. Sőt a delegált jogalkotás, a szereplők önszabályozása, a különböző ADR technikák<sup>59</sup> széleskörű elterjedése nyilvánvalóan szétfeszíti a szabályok és értékek „hagyományos” és zárt rendszerét.<sup>60</sup> Sőt, az ADR technikák részben a hagyományos jog és jogegyenlőség terepén túlra lökik a konfliktusokat.

A fentebb leírtakat ragadja meg Varga Csaba gondolata is: „A teoretikus jogi gondolkodás érdeklődésének az utóbbi évtizedekben bekövetkezett változása világgépünk jelentős átalakulásával függ össze, s ez magyarázza a jog testetlenítését elsődlegesen diskurzív folyamatként, sajátos kommunikációként történő újrírását. A nyugat-erurópai és atlanti jogvilág leírásában árulkodó jel, hogy a jog pozitivitásának a tételezettségre visszavezetett kizárólagossága folytonos oldásával számolnak, amit ráadásul liberális kifejezésekkel írnak el, pl. demokratizmusként, részvételnélként, és/vagy maga a jogi folyamat többpólusúvá válásaként.□□

A társadalmiság felépülésének alapegységeire való tudatosabb reflexió nyomán (a társadalomtudományokban) a kohézió és a szolidaritás

---

58 Uo.

59 Az ADR (Alternative Dispute Resolution) olyan vitamegoldási eljárások összefoglaló elnevezése, amelyeket a felek önkéntes elhatározásból – a konfliktus természetére tekintettel – a vita rendes bírósági útra terelése előtt vagy helyett vesznek igénybe. ADR-technikák, még ha nem is így nevezték őket, természetesen mindig is voltak; a különféle egyezkedéses-megváltásos kompozíciókra a magyar jogtörténet is számos példát kínál (pl. Mátyás *Decretum maius*-a is megengedte a bíróság által elítélt és a felperes-vádló-sértett megegyezését és így a kiszabott büntetés megváltását). Ennyiben az ADR-nek a neve talán új, ám a tartalma „hagyományosnak” tekinthető.

60 J. M. BALKIN: „What is Postmodern Constitutionalism?” *Michigan Law Review* (1992) 90 – 1966.

gyengülése okainak feltárásában döntő fontosságú volt a „szerep”-kategória létrejötte. Georg Simmel nyomán a „szerep” kategória lehetővé teszi, hogy az egyes átfogóbb társadalmi képződményeket ne a bennük – tevékenységükkel – résztvevő emberekre alapozzuk, hanem csak ezek személyiségének egy szeletét képviselő szerepek mentén fogalmazzuk meg őket. A modernizálódó társadalmak egyre inkább olyan kapcsolatokat hoztak létre – és e kapcsolatokra olyan átfogóbb társadalmi képződmények szerveződtek –, amelyekben a résztvevők csak egy-egy aspektusból váltak fontossá, és egész személyiségük kívül maradt ezeken a képződményeken. Az egyes egyén így a modern társadalomban egyre inkább specializálódott szerepekben – személyisége többi részének fegyelmezett visszaszorításával – vesz részt, és a társadalom ugrásszerűen megnőtt bonyolultsága, épp az ilyen fegyelmezett, szerepekben való társadalomszerveződésen nyugszik.<sup>61</sup>

A létnek ez a szegmentáltsága, sőt az egyének vonatkozásában is megjelenő „rétegzettség” megteremtette a lehetőséget arra is, hogy az adott individuumok jogainak és kötelezettségeinek klasszikus arányai bomlásnak induljanak. A családok meggyengülése és számos korábbi közösségi forma felbomlása számottevően hozzájárult a mára általánossá váló értékválság kialakulásához is. *A lét különböző színterein – iskolában, hivatali közegben, családban – a jogok és köteleességek hagyományos rendszere meggingott.* Az egyéni jogok és lehetőségek túlzott hangsúlyozása mellett a közösségért érzett felelősség és a köteleességek teljesítése háttérbe szorult.<sup>□</sup> Amint azt egy nemrégiben megjelent tanulmánykötet is rögzíti, általánossá vált a „mindennemű köteleességtől való menekülés”.<sup>62</sup> Tehát az elmúlt évtizedekben talán a szükségesnél is jobban megerősödött az „alapjogi szemlélet”, amely a jogok katalógusának bővítésével, az egyes jogok tartalmi erősítésével szemben csupán reziduális tételként vette figyelembe a fenntarthatóság, alkalmazhatóság, a működőképesség szempontjait.

A vizsgált körben további lényeges szempont, hogy a jog érvényessége – legalábbis jogszociológiai megközelítésben – azon kérdésre adott választól is függ, hogy milyen valószínűséggel lehet azt állítani, hogy a jogszabályt

61 POKOL BÉLA: *A professzionális intézményrendszerek elmélete.* Felsőoktatási Koordinációs Iroda, Budapest, 1992. 218.

62 JOSÉ ORTEGA Y GASSET: *A tömegek lázadása.* Pont Kiadó, Budapest, 1995. 187.

csakugyan alkalmazni fogják.<sup>63</sup> Hiába a körültekintően megalkotott – és a szabályozás tárgya szerinti érintettek által is támogatott – normatartalom, ha az előírások egy (jelentős) része jog- és pénzügytechnikai *vagy éppen a közmórában gyökerező* okokból nem realizálódik vagy – s ez is általánosnak (volt) tekinthető – nem időben realizálódik.<sup>64</sup>

#### 4. A magyar jogrendszer új elemei és tendenciái

E fejezetben a jogrendszer megújulásának főbb – a kormányzati kapacitást is érdemben befolyásolni képes – elemeit és tényezőit vesszük sorra, úgy is mint a kormányzati kapacitás értékelésének lehetséges szempontjait.

A kérdés – a 3. fejezetben írottak nyomán – úgy is megfogalmazható, hogy az elmúlt két évben megújított jogrendszer az eddigiekben mennyiben volt képes, illetve a jövőben mennyire lehet képes korrigálni a jogalkotásban és jogalkalmazásban (is) mutatkozó hagyományosnak mondható, de negatív tendenciákat.

Munkám ezen részében tehát arra vállalkozom, hogy röviden felsoroljam azokat az általam lényegesnek ítélt jelenségeket és azokhoz kapcsolódó főbb ismérveket, melyekkel kapcsolatban az Olvasó el tudja dönteni, hogy azok miként is befolyásolhatják a kormányzati, illetve jogi kapacitást. Ezen elemek, illetve „intézmények” nem feltétlenül egyenműek, s nem is tekinthetjük teljes körűnek az áttekintést, ám munkám szándékoltan egy *felhívás is, hogy a hiányzó szempontok megjelenítésére, illetve a „módszertisztaság” fokozottabb megteremtésére a későbbi tudományos diskurzusban sor kerülhessen.*

Nézzük meg tehát röviden az új magyar jogrendszer egyes lényegesebb – a kormányzati kapacitás szemszögéből vizsgált – elemeit konkrétan is!

##### 4.1. A válságra adott válasz és a természetjogi elmozdulás

###### 4.1.1. A folyamatos növekedés és fejlődés koncepciójának feladása

---

63 TAMÁS i. m. 144. o.

64 Pl. a fogyatékkal élő emberekről gondoskodó civil szervezetek jó része 2012 júliusáig nem kapta meg a nekik járó 2012-es normatív alapú költségvetési támogatást. Emiatt több szervezet is a működőképesség határára került.



Egészen a közelmúltig a legtöbb – a társadalomtudományok különböző területeihez kapcsolódó – munka a tárgya szerinti struktúrák, intézmények, módszerek vizsgálatakor – kifejezett említés nélkül is – adottnak vette/veszi a kiszámíthatóság, folyamatos bővülés, növekedés és prosperitás fogalmait, mint a külső környezet meghatározó elemeit. Óvatlanul – az elmúlt 67 év viszonylagos békéjét megdönthetetlen alapként tételezve – feltételeztük ugyanis, hogy a változások legfeljebb konjunkturális ingadozásnak lesznek tekinthetők, egyfajta hullámmozgásnak megfelelően, amely összességében egy jól tervezhető és folyamatos átlagot produkál. Ez a társadalomtudományokban széles körben megfigyelhető (és a jogpolitikában is leképeződő) alapállás még akkor is általánosnak (volt) tekinthető, ha az elmúlt évtizedben a legtöbb munkában – szinte kötelező jelleggel – már szerepel egy bekezdés a válságmenedzselés jelentőségével kapcsolatban. Nem volt ez másként a jogtudomány legkülönbözőbb területein sem. A jogok katalógusának és eszközrendszerének folyamatos bővülése azonban óvatlanná tette a jogalkotót és a gyakorló jogászt: a béke állandósulásával mintha az igazolási kényszerek eróziója is megindult volna. Ennek keretében jogunkon is úrrá lett az individualizmusból táplálkozó relativizmus, neutralizmus, illetve értékpluralizmus, s a jogok mellett a kötelezettségek mintha reziduális tétellé váltak volna (lásd a 3.2. alfejezetben korábban írottakat). Ezzel párhuzamosan pedig a – felszínen gazdasági természetűnek mutatózó – válságok nyomán a „[gazdasági] prosperitásunk feltételének hitt modell csődöt mondott”.<sup>65</sup>

Az olyan jelenségek, mint a globalizáció, a digitalizálás vagy éppen az individualizáció együtt jár a kockázati tényezők sokasodásával, Ulrich Beck szavaival a „globális rizikótársadalom” kialakulásával. Általánossá válik a kockázatok gyarapodása a tudomány és a technológia hatásai nyomán, a személyek és csoportok közötti, a társadalmi, a nemzetközi viszonyok, az ember és a természet közötti kapcsolatok terén is.<sup>66</sup> Ezekkel összefüggésben *súlyos válságok idején felértékelődik a meghatározó szereplők közötti*

---

65 MISZLIVETZ FERENC: Válság és demokrácia – 1989 öröksége. In: SIMON JÁNOS (szerk.): *Húsz éve szabadon Közép-Európában. Demokrácia, politika, jog*. Konrad Adenauer Stiftung, Budapest, 2011. 134.

66 G. MÁRKUS GYÖRGY: A harmadik út és a globális kapitalizmus megszelídítése. In: DALOS RIMMA – KISS ENDRE (szerk.): *Bal, jobb, harmadik út*. Friedrich Ebert Alapítvány, Budapest, 2000. 9.



*párbeszéd, partnerség és de facto együttműködés* – aminek természetesen a tárgyi jogban megjelenő következményei is vannak.<sup>67</sup>

Lassan körvonalazódik, hogy a szabályozási megoldásokra és tartalmakra vonatkozó változtatási elképzelések (materális és egyéb) alapja nem lehet a prosperitásnak az az ideája, amelyre a nyugati jog- és igazgatási elméletek kimondva vagy kimondatlanul ráépültek az elmúlt 50-60 évben.

*Az elmúlt évtizedekben talán az volt az egyik leghangsúlyosabb kérdés, hogy a többé-kevésbé egységessé vált transzatlanti jogi és politikai rend narratívái milyen mértékben terjeszthetőek ki a világ másik kétbarmadára.* Ez a felvetés különösen hangsúlyossá vált a terrorizmus jog általi kezelésével kapcsolatos elvárások körében, hiszen az olyan – látszólag elméleti, s e dolgozatban is elemzett – szempontok, mint a jog működőképességének fenntartása, „tárgyalásos jellegének visszaszorítása”, s végső soron a „tartalmi igazságosságra” vonatkozó igény már a 2000-es évek elején rendkívüli nyomás alá helyezte a klasszikus, liberális jogkoncepciókat, illetve az ezek további expanziójára vonatkozó elvárásokat.<sup>68</sup> S a 2008 utáni válságok csak még inkább hangsúlyozzák ezen igények tartható és szükségszerű voltát, anélkül azonban, hogy az egységes transzatlanti narratíva (narratívák) létével és jövőjével kapcsolatban biztos kijelentéseket tehetnénk...

Az mindenesetre – összefoglaló jelleggel – megállapítható, hogy miközben a különböző – a korábbiaknál intenzívebb – válságok hatására világszerte a katasztrófaelhárító (jog)politikák kialakulása, illetve erősödése figyelhető meg, egyúttal minden korábbinál nagyobb igény mutatkozik az egyensúlyra, egyeztetésekre és fenntartható megoldásokra is.

#### 4.1.2. A természetjogi szemlélet erősödése

A modern ember számára tapasztalat a társadalom funkcionális differenciálódása; a politika, a jog, a gazdaság, a tudomány, s ugyanígy a vallás részrendszereinek egyre nyilvánvalóbb autonómiája, amely a társadalomelméletek számára is erőteljes kihívást jelent(ett), amikor is ezt az acentrikussá – azaz központ nélkülivé – váló világot kell(ett volna) leírniuk.<sup>□</sup> A központi rendezőelv nélküli korban fogant modern

<sup>67</sup> MISZLIVETZ i. m. 133.

<sup>68</sup> JASON BAINBRIDGE: Lawyers, Justice and the State. *Griffith Law Review* (2006) Vol 15 No 1. 170.

és „posztmodern” társadalomelméleti koncepciók jellemzője, hogy az ember filozófiai-erkölcsi természetéről nem (vagy csak kevésbé) vesznek tudomást, illetőleg a társadalomintegratív erőkhöz kötődő helyes társadalmi együttélés, rend elveit nem firtatják, s így a működőképes társadalmi rend teoretikus megalapozásáról is lemondanak.<sup>69</sup>

A korai kultúrákban jog és vallás jellemzően egységes tudáskomplexumot képezett, mely uralomszervező ismeretanyagként, [olykor] homályba vesző eredettel, generációkon át történő szóbeli továbbhagyományozás révén végső soron isteni adományként identifkálta önmagát.<sup>70</sup> A modern jog és jogtudomány mai állapotának kialakulásában az egyik döntő hatást – még korábban – az isteni természetjog kizárólagosságától történő elszakadás jelentette: az ember által alkotott pozitív jog érvényességének transzcendens (morális) igazolása profanizálódott a racionális természetjog formájában.<sup>71</sup> Bár a pozitív jog érvényességének transzcendens, ún. metajurisztikus (morális) elvekkel történő igazolási kényszere ezzel még nem szűnt meg, maga az igazolási probléma áthelyeződött a nem teremtett világ történetiségének dimenziójába.<sup>72</sup> Kecskés Pál írja: „Midőn a romantika eszmevilágában kifejlődő történeti-jogi iskola konzervativizmusa a történeti népszellemben nyilvánuló szokásjogot tekintette a pozitív jog forrásának, a történeti módszer sürgetésével jelentős mértékben elősegítette a jogi pozitívizmus kifejlődését,”<sup>73</sup> mely a metafizikum elutasításával – azaz Isten létének és szerepének elutasításával – kizárólag a konkrét, tételes jogot tekintette egyedül létező és érvényes jognak (azzal, hogy álláspontja szerint a létrejött szabályok egyetlen lehetséges mögöttes oka a történelmi körülményekben keresendő). Ebben a megközelítésben a jog fogalma a tárgyi (pozitív) értelemben használt jogra szűkül(t), melynek egyedüli eredője és így értelmezésre jogosultja az állam, illetve az állami akarat.<sup>74</sup>

Feltétlenül érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy magának a termé-

69 FRIVALDSZKY JÁNOS i. m. 382.

70 JUHÁSZ ZITA: De iure non scripto, avagy a korai jogfogalom duplexitása. De Iurisprudentia et Iure Publico 2011/1. 4. www.dieip.hu

71 Cs. KISS i. m. 8.

72 Uo.

73 KECSKÉS PÁL: Természetjog. In: SZABÓ MIKLÓS (szerk.): *Natura Iuris*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002. 219-220.

74 Uo.

szetjognak mindig is kettős jelentése volt: a természetet metafizikailag értelmező – vallásos – felfogással szemben állt és áll az újkori (XVI-XVIII. sz.) eredetű, „felvilágosodott racionalista értelmezésű – vagy másként laikus felfogású – természetjog”, amely a természetnek konkrét, empirikus értelmet adva, a természetjog fogalmát az emberi természet valamilyen tapasztalati tulajdonságához (tipikusan ösztönéhez, valamely könnyen felismerhető szükségletéhez) kapcsolja.

A jog pozitíválódási folyamatának, az erkölcs és a jog (moralitás és legalitás) funkcionális különválásának/különválasztásának előrehaladásával, a természetjogi gondolkodást háttérbe szorító jogi pozitivizmus megerősödésétől kezdve a jogi érvényesség „eredetére és mibenlétére” irányuló kérdésre keresett válasza a következő alternatíva kínálkozott/kínálkozik: a pozitív jog a célracionálisan tételezett (jogi!) eljárás keretében hozott döntés által tesz szert érvényességre, s nem szorul semmiféle jogon kívüli transzcendens igazolásra, vagy pedig fennáll a külső igazolási kényszer, a metajurisztikus (morális) elvekre való ráutaltság.<sup>75</sup> *Már itt érdemes megjegyeznünk, hogy napjainkban ismét a – lehető legrégebben értelmezett – természetjogias felfogások lassú erősödésének lehetünk tanúi. A változatlanul uralkodónak tekinthető jogpozitivizmussal összefüggésben életszerű az a felvetés, mely szerint „a jog mint norma- és értékrendhez tartozó mozzanat, érvényességének igazolását igényli; s hogy a pozitív tapasztalat változó világa nem szolgálhat kielégítő igazolásul, csak addig maradhatott rejtve, míg magára nem eszmélt az egyoldalú természetudományos műveltségtől lekötött bölcselkedő szellem”. □*

Moralitás és legalitás egymáshoz való viszonyának sajátos leképeződése (körtünete) a korábbi jogalkotónak az igazság fogalmához való viszonya, mely sajátosan jelent meg a Polgári Perrendtartásban (a továbbiakban Pp.).<sup>76</sup> A régi Pp. 1. §-a azt tartalmazta, hogy „Ennek a törvénynek a célja, hogy a bíróságok előtti eljárásban a polgárok személyi és vagyoni jogaival kapcsolatban felmerült jogviták eldöntését az igazság alapján biztosítsa”. Hasonlóan rendelkezett a 3. § is, amely kimondta, hogy „A bíróságnak az a feladata, hogy a jelen törvény céljának megfelelően az igazság kiderítésére törekedjék.” Ezzel szemben az 1999-ben elfogadott új – elnevezésében és számozásában változatlan – Pp. 1. §-a a jogviták

75 Cs. Kiss i. m. 8-9.

76 A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény

tisztességes eldöntésének kötelezettségéről szól és az igazság megállapítására törekvés kimaradt a feladatok közül.<sup>77</sup> Azaz a középponti elem immár az eljárás *fair* volta; úgy is mondhatnánk, hogy ebben a jogfelfogásban a bizonyítás *korrekt* lefolytatása, a szűkebb értelemben vett törvényesség és jogszerűség válik a döntő kérdéssé, nem pedig az objektív – vagy másként abszolút – igazság, amelynek felderítésében csupán eszköz a bizonyítási eljárás. Ennek az alapállásbeli különbségnek a jelentősége akkor is rendkívül nagy, ha a szakirodalomban a kérdést részben technikainak tekintik egyes szerzők, azt a polgári és büntetőügyek közötti alapvető különbségre vezetve vissza.

A magunk mögött hagyott 20 évet, tagadhatatlan jóléti előrelépései, növekvő fogyasztása és az emberi szabadságjogok bővülése mellett is olyan, a társadalmat belülről feszítő problémák terhelik, melyek eredetét a morál meggyengülésében érdemes keresni.<sup>78</sup>

A társadalmi szintű *kiszámíthatóság* egyik legnagyobb ellensége éppen az a társadalmi és jogi törekvés, amely valamifajta pluralizmust hirdetve száll szembe egyes hagyományos – a mai magyar jogalkotó által is preferált – értékekkel, pl. a család intézményével vagy a mások munkájának tiszteletére vonatkozó elvárással. Jól összefoglalják ezt a látásmódot Frivaldszky szavai: „Nem lehet a kultúrák egyenértékűségére, a multikulturalizmusra apellálva pl. a legkülönbözőbb nemi identitásokat „kulturális másságként”, a közszférát, azaz a törvényhozást érintő törekvéseikben, igénybejelentéseikben úgy tekinteni, mint amelyek társadalmilag létezőként jelenvalóságukban már legitimek is, s ekként immáron a tradicionális családdal egyenértékűek, minnek következtében ugyanolyan jogvédelmet is kell, hogy élvezzenek. Ez nem csupán természetjogi képtelenség, hanem a család szociológia által is feltárt és megerősített erkölcsi szerepét is kétségbe vonja”.<sup>79</sup>

77 A témához lásd pl. DR. FÖLDESI TAMÁS: A jogban alkalmazott igazság terminusról és annak háttérbe szorulásáról a magyar polgári eljárásjog újabb fejlődésében. *Magyar Jog* 2003/8. 467-473.; továbbá KENGYEL MIKLÓS: *A magyar polgári eljárás*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 86.; illetve NOVÁK ISTVÁN: Az eltűnt igazság nyomában. *Magyar Jog* 2001/11. 606.

78 BÚS BALÁZS: Morális rendszerváltásra is szükség van. In: SIMON JÁNOS (szerk.): *Húsz éve szabadon Közép-Európában. Demokrácia, politika, jog*. Konrad Adenauer Stiftung, Budapest, 2011. 13.

79 FRIVALDSZKY i. m. 384.

A relativista és nihilista felfogás a létezőt természetesnek, a természetet pedig helyesnek állítja be. A mindenkinek kedvezni akaró álpluralizmus relativizál és éppen a legfontosabb jog általi garanciák (generálprenatív hatás, a jog erkölcsi mérce jellege) vesznek el ezen keresztül. Az a – bármifajta többség birtokában – döntéshozatalra jogosult, aki nem rendelkezik világos, tartós és közösségi szempontokat is beépítő alapelvi irányultsággal, hajlamos lesz az erkölcsi pluralizmust képviselve azt jogi természetűvé alakítani, s adott esetben asszisztálni a társadalmi rend leépüléséhez.

A demokrácia jelenleg domináló megközelítései, felfogásai Miszlivetz szerint alapvetően elitisták és alapvetően a jogállamra és jogszerűség kérdéseire redukálódnak vagy az etatizmus egyoldalúságának csapdájában vergődnek. Az ezen megközelítéseken túllépni kívánó értelmezés szerint a legalitás és a legális-jogi procedurális stabilitás önmagában még nem alkothat demokratikus rezsimit.<sup>80</sup> Lényeges kiemelnünk, hogy a mai – magyar – társadalom tagjainak együvé tartozását leíró fogalmak között is kiemelkedő szerep jut a *jogközösség* kifejezésnek, amely ma megújuló tartalommal egyre inkább meghatározó eleme, komponense a társadalmi identitásnak,<sup>81</sup> sőt az állami identitásnak is.

*A jogfelfogás ma körvonalazódó természetjogias iránya mindazonáltal alapvetően egy időben és térben erősen kötött relatív természetjogi érvrendszerként áll előttünk, amennyiben közvetlen hivatkozási alapja gyakran nem más mint a válság, azaz a 2008 óta tartó pénzügyi és egyéb válságok teremtette direkt kényszer.*

Nem szabad azonban azt gondolnunk, hogy a különböző természetjogi elvek és gondolkodásmódok magyar jogba/jogéletbe történő behatolása csak az elmúlt években következett be; ez egy folyamatként tételezhető jelenség, amelynek csupán „erőteljes sűrűsödése” figyelhető meg az általunk vizsgált utóbbi időszakban. Már a rendszerváltás utáni magyarországi kárpótlási folyamat is bizonyos természetjogi elvek „aktualizálásából” született,<sup>82</sup> amennyiben a korábbi jogszerű döntések részleges korrekciójára azért kerülhetett sor, mert azok igazságtalanok

---

80 MISZLIVETZ i. m. 142.

81 SZABÓ MIKLÓS: A jog alkothatóságáról. *Miskolci Jogi Szemle* 2011. évi különszám, 187.

82 Bővebben lásd: DR. PRUGBERGER TAMÁS – DR. SZALMA JÓZSEF: A természetjog és polgári jogi kodifikáció. *Magyar Jog* 2003/3. 129-139.

voltak, törvényes úton valósítottak meg „önkéntes megfosztást”.

#### 4.1.2.1. Keresztény természetjog

Miként hathat a legáltalánosabban felfogott vallás a tárgyi jogra, s az azt részben alakító, részben magyarázó jogtudományra? Kiindulópontként megállapíthatjuk, hogy mindkettő – a jog is és a vallás is – olyan társadalmi normaként van jelen hétköznapjainkban, melyek céljai között egyként szerepel a kívánatos egyéni és közösségi magatartások előírása, a normaellenes cselekvések szankcionálása, illetve ezek egyéb következményeinek megállapítása. Végző soron mindkettő sajátos funkciója a társadalmi kohézió, illetve integráció vagy éppen a társadalmi szolidaritás kialakítása, adott esetben erősítése. Alapigazság, hogy az egyes társadalmi normatípusok jobb esetben egymás hatását felerősítik, kiegészítik.

A legújabb – adott esetben keresztény megalapozású és tartalmú – természetjog annyiban új, hogy a pozitív joganyag rendelkezéseit nem a joganyag létrehozójára vagy a „jogtörténetben” kifejecesedett elvekre stb. vezeti vissza, hanem valamely szabály közvetlen igazolásaként és szükségképpen eredőjeként fogadja el az adott – kimunkált és széles körű társadalmi beágyazódottsággal rendelkező – hitrendszer, kultúrkörünkben – tipikusan – a Biblia általános elveit és tételes elvárásait.

Ma még nehezen eldönthető kérdés természetesen, hogy az Isten személyére és a hozzá való viszonyra,<sup>83</sup> illetve a vallási örökségre történő utalások a hazai és uniós jogszabályokban csupán a jogrendszer „reziduális tételként” megjelenő szimbolikus aktusai vagy már önmagukban is a jogászai gondolkodásmód érdemi alakítói!? A mértékekre csak az idő ad választ, de a változás iránya már most világosnak tűnik. Az Alaptörvény vitáját szemlélve feltűnő, hogy az egyes elvek és rendelkezések létjogosultságának alátámasztására milyen nagy számban jelentek meg a kereszténységre, illetve a keresztény értékekre történő hivatkozások. A kereszténység ezen sajátos *ultima ratio* szerepe a történeti alkotmány

---

83 A Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről szóló 2010. évi XLV. törvény preambuluma: „Mi, a Magyar Köztársaság Országgyűlésének tagjai, akik hiszünk abban, hogy Isten a történelem ura, s azok, akik a történelem menetét más forrásokból igyekszünk megérteni, hazánkért és a magyar nemzet egészéért, az Alkotmányban rögzített felelősségünk jegyében (...)”.

fogalmának tisztázása körében is érvényesült, s nem a véletlen műve az sem, hogy a preambulum tartalma kapcsán kialakult vitákban a két leggyakrabban felvetett – és megkérdőjelezett – elem éppen a vallás és a Szent Korona volt.<sup>84</sup>

Az Alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény számos vallási utalást tesz. A preambulumok erős értékmegjelenítő jellegének megfelelően a legtöbb ilyen utalás a Nemzeti hitvallásban található. Már önmagának a preambulumnak „Nemzeti hitvallás”-ként történő elnevezése is szakrális töltetre utal.<sup>85</sup> A Nemzeti hitvallást is megelőzi azonban a Magyarország himnuszának<sup>86</sup> első sora („Isten, áldd meg a magyart”), így tehát az Alaptörvény első szava („Isten”) is vallási töltetű.

Az új Alaptörvény Nemzeti Hitvallása egyértelműen és szándékoltan a keresztény valláserkölc középonti elemeit emeli alkotmányos rangra (hit, szeretet), az R. cikk pedig kifejezetten kötelezővé teszi a Hitvallás figyelembevételét az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezésekor. A preambulum első bekezdésében a szöveg rögzíti azt is, hogy Magyarország a „keresztény Európa része”, illetve elismeri a „kereszténység nemzetmegtartó szerepét”. Végül a Záró rendelkezéseket követően a posztambulumban az olvasható, hogy az „Országgyűlés képviselői, Isten és ember előtti” felelősségük tudatában állapítják meg az Alaptörvényt.

Ezen érvek és a már korábban említett tételesjogi előfordulások ténye mellett is rögzítenünk kell azonban azt is, hogy ma a többségi álláspont változatlanul nem elsősorban valamifajta vallási reneszánsz, egy megújuló hitélet következményeként tételezi a deszekularizációs hatásokat és a poszt-szekuláris társadalom (Habermas) kialakulását,<sup>87</sup> hanem olyan erőteljes politikai törekvések következményeként, melyek vallási követelményeket és elvárásokat fogalmaznak meg a közsférában,

---

84 Lásd erről bővebben: ANTAL ATTILA – NOVÁK ZOLTÁN – SZENTPÉTERI NAGY RICHÁRD (szerk.): *Az alkotmány arca: preambulum tanulmányok*. L'Harmattan, Budapest, 2011.

85 FERENC HORKAY HÖRCHER: *The National Avowal* In: LÓRÁNT CSINK – BALÁZS SCHANDA – ANDRÁS ZS. VARGA: *The Basic Law – A First Commentary*. Clarus Press, Dublin, 2012. 26-28.

86 KÖLCSEY FERENC *Himnusz* című költeménye (1823)

87 NIGEL BIGGAR – LINDA HOGAN: *Religious Voices in Public Places*. Oxford University Press, 2009. 58.

a nyilvánosság különböző tereiben,<sup>88</sup> s – tegyük hozzá – magukban az alkotmányokban is. A mai magyar jogrendszer – ma még bizonyosan – nem egy keresztény természetjogot bevezető rendszer, de az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek és a jogrendszer egyes további instrumentumainak, intézményeinek Alkotmánybírósági és egyéb úton történő értelmezése, továbbá a tudatosan és kifejezetten keresztény eredetű (jellegű) rendelkezések jogrendszeren belüli számbeli növekedése egy egyértelmű eltolódást jelenthet.

#### 4.1.3. Kérdések és veszélyek az új tendenciák kapcsán

Hol vannak a veszélyforrások az elmondottakban, a mögöttes elvek primátusát, a morál elsődlegességét hirdető jogkonceptió(k)ban? Ott, ahol áttérünk a nagyon is konkrét kérdésekre: pl. hogyan, miért és mitől lesz a közszolga, különösen a jogász közszolga *baszaszerető*? Biztosítható-e ez szabályozással? Hogyan – milyen technikák révén – lehetséges a kereszténység elveinek beépítése a tételes jogba? Közvetlenül (szöveghűen, a Biblia verseinek közvetlen átvételével) bizonyosan nem. Lehetséges-e a hajlamosítás ezen értékek elfogadására és gyakorlására, oly módon, hogy a szabályozás intézményes színtereket generál, ahol ezek az értékek megjeleníthetők? Abban egészen bizonyosak lehetünk, hogy a *lózungokban* kimerülő szabályozás kontraproduktív. Döntő szempont, hogy bár pl. a Magyarországon rendkívül súlyos és aktuális roma-kérdés egyes elemei megjelenési igényüket tekintve erőteljesek és a legtöbb probléma megfogalmazásra is kerül(t), a teljes magyar társadalom vonatkozásában mégis kijelenthető, hogy e kérdéskörrel összefüggésben jórészt hiányoznak azok az intézményesített, illetve informális mechanizmusok, amelyek a társadalmi szolidaritás és részvétel képességének gyakorlását, az együttélés tudatos(abb) megélését tennék lehetővé.

Farkas Jánosra kell utalnom, aki egy helyen azt mondja, hogy „[egy] színdarab írójának nem nehéz beleírni a szerepkönyvbe, hogy „sírások jönnek be a színpadra és 10 percig lekötik a nézők figyelmét”. Az instrukció egyszerű, de annál nagyobb az a probléma, hogy „hogyan és mivel

88 BASSAM TIBI: *The Islamist Shari'atization of Polity and Society. A Source of Intercivilizational Conflict?* Paper submitted to the Conference „Religion in the Public Space” CEU, Budapest, 2010. 1.



lehet lekötni a közönség figyelmét? (...) azaz az ügyek technológiájának megtalálása a legnehezebb feladat”.<sup>89</sup> Hasonló a helyzet a természetjogias (adott esetben keresztény természetjogias) elvek jogrendszerbe történő beépítése kapcsán is: ezek megjelenítése (megjeleníthetősége) nyilvánvalóan nem elsősorban a jog tartalmától vagy a megfelelő jogtechnikai megoldások fellelésétől függ; sokkal inkább az értékek jogon túli szelekciójának és a társadalomintegratív intézmények működési mechanizmusának jellegétől.

#### 4.2. *Az állam önképének változásából következő tendenciák*

##### 4.2.1. A jó állam körvonalazódó általános jellegzetességei a válságban

A jó állammal szembeni követelmények jelentőségét felnagyítja, szükségességét pedig kiemeli a válság ténye, s a válságból következő kezelési igények sürgető volta. Az alábbiakban tekintsük át egyrészt azokat a szempontokat és intézményeket, melyeket a válság idején sem adhat fel az állam, másrészt azokat a megoldásokat, melyek éppen a kihívások újszerűsége miatt váltak szükségessé; nem egy esetben eredeti, korábban nem létezett intézményeket is produkálva.

A klasszikus konzervatív megközelítés szerint az államnak mindekelőtt az a feladata, hogy a tekintély forrása legyen; a szabad gazdaság és a magántulajdon csak eszköz az intézményes rend megőrzéséhez, nem pedig önmagában vett cél.<sup>90</sup> Minekutána nyilvánvalóvá vált, hogy bizonyos feladatokat csak az állam tud betölteni, megalapozott az az álláspont, amely szerint még a „korlátozott állam” sem lehet gyenge állam. Miért is kell erősnek lennie az államnak – a neokonzervatív érvelés szerint? Elsősorban azért, hogy ellenőrizze és fenntartsa a piaci rendet. A piaci rend olajozott működése nem a természet ajándéka; folyamatos odafigyelést, és – szükség esetén – határozottságot igényel az államtól. E megközelítésben az állam kényszerítő erejének alkalmazását leginkább az legitimálja, ha azt a „szabad gazdaság védelmében” használják fel.<sup>91</sup>

89 FARKAS JÁNOS: *A „szürke zóna”*. Disputa Könyvek, Budapest, 1992. 24.

90 ROGER SCRUTON: *A konzervativizmus jelentése*. Novissima Kiadó, Budapest, 2002. 39.

91 EGEDY GERGELY: A neokonzervatív állam Thatchertól Cameronig.

Az új világrendhez és a globalizáció kihívásaihoz alkalmazkodni kívánó, szellemiségét tekintve neokonzervatív államban a kormányzat a „welfare state” hagyományos prioritásait a nemzetközi arénában való sikeres helytállás kívánalmainak előnyben részesítésével cseréli fel. Vagyis az állam vezérlő elvévé a globalizációba való bekapcsolódás szándéka válik. Ez az állam azonban nem csak „elszenvedi” a globalizációt, passzív-deffenzív attitűdöt alakítva ki vele kapcsolatban, hanem maga is aktív részvételre törekszik.<sup>92</sup> Ez az állam tudatosan szakít a köz szférájának és a piacnak a merev megkülönböztetésével – a kettő összekapcsolásának módjaiban azonban igen jelentős különbségek mutatkoznak az egyes alakváltozatok között. Meg kell jegyeznünk azonban azt is, hogy az imént említett aktivitás nem csak a nemzetközi aktorokhoz való igazodást, hanem szükségképpen bizonyos – ugyanezen aktorokkal szembeni – konfliktusok korábbinál élesebb felvállalását is jelenti/jelentheti.

Az elmúlt 20-25 évet világszerte erőteljesen meghatározó és a neokonzervativizmussal párhuzamosan jelen lévő politikai ideológia és közgazdasági doktrína –, amit nevezhetünk neoliberalizmusnak, illetve „piaci fundamentalizmusnak” – többek között az állam társadalmi szerepét is átértelmezte. Ezen értelmezés szerint már a hetvenes években válságba jutott, a szociális szempontból jólétinek, gazdasági szempontból tervezőnek, beavatkozóknak, vagy – az állami tulajdonú vállalatok révén – gazdálkodónak is nevezhető állam helyét a hatékonyabb „szabályozó állam” vette, veheti át. A szabályozó állam kevésbé a közvetlen jövedelemtranszferek, támogatások, illetve saját tulajdonú vállalatainak működtetése révén igyekszik a társadalmi és gazdasági jólétet növelni, hanem inkább azon intézményi, szabályozási feltételek megteremtésére törekszik, amelyek a piac – mint az úgymond leghatékonyabb allokációs mechanizmus – érvényesülését segítik. Ebben a megközelítésben a társadalmi jólét növekedése elsődlegesen a hatékonyság javulásának gyümölcseként volt értelmezhető.<sup>93</sup>

Napjainkra – amint arra már utaltunk – az állam szerepével összefüggésben határozottan megerősödtek azok a vélemények amelyek a (*New*)

---

*Politikatudományi Szemle* XIX/3. 32.

92 EGEDY i. m. 37.

93 BODA ZSOLT – SCHEIRING GÁBOR: A közszolgáltatások politikai értelmezéséről. *Politikatudományi Szemle* XIX/3. 45-46.

*Public Management* állam-koncepció és a neoweberiánus államelképzelések közül markánsan utóbbi mellett érvelnek; amennyiben azt állítják, hogy a költséghatékonyság, eredményvezéreltség stb. szempontjai, valamint az ezekből is következően az állam „leépítése”, „varázstalanítása”, illetve az állami funkciók egyre nagyobb mértékben történő kiszervezése helyett egy erős(ebb) és aktív(abb) állam létrehozására kellene törekedni. A hetvenes évektől vált ugyanis egyre általánosabbá, hogy a különböző kormányzatok a jóléti szolgáltatások széles körét finanszírozták, de a tényleges szolgáltató tevékenységet már gyakran for-profit vagy non-profit szervezetekre bízta. Így átmenetileg lehetséges is volt a jóléti ellátás bővítése a bürokrácia érdemi növelése nélkül.<sup>94</sup> Az új közmenedzsment sikerességéről már a nyolcvanas évektől eltértek a vélemények: egyesek csodaszernek tartották, míg mások rámutattak, hogy az új elmélet bevezetésével a legjobb esetben is csak a közintézmények költségeinek 3 százalékát lehet(ett) megspórolni.<sup>95</sup>

Az újabb megközelítések is lényegesnek látják a jogállamiság követelményeinek fenntartását, illetve egyes hatékonysági szempontok további érvényesítését, ám elkerülhetetlennek látják a stratégiai gondolkodás és stratégiai tervezés elemeinek érdemi beemelését a közpolitikába. Az erősebb állam hívei – akik a *good government* és *good governance* vitában egyre határozottabban foglalnak állást előbbi fontossága mellett – azal érvelnek, hogy az alapvető követelményként megjelenő *átláthatóság*, *elszámoltathatóság* és *felelőség-vállalás* is csak ott lehetséges, ahol a az állami és privát szféra közötti együttműködés alaposan újragondolt stratégiája jelenik meg – pl. a kiszervezések, PPP konstrukciók éles határokat elmosó bizonytalanságával szemben. Magyarországon különösen sikertelennek bizonyult a PPP konstrukció: az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete által készített tanulmányok világosan kimutatták, hogy a projektek megalapozásához a legtöbb esetben hiányzott a piacfelmérés, a megvalósítás lehetőségeiről a hatástanulmány, sőt, nem készültek gazdaságossági és költség-összehasonlító számítások (!); *a legtöbb konkrét*

---

94 LESTER M. SALAMON: The rise of the nonprofit sector. *Foreign Affairs* (1994) Vol. 73, No. 4. 2.

95 HOSSZÚ HORTENZIA: Az állam szerepe a kormányzásban. In: *Államszerepválság idején* (szerk.: HOSSZÚ HORTENZIA – GELLÉN MÁRTON), COMPLEX Kiadó, Budapest, 2010. 51.

*konstrukció nem teljesítette a PPP beruházásokkal szemben támasztott – az állam érdekeit szem előtt tartó – elemi (klasszikus) elvárásokat sem, amennyiben egy ilyen beruházás során a megalósítási (építési), a rendelkezésre állási és az üzemeltetési kockázatot is a befektetőnek kell(ett volna) vállalnia.<sup>96</sup>*

A *good governance* elméletek kapcsán megkerülhetetlen annak rögzítése is, hogy ez az irányzat nem a nyugat-európai fejlődésből adódó gondokra reagál(t), hanem a fejlődő/felzárkózó világ számára felállított mesterséges követelményrendszer (volt), amelynek elsődleges célja a segélyezett államok támogatásfelvevő és -hasznosító kapacitásának növelése (volt), oly módon, hogy meghatározták az állam és a társadalom kapcsolatának „helyes” szabályozási módjait, a megfelelő piaci mechanizmusok bevezetésének kívánalmát, a nyugati demokráciákéval kompatibilis modell átvételét sürgetve.<sup>97</sup> A *good governance* kifejezés ettől függetlenül a nyugati államok gazdasági fejlődési jellegzetességeinek leírasi kísérleteiben is megjelenő konstrukció.<sup>98</sup>

A legkényesebb kérdés a jó kormányzás modelljeivel kapcsolatban az, hogy az eredmény vagy a folyamat felől értelmezzük-e a jó fogalmát; előbbi esetben ugyanis a közjavak elosztásában és a közjó érvényesítésében leghatékonyabb kormányzás lesz a jó kormányzás, ami viszont felveti, hogy hogyan is kezeljük a hatékony, de nem demokratikus modelleket, államalakulatokat (pl. Szingapúr).<sup>99</sup> Ez a dilemma ma – a válságok által felerősített neoweberianus koncepciók térnyerése mellett – különösen élesen merül fel, elsősorban a közérdek-magánérdek elhatárolásának feladatával összefüggésben.

A jó kormányzás fogalomkörének leggyakrabban említett eleme a különböző színtereken megjelenő demokratikus deficitek kezelésének programja; az Európai Bizottság által 2001-ben kiadott, „Jó kormányzásról szóló” dokumentum kibocsátásának is az volt a fő célja, hogy átalakítsa az EU kormányzati rendszerét annak érdekében, hogy a közös, és a közösségi politikák koherenciája révén az Unió intézményrendszere

---

96 BÁGER GUSZTÁV: *A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok*. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2007. 63.

97 HOSSZÚ i. m. 53.

98 MARK BEVIR: *Key Concepts in Governance*. SAGE, Delhi, 2009. 95.

99 HOSSZÚ i. m. 53.

közelebb kerüljön az európai polgárokhoz.<sup>100</sup>

#### 4.2.1.1 A jó állam kísérletei Magyarországon

A magyarországi rendszerváltás utáni két évtized (1990-2010) folyamatai két paradoxonnal is jellemezhetőek:

1. A magyar gazdaság világpiacon integrálódása a hazai gazdaság egészének felzárkózása nélkül ment végbe.
2. Az állam fokozatos gyengítése és az államháztartás érdemi reformjának elmaradása együttesen azt eredményezte, hogy terjedelmében nagy, de nem hatékony állam alakult ki. „Éjjeliőr államnak túl terjedelmes, jóléti államnak túl erőtlenné lett a magyar állammodell. Ezt a modellt leginkább „fekvőrendőr államnak” lehetne nevezni, mivel szétterül a gazdaság és a társadalom számos területén, de éppen ott nincsen, ahol erejére, szervezőképességére a legnagyobb szükség lenne; szándékát tekintve véd, de valójában inkább fékezi a folyamatokat, akadályozni akarja a rosszat, de végső soron átléphető, kikerülhető”.<sup>101</sup>

Megállapíthatjuk, hogy a privatizációra és kiszervezésre redukált „piaci fordulat” a XX. század legvégén és a XXI. század legelején Magyarországon nem eredményezett valódi versenyt. „A közintézményi monopóliumot sokszor magánmonopólium helyettesítette. A közszolgáltatások privatizációja kliensrendszer kialakulását eredményezte, a kiszervezés sokszor a korrupció növekedésének forrásává vált. (...) Így a közszolgáltatások hatékonyságát a piaci mechanizmusok alkalmazása nem növelte jelentősen. Azt a közkeletű tételt, hogy a közszolgáltatásokban a magánvállalkozások hatékonyabbak, mint a közintézmények, eddig még a modern világban egyetlen országban sem igazolta a gyakorlat.”<sup>102</sup> Ezen elképzelések beágyazódottságát erősítette, hogy a neoklasszikus közgazdaságtani felfogás szerint az államnak csak azon tevékenység-

---

100 TORMA ANDRÁS: Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatáról. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis*, SECTIO JURIDICA ET POLITICA Tomus XXIX/2. Miskolc University Press, Miskolc, 2011. 325.

101 PULAY GYULA: Az éjjeliőr államtól a fekvőrendőr államig. Merre tovább? *Új Magyar Közigazgatás* 2010/6-7. 29.

102 JENEI i. m. 95-96.

gek és szolgáltatások – például a honvédelem, az oktatás, a köz- és vagyonbiztonság, a környezetvédelem stb. – esetén kell közbelépnie, ahol a piac nem vagy nem tökéletesen működik. (...) A legújabb időkig Magyarországon is feltételezték, hogy az állam által teljesített feladatok nagyságukat tekintve kifejezetten másodrangúak a magánvállalatok által – a piac utasításainak megfelelően – végrehajtott feladatokhoz képest<sup>103</sup>

Az állam „újrafelfedezése” természetesen szintén nem egy abszolútizálható irány; amennyiben az állam minden feladatát a központi bürokrácia révén oldaná meg, nehezen tudná elkerülni a totális – és ami legalább ilyen lényeges, a kevésbé hatékony – állammal kapcsolatos kritikákat. Alapvetően ez az oka annak, hogy az állam által elismert, illetve felvállalt feladatokat a szubszidiaritás elvének megfelelően az állam csak részben oldja meg maga, s számos esetben a gazdasági és a civil szféra szervezeteire, illetve egyházi szervezetek segítségére támaszkodik.

Az eddig elmondottakhoz nem szorosán kapcsolódó, ám lényeges tény, hogy elképzelhetőek az állami beavatkozásnak olyan formái is, amelyek a magánszférában élvezett autonómiát nem szűkítik, hanem – adott esetben – kibővítik. Tipikusan ilyen az oktatás, szociális és egészségügyi ellátás kiterjesztése, illetve központosítása, ha úgy tetszik államosítása. Mindhárom területen ezt az irányt látjuk megvalósulni Magyarországon a jelenlegi politikai elköteleződések és szabályozási törekvések alapján (lásd még később).

Az állam institutionális sajátosságaitól (szervezeti rendszer, belső döntési folyamatok sajátosságai, érdekegyeztetési és konfliktuskezelési mechanizmusok jellemzői, az államapparátusban tevékenykedők külön érdekei, az állam rendelkezésére álló erőforrások stb.) is függ, hogy az állam képes-e a társadalmi viszonyok által szabott korlátainak fölébe emelkedni, s aktívan is részt venni azok alakításában. A válaszok jelentős részét ma az ún. *fejlesztő állam* címszava alatt találhatjuk a szakirodalomban.<sup>104</sup> Sokáig széles körben elfogadott tudományos, illetve szakmai álláspont volt, hogy „Magyarországon a XXI. század kihívásaihoz igazodó, a gazdaság- és a társadalomvezérlést konzekvens stratégiatervezés alapján

---

103 CSÁKI GYÖRGY: A fejlesztő állam – új felfogásban. In: CSÁKI GYÖRGY (szerk.): *A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009. 13–14.

104 *A nemzetközi fejlesztéspolitikai stratégiakészítés gyakorlata*, Kopint-Datorg Rt., Budapest, 2006, 9–32.

végző fejlesztő államra van szükség, amely önkorlátozó, de erőteljes”.<sup>105</sup> Kovács Balázs már e tétel rögzítésekor utalt arra, hogy „a stratégiai tervezésen alapuló fejlesztéspolitika területét illetően mind az Európai Unió, mind pedig Magyarország válságban van. A stratégiai tervezés ugyanis nem megfelelően igazodik a kihívásokhoz, a készülő fejlesztéspolitikai dokumentumokat a társadalmi konszenzus hiánya jellemzi, s a hazai közigazgatásban a fejlesztéspolitikai szemléletű tervezés még mindig gyermekcipőben jár: a tervezést megalapozó stratégiák esetlegesek, s többnyire nem proaktív módon, hanem külső nyomásra, az európai uniós tagságból fakadó elvárások hatására készültek”.<sup>106</sup>

Ma már az is kijelenthető, hogy az állam – fentebb leírt – *tudatosan önkorlátozó jellege nagymértékben csökkent*, éppen a különböző válságok hatására. A fejlesztő állam aktuális problémái és perspektívái alapvetően a megváltozott világgazdasági környezet, a globalizáció következményeinek tekinthetők. Napjaink világgazdasági viszonyai között különösen problémás, „mozgásban lévő” területek pl. az állami szubvenciók kiterjedt rendszerének fenntartása; a kereskedelmi és devizakorlátozások működtetése; a transznacionális társaságok behatolásának érdemi korlátozása, a külföldi befektetők tőkepiaci aktivitásának korlátozása,<sup>107</sup> illetve újabban a hitelnyújtás és -felvétel korlátozása.

Napjaink fejlődő országainak azon elsődleges célkitűzése, hogy polgáraik számára – nyugati minták hatására – „decens életszínvonalat biztosítsanak”<sup>108</sup>, ma már egyre kevésbé tartható, illetve csupán a fejlett világ szerepének és súlyának átértékelése mellett értelmezhető. Természetesen a világgazdasági – fejlett centrum országaihoz való fejlettségbeli – felzárkózás, a fejlődő országok súlyos belső egyenlőtlenségeinek számottevő csökkentése, a külgazdasági kapcsolatokból nyerhető haszon optimalizálása, a globalizáció előnyeinek kiaknázása és hátrányainak lehetséges enyhítése szempontjából a fejlesztő állam a harmadik évezredben is a legéletképesebb opció marad.<sup>109</sup>

---

105 KOVÁCS BALÁZS: Fejlesztő állam a XXI. Században. *Polgári Szemle* 2006/4. [www.polgariszemle.hu/archivum](http://www.polgariszemle.hu/archivum)

106 Uo.

107 CSÁKI i. m. 31.

108 CSÁKI i. m. 33.

109 Uo.

A 2010 utáni magyar kormányzat jó állammal kapcsolatos elképzeléseinek egyik – a közigazgatáson is túlmutató – keretévé, folyamatosan megújuló és „frissülő” alapjává a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program vált, amely a korábban is favorizált hatékonysági szemponttal egyenrangúvá tette a közigazgatás nemzeti jellegűvé formálására törekvést.<sup>110</sup>

#### 4.2.2. Az állam alakváltozása. A közfeladat-ellátás egyes elvi kérdései

2010 után az állam mozgásteret azon keresztül is bővül(t), hogy a korábban önkormányzati fenntartásban működő, humán közszolgáltatásokat nyújtó – elsősorban egészségügyi és oktatási - intézmények törvényi rendelkezések útján (többségükben) átkerültek (illetve a közeljövőben átkerülnek) állami fenntartásba.

Ezzel párhuzamosan a korábban szétszabdalt, viszonylag nehezen koordinálható szakigazgatási rendszer centralizációja is zajlik; számos korábban önálló szakigazgatási szerv beintegrálódott a Kormány területi szerveként működő fővárosi és megyei kormányhivatalokba, illetve további lényeges – jövőbeni – változás, hogy a helyi önkormányzatok államigazgatási feladatai is fokozatosan átkerülnek az újonnan létrehozandó szervekhez; 2013. január 1-én mintegy 80 hatósági ügytípus kerül át az önkormányzati jegyzőktől az új járási hivatalokhoz.

Az újabb felfogások szerint a szolgáltatásszervezés új megoldásait nem csak a külső feltételek és piaci anomáliák kényszerítik ki, hanem – ezeken túlmenően – a korábbi állami/önkormányzati intézmények hagyományosan alacsony hatékonysága is. □ Igen lényeges kérdés tehát, hogy a nem hagyományos szervezeti formák alkalmazása, ezen belül is a civil és forprofit szféra elemeinek bevonása (vagy éppen újbóli kiiktatása) milyen hatással van a közigazgatási szervezetrendszerre, a közfeladatok ellátására (figyelembe véve azt is, hogy a közszervezetek hagyományosan versenyt akadályozó, monopolisztikus vonásokkal is rendelkeznek).

Veszélyezteteti-e ezen szervezetek közreműködése a közigazgatási szervezetrendszer egységét, áttekinthetőségét, stabilitását; ha igen, szükség van-e ennek ellenére a közfeladatok ellátásába történő bevonásukra?

<sup>110</sup> *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kiadványa, Budapest, 2012. 5.*



Olcsóbb-e a közfeladat-ellátás a forprofit és nonprofit szervezetek bevonásával? Nagy biztonsággal állíthatjuk, hogy néhány kivételtől eltekintve – nem! A bevonásnak számos esetben nem az az oka, hogy ez olcsóbbá – s ezen keresztül hatékonyabbá tenné – a közfeladat-ellátást (szolgáltatásnyújtást), hanem éppen az a körülmény hogy a társadalom építésének és fenntartásának vannak bizonyos jogon túli, illetve jog által csak közvetetten befolyásolható mozzanatai, mint például a társadalmi szolidaritás tudatának és készségének megléte, az egyes intézmények – és íratlan normák – iránti bizalom, az összehangolt cselekvést megkönnyítő hálózatiság. Ezek a társadalmi tőke előállítás szempontjából még lényegesebbek is lehetnek, mint a jogalkotás eredményei és a finanszírozás feltételei. A hálózatisággal összefüggésben kiemelendő, hogy a kormányzás megújításának egyik hangsúlyos irányzata ma éppen azokat a hálózatokat helyezi a középpontba, amelyekre egyenesen a modern kormányzás központi jellemzőjeként tekint.<sup>111</sup>

Napjainkra Magyarországon is világossá vált, hogy a hagyományos államigazgatási (közigazgatási) szervezetrendszeren belüli változtatások sehol nem oldották meg önmagukban a problémákat. *A válasz tehát kettős*; egyrészt folyik az állam újratervezése (a közfeladatok katalógusának és a közfeladat-ellátó kilétének újratervezése), másrészt a közfeladatok, különösen a közszolgáltatások – a szűkebb közigazgatás keretébe és eszközrendszerébe nem sorolható – ellátása folyamatosan megújuló formájú, új típusú szervezetek, eszközök és módszerek révén valósul meg. A kép teljességéhez természetesen hozzátartozik, hogy a 2008 utáni válságok nem kedveznek azoknak a – közelmúltban is – nagy népszerűségnek örvendő elképzeléseknek, melyek pl. a nagy létszámú intézményeken alapuló ellátási formák helyett ezek (kis)közösségi alapú átalakítását, „kitagolását” tartják szerencsésnek, illetve több szempontból is szükségesnek.<sup>112</sup>

#### 4.2.2.1. Az állam és a civil szervezetek kapcsolata, illetve jog által kijelölt terrénuma

---

111 HOSSZÚ i. m. 52.

112 JAN PFEIFFER: A nagy létszámú intézményeken alapuló ellátási formák átalakítása Közép-Kelet-Európában. *Esély* 2012/3. 7-14.

Az állami szervek és az egyén szűkebb magánszférája közötti teret részben kitöltő entitások jellegzetességei, az egyes szférák (állami, piaci és civil stb.) határai tekintetében rendkívül eltérő álláspontok alakultak ki a magyar szakirodalomban. Sárközy Tamástól Kuti Éváig sokan sokfélélt mondanak, máshova helyezik a választó- és törésvonalakat, de abban valamennyien egyetértenek, hogy a kérdés rendkívül lényeges az állam teljesítőképessége szempontjából is.

A 2000-es évek közepéig-végéig az államot komoly kritikák érték, mondván „*az államszervezet és ezen belül a kormányzati irányítás hatékonysága alacsony a háttérszervezetek túlburjánzása, valamint a félállami ál-civilszervezetek (közalapítványok, köztisztviselők, közhasznú társaságok) létrehozására irányuló állandósult törekvés miatt*“.<sup>113</sup> Miközben a ,90-es és 2000-es években a szerzők jelentős része a mezoszféra állami túlsúlyát és negatív hatásait kárhóztatta, mondván ez elerőtleníti a civil aktivitást, az öngondoskodásra készítettségét stb., addig ma a legtöbb kritika a nyíltan terjeszkedő, közfeladatokat magához vonó államot éri. Utóbbi esetben egyébként csupán arról van szó, hogy az állam – felismerve, hogy számos területen közvetve vagy közvetlenül egyébként is ő a majdhogynem kizárólagos finanszírozó – kihagyja a feladat-ellátási és finanszírozási folyamatból a helyi önkormányzatokat, illetve a for- vagy nonprofit szervezeteket.

Láthatóan zajlik egy olyan – párhuzamos és azonos célokat szolgáló – folyamat is, amelynek keretében az állam tudatosan átrendezi a civil szféra – közfeladat-ellátásban potenciálisan szerephez jutó – szervezeteinek jogi státuszát, illetve támogatási rendszerét. A civil képződmények vonatkozásában lényeges, hogy

1. az önkormányzatok módosuló szerepe döntően befolyásolhatja a mellettük létrejött civil szervezetek jövőjét is;
2. az egyházak, mint financiálisan is támogatott és közfeladat-ellátásban szerepet játszó entitások jelentős számbeli csökkenésen mentek át;
3. továbbá olyan új képződmények is jogi formát kaptak mint a civil társaság,<sup>114</sup> illetve a – formailag korábban létrejött, de érdemi jelen-

---

113 SÁRKÖZY TAMÁS: *Kormányzás, civil társadalom, jog*. Kossuth Kiadó, Budapest 2004. 5.

114 A jogalkotó 2011-ben vezette be e jogi személyiség nélküli formát. [Ptk. 578/J. (1) Természetes személyek társaságot nem gazdasági érdekű közös céljaik előmozdítására és közösségi célú tevékenységük összehangolására vagyoni hozzájárulás nélkül is létrehozhatnak (civil társaság)]

létre csak mostanában szert tevő – szociális szövetkezet (utóbbi természetesen részben piaci aktor, de egyúttal egyes klasszikus civil ismérvekkel is rendelkező és pl. a közfoglalkoztatásba is bevont szervezet-típus.

Tegyük hozzá, Magyarországon a civilek jellemző tevékenységi forma, illetve tevékenységi szint alapján történő oszályozásának (pressure group, QUANGO<sup>115</sup>, országos regionális, lokális szervezet stb.) „nincs túl nagy jelentősége, részben mert a kamarákat leszámítva nincs adekvát szabályozásuk, részben mert elvileg minden nem állami szervezet mindenfelét csinál”<sup>116</sup>

Némi szójátékkal egyébként a magyarországi QUANGO-kat GUANGO-knak is nevezhetjük – a *guano* és az *NGO* szavak összevonása nyomán –, amennyiben ez a szervezeti kör hagyományosan úgy „rakódott rá” a különböző társadalmi igényekre, hogy egy ponton túl – öncéllá téve ezek finanszírozását, fenntartását – el is szakadt azoktól, az átláthatóság, elszámoltathatóság, illetve hatékonyság szempontjait másodlagossá, sőt olykor sokadlagossá téve.

Fentebb már több vonatkozásban is utaltunk arra a sajátosságra (korábbi tendenciára), miszerint az állam imitálja, rekonstruálja, helyettesíti a civil szférát, ezzel elerőtlenítve azt. A kérdéskör elemzése során nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az elmúlt egy-két évtized közgazdasági és szociológiai irodalma döntően arról szól, hogy az állam éppen azzal, hogy magára vállalja a piac és az önszabályozó társadalmi mechanizmusok, mindenekelőtt a társadalom politikai megszervezésének „pótlását”, szimulálását”, végeredményben maga akadályozza meg a politikai döntési folyamatoknak a társadalom tényleges érdektagoltságával való találkozását.

A valódi társadalmi autonómiák – éppen önállóságukból adódóan – legalább részlegesen rezisztensek a különböző külső beavatkozásokkal szemben. Ez – a vizsgált téma vonatkozásában – legalább két állítás megfogalmazására ad lehetőséget: az autonómia léte – jobb esetben – független attól, hogy a jog által konstituált intézményes elkülönülés milyen formákban ölt testet, illetve az autonómiák léte nem függhet az

115 Kvázi nem-kormányzati szervezet

116 KRÉMER BALÁZS: Az NGO kultuszáról. *Esély* 1996/2. 50.

állam közvetett, illetve közvetlen anyagi támogatásától. Tehát érdemes rögzítenünk, hogy az államnak azon túl, hogy biztosítja pl. a vallás egyéni és szervezett, közösségi jellegű gyakorlásának elemi jogi feltételeit, védelmi garanciáit, *a szűkebben vett hitéleti vonatkozásokban* nincs további intézményes kötelezettsége a ma Magyarországon bármilyen formában működő vallási közösségekkel szemben, illetve az állammal szemben egyetlen közösség sem támaszthat elvárásokat anyagi támogatás tekintetében, *pusztán* önnön vallási jellegére tekintettel. Adott esetben az egyházi státusz elvesztése<sup>117</sup> és az ennek következményeként előálló esetleges „teljes anyagi ellehetetlenülés” fogalmilag nem összekapcsolható, egymással ok-okozati összefüggést nem alkotó tények – még ha indokolatlan visszalépésről van is szó –, hiszen egy államtól független, civil jellegű képződmény életképességének elsődleges alapja semmiképpen sem lehet az állami finanszírozás léte. Az autonómiaigényen túl is életképes társadalmi mezők képesek kell, hogy legyenek arra, hogy amellet, hogy belsőleg szabályokat, szokásokat és szimbólumokat állítanak elő, anyagi értelemben is gondoskodjanak önnön elemi létfeltételeikről, még akkor is, amikor fokozott mértékben vannak kitéve/kiszolgáltatva az őket körülvevő „nagyobb” világból származó szabályoknak, döntéseknek és más erőknek.<sup>118</sup> Ez a logika nem mond ellent annak az érvelésnek, amely elvárásként fogalmazza meg, hogy *a tudatos állam hangsúlyt helyezzen a kiszámítható szabályozási környezetre és az értékszempontú és a társadalmi szolidaritás intézményeit támogató elköteleződés rögzített formáinak kimunkálására, pl. az adórendszeren vagy a közhasznú jogállás megteremtésén keresztül.*

A civil szerveződés – jobb esetben - intézményes csatornát teremt a társadalom és az állam között, közvetíti a társadalom szükségleteit és érdekeit az állam felé, másrészt arra kényszeríti az államot, hogy folyamatosan legitimálja önmagát, növelje működésének nyilvánosságát.<sup>119</sup> Civil társadalom és politikai állam nem tudnak meglenni egymás nélkül, de mindegyik megpróbál a másikkal szemben fölénybe kerülni.<sup>120</sup> Akár oly’ módon is, hogy kisajátítja a másik „fél” hagyományos intézményeit,

---

117 Új egyházügyi törvény

118 GUNTHER TEUBNER i. m. 75.

119 JAGASICS BÉLA: *A nonprofit szféra elmélete* Landorhegy Alapítvány, Zalaegerszeg 2001. 5.

120 KONRÁD GYÖRGY: *Az autonómia kísértése*. Antipolitika. Budapest, 1989. 17.

klasszikus terrénomat... Éppen ezért (és a teljesség kedvéért) kell jeleznünk, hogy az állam korábban sokat hangoztatott leépítése, szűkítése és kivonulása egyes területekről az elmúlt két évtizedben sem volt egyirányú, homogén folyamat; hiszen az állam szereptudatának változása nyomán, illetve nemzetközi kötelezettségei révén ebben a korábbi időszakban is újabb, korábban nem vállalt feladatok váltak közfeladattá. Az egyik jó példa erre – a nem kizárólag közigazgatási feladatként megjelenő áldozatvédelem, amelynek korábban a szabályozása is hiányzott, s (szinte) kizárólag civilek látták el az egyes feladatokat. Az állam azonban – némi leegyszerűsítéssel – már a 2000-es évek közepén benyomult erre a területre, átmenetileg a korábban ott működő, egyeduralkodó Fehér Gyűrű Egyesületet is kiszorítva onnan.

*A végső kérdések egyike az, hogy meddig mehet el a civil társadalom a (politikai) döntéshozatalban való részvételben? Az általános nézet szerint csak az informális és intézményesített formákat egyaránt felmutató döntés-előkészítési szakaszban célszerű és kívánatos a jelenlét.<sup>121</sup> Lényeges, hogy Magyarországon a civil társadalom teljes körű nyilvános negligálása a – jogi formáit tekintve még kevésbé kiforrott, ám politikai etikett formájában – már létező normák megsértését jelentené.*

#### 4.2.3. Az állam által kialakított és fenntartott normák új tartalmai

A vizsgált időszakban (2010 után) olyan – korábban gyakorlati elvárásként, illetve szabályként alig értelmezhető – fogalmak megjelenésének, (újra) éledésének, jogrendszerbeli helykeresésének és folyamatos kommunikálásának lehetünk tanúi, mint amilyen – egyebek mellett

- a) *a hazaszeretet, nemzeti elkötelezettség.* A kormányzati szándékok és lehetőségek vizsgálata körében ez az egyik legizgalmasabb kérdés: miben lesz más pl. a holnap közigazgatásának attitűdje és mitől lesz az? A megfelelő szellemiségű – és amellet felkészült – személyi állomány létrejöttének nyilvánvalóan az a feltétele, hogy kialakuljon egy olyan általánosan ismert, elfogadott és követett szabályrendszer, amely morális iránypontjai vonatkozásában megkerülhetetlen, azaz elsőbbséget élvez az ily módon másodlagos jelentőségű – ám létező

<sup>121</sup> SEBESTYÉN ISTVÁN: Civil dilemmák, civil kételyek a civil szervezetek (köz) életében. *Civil Szemle* 2004/1. 36.

– jogszabályi tartalommal szemben is. S amennyiben ez igaz, adja magát a következő kérdés: a jogszabályban megfogalmazott elváráson túl milyen további „összetevőkre” van szükség ehhez?

- b) az állami rangra emelt *igazságérzet*, amely abban is megnyilvánul, „ahogyan a társadalom tagjai értelmezik a politikai jelenségeket, illetve ahogyan mások tiltakozását elviselik” – állítja Takács Veronika Rawlsra hivatkozva. „A többség igazságérzetétől legyőzve a kormányzat akár fel is adhatja, hogy védelmezze igazságtalan előnyeit. Az igazságérzet olyan hatalmas közösségi érték, amelynek megóvása sokak együttműködését kívánja”.<sup>122</sup> A többségi társadalom értékrendjétől idegen, illetve azt „csekély fokban zavaró magatartások egy részét a közösségnek tolerálnia kell, illetve jogon kívüli eszközökkel kell felvenni ellenük a harcot”.<sup>123</sup> A közrendsértő magatartás közigazgatási jogi szankcióval való sújtása csupán akkor lehet indokolt, ha „nyilvánvalóvá válik, hogy a jogszerű magatartás biztosításának jogon kívüli eszközei elégtelenek”.<sup>124</sup> A valóban kritikus pont az, amikor az elégedetlenség – a fennálló viszonyok szubjektív módon megélt „tűrhetetlensége” miatt – „anómia-szerűen” túllép az egyéni biztonság megfontolásain, s megszűnik az elvárásokhoz kapcsolódó kiszámítható következmények visszatartó hatása.

Rendészeti területen „hétköznapi közpolitikai kudarcnak” tekinthető az adott szakpolitika működéséből az érintettekre háruló lényeges és „strukturális” bizonytalanság, a szankciórendszer(ek) működésképtelensége, valamint a tömeges, nyilvánvaló és következmények nélküli jogsértések által keltett demonstrációs hatás” is.<sup>125</sup> A 2010 utáni jogszabályváltozások és intézményi változások okai között bizonyíthatóan nagy számban voltak/vannak jelen azok az igények, amelyek a 2006-os politikai életbeli és utcai események nyomán fogalmazódtak meg, s melyek valamifajta kollektív igazságérzet kontúrjait is magukra öltötték, a 2010-es választásokon földcsuszamlás-szerű

---

122 Idézi: TAKÁCS VERONIKA: A polgári engedetlenség mozgalma. *Közpolitika* XI. szám, 6. o.

123 KÁNTÁS PÉTER: A közrend elleni jogsértések természetéről c. doktori értekezés tézisei., Budapest, 2010. 4.

124 Uo.

125 HAJNAL i. m. 149. o.

FIDESZ-KDNP győzelmet hozva.

- c) a *társadalmi szolidaritás*. Nyilvánvaló, hogy a jogszabályok és egyéb normák legalább kielégítő mértékű érvényesülése – történeti és egyéb okok folytán – e területen is csak a tudatos és kezdeményező szolidaritás kialakulásának és fejlesztésének előmozdítása révén képzelhető el. Jelen írás következtetése, hogy a fejlesztő állam fogalmilag nem pusztán a különböző szolgáltatások (koncentrált) hozzáférhetőségének javítását és az egyes rendészeti funkciók optimálisabb ellátásának magasabb szintű tervezettségét, nyilvánosságát jelenti, hanem a társadalmi kohézió eszközeinek és intézményeinek a költségvetési racionalitást meghaladó prioritását (is). Ebben különösen jelentős szerepe van az egyes igazgatási területek hosszú távú szakmai elveinek, amennyiben csak ezek léte és kormányváltásokkal el nem törölhető érvényessége biztosíthatja a társadalmi méretekben is kiszámítható fejlődést. Egyúttal le kell számolnunk azzal a tévhitel is, hogy a jog változása szükségképpen társadalomalakító hatású tényező (is), amennyiben – visszautalva az előző gondolatra – kizárólag *letisztult értékek folyamatos képviselete* teszi lehetővé a valódi változásokat. Természetesen a jognak folyamatosan fel kell kínálnia azokat a saját eredményeit is, melyek a többségi értékeket világosan kommunikálják, hiszen „*a demokrácia és a diktatúra, a hebes és a hebytelen, a jó és a rossz közötti világos különbségtétel nélkül nem teremthető szilárd alapzat az alkotmányos rend biztonságos működéséhez?*” (Magyarország Alaptörvénye Átmeneti Rendelkezéseinek<sup>126</sup> preambuluma).
- d) általában a *természetjogias gondolkodás* előtérbe kerülése (lásd részletesebben a 4.1.2. alfejezetben).

Az iménti felsorolásban szereplő értékek és elvek esetében a legkomolyabb gyakorlati kihívás az a dilemma, hogy hogyan ültethetők át – egyes életviszonyok szabályozása körében – a gyakorlatba ezek az elvárások, illetve mi a teendő akkor, ha a tételes jog alkalmazandó szabályai szembe kerülnek ezen alapvetésekkel. Utóbbi kérdés úgy is megfogalmazható, hogy a jogállami konstellációban lehetséges-e – a jogalkalmazás, illetve a további jogalkotás során – értékek *tudatos* képviselete a mindenkori hatályos szabályok ellenében? A 2010 utáni magyar jogélet több példát

126 A további hivatkozásokban Aár.

is kínál arra, hogy a kormányzatban vannak törekvések a kérdés igenlő megválaszolására is. A jelen munkában szereplő számos példa mellett csupán egy továbbit kiemelve: Szabó Máté ombudsman 2012 júliusában azt kifogásolta, hogy a felsőoktatásba felvehető hallgatói létszámkeretet az EMMI<sup>127</sup>-ben nem a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően állapították meg. „A kormány vonja vissza a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről szóló döntését, és a létszámkeretre vonatkozó törvényi rendelkezésekkel összhangban rögzítse a 2012/2013-as tanév új belépőinek felsőoktatási létszámkereteit” - ezzel fordult a kormányhoz Szabó Máté, az alapvető jogok biztosa. Az ombudsman egy panaszbeadványhoz kapcsolódva, 2012 júniusában hivatalból indított vizsgálatot a felsőoktatási intézményekbe felvehető hallgatók létszámkeretének nagyarányú csökkentése miatt. Arra jutott, hogy a jogalkotó nem tartotta be a hatályos felsőoktatási törvény garanciális rendelkezéseit, amennyiben azok kikötik, hogy a létszámkeret az előző évitől legfeljebb plusz-mínusz 10 százalékkal térhetne el. *Mindezt az ombudsman kérdésére az oktatásért felelős államtitkár is elismerte, ugyanakkor ezzel összefüggésben a kormány stratégiai céljainak megvalósítására hivatkozott.*

„Az alaptörvény külön is rögzíti, hogy a jogszabályok mindenkire, így az állami szervekre nézve is kötelezőek”- írja Szabó Máté. „A szakmapolitikai-stratégiai környezetet meghatározó tényezők, illetve iránymutatások, célkitűzések megvalósítása során az állami szerveknek mindvégig a jogszabályok adta keretek közt kell eljárniuk. Az Alkotmánybíróság a hallgatói létszámkeretre vonatkozó szabályozás kapcsán, hasonló kérdésben kifejtett határozata az olyan jogalkotást törvénytörőnek tekinti, amikor nem a megalkotására felhatalmazó jogszabály rendelkezéseinek megfelelően határozzák meg egy alacsonyabb szintű norma tartalmát.” Mindezek alapján állapította meg az alapvető jogok biztosa, hogy a felsőoktatásról szóló törvény garanciális előírásai nem teljesültek a kormányhatározat megalkotása során, ami a jogállamiság, valamint a jogbiztonság elvével és ezen keresztül a művelődéshez való joggal összefüggő visszasságokat okozott.

#### 4.2.3.1. A közérdek új jelentéstartalmai

---

127 Emberi Erőforrás Minisztériuma.



Az új értékek és fokozottan védendőnek minősített szempontok között kell említenünk a közérdek fogalmát is, amelynek kiemelkedő szerepe és tartalmilag is jelentősen megújult jelentése miatt indokolt önálló alfejezetben történő – katalógusszerű – bemutatása.

Bármely szervezet esetében – így az államra vonatkoztatva is – a működés „beépített Achilles-sarka” az a működési zavar, amely az egyéni (magán) érdekek közérdekkel vagy közösségi érdekekkel szembeni elsőbbsége nyomán állhat elő.<sup>128</sup> A korábbi – 2010 nyara előtti – magyar jogrendszer és az azt közvetítő intézmények működését vizsgálva bátran megállapíthatjuk, hogy az egyéni érdekek védelme számos vonatkozásban sokkal kifinomultabb és kézzelfoghatóbb (azaz a gyakorlatban is jobban érvényesülő) volt, mint a közérdek elvont és homályos védelme. Eme „egyensúlyzavar” akkori legszélsőségesebb példája a *politikai (jogalkotási) korrupció*,<sup>129</sup> amelynek kórisme, hogy a piaci szereplők „írták” a törvényeket, amelyek érthetően közvetlen érdekeik kiszolgálására voltak hivatottak (pl. a Podolák–Fónagy-módosító esetében).<sup>130</sup> Egyes hatékony lobbik olykor „túl is teljesítették az elvárásokat”; a magyar Országgyűlésben korábban nem volt elszigetelt jelenség, hogy komoly gazdasági (magán) érdekek érintettsége esetén két vagy több – szó szerint – azonos tartalmú javaslat, illetve módosító indítvány benyújtására került sor. A korábban legerősebbnek számító „villamosenergia-lobbi” révén volt olyan törvényjavaslat, amihez két – egymással szó szerint megegyező – módosító indítványt nyújtottak be, egyiket az akkor ellenzéki KDNP képviselői, a másikat pedig az akkori kormánypárt, az MSZP egy képviselője.<sup>131</sup>

128 CHRISTOPHER HOOD: *The Art of the State*. Clarendon Press, Oxford, 1998. 25.

129 HAÁSZ JÁNOS – MAGYARI PÉTER: A pártok együtt számolták a kenőpénzt. 2010. március 22. [http://index.hu/gazdasag/magyar/2010/03/22/a\\_partok\\_egyutt\\_szamoltak\\_a\\_kenopenzt/](http://index.hu/gazdasag/magyar/2010/03/22/a_partok_egyutt_szamoltak_a_kenopenzt/)

130 Egyes energetikai tárgyú törvények módosításáról címmel, ötvenhét paragrafust érintő csomagot nyújtott be közösen a parlamentnek 2009. november 20-án Fónagy János fideszes és Podolák György szocialista képviselő. A képviselők nagy többséggel hatvanhat perc alatt megszavazták a módosításokat. Szakértők szerint a 2011 és 2015 közötti időszakra vonatkozóan a törvény 12,7 milliárd forinttal növelte az energiahivatal korábbi tervéhez képest az áram árát - az egyes erőműveknek járó támogatási kassza átrendezésével.

131 TÓTH ISTVÁN JÁNOS (szerk.): *Kormányzati kudarcok, járadékvadászat és korrupciós kockázatok a magyar villamosenergia-szektorban*. BCE Korrupciókutató-központ, Budapest, 2010. 141-144.

*A közérdek védelmének főbb irányai Magyarországon – 2010 után:*

- a) *közpénzügyek átláthatóbbá tétele és a közpénzek felhasználásával kapcsolatos további korlátok felállítása* (lásd részletesebben a 4.2.3.2. alfejezet I. pontját)
- b) *közérdek fogalmának kiterjesztése*

E körbe sorolható az olyan területek szabályozása (vagy mélyebb szabályozása), melyektől az állam korábban távol tartotta magát (vagy amelyeket kevésbé mélyen szabályozott).

- Ilyennek tekinthető pl. a „bajba jutott devizahitelesek” állami eszközökkel történő támogatásának a közérdek terepében belülről való utalása, párhuzamosan a pénzügyi szervezetek korábbinál átfogóbb szabályozásával. Témánk szempontjából lényeges és egyúttal újszerű kísérlet a devizakölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítéséről és a lakóingatlanok kényszerértékesítésének rendjéről szóló 2011. évi LXXV. törvény és a devizahitelek vég-törlesztéséről szóló 2011. évi – az otthonvédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló – új törvény, amelyek 180 forintos frankárfolyamon és 250 forintos euróárfolyamon tették lehetővé a devizahitelek (vég)törlesztését. Az elképzelés(ek) törvénybe iktatása azt jelenti, hogy az állam visszamenőleges hatállyal felülírta a bankok és a hitelesek között létrejött korábbi magánjogi szerződéseket. Az egyik oldalon a pénzügyi stabilitás és a jogbiztonság követelménye áll, míg a másikon valamifajta közérdek körvonalai látszanak kibontakozni, amely a szerződéskötések utáni körülményekben beállott – és a vállalt kötelezettségek teljesíthetőségét nagy mértékben ellehetetlenítő – lényeges, a jog által is relevánsnak jelzett változásokra tekintettel indokolja a korábbiakban szokatlan mértékű és mélységű állami beavatkozást.);
- közösségi értékek fokozott védelme

A magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény rögzíti elöljáróban, hogy sajátos gyűjtemények, a nemzeti értékek, illetve azok adatainak különböző szintű és jellegű gyűjteményei, ún. értéktárak jönnek létre, melyek a nemzeti értékek azonosításában, rendszerezésében, adataik nyilván-

tartásba vételében és folyamatos frissítésében, gondozásában teremtenek új kereteket.

- e körbe tartozik az egyes felelőségek tartalmainak pontosítása és részletező kifejtése is. Amint az az alábbiakban is látható lesz, a mai magyar jog az egyén, a szülő, a közösség, az önkormányzat és az állam stb. vonatkozásában is a korábbinál szélesebb körben jeleníti meg az állam szabályozási és szankcionálási igényét (pl. jogalkotással okozott kár fogalmának bevezetése, szülővel szembeni elvárások szintjének emelése stb. révén). (lásd részletesebben a 4.2.3.2. alfejezetben)

c) *alapvető jogok nem lényeges tartalmának korlátozása*

- A közérdek kifejezésre juttatásának és a közérdekvédelmi mechanizmusok erősítésének további formája, iránya az egyes alapvető jogok „nem lényeges tartalmának” fokozódó, közérdekre tekintettel történő korlátozása.<sup>132</sup>

Az állam fokozódó beavatkozására jó példa az ún. kolontári iszapkatasztrófa esete. 2010. október 4-én mintegy 700 ezer köbméter erősen maró hatású, veszélyes iszap árasztotta el Devecsert, Kolontárt, Somlóvásárhelyet, Tüskevárt, Apácatornát és Kisberzsényt, mert a közeli, magánkézben lévő ajkai timföldgyár vörösiszap-tározójának átszakadt az egyik támfala. A környezeti katasztrófa súlyosságát jelzi, hogy a kormány előbb kinyilvánította, majd – az Országgyűlés 2010. október 18-i döntése nyomán – 2010. december 31-ig meghosszabbította a veszélyhelyzetet Vas, Veszprém és Győr-Moson-Sopron megyében. Az államnak az említett eseményekre adott – egyik – normatív válasza nyomán *A honvédelemről és a Magyar Honvédségről* szóló 2004. évi CV. törvény – a környezeti veszélyhelyzettel összefüggésben alkalmazható rendkívüli intézkedések körében – a következő 197/A. §-sal egészült ki:

„197/A. § (1) *Gazdálkodó szervezet működése rendeletben – a (3)*

---

132 A 22/1992. (VI. 10.) AB határozatban a testület állandó gyakorlatára hivatkozva kimondja, hogy „az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg alkotmányos határok között, ha a korlátozás nem az alapjog érinthetetlen lényegére vonatkozik, ha az elkerülhetetlen, azaz kényszerítő okkal történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan.”

*bekezdésben meghatározottak szerint – a Magyar Állam felügyelete alá vonható. (2) A Magyar Állam nevében az állambáztartásért felelős miniszter vagy kormánybiztos jár el. (3) A (2) bekezdésben meghatározott személy a) áttekinti a gazdálkodó szervezet vagyoni helyzetét, b) jóváhagyja, ellenjegyzzi a gazdálkodó szervezet vagyoni jellegű kötelezettségvállalásait, c) a rendkívüli intézkedés bevezetését előidéző helyzet közvetlen elhárításával, illetve következményeinek enyhítésével összefüggésben dönt a gazdálkodó szervezet legfőbb döntéshozó szerve hatáskörébe tartozó ügyekben (...).”*

Lényeges megjegyeznünk, hogy az elfogadott törvény rendelkezéseit a már folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell(ett). A törvényjavaslatához fűzött indokolás szerint int annak célja az egyes gazdálkodó szervezetek tevékenységével összefüggésben felmerült katasztrófák elleni hatékony fellépéshez, illetve azok káros következményeinek enyhítéséhez az eddigieknél hatékonyabb kormányzati beavatkozás lehetőségének megteremtése volt. Ennek érdekében vált lehetővé, hogy – *a korábbi, liberálisnak tekinthető jogkonceptción túllépve* - az érintett gazdálkodó szervezetek működését, tevékenységét a Kormány döntése szerint az állambáztartásért felelős miniszter vagy kormánybiztos felügyelje.

- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. tv. 46. § (7) bek. alapján a tanuló jogainak gyakorlása során nem sértheti társai és a közösség érdekeit, a közösségi jogokat. A törvény szemléletére igen jellemző az a passzus, amely szerint a gyermek jogai gyakorlása során nem sértheti „*a közösség érdekeit*”. Ennek, a nem kifejtett érdekek alapján, akár az oktatásban való részvételhez, vagy az emberi méltósághoz való jog is egyoldalúan korlátozható. Hogy ez nem csak elvi lehetőség, jól mutatja, hogy a jövőben a tanköteles tanuló is kitaltható lesz az iskolából.

d) *a közérdek nemzeti érdekként történő definiálása*

Álljon itt csupán egyetlen példa (a számos lehetséges közül). A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény preambulumában a következőket olvassuk: „Az erős, de az indokoltnál nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes – *a nemzeti érdekeket előtérbe helyező* – állam olyan közszolgálatra alapozható, amely élvezzi a társadalom közmegebecsülését, hatékony és

költségtakarékos, demokratikus, pártsemleges, törvényesen működik, tagjai korszerű szakmai ismeretekkel rendelkeznek, Magyarország érdekeit és a közjót pártatlanul és hazaszeretettel szolgálják. Célunk ezért, hogy előmozdítsuk az erős nemzettudatra épülő és értékelvű közszolgálati tisztviselői hivatás megteremtését”<sup>133</sup>

#### 4.2.3.2. A felelősség új koncepciói

A felelősség legáltalánosabban a társadalmi kapcsolatok szabályosságainak folytonos öntudatos elismerése, ennek megfelelő viselkedés; helytállás a magatartásért, annak a társadalmi kapcsolatokba való illeszkedéséért; és helytállás kötelessége a társadalomellenes (antiszociális) magatartásért.□

A korábbiakban már visszatérően elemzett – morális vonatkozású – kérdésektől nem elválasztható a mai magyar jogrendszer következő jellegzetessége: a *felelősség új, rendszerszerű koncepciója*. Némi leegyszerűsítéssel a konzervatív és neokonzervatív paradigma kulcseleme a felelősség, sőt a „felelősség forradalma”, szemben a szabadságot abszolutizáló egyéb – korábban domináns – koncepciókkal.<sup>134</sup>

Ezen új felfogásban a polgár elsősorban nem mint a jogosultságok és kimentési okok címzettje, illetve nem mint fogyasztó dominál, hanem sokkal hangsúlyosabb a felelős állampolgárként történő megjelenítése (a jogszabályok elvárásaiban is), ami a különböző felelőségek korábinál alaposabb, pontosabb és szankcionált definiálása révén történt meg az újabb jogszabályokban.

A szabályozás sajátossága, hogy törekvése szerint valamennyi lehetséges szinten és formában megjelenik, sőt, valamennyi szintéren, valamennyi életviszony körében tudatosan növeli az elvárásokat: pl. az állami felelősség körében az állam közfeladat-ellátásban játszott szerepének növelésén túl bevezeti a jogalkotással okozott kár fogalmát is. Noha elsősorban az állami szervek vonatkozásában értelmezhetőek a közpénzügyi tilalmak is, a piaci szervezetek vonatkozásában, a pénzügyi szektorban, az energiaszektorban, illetve a távközlési (telekommunikációs) szektorban 2010-ben, illetve azt követően bevezetett ún. különadók is

133 Kiemelés a szerzőtől (R. Á.)

134 BARÁT TAMÁS: Felelősség – társadalmi felelősségvállalás. In: *Társadalom, gazdaság, jog, politika*. XXI. Század - Tudományos Közlemények, 2012 április (27.) 47.

e körben említhetőek. És ez az új jogkoncepció számos vonatkozásban pontosítja az egyén felelősségét, az öngondoskodásra hajlamosításon túl is; pl. pontosabban definiálja a szülői felelősség tartalmát is.

A kormányzati kapacitás szemszögéből is vizsgálva a kérdést, feltétlenül rögzítenünk kell, hogy az állami szerepvállalás kiterjesztésének esetleges negatív hatásait is oldhatja, ellensúlyozhatja a különböző felelősségi körök és szintek átfogó megerősítése.

*Tekintsük át az egyes felelősségi szférákat rendszeresen is:*

### *I. Állam felelőssége*

A fentebb már említett kolontári iszapkatasztrófával összefüggésben vált különösen sürgetővé az állam és szervei felelősségének áttekintése, újragondolása és a korábbiaknál pontosabb rögzítése. Álláspontom szerint az állam felelőssége – általánosságban – legalább három – egymástól is nehezen elválasztható – vonatkozásban vethető fel:

- a) a jogalkalmazó szervek mulasztása (kötelezettségek késedelmes teljesítése, illetve pl. nem vagy nem megfelelően elvégzett ellenőrzési, felügyeleti tevékenységért fennálló felelősség formájában, azon esetekben, ahol ennek volt jogszabályi alapja) tevése (hibás egyedi döntések);
- b) az elmaradt jogalkotásért, a hiányzó jogszabályokért, illetve a diszfunkcionális jogszabályi környezetért fennálló felelősség formájában.
- c) a jogszabályok lététől és tartalmától független, azokon túli felelősség kérdéseként: az államilag szervezett társadalomban a mindenkori főhatalmat megtestesítő entitások, intézmények és személyek többletfelelősségére utaló, egyfajta morális, erkölcsi felelősség létét vizsgálva. Ez utóbbiból következhet c1) a politikai felelősség(re vonás) vagy éppen c2) a kárenyhítésnek, kártalanításnak azon formája, amely nem jogszabályi alapú, azaz elsősorban a közösségi szolidaritás elemi elvárásaiból táplálkozik, az állami politika rangjára emelten.<sup>135</sup>

Az újabb magyar jogfejlesztés az állam felelőssége körében a következő

135 RIXER ÁDÁM: A vörösiszap-katasztrófa miatti felelősség. In: SZÉCSI GÁBOR (szerk.): *De iuris peritorum meritis 7 – Studia in honorem Endre Tanka*. KRE ÁJK, Budapest, 2010. 27–28.

pontosításokat hajtott végre:

- a) az állam által közvetlenül ellátott feladatok körének kiterjesztése.
- b) kárfelelősség kiterjesztése (jogalkotással okozott kár): A Kodifikációs Főbizottság javaslataként összeállított Új Polgári Törvénykönyv 6:547. §-a vezeti be a „Felelősség jogalkotással okozott kárért” kategóriát a magyar jogba.

c) a közpénzügyi felelősség kiterjesztése, pontosítása.

- Az Alaptörvény N) cikke (1)-(3) bekezdéseiben a következőket olvassuk:

*(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.*

*(2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős.*

*(3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.*

A (köz)pénzügyek növekvő állami befolyásolására és a kiszámítható - azaz felelős - állami működés irányába tett kísérletként értelmezhető az új Alaptörvény 36. cikkének (4) bekezdése is, melynek értelmében „[a]z Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.”

- A közpénzek hatékony felhasználásának (pénzügyi) jogi biztosítékait rögzítő fontosabb törvények között kell említenünk (a vizsgált időszak újabb termékei körében) az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényt, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII: törvényt, továbbá a Magyarország pénzügyi stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényt, illetve a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt.<sup>136</sup>

d) a felelősség terjedelmének kiterjesztése, illetve konkrét cselekvés előírása:

- Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sor-

---

136 Részletesebben lásd: PFEFFER ZSOLT: A közpénzek hatékony elköltésének pénzügyi jogi biztosítékai. JURA 2012/1. 88-93.

sáért [Magyarország Alaptörvénye D) cikk]<sup>137</sup>

- A közpénzügyekkel (is) összefüggésben az Aár 29. cikkének (1) bekezdése a következő előírást iktatta be:  
*„Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, ha az Alkotmánybíróság vagy az Európai Unió Bírósága döntéséből az állam által teljesítendő olyan fizetési kötelezettség fakad, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben e célra előzetesen meghatározott összeg nem elegendő és a hiányzó összeg a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás követelményének sérelme nélkül a központi költségvetésről szóló törvényben más célra meghatározott összeg terhére sem pótolható, tartalmában és elnevezésében is kizárólag és kifejezetten az e kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó, a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulást kell megállapítani.”*

## II. Felelősség elmélyítése az önkormányzatokkal szembeni új elvárások révén

Az új önkormányzati rendszer alapelvei körében középponti cél a helyi közösségek felelősségének és önfenntartó képességének növelése, pl. az új közfoglalkoztatási rendszer vagy éppen a hitelfelvételek korlátozása és a működési hiány tervezésének tilalma révén.<sup>138</sup> A tervek szerint a feladatfinanszírozás törvényi bevezetése megszünteti azt a múltbéli gyakorlatot, hogy az önkormányzatok minden feladatot „kötelezőnek” tekintettek.

## III. Községek felelőségének deklarálása, illetve erősítése

- a) Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései 4. pontja a következőképpen fogalmazza meg a mai magyar Országgyűlés egyik legnagyobb ellenzéki pártjának múltért való felelőségét:

*A demokratikus átmenet során jogi elismerést nyert Magyar Szocialista Párt*

137 Ezen alaptörvényi rendelkezés természetesen nem hoz létre extraterritoriális hatást, illetve hatályt. Erre nézve lásd: LÓRÁNT CSINK – BALÁZS SCHANDA – ANDRÁS ZS. VARGA (eds.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Clarus Press, Dublin, 2012. 47.

138 Lásd bővebben HOFFMAN ISTVÁN: Átalakuló önkormányzati vagyon – az alkotmányos szabályok és a sarkalatos törvények tükrében. *Jegyző és Közigazgatás* 2012/3. 18-20.



*a Magyar Szocialista Munkáspárt jogutódként, a törvénytelenül felhalmozott vagyon örököséként, a diktatúrában vagy az átmenet során megszerzett illegitim előnyök hasznélvezőjeként, valamint régi és az új pártot összefűző, a pártvezetést is jellemző személyi folytonosság okán osztozik mindazon felelősségben, amellyel az állampárt terhelhető.*

- b) szociális szövetkezetek<sup>139</sup> erősítése révén a kisközösségi, kezdeményező öngondoskodásra hajlamosítás.

#### IV. Piaci szervezetek felelősége

- a) A piaci szervezetek társadalmi felelősség, illetve általánosságban a társadalmi felelősségvállalás témaköre egészen a közelmúltig leginkább a CSR-ra (Corporate Social Responsibility), azaz a szervezetek társadalmi felelősségvállalásának felkapott témájára korlátozódott, s az is csak szűkebb értelmében volt használatos: a versenylőnyt is kínáló adományozást, karitatív tevékenységet, illetve szponzorációt volt hivatva megjeleníteni.

A piaci szervezetek felelőségének sajátos területe a kultúra és ezen belül is a sport támogatása. Magyarországon napjainkban a kultúra területén többcsatornás finanszírozási rendszer működik: a központi és önkormányzati költségvetési támogatások mellett – direkt és indirekt (pl. adókedvezmény) eszközök formájában – a mecénatúrából jelentős szerepet vállalnak az üzleti és civil szféra szereplői is. Részletekbe menően nem feltárva a hatályos szabályzókat, egy rendkívül jelentős újdonság kiemelésére szorítok e körben: 2011. július 1-jétől vált alkalmazhatóvá az a jogszabályi rendelkezés, amely alapján a társasági adó hatálya alá tartozó társaságok, vállalkozók adójuk legfeljebb 70%-ig terjedő mértékben támogathatják az ún. „látvány-csapatsportokat”, köztük a labdarúgást.<sup>140</sup> A támogatáson keresztül a magyar labdarúgás jelentős fejlesztési forrásokhoz jut. Természetesen nem kizárt, hogy ezen finanszírozási modell a legtágabban értelmezett kultúra egyéb területein is megjelenik majd a

---

139 A részletes szabályokat lásd a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvényben és a szociális szövetkezetekről szóló 141/2006. (VI. 29.) Korm. rendeletben.

140 Lásd részletesebben a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 22/C. §-át.

közeli jövőben..

- b) A 2010 utáni magyar szabályozás a vizsgált körben a közteherviselés új – a korábbiakhoz képest kiegyenlítettebb, a valós pénzügyi eredményekhez és lehetőségekhez igazodó – formáját teremtette meg, a 2010-ben, illetve azt követően a pénzügyi szektorban, az energiaszektorban, illetve a távközlési (telekommunikációs) szektorban bevezetett ún. különadók révén (is).

## V. Egyéni felelősség szintjének emelése

- a) Öngondoskodásra késztetés, hajlamosítás.  
Az Alaptörvény O) cikke értelmében „*Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni*”. Ez szorosán összefügg a sok évtizedes hamis közmegegyezések felszámolásának szándékával is: e körben említhető, hogy az újabb szabályozásban – 2012 júliusától – a táppénz alatt is fel lehet mondani a munkavállalónak, ami megszünteti a táppénzbe menekülés – s ezen keresztül az állam általi eltartottság – sokévtizedes hamis gyakorlatát (közmegegyezését).
- b) Speciális (adott szerephez kapcsolódó) egyéni felelősség szintjének emelése.
- pl. szülői felelősség szintjének emelése körében a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 9. § (3) bekezdésének g) pontja a szülői kötelezettségeként írja elő, hogy az [köteles] gyermeke felügyeletéről külön jogszabályban foglaltak szerint gondoskodni, amikor a gyermek éjszaka közterületen, szórakozóhelyen tartózkodik, illetve a (4) bekezdés értelmében a „szülő köteles a gyermekre tekintettel kapott támogatást a gyermek gondozására, nevelésére fordítani”.
  - A közösség iránti speciális egyéni felelősség körében feltétlenül említendő sajátos eset, hogy a 2012 szeptemberében induló állami ösztöndíjas vagy állami részösztöndíjas képzésekre felvett jelentkezők számára a támogatás elnyerésének feltétele, hogy aláírják a szerződést, amely a hallgató és a magyar állam nevében eljáró Oktatási Hivatal között jön létre. Ebben az állam

azt vállalja, hogy a hallgató képzésének költségét részben vagy egészben átvállalja (állami ösztöndíj vagy állami részösztöndíj formájában), a hallgatók pedig azt, hogy oklevelét a megszabott időn belül megszerzik, és a végzés után 20 éven belül a támogatót idő kétszereséig itthon fognak dolgozni, azaz „elkötelezik magukat, hogy életük egy bizonyos szakaszában a magyar gazdaság számára is dolgozzanak”. Ennek a sajátos, igen újszerű konstrukciónak a háttérében az a megfontolás áll, hogy az állam finanszírozza ezen hallgatók (majdani szakemberek) képzését, így az állammal, illetve a teljes közösséggel szembeni „kötelessége” és felelőssége a haszonélvezőnek, hogy munkája eredményeiből az őt támogató, „tanítató” közeget is részeltesse.

- c) Egyes múltbéli cselekményekért viselt felelősség megújítása: az emberiség elleni bűncselekmények büntetendőségéről és elvülésének kizárásáról, valamint a kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözéséről szóló 2011. évi CCX. törvényben az Országgyűlés megerősítette azon nemzetközi jogi elkötelezettségét, miszerint a nemzetközi jogban legsúlyosabban minősülő bűncselekményeket elvülhetetlennek tekinti, és a kommunista diktatúrában elkövetett és üldözetlenül maradt egyes bűncselekmények<sup>141</sup> büntetethetősége érdekében törvényt alkotott.

Minden eddiginél élesebben merül fel a kérdés, hogy „miben is áll az a normatív kötelék, amely az embereket arra ösztönzi, hogy lojálisak legyenek a politikai közösségükhöz.”<sup>142</sup> A kérdés megválaszolásához

---

141 A törvény alkalmazásában kommunista bűncselekmény: a kommunista diktatúrában elkövetett olyan bűncselekmény, amely az elkövetésekor hatályos büntető törvény szerint a törvény. mellékletben meghatározott bűncselekmény volt (szándékos emberölés, szándékos súlyos testi sértés minősített esetei, kényszervallatás, jogellenes fogvatartás, hűtlenség és felségsértés, illetve felségsértés a Magyar Állam területe ellen, valamint bűnpártolás a felsorolásban szereplő bűncselekményekkel kapcsolatosan), amelyet a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével követtek el, és amely miatt a kommunista diktatúrában az elkövetővel szemben politikai okból nem indult büntetőeljárás. [3. § (1) bek.]

142 BÓDIG MÁTYÁS: Jogelméleti és politikai filozófiai reflexiók a közérdek problematikájáról. In: SZAMEL KATALIN (szerk.): *Közérdek és közigazgatás*. MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 2008. 48.

ma már túl kell lépniünk a minimalista és individualista álláspontokon, amelyekben a politikai integrációnak pusztán instrumentális értéke van, azaz kizárólag az egyéni jó eszközeként jelenik meg,<sup>143</sup> hiszen a legitim jogállami hatalom belső felhatalmazottsága – valamilyen mértékben és változatlanul – az önkéntes, természetes, szükségszerű alávetettségéből ered, az alávetettek által történt/történő szabad elfogadottságon alapul.<sup>144</sup> A közösség tagjai, éppen ezen önkéntes alávetésük révén, felelősséggel tartoznak egymásnak a közösen elfogadott normák betartásáért, a társadalomban tanúsított jogkövető magatartásért. A régi jogelv szerint tartoznak „*honeste vivere, neminem laedere, suum cuique tribuere*”, azaz tisztességesen élni, más nem sérteni, kinek-kinek a neki járó juttatni.<sup>145</sup> A jó állam éppen ezt az egymás iránti felelősséget (is) hangsúlyozza az állam iránti lojalitás helyett (mellett).

#### 4.2.4. Az állam intézményes átalakulása.

Az állam szervezetének, illetve intézményesített, hagyományos elemeinek politikai-jogi szempontú elemzése szükségképpen veti fel a hatalmi ágak rendszerének áttekintését, akár egyes ágak vonatkozásában, akár pedig ezek „egymásra hatása”, finomhangolt kapcsolatrendszere tekintetében. E munka nem tekinti feladatának, hogy a fékek és ellensúlyok Magyarországon megvalósuló rendszerét, a hatalmi ágak szétválasztásának megvalósulását, eredményeit *részletesen* értékelje,<sup>146</sup> összevetve azt a nyugati alkotmányjogban rögzített követelményekkel.<sup>147</sup> Bár a jogrendszer jelentős átalakulása – valamilyen mértékben – egyúttal

---

143 BÓDIG i. m. 49.

144 ZLINSZKY JÁNOS: A hatalomgyakorlás ellensúlya: Közigazgatási bíróság. In: VARGA ZS. ANDRÁS – FRÖHLICH JOHANNA (szerk.): Közérdekvédelem – A közigazgatási bíraskodás múltja és jövője. Id. kiad. 67.

145 ZLINSZKY i. m. 68. o.

146 Természetesen Magyarországot sem kerültk el azok a viták, melyek pl. a média- és hírközlés-szabályozás területén működő szabályozó intézmények összevonásának vagy különartásának tárgyában bontakoztak ki. Erre nézve lásd: ROZGONYI KRISZTINA: Hatóságok konvergenciája: össze vagy vissza? *Infokommunikáció és jog* 2012/3. 127-128.

147 Lásd pl. R. C. VAN CAENEGEM: *Bevezetés a nyugati alkotmányjogba*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008. 33-45.



önkormányzati rendszer kiépítése, amely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre, ugyanakkor – a választópolgárok önkormányzathoz való kollektív jogait érvényre juttató és védendő módon – szigorúbb kereteket szab az önkormányzati autonómiának.<sup>149</sup>

Magyarországon a tanácsrendszer centralizáltságára adott válaszként a korábbi önkormányzati törvény<sup>150</sup> gyakorlatilag önálló hatalmi ágat alkotott, minden település számára megadva az önállóságot, minimális központi ellenőrzés mellett. Ennek eredményeként az önkormányzatok működése nem lett hatékony, sok település eladósodott, a feladatellátás pedig alacsony színvonalúvá vált: „(...) az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény különösen a középszint szabályozása tekintetében járt kifejezetten negatív következményekkel.”<sup>151</sup>

A jelenlegi változások alapján az önkormányzati közszolgáltatások kétharmada központosításra kerül, és jórészt megszűnnek az önkormányzatok államigazgatási hatáskörei. A jövőben tehát sokkal erősebb központi igazgatási kontroll fog érvényesülni.

Az egyik leglényegesebb változás a területi államigazgatás érdemi integrációja, amely a magyar közigazgatás elmúlt húsz évének egyik legégetőbb problémájára kívánt választ adni: a területi államigazgatási szakigazgatási szervek nagyfokú szétaprózódásának tendenciáját az 1990 óta tartó időszak minden kormánya megpróbálta megállítani és megfordítani, ám a kísérletek 2010 előtt minden esetben elbuktak, illetve töredékes eredményeket hoztak.<sup>152</sup> A 2002 utáni sikertelen regionalizációt követően a kormány területi szerveként működő közigazgatási hivatalok visszaszerveződtek a megyei szintre és a fővárosi és megyei kormányhivatalok 2011. január 1-jei létrejötté egy két évtizedes dezintegrációs folyamatnak vetett véget (lásd a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvény módosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvényt). Az integráció 14 szervezetet (szervtípust) és ezen

149 DR. BEKÉNYI JÓZSEF: Megújult a magyar önkormányzati rendszer. *Jegyző és Közigazgatás* 2012/1. 6.

150 A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény

151 PÁLNÉ DR. KOVÁCS ILONA: A középszintű önkormányzás változó trendjei. *Új Magyar Közigazgatás* 2011/10. 25. o.

152 VIRÁG RUDOLF: Az államigazgatási feladat- és hatáskör-telepítés új rendszere – a járási rendszer kialakítása. *Magyar Közigazgatás* 2012/1. 11-12.

belül több mint 150 szervezet érintett,<sup>153</sup> már az első esztendőben komoly megtakarításokat is eredményezve.

A centralizáció eszközeiként kialakított kormányhivatalok létrehozását követte a megyei önkormányzati intézmények konszolidációja: az állam 2011-től átvállalta a megyei önkormányzatok által felhalmozott jelentős adósságállományt, illetve utóbb átvette a megyei önkormányzatok intézményeinek fenntartását. 2012 január elsejével pl. a fővárosi és a megyei kórházak már az EMMI (korábban NEFMI) által irányított központi hivatal, a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (GYEMSZI) fenntartása alá kerültek. 2012 május elsejéig az összes, aktív fekvőbeteg ellátást is nyújtó városi kórház is átvette az állam, illetve 2013. január 1-jéig a városi kórházakat és a járóbetegszakrendelőket is átveszi. Ezek az egészségügyi intézmények szintén a GYEMSZI irányítása alá kerültek/kerülnek. A többi – nem egészségügyi – intézményt pedig a megyei intézményfenntartó központok, a Megyei Intézményfenntartó Központok (MIK-ek) integrálták. A mintegy 700 intézmény körébe tartoztak a költségvetési szervek, a gazdasági társaságok és közalapítványok.

Rendkívül lényeges változások történtek/történnek a magyar közoktatásban is; amellyel összefüggésben a leggyakrabban említett kérdéskör a közoktatás központosítása, illetve *quasi* államosítása. Sokáig úgy tűnt, hogy a közoktatási intézmények teljes államosítására sor kerül majd, ám az újabb jogi szabályozás – a felelőségek és források megosztása révén - a teljes államosítás helyett visszahelyezi a működtetéssel (üzemeltetéssel és karbantartással) kapcsolatos feladatokat az önkormányzatokhoz. Az állam képviselői az erőforrások kiszámítható felhasználását, a pedagógusok anyagi és egyéb természetű kiszolgáltatottságának csökkenését és a szakmai szempontok fokozottabb érvényesülését várják a 2012-ben életbe lépő új rendszertől.

A helyi-területi igazgatásban számos további, lényeges újdonság került bevezetésre: a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok kapcsolatában jelentős változás, hogy a korábbi – kevéssé szigorúnak tekinthető – törvényességi ellenőrzés rendszere helyett 2012-től az állami kontrollt jelentősen kiterjesztő ún. törvényességi felügyelet rendszere

153 Az összevonás az összesen 33 területi – részben megyei, részben regionális – államigazgatási szervnek nem egészen felét érintette.

került bevezetésre.<sup>154</sup> E kapcsolat körében külön ki kell emelnünk, hogy amennyiben a helyi önkormányzat nem alkotja meg a helyi rendeletet (amelynek megalkotására egyébként jogszabály kötelezi), úgy a fővárosi és megyei kormányhivatalok (!) pótolhatják az aktust.

További változás, hogy míg a korábbi jogalkotó az államigazgatási feladatok, hatáskörök jelentős részének címzettjeként 1990-től kezdődően a jegyzőt nevesítette (aki a helyi önkormányzatok szerveként működött), addig a 2013. január 1-én létrejövő járások<sup>155</sup> megvalósítják az államigazgatási feladatok külön szervezetben való megjelenítését, a korábbinál világosabban – szervezetileg is – elválasztva a kormányzati felelősségi körbe tartozó államigazgatási és önkormányzati felelősségi körbe tartozó helyi, önkormányzati feladatokat.<sup>156</sup> A jegyzők államigazgatási hatósági jogkörei korábban folyamatosan bővültek, s ezt a növekedést nem mindig követte a szükséges pénzügyi források és egyéb feltételek rendelkezésre bocsátása.<sup>157</sup>

2013-tól 175 vidéki járási hivatal és 23 fővárosi kerületi hivatal alakul meg a kormányhivatalok kirendeltségeként. A járási hivatalokhoz kerülnek egyes – korábban az önkormányzat jegyzőjéhez tartozó – államigazgatási ügyek, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveinek helyi szervei is.<sup>158</sup> A jegyzőktől a járásokhoz kerülnek át pl. az okmányügyintézésrel kapcsolatos feladatok (ide tartozik a lakcímnnyilvántartás, útlevel-igazgatás, gépjármű-nyilvántartás), az idegenrendészeti feladatok, a gyámügyi, gyermekvédelmi feladatok, a szociális igazgatás azon része, amelyben nincs egyedi mérlegelési jogköre az önkormány-

---

154 Magyarország Alaptörvénye 34. cikk (4) bekezdése – összhangban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 8. cikkével – vezette be a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét 2012. január 1-jétől. Ennek részletes törvényi szabályait Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény VII. fejezete tartalmazza.

155 A járások kialakításának koncepcionális elveiről a Kormány az 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatával döntött.

156 VIRÁG i. m. 15.

157 DR. SZEKERES ANTAL: A jegyző államigazgatási hatásköreinek változása. *Jegyző és Közigazgatás* 2012/3. 5.

158 A változások részleteire nézve lásd még a A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt, melyet az Országgyűlés 2012. június 25-én fogadott el.



zatnak, és a környezetvédelmi feladatok döntő többsége; ehhez képest a jegyzőnél marad a hagyatéki eljárás, az anyakönyvi ügyintézés, az elsőfokú építéshatósági feladatok, az ipar- és kereskedelmi engedélyezés, a szociális igazgatásnak az a része, amely nem alanyi jogon járó juttatásokhoz kötődik, a helyi adóigazgatás és pl. a parlagrafüvel kapcsolatos feladatok.<sup>159</sup> Lényeges azonban megjegyeznünk, hogy a feladat- és hatáskörök átrendezése a járások kialakításától függetlenül is zajlott/zajlik, elegendő itt példaként utalnunk arra, hogy a szabálysértési feladatok 2012. április 15-től a jegyzőktől a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz kerültek. A járási hivatalokban – a törzshivatalok mellett – a következő szakigazgatási szervek fognak működni: járási gyámhivatal, járási állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatal, járási földhivatal, járási munkaügyi kirendeltség, illetve népegészségügyi szakigazgatási szerv.

Az államigazgatási feladatokkal együtt a járási hivatalok átveszik a polgármesteri hivataloktól a jelenleg e feladatokkal foglalkozó köztisztviselőket úgy, hogy azok jogviszonya kormányzati szolgálati jogviszonnyá alakul át. Rendkívül jelentős fejlemény, hogy a járások nemcsak a munkatársak, hanem a feladatellátáshoz szükséges ingó és ingatlan vagyont is átveszik, az az állam ingyenes használatába kerül, a vagyonkezelő pedig a kormányhivatal lesz. E kérdéshez tartozik, hogy Magyarország Alaptörvénye 38. cikkének (1) bekezdése értelmében az állam és az önkormányzatok vagyona nemzeti vagyon. Az Országgyűlés 2011-ben sarkalatos törvényként fogadta el a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt (Nvtv.), és ezzel olyan egységes jogi szabályozása lett az önkormányzati és az állami vagyonnak, amire egészen eddig nem volt példa Magyarországon, s amely egyúttal lehetővé tette az önkormányzatok vagyonának illetően „elvonását” is. Hoffman István szerint „A korábbi erős alkotmányos védelem helyett a feladatellátáshoz kötöttséggel az önkormányzati vagyon egyfajta célvagyonná vált, amely a feladat- és hatáskörök megváltoztatásával együtt „mozog”, azaz a feladat telepítésének megváltoztatásával a vagyoni helyzetben is jogszerű változás állhat be – anélkül, hogy ezzel bármilyen kötelező kártalanítási igény

---

159 Részletesebben lásd a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvényt

jelentkezne [az önkormányzatok felé].<sup>160</sup>

A tényleges ügyintézésre a járási hivatalok részeként működő, az egész országban egységesen hétfőtől péntekig 8 órától 20 óráig nyitva tartó kormányablakokban vagy a településre kirendelt ún. ügysegéd által lesz lehetőség 2013. január 1-től. Lényeges, hogy ebben a rendszerben az ügyfél nem csupán a járásszékhelyen intézheti ügyeit, hanem minden olyan településen is, amely korábban okmányirodát működtetett. Az új rendszerben a kormányablakoknál (mintegy 300 integrált ügyfélszolgálatnál) az ügyféllel közvetlenül kapcsolatba kerülő közszolga főszabály szerint nem fog részt venni a nem azonnal elintézhető ügyek érdemi elintésében, s ennek megfelelően a nála benyújtott kérelmek stb. tényleges elintézésére az ügy tárgya szerinti szakigazgatási szerveknél kerül sor. Ez természetesen nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy az ügyfél közvetlenül is kapcsolatba kerüljön ügye tényleges intézőjével, de a tervek szerint tovább gyorsítja az ügymenetet.

#### 4.2.4.2. A közigazgatás átalakításának egyes elvi kérdései - általánosságban

A fenti lényeges változások ellenére is rögzítenünk kell, hogy a közigazgatási jog irodalmában az elmúlt évtizedekben leghangsúlyosabbnak tűnő kérdések (Magyarország közigazgatási területbeosztása; régió-megye-kistérség; központi közigazgatás szintjei és szervtípusai stb.) legalább részben álkérdések, amennyiben egy kétgyermekes családban is lehet kritikus a lemenők helyzete, ugyanakkor egy közös háztartásban élő négy generációs család is kiváló érzelmi, lelki és fizikai fejlődést, kiteljesedést tud biztosítani tagjai számára. Ahogyan egy családban a tagok egyéni sikerességének lehetőségét, úgy a különböző közigazgatási szintek és egységek funkcióérettségét is a jó feladatmegosztás és a közöttük lévő egyedi viszonyokat meghatározó letisztult eljárásrend, valamint megismerhető, tudatos és emocionális elemeket is magában foglaló kapcsolatrendszer garantálhatja. Ebben a megközelítésben sokkal lényegesebb kérdés, hogy pl. a közszerződések, illetve közigazgatási szerződések megnyugtató szabályozására, a közbeszerzések átfogó rendezésére, a korrupcióval szembeni további garanciák kiépítésére stb. sor kerül-e; azaz kialakulnak-e azok a fundamentális jelentőségű intézmények, amelyek valóban

160 HOFFMAN i. m. 20.

elbírnak egy akárhány emeletes – s bizonynyal eklektikus stílusú – épületet.

Bár az uniós jog elsődleges forrásaiban csupán kivételesen találunk olyan kifejezett rendelkezést, amely a tagállamok államszervezetére és azon belül közigazgatási struktúrájára, működésére írna elő direkt szabályokat, kétségtelen, hogy „folyamatosan, széleskörűen és egyre erőteljesebben hatással van rá: az *acquis communautaire*, azaz a közösségi vívmányok útján mintegy implicite, az uniós jog, és pedig elsősorban az EUSz 4. cikk (3) bekezdése<sup>161</sup> révén pedig *expressis verbis* is”, amennyiben utóbbi az uniós jog érvényesítésének követelményét (eredménykötelmet) fogalmazza meg, amit nem értelmezhetünk másként, minthogy a tagállami közigazgatásnak megbízhatónak, átláthatónak és demokratikusnak kell lennie.<sup>162</sup> A fenti – családi – példát továbbvive hangsúlyoznunk kell a „személyes példaadás” jelentőségét is, ami a vizsgált körben az EUMSZ 197. cikkében került rögzítésre, az *igazgatási együttműködés* címszava alatt.<sup>163</sup>

A helyi-területi igazgatás átalakítása körében is nyilvánvaló, hogy pl. az önkormányzati rendszer kereteinek megváltoztatása csak az államszervezet más elemeinek megújításával együtt, továbbá a nagy ellátórendszerek reformjával<sup>164</sup> összefüggésben teljesebben ki, azaz a teljes rendszer 161 EUSz 4. cikk (3) Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.

A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket.

A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

162 TORMA i. m. 317.

163 EUMSZ 197. cikk

(1) Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.

(2) Az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.

164 Az egészségügy, illetve az oktatás nagy rendszereinek fentebb vázolt átalakítása

valamennyi elemének – egymásra tekintettel is történő – átgondolása hozhat tartós eredményt.<sup>165</sup>

#### 4.2.4.3. A rendészet átalakulásának egyes elvi kérdései

Nem lenne teljes az áttekintés *a mai rendészet főbb elvi és intézményes kérdéseinek felvázolása nélkül, különösen, hogy a közigazgatás mindenkori diszfunkciói, manifesztálódott működési zavarai általában e területen válnak a legnyilvánvalóbbá, s egyúttal a változtatásra irányuló kísérletek is itt méretődnek meg a leg hamarabb.* A 2006 szeptemberében és októberében Budapest utcáin történtek világossá tették azt a régen gyanított – s más összefüggésekben is beigazolódott – igazságot, miszerint lehetetlen „egyetlen nagy ugrással” magunk mögött hagynunk a múltat. „A tüntetések gyakorisága, illetve erőszakos, vagy erőszakmentes lefolyása, továbbá a hatóságok, jelesül a rendőrség szankcióalkalmazása a tüntetőkkel szemben, a rendőri erőszak mutatói lehetnek a demokrácia stabilitásának, a gyülekezési jog és a véleménynyilvánítási szabadság intézményesítésének.” (Szabó Máté) Kijelenthető, hogy a rendőrség demokratizálásának jogszabályi, politika és a nyilvánosság intézményei általi biztosítása a rendszerváltás utáni Magyarországon nem bizonyult elégségesnek (erre éppen a a 2006-os események hívták fel a figyelmet). S ez az állítás még akkor is tartható, ha nyilvánvaló, hogy a rendészeti működés egyik legneuralgikusabb pontja egyébként is a katonai elvekből adódó, akár jogszabályellenes parancs végrehajtásának kötelezettsége.<sup>166</sup> Nem a véletlen műve az sem, hogy az Európai Unió törekvései a rendészeti területen alapvetően az alapjogok biztosítására,<sup>167</sup> ezek garanciáinak megerősítésére, illetve a felmerülő jogi és szervezeti akadályok elhárítására; a tagállami együttműködések kialakítására és ennek folyamatos ösztönzésére irányulnak.

---

mellett a magyar nyugdíjrendszer újabb szabályozása érdemel említést: 2010. november 1. után magánnyugdíjpénztári hozzájárulást már nem lehet fizetni, az államnak fizetendő nyugdíj járulék mértéke pedig ezzel párhuzamosan megnőtt.

165 DR. BEKÉNYI I. M. 6.

166 CHRISTIÁN LÁSZLÓ: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség.* UNIVERSITAS – Győr Nonprofit Kft., Győr, 2011. 135.

167 Ma már az állam fogalmi elemei közé több szerző is beemeli – a terület, népesség és főhatalom mozzanatai mellé - negyedik elemként az univerzális emberi jogi normák érvényesülésének kritériumát.

Amint azt az egzisztencialista filozófia is feltételezi az egyén valós karaktere is – gyakran – csak a lét határhelyzeteiben ismerszik meg; s ugyanígy az egyes rendészeti struktúrák és azt alkotó személyek valós demokratikus elkötelezettsége is csak a nem tervezhető, azonnali, készség-szintű választ igénylő – olykor kataklizma-szerű – eseményekben mérhető le. Minden ilyen szituáció egyben hatalmas lehetőség is a szervezeti tanulásra és az egyéni tapasztalatok felhalmozására racionális és erkölcsi alapigazságok formájában. Megfordítva, illetve továbbvive Hankiss Elemér gondolatát, amely szerint az államszocializmus évtizedeiben is megfigyelhető egyes polgári értékek mélyszerkezeti kontinuitása,<sup>168</sup> kijelenthetjük, hogy egyes korábban divatozott értékek továbbélésére utaló jelek az elmúlt közel két évtizedben is fellelhetőek – az államszocializmus hagyatékaként. Amint arra Kántás Péter is utal (merőben elméleti megközelítésben), a ”rendészeti tárgyú határozatlan jogfogalmak – így a közrend is – túléltek a rendőrállamot, és tartalmi határozatlanságuk folytán a jogállami közigazgatás keretei között is veszélyes fegyverré válhatnak a jogalkalmazók kezei között”.<sup>169</sup>

Összességében megállapítható, hogy a rendészet és különösen a rendészeti eljárás(ok) szabályozása Magyarországon – még mindig - jelentős lemaradásban van az egyéb igazgatási területek anyagi és eljárási jogának szabályozottságához képest.<sup>170</sup>

#### 4.2.4.4. A magyar igazságszolgáltatás átalakulása.

##### 4.2.4.4.1. Az igazságszolgáltatás szerepének felértékelődése

A jogalkotással összefüggésben ma is elmondható, hogy „A törvényhozó az általános szabályt alkotja meg, s számos élethelyzet kilóg e szabályozás alól. Erre az egyik lehetséges, bár elég riasztó válasz a kazuisztika, mikor a törvényhozó minden egyes szóba jöhető esetet előre szabályozni próbál. A másik válasz az állandó törvénymódosítás, ami a joguralom már Locke által megfogalmazott egyik elvének, az állandó, vagy legalábbis

168 HANKISS ELMÉR: *Diagnózisok* 2. Magvető Kiadó, Budapest, 1986.

169 KÁNTÁS I. M. 2.

170 Erre nézve lásd pl. SZIKINGER ISTVÁN: A rendészeti eljárásról. *Rendészet és emberi jogok* 2011/2. 29-35.

tartós törvények követelményének mond ellent. A harmadik – a konzervatív jogszemlélet számára evidens és kívánatos – megoldást pedig a bírói jogfejlesztés jelenti”.<sup>171</sup> A mai magyar jogalkotó mintha mindhárom irányban egyszerre próbálna elindulni. A jogalkotási termékek mennyiségének folyamatos növekedése, a rendkívüli intenzitás mellett folyó jogszabály-módosítás, illetve jogunk *esetjogiasulása* az új jogi instrumentumok alapján egyként alátámasztható tendenciák.

Utóbbival összefüggésben a mai magyar jogirodalomban is élő kérdés, hogy akárcsak elvileg is lehetséges-e egy sajátos precedensjog és a kódexjog párhuzamos jogforrási jelenléte, illetve alkalmazása.<sup>172</sup>

Az igazságszolgáltatás szerepének növekedése, a bírói tevékenység felértékelődésének okai között az alábbi tényezők feltétlenül említendőek:

1. *A többrétegű jog kialakulása.* Az uniós, az egyéb nemzetközi, illetve a belső jog egymásra hatásából következő koherenciazavar szükségessé teszi a bíró növekvő szerepvállalását. Ez nemzetközi tendencia is egyúttal.
2. *Gyorsuló jogalkotás és gyorsan avuló joganyag.* A jog valós tartalmával kapcsolatos zavar nem csupán a fentiek szerinti jogrétegek egymásra hatása nyomán állhat elő, hanem az egyébként koherens szabályozások túlpörgetett változása, gyorsuló változási üteme is felértékeli a jogot alkalmazó bíró szerepét. (Ehhez lásd még a jogrendszer fantomfájdalmáról írottakat a 6.3.7. alfejezetben)
3. A törvényhozó és végrehajtó hatalom nagymérvű egybeolvadása miatt az igazságszolgáltatás – mint ellensúly – szerepe felértékelődik. Bár a különböző igazságügyi reformok kísérletet tettek a politikai, jogi kontroll kiterjesztésére, a szféra relatív – azaz közvetlen, egyedi ügyekben érvényesülő kényszereket elhárító – függetlensége<sup>173</sup> továbbra is fennáll Magyarországon.

4. Az Alaptörvény 28. cikke arra hajlamosít(hat)ja a jogalkalmazót (bírót), hogy közvetlenül (is) hivatkozzon az Alaptörvényre. Az *ob-*  
171 PACZOLAY PÉTER: *Alkotmány és történelem.* Elhangzott a Történelemtanárok 21. Országos Konferenciáján – 2011. október 8., Kossuth Klub. [a továbbiakban PACZOLAY (2011)]

172 SZALMA JÓZSEF: A precedensjogról. *Új Magyar Közigazgatás* 2011/11. 37.

173 E vonatkozásban függetlenség alatt a szervezeti (korporatív) függetlenséget értem, ami a bírói szervezet egészének a hatalmi ágak rendszerén belüli függetlenségét, a többi hatalmi ágtól történő elkülönülését jelenti.

*jektív teleológikus értelmezés előtérbe kerülése a bírót – mint döntéshozót – egyfajta quasi jogalkotó szerepkör felé tolhatja el.*

5. A jogrendszerben – és különösen az Alaptörvényben – megváltozó alapelvek, mint értelmezési elvek és eszközök előzetes „beárazása” kevésbé lehetséges (pl. történeti alkotmány vívmányaira figyelmező magatartás, mint elvárás, a jövő nemzedékek érdekeinek szem előtt tartása; a józanság követelményének következetes érvényesítése stb. körében a jogalkalmazói gyakorlat bizonytalansága nőhet, s nem csak azért mert ezek viszonylag új elemek a jogrendszerben és a jogéletben: a jogalkotó mintha tudatosan nyitná minden korábbinál szélesebbre a jogalkalmazás során figyelembe vehető és veendő szempontok körét, egyúttal kitágítva a bíró mozgásterét is). Itt említhetjük, hogy a morális, értékelvű értelmezés ellenzői leggyakrabban arra az elterjedt évrre hivatkoznak, amely szerint a bírák ezzel az értelmezéssel a saját személyes erkölcsi nézeteiket az alkotmány részeként tüntetik fel.<sup>174</sup> A valódi veszély természetesen abban áll, ha „(...) a morál álarca alatt valójában a jog átpolitizálása zajlik.”<sup>175</sup>
6. A valódi alkotmányjogi panasz megjelenésével, vagyis a közhatalmi döntések közvetlen megtámadásának és hatályon kívül helyezésének lehetőségével a konkrét, egyedi szintű jogvédelem hatékonyabbá válik. Az Alkotmánybíróság lehetőséget kap, hogy egyedi ügyekben az alapul fekvő jogszabály megsemmisítése nélkül kizárólag a bírósági döntést semmisítse meg (anélkül, hogy az Alkotmánybíróság a szűken vett bírósági rendszer részévé válna). Helytálló felvetés, hogy ennek hatására az alkotmányos elvek és értékek közvetlenül hatnak ki az egész jogrendszerre.<sup>176</sup>
7. A bírói tevékenység feltételeinek javulása is javítja a jogalkalmazás minőségét, gyorsaságát és mélyíti a közbizalmat. 2011. november 28-án két, a magyar bírósági szervezetrendszer új alapokra helyező jogszabály is elfogadásra került: a bíróságok szervezetéről is igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.), illetve a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény. A legnagyobb változás kétségtelenül az igazgatási rendszerben történt: az Országos

---

174 CSINK – FRÖHLICH (2012a) 82.

175 CSINK – FRÖHLICH (2012a) 83.

176 CSINK – FRÖHLICH (2012a) 100.

Igazságszolgáltatási Tanácsot (OIT) felváltotta az Országos Bírósági Hivatal (OBH), illetve annak hatékonyabb döntéshozatali mechanizmusa. A korábbi rendszerben ugyanis a bírói státuszok elosztásának gyakorlata rendkívül problematikus, intézményesen gátolt volt és ez ahhoz vezetett, hogy Magyarországon az egyes bíróságok ügyterhei között nagyságrendi (!) különbségek alakultak ki, különösen a Fővárosi Bíróság, illetve a Pest Megyei Bíróság kárára.<sup>177</sup>

8. Egyes új jogintézmények léte, amennyiben ezek tágítják a bíró mozgásterét. Ilyennek tekinthetjük pl. az új Btk-ban, a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 63. § (1) bekezdésében és a 67-68. §-aiban szabályozott intézkedést, az ún. jóvátételt, amely önállóan, büntetés helyett alkalmazható.

A fentieknek természetesen számos tényező ellentmond(ani látszik): a jogrendszer esetjogiasulása ellenében hat a jogalkalmazók nagy többségének jogászai szocializációja, a szervezeten belüli szakmai függetlenség korlátozottsága, s utóbbitól alig elválasztható módon az objektívítás célzó (és az előrelépést döntően befolyásoló) teljesítményértékelés, amely azonban az önállóság és „kreativitás” ellenében hat, amennyiben a szubjektív elemek túlzott háttérbe szorítása mellett olyan indikátorokat preferál, mint pl. a hatályon kívül helyezések száma, illetve az ügyek elintézésének gyorsasága. Ezek sajátos „szervezetszociológiai” akadályok, melyek a bíró szerepének – a jogrendszer által lehetővé tett – növekedése előtt tornyosulnak. Lényeges szempont továbbá, hogy a magyar jogi felsőoktatás sem feltétlenül e jogkonceptió mentén szocializálta-szocializálja a kibocsátott hallgatókat.

#### 4.2.4.4.2. Az alkotmánybíráskodás megújulása Magyarországon

E fejezetben már utaltunk az alkotmánybíráskodásra, érdemes azonban röviden külön is összefoglalnunk a lényegesebb változásokat és új kérdéseket.

Az Alaptörvény 24. cikke foglalkozik kifejezetten az Alkotmánybíró-

177 OSZTOVITS ANDRÁS: Az új magyar bírósági szervezetrendszer. In: RIXER ÁDÁM (szerk.): *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely – KRE ÁJK, Budapest, 2012. 381.



sággal, melynek hatásköreit e cikk és a közpénzügyekre vonatkozó 37. cikk (4) bekezdése szabályozza. Az a) actio popularis régebbi formájának kiiktatása, illetve b) az utólagos normakontroll kezdeményezői körének szűkítése<sup>178</sup> és ezzel szemben c) a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése, továbbá d) a közpénzeket érintő bizonyos törvények utólagos normakontrolljának, alkotmányjogi panasszal és bírói kezdeményezéssel való megtámadásának és megsemmisítésének korlátozása jelentik a legjelentősebb változásokat.

A valódi alkotmányjogi panasz megjelenésével, vagyis a közhatalmi döntések közvetlen megtámadásának és hatályon kívül helyezésének lehetőségével a konkrét, egyedi szintű jogvédelem hatékonyabbá válik. Az Alkotmánybíróság ugyanis lehetőséget kap, hogy egyedi ügyekben az alapul fekvő jogszabály megsemmisítése nélkül, kizárólag a bírósági döntést semmisítse meg.

Tushnet cikke<sup>179</sup> nyomán érdemes utalnunk arra, hogy az Alkotmánybíróság olyan általános jellegű hatásköre, melynek keretében a jogrendszer egészét képes az alkotmányossági szempontoknak alávetni, lényeges az alkotmány tényleges érvényre jutása szempontjából.<sup>180</sup> Utólagos absztrakt normakontrollra és az alaptörvény-ellenes jogszabályok megsemmisítésének hatáskörére a demokrácia védelmében és alapjogvédelmi szempontok miatt mindenképpen szükség van.<sup>181</sup> *Az új rendszerben a a norma elvont vizsgálatára két út is kínálkozik:* a) az alapvető jogok biztosa által is kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll, mely az ombudsman által kimunkált szempontok alapján történő szűrést köve-

178 A 24. cikk (2) bekezdésének e) pontja szerint azt a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti. A 26. cikk (3) bekezdése szerint a „Legfőbb Ügyész is az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportjának sérelmét érinti.”

179 MARK TUSHNET: Az állami cselekvés tana és az alkotmányos jogok horizontális hatása. *Fundamentum*, 2004/2. 5-18.

180 CSINK – FRÖHLICH (2012a) 100.

181 „Egy jogszabály – akár az előzetes szűrőn alkotmányosként átjutva is – a gyakorlati alkalmazás során előkerülő hibák vagy az újonnan felmerülő szabályozandó élethelyzetek kihagyása miatt sokszor bizonyulhat utólag alkotmányellenesnek.” CSINK – FRÖHLICH (2012a) 101.

tően vehető alkotmányossági felülvizsgálat alá az Alkotmánybíróságon; a másik pedig b) az alkotmányjogi panasznak az a változata, amelyik nem (csak) a közhatalmi döntés ellen, hanem az alapul fekvő norma ellen is megengedi a panasz benyújtását és a megsemmisítést. Ez – a kezdeményezésre jogosult személy, illetve a befogadhatóság feltételeinek meghatározása után – az érintettségen („egyedi ügyben alkalmazott”) alapuló normakontroll szerepét is betöltheti.<sup>182</sup>

A formálódó ombudsmani gyakorlattal kapcsolatban Paczolay Péter szerint az ombudsman indítványozói joga kulcseleme az új szabályozásnak: az alapvető jogok biztosa 2012 júliusáig húsz ügyben nyújtott be indítványt utólagos normakontrollra. Az AB-hoz fordult a családjogi törvény, a hallgatók röghöz kötése, a nemzetiségi törvény, a választási törvény és az alkotmánybírósági törvény miatt is. “Összességében tehát egyértelműen adottak a feltételek ahhoz, hogy az AB a jövőben is eltávolítsa a jogrendből az alkotmányellenes törvényeket” – állította az Alkotmánybíróság elnöke egy interjújában.

A másik – a hazai jogi és politikatudományi irodalomban is sűrűn elemzett – lényeges kérdéskör a 2010. november 20. óta hatályos közpénzügyi tilalmak bevezetése,<sup>183</sup> illetve továbbélése az Alaptörvényben. 182 CSINK – FRÖHLICH (2012a) 101.

183 Az Országgyűlés 2010. november 16-i ülésnapján fogadta el a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvényt, amelyben megváltoztatta az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságra vonatkozó 32/A. §-át. Az Alkotmány 2010. november 20-ától hatályos 32/A. §-ának (2) és (3) bekezdése a következőképpen rendelkezett: „A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

Sólyom László, az Alkotmánybíróság első elnöke erre a változásra utalva azt írta, hogy „a jogállami kontroll szükségességének megkérdőjelezése a jogállami létre hoz súlyos veszélyt”.<sup>184</sup> Azaz előfordulhat, hogy egy törvény, pl. egy adójogi törvény alkotmány- (Alaptörvény-) ellenes, de sem annak vizsgálatára, sem (ennek következtében) az alkotmányellenesség kimondására vagy a törvény megsemmisítésére az Alkotmánybíróságnak nincs eljárási jogosultsága (kivéve az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogok valamelyikének sérelmére hivatkozó indítvány esetében).<sup>185</sup>

Az alkotmánybíróság gyakorlati működésével összefüggő további lényeges kérdés a magyar Alkotmánybíróság gyakran elemzett politikai megosztottsága. Ezzel kapcsolatban a testület elnöke a következőket mondta: „Az Alkotmánybíróság a bírói nyugdíj ügyében minden korábbinál megosztottabb volt,<sup>186</sup> és mára nem is tartható az elnökségem első két évében nyilvánvalóvá tett törekvésem, amely szerint a nagy horderejű ügyekben konszenzusos döntést kell hozni”.

## 5. Az Alaptörvény és a sarkalatos törvények

### 5.1. Az Alaptörvény létrejöttének okai

A jogrendszer átalakulásának döntő eleme volt Magyarország Alaptörvényének elfogadása 2011 tavaszán. Ezen alfejezet – sőt, az egész írásmű – megszületésének is oka az a sok-sok kérdés és indulatos vita, amely ezen instrumentum létrejöttét kísérte határokon kívül<sup>187</sup> és belül.

---

184 SÓLYOM LÁSZLÓ: Ezen a lejtőn nehéz megállni! *Iustum Aequum Salutare*, 2010/4. 6.

185 TÓTH J. ZOLTÁN: Az alkotmánybírósági egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és ma. In: RIXER ÁDÁM (szerk.): *Allam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely – KRE ÁJK, Budapest, 2012. 362.

186 A 14 szavazó alkotmánybíróból 7 (!) különvéleményt fűzött a határozathoz, a 7:7-es eredményt hozó szavazás alkalmával a testület elnökének szavazata döntött.

187 Az új magyar alaptörvény (illetve ezen keresztül a teljes magyar jogrendszer) részben újszerű problémaérzékelésére, értékrendjére, prioritásaira, sőt, létrejövetelének módjára vonatkozó értékelés úgy lehetne valóban teljeskörű, ha

A magyar alkotmány és általában a magyar jogrendszer vizsgálata során olyan „éles” előkérdésekre kell választ találni, minthogy bő két évtizeddel a vasfüggöny lehullása után, szűk évtizeddel az Európai Unió tagság elnyerése után, egy tartalmilag a nemzetközi normáknak mindenben megfelelő alkotmány mellett miért is volt szükséges egy új alaptörvény elfogadása?

Sokféle állásponttal találkozunk a téma irodalmában: akadnak, akik csupán szimbolikus nekiveselkedés eredményének tekintik az új alkotmányt, amelyre nem is lett volna szükség, hiszen a korábbi alkotmány 1989 utáni szövegváltozatai – a törvény eredeti számozásának megtartása mellett – is egy teljes mértékben demokratikus, mai értelemben vett jogállami rendszert hoztak létre, amely a gyakorlatban is működőképesnek bizonyult. Vannak, akik az Alaptörvény egyes (jog) fogalmainak határozatlanságára és egyes intézmények korlátozására (pl. az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítésére stb.) hivatkozva fejezik ki kétségeiket annak eurokonform jellegét illetően. Megint mások pedig azt hangsúlyozzák, hogy a magyar alaptörvény nem csak hogy nem áll szemben az Európai Unió egyes alapvető értékeivel, hanem éppen ellenkezőleg: kreatív módon pontosítja, megerősíti és magyarázza annak alapértékeit. Egyebek mellett azzal, hogy az egyenlő méltóság követelményéből kiindulva, a család és a közjó összefüggésében szemléli a világot, s feltétlenül európai, de a hangsúlyokat újrarendező, eredeti, modellértékű konstrukciót hoz létre.

A felvetés megválaszolásához – de legalábbis a mögöttes jogalkotói szándékok megvilágításához – az egyik legautentikusabb forrás a 2010 utáni magyar kormány miniszterelnökének álláspontja, aki az új Alaptörvény gyakorlati szerepét a következőkben világította meg: „Éppen a 2006-os események<sup>188</sup> tették világossá a magyarok számára, hogy az

---

kiegészülne egy, a nemzetközi trendeket is visszatükröző átfogó elemzéssel, melynek révén az új alaptörvénnyel szembeni elvárások is a „helyükre kerülhetnének”. Utóbbi feladat nagysága azonban meghaladja e mű kereteit, s szerzőjének lehetőségeit. E témához az újabb szakirodalomban magyar nyelven lásd pl.: JAKAB ANDRÁS – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések*. MTA TK Politikatudományi Intézet – Új Mandátum Kiadó, Budapest, 2012. 309 p.

188 A 2006 tavaszán tartott országgyűlési választások után kormányt alakító Gyurcsány Ferenc párttársai előtt tartott beszéde még 2006 késő nyarán „kiszivárogtatásra került”. A beszédben a miniszterelnök elismeri, hogy a

alkotmányunk – összes módosításával együtt is – a kudarcok alkotmánya, amely nem képes megvédeni minket semmitől. Nem tudott megvédeni minket a teljes eladósodástól, a politikai hazugságoktól, a hatalommal való visszaéléstől, a rendőri brutalitástól, a gazdaság teljes tönkretételétől, a spekulációtól [...] A Magyarok 2006-ban ébredtek rá Magyarország védtelenségére és arra, hogy ennek a védtelenségnek alapvető oka az erőtlen, átmeneti alkotmány. [...] Felismerték, hogy Magyarország megújulásához új alaptörvényre van szükség, amely kellő védelmet biztosít Magyarországnak és a magyarok számára, és korszerű válaszokat ad a XXI. század kihívásaira. [...] [Korábban] hiányzott hozzá az önbecsülésünk. A nemzeti önbecsülésünk. Hiányzott, hogy büszkén meg tudjuk mondani, kik vagyunk, mi köt össze minket, mit akarunk; honnan jöttünk és hová megyünk, mit tartunk jónak és mit rossznak.”<sup>189</sup>

## 5.2. Alaptörvény és jogfolytonosság

Az új alkotmány létrejöttének szükségszerűsége mellett azt is előljáróban érdemes megvizsgálnunk, hogy milyen is az új dokumentum viszonya a korábbihoz, illetve a magyar jogi múlt egyéb instrumentumaihoz.

*Előljáróban megállapítható, hogy az új Alaptörvény rendelkezéseinek mintegy egyharmada szó szerint megegyezik a korábbi Alkotmány rendelkezéseinek szövegével, további egyharmada nagyjokú hasonlóságot, érdemi egyezést mutat a szabályozás lényegét illetően, s „csupán” az alapszabályok egyharmada tekinthető kifejezetten újnak, amennyiben új jogintézményeket vezet be, illetve régieket új tartalommal tölt fel.*

Szintén előzetesen érdemes rögzítenünk, hogy a jogok katalógusa olyan általános szabályokkal kezdődik, melyek gyakorlatilag az Alkotmánybíróság két évtizedes gyakorlatában kialakult fő elveknek felelnek meg (pl. szükségesség-arányosság, alapvető jog lényeges tartalma...), s az egyes jogok listája, illetve tartalmi kifejtése sem tartalmaz különösebb „meglepetést”.

---

kampányban folyamatosan „hazudtak” a választási győzelem érdekében. A beszéd napvilágra kerülése után az 1956 utáni magyar történelem legkomolyabb utcai zavargásaira került sor, egyebek mellett 2006 október 23-án, a magyar forradalom és szabadságharc 50. évfordulóján.

189 ORBÁN VIKTOR: Az újjászületés dokumentuma. *Magyar Nemzet*, 2011. április 25. 6.

Az Alaptörvényt 2011. április 25-én, az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdésének a) pontja és a 24. § (3) bekezdése alapján fogadta el az Országgyűlés.<sup>190</sup> E rendelkezések teremtik meg a – jellegét tekintve természetesen elemzésre szoruló – folyamatosságot az Alkotmány és az Alaptörvény között, továbbá az a tény, hogy az Alkotmány 1989 utáni szövegváltozata önmagát eleve átmenetinek tekinti. *Magyarország Alaptörvényének 5. cikke* kimondja továbbá, hogy „Az Alaptörvény hatálybalépése nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok, kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök és állami irányítás egyéb jogi eszközei, meghozott egyedi döntések, valamint vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát”.

Az Alaptörvény tehát önnön legitimációs alapjaként az 1949. évi XX. törvényre (is) hivatkozik, ám természetesen nem annak sztálini változatára. Ehhez a következtetéshez két szöveghely összevetése szolgált alapot: az Alaptörvény bevezetőjeként funkcionáló Nemzeti Hitvallás „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt [...]” fordulatának<sup>191</sup> és a Záró Rendelkezések 2. pontjának [„Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el”] „összebékítése” ugyanis csupán e módon lehetséges.

Ezt az elsődleges képet kiegészítik még az Alaptörvény egyes további rendelkezései; amennyiben az Alaptörvény deklarált célja, hogy – a múlt egy pontosan lehatárolt szakaszának delegitimálásán túl – az 1949 előtti (jog)állapottal helyreállítsa a jogfolytonosságot. Az Alaptörvény célja – egyebek mellett – a nyitás a múlt felé, hogy lehetőséget adjon az ún. történeti alkotmány újraélesztéséhez. A Nemzeti Hitvallás – részben a fent vázolt célok érdekében – a Szent Koronát (is) az állami folytonosság megtestesítőjeként tünteti fel, illetve a folytonosság megszakításaként értékeli az 1944. március 19. és 1990. május 2. közötti időszakot, azt állítva, hogy Magyarország önrendelkezése ezen időszakban hiányzott.

—Az új jogkonceptió egyik sajátos vonulata az a nézőpont is, amellyel 190 Magyarország Alaptörvénye, Záró rendelkezések 2. pont. Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései: „19. § (3) a) E jogkörében az Országgyűlés megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát.”; „24. § (3) Az Alkotmány megváltoztatásához az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

191 „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zszarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.”

az 1990. május 2. és 2011. április 25. (2012. január 1.) közötti időszak és a korábbi kommunista diktatúra (jog)rendszere közötti részleges (jog) folytonosságra (!) tekint: Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései preambuluma 5. pontja szerint ugyanis „*A kommunista diktatúra alatt elkövetett, a rendszer kiépítését és fenntartását célzó bűncselekmények üldözése nem volt lehetséges, amely lebetűség – a jogfolytonosságot megszakító alkotmányos fordulat híján – az első szabad választás után sem nyílt meg.*” A jogfolytonosság és a múlttal való szembenézés kérdéskörének tehát egyik leglényegesebb gyakorlati (jogi) aspektusa az elévülés problematikája, melynek részleges rendezésére utóbbi instrumentum kísérletet is tesz.<sup>192</sup> (lásd még az 5.3.5. alfejezetet)

A történeti alkotmány több helyen is említésre kerül az Alaptörvényben. A Nemzeti Hitvallás harmadik bekezdésének első mondata szerint „*tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait*”; az Alapvetés R) cikk (3) bekezdése szerint „*Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányainal összhangban kell értelmezni.*” A Nemzeti Hitvallás adottnak veszi, hogy létezett és ma is létezik egy olyan – örök érvényű – Szent Istvántól (1000-1038) 1944-ig fennálló törvényi keret, melynek érvénye – amint azt már említettük – csupán időlegesen, 1944. március 19. és 1990. május 2. között került „felfüggesztésre”.<sup>193</sup>

Az a jogfolytonosság-koncepció, amely tehát az új alaptörvényben is felsejlik,<sup>194</sup> számos előzményre tekinthet vissza a magyar jogirodalomban és közgondolkodásban. Régebben a jogfolytonosság kérdésköre a maitól némileg eltérő összefüggésben és tartalommal volt jelen a jogi közgondolkodásban; amennyiben annak kifejezői leginkább a Magyarország törvényeinek és szokásainak, szabadságainak, mentességeinek és kiváltságainak megtartásáról szóló, ismétlődő királykoronázási formu-

---

192 Az elévülés kérdésköréhez lásd bővebben: VARGA CSABA: Elévülés? Visszaható törvényhozás? Cspadahelyzet és jogtechnikai semlegesség a jogban. *Iustum Aequum Salutare* 2012/1. 103-115. [a továbbiakban VARGA (2012)]

193 APOR PÉTER: A történeti alkotmány. o. n. <http://www.szuveren.hu/jog/a-torteneti-alkotmany> (2012. 02. 01.)

194 Az Alaptörvény deklarált célja, hogy az 1949 előtti (jog)állapottal helyreállítsa a jogfolytonosságot. Az Alaptörvény célja „nyitás a múltba”, hogy lehetőséget adjon a történeti alkotmány „újraélesztéséhez”.



lák, eszközövek<sup>195</sup> és koronázási hitlevelek voltak. Ma a döntő – s a jogfolytonosság szempontjából szinte egyedülként feszegetett – kérdés nyilvánvalóan az, hogy az olykor több emberöltőn keresztül érvényesülő idegen jogrendek stb. ellenére is lehetséges-e akárcsak részlegesen is a visszatérés a korábban – kényszerűségből – elhagyott jogintézményekhez, joggyakorlatokhoz, jogi értéként is megjelenő közösségi értékekhez, különösen, hogy az ezeket megjeleníteni hivatott társadalomtudományokban is egy „filmszakadás” következett be 1948 után?<sup>196</sup> A régebbi jogirodalom válaszai – a valós nehézségek érzékelése ellenére is – *alapvetően* igenlők; tekintsünk át az alábbiakban néhányat ezek közül!

„Az alkotmányhoz való hűség biztosítja az alkotmány folytonosságát, azaz a jogfolytonosságot. Ez azt jelenti, hogy az alkotmány módosítására csak törvényes, azaz a alkotmányos eszközökkel szabad törekedni. Tehát mindenkinek a jelenlegi alkotmány alapján kell állani mindaddig, amíg annak módosítása törvényes úton meg nem történt. Forradalmi eszközök igénybevétele éppúgy veszélyes, mint puccs-szerű kísérlet. Ilyenek csak akadályozhatják az alkotmány érvényesülését, de meg nem szüntethetik érvényét. A jogfolytonosságot előbb helyre kell állítani és a jogfejlődést ott kell folytatni, ahol az annak idején megszakadt. Így 1867-ben sikerült az uralkodó hosszas ellenállásával szemben kivívni az 1848-as alapra való helyezkedést” – vallja Egyed István.<sup>197</sup> Ehhez az állásponthoz csatlakozik újabban Varga Norbert is: „A neoabszolutizmust követő kiegyezés megvalósításával helyreállt a *jogfolytonosság*, ami a történeti alkotmányunk továbbélését jelentette. Ez a kontinuitás a korábbi jogrend visszaállításán túl a jogi intézmények (pl. a népképviselői választójog, miniszteri felelősség stb.) restaurációjában is megmutatkozott.”<sup>198</sup>

---

195 Az utolsó magyar király koronázására nézve lásd pl.: STEPHAN BAIER – EVA DEMMERLE: *Habsburg Ottó élete*. Európa Könyvkiadó, Budapest 2003. 31-32.

196 Szélsőséges volta ellenére is jellemző példa, hogy még az 1949-es új Alkotmány elfogadásának ténye sem szerepel a Magyar történeti Kronológia – az őstörténettől 1970-ig c. vaskos kiadványban (*Magyar Történeti Kronológia – az őstörténettől 1970-ig*. 5. kiadás. Tankönyvkiadó, Budapest, 1971. 588 p.)

197 EGYED ISTVÁN: *Az ezeréves magyar alkotmány*. Légrády Testvérek, Budapest 1941. 249-250.

198 VARGA NORBERT: Ideiglenesség és jogfolytonosság. Történeti jogintézmények szerepe a magyar alkotmányozásban. *DIEIP* 2011/2. 4. [www.dieip.hu; 2011. 05. 16.] [a továbbiakban Varga (2011)].



Amikor Egyed úgy fogalmaz, hogy „[A] forradalmi idők, a nagy állami megrázkódtatások korszaka az alkotmánygyártásnak valóságos melegágyai”,<sup>199</sup> akkor ehhez hozzátehetjük, hogy a „forradalmi” változások lehetséges céljai között *természetesen* szerepelhet a jogfolytonosság helyreállítása is.

A II. világháború előtti, alatti álláspontok közös látásmódja, hogy a – döntően külső eredetű – erőszakos változtatások nem érintik a jogrendszer alapjait, s lévén ezek erkölcsi jellegűek, szinte bármikor reprodukálhatóak és helyreállíthatóak: „A magyar állam sok megrázkódtatáson ment át. [...] Ma meg van szaggatva, védtelen; de hitét ma sem vesztette el jövőjében és valami misztikus erő, tántoríthatatlan meggyőződés hevíti. [...] Államot alkothat erőszak is, de csak átmenetileg. [...] Államiságunknak az adja az értékét, hogy [...] az egyeseket nemcsak mesterséges jogi kötelékek tartják össze, hanem erkölcsi kapcsok; összetart bennünket minden, ami tömeget nemzetté tehet, ami az államterületet a haza földjévé avatja” - olvassuk.<sup>200</sup> Ugyanígy „[Amikor] az évekig tartó világháború nagy megpróbáltatásai után Európaszerte valósággal dühöngött az alkotmányozás láza, s gomba módra keletkeztek új alkotmányok nemcsak a legyőzött, de a semleges, sőt győztes államokban is, a kicsiny, megtépett Magyarország – szinte leküzdhetetlennek látszó nehézségek között is – az ősi alkotmányossághoz való visszatérésben jelölte meg a közjogi kibontakozás útját.”<sup>201</sup>

Moór Gyula véleménye árnyaltabb, amennyiben nem csupán a régihez való visszatérés kérdéskörét járja körül, hanem a jogfolytonosság lehetőségét – gyakorlati szempontok alapján – kiterjeszti a „bitorló hatalom” által teremtett egyes jogviszonyokra is: “Aki a forradalmi jog keletkezésének lehetőségeit tagadná, az ellentétbe jönne a világtörténelem tanúságával, amely azt bizonyítja, hogy jogsértésből (hódításból, bitorlásból, forradalomból, vagy államcsínyből) igen gyakran új jog keletkezett. A forradalmi tények jogalkotó hatalmát a legitimista felfogás is elismeri a közjogi *postliminium* intézményében, amely nem jelent egyebet, mint azt, hogy a bitorló hatalom olyan jogviszonyokat teremthet, amelyeket a visszatérő legitim hatalom is elismer, mert elismerni kénytelen. (Pél-

199 EGYED i. m. 246. o.

200 EGYED i. m. 245. o.

201 EGYED i. m. 248. o.

dául a magyar 1920. I. tc. 9. §).”<sup>202</sup> Nem elegendő tehát arra felhívni a figyelmet, hogy „[a] történeti jogfolytonossággal történő két véglegesnek szánt szakítás, 1919-ben és 1949-ben egyaránt illegitím volt, bolsevik diktatúrák erőszakára következett be,”<sup>203</sup> hanem minden ilyen esetben – mintegy járulékosan – arról is számot kell adnunk, hogy miként is lehet rendezni azokat a jogviszonyokat, melyek hatóság általi befolyásolása az ominózus időszakban történt, illetve egyes jogszabályok érvényességének és hatályának fenntartását is érvekkel érdemes alátámasztani (pl. jogbiztonság követelménye). „De pusztán elméleti megfontolások alapján is erre az eredményre kell jutnunk, – folytatja gondolatmenetét Moór Gyula – mert ha a forradalmi jog lehetőségét tagadnók, akkor azt állítanánk, hogy a jog csak legitím úton jöhet létre, vagyis mindig csak a tételes jog előírásai szerint. Ez azt jelenti, hogy a régebbi jog, amely az újabb jog létrejövetelét szabályozza, szintén csak egy még régebbi jog szabályai szerint jöhetett létre. Ez a visszavezetés sem mehet *ad infinitum*. Fel kell vennünk végre egy olyan első jogot, amely nem jöhetett létre egy még előbbi jog előírásai szerint – mert előtte még nem volt jog –, hanem eredetileg önmaga erejére támaszkodva keletkezett. Ez pedig ugyanaz, mint a forradalmi jog, mert ez is, mint önmaga erejére támaszkodó jog keletkezik.”<sup>204</sup>

Az Alaptörvény és a történeti alkotmány viszonyának értelmezési kísérletei során az alaki és anyagi jogfolytonosság megkülönböztetése a legújabb szakirodalomban is hangsúlyos témaként kerül elő:<sup>205</sup> „A történeti alkotmánynak azonban – úgy is, mint az alkotmányok egyik fajtájának és úgy is, mint a magyar Szent Korona-tanban megtestesülő történeti alkotmánynak – előfeltétele a nyomon követhető organikus fejlődés, a jogfolytonosság. A történeti alkotmány fogalmához elválaszthatatlanul kapcsolódik ugyanis a szokásjogi alkotmányfejlődés; történeti alkotmány csak ott működhet, ahol az alkotmányos kontinuitás töretlen. E nélkül nem értelmezhető az egymásra-egymásba épülő jogfejlődés, vagyis, a történeti

202 MOÓR GYULA: *A jogbölcsélet problémái*. Magyar Szemle Társaság, Budapest 1945. 25.

203 PACZOLAY (2011) o. n.

204 MOÓR i. m. 25.

205 CSINK LÓRÁNT – FRÖHLICH JOHANNA: Történeti alkotmány és kontinuitás az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle* 2012/1. 5-6. [a továbbiakban CSINK – FRÖHLICH (2012b)].

alkotmány fogalma nem nélkülözheti az írott és íratlan joganyag időbeli egymásutánosságát, illetve az azok háttérül szolgáló jogrendszernek való megfelelőséget. Az előbbit azonosíthatjuk az alaki, míg az utóbbit az anyagi értelemben vett jogfolytonossággal. Az *alaki jogfolytonosság* tehát azt jelenti, hogy az alkotmányt csak az arra feljogosított tényezők, az alkotmányban meghatározott módon, a törvényes úton változtathatják meg, a változtatás tartalmától függetlenül. Az *anyagi jogfolytonosság* ezzel szemben azt a követelményt támasztja az alaki jogfolytonosság feltételein túl, hogy a reformnak a meglévő intézményekből, alkotmányos berendezkedésből, az alkotmány fejlődési irányából kell kiindulnia, amely a szerves fejlődést biztosítani képes”.□

Az Alaptörvényben felsejlő jogfolytonosság kapcsán is vizsgálható, hogy a történeti alkotmány, illetve a sarkalatos törvények vonatkozásában fennáll(hat)-e az illetén módon értelmezett alaki, illetve anyagi jogfolytonosság, ám megkerülhetetlen tény, hogy az 1949. évi XX. törvény hatályon kívül helyezésével párhuzamosan – Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnökének álláspontja szerint – nem került és nem kerülhetett sor a sarkalatos törvények eredeti tartalom szerinti visszaállítására, illetőleg a jelen jogalkotási termékeinek a korábbi elvárások szerinti megújítására.<sup>206</sup> (A történeti alkotmány fogalmának gyakorlati jelentőségére nézve lásd még az 5.3.2. alfejezetet)

### 5.3. Az Alaptörvény egyes lényeges sajátosságai és funkciói

#### 5.3.1. Az Alaptörvény mint alpnorma és legitimációs eszköz

Az Alaptörvény megalkotása rövid távon és részben feltétlenül tágítja az azt létrehozó politikai erő(k) mozgásterét, amennyiben az abban megjelenő értékek és intézmények feltétlenül egybevágnak a társadalomvezérlés aktuális, főbb irányjaival, politikai és egyéb törekvéseivel. Sőt – éppen az Alaptörvény későbbi változtatásaihoz is szükséges kétharmados többség atipikus volta miatt –, a kivételes történelmi és politikai „együttállások” idején született Alaptörvény arra is képes lehet, hogy – semleges értelem-

206 PACZOLAY PÉTER: A történeti alkotmány és a konzervatív jogi gondolkodás. In: *Magyar konzervativizmus – Hagyomány és jelenkor*. Batthyány Lajos Alapítvány, Budapest 1994. 34. [a továbbiakban PACZOLAY (1994)]

ben – „foglyul ejtse” a jövőt, ismételten több évtizedes keretet teremtve a magyar jogfejlődésben.

Az alkotmány pozitív jogi értelemben a jogrendszer alapnormája és egyben a jogrendszer része.<sup>207</sup> Kérdés persze, hogy ez a tények mennyire teszik az alapnormát a társadalmi normák rendszerének is alapjává, illetve milyen mértékben teszik egyáltalán annak részévé. Ezen szempontból lényeges, hogy milyenek láttatja létrehozója az Alaptörvényt; milyen módon és milyen mértékben kívánja a társadalmi normák részévé és alapjává tenni azt. Szűkebb témánk szempontjából vizsgálva a kérdést, nyilvánvaló, hogy az új írott alkotmány éppenséggel a *konzervatív jogi látásmód előtérbe kerüléséhez vezet*.<sup>208</sup> Ugyanis a konzervatív jogszemlélet felfogásában – egyebek mellett – a jog morális elveknek vagy legalábbis valaminő magasabb elveknek alávetett, a jog és a morál nem választható el oly mereven, mint a jogpozitívizmus állítja; továbbá igen hangsúlyos a bírói jogfejlesztés szerepe.<sup>209</sup>

Ha elfogadjuk a politikai és jogi alkotmányfelfogás elkülöníthetőségét, akkor kijelenthető, hogy a „jogi” alkotmányfelfogás előnye lehet a relatív szabatosság és értelmezési biztonság, hátránya pedig az a veszély, hogy hiányoznak az államcélok és az értékpreferenciák.<sup>210</sup> Márpedig – amint arra korábban is utaltunk – az új magyar politikai kurzus és maga az Alaptörvény is – a szabályok elsődlegességével szemben – az elvek és értékek primátusát hirdeti. Ezen – részben – újszerű elvek tételes jogban is megjelenő leképeződéseivel kapcsolatban azért is lehet nagy a bizonytalanság, mert jogalkalmazói (alkotmánybírósági, bírósági) gyakorlat nélkül ezen rendelkezések tényleges tartalma, terjedelme, közvetlen hivatkozhatósága (!) stb. erősen kétséges.

Magyarország Alaptörvénye legitimitásának értékelése körében – Jakab András álláspontja szerint – az alkotmány funkciójára vonatkozó előkérdés(ek) tisztázása szükséges (azzal, hogy ha ezeknek eleget tesz valamely alkotmány, akkor az legitimnek, követésre méltónak tekint-  
207 SZIGETI (2011) 55.

208 PACZOLAY (2011) i. m.

209 A konzervatívizmus kifejezésnek a vizsgált folyamatok és jelenségek vonatkozásában lényeges szerepe, ám korlátozott magyarázó ereje van. Lásd ehhez BALÁZS ZOLTÁN: Menczer Béla gondolkodásának helye a magyar konzervatívizmus hagyományában. *Politikatudományi Szemle* 2010/1. 94-95.

210 SZIGETI (2011) 55.

hető): „A modern alkotmányoktól három dolgot szoktunk elvárni: (1) jelentsék a hatalom jogi önkorlátozását (ez az alapjogvédelemben és a hatalommegosztás alapeszméjében fejeződik ki), (2) az államszervezet legfontosabb alapintézményeit demokratikusan állítsák fel (konstituálják), és (3) legyenek közösség-összetartó szimbólumok.<sup>211</sup> Utóbbi szorosán összefügg az intézményesülés, illetve legitimáció fogalmaival és folyamatával, mely nem más, mint a viselkedés szokásossá és tipikussá válása társadalmi szerepekben, míg legitimációs probléma akkor keletkezik, amikor a nyelvben elvonatkoztatott tapasztalatokat továbbadják a következő generációknak. A legitimációs folyamat magyarázza és igazolja az intézményesült folyamatokat azok számára, akik – mivel ezen folyamatok létrehozásában nem vettek részt – nem tartják magától értetődőnek az intézményesüléseket.<sup>212</sup> Amint bizonyos szabályok maguktól értetődővé válnak, azaz közmegegyezésként intézményesülnek, azonmód meg is kezdődik az a folyamat, amelynek keretében a szabály (társadalmi és egyéni elvárás) valamint annak közvetlen erkölcsi indokai közötti kapcsolat elkezd egyre töredezettebbé és homályosabbá válni. Az Alaptörvény és annak kontextusában a történeti alkotmány jelentőségét is ez adhatja, amennyiben a(z adott) fogalom és annak tartalma a társadalmi tapasztalat továbbadásának módjait is körvonalazza, rögzíti és szabályozza. Ahhoz, hogy ez az ismeret ne váljon töredezetté, homályossá – sem tartalma, sem a hozzáférés módja tekintetében –, a legkézenfekvőbb eszköz a folyamatosan „frissülő” és érvényesülő társadalmi értékkatalógus léte.

### 5.3.2. A történeti alkotmány koncepciójának egyes sajátosságai

A fentebb tárgyalt jogfolytonossági problematikától nehezen elválasztható kérdés az Alaptörvény történeti alkotmánnyal kapcsolatos felfogása, melyre azért is érdemes visszatérnünk, hogy jelezhessük, milyen gyakorlati jelentőséggel bírhat ezen jogfelfogás kiteljesedése.

---

211 JAKAB ANDRÁS: Mire jó egy alkotmány? Avagy az újonnan elkészülő alkotmány legitimitásának kérdése. In: JAKAB ANDRÁS: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2011. 131. [a továbbiakban JAKAB (2011)]

212 KARÁCSONY ANDRÁS. Konstruktivizmus a társadalomelméletben. In: *A társadalom és a jog antopoiitikus felépítése*. (szerk. Cs. KISS LAJOS – KARÁCSONY ANDRÁS) Budapest 1994. 14.

Az Alaptörvény a nemzet történelmi alkotmányát helyreállító alaptörvényként jeleníti meg önmagát. Bár e „történelmi alkotmány” az új berendezkedés egyik legfontosabb jogforrása, jelentéséről csak elvont módon szól a preambulumban.<sup>213</sup> A jogtörténeti tapasztalat azt mutatja, hogy a tradicionális jog fennmaradásában, illetve *újramegjelenésében* – a legeslegújabb korban is – közrehat az a jelenség, hogy a függetlenné váló, illetve valamilyen szempontból önállósuló országok előbb vagy utóbb, ideológiai-politikai okokból saját „forradalmi” programjukba is beiktatják a hagyományos jog revitalizálásának szándékát.<sup>214</sup> Hasonló fejleményként értékelhető Magyarországon a történeti alkotmány hangsúlyos – a tételes jog értelmezésének is elemévé váló – megjelenése az (új) Alaptörvényben.

Adalék a kérdéshez, hogy az alkotmány történeti jellege természetesen soha nem jelent(ett) megkövesedést; a történeti alkotmány is változik. „Ez a változás azonban nem erőszakos megszakítás és új rendszer életbelépte, hanem [szerves] fejlődés, továbbépítés, a szükségesnek talált reformok [folyamatos] beépítése az alkotmányba.”<sup>215</sup>

A régi magyar jog, s így az „ezeréves” magyar alkotmány, a történeti alkotmány megismerésének forrása – döntően – *a szokásjog, a törvény és a privilégium*. A *leges cardinales* (sarkalatos törvények) jelentették a történeti alkotmány legbensőbb fogalmi magvát, melyet – s erre többen is kísérletet tettek<sup>216</sup> – *ehüleg* tételesen is felsorolható törvények alkottak. „A történeti alkotmány következménye, hogy a magyar alkotmányelmélet az alkotmány tartalmi fogalmát használta (azt a társadalom sajátos szervezeteként értelmezve). A tartalmi értelemben vett alkotmány – az államélet alapvető rendező elvei – szabályozását a magyar történelemben tehát az ún. „sarkalatos” törvények látták el.”<sup>217</sup> Lényeges adalék, hogy a törvények sarkalatos jellegét, illetve alaptörvény jellegét<sup>218</sup> is a

213 APOR i. m.

214 KULCSÁR KÁLMÁN: *Jogszociológia*. Kulturtrade Kiadó, Budapest, 1997. 129. [a továbbiakban KULCSÁR (1997)]

215 EGYED i. m. 248.

216 PL. CSIZMADIA ANDOR: *Hajnóczy József közjogi-politikai munkái*. Akadémiai Kiadó, Budapest 1958. 236-240.

217 PACZOLAY (2011) i. m.

218 A korábbi törvényhozás is használta az alaptörvény terminológiát: az 1827. évi III. törvény cikk címe az alaptörvények érvényükben való megtartása volt.

szokásjog alakította ki.

Megállapíthatjuk, hogy a kartális és a történeti alkotmányok közötti különbség leginkább az eltérő gondolkodásmódban ragadható meg: amíg a kartális alkotmány számára a tételes (pozitív) jog az elsődleges, addig a történeti alkotmány inkább az alkotmányos konvenciókban gyökerezik.<sup>219</sup> A mai Alaptörvény szempontjából is lényeges „[kérdés] tehát, hogy a kartális és a történeti alkotmány közötti „műfaji eltérés’ áthidalható-e; a történeti alkotmány vívmányai segítségül szolgálhatnak-e egy alapvetően más logikájú rendszer (a kartális alkotmány) értelmezéséhez. Vizsgálunk kell tehát, hogy van-e olyan „vívmány’, amely az Alaptörvény értelmezéséhez segítséget nyújthat.”<sup>□</sup> A vívmány kifejezés – az Alaptörvényben<sup>□</sup> – vélhetően maga is arra utal, hogy a jogéletbe nem feltétlenül a konkrét – korabeli – szövegtartalmak kerülnek vissza, hanem a mögöttes elvek meghonosítására, visszavezetésére, megerősítésére kerülhet sor, feltéve, hogy ezen elvek kellőképpen letisztult, *azaz a mai társadalmi-jogi kontextusban is megjeleníthető módon kerülnek megfogalmazásra*. Sente Zoltán azt állítja, hogy a Szent Korona-tan, illetve az Alaptörvény egymással nehezen vagy egyáltalán nem összebékíthető koncepciók, s azt a következtetést vonja le, hogy az Alaptörvény keretei között maradvá a fenti ellentét feloldása egyedül a történeti alkotmány vívmányaira és a Szent Korona-tanra vonatkozó kinyilatkoztatások figyelmen kívül hagyása lehet.<sup>220</sup>

A történeti alkotmány egyik lehetséges megközelítése valóban az, amely – legfeljebb – szimbolikus jelentőséget tulajdonít a történeti alkotmány fogalmának és jelenségének, azt állítva hogy a Nemzeti hitvallásnak és az R) cikk (3) bekezdésének vonatkozó részei a történeti alkotmány vívmányainak tiszteletét kívánják megteremteni, illetve megerősíteni. „Az ilyen jellegű alkotmányi rendelkezések egyértelműen öngerjesztő normák, melyek rendeltetése, hogy a Szent Koronának és a történeti alkotmánynak tulajdonított szociális kohéziót erősítő hatást kíválták.”<sup>221</sup>

219 Vö. JAKAB ANDRÁS: Mire jó egy alkotmány? *Kommentár* 2010/6. 13. [a továbbiakban JAKAB (2010)]

220 CSINK – FRÖHLICH (2012b) 4.

221 A Nemzeti Hitvallásban olvasható, hogy „Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét”, illetve az R) cikk (3) bekezdése, miszerint „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell

S való igaz, a történeti alkotmány kategóriája – mint önálló normatípus – valóban nehezen illeszthető be a normahierarchiába, elsősorban körülhatárolatlan tartalma miatt.

*Azonban a leggyakoribb hiba a történeti alkotmánnyal kapcsolatban éppen az, hogy kizárólag azt tekintjük lényeges kérdésnek, hogy mi is a történeti alkotmány fogalma, □ tételes □ tartalma; ahelyett, hogy ezzel párhuzamosan azt a kérdést is feltennénk, hogy az mire használható, mire lehet alkalmas: azaz, hogy a történeti alkotmányon keresztül közelebb juthatunk-e a jelen problémáinak megoldásához. S ebben a megközelítésben a történeti alkotmányban komoly lehetőségek rejlenek: Egyed István a következőket mondta: „[Minden] történelmi alkotmány azzal a felmérhetetlen nagy előnnyel rendelkezik, hogy valóban a nemzet közmegegyőződését tükrözi. Mi az alkotmányunkat nem kaptuk, nem másoltuk, azt egyáltalában nem készítették; úgy nőtt az ki a nemzeti lélekből természetes fejlemény gyanánt, mint a nemzeti kultúra legnagyobb szabású alkotása. Az ilyen történeti alkotmányra illik igazán, hogy az a nemzet saját életformája; mindenben megfelel a nemzet egyéniségének, lelki világának. Az ilyen alkotmány nagy hagyományok hordozója és egyúttal a jövő fejlődés útja.”<sup>222</sup> A történeti alkotmány igazi ereje tehát a közmegegyezésben keresendő, tudniillik a lényeges elvekre vonatkozó közmegegyezésekben,<sup>223</sup> méghozzá azokban, melyek adott esetben valamely fél közvetlen politikai veresége nélkül is kimunkálhatóak. S talán ez a legnagyobb akadálya is annak, hogy a történeti alkotmány az élő jog szerves részévé váljon, az tudniillik, hogy élő történeti alkotmány – akárcsak jogértelmezési módszerként (!) is – csak ott létezhet, ahol a múlthoz való viszony letisztult, megállapodott és beazonosíthatóan többségi. Miután a szélesebb társadalmi-politikai közegben éppen az érdemi párbeszéd alapjául szolgáló közös és érvényes hagyomány hiánya jelenti az egyik legjelentősebb és folyamatosan ható nehézséget, minden ennek megteremtését munkáló intézményes eszköz „kívánatos megoldás” lehet.*

*Ha kicsit elfogultabban fogalmazunk: ma nem (csak) az a kérdés, hogy szükség-*

---

értelmezni”.

222 SZENTE ZOLTÁN: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle* 2011/3. 1-13. [a továbbiakban SZENTE (2011)]

223 CSINK – FRÖHLICH (2012a) 98.



ges-e a történeti alkotmány, hanem (az is), hogy milyen módon lássunk hozzá a még mindig kontúrjait kereső és a jelen alapjául is szolgáló közös múlt újjáépítésének, s ennek nyomán hol fogjuk tudni kijelölni a történeti alkotmány helyét ebben a közös jogi és köznapitörténelemben. A magyar politika és társadalmi élet (közélet) egyik legnagyobb – hagyományos – gyengesége elitjének kifejezetten politikai szempontok és törésvonalak mentén történő nagyfokú elkülönülése, szembenállása (s ennek a társadalmi lét számos területén komoly következményei is vannak). Így a történeti alkotmányt nem csupán egy időleges (jog)dogmatikai problémaként (pl. jogforrási hierarchiába illeszthetőség kérdése) kezelhetjük, hanem egy olyan élő keretnek, objektív létezőmódnak is tekinthetjük, mely alkalmas lehet arra, hogy látványos kényszerek és önfeladások nélkül is elemi kompromisszumokat alakítson ki olyan területeken, melyek ma még nélkülözik ezeket. A letisztult történeti (történelmi) alkotmány, mint sajátos objektiváció, mint sajátos intézmény lehetővé teheti pl. a politikai etikett fejlődését, a közbeszédben felvethető témák körének bővítését vagy éppen szűkítését, s végső soron új típusú társadalmi közmegegyezések kialakulásához vezethet. Egy olyan új politikai keret, amely a közös értékekhez történő igazodást – látványos politikai – vereségek és fölös veszteségek nélkül teheti lehetővé, éppen újszerűsége, frissessége révén.

Ezzel együtt a történeti alkotmány „testének” kialakításában döntő szerepe lesz a jogtudományoknak, az Alkotmánybíróságnak, illetve a bíróságoknak; a jog – a társadalmi mérnökösködés eszközeként – e vonatkozásban is alakítójáná válhat a társadalom és a nemzet gondolkodásmódjának, új szemléletmódjainak és elfogultságainak (néhány vonatkozásban befolyásolva a kormányzati kapacitásokat is...).

A Magyarország Alaptörvényében bevezetett történeti alkotmány fogalmának jelentését illetően tehát két álláspont körvonalazódik:

### I. A korlátozott koncepció – a történeti alkotmány mint jogi kultúra

Ezen irány képviselői számára a történeti alkotmány sokkal inkább jogi (közjogi) kultúra, mint jogforrások és önálló jogi (politikai) megoldások katalógusa. A gyakrabban idézett szerzők közül Jakab András is elutasítja, hogy az új Alaptörvény kontextusában „érvelésdíszítő szerepnél” több jusson a történeti alkotmánynak.<sup>224</sup> Amint arra már utaltunk, hasonló álláspontra helyezkedik Paczolay Péter is: „A magyar történeti alkotmány – az igazolására szolgáló elméleti erőfeszítések ellenére –, erősen

224 EGYED i. m. 247.

csökkent értékű alkotmány volt, amelynek épületét a huszadik század viharai végleg felőrölték. Viszont meg lehet őrizni az ősi magyar alkotmány bizonyos, bár inkább szimbolikus elemeit. A jogfolytonosságot ma jószerivel valóban csak szimbolikus elemek őrzik, mint a címer és a Himnusz.<sup>225</sup> Összefoglalva: ezen irány képviselői számára a történeti alkotmány sokkal inkább jogi (közjogi) kultúra,<sup>225</sup> mint jogforrások és önálló jogi megoldások katalógusa.

A történeti alkotmánnyal kapcsolatos eme „használati mód” a *vörös farok koncepció*<sup>226</sup> felélesztéseként is leírható, amely mind az Alkotmánybíróság, mind pedig az egyéb bíróságok jogértelmező tevékenysége során nagyobb hangsúlyt helyez majd a történeti, illetve összehasonlító aspektusra, a jól összeválogatott történeti példákkal, érvekkel is próbálva egy újabb igazolást találni az egyébiránt jórészt azoktól függetlenül kialakult álláspontjára. E felfogás erényei között említhetjük, hogy egy jogintézmény vizsgálata során kitágítja az időhorizontot, s mintegy rákényszeríti a jogértelmezőt, jogalkalmazót, hogy a fogalmi tisztázás igényét kiterjessze olyan történeti kérdésekre, aspektusokra is, melyeket korábban egy utalással, egy összetett mondattal „letudott”. A koncepció lehetséges veszélyei is éppen ebben állnak: a sematikus és kötelességszerű joghasználat adott esetben nemhogy növelné a történeti vívmányok iránti tiszteletet, illetve bármely inkorporáció esélyét, hanem éppen ellenkezőleg: a hivatkozások parttalansága a jogalkalmazók tekintetében elidegenítő, a köznapi jogtudat formálása során pedig hamis, irreális elvárásokat és képzeteket támasztó hatásokkal járhat.

## II. *A radikális koncepció – a történeti alkotmány mint a tételesjogi bővítés és politikai közmegegyezések kimunkálásának irányja*

Ennek a koncepciónak egy „domesztikált” formája az az elképzelés, amely kísérletet tenne egy folyamatosan bővíthető – és a hatályos, pozitív jogba újra beépülő egyedi jogintézményekből összeálló – „vívmány-katalógus” létrehozására, hogy egyrészt „komolyan véve az Alaptörvényt”, érdemi jelentéstartalmakkal ruházza fel az értelmezett fogalmat, másrészt megakadályozza a parttalan, csapongó és nem egynemű jogi kategóriákban

225 JAKAB (2011) 199.

226 PACZOLAY (2011) o. n.

egy más mellett elbeszélő hazai tudományos iskolák kialakulását is. Ez az álláspont az óvatosabb, részleges tartalmi folytonosság megteremtésével azonosítja a múlttal való összekapcsolódás intézményes útját. Ezt a megközelítést nevezhetjük tehát a részleges tartalmi jogfolytonosság koncepciójának is. E megközelítés is vallja azonban, hogy az egyedi történeti jogintézmények – már megindult (lásd a 2.4. alfejezetet) – „újrahonosítása”, adoptálása „csak az eltelt időszak alkotmányos követelményeinek figyelembevételével mellett lehetséges”<sup>227</sup>, azaz szükségesnek látja valamifajta *teszt* kialakítását e körben is.

E megközelítésben – amint arra már utaltunk – lényeges továbbá, hogy – adott esetben – a múltból felsejlő érvek nem csupán érdekes, de önállóan adalékok lehetnek, hanem egyúttal a jelen közvélekedéseit és közmeggyőződéseit alakítani képes – a jogalkalmazástól elválaszthatatlan, de azon túlmutató – elemek is.

A jogalkotó azon szándékát, hogy a történeti alkotmányt érdemi jogintézményként vezesse vissza a magyar jogéletbe az is alátámasztja, hogy nem csupán a Hitvallás utal ennek jelentőségére, hanem az R) cikk (3) bekezdése is kifejezetten elvárássá transzformálja annak alkalmazását: az Alaptörvényben való megjelenése tehát nem csupán a deklaratív tételek között figyelhető meg, hanem jogiasító tételként is, az értelmezés hangsúlyos eszközeként. Ez azért is lényeges, mert az újabb irodalomban olyan álláspont is megjelenik, mely szerint a preambulumok politikai deklarációi elválnak a jogilag kötelező normatartalomtól és még az értelmezéshez sem [feltétlenül] adnak kötelező iránymutatást.<sup>227</sup>

A történeti alkotmány – közelebbről körül nem írt – tartalmának jogalkalmazói használatára utal az Alaptörvény 28. cikke is, amely szerint „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” Az R) cikk idézett bekezdése és a 28. cikk egybevetése alapján az egyetlen lehetséges következtetés az, hogy a

---

227 Az államszocializmus idején bevett stilisztikai fogás, amely a nyelviileg megfogalmazott alkotások (cikk, tanulmányok, regények, filmalkotások stb.) végére odabiggyesztett egy – a hivatalos elvárásoknak ideológiai szempontból megfelelő – összefoglaló gondolatot (olykor a tényleges mondandóval kifejezetten kiáltó ellentmondásba keveredve).

bíróságok az Alaptörvényre alapozott értelmező tevékenységük során a történeti alkotmány vívmányait is kiindulópontnak kell, hogy tekintsék.

Ezen értelmező tevékenységgel összefüggésben rögzíthetjük, hogy már a korábbi Alkotmány 32/A. §-a sem tartotta fenn a jogszabályok értelmezésének kizárólagosságát az Alkotmánybíróságnak, illetve az Alkotmány 70/K. §-a és 77. §-ának (2) bekezdése alapján levezethető volt a bírák azon lehetősége is, hogy közvetlenül alkalmazzák az Alkotmányt, noha a rendes bíróságok általában visszautasították azokat kereseteket, amelyeket kizárólag az alkotmányos jogok megsértésére alapítottan nyújtottak be, megkövetelve a törvényi vagy más jogszabályi hivatkozást ahhoz, hogy érdemben is foglalkozzanak az ügygel.<sup>228</sup> Anélkül, hogy elemeznénk az új Alaptörvény e vonatkozásban irányadó szabályait, nyilvánvaló, hogy a történeti alkotmány vívmányaira is „figyelmező” bírói magatartás lényegének és kontúrjainak megrajzolásában az Alkotmánybíróságnak és a Kúriának is jelentős szerep jut majd.

A fenti két koncepció (I-II.) körvonalait erősíti az a polémia is, amely az Alkotmánybíróság IV/2096/2012. sz. határozatában bontakozott ki. A – bírák nyugdíjkorhatárának kérdéseit vizsgáló – határozat indokolásában a következőt olvassuk: „A magyar történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a XIX. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét képezik. E törvények teremtették meg – nem jelentéktelen előzmények után – azt a szilárd jogintézményi alapot, amelyre a modern jogállam épül. Amikor tehát az Alaptörvény mintegy ablakot nyit közjogunk történeti dimenziójára, ráirányítja a figyelmet azokra az intézménytörténeti előzményekre, amelyek nélkül mai közjogi viszonyaink és általában jogi kultúránk gyökér nélküliek lennének. Az Alkotmánybíróság felelőssége ebben az új helyzetben rendkívüli, mondhatni történelmi: a konkrét ügyek vizsgálatakor kötelezően be kell emelnie kritikai horizontjába a jogi intézménytörténet releváns forrásait.” A konkrét ügyben ezt az AB meg is tette, két XIX. századi törvény rendelkezéseit is önálló érvként használva. Pokol Béla különvéleménye azonban a vizsgált területen élesen szembehelyezkedik ezzel az éledő gyakorlattal: „Az Alaptörvény R) cikke valóban értelmezési alapként emeli ki a történelmi alkotmányunk vívmányai fényében 228 Pl. VARGA NORBERT (2011) 323.

való értelmezést, de ennek jelenlegi kidolgozatlansága nagy óvatosságot parancsol számunkra. A jelenlegi jogtörténeti idézetek e törvényekből az indokolásban pusztán egy múltbeli szabályozás részletszabályait jelentik. Ha ezeket is kötelezőnek tekintenénk ma, és normatív erővel felruházottnak gondolnánk a mai törvényhozási többségünk akaratával és törvényeivel szemben, akkor ténylegesen a változtatható jog koncepcióját kérdőjeleznénk meg. Ilyen formában megítélésem szerint nem lehet az R) cikket felhasználni, mert ez szemben áll a változtatható modern jog eszméjével. De emellett precedensként is rossz példát jelenthet, hisz olyan törvények tucatjai állnak majd a mai indítványozó ügyvédek rendelkezésére az alkotmányjogi panaszok benyújtásához az 1800-as évekből, melyek szinte minden mai törvényi szabályozással szemben felhozhatók lesznek, mint a 'történelmi alkotmány vívmányai'. Ez pedig rövid idő alatt egy ál-jogtörténeti érvelési dimenziót hozhat létre az alkotmányjogi panaszok áradatában, melyben az ügyvédjelöltek százait állíthatják majd rá a legkülönbözőbb jogtörténeti emlékek tendenciózus kijegyzetelésére és felhasználására. Ennek csak a történelmi alkotmány eszméjének lejárata lehet a végeredménye.”

Lényeges adalék a történeti alkotmány jelentősége körében, hogy az Alaptörvény a korábnál jóval kevésbé ragadható meg pozitív jogi instrumentumként, a „múltra és jövőre nyíló ajtó” funkciója okán. (Részletesebben lásd a következő alfejezetben)

### 5.3.3. Az alulról, felülről és oldalról nyitott Alaptörvény

Itt érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az új Alaptörvény egy alulról, felülről és oldalról is nyitott alkotmányként áll előttünk. Az *alulról nyitottság* annyit tesz, hogy jogfolytonosságot hirdetve fogalmilag megnyitja annak lehetőségét, hogy – ma még közelebbről meg nem határozott – tételejogi jelentéstartalmakat tulajdoníthassunk a történeti alkotmány egyes elemeinek. A *felülről nyitottság* abban ragadható meg, hogy az új Alaptörvény hatálya alatt az állam (és szervei) egyik döntő felelősségévé válik, hogy bármely normatív vagy egyedi aktus kibocsátása, illetve Magyarország Alaptörvényének értelmezése során a jövő nemzedékek érdekeinek szem előtt tartásával járjanak el.<sup>229</sup> A jövő

229 Lásd pl. Magyarország Alaptörvényének P) cikkét: „A természeti erőforrások,

nemzedékek érdekvédelme azt kívánja, hogy „egy aktuálisan nem létező népeiségre – végső soron a pillanatnyi többség véleményétől függetlenül érvényes elvre – hivatkozva korlátozzuk az empirikus többség akaratának érvényesülését, nyilatkozzék az meg akár a politikai választásokon, akár a kereslet és kínálat piaci játékán keresztül.”<sup>230</sup> Ennek bejáratott gyakorlati működéséhez azonban a demokratikus képviselő és döntéshozatal hagyományos elvei kiegészítésre szorulnak,<sup>231</sup> azaz új intézményesített megoldásokra is szükség van/lesz.

Az *oldalról nyitottság* alatt pedig azt kell értenünk, hogy Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései és a sarkalatos törvények által az *alkotmány mintegy megkettőződik*, s – talán – a korábbiaknál is nagyobb mértékben tölti ki a „rendelkezésre álló teret”.

Az időben – azaz saját idősíkját tekintve – alulról és felülről is nyitott alkotmány mintegy relativizálja önmagát: egyrészt a rendelkezések történeti alkotmány alapján történő megítélésének előírása sajátosan – retrospektív módon – oldja az alkotmány adott korhoz szorosan kötődő jellegét, másrészt – az alkotmányos értékek kibontása körében – a jövő generációinak érdekeit előtérbe toló alkotmányi-alaptörvényi nézőpont bizonytalanítja el az alaptörvény-alkotmány tételes rendelkezéseinek tényleges tartalmát. Ez a – fenti értelemben vett – nyitottság önmagában is jelentősen növeli a sarkalatos törvények súlyát, sajátos módon reprodukálva azt a helyzetet, amelyben a történeti alkotmány egyik legfőbb ismérve éppen az volt, hogy – döntő mértékben – a sarkalatos törvényekből állt össze egy – elveit, szabályait tekintve – írott formában össze nem foglalt, de jól körülhatárolható és kitapintható alkotmány. Ennyiben az új Alaptörvény – amely csak a hozzá kapcsolódó, tapadó sarkalatos törvényekkel együtt értelmezhető – sajátosan megnyitja, elerőtleníti önmagát, nagyobb teret engedve a nem – feltétlenül – jogpozitívista alapokon álló eszmék beszüremkedésének – mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban és a szűkebben vett alkotmánybíráskodásban.

---

*különösen a termőföld, az erdők és a vízkeészet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”*

230 LÁNYI i. m. 118.

231 Uo.

#### 5.3.4. A befolyásolt életviszonyok „újszerűsége”

Az Alaptörvény és a jogrendszer újabb elemeinek sajátossága, hogy megváltozik a jogalkotás által befolyásolt életviszonyok köre, a szabályozási tárgyak jellege, egymáshoz viszonyított súlya is. E körben is egy sajátos kettősség figyelhető meg: egyrészt a virtuális színterek szabályozása kerül(het) előtérbe, másrészt pedig az elemi létfeltételek alaposabb, körültekintőbb és újszerű szabályozása is hangsúlyosabbá válik – pl. az élelemhez, illetve vízhez való jog rendezése révén, amennyiben ezek korábban évtizedekig nem jelentettek hangsúlyos, középponti jelentőségű (jogi) problémát Magyarországon.

#### 5.3.5. Hány jogi instrumentumból is áll Magyarország Alaptörvénye?

Ismeretes, hogy vannak olyan államok, melyek alaptörvénye nem egy, hanem több dokumentumból áll. Az újabb jogalkotási termékek nyomán ez Magyarországon is bekövetkezett, nem minden jogi bonyodalom nélkül azonban.

A Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezései címet viselő jogszabály (Aár.) alapvetően két jól elkülönülő érdemi részből áll: 1) a kommunista diktatúra idején Magyarországon elkövetett bűnök, illetve azok felelőseit nevesíti (köztük a Magyar Szocialista Munkáspárt utódpartját, a legnagyobb ellenzéki pártként ma is létező Magyar Szocialista Pártot<sup>232</sup>), egyúttal szabályozva a felelősség egyes jogi következményeit is (pl. állami juttatások csökkentése a diktatúra még élő vezetői tekintetében); 2) az Alaptörvény hatálybalépéséhez kapcsolódó rendelkezéseket tartalmaz (ide értve az ún. Záró rendelkezéseket is), melyek között azonban több olyan is található, amely nem következik feltétlenül az Alaptörvényből, s amely szerepeltetése a szövegben szembemegy az általános indoklás állításával is, amennyiben ott azt olvassuk, hogy ezen

---

232 „4. A demokratikus átmenet során jogi elismerést nyert Magyar Szocialista Párt a Magyar Szocialista Munkáspárt jogutódként, a törvénytelenül felhalmozott vagyon örököséként, a diktatúrában vagy az átmenet során megszerzett illegitim előnyök hasznélvezőjeként, valamint régi és az új pártot összefűző, a pártvezetést is jellemző személyi folytonosság okán osztozik mindazon felelősségben, amellyel az állampárt terhelhető.”

rendelkezések [kizárólag] „az Alaptörvény hatálybalépéséhez kapcsolódó hagyományos átmeneti előírásokat magában foglaló jogtechnikai jellegű részekből állnak”. Az ellentmondás azon a tényen keresztül oldható fel, hogy az Aár. nyilvánvaló célja az, hogy – a politikai deklarációkon túlmenően – alkotmányossá tegyen (az Alkotmánybíróság vizsgálata elől az alaptörvényi szintre emelés révén „elrejtse”) olyan intézkedéseket is, amelyek Alaptörvénnyel való összhangja legalábbis megkérdőjelezhető.

Hasonló álláspontra helyezkedett az ombudsman is,<sup>233</sup> aki szerint „Az átmeneti rendelkezések tartalmukat tekintve minden esetben az alapjogszabályban már szabályozott kérdésekhez, az alapjogszabály rendelkezéseiből kapcsolódó szabályok, amelyek átmeneti eltéréseket, kivételeket vagy egyszeri, konkrét teendőket határoznak meg. Közös ismérvük, hogy megalkotásukat a régi szabályozásból az újba való átmenet teszi szükségessé, különösen a jelentős módosítások esetében elfogadásuk a jogbiztonság érvényesülése érdekében szükséges”. Az alapvető jogok biztosa egyebek mellett azt nehezményezi, hogy számos rendelkezés formailag sem tesz kísérletet arra, hogy az átmeneti szabályozástól logikailag elválaszthatatlan “időbeni határokat” jelöljön ki, illetve számos rendelkezés ténylegesen az alaptörvényi cikkek tartalmi részletezését, konkrét jogintézményekké bontását végzi el, anélkül, hogy ezek a rendelkezések az Alaptörvény végrehajtásához kapcsolódnának, átmeneti jellegűek lennének (pl. utóbbira példa, hogy az Aár. 30. cikke Magyar Nemzeti Bank és a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szerv feladatait ötvöző esetleges új szervezet felállításáról).<sup>234</sup>

Az Aár-ban foglalt rendelkezések jellegét vizsgálva tehát megállapítható, hogy azok döntően részletszabályok, valamint konkrét jogviszonyokat szabályozó rendelkezések, amelyek nélkülözik az alkotmányokra egyébként jellemző általános, absztrakt jelleget.<sup>235</sup> Szintén gyengíti az instrumentum

233 Az alapvető jogok biztosa 2012. március 13-án fordult az Alkotmánybírósághoz. Indítványában elsődlegesen az Aár. egészének megsemmisítését indítványozta, másodlagosan pedig az Aár. 31. cikk (2) bekezdésében foglalt azon részt, amely az Alaptörvény részévé válást deklarálja, valamint a tartalmukat tekintve nem átmeneti jellegű rendelkezéseket. Az indítvány elérhető: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202302Ai.rtf>

234 Magyarország Alaptörvényének első módosítása 2. cikkében hatályon kívül helyezte az Aár. 30. cikkét

235 Az alkotmányokban és az alkotmányos érvelésben használt absztrakt fogalmakról szóló elmélet tekintetében lásd: CASS R. SUNSTEIN: *Legal Reasoning and*



átmeneti jellegét a politikai deklarációk jelentős száma, melyek jórészt abból a preambulumban rögzített alap gondolatból bomlanak ki, hogy „*a mai magyar jogállam nem épülhet a kommunista rendszer bűneire*”. Számos rendelkezés közvetlenül nem is alkalmazható, azaz további jogalkotást tesz szükségessé (pl. kommunista vezetők nyugdíjainak csökkentése tárgyában), Azon jogszabályok léte, amelyeknek így módon az Aár. lesz a legitimációs bázisa, szintén indokoltá tette volna/teszi az Aár. jogrendszerbeli helyének egzakt meghatározását (már annak elfogadásakor).

Döntő kérdés (volt) tehát, hogy *Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései* milyen viszonyban van az Alaptörvénnyel, s ebből következően az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatja-e? Az e célból lefolytatott elméleti vizsgálódásnak természetesen előkérdése az is, hogy az Aár. milyen helyet foglal el a jogforrási hierarchiában, és – alkotmányjogi szempontból – mi a szerepe a jogrendszerben. Az Aár. *eredeti szövege* két jogi felhatalmazásra is utal; legitimációs bázisként hivatkozva mind az Alkotmányra,<sup>236</sup> mind az Alaptörvényre. Preambuluma értelmében az Aár.-t az Országgyűlés az Alaptörvény érvényesülése érdekében hozta.<sup>237</sup> Továbbá az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja kifejezetten utal az Aár.-ra: „*Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el.*” Az Alaptörvény tehát szükségessé teszi az Aár. megalkotását. Ami 2012 elején elbizonytalanítható a két jogi instrumentum olvasóját az az, hogy az Aár. világosan utalt Alaptörvényhez való viszonyára a 31. cikk (2) bekezdésében, mely szerint „*Az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik*”, ám ez magából az Alaptörvényből (az idézett Záró rendelkezések 3. pontjából), a „*kapcsolódó*” kifejezésből nem következett feltétlenül.

Több lehetőség is felmerült tehát: az Aár a) az Alaptörvény része; b) az Alaptörvénytől független, alkotmányi szintű jogforrás, illetve c) az Aár. nem alaptörvényi szintű jogforrás.<sup>238</sup> E lehetőségek – amint arra már utaltunk – nem csupán dogmatikai, elvi kérdésként jelentek meg, hanem

---

*Political Conflict*. Oxford, University Press 1996. 35-61.

236 Ennek oka alapvetően az, hogy az Aár.-t az Országgyűlés 2011. december 30-án (tehát még az Alkotmány hatálya alatt) fogadta el.

237 „*(...) Magyarország első, a jogállam követelményei szerint elfogadott Alaptörvényének érvényesülése érdekében kinyilvánítjuk az alábbiakat (...)*”

238 CSINK – FRÖHLICH (2012a) 146.

élesen felvetették azt a kérdést is, hogy az Alkotmánybíróság kontrollja vajon kiterjed-e erre az instrumentumra is? Nagy biztonsággal állítható, hogy egy Aár. jellegű jogszabály két módon válhat az Alaptörvény részévé: egyrészt abban az esetben, ha maga az Alaptörvény deklarálja, hogy az önálló dokumentumba foglalt Aár. a részét képezi, másrészt pedig abban az esetben, ha az Aár. elfogadására az Alaptörvény módosítására irányuló eljárásban kerül(t volna) sor. Ha pedig ez igaz, akkor – az eredeti szövegállapot idején – az Alkotmánybíróság is érdemben vizsgálhatta volna az Aárt. *A kérdés súlyát – és a komoly jogalkotási hibát – jelzi, hogy az Alaptörvény első módosítása éppen ebben az ügyben történt meg, kimondva, hogy: „A 3. pont szerinti átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.”*<sup>239</sup>

#### 5.4. Az Alaptörvénnyel kapcsolatos főbb kritikák

Ismert jogvédő szervezetek 2010 és 2012 között számos alkalommal megfogalmazták azon követelményt, hogy „(...) az Országgyűlés az alapjogok már elért védelmi szintjét – az igazolható alkotmányos szükséghelyzetet kivéve – ne csökkentse. Amennyiben valamely sarkalatos törvény mégis visszavesz valahol a védelmi szintből, a jogalkotó részletes indokolást adjon arról, hogy milyen alapjog, esetleg milyen alkotmányos érték miféle veszélyeztetettsége kényszeríti ki a védelmi szint csökkentését. (...) Kérjük továbbá, hogy – természetesen ide nem értve a kormányzat szervezetét – az Alkotmányban szabályozott közbiztonsági intézmények napirenden lévő további átalakítása tükrözzön konzervatív szemléletet, azaz az alkotmányos intézmények rendszerén, karakterén csakis komoly és nyilvánosan kifejtett indokok alapján változtasson. Kérjük, hogy az eddigi változtatásokat, (...) vizsgálják felül. (...) Kérjük annak szem előtt tartását, hogy az államszervezet szerkezeti átszervezése nem járhat a jogvédelem intézményi garanciáinak csökkenésével, azaz pl. az Alkotmánybíróság eredeti hatásköreit adják vissza (...)”<sup>240</sup> Lényegében tehát – erőteljes leegyszerűsítéssel – a kiszámíthatóság, tervezhetőség és pillanatnyi érdekektől mentes okszerűség követelménye fogalmazódott

239 Magyarország Alaptörvénye első módosításának 1. cikke

240 Az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet és a Társaság a Szabadságjogokért „Sarkalatos kérelem” című közös állásfoglalása 2011. július 4-én; <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=465>

meg leginkább a fenti állásfoglalásban és az egyéb kritikákban is. (A külső kritikákra nézve lásd még a 6.5.3. alfejezetet)

### 5.5. *A sarkalatos törvények*

Az Alaptörvény R) cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. A jogforrási rendszer és a jogforrási hierarchia vonatkozásában a T) cikk (1) bekezdése szerint „*Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. (...)*”, illetve ugyanezen cikk (3) bekezdése alapján „*Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel*”. Az Alaptörvény értelmében jogszabálynak minősül a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete [(2) bek.].

A T) cikk (4) bekezdése pedig a törvényeken belül megkülönbözteti a sarkalatos törvényeket: „*A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.*”

Magyarország Alaptörvényében 32 sarkalatos törvényre történik utalás. *Az Alaptörvény elfogadását követően benyújtott, illetve elfogadott sarkalatos törvények között kell említenünk azokat, amelyek minden rendelkezése 2/3-os többséget igényelt* (Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény, Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény, A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény, A lelkiismeret és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény, melyet az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenség miatt megsemmisített,<sup>241</sup> A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény), *és azokat is, amelyeknek egyes rendelkezéseit egyszerű többséggel kell elfogadni* (A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jog-  
241 164/2011. (XII.20.) AB határozat

rendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény, A köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról 2011. évi CX. törvény, A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény, A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiéről szóló 2011. évi CCII. törvény, A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény, Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény, A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvény, Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény). A fenti felsorolás is jól mutatja, hogy rendkívül rövid időszak alatt a társadalmi rend alapjául szolgáló, s így a jogrend központi elemeiként is funkcionáló és tartalmilag is újdonságokat felmutató törvények kerültek elfogadásra.

## 6. Az újabb jogalkotás jellegzetességei

### *6.1. Tények és folyamatok. A törvények módosításának hatásai*

Előljáróban rögzítenünk kell, hogy a magyar jogalkotás súlyponti eltolódáson ment át a rendszerváltást követően: míg az államszocializmusban a rendeleti jogalkotás dominált, addig 1989-et követően a törvényhozás dominanciája figyelhető meg (1985-ben az összes jogszabálynak csupán 3 %-a törvény, 2005-ben ugyanez az arány már 16 %).

2010 nyara és 2011 nyara között a jogalkotás különösen „forradalmira” sikeredett Magyarországon, hiszen az elfogadott 266 törvény (ebből 95 teljesen új és 171 módosító) és 172 országgyűlési határozat jelentősen felülmúlja a korábbi (az 1990-es rendszerváltás előtti és utáni) ciklusok első éves teljesítményét. Az ezt megelőző ciklusban 2006 és 2010 között ugyanezek a számok összesen is csupán 263 (új) és 328 (módosító).

A 2011-ben elfogadott törvények majdnem egyharmadát (!) már abban az évben megváltoztatták: decemberben a 2011-ben megalkotott

213 törvényből – ami új rekordot jelent – 63-at módosítottak. A törvénymódosítások alapesetben a parlamenti munka szokványos elemei, az azonban nem szolgálja a jogbiztonság követelményét, ha a frissen megalkotott törvényt még ugyanabban a hónapban többször megváltoztatják, különösen, hogy egy-egy ilyen módosítás gyakran jogszabályok egész „hálójára” hat. Az ilyen gyors és átfogó törvény- és módosítóáradat erős kiszámíthatatlanságot hoz minden érintettnek, hiszen ezeket önmagában értelmezni sem könnyű, felkészülni rájuk pedig sok esetben szinte lehetetlen.<sup>242</sup>

Szintén figyelemreméltó, hogy csak 2011 decemberben 18 olyan törvényt módosították, amit eleve decemberben alkottak meg, ezekből 5 többször is megváltozott a hónap során. A költségvetést megalapozó egyes törvények módosításáról szóló törvényt például hatszor is átírta a törvényhozó ezen időszakban. Az adózás rendjéről szólót, a személyi jövedelemadó törvényt és az illetéktörvényt egyaránt tizenegy törvény módosította az év utolsó hónapjában. A közoktatásról szóló törvényt tíz decemberben elfogadott törvény érintette, a felsőoktatásról szólót pedig nyolc. A közalkalmazotti és a köztisztviselői törvény nyolc-nyolc átalakításon esett át, a polgári perrendtartásról szóló kilencen.

Az adótörvények változását jelenleg harminc nappal a hatályba lépést megelőzően ki kell hirdetni, így az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló törvényt kihirdetésére már november 29-én sor került, „[hogy] aztán december folyamán újragondolják, hogy mit is szeretnének pontosan, így aztán év végéig még hét alkalommal módosították”<sup>243</sup>

A vázolt jelenséggel összefüggésben feltétlenül el kell mondanunk, hogy az – nemzetközi összehasonlításban – korántsem tekinthető kivételesnek, legfeljebb annak mértéke, illetve intenzitása rendkívüli.

Fontos rögzítenünk azt is, hogy az újonnan elfogadott törvények száma jelentősen befolyásolja az egyéb jogi instrumentumok számát is; ahogyan azt egykor a nagy magyar költő – Radnóti Miklós – is megfogalmazta Tünemény c. versében:<sup>244</sup>

---

242 Négynaponta írták át az adótörvényeket. *Index* 2012. január 18. [www.index.hu](http://www.index.hu) 243 Uo.

244 RÉZ PÁL (szerk.): *Radnóti Miklós összes versei és versfordításai*. Nagy Klasszikusok. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 296.

(...)

*S mert törvény egymagában nem lebet,  
burjánzott mellé sok kis rendelet.*

(...)

A jogszabályok „burjánzásával” szemben természetesen minden jogrendszerben – így a magyarban is – szükségszerűen és időről-időre megjelenik egy természetesen igény a deregulációra, a jogrendszer átláthatóságának és működőképességének fenntartására, illetve növelésére.

Maga a dereguláció érdemi kapacitás-bővüléssel is jár, amennyiben a párhuzamos, ellentmondó szabályozás kiszűrése, a jogrendszer „tehermentesítése”, az állampolgárok által figyelembe veendő szabályok pusztán számának csökkentése révén a jogkövetés esélye is nő. A jog érvényessége – legalábbis jogszociológiai megközelítésben – azon kérdésre adott választól is függ, hogy milyen valószínűséggel lehet azt állítani, hogy a jogszabályt csakugyan alkalmazni fogják,<sup>245</sup> s utóbbi jelentős mértékben függhet a jog „hozzáférhetőségétől”, ami egyszerre jelent megismerhetőséget és letisztult jelentéstartalmakat.

A Magyarország Kormánya által 2012. áprilisában benyújtott, az egyes törvényeknek és törvényi rendelkezéseknek a jogrendszer túlszabályozottságának megszüntetése érdekében szükséges technikai deregulációjáról szóló – T/6957. sz. – törvényjavaslat nyomán megszületett a 2012. évi LXXVI. törvény, amely több ütemben törli a jogrendszer részét képező, de érdemi joghatás nélküli jogszabályokat (csak a gazdasági rendet szabályozó jogszabályok közül 250-et töröl a jogalkotó). Van, amely még 2012-ben hatályát veszti, mások a következő években, de van olyan is, amelynek hatálya csak 2020. január 1-én szűnik meg. Az indoklás szerint a kormány – a Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program részeként – olyan jogszabályok deregulációját kezdeményezte, „amelyek hatályon kívül helyezése nem okoz jogbizonytalanságot”. A 41 oldalas, túlnyomórészt az eltörölni szándékozott jogszabályok felsorolásából álló kormányjavaslat alapján a törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezése nem érinti az azok alapján keletkezett, megszüntetett vagy módosított jogviszonyokat, jogokat és kötelezettségeket.

245 TAMÁS i. m. 144. o.

A mindenkori törvények módosításával összefüggésben – amint arra már utaltunk – Paczolay Péter – egyúttal tágabb kontextusba is helyezve a kérdést – a következőket mondja: „A törvényhozó az általános szabályt alkotja meg, s számos élethelyzet kilóg e szabályozás alól. Erre az egyik lehetséges, bár elég riasztó válasz a kazuisztika, mikor a törvényhozó minden egyes szóba jöhető esetet előre szabályozni próbál. A másik válasz az állandó törvényt módosítás, ami a joguralom már Locke által megfogalmazott egyik elvének, az állandó, vagy legalábbis tartós törvények követelményének mond ellent. A harmadik – a konzervatív jogszemlélet számára evidens és kívánatos – megoldást a bírói jogfejlesztés (a Kúria jogfejlesztő szerepe) jelenti.”<sup>246</sup>

*A törvények (jogszabályok) módosításának sajátos esetköre az alkotmány megváltoztatása.* Magyarországon ennek különösen nagy jelentőséget kell tulajdonítanunk, mert – amint arra már korábban is utaltunk – a korábbi Alkotmány 2010-ig is számos alkalommal módosult, továbbá – a megszületése eltelt rövid idő ellenére – az újabb Alaptörvény is átesett már változtatáson. Ennek speciális hatásai közül e helyen csupán egyet kívánunk kiemelni: a gyorsan módosuló mindenkori alkotmány hatását a „jogértelmezés monopóliumára”. „Mivel az Alaptörvényt autentikus és végleges érvennyel kizárólag az Alkotmánybíróság értelmezi (...)” – írják Csink és Fröhlich legújabb munkájukban. Ezzel kapcsolatban felvethető, hogy ott, ahol az alkotmány stabil, elsődlegesen és praktikusán valóban egy alkotmánybíróság kezében összpontosulhat ez a tevékenység. Akkor azonban, amikor *a mindenkori alapszabály változási sebessége Magyarországon mindenfajta összevetésben igen nagy* (csak a vizsgált időszakon belül, az Alaptörvény hatálybalépéséig 12 alkalommal módosították az Alkotmányt),<sup>247</sup> lehetetlen megkerülnünk az Országgyűlés – *ha úgy tetszik az*

246 PACZOLAY (2011) o. n.

247 A korábbi alkotmányt a vizsgált időszakban is számos alkalommal módosították: 2010. évi CXIII. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról;

2010. évi CXIX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról;

2010. évi CLXIII. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról;

2011. évi LXI. tv. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénynek az Alaptörvénnyel; összefüggő egyes átmeneti rendelkezések

*Alkotmánybírósággal rivalizáló* – értelmező szerepét, amely jórészt úgy jut kifejezésre, hogy a szabályok általa történő értelmezésének gyakorlati következményeként és/vagy az Alkotmánybíróság várható döntésére tekintettel a jogalkotó megváltoztatja azokat. Különösen fontos ezen „jogalkotással” történő sajátos, ám felettébb érdemi (és olykor preventív) „értelmezés” akkor, amikor világos kontúrajai mutatkoznak annak is, hogy a magyar parlament, mint jogalkotó egyes – pl. közpénzügyi – vonatkozásokban egyébként is szűkíteni igyekszik az Alkotmánybíróság által értelmezhető kérdések körét.

## 6.2. A jogalkotásra vonatkozó újabb szabályok

A korábbi, jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt (Jat.) az Alkotmánybíróság 2009 decemberében 2010. december 31-i hatállyal megsemmisítette.<sup>248</sup> Az AB határozata szerint nem volt törvényben szabályozható a jogszabályok köre és hierarchiája, valamint a kizárólagos törvényhozási tárgyak köre. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezen kérdéskörök szabályozása valójában a mindenkori alkotmány feladata. Így a régi törvény gyakorlatilag alkotmányszintű szabályozás volt, ami pedig a köztársaság – az alkotmány elsődlegességét hirdető – jogrendjével (jogforrási hierarchiájával) összeegyeztethetetlen. Ennek ez iránymutatásnak megfelelően jártak el az Alaptörvény és az új jogalkotási törvény – a 2010. évi CXXX. törvény<sup>249</sup> – készítői is.

A jogalkotásra vonatkozó újabb szabályozásban lényeges változás, hogy önálló szerephez jut az Országgyűléstről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, illetve a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény is. Előbbivel kapcsolatban meg kell

---

megalkotása érdekében szükséges módosításáról;

2011. évi CXLVI. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról;

2011. CLIX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról;

továbbá 2010 tavaszán-nyarán „A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról” további hat – számozás nélküli – törvény született. 248121/2009. (XII. 17.) AB határozat

249 Az új jogalkotási törvényről lásd részletesebben: CSINK LÓRÁNT: Mérföldkő a jogalkotásban. *Új Magyar Közélet* 2011/8. 2. [a továbbiakban CSINK (2011)]



jegyeznünk, hogy a törvény léte azon újítás eredménye, miszerint egyes – az Országgyűlés szervezetének és működésének (részlet)szabályaival kapcsolatos – lényegesebb kérdések törvényi szinten kerüljenek rögzítésre.<sup>250</sup> Ez azt eredményezte, hogy a korábban ezen célt elsődlegesen szolgáló Házsabály (46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házsabályi rendelkezésekről) egyes szabályai (új szabályokkal egyetemben) „felkerültek” törvényi szintre, miközben a jelentősen módosult (és lerövidült) Házsabály is hatályos maradt.

Az új jogalkotási törvény egyik újítása az előzetes és az utólagos hatásvizsgálat intézményének hangsúlyosabb megjelenítése, noha konkrét módszertannal az új törvény sem szolgál. Az előzetes hatásvizsgálat a jogszabály előkészítőjének a feladata, az utólagos hatásvizsgálatot a miniszter szükség szerint folytatja le annak felmérésére, hogy mennyiben éri el a szabályozás a megalkotása idején várt hatásokat. Mindez *elvileg* nagyban hozzájárulhat a jogszabályok minőségének javításához.

A jogalkotás körében természetesen nem hagyhatjuk figyelmen kívül az Európai Unió tagságból, illetve egyéb nemzetközi kötelezettségeinkből következő követelményeket és jellegzetességeket sem; e körben csupán arra szorítkozunk, hogy jelezzük, hogy a „belső” jog minőségét és tényleges alkalmazását is jelentősen befolyásolja az adaptációs mechanizmusok jellege. Rögzítsük, hogy „jogátvétel és nemzeti jogalkotás kapcsolatában egyszerre lehet meghatározó a spontán, a kényszeredett, illetve az aktív adaptáció”.<sup>□</sup>

A jogalkotással kapcsolatosan lényeges kiemelnünk továbbá, hogy a jogszabályokban foglalt előírások mellett a *Nemzeti Együttműködés Nyilatkozata* elnevezésű – 2010-ben keletkezett – politikai dokumentumban foglaltakra is figyelemmel kell lennie annak, aki Magyarország vonatkozásában a jogalkotás körében érvényesülő normákat kívánja megszerezni.

### 6.3. *A jogalkotás belső jellegzetességei a 2010 utáni Magyarországon*

#### 6.3.1. Jog és valóság közelítésére törekvés

A korábbiakban már esett szó arról a sajátos jelenségről, amely a va-  
250 A törvény preambuluma is létrejövetele kiemelt okaként említi „[az] egyes házsabályi rendelkezések törvényi szinten való megállapítására” törekvést.

lóság és a jog összemosása révén ott is képes változásokat felmutatni, ahol érdemi társadalmi-gazdasági elmozdulások nem történnek. Ezzel párhuzamosan azonban jog és valóság közelítése, egymással való harmonikusabb megfeleltetése az egyik jogalkotói válasz az újabb társadalmi, gazdasági kihívásokra: pl. az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény értelmében *egyes háztartási munkák<sup>251</sup> adórendszeren kívülre kerülnek,*<sup>252</sup> igazodva ahhoz a tényhez, hogy ezek után eddig sem fizettek adót; e tevékenységek ellenőrizhetősége (hagyományosan) rendkívül nehéz, illetve több vonatkozásban méltánytalan is volt az adóztatás ténye. A jogszabályi változtatás tehát csupán a valósághoz való józan igazodást (hozzáigazítást) hajt végre, a dereguláció tényén túlmutató jelentőséggel.

### 6.3.1.1. Az egyszerűsítés és következményei

Mindazonáltal a jogrendszer túlzott ütemű (és mértékű) „egyszerűsítése”, „használatóbbá tétele” garanciális szabályokat sérthet, akkor is, ha az új rendelkezések mögött a hagyományos és tényleges gyakorlatokhoz igazítás szándéka húzódik meg. Erre nézve álljon itt példaként a korábbi egységes köztisztviselői szabályozást megbontó, a kormánytisztviselőkre vonatkozó külön törvény (a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény; a továbbiakban Ktjt.), amely számos sajátos megoldást vezetett be. Az újszerű megoldások között is a legnagyobb visszhangot a jogviszony megszüntetésének a korábitól teljesen eltérő szabályozása váltotta ki. Eszerint a kormánytisztviselő felmentését nem kell indokolni. Ez éles ellentmondásban áll(t) azzal a ténnyel, hogy még az egyszerű munkaviszony esetében is, a Munka Törvénykönyvéről szóló

---

251 A törvény értelmében háztartási munka a kizárólag a természetes személy és háztartásában vele együtt élő személyek, továbbá közeli hozzátartozói mindennapi életéhez szükséges feltételek biztosítását szolgáló következő tevékenységek: lakás takarítása, főzés, mosás, vasalás, gyermekek felügyelete, házi tanítása, otthoni gondozás és ápolás, házvezetés, kertgondozás.

252 Az adórendszeren kívüli kereset nem más, mint olyan járandóság, amelyet a foglalkoztató háztartási munka ellenértékeként a háztartási alkalmazott részére juttat. E keresettel összefüggésben sem a foglalkoztatót, sem a háztartási alkalmazottat nem terheli bevallási, illetve adófizetési kötelezettség. A munkáltatónak kizárólag bejelentési kötelezettsége van.

korábbi 1992. évi XXII. törvény<sup>253</sup> (továbbiakban korábbi Mt.) 89. § (2) bekezdése kötelezte a munkáltatót a felmondás indoklására, majd a felmondással kapcsolatos további garanciális tartalmi és eljárási szabályokat fogalmazott meg a 89. § (3) – (5) bekezdéseiben. A köztisztviselők jogviszonyának megszüntetésére vonatkozó garanciális szabályozását (pl. a felmentés viszonylagos jogi korlátozottságát) gyakran egyébként is úgy interpretálják, mint ami a rendes munkaviszonyhoz képest a köztisztviselőnek éppen azért állapít meg többletjogokat, mert ezek fejében számos többlet-kötelezettség is terheli őt. Tehát az említett változtatás nyomán a kormánytisztviselőket még a minden munkavállalót megillető garanciák sem védték.

Az Alkotmánybíróság – e változtatással összefüggő – érvelésének középpontjába az a tény került, hogy a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz. Tehát a vizsgált vonatkozásban a törvény alá rendeltségből fakadó egyik lényeges követelmény éppen az, hogy a munkáltató döntésének anyagi jogi kereteit törvény határozza meg.

A fél évvel az új kormány hivatalba lépését követően elfogadott törvénymódosítás indokolása szerint az „lehetőséget nyújt a minőségi szakembergárda kialakítására és a köz szolgálatában végzett munka színvonalának emelésére”. A módosítást ellenzők érve – a jogi érveken túl – az volt, hogy a jogszabály a kormányon lévő politikai erők kádereinek közszférába áramlását készíti elő, a régebbi közszolgákra pedig bénítóan hathat, szervilizmusra kényszerítve őket.

Az Alkotmánybíróság 8/2011. (II.18.) számú határozatában – a Kjtj. számos más kifogásolt rendelkezése közül egyedülként – ezt a rendelkezést alkotmányellenesnek mondta ki, hosszan elemezve a kérdést, és számos aspektusból is kifogásolva a rendelkezést: az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kjtj. 8. § (1) bekezdés b) pontja alkotmányellenes, sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvét, a 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való jogot, a

253 Időközben elfogadásra került a munka törvénykönyvéről szóló új, 2012. évi I. törvény, amely egyébként – a nemzetközi és hazai trendeknek megfelelően könnyített a munkáltató általi munkaviszony-megszüntetés szabályain.

70. § (6) bekezdésében szabályozott közhivatal viseléséhez való jogot, az 57. § (1) bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás jogát, és az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott emberi méltósághoz való jogot, ezért azt megsemmisítette.

A Ktv. hasonló szabályát [Ktv. 17. § (1) bekezdése: „A közszolgálati jogviszonyt a munkáltató indokolás nélkül megszüntetheti”] később, a 111/B/2011. AB határozat keretében semmisítette meg az Alkotmánybíróság. Emellett egyéb következményei is voltak a Magyarország nemzetközi vállalásaival is ellentétes szabályozásoknak: a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) döntése értelmében Magyarország több mint hárommillió forintot (9000 eurót, kamatokkal növelten) kell, hogy fizessen kártérítésképpen egy volt köztisztviselőnek, akit 2010 őszén indoklás nélkül távolítottak el. Az említett ügyben lényeges körülmény az is, hogy az EJEB egyáltalán befogadta a keresetet, megállapítva, hogy a kérelmező Magyarországon ésszerű időn belül nem számíthatott (volna) jogorvoslatra (a magyar kormány fő ellenérve az volt, hogy a volt köztisztviselőnek munkaügyi bírósághoz kellett volna fordulnia).

A megsemmisített szabályok helyébe lépett rendelkezések (a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 63. §-a és a köztisztviselőkre vonatkozó eltéréseket rögzítő 229. §-a) alapján a kormányzati szolgálati jogviszonyt felmentéssel – egyebek mellett – akkor szüntethető meg, ha „*a kormánytisztviselő vezetőjének bizalmát elveszti*”.<sup>254</sup> Ez a legújabb szabályozás is igen problematikus. A 66. § (1) bekezdésének és a 76. § (2) bekezdésének összevetése alapján a bizalomvesztés egyik legképlékenyebb, bizonyítás keretében alig-alig megragadható oka a *vezető iránti szakmai lojalitás hiánya*. A törvény értelemben „Szakmai lojalitás alatt kell érteni különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést.” Nem véletlenül fogalmaz úgy Ferencz Jácint, hogy ezek (bizalomvesztés, szakmai lojalitás) „objektíve tisztázhatatlan” fogalmak, melyeknek „semmi keresnivalójuk” a „munkaviszonyt érintő legsúlyosabb szankció, a munkaviszony felszámolása” [körében].<sup>255</sup>

Ezen alfejezetben írottakkal kapcsolatban összefoglaló jelleggel azt

254 63. § (2) bek.

255 FERENCZ JÁCINT: Jogszerű jogbizonytalanság? *Miskolci Jogi Szemle* 2012/1. 103.

állíthatjuk, hogy egyes – akár évszázados (!) – gyakorlatokkal egyező és egyes, a kormányzat oldaláról kívánatosnak mutakozó folyamatokat felgyorsító új szabályozás bevezetése sem lehetséges lényeges jogi garanciák ellenében (illetve azok leépítése árán).

### 6.3.2. Szimbolikus jogalkotás

A korábban már elemzett okokból és módon a 2010 utáni magyar jogalkotás igen erőteljesen magán viseli a szimbolikus jogalkotás jegyeit, a következő jelenségek révén:

a) *Az új (alap)elvek és eszkékek elvont megjelenése egyes jogi dokumentumokban.*

A szimbolikus jogalkotás némely vonatkozásban a *fokozatosságot* hivatott megjeleníteni a jogrendszer átalakításában. Ugyanis egy individualizmusra épülő, liberális alapállású és pozitivista gondolkodásmód, illetve jogszemlélet helyett egyik napról a másikra nem állhat elő egy attól radikálisan eltérő jogi rend és állampolgári attitűd. Ahogyan arra – egy lehetséges fejlődési irányként – a korábbiakban is utaltunk, pl. a pozitív jog – relatív természetjog – keresztény természetjog ív nem teljeseedik ki egyetlen parlamenti ciklus idején. Egyes – értéktelítettebb – alapelvek beépítése a jogrendszerbe egyébként is csak lépésről lépésre – folyamatszerűen – történhet. Jó példa az Alaptörvényben megjelenő elvek között a *józsanság* követelménye, mint kötelező értelmezési kiindulópont; amellyel kapcsolatban azonban csak a későbbiekben várható, hogy valamilyen módon tartalmi, szövegszintű kifejtésre kerüljön és/vagy a jogalkalmazói gyakorlatban formálódjon ki valós jelentéstartalma.

a) *Konkrét ellenségkép és jól definiált viszonyítási pontok megjelenése*

Itt elegendő ismételtten utalnunk az Alaptörvénynek és az Aár.-nak a múlt delegitimálására épülő alapkoncepciójára, melyben egyidejűleg van jelen – hangsúlyosan – a múltra támaszkodás és a múlt eltörlésének szándéka, a *múlt egyfajta szelektív újrabaszmosítása* révén.

6.3.3. Jogalkotás mint a korábbi jogalkotási termékek sikertelenségére adott válasz

Egy másik lényeges jelenség a magyar jogalkotással kapcsolatban, hogy az egyes jogi instrumentumok gyakran mint a korábbi jogalkotási termékek sikertelenségére (értsd: alkalmazhatatlanságára) adott válaszok jelennek meg. Ebben – önmagában – nincs is semmi különleges, feltéve, hogy zajlik egy folyamatos és tudatos jogállami dereguláció. A valódi nehézségek egyike e körben inkább az, hogy *a múltban a jogalkotó számos esetben azt nem mérte fel helyesen, hogy az adott életviszony befolyásolására a jogi norma vagy inkább valamely egyéb társadalmi norma, illetve normarendszer alkalmas-e inkább.* Azaz, az adott életviszony szabályozására leginkább alkalmas normatípus megtelelése jelentette, s jelenti ma is az egyik legproblematicusabb jogalkotási vonatkozást.

*Különösen a pénzügyi, gazdasági természetű életviszonyokat befolyásolni kívánó területeken mutatkozott meg a korábbi jogi eszközök sikertelensége: pl. a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedések,<sup>256</sup> a korábbi lobbitorvény,<sup>257</sup> vagy éppen a feketemunka visszaszorítását is célzó önkéntes törvény<sup>258</sup> hozzátóáak fel „elrettentő” példaként. Bár ezek formálisan a jogrendszer részei (részei voltak), de ténylegesen szinte egyáltalán nem alkalmazták őket.<sup>259</sup> Miért? Világossá vált, hogy a jog hiába próbálta saját eszközeivel szimulálni, pótolni a társadalom erkölcsi szövetét, matériáját; a jog – egymagában, őt támogató, egyéb normatípusok híján – hiába próbál egy autonóm erkölcsi valóságot kreálni, a jog struktúrája egészen egyszerűen túlterheltté és működésképtelenné válik.<sup>260</sup>*

256 2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről.

257 2010 decemberében hatályon kívül helyezésre került.

258 2005. évi LXXXVIII. törvény a közérdekű önkéntes tevékenységről.

259 Az Országgyűlés hivatalának statisztikái szerint pl. a lobbitorvény (a lobbitevékenységről szóló 2000. évi XLIX. törvény) alapján formálisan bejelentett lobbiesemények száma negyedévenként 20-25 (!) körül mozgott, ami csak töredéke annak, ami lobbitevékenységként ténylegesen megvalósulhatott. Hasonlóan alakult az önkéntesek bejelentését előíró szabályok sorsa is, a teljesített bejelentések száma ezrelékekben (!) mérhető a tényleges megvalósult önkéntesi tevékenységekkel való összevetésben (a törvény 11. §-ának (1) bekezdése értelmében a fogadó szervezet a társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős miniszternek a törvény melléklete szerinti Bejelentési lapon köteles előzetesen bejelenteni).

260 Amennyiben elfogadjuk azt, hogy „Az európai integráció a kezdetektől a jog által vezérelt folyamat volt” (Vörös Imre: A regionális együttműködés új, hatékonyabb jogi formája az EU-ban. Miskolci Jogi Szemle 2012/1. 5. o.), úgy

Hasonló nehézségeket generál az a helyzet, amikor is a szabályozott kérdésben az elemi társadalmi közmegegyezés is hiányzik, illetve a jogalkotó anélkül alkot szabályt, hogy ténylegesen rendezni akarná (!) annak tárgykörét. A magyar jogrendszerben „jó” példája az utóbbi jelenségnek az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény. A törvény egyik alapfunkciója lenne/lett volna, hogy kiderülhessen, kik voltak a korábbi rendszer(ek) „ügynökei”, ám a törvényen nyugvó szabályozás és jogalkalmazói gyakorlat alapján csak akkor nevezhető valaki „ügynöknek”, ha három kritériumból legalább kettő teljesül: létezik saját kezű aláírás beszervezési nyilatkozaton, saját kezű aláírás anyagi juttatás átvételéről, illetve más irat, ami ügynöki tevékenységére utal. Bár jól becsülhető, hogy az államszocializmus éveitől Magyarországon legalább 200.000 személy került beszervezésre, a fenti feltételek (bizonyítási terhek) mellett ez csupán néhány száz esetben feltárható (megismerhető), illetve bizonyítható.

*Az ilyen – a társadalmi-gazdasági kontextusba beilleszthetetlen, életképtelen és alkalmazhatatlan – szabályok által túlterhelt jogi rendszer legnagyobb – kapacitásokat csökkentő – veszélye pedig abban áll, hogy a „közvéleményben” az a benyomás alakul ki, hogy a jog általánosságban tehetetlen, minek következtében részlegesen elveszítheti jellegadó autoritását is.<sup>261</sup>*

A fenti rossz példák is részben arra világítanak rá, hogy még a jól kidolgozott jog sem szünteti meg az individuális normák, a közösségi normák és a szervezeti normák létjogosultságát, szükségességét, sőt: egyre nyilvánvalóbb, hogy a jog általánossága csak ezen normatípusok „közbejöttével” (közvetítésével) érvényesülhet. Éppen a korábbi lobbitorvény sikertelensége mutatta meg, *hogy bizonyos területeken az – egyébként a központi szabályozással szemben trendszerűen terjedő – önszabályozás<sup>262</sup> hiánya esetén sem léphet be az állam a maga pótlólagos előírásaival: egyes társadalmi* felvethető az is, hogy vajon ez EU válságtünetei (válságokra adott elégtelen válaszai) mögött – legalább részben – nem hasonló okok húzódnak-e meg: azaz a jogon túli dimenziók alulértékeltisége, elmaradó fejlettsége a különböző együttműködések vonatkozásában.

261 SZIGETI (2011) 193.

262 VINCENT PORTER: *How Can Civil Organisations Establish a Connection with EU Institutions?* ECE City Center, Budapest, 2010. február 24. (előadás a Szervezési és Vezetési Tudományos Társaság szervezésében)



szférákban tartós eredmény csupán *az önszabályozó mechanizmusok tartós stimulálásával* érhető el, ami lassú, körülményes, de alternatíva nélküli megoldás. Az új lobbiszabályozás (2012) – részben – ezért is választja azt a megoldást, *hogy az érdekvégyesítéssel összefüggő kötelező szabályokat immár csupán a lobbistát fogadó közszolga oldalán kreál,*<sup>263</sup> egyébként pedig megelégszik azzal, hogy egyrészt saját kialakuló gyakorlata révén mintákat hozzon létre, másrészt a már kialakult büntetőjogi korlátok létre bízta magát (pl. a vesztegetési tényállásokra stb.).<sup>264</sup>

Ez a – társadalmi realitásokkal számoló – koncepció Magyarországon szembekerül a korábbi konstrukciókban gondolkodó szervezetek véleményével. Így az Amnesty International, a Greenpeace, a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) és mások 2012-ben közös levélben fordultak a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez, nehezményezve, hogy 2010 után nem került érdemben szabályozásra, hogy a cégek és gazdasági érdekcsoportok miként befolyásolhatják a közhatalmat gyakorlókat: „A jogalkotásban való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény (továbbiakban: Jtr.) 19. § b.) pontja anélkül helyezte hatályon kívül a lobbitevékenységről szóló 2000. évi XLIX. törvényt, hogy megfelelő szabályozással pótolta volna azt. Csak egy szűk területét érinti az érdekvégyesítésnek a Jtr. 13. §-ában biztosított stratégiai partnerség lehetősége, amely keretében a minisztériumok közvetlen kapcsolatot alakíthatnak ki azon szervezetekkel, amelyek készek a kölcsönös együttműködésre, és amelyek az adott jogterületek szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek. Ez a törvény korántsem jelenti a lobbizás megfelelő szabályozását. Kizárólag a minisztériumokkal való együttműködést teszi lehetővé, holott a lobbizás több a minisztériumi szintű jogalkotásban való részvételnél: minden, a közhatalmi döntés befolyásolását vagy érdekvégyesítést célzó tevékenység a lobbizás

---

263 Ennek formája *a magánérdeket képviselő külső partnerek tisztviselői általi fogadásának engedélyezése és nyilvánosságra hozatalának eljárásrendje.*

264 Párhuzamos – s a magyar közigazgatáson belül régóta vitatott - kérdés az is, hogy a közszolgálatban érvényesítendő hivatásetikai normák milyen szinten, illetve milyen mélységben kerüljenek szabályozásra; a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program égisze alatt újra az az irány látszik megerősödni, amely – a törvényi keretek – között nagyobb szabadságot biztosítana az érintettek önszabályozásának.



körébe tartozik.”<sup>265</sup>

Az ezen alfejezetben tárgyalt kérdések úgy is megközelíthetőek, hogy „a jogbiztonság formális fogalma mentén a jog mennyiben [lehet] képes [kizárólag] saját eszközeivel értelmezni és feloldani a társadalom szintjén jelentkező konfliktusokat”,<sup>266</sup> illetve milyen mértékben (lesz) képes arra, hogy megállapítsa „a társadalmi igények elfogadhatóságának határai[t]”.<sup>267</sup>

#### 6.3.4. A jogalkotási folyamat terjedelme és jellege

##### 6.3.4.1. Az együttműködés fogalmának új tartalmai

Jelen írás több alfejezetben is foglalkozik az állami-társadalmi lét egyes negatív jelenségeivel, melyeknek gyakran közös eredője a politikai szándékok és valós társadalmi igények, valamint az előbbieket leképezni igyekvő jogszabályi tartalmak közötti diszkrepancia. A vizsgált időszakban a feloldási, javítási kísérletek mindegyike utal az együttműködés fogalmára, melyet az újabb jogalkotás vonatkozásában az egyik legjelentősebb szempontnak tarthatunk. A 2010-es kurzusváltás nyomán számos új elképzelés került napvilágra e területen is, ám a legjelentősebb változások nem feltétlenül jogintézményekként ragadhatók meg. Bár még a kétkamarás parlament létrehozásának ötlete is komolyan felmerült az új alkotmány előkészítésének folyamatában, végül elutasításra került a gondolat.

A 2010 utáni kormányzat a társadalom, pontosabban az egyes kérdések érintettjei lényeges döntésekbe való bevonásának eszközei között nem a jogi természetűeket (azaz a kormányzat oldalán közvetlen kötelezettséget teremtőket) preferálja; inkább a jogrendszeren kívüli megoldások kerülnek előtérbe. Így az ún. *nemzeti konzultáció*, amely – egyebek mellett, így ágazati, szakmaspecifikus és egyéb egyeztető fórumok mellett<sup>268</sup> – egy

265 TASZ levele; <http://nonprofit.hu/?q=content/civil-%C3%B6sszefog%C3%A1st-kezdem%C3%A9nyez-tasz-lobbit%C3%B6rv%C3%A9ny%C3%A9rt>  
266 EGRESI KATALIN: A jogbiztonság, az igazságosság és a demokrácia a jog mérlegén. 2012. 147.

267 EGRESI i. m. 148.

268 Ilyennek tekinthetjük például az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Fórumát is, amely a Kormány és az önkormányzatok közötti hivatalos egyeztetést végző testület.

Magyarországon korábban ismeretlen politikai technikát is meghonosított: két év leforgása alatt – postai úton – valamennyi választópolgár két alkalommal is névre szóló kérdőívet kapott, válaszlehetőségeket tartalmazó kérdésekkel,<sup>269</sup> továbbá – korábban Magyarországon kevésbé alkalmazott módszerként – megjelent a valamennyi választópolgárhoz eljuttatott tájékoztató, amely a legutolsó jogszabályváltozásokat ismertette.<sup>270</sup> A különböző konzultációk politikai kerete a még 2010-ben született Nemzeti Együttműködésről szóló politikai nyilatkozat, amely megteremtette a Nemzeti Együttműködés Rendszerét. E dokumentum – mintegy megelőzve az Alaptörvényt – kijelöli a parlamenti többség és ezen keresztül a teljes nemzet múlthoz való viszonyát, illetve preferált értékeit. Így – egyebek mellett – azt olvashatjuk benne, hogy: „*A XXI. század első évtizedének végén, negyvenhat év megszállás, diktatúra és az átmenet két zavaros évtizede után Magyarország visszaszerezte az önrendelkezés jogát és képességét*”, illetve „*Az Országgyűlés kinyilvánítja, hogy az áprilisi választásokon új társadalmi szerződés született, amellyel a magyarok egy új rendszer, a Nemzeti Együttműködés Rendszerének megalapításáról döntöttek. A magyar nemzet e történelmi tettével arra kötelezte a megalakuló Országgyűlést és a felálló új kormányt, hogy elszántan, megalkuvást nem ismervé és rendüthetetlenül irányítsák azt a munkát, amellyel Magyarország fel fogja építeni a Nemzeti Együttműködés Rendszerét*”, továbbá, hogy „*Mi, a Magyar Országgyűlés képviselői kinyilvánítjuk, hogy a demokratikus népakarat alapján létrejött új politikai és gazdasági rendszert azokra a pillérekre emeljük, amelyek nélkülözhetetlenek a boldoguláshoz, az emberhez méltó élethez és összekötik a sokszínű magyar nemzet tagjait. Munka, otthon, család, egészség és rend lesznek közös jövőnk tartóoszlopai*”.

A politikai lózungokon és patetikus formákon túltekintve *jól érzékelhető, hogy a kormányzat a másutt már hagyományosnak tekinthető crowdsourcing mód-*

269 Pl. a „Nemzeti Konzultáció 2012” elnevezésű kérdőív 16. kérdése úgy szólt, hogy „Vannak, akik szerint a kormánynak válság idején is meg kell védenie a nyugdíjak vásárlóértékét. Mások szerint erre nincs lehetőség. Ön mit gondol?” A kérdésre pedig a következő három válaszlehetőség közül kellett kiválasztani a megfelelőt:

- A kormány továbbra is védje meg a nyugdíjak vásárlóértékét;
- Válság idején nincs lehetőség megvédeni a nyugdíjak vásárlóértékét;
- Nem tudom megítélni a kérdést.

270 Ilyen tájékoztatót tartalmazott pl. a 2012 nyarán minden választópolgárhoz eljuttatott „Munkahelyvédelmi akció 2012” c. levél.

szerek bevezetésétől, a különböző on-line konzultációktól és a tájékoztatás új színtereinek (felületeinek) megteremtésétől várja a társadalommal folyó párbeszéd (együttműködés) kialakulását, illetve elmélyülését. A tájékoztatás új felületei között kell említenünk, hogy Magyarország kormánya [civil.kormany.hu](http://civil.kormany.hu), és [kozhasznusag.kormany.hu](http://kozhasznusag.kormany.hu) címen elindította a civil törvénnyel (és tágabban a civilekre vonatkozó jogszabályokkal) kapcsolatos honlapjait is, amelyek tájékoztatást kívánnak nyújtani a hazai civil szervezeteknek a rájuk vonatkozó új jogszabályi háttérrel, a működésüket segítő információkról. A honlapok – a Kormány szándéka szerint – részei annak az új civil törvénnyel (az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2001. évi CLXXV. törvény) is megcélzott szemléletváltásnak, amely szerint a kormány átlátható kapcsolatokat kíván teremteni a civil szektorral.

A már hivatkozott új jogalkotási törvény 7. §-ában megjelenik a társadalmi egyeztetés két alapvető formája, az általános egyeztetés és a közvetlen egyeztetés. Előbbi a koncepciókat, tervezeteket közzétevő szerv honlapján keresztül történő véleményezés lehetőségét teremti meg (a véleményezettő számára is kötöttségeket jelentő módon, pl. kötelező visszaigazolás küldése révén vagy tartalmi összefoglalók készítésével), utóbbi pedig az érintett miniszter számára teszi lehetővé, hogy személyeket és szervezeteket közvetlenül hívjon fel véleménynyilvánításra. A közvetlen egyeztetés sajátos – a miniszter oldalán is kötelezettségeket teremtő – formája a stratégiai partnerség intézménye, amelynek keretét egy számos elemet rögzítő megállapodás adja. A szabályozás egyetlen érdemi gyengesége, hogy a törvény 13. §-ának (2) bekezdése csupán példálódzó jelleggel – a szervezeti formákat (pl. egyház, szakszervezet, civil szervezet) említve - rögzíti, hogy kikkel létesíthető ilyen partnerségi viszony.

Az újabb fejlemények között feltétlenül említendő az a – valóban nagy jelentőségű – keretmegállapodás is, amely a magyarországi cigányság képviselői és a Magyar Köztársaság kormánya között jött létre 2011 májusában a roma felzárkózás tárgyában. A dokumentum valódi jelentősége abban áll, hogy – szemben a korábbi egyoldalú aktusokkal – konkrét, számszerű vállalásokat tesz mindkét oldalon, különösen az oktatás és foglalkoztatás területein, egyúttal arra is törekedve, hogy a

későbbiekben a költségvetési források felhasználása átláthatóbbá váljon. A magyarországi romakérdéssel és romapolitikával – mint Magyarország egyik legégetőbb problémájával – kapcsolatban elmondható, hogy az elmúlt harminc évben az egyes kormányzatok nekibuzdulásait (politikai nyilatkozatait, integrációs programjait) általában nem követték jogszabályi változások, illetve *következetesen végiggitt* intézkedések.<sup>271</sup> Továbbá érdemes itt is megjegyeznünk, hogy „A kisebbséghez tartozó polgárok tényleges és formális egyenlősége nem valósítható meg pusztán jogi eszközökkel, hanem általában a társadalom szemléletmódjának, attitűdjeinek megváltoztatását is igényli”.<sup>272</sup>

A magyar uniós elnökség (2011) prioritásai között jelenítette meg az európai uniós romastratégia megalkotását,<sup>273</sup> s ezzel párhuzamosan született meg a magyar – nem csak a romákra koncentrált – romastratégia, *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák 2011-2020* címmel, melyhez formálisan is kapcsolódik a miniszterelnök és az Országos Roma Önkormányzat elnöke között létrejött – fentebb említett – keretmegállapodás.

*A jogalkotásban történő társadalmi részvétel tekintetében Magyarországon 2010 után egy kettős tendencia érvényesül:* egyrészt a hagyományos színterek és formák (jogintézmények) – egy részének – megtartása mellett új – tipikusan virtuális, jogi kötőerővel nem feltétlenül rendelkező – kapcsolódási felületek jöttek létre, másrészt megfigyelhető a jogszabályok előkészítése körében korábban is tapasztalt negatív tendenciák (zártkörű jogalkotás, formális – a törvények betűjének általában megfelelő, de szellemének ellentmondó – egyeztetések, ésszerűtlenül rövid határidők alkalmazása) fennmaradása és egyes intézményes fórumok megszüntetése. Utóbbi körben feltétlenül említendő, hogy az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) – a munkaügyi kérdések 1988 (!) óta hatékonyan működő háromoldalú fórumának – korábbi *quasi* vétójoga is megszűnt, oly módon, hogy maga az OÉT is átadta helyét egy kizárólag konzultációs jogosítványokkal rendelkező és a Kormány kötelező közreműködését nélkülöző fórum-

---

271 MAJTÉNYI BALÁZS – MAJTÉNYI GYÖRGY: Üveggyöngyhátás. Változatlan romapolitika. *Fundamentum* 2012/1. 67.

272 Uo.

273 An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020. Council Conclusions 10658/11.

nak – a 2011. évi XCIII. törvénnyel szabályozott Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsnak (NGTT). Az OÉT a kormány, a szakszervezeti konföderációk és a munkáltatók országos szintű érdekképviselőiteinek fóruma volt, operatív tevékenysége elsősorban a kormány által előterjesztett, a munka világát érintő törvényjavaslatok megvitatására terjedt ki. *Quasi* vétójoga abból a tényből következett, hogy a minimálbérről is e fórumon született megállapodás.

E kérdéskörrel kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy az Európai Unión belül a legtöbb államban élesen elkülönülnek a csupán a munkáltatók és a munkavállalók szervezeteivel lefolytatott kétoldalú (autonóm) párbeszéd fórumai, a kormány részvételével történő háromoldalú (tripartit) tárgyalásokat folytató fórumok és a civil szervezetek, a tudomány képviselői, egyházak stb. bevonásával megvalósuló sokoldalú konzultáció (civil párbeszéd) színterei. A 2010 utáni magyar jogrendszer (jogi rendszer) változásai világosan mutatják, hogy a FIDESZ-KDNP a három forma közül az elsőt és a harmadikat tartja szükségesnek, illetve kívánatosnak.

A változások, hangsúlyváltások mögötti okokat keresve feltétlenül említendő, hogy a mai – hivatalos többség által képviselt – demokrácia-felfogás a demokrácia ún. többségi modellje mellett érvel, szemben a konszenzuális megközelítéssel.<sup>274</sup> Ezt az állítást feltétlenül érdemes kiegészítenünk azzal a magyar politikatudományi szakirodalomban sűrűn hivatkozott ténnyel is, hogy a magyar politikai elit egyes csoportjai között – az elmúlt huszonöt évben – nem a kooperatív, hanem a kompetitív viszonyok kialakulása és folyamatos erősödése figyelhető meg.

A demokratikus képviselői elv és a nyomásgyakorló szervezetek által megjelenített funkcionális (érdek)képviselői elv<sup>275</sup> egymáshoz való viszonya és magyarországi formaváltozása is olyan – a magyarországi folyamatok értelmezését segítő – kardinális kérdés, mely behatóbb tanulmányozásra méltó.

Tény, hogy az állam és társadalom partneri viszonyán, együttműködésén alapuló társadalmi-gazdasági érdekegyeztetés révén a mindennapi kormányzati tevékenységnek Magyarországon is szerves, rendszerszerű részévé vált a kölcsönös információnyújtás és párbeszéd (pl. a jogszabá-

274 A modellekre nézve lásd: KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – TÓTH CSABA – TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 594-607. és 618-620.

275 GULYÁS i. m. 238.

lyok tervezeteinek, az egyes szövegszerű javaslatok közzétételének kötelezettsége révén). Érdemes tovább finomítani azon eljárási, szervezeti és technikai feltételeket, amelyek biztosítják, hogy a nyitott jogalkotás elvének megfelelő – korábban a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben, az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényben, illetve ma már a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény<sup>276</sup> és a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény meghatározott – követelmények az állampolgárok és szervezeteik vonatkozásában is egyre szélesebb körben ténylegesen teljesíthetők legyenek.

#### 6.3.4.2. Korlátozó technikák a parlamenti jogalkotásban

Ahogy erre korábban is utaltunk, Magyarországon a jogalkotás gyorsításának egyik bevett eszköze a jogszabályok előkészítése során az érdemi politikai és szakmai vita minimalizálása, kötelelességszerű és intézményesen is szűk keretek közé szorított volta. Az érdemi vitát minimalizáló technikák között találunk a) *törvényi felbatalmazással biztosított megoldásokat* (pl. egyéni képviselői javaslatként kikerülhető a törvények előzetes és érdemi hatásvizsgálata, illetve társadalmi vitája) és b) hosszú időn keresztül „*félleg legálisan alkalmazott*” *technikákat* (ilyen pl. a zárószavazás előtti módosító indítvány a törvények országgyűlési vitájában)

- a) *Feltűnő, hogy a legjelentősebb – és legtöbbet kritizált - törvények, akár átfogó kódexek is (maga az Alaptörvény, a „semmisségi törvény”,<sup>277</sup> a médiatörvény) egyéni javaslatként kerültek elfogadásra a Parlamentben. A legszembetűnőbb tendencia éppen a 2010-ben elfogadott, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény megkerülésével, egyéni javaslatként benyújtott törvényjavaslatok viszonylag magas száma. „Bár az országgyűlési képviselők által benyújtott alkotmánymódosítások az alkotmányban lefektetett eljárási követelményeknek megfelelnek (...), a demokratikus jogállamiság követelményét nyilvánvalóan nem*

276 Az új jogalkotási törvényről lásd részletesebben: CSINK (2011) 2-6.

277 2011. évi XVI. törvény a 2006 őszi tömegesztatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról.

elégítik ki teljes mértékben” – szögezte le az AB az alkotmány módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény közjogi érvénytelenségére vonatkozó indítvány elutasítása kapcsán. A testület álláspontja szerint a 2010 júliusáig országgyűlési képviselők által kezdeményezett nyolc alkotmánymódosítás kapcsán ugyanez a legitimitási probléma merül fel: „A jogalkotás (és különösen az alkotmánymódosítás során) szükséges egyeztetések elmaradtak. (...) Az alkotmánymódosítások esetlegesen tartalmi, a jogállamot érintő sérelmeket is felvethetnek. Az alkotmány sorozatos, aktuálpolitikai érdekek és célok megvalósítása, elérése érdekében történő módosítása rendkívül aggályos a demokratikus jogállam követelményei, különösen az alkotmányos jogrend stabilitása, kiszámíthatósága, a széles körű társadalmi legitimitás, a jogrendszerbe ellentmondásmentesen történő beépülése szempontjából” – mondta ki a testület.

- b) A zárószavazás előtti módosító javaslat intézménye régóta része a magyar parlamenti jognak, ám alkalmazási köre – különösen az elmúlt évtizedben – igencsak túlnyúlt a koherenzia zavarok kiszűrésén, ami az eredeti jogalkotói szándék lett volna: a javaslatok tartalmi megújításának és – ezzel párhuzamosan – az érdemi vita kiiktatásának egyik eszközévé vált.

Pl. az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló 1990. évi LVI. törvényhez 2011. június 6-án az Alkotmányügyi bizottság zárószavazás előtti módosító javaslatot terjesztett be<sup>278</sup> a következő törvények módosítása érdekében: a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (!); a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (!) és az energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi XXIX. törvény (!). A 12 oldalas módosító javaslat az új és hatályon kívül helyező szabályokkal jelentősen átírta a hazai energetikai joganyag jelentős részét, s ami témánk szempontjából lényegesebb, a rendelkezéseknek semmilyen mértékben nem volt közük az országgyűlési képviselők javadalmazásához. A szűkszavú indokolásból csak az derül ki, hogy a módosítás „szükséges és elkerülhetetlen”, továbbá a jogalkotó egyes korábbi hibáit hivatott kijavítani, pl. annak révén, hogy az energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi XXIX. törvény egyes rendelkezési

278 T/2224/6. számon



hatálybalépésének elcsúsztatását is elvégzi...

Történt ez annak ellenére, hogy a házszabályi rendelkezések<sup>279</sup> régebbi és újabb szövegváltozatai is világossá teszik e jogintézmény egyedüli funkcióját: „107. § (1) A zárószavazás megkezdése előtt módosító javaslatot lehet benyújtani bármely – korábban megszavazott – rendelkezéshez kapcsolódóan, ha a megszavazott rendelkezés nincs összhangban az Alkotmánnyal vagy más törvénnyel, a törvényjavaslat már megszavazott rendelkezésével, vagy a törvényjavaslat módosítással nem érintett valamely rendelkezésével”, illetve „107. § (1) A zárószavazás megkezdése előtt írásban – legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt huszonnégy órával, amely ülésnap napirendjén szerepel az adott törvényjavaslat zárószavazása – módosító javaslatot nyújthat be a) bizottság, illetve országgyűlési képviselő bármely korábban megszavazott rendelkezéshez kapcsolódóan, ha a megszavazott rendelkezés nincs összhangban az Alaptörvénnyel, törvénnyel, a törvényjavaslat már megszavazott rendelkezésével vagy a törvényjavaslat módosítással nem érintett valamely rendelkezésével, illetve ha az egységes javaslat nem felel meg a jogszabályszerkesztés vagy a nyelvhelyesség követelményeinek (...)”

Vagyis a zárószavazás előtt módosító javaslat nem arra szolgál, hogy alapvetően új elem kerüljön be a törvénybe, hanem egyfajta korrekciós eszköz a parlament kezében.

A kérdéskörrel az Alkotmánybíróság is érdemben foglalkozott a 164/2011. (XII. 20.) AB határozatban. Ebben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenes, amennyiben a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat tartalmilag nagy mértékben átirta a törvényjavaslatot, azaz benyújtása ellentétes volt a Magyar Köztársaság Országgyűlésének házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 107. §-ának (1) bekezdésével. „(...) a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherenzia zavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is jelentős szabály, mert enélkül – illetve figyelmen kívül hagyása esetén – a törvényhozási eljárás legvégső szakaszában is sor kerülhet a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására, amely gyakorlat a törvényhozási eljárás ezt megelőző szakaszainak részét képező, 279 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről.



a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékainak kiüresedését eredményezheti. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Hárszabálynak a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezése a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő” – olvashatjuk a határozatban. „A törvény fogalmának az európai alkotmányos hagyományban hosszú ideje szükségszerű része a törvényhozás eljárása, közelebbről a törvényalkotási eljárás bizonyos tulajdonságai, amelyek a törvényt törvénné teszik. Ennek lényege a kötelezőként és érvényesként elfogadandó norma előzetes érvelő és nyilvános megvitatása” – fejtette ki az egyházügyi törvény közjogi érvénytelenségét kimondó AB-határozat kapcsán párhuzamos indoklásában Bragyova András alkotmánybíró. Szerinte a törvény „nem akármilyen jogszabály, hanem a politikai képviselőben és így a közvélemény nyilvánossága előtt előzetesen igazolt norma”. „A törvényhozás fogalmi kelléke, hogy a törvényt az országgyűlés vitával – érvek és ellenérvek megtárgyalása – fogadja el” – fogalmazott Bragyova. „Ha a vita minimális lehetősége is hiányzik (...), törvény érvényesen nem jöhet létre. Nem tekinthető alkotmányosan létrejött törvénynek olyan jogszabály, amelynek elfogadását nem is előzheti meg vita, amelynek helyessége, elfogadhatósága mellett és ellen egyáltalán nem is hangozhattak el a törvényhozó szerv nyilvánossága előtt érvek”.

A korábbi gyakorlat változását eredményezheti az is, hogy Áder János államfő 2012. május 31-én visszaküldte a parlamentnek a médiatörvény módosítását (megelőzve az Alkotmánybíróság előtti esetleges eljárást). A 2012. május 2-án hivatalba lépett új köztársasági elnök alkotmányos szempontból kifogástalannak találta az államfő a médiatörvény módosítását, ám egy zárószavazás előtti módosító indítvány kapcsán kérdéses az Országgyűlés Hárszabályának való megfelelés, s ennek eredményeképpen a törvény közjogi érvényessége: L. Simon László országgyűlési képviselő módosító javaslata ugyanis egy teljesen új szabályt illesztett a törvényjavaslatba. Hasonlóan járt el az államfő *a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló törvényjavaslat*hoz

zárószavazás előtt benyújtott – és utóbb elfogadott – egyik módosító indítványt nyomán, melyet Kósa Lajos országgyűlési képviselő nyújtott be, a szerencsejáték törvény (!) és a szervezett bűnözés elleni törvény (!) módosítására téve javaslatot. 2012 júliusáig az államfő – hasonló okokból – összesen öt törvényt küldött vissza, de tartalmi ok miatt még nem emelt kifogást.

### 6.3.5. A jogalkotás intenzitása és annak hatásai

#### 6.3.5.1. Jogalkotás és fejlődéslelektan

A legtöbb modern pedagógiai iskola, illetve pszichológus (Maria Montessori, Rachel Cohen, Carl Rogers, Waldorf-iskola stb.) egyetért abban, hogy a tanulási készség kialakulásában és a személyiség egészséges fejlődésében rendkívül nagy szerepe van annak, hogy a tanulás – bárminek az elsajátításáról is legyen szó – a gyermek egyéni ütemében történjen, azaz, az egyéni tanulás során minden gyermek a saját tempója szerint haladhasson. A gyermekek fejlődését genetikai adottságok, az érés sajátos törvényszerűségei, a sajátos szociokulturális családi háttér, a spontán és tervszerűen alkalmazott környezeti hatások együttesen határozzák meg, s e tényezők együttes hatásának következtében a gyermekeknek sajátos, életkoronként (életkori szakaszonként) és egyénenként változó testi és lelki szükségletei (valamint kapacitásai) vannak. Ennek analógiájára – hipotetikusán – felvethető, hogy a gyermek mintájára az államilag szervezett társadalom is rendelkezik olyan sajátosságokkal, melyek meghatározzák egyéni tanulási (befogadási) képességeit, ennek lehetséges (ideális) módszereit és tempóját.

Feltételezhető, hogy a társadalom – saját lehetőségeihez és készségeihez mérten – gyorsított ütemű, esetünkben jogalkotás útján történő tanítása gyengíti (gyengítheti) a szabályok megértésének és adaptálásának közösségi szintű képességét, illetve annak lehetséges mértékét. Természetesen a gyorsított ütemű jogalkotás kontraproduktív, illetve diszfunkcionális hatásai nem csupán a jogszabályok címzettjei oldalán jelenhetnek meg, hanem már a jogalkotó oldalán, a jogalkotás folyamatában is: a szociálpszichológia által lenne igazolható az a feltételezés, hogy a jogalkotásra

felhatalmazott entitások is rendelkeznek olyan objektív és általánosságban is megfogalmazható korlátokkal, melyek lehetetlenné – de legalábbis valószínűtlenné – teszik, hogy a jogalkotás egy meghatározott sebesség felett alkalmas legyen a remélt célok maradéktalan vagy akárcsak jelentős mértékű realizálására (amennyiben a gyorsított jogalkotásból eredő hibák korrekciója és az ezen hibák mennyiségével valamilyen módon korreláló politikai bizalom mértékének csökkenése jelentősen tompíthatja, sőt ki is iktathatja a jogalkotási produktumtól remélt társadalmi szintű előnyöket).

Az elmondottak természetesen állnak a jogalkalmazásra is: a jogszabályok hiányzó „ülepedési” ideje döntően befolyásolhatja a joghasználat színvonalát, illetve – szűkebben – az egyes hatósági jogértelmezések helyállóságát. (Ehhez lásd még a 6.3.7. alfejezetet a jogrendszer „fantomfájdalmáról”)

#### 6.3.5.2. Túl gyors jogalkotás avagy a gondolatnál is gyorsabb jogalkotás...

A túlon túl gyors jogalkotás tehát számos diszfunkció előidézője lehet; követhetlenné teheti a jogalkotás céljait, folyamatát, a létrejött szabály tartalmát, sőt komoly többletköltségeket is előidézhet: Utóbbira „jó” példa az állami nonprofit szervezetként működő ITD Hungary esete. A Nemzeti Külgazdasági Hivatalról szóló 265/2010. Kormányrendeletben a jogalkotó egyértelműen hibát követett el, hiszen a Nemzeti Külgazdasági Hivatal (HITA) teljes egészében az ITD szerepét és feladatát vette át, vagyis – kis túlzással – a folytatáshoz elég lett volna egy cégtáblacsere. Azonban a társaság jogutód nélkül szűnt meg, így nem hagyhatta a HITA-ra sem az aktákat, kimutatásokat, adatbázisokat, sem az embereket és az eszközöket. Az ITD Hungary jelenleg (2012 augusztusa) – a megszüntetésről hozott politikai döntés után közel két évvel – is működik, érdemi munkát azonban nem/azóta sem végez, csupán nyolcszázmillió nagyságrendű felesleges állami kiadást okozott. Az okok egyszerűnek tűnnek: a politikai döntés, a politikai „megrendelés” és a tényleges jogalkotás között csupán napok (órák?) teltek el, így az előkészítésbe szinte kikerülhetetlenül csúszott súlyos hiba.

A politikai szándékok jogi döntéssé transzformálásának gyorsasága személyi ügyekben is váratlan nehézségekhez vezethet, különösen, ha a

közjogi folyamat résztvevői nem ismerik a hatályos jogszabályok tartalmát... A 2010. évi XLIII., a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény korábbi 69. §-a szerint „a Miniszterelnökségen közigazgatási államtitkár nem működik, a Miniszterelnökségen működő helyettes államtitkár tevékenységét a Miniszterelnökséget vezető államtitkár irányítja és a Miniszterelnökség főosztályokra és osztályokra tagozódik”. A törvény értelmében tehát egy államtitkár lehet az intézményben. Ennek ellenére Áder János köztársasági elnök 2012. május 29-én kinevezte a Miniszterelnökségre államtitkárnak Szijjártó Pétert és Győri Tibort is. Az Országgyűlés egy héttel később úgy korrigálta a helyzetet, hogy módosította a törvényt, Miniszterelnökséget vezető államtitkár kategóriája mellett bevezetve a Miniszterelnökségen működő államtitkár intézményét is...

Példa az ötletszerű – azaz a pillanatnyi érdekeket a kiszámíthatóság elé helyező – jogalkotásra a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 1. számú melléklete, amelynek „Nem állami főiskolák” alcímét az egyes gazdasági tárgyú törvények módosításáról (!) szóló 2011. évi XCVI. törvény 42. §-a változtatta meg. A változtatás alapjául egy egyházi főiskola megszűnése szolgált. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. §-a (4) bekezdésének d) pontjai előírja, hogy a jogszabály megalkotása során meg kell felelni a *jogalkotás szakmai követelményeinek* is; márpedig ezek között – a korábbi évtizedek ezzel ellentétes gyakorlata ellenére is – kikerülhetetlen igényként rögzült, hogy a jogszabály címe és tartalma között legalább távoli logikai kapcsolat legyen...

A fentiek mellett azonban a „zaklatott” jogalkotásnak vannak/lehetnek bizonyos járulékos előnyei is. A hosszú évtizedeken keresztül azonos szövegű szabályozás – pl. a rendszerváltás előtt-után azonos tartalmú szabályok – esetében megvan az a veszély, hogy (azok számára, akik azok kialakításában nem vettek részt) elveszzen a szabály megalkotására okot adó elvek, erkölcsi szabályok, szokások ismerete és maga a szabály legyen a végső érv, ha úgy tetszik az érvelés kiindulópontja. *Ehhez képest a permanens jogi forradalom állapotának, a – legalább átmenetileg – kevésbé kiszámítható viszonyoknak egyik járulékos előnye lehet, hogy szükségképpen kitermeli az állandóság, a letisztult érvelés és végső soron a mögöttes morális megfontolásokban való közmegegyezés iránti igényt.*

### 6.3.5.3. A „gyorsreagálású” jog létrejötte

A felgyorsult jogalkotás természetesen – legalább részben – a külső társadalmi-gazdasági változások viharos sebességéhez való kényszerű igazodás tényével is indokolható. Megjelenik pl. a *blogger* kategóriája, aki természetes személy léte ellenére egyszemélyes jogintézményként funkcionál, s akit a hagyományos jog kategóriái között még értelmezni sem lehet; akit a jog sem hatásában, sem tevékenységében nem képes letapogatni, korlátozni; legfeljebb felhasználni. A jogalkotó olyan jelenségekkel kerül szembe, melyek hatásmechanizmusai gyakran nem is értelmezhetőek a hagyományos dogmatikai segédkategóriákon belül.

### 6.3.6. A törvényesség szempontjának gyengülése

A magyar jogalkotás 2010 utáni teljesítményei között olyat is találunk, amely a magyar jogrendszer „állatorvosi lovaként” majdnem valamenyny – e kötetben elemzett – „betegséget” egymaga hordozza. Ilyennek tekinthető az egyházügyi törvény is, amely valójában két törvény, hiszen az első kísérletet – a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényt – az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenség miatt megsemmisítette (lásd a 6.3.4.2. alpontot). A helyébe lépő, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 2011. december 30-án került elfogadásra és 2012. január elsején lépett hatályba. Az új jogszabály(ok) a legtöbb Magyarországon korábban bejegyzett egyházat – a törvény erejénél fogva - egyesületté minősítette (minősítették) át.<sup>280</sup> A 2011. évi CCVI. törvény esetében ennek rendkívül komoly, *azonnali* pénzügyi következményei (támogatások, kedvezmények elvesztése, új kötelezettségek keletkezése) is voltak az egyesületté transzformálódott szervezetek vonatkozásában, s az év utolsó napja semmiképpen sem volt/lehetett (volna) elegendő a felkészülésre (pl. a decemberi bérek kifizetése

280 Pl. a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 34. § (1) bekezdése.

után keletkező adó-és járulékfizetési kötelezettség nyomán), illetve az új gazdasági működés kereteinek kialakítására. A 2011. évi C. törvénnyel kapcsolatban éppen ellenkező előjellel merült fel ugyanez a probléma, ugyanis a törvény nem rendezte érdemben a megszűnés (egyesületté átalakulás) végső határidejét: a törvény 36. §-a alapján nem volt világos, hogy 2012. január 1-e – azaz a törvény (ezen szakaszainak) hatályba lépése után – hány napja, esetleg hónapja lett volna az egyes szervezeteknek, hogy elhatározzák megszűnésüket [„a továbbműködésről nemlegesen nyilatkozzanak” – ahogyan a törvényhely 1) bekezdése fogalmaz].

A vallásszabadság és általában a vallási tevékenység, illetve az egyházi jogállás feltételeinek szabályozása olyan kérdés, amely *igen aktuális*, s nem csupán egyes szaktudományok érdeklődése, de a legtágabban vett közérdeklődés is folyamatosan a témára irányul. Ezért is kell hangsúlyoznunk, hogy a magyar jogalkotás „kultúrhistoriájában” folyamatosan jelenlévő, hangsúlyos és „klasszikus” hibák a két említett törvénnyel kapcsolatban is felvethetőek: 1) mind az előzetes, mind pedig az utólagos hatástanulmányok léte és mélysége kérdéses (különösen a végső, elfogadott szövegváltozatok tekintetében); 2) a szabályozás tárgya szerinti érintettek bevonására nem vagy csupán jelképesen került sor; a tételesjogi tartalom egy-egy elszigetelt – következésképpen ötletszerű – politikai döntés közvetlen eredményeként jelent meg. Az érdemi hatástanulmányok hiánya vélhetően arra a tényre vezethető vissza, hogy a korábbi, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény európai összehasonlításban is kiugróan liberális, s emellett jól működő, letisztult jogalkalmazói gyakorlattal rendelkező jogszabály volt. Bár az új jogszabályok létrejöttének oka – a jogalkotó állítása szerint – a különböző visszaélésekkel szembeni fellépés volt, a hazai jogalkalmazó szervek ilyen (mármint visszaélést) jogerősen egy (!) alkalommal tártak fel 20 esztendő alatt.

A jogszabály értékelése során tehát előjáróban azt kell tisztáznunk, hogy a korábbi törvény, illetve az arra épülő, az egyházak nyilvántartásba vételével kapcsolatos problematikus gyakorlat és a finanszírozási visszaélések kezelése kizárólag új törvény útján *volt-e lehetséges?*

Tény, hogy az elmúlt húsz évben egyházak nyilvántartásba vételi eljárása teljesen formális (volt), leginkább azért, mert a bíróságok a kérelmezők

nyilatkozatain, illetve az általuk benyújtott dokumentumokon túl nem végeztek érdemi vizsgálatokat: sem a dokumentumok tartalmának – azaz tényállításainak – valóságára, sem pedig a szervezetek létrejöttének tényleges okai és céljai tekintetében. Azaz, amennyiben a benyújtott dokumentumok alapján felsejlett egy törvényes és legalább elemi vallási elemeket is rögzítő cél, úgy a nyilvántartásba vétel – az esetek döntő többségében – automatikusan megtörtént. Az alapvető konfliktushelyzet (dilemma) is ez volt: a jogalkalmazói gyakorlat szigorítására oly módon kellett volna sort keríteni, hogy ez ne sértse egyúttal a jogbiztonságot, a kiszámíthatóság követelményét, illetve egyes lényeges jogok gyakorlati érvényesülését. A jogalkotó az új törvénnyel megpróbálta egyetlen csapással átvágni a gordiuszi csomót: gyakorlatilag – némi leegyszerűsítéssel – a korábban elsődlegesen jogértelmezési kérdésként létező problémát áttranszformálta direkt pártpolitikai kérdéssé. Tény, hogy régebben a bíróságok „óvakodtak” attól, hogy a technikai jellegű feltételek meglétének vizsgálatán túl egyéb, pl. morális szempontokat is mérlegeljenek. Ettől a nehézségüktől a jogalkotó megszabadította a bíróságokat, kérdés azonban, hogy az Országgyűlés szerepének közvetlenné válásával nem egy olyan rendszert hozott-e létre – mintegy az előbbi ellenpólusaként –, amely végletesen szubjektív, s napi politikával átítatott szintre emeli az új egyházak elismerésének „hatósági” feladatait.

Az újabb törvény 2012. január 1-je után keletkezett újabb magyar és nemzetközi szakirodalom<sup>281</sup> is – a törvények megszületésének körülményein túl – döntően azt rója fel a törvénynek, hogy bár az egyházi jogállás megszerzését többé-kevésbé objektív követelményekhez kötötte a jogalkotó, az egyházi jogállás megszerzése tekintetében a végső szót kimondó 2/3-os parlamenti többséghez kötött döntések (az Országgyűlés támogatása esetén törvény, annak hiányában országgyűlési határozat) esetében nem lehet megállapítani, hogy azok milyen szempontok alapján, egyáltalán a törvényben megjelölt kritériumokra tekintettel születnek-e, s azokkal szemben jogorvoslatra sincsen lehetőség.

A törvénnyel kapcsolatos visszasságok között kell említünk, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI.

281 DAVID BAER: Two Open Letters from Hungary. *Religion in Eastern Europe* 2012/2. 15.

törvény módosításáról szóló 2012. évi VII törvény a korábbi 14-ről 27-re<sup>282</sup> növelte a törvénnyel egyházzá nyilvánított vallási közösségek számát Magyarországon, illetve ezzel párhuzamosan az Országgyűlés 66 korábbi egyház (vallási közösség) kérelmét határozattal elutasította.<sup>283</sup> Tette ezt anélkül, hogy az igenlő vagy nemleges döntések indokairól az érintettek – hivatalosan – tudomást szerezhettek volna.

*Adott tehát két törvény, melyek*

- a) szükségessége érvekkel nem kellően alátámasztott;
- b) létrejötté nem felel meg a jogalkotással szemben támasztott jogi és szakmai követelményeknek;
- c) esetében a kötelezettségek teljesítésének határideje nem értelmezhető, illetve alkalmatlanul rövid,
- d) esetében nem eldönthető, hogy milyen (politikai) szempontoknak kell megfelelnie az egyházi státuszt elnyerni igyekvő vallási egyesületnek, illetve
- e) melyek esetében hiányzik a hatékony jogorvoslat lehetősége, azaz a fellebbezési jog.

### 6.3.7. A jogrendszer fantomfájdalma

A már hivatkozott 2011. évi C. törvény 7. § (4) bekezdése kimondta: „Az egyház elnevezést csak e törvény szerint nyilvántartásba vett szervezet viselheti”. Ez különösen annak ismeretében volt aggályos, hogy az egyház kifejezés *nem elsősorban* tételesjogi kategória, nem egy intézménytípus leírására szolgáló fogalom, hanem a Krisztusban lévők, a Krisztust követő emberek közösségének, Krisztus testének fogalmi megjelenítésére szolgáló köznyelvi és biblikus, illetve teológiai kifejezés. Kétséges, hogy ennek használata törvénnyel megtiltható-e egy egyébként legálisan működő, nyilvántartásba vett (veendő) vallási szervezet számára? Éppen e megfontolás alapján az új egyházügyi törvény, a 2011. évi CCVI. törvény szabályai között már nem találunk ilyen rendelkezést. Ami ezt a 2012. január 1. óta fennálló helyzetet igazán érdekessé teszi, az az a tény, hogy a Fővárosi Törvényszék 2012 tavasza óta – az egyházból egyesületté

282 Egyes vallások esetében csupán gyűjtő elnevezés jelenik meg a mellékletben, így ténylegesen 32 egyházzal beszélhetünk – a 27 elemű lista ellenére.

283 8/2012. (II. 29.) OGY határozat egyházkénti elismerés elutasításáról.



átalakuló szervezetek vonatkozásában – nem engedi az egyház szó használatát a hivatalos elnevezésben. A névvalódiság követelményére hivatkozva állítja, hogy az egyház szó szerepeltetése az elnevezésben még akkor is megtévesztő lehet, ha az egyébként tartalmazza az egyesület kifejezést is (mint világos utalást a szervezeti formára).

Ez a jelenség nem egyéb, mint *a jogrendszer fantomfájdalma*: a vonatkozó rendelkezés már nem létezik, de a jogalkalmazói gyakorlat – egy erőltetett jogi érv segítségével hívása mellett – érvényre juttatja a korábbi konstrukciót. A jogalkalmazó – esetünkben a Fővárosi Törvényszék – illetén magatartásának okai között – a szűken vett szakmai tényezőkön túl – megjelenhet a politikai lojalitás is, ám feltétlenül hangsúlyozandó körülmény a gyors ütemű „jogszabálycserélődés” is, amely feltétlenül rontja a törvények helyes, adekvát értelmezésének esélyeit is. Csak ilyen rendkívül zaklatott jogalkotás eredményezhet ilyen extrém jelenségeket, amikor is a jogalkalmazó stabilitás iránti igénye erősebb lehet a tételes jog szabályainál is... A konkrét jogértelmezési kérdésben bonyolítja a helyzetet, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által 2012. február 1-én az egyházból egyesületté alakuló vallási szervezeteknek eljuttatott tájékoztató is szó szerint azt tartalmazza, hogy „[Az egyesület] használhatja az egyház elnevezést.”.

### 6.3.8. Önmegsemmisítő jog

A jog önnön felszámolását célzó törekvései többféle módon is megnyilatkoznak, s ezen alpont három kiemelésére vállalkozik. Ezek a megoldások nem feltétlenül új jogtechnikai megoldások, de előfordulási és alkalmazási gyakoriságuk ma összehasonlíthatatlanul nagyobb mint bármikor az elmúlt évtizedekben.

- a) Az első ilyen esetkör az, amikor a jogszabály maga állapítja meg előzetesen, hogy annak egésze vagy egyes rendelkezései tekintetében mikor következik be a(z időbeli) hatályvesztés.<sup>284</sup> E-jelenség szükségszerű része egy kellőképpen rugalmas jogrendszernek, különösen, hogy ez az egyik leghétköznapibb technikája az egyes jogszabályokat módosító jogszabályok jogrendszerből történő „kiiktatásának”.

Lényeges azonban, hogy a „deregulációs automatizmusok” mértéke

284 Lásd pl. a 2012. évi CXXIII. törvény 36. §-ának (4) bekezdését.

maga is gerjesztője lehet a jog tényleges tartalmát illető bizonytalanságnak, s ezen keresztül a jog iránti közbizalom csökkenésének is. E módosító rendelkezést tartalmazó jogszabályok ugyanis – több jogszabályt egyszerre módosító „salátatörvényekben” – gyakran kizárólag szakaszszámokat tüntetnek fel, s miután az ingyenesen hozzáférhető jogi adatbázisok csupán az adott napon éppen hatályos jogot tartalmazzák, komoly jogszabály-olvasási gyakorlat és szakterületi jártasság nélkül egyszerűnek tetsző ügyekben is rendkívül nehézkes lehet az állampolgár önálló szabályfeltáró tevékenysége, mikor is azt próbálná megállapítani, hogy adott kérdésben (egyes rendelkezések későbbi hatálybalépése esetén) *mi lesz* a szabály 2013. január 1-én vagy éppen egy évvel később...

- b) A második ilyen esetkör az, amikor az elfogadott, de *még nem hatályos jogszabály* egésze kerül hatályon kívül helyezésre, illetve – s ez a gyakoribb a vizsgált időszakban is – egyes rendelkezései kerülnek megváltoztatásra. Ezt a lehetőséget az új jogalkotási törvény 9. §-ának (2) bekezdése is kivételes lehetőségként szabályozza, kimondva, hogy „Ha a szabályozás célja másként nem érhető el, a jogalkotói hatáskörrel rendelkező szerv jogszabályban rendelkezhet úgy, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezés a kihirdetett szövegtől eltérő szöveggel lép hatályba, vagy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés nem lép hatályba”. A megoldás igen elterjedté, sőt, általánossá vált, növelve a jog tartalmával kapcsolatos bizonytalanságokat.
- c) A jogrendszer és a jogi rendszer végletekig erősített transzparenciájának egyik sajátos megnyilvánulása a legtágabban értelmezett „önmegsemmisítő jog” jelensége, amely egyúttal a szimbolikus jogalkotás megjelenési formájának is tekinthető. A jogi rendszerek „önképéhez” nagy mértékben hozzátartozik a jogállami kritériumoknak való megfelelés, amelyek a gyakorlatban gyakran az átláthatóság, transzparencia, elszámoltathatóság értékeit is magukban foglalják. Ennek egyoldalú, *abszolút értéké*ként való erőltetése azonban meglepő következményekkel is járhat: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) végrehajtást indított saját maga ellen – derül ki az adóhatóság által közzétett listából.<sup>285</sup> Kíméletlenül behajtják a köztartozásokat – ha

285 HERMANN IRÉN: Önkritikus önkontroll. Bekeményített a NAV. 2012/19. sz.

tározta el a NAV 2011-ben, és 2010. április 1. óta a szervezet saját maga is szerepel az elmaradással rendelkező szervezetek listáján. „A hivatal gazdálkodásának mozgástere igen szűk, szinte napi, filléres gondokkal küzd a szervezet. Emiatt kivételesen előfordulhat, hogy keletkezik tartozása a NAV-nak is” – áll az adóhatóság nyilatkozatában. Mint hozzátéssük, a jogszabály alkalmazása alól nem kivétel a NAV sem, ezért amennyiben vele szemben végrehajtás indul, az ilyen eljárással érintett adózók interneten közzétett listájába is bekerülnek. A kérdés csupán az, hogy mi történik majd, ha a tartozásait tartósan nem lesz képes megfizetni...

#### 6.4. Az újabb magyar jogrendszer nyelvi kapacitásai

##### 6.4.1. Magyarország Alaptörvénye és a magyar nyelv

„A tavalyi évben az Országgyűlés megalkotta – és 2012 január 1-jétől hatályba léptette – Magyarország Alaptörvényét. A jogforrási hierarchia csúcán lévő dokumentum Nemzeti hitvallás része a következőket mondja: „*Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megővjük*”, továbbá az Alapvetés H) cikkének (2) bekezdése szerint „*Magyarország védi a magyar nyelvet*”. „A magyar nyelv ápolását és védelmét a legmagasabb szinten megfogalmazó vállalásnak és kötelezettségnek elsősorban azzal lehet eleget tenni, ha sikerül biztosítani, hogy a jogalkotás során született írásos dokumentumok szövege mindig kifogástalan nyelvi színvonalú legyen. A jogalkotó szervek sorában megkülönböztetett helyet foglal el az Országgyűlés mint törvényalkotó szerv. Tevékenysége nyelvi szempontból is döntő fontosságú, ugyanis egy törvény kodifikációja során esetleg elkövetett nyelvi (mondatszerkesztési, helyesírási és stiláris) hibák rendre megjelennek az alacsonyabb szintű jogforrásban, pl. a törvény végrehajtására született kormányrendelet szövegében is, hiszen ezek nyelvi fogalomkészlete gyakorlatilag azonos.” – olvassuk egy előkészítő anyagban.<sup>286</sup>

---

2012. 05. 10. [http://www.fgyelo.hu/hetilap/20120509/onkritikus\\_onkontroll/](http://www.fgyelo.hu/hetilap/20120509/onkritikus_onkontroll/)  
286 <http://magyarnyelvert.hu/a-magyar-nyelv-es-az-allam/>

#### 6.4.2. A jogszabályok nyelvi megfelelésének szabályozása

A kérdés szabályozása kettős: egyrészt – abból kiindulva, hogy a törvények döntő többségét is itt készítik elő, illetve a rendeletek minden esetben itt születnek –, szükséges a közigazgatás jogszabály-előkészítő és -alkotó tevékenységének nyelvi szempontú befolyásolása, másrészt az Országgyűlésen belül folyó jogalkotással kapcsolatos előírások meghatározása is kikerülhetetlen.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bekezdése értelmében a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. Ez nyilvánvalóan magában foglalja a nyelvi követelmények érvényesülésének igényét is. Erre nézve azonban törvényi szinten nem találunk rendelkezéseket (részletező, pontosító szabályokat).

Az Országgyűlés vonatkozásában a korábbi Házsabály a kijelölt bizottság feladataként határozza meg a részletes vitához készített ajánlásokban annak vizsgálatát, hogy az előterjesztések megfelelnek-e a nyelvhelyességi követelményeknek [HSZ. 95. § (3) bekezdés c) pont]. 2004 óta ez úgy valósul(t) meg, hogy az Országgyűlés elé kerülő előterjesztések nyelvi szakvéleménye még a zárószavazás előtt az első helyen kijelölt bizottság elé került, amely a hibák kijavítására módosító javaslatokat nyújtott be. Ezen javaslatok – elvileg – nem csupán a helyesírási hibák (egybeírás–különírás, kis és nagy kezdőbetűk, elválasztás, központosítás, gépelési elütések, ékezethibák stb.) korrekciójára irányulnak, hanem a normaszövegben tartalmi változást eredményező mondatszerkesztési, szóhasználati és stilisztikai javításokra is sor kerül(het). E körben sajnálatos, hogy a módosító javaslatok nyelvi kontrollja nem szabályozott, illetve kialakult.<sup>287</sup> Bár a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról szóló 36/2012. (IV. 19.) OGY határozat jelentősen megváltoztatta a Házsabály tartalmát, az említett vonatkozásban nem következett be megnyugtató változás.

#### 6.4.3. A mai magyar jogi nyelv egyes sajátosságai

a) Döntő jelentőségű tény, hogy a (még) hatályos jogszabályok nyelvi  
287 <http://magyarnyelvert.hu/a-magyar-nyelv-es-az-allam/>

vezete számos esetben a régebbi beszélt nyelv – legyen szó sajátos nyelvtani szerkezetekről, egyes szavakról, szókapcsolatokról – utolsó előfordulási helye a ma használt nyelvben. Itt valóban fontosnak mutatkozik a használt és beszélt nyelv közötti különbségtétel, hiszen a jog sajátos nyelvezete mindig is mutatott valamilyen mértékű elkülönülést a beszélt nyelvtől (különösen mikor döntően német vagy latin nyelvű volt a jogi kultúra...), ám ma még a köznapi magyar nyelvben használt nyelvtani szerkezetek és a 30-40 évnél régebbi tételesjogi szövegek által használt nyelvtani szerkezetek között is szakadéknyi a távolság. Álljon itt egyetlen példa a ma<sup>288</sup> hatályos Polgári Törvénykönyvből: a 381. § (1) és (2) bekezdése alapján „[A] megrendelő a szerződéstől bármikor elállhat, köteles azonban a szállító kárát megtéríteni. Ha a szerződéskötés előtt *fennállott* helyzetet nem lehet visszaállítani, vagy ha ezt nemzetgazdasági érdek vagy különös méltánylást érdemlő egyéb érdek indokolja, a bíróság a megrendelő elállása esetében – bármelyik fél kérelmére – a szerződést a jövőre nézve szünteti meg”<sup>289</sup>.

A fenti tények nyomán felvethető a nyelvi kapacitások csökkenésének veszélye; egészen egyszerűen a jogi műnyelv változatlan valósága (évtizedekkel korábbi nyelvi állapotokat rögzítő állapota) és a mai köznyelv napi valósága közötti különbség leginkább egy nyíló olló két szárának növekvő távolságával írható le. A megoldások, illetve lehetséges változási és változtatási tendenciák nyilvánvalóan nem merülhetnek ki az anglicizmusok és angol/amerikai jogi műnyelv elemeinek, illetve az Európai Unió sajátos nyelvezetéből átszüremkedő kifejezések beépülésében,<sup>290</sup> *feltehetően középtávon egy jogi szaknyelvi, illetve általános nyelvhívítás is időszzerű lenne.*

A 2005-ben kiadott „Guidelines for Terminology Policies. Formulating and implementing terminology policy in language communities” című, a nemzeti terminológiapolitika megalkotását, fenntartását sürgető UNESCO irányelv felhívja a figyelmet arra, hogy ha egy

---

288 2012. 01. 01.

289 Kiemelés tőlem (R. Á.)

290 A témához lásd még: LÁNCOS PETRA LEA: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog –és Államtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2012. /kézirat/

nyelv szaknyelvi terminológiája az egyes tárgykörökben nem vagy túlságosan lassan fejlődik ki, megeshet, hogy a mai gyors technikai fejlődés mellett egy idő után az adott nyelven egyes szakterületeken érdemi kommunikáció már nem valósítható meg (azaz funkcionális nyelvvesztés következhet be), és ez akár az egynyelvű közösségek tudományos és gazdasági fejlődésből való kizáródásához is vezethet.<sup>291</sup>

A magyar anyanyelvűek az interneten (is) hozzáférhetővé tett jogi instrumentumok, ismeretek feldolgozása, elsajátítása során idegen nyelvet (tipikusan az angolt) is kénytelenek használni, így – *legalábbis látszólagos* – nyelvi hátrányban vannak azokkal szemben, akik ezekhez az információkhoz saját anyanyelvükön juthatnak hozzá.<sup>292</sup>

Lényeges, hogy a jogszabályok (és az írásban rögzített egyedi döntések) egyúttal egy kollektív társadalmi (közösségi) emlékezet lényeges elemei is. Maurice Halbwachs kollektív emlékezet fogalma az emlékezés alapvetően szociális jellegére utal; arra, hogy az emlékezés társas alapú értelmezés, azaz rekonstruktív folyamat. Kérdés, hogy ez a rekonstrukció milyen személyi körben és milyen mértékben valósulhat meg, ha a nyelvi készségek (pl. a jogszabályok szövegének megértésében) csupán korlátozottan állnak rendelkezésre.

A fenti tendenciák ellenében a magyar jogi műnyelvben (és tudományban) is megfigyelhetőek az új jogi terminológia kialakítására tett kísérletek: pl. a korábbi jogalkotási törvény (a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény) a jogforrások között – a jogszabályok mellett – az állami irányítás egyéb jogi eszközeiről rendelkezett; ezzel szemben az új jogalkotási törvény – szakítva az államszocializmusban bevezetett paternalista „hangulatú” terminológiával – bevezette a közjogi szervezetszabályozó eszköz kifejezést.

- b) Az írott nyelv és a beszélt nyelv sajátos átmenete az ún. SMS-nyelv. Ennek sajátos leképeződései megjelennek a jogszabályokban is, amennyiben a különböző rövidítések, sőt kifejezetten nyelvhelyességi hibaként megjelenő „szerkezet-összecsúsítások” nagy számban vannak jelen az újabb jogi instrumentumokban is. *A beszélt nyelv hiányos*

---

291 Guidelines for Terminology Policies. Formulating and implementing terminology policy in language communities; V-VI., hivatkozva: Bölcseki Andrea: A szabványügy és magyar nyelv. *Magyar Nyelvőr* 2011/3. 28.

292 BÖLCSEKI ANDREA: A szabványügy és magyar nyelv. *Magyar Nyelvőr* 2011/3. 28.

*szervezeti a közlés és a befogadás egyidejűségére vezethetők vissza: az üzenet küldésének és fogadásának közös a kontextusa.*<sup>293</sup> A beszéd dinamikus és kontextusfüggő, inherens tulajdonsága az időbeli folyamatosság. A hangzó forma nyelvi természetét meghatározó sajátosságok abból a tényből erednek, hogy a beszéd létrejöttékor a gondolatok megszületésének és a szöveg megalkotásának folyamata (majdnem) szimultán tevékenység. A jogi nyelv írásbeliségének dominanciáját hagyományosan az adja, hogy az írás a beszéddel szemben áthidalja a térbeli és időbeli különbségeket, maradandó és felidézhető. Írásban az információátadás egyoldalú, nem történik azonnali visszacsatolás. A beszédproduktiót és az írást meghatározó eltérő mechanizmusok miatt tehát a beszélt forma és az írott nyelv sok lényeges tekintetben különbözik: így a közvetlenség és a kontextus, a lexikai tömörség és a grammatikai összetettség szempontjából. Következetes különbségek vannak (kellene, hogy legyenek) a) a strukturális összetettség (mondathosszúság, beágyazás), b) a nyelvi kidolgozottság, c) a szófajok előfordulása (pl. igék komplexitása, elvont főnevek, melléknevek gyakorisága), és d) a személyes vonatkozás, személyesség tekintetében is.<sup>294</sup>

Álljon itt egy konkrét példa is az SMS-nyelv jogrendszerünkben történő térhódítására (ami valójában egyszerű nyelvhelyességi hiba: az egyik 2010-es Alkotmánymódosítás nyomán az Alkotmány 61. § (3) bekezdése a következő szövegezést kapta: „A Magyar Köztársaságban közszolgálati médiaszolgáltatás működik közre a nemzeti önazonosság és az európai identitás, *a magyar, valamint a kisebbségi nyelvek* és kultúra ápolásában, gazdagításában, a nemzeti összetartozás megerősítésében, illetőleg a nemzeti, etnikai, családi, vallási közösségek igényeinek kielégítésében.” A beszélt nyelvben fel sem tűnik a súlyos hiba, de a leírt szövegben elfogadhatatlan; helyesen nyilvánvalóan úgy hangzott volna a kiemelt szövegrész, hogy (...) *a magyar nyelv, valamint a kisebbségi nyelvek* (...), hiszen „magyar nyelvek” nem léteznek.

- c) az a) pontban írottaktól nehezen elválasztható, hogy a jogszabályok

293 ANDÓ ÉVA: E-nyelv, netbeszéd. In: *E-világ. XXI. Század - Tudományos Közlemények* 2010 április (23.), 33.

294 Uo.

és egyéb jogi szövegek egy információs szempontból erősen kínálati közegben is rendkívül lényeges eszközei lehetnek a társadalmi narratívák megteremtésének. Az egyes társadalmi egységek keretében vizsgálható kollektív emlékezet – amint arról korábban más esett szó – időhöz és környezethez kötött. A kisebb csoportosulások életében – így a családokban is – jelen vannak a közös történetek; „minden családnak megvan a maga jellegzetes szellemi élete; a pusztán általa dédelgetett emlékei, s olyan titkai, melyeket csak saját tagjai ismernek”.<sup>295</sup> Ez nemcsak a család szintjén, de a teljes társadalom szintjén is igazolható állítás. „A történetek elemi, mindent átható szerepet játszanak életünkben, alakot, formát adnak tapasztalásunknak. Történetek nélkül élményeink csak amorf, differenciálatlan eseményfolyamok volnának. Elbeszélés és történet – a világról való tudásunk szinonimái, általuk nyernek jelentést napi eseményeink, s jövővel kapcsolatos elvárásainkat is szavakba öntött történeteinken keresztül fogalmazzuk meg.”<sup>296</sup> S ki tagadná, hogy az államilag szervezett társadalomban a közös és feltétlenül értelmezendő történetek a szükségesnél is nagyobb mértékben rekonstruálhatóak írott jogi normákból..., s ennyiben a magyar jogrendszer megújítása is egy sajátos narratíva-váltás igényét hordozza.

#### 6.4.4. Gyakorlati nyelvi problémák az elmúlt években

A jogalkotási munka rendkívüli üteme a megszületett törvényjavaslatok és elfogadott törvények nyelvi (nyelvhelyességi) színvonalán is mély nyomokat hagyott, sok esetben azok tartalmát, értelmezhetőségét is jelentősen befolyásolva: pl. egy vesszőhiba miatt 2011-ben néhány adótörvény korábban lépett (volna) hatályba, illetve egy törvényjavaslatot (az egyházügyi) 2011 év végén cím nélkül (!) nyújtottak be az Országgyűlés elé, egy másik esetben pedig a római számok ismerete okozott gondot, így a kétszázadik helyett a százkilencventizedik (!) törvény jelent meg.<sup>297</sup>

---

295 ANDÓ ÉVA: A történetmondás kulturális szerepéről. In: *Vállalkozás, személyiség, kultúra. XXI. Század - Tudományos Közlemények* 2010 szeptember (24.), 55.

296 Uo.

297 Négynaponta írták át az adótörvényeket. Index 2012. január 18., szerda [www.index.hu](http://www.index.hu)



A kép teljességéhez hozzátartozik az is, hogy a jogalkotási ismeretek oktatása mind a jogi-igazgatási alapképzésekben, mind pedig a különböző szakirányú továbbképzések anyagában igen szerény mértékben jelent meg egészen az előző évtized második feléig, amikor is elindultak a szervezett kodifikátor képzések Magyarországon.

A jogtechnikai ismeretek hiányán túl olyan általános okok is befolyásolják (befolyásolhatják) a jogalkotás nyelvi színvonalát, mint az általános műveltség szintjének és tartalmának megváltozása.

Ma, amikor a tárolható információk hozzáférhetősége egyre jobb, a hagyományos – lexikális jellegű – tudások jelentősége – látszólag – egyre kisebb, s inkább annak van egyre nagyobb jelentősége, hogy hogyan találjuk meg az információt és azzal mit kezdünk. A probléma éppen abban áll, hogy ez az átrendeződés – legalább részben – csupán látszólagos, hiszen az új tudásterületek ismereteinek helyes feldolgozása, értelmezése és rendezése is igényel egy részben változó tudáselemekből táplálkozó, de azonos készségekre és ismeretekre alapozó elemi kontextust.

## 6.5. Nemzetközi hatások

### 6.5.1. Színterek változása

A jogrendszert és a teljes jogi rendszert valamennyi elemét érintő változások együttes hatása, hogy miután a belső jogalkotásra és jogkorrekcióra szolgáló fórumok beszűkülnek, illetve részben formálissá válnak, *a lefolytatandó párbeszéd, diskurzusok egy szinttel feljebb lépnek: a belső fórumoktól azok súlypontja részlegesen átkerül az európai szinterekre.*

E jelenségre jó példa a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (s a korábban hasonló című és tartalmú, utóbb az alkotmánybíróság által megsemmisített 2011. évi C. törvény), amely az egyházi státusz elnyerését az Országgyűlés diszkrecionális jogkörévé tette, anélkül, hogy a mérlegelési szempontokat meghatározta (kötelezően előírta) volna, illetve jogorvoslati lehetőséget teremtett volna. *Belső jogorvoslati fórumok hiányában az EU adekvát fóruma, illetve a strasbourgi bíróság kell, hogy foglalkozzon magával a jogszabállyal, illetve az egyes ügyekkel.*

Egyébiránt 2012 augusztusában az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz fordult; álláspontja szerint az egyházak elismerését szabályozó törvényi rendelkezések több ponton is ellentétesek a hatalommegosztás elvével, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint jogorvoslathoz való joggal.

### 6.5.2. Jogalkotás, mint tesztelés

Mire hívja fel a figyelmet az a tény, hogy a magyar jogalkotás folyamata és termékei minden korábbinál élesebb és intenzívebb reakciókat váltottak ki világszerte? Alapvetően a politikai kommunikáció középponti szerepére. Arra, hogy a kommunikáció nem lehet szakaszos, illetve, hogy nem csak az az óriási hiba, ha a politika alábecsüli ellenfelei erejét (pl. a válságadókkal sújtott nemzetközi pénzügyi konglomerátumok érdekérvényesítő képességét), hanem az is ha túlbecsüli szövetségesei lojalitását.

Persze a válságok szülte „unortodox” jogi és jogon kívüli megoldások, az önálló és újszerű konfliktuskezelés vágya hasonlít a gyermek határkereséséhez is, ahhoz a részben ösztönös törekvéséhez, hogy kitapasztalja, meddig mehet el adott szituációkban. Témánk szempontjából is lényeges, hogy jogszabályokkal, jogalkotási termékekkel is meg lehet kísérteni a határok kitapogatását, az érintettek valós motivációinak és lehetőségeinek feltérképezését. Azaz a jogalkotásnak ma nem feltétlenül és minden esetben az a primer célja, hogy működőképes és alkalmazandó szabályt hozzon létre; számos esetben a jogalkotás egyik – ha nem is döntő – funkciója a tipikusan nemzetközi aktorok (EU, IMF stb.) álláspontjainak tesztelése (lehet). Ez a funkció természetesen korábban is létezett, de semmiképpen sem volt folyamatosan jelenlévő, éppen a globális együttműködések és hatások alacsonyabb intenzitása miatt.

### 6.5.3. A magyar jogalkotással szembeni külső kritikák<sup>298</sup>

Az Európai Bizottság 2012. január 17-én három ügyben indított gyorsított kötelezettségszegési eljárást Magyarország ellen, így a központi

---

298 Az egyes kritikákkal kapcsolatban lásd részletesebben pl. PRUGBERGER TAMÁS: Az Európai Unió és az IMF reflexiója az Orbán-kormány politikai törekvéseire (...). *Polgári Szemle* 2012/1-2. 15-34.

bank függetlenségével kapcsolatban, az adatvédelmi hatóság függetlensége tárgyában és a bírói tevékenység felső korhatára ügyében (a bírák szolgálati viszonyát az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései, valamint a bírák jogállásáról szóló törvény átmeneti rendelkezése szabályozza, oly módon, hogy a korábbi 70-ről 62-re szállítja le a bírák nyugdíjkorhatárát). Utóbbi ügyben (is) nagy lökést adott bizonyos folyamatok felgyorsulásának, hogy az Alkotmánybíróság is érdemben foglalkozott az üggyel.<sup>299</sup>

Az esetleges kötelezettségszegéssel összefüggésben rögzítenünk kell, hogy a tagállamok szerveinek – így az EU tagállamai jogalkotó szerveinek is – az EUSz 4. cikke (3) bekezdése értelmében legalapvetőbb kötelezettségük az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítása. □ A tagállamok, illetve azok szervei jogsértő magatartásának egyik formája éppen az, hogy a tagállam jogalkotó szerve az uniós joggal ellentétes tagállami jogszabályt fogad el. Az uniós jog betartásának kikényszerítése a Bizottság feladata, s e feladat teljesítéséhez az uniós jog a tagállamok irányában eszközöket is biztosít számára, így a kötelezettségszegés megállapítása iránti per eszközét. Az EUMSz 258. (volt EK Sz 226.) cikke értelmében: „Ha a Bizottság megítélése szerint egy tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indokolással ellátott véleményt ad ki, miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére. Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordulhat”.

A strasbourgi székhelyű Európa Tanács (ET) alkotmányjogi szakértői testülete, a Velencei Bizottság 2012 márciusban tette közzé véleményét a magyar bírósági törvényekről. A Velencei Bizottság szerint a magyar bírósági reform lényeges elemei, amennyiben változatlanok maradnak,

299 Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 90. § (ha) pontja, valamint 230. §-a Alaptörvény-ellenes, ezért azt hatályba lépésének napjára visszaható hatállyal – 2012. január 1. napjával – megsemmisítette azokat. A IV/2096/2012. AB határozat indokolása szerint „[az] Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le. Az azonban igen, hogy új korhatár bevezetésének, ha ez a felső korhatár csökkentését, és nem a korábbi korhatár megemelését jelenti, csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet helye”. E döntés utóéletéhez tartozik, hogy a Zalaegerszegi Munkaügyi Bíróság 2012 augusztusában már vissza is helyezte egy kaposvári bírónőt bírói tisztségébe.

nem csupán az igazságszolgáltatás szervezetére vonatkozó európai normáknak – különösen a bírói függetlenség követelményének – mondanak ellent, hanem a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából is problematikusak.

A Velencei Bizottság több ponton bírálta a magyar egyházügyi törvényt is, a Bizottság szerint például aggályos, hogy annak eldöntése, hogy egy közösséget elismernek-e egyházként, vagy nem, teljes egészében a parlament döntési hatásköre.

Valamennyi említett ügy mögött – egyebek mellett - az a tény is meghúzódik, hogy a szabályozás tárgya szerinti érintettekkel nem volt, vagy nem volt megfelelő – azaz érdemi – konzultáció.

A magyar fél az uniós, illetve egyéb nemzetközi kritikák hatására több kritizált rendelkezést is korigált, ám a jövőre nézve továbbra is kérdés, hogy milyen módon és milyen további intézményes garanciák (esetleg változó gyakorlatok) mentén fog érdemben javulni a jogszabályok előkészítésének folyamata, pl. az érintettekkel történő párbeszéd terén.

A Bizottság egyébként már 2011 júniusában állást foglalt – az akkor még hatályba nem lépett – Alaptörvénnyel kapcsolatban is. Az akkor megfogalmazott kritikák jelentős része – az egyes tartalmi kifogásokon túl – is a jogalkotás folyamatával függött össze. Akkor a Velencei Bizottság is sajnálatosnak nevezte, hogy az alkotmányozás nélkülözötte az átláthatóságot, hiányosságok mutatkoztak a kormánypártok és az ellenzék közti párbeszédben, nem voltak biztosítva megfelelő körülmények a szükséges társadalmi párbeszédhez, és rendkívül rövid volt az időkeret az egész folyamatra. A testület nehezményezte azt is, hogy számos területet nem szabályoz részletesen az alkotmány, és kétharmados, sarkalatos törvények körébe utalja azokat a szabályozásokat is, amelyek a legtöbb jogrendben a napi politikai jogalkotás területére tartoznak, és egyszerű többségi döntést igényelnek. A Velencei Bizottság jelezte továbbá, hogy problémás az Alkotmánybíróság jogköreinek korlátozása „az adózási és pénzügyi kérdésekben”.

Az IMF is csak azzal a feltétellel volt hajlandó az ún. készenléti hiteltől folytatandó tárgyalások megkezdésére 2012-ben, hogy a jegybank függetlenségét biztosító lépéseket a magyar kormány a megfogalmazott elvárásokhoz igazodva végrehajtotta, a jogszabályokban átvezette.

## 7. A jogászélet léte és szerepe mint a kormányzati kapacitás egyik kulcskérdése

A kormányzati kapacitás további – a jogi rendszer egészének átalakulásából következő – lényeges kérdése a fentebb vázolt folyamatokban közreműködő jogászai és igazgatási réteg átalakulása, illetve szerepváltozása.

Hoffmann Rózsa az Emberi Erőforrás Minisztériumának (korábban Nemzeti Erőforrás Minisztériuma) oktatási államtitkára 2012 februárjában egy napirend előtti parlamenti felszólalásra reagálva jelentette ki a következőket: a FIDESZ-KDNP oktatáspolitikája a nemzet javát és az ország felemelkedését akarja szolgálni, ezt pedig „köztudottan nem jogászokkal, nem kommunikációs szakemberekkel, nem szociológusokkal lehet felgyorsítani”, hanem műszaki, informatikai, természettudományos végzettségűekkel. Ez a magyarázata annak, hogy az államilag finanszírozott keretszámoknak 70 százalékát az utóbbi területekre koncentrált a kormány, ugyanakkor – elvileg – társadalomtudományi képzéseken is tanulhatnak olyan fiatalok, akik a tandíjak előzetes előteremtésére nem képesek, hiszen az ún. *Diákhitel 2* támogatás révén korlátozott saját források mellett is lehet jogász vagy közgazdász végzettséget szerezni. A 2012 szeptemberében induló program lehetővé teszi, hogy az önköltséges hallgatók alacsony kamatú (2%-os) hitelhez jussanak, melyet a végzést követően kell törleszteniük. További támogatási forma lesz, hogy az állam visszatéríti a diákhitel összegét azoknak a fiataloknak, akik önköltséggel szereznek jogi vagy közgazdasági diplomát, és a végzést követően állami szolgálatba állnak.<sup>300</sup>

Az államtitkár kijelentésével szemben érdemes rögzítenünk, hogy a mindenkori „jó állam” igényli az öntudatos és egységes fellépésű jogászéletet, amely a „társadalom mérnökeként”, egy sajátos normatívitás képviselőjeként, egyfajta céltételező, első mozgató szerepkörben is megjelenik: éppen a magyar történelem a legjobb bizonyíték arra, hogy a jogászai hivatás, illetve a jogásztársadalom léte hagyományosan nem vala-

---

300 A „szegények” jogi pályáról történő kiszorításának/kiszorulásának veszélyét részben az a tény is oldja, ellensúlyozza, hogy a hazai felmérések szerint a joghallgatók – társadalmi rekrutációjukat tekintve – többségükben kifejezetten magas státuszú családokból érkeznek.

mifajta „kényszerű rossz”, amennyiben az 1848-as szabadságharcban és forradalomban, 1945-ben és az azt követő rövid időszakban vagy éppen 1989 társadalmi változásaiban – bár nem azonos súllyal – kiemelkedő (a kulcsmozzanatok vonatkozásában gyakran elsőprő) szerep jutott a jogászoknak.

E polémia vázlatos ismertetése is egy lényeges kérdés körvonalait jeleníti meg: miért nem készültek Magyarországon az 1970-es évek óta olyan átfogó – azaz egyidejűleg több szempontot is érvényesítő – kutatások, melyek a jogásztársadalom szerkezetét, a jogászelit létét, értékrendjét, ezen réteg (?) politikai döntéshozatalra kifejtett hatását stb. kutatták volna tudományos eszközökkel?

Bár az elitkutatások folyamatosan jelen vannak a magyar társadalomtudományban,<sup>301</sup> arra nézve, hogy a jogászság, illetve a jogászi elit milyen módon és mértékben befolyásolja a társadalom egészét érintő döntéseket, érdemi felmérések nem születtek. Magyarországon utoljára 1977-ben készült – többé-kevésbé – átfogó felmérés a magyar jogászokról,<sup>302</sup> ám az a felmérés is egy erősen politika által motivált és szűrt folyamat volt, hiszen pl. a „jogászság vizsgálatok” mintáját a társadalmi munkamegosztásban elfoglalt helyzet alapján alakították ki a kutatók, azaz a „jogi tevékenységet folytató jogászok,, kerültek be a vizsgálati mintába. Ezzel a metodológiai döntéssel kikerült a vizsgálat látóköréből a jogi diplomával rendelkezők mintegy 53 %-a...<sup>303</sup> Ez a mintaválasztás nem tette lehetővé a jogászok valós társadalmi helyzetének elemzését, illetve a jogászság foglalkozási csoportként történő elemzése a ködhomályban hagyta pl. a jogászság belső hierarchikus szerveződését, a jogászságon belüli esetlegesen meglévő elitcsoport létét, illetve ezen elit szerveződésének lehetséges okait, körvonalait.<sup>304</sup>

A teljesség és méltányosság kedvéért természetesen rögzítenünk kell, hogy a témában, illetve a témát is érintően az elmúlt évtizedekben

301 Lásd pl. az MTA Politikatudományi Intézetében lezajlott kulturális elitkutatást. Ennek ismertetését lásd KRISTÓF LUCA: Politikai nézetek és reputáció az értelmiségi elitben. *Politikatudományi Szemle* 2011/2. 83.

302 ANGELUSZ – BALOGH – KÖRMENDY – LÉDERER – SZÉKHELYI: A jogászság társadalmi helyzete és szakmai életútja. Szociológiai Füzetek 13. Oktatási Minisztérium, Budapest, 1977.

303 GYÉKICZKY TAMÁS: *A jogászok joga*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2003. 16.

304 Uo.

is születtek tanulmányok, ám ezek közös jellegzetessége, hogy csupán egy-egy aspektusból vizsgálják elmélyülten a jogászsággal kapcsolatos kérdéseket, illetve viszonylag csekély számú elemet tartalmazó mintákkal operálnak (legyenek a megkérdezettek jogászok, joghallgatók vagy „egyszerű állampolgárok”, akik éppenséggel a jogászokkal kapcsolatos véleményüket fejtik ki. Az elmúlt évtizedek jogászokra vonatkozó magyarországi kutatásainak egy része hivatásrendi, illetve elitkutatás jellegű volt (pl. Utasi Ágnes, Szabó Béla, Gyekiczky Tamás, Badó Attila, Fleck Zoltán), egy része az egyes jogász szakmák rekrutációjával foglalkozott (pl. Angelusz Róbert és munkatársai, Kelemen László, Fónai Mihály), illetve a hallgatók motivációit és pályaképét vizsgálta (pl. Kabai Imre), vagy éppen az egyes jogász szakmák létszámának változását mutatta be (pl. Szabó Miklós). S – magától értetődően – szinte valamennyi e tárgyban nyilatkozó szerző – kisebb-nagyobb terjedelemben – értekezett a jogászság szociológiai fogalmáról (mint előkérdésről), illetve a jog és a jogászok társadalmi megítélése tárgyában is.<sup>305</sup> Az eddig keletkezett – lényegesebb – munkák jó összefoglalását adja Fónai Mihály.<sup>306</sup>

Az államilag szervezett társadalomban a változások többnyire nem teljes terjedelmükben, valós méretükben kerülnek be a nyilvánosság tereibe, a nyilvánosság szféráiba, hanem döntően leegyszerűsítve, szimbolikus módokon, s a közbeszéd tematizálására is csak leegyszerűsítésekben keresztül kerülhet sor. A társadalmi változásokban a szimbolikus jogi tételezéseknek mindig is volt szerepük,<sup>307</sup> korábban – döntően a rendszerváltás előtt – azonban elsősorban eszköz jellegűek voltak, a jog egy konkrét ideológia „szolgálóleánya” volt. Ezzel szemben a rendszerváltást követően a jog mintha sajátlagos, önálló valóságmagyarázatok hordozójává vált volna.<sup>308</sup> Utóbbi okai között kell említenünk, hogy a rendszerváltással a jogi racionalitás, törvényesség szerepe jelentősen megnőtt. a kapitalista piac, illetve a jogállam megjelenésének közvetlen hatása volt a jogászi szakmákra, mivel a jog társadalomirányító funkciója

305 Utóbbira nézve lásd pl.: KELEMEN LÁSZLÓ: *Miként vélekedünk a jogról?* Line Design Kiadó, Budapest, 2010. 215 p.

306 FÓNAI MIHÁLY: A jogi és igazgatási képzési területen végzetek elhelyezkedésének presztízs szempontjai. In: *Diplomás pályakövetés IV. – Képzésterületi tanulmányok.* 227. [http://www.felvi.hu/pub\\_bin/dload/DPR/dprfuzet4/Pages227\\_244\\_Fonai.pdf](http://www.felvi.hu/pub_bin/dload/DPR/dprfuzet4/Pages227_244_Fonai.pdf)

307 Varga 65. o.

308 GYEKICZKY i. m. 23.

igazán jogállami feltételek között bontakozhat ki, itt érvényesíthető, amennyiben a kapitalista gazdaság a korábnál jóval intenzívebb – sőt folyamatosan invenciózus és proaktív – jogászai asszisztenciát igényelt.<sup>309</sup> A (magyar) rendszerváltás sajátossága volt, hogy egy jogilag vezérelt demokratizálás következett be, amely a jogászai érvelés kibontakozását, s általában a jogászai térnyerést erősítette a tárgyalásos típusú rendszerváltás folyamatában.<sup>310</sup>

Az a tény, hogy Magyarországon az elmúlt 35 évben nagyobb – *a jogásztársadalom egészét*, annak értékrendjét, belső rendszerét, kapcsolati hálóját stb. vizsgáló – átfogó, teljeskörűsége törekvő felmérés nem született, kifejezetten meglepő, már csak azért is, mert egy ilyen felmérés könnyen választ adhatna olyan – a jogászokon jóval túlmutató, a jog keletkezésével és érvényre jutásával összefüggő –, össztársadalmi kérdésekre is, mint:

- önálló elitcsoport-e a jogászoké a mai magyar társadalomban; illetve, igaz-e, hogy a jogászokról változatlanul csupán olyan funkcionális elitként beszélhetünk, amely – eltérően a politikai, illetve gazdasági elitől – nem ún. rendszerintegratív elitzsegmensként van jelen a társadalomban, hanem sokkal inkább csupán szociointegratív elitzsegmensként.<sup>311</sup> Nyilván nem érdemes elkövetnünk azt a hibát, hogy – esetünkben a jogászságot, illetve a jogászelit – teljesen önálló csoportként kutatjuk és mutatjuk be, „a jogászelit ugyanis a társadalom majdnem minden nagy rendszerében, integrációjában megtalálható éppúgy, mint tevékenységének terepe, a jogi rendszer hálózata”.<sup>312</sup> A kapcsolódási pontok elkülönülésére magyarázattal szolgál az a tény is, hogy a jog társadalmi alapjaiként is olyan tényezők jelölhetők meg egy államilag szervezett társadalomban, mint a gazdaság, az erkölcsi (kulturális) rend, a hatalmi berendezkedés, a jogalkotó és jogalkalmazó intézmények stb., melyek egyike vagy másika sohasem önállóan határozza meg a jog létét, illetve tartalmát, de amelyek dominanciája egy-egy konstellációban az adott jogászelit-szegmens

---

309 FLECK ZOLTÁN: Változások és változatlanságok: a magyar jogrendszer a rendszerváltás után. Budapest, Napvilág Kiadó, 2010. 68-69.

310 FLECK i. m. 67.

311 GYEKICZKY i. m. 31.

312 GYEKICZKY i. m. 27.



jellegét illetően is meghatározó lehet. Persze a funkcionális leírás annyiban problematikus is, hogy a jogászelit önmagában is működtet ideológia és tudástermelésre rendelt intézményeket, csoportokat, valamint nyilvánvalónak tűnik, hogy feladatait valamifajta – nem csupán jogászokból álló – tudáselit hálózatának felhasználásával látja el.<sup>313</sup> A kutatásokat – sőt, a helyes kérdések megfogalmazását is – jelentősen megnehezíti a rendkívül töredezett, de törésvonalai pontos helyét és jellegét illetően nem kellőképpen feltérképezett társadalom léte is. „A fragmentáltság abban is tetten érhető, hogy e „résztársadalmak” közt alig vagy egyáltalán nincs átjárás, továbbá, hogy alig tudnak egymásról valamit, pontosabban egymásról vallott elképzeléseik, vélekedéseik döntően részizagzságokon, előítéleteken, intolerancián és nemritkán bünbakképzésen alapulnak.”<sup>314</sup> Ilyetén kérdések továbbiakat indukálnak, pl. a magyarországi roma jogászelit kialakulásának esélyeit illetően...<sup>315</sup>

- Mi befolyásolja a belső kapcsolatrendszereket: a végzés helye, a közös hivatás, a konkrét hivatásrendhez tartozás, az életkor vagy valami más? Ezek mindegyike, s ha igen, milyen mértékben (arányban)? Melyek a domináns csoportszervező tényezők, továbbá milyen belső törések mentén szegmentálódik, termeli ki e közeg saját elitjét? Olyan hálózati csoport-e a jogászság amely saját networkjének kiépítésével és működtetésével, saját hálózata által szerveződik.<sup>316</sup> Csupa olyan kérdés, melyre a ma rohamosan fejlődő *hálózat* kutatás módszerei révén is kaphatunk válaszokat.

A képzéssel (jogászképzéssel) összefüggésben világosan érzékelhető, hogy az állam hangsúlyváltással él; mind a bemeneti oldalon (államilag finanszírozott felsőoktatási keretszámok jelentős csökkenése), mind a majdani elhelyezkedés tekintetében új preferenciákat fogalmaz meg, illetve a jogi elitegyetem(ek) megteremtésének előkészítésével és közigazgatási<sup>317</sup> elitegyetem megteremtésével utóbbi kettő –

313 GYEKICZKY i. m. 31.

314 GAZSÓ FERENC – LAKI LÁSZLÓ: *Fiatalok az újkapitalizmusban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004. 43.

315 A témához lásd még: RIXER ÁDÁM: Egy új társadalmi szerződés körvonalai a roma kérdés ürügyén. *De Iurisprudentia et Iure Publico* 2009/3. 11. (www.dieip.hu)

316 GYEKICZKY i. m. 29.

317 A Nemzeti Közzszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti

esetleges - rivalizálását is elindítja (egyúttal a hagyományos jogász karriervonalak, a hagyományos igazgatási jogászéleti igazgatási elittel való felváltását előkészítve<sup>318</sup>).

- Helytálló-e az a mind a társadalomtudományokban, mind a médiuumokban gyakran megjelenő – ám soha alá nem támasztott – hipotézis, hogy a „jogászlobbi”, ügyvédlobbi stb. érdekérvényesítő képessége gyakorlatilag minden más társadalmi csoportnál erősebb. Összefügg-e ez a tudományos alapvetéssel, hogy a jogi foglalkozásnak mint elkülönült tevékenységi területnek a kialakulása szükségszerűen azzal jár, hogy a jog alkotása és alkalmazása (legalábbis az alkotás technikai része) ennek az elkülönült jogász rétegnek a kezébe kerül.<sup>319</sup>
- Igaz-e, hogy a jogásztársadalmon belüli kapcsolatok minősége, a közegen belüli – szakmai és emberi – kohézió csökkent az elmúlt évtizedekben? Mi magyarázhatja azt, hogy pl. a Budapesti Ügyvédi Kamara által a letétkezeléshez – mint az ügyvédi tevékenység egyik akkortájt is meghatározó problémához – kapcsolódóan 2009. év elején végzett felmérésben csupán a Kamara létszámának elenyészően kis része, kb. 1,5 %-a vett részt?<sup>320</sup>
- Kifejezetten izgalmas kérdés, hogy azokban a családokban, ahol jogász is van a felmenők között, vajon milyen módon és milyen tartalmakat közvetítve következik be a sajátos értékszemlélet következő generáció(k)ra történő átörökítése (azaz melyek a generációs újratermelés jellemzői a „jogászcsaládokban”), illetve, hogy az adekvát társadalmi felkészítés (szocializáció) milyen mértékben irányul tudatosan is arra, hogy a leszármazók maguk is jogásszá váljanak.
- Miben áll e közeg kultúrateremtő szerepe saját tagjai, illetve a társa-

---

és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény preambuluma szerint „A magyar felsőoktatási rendszer részeként a közigazgatási, rendészeti és katonai képzést folytató Nemzeti Közszolgálati Egyetem tevékenységének célja a közigazgatást, a hon- és rendvédelmet érintő tevékenységet végző szakemberek képzése, a hon- és rendvédelmi szervek tisztii utánpótlásának biztosítása, valamint az egységesülő közszolgálati életpályák közti átjárhatóság megteremtése”.

318 Ehhez lásd még: RIXER ÁDÁM: Jogászok a közigazgatásban”. *De iurisprudentia et iure publico* 2007/3. 112-125.

319 KULCSÁR (1997) 20.

320 PATYI GERGELY: *Ügyvédség a köz- és magánjog határán*. Doktori értekezés. PPKÉ JÁK Doktori Iskola, Budapest, 2011. 205.

dalom más tagjai tekintetében, a szűken vett jogi kultúra értékeinek közvetítésén túlmenően?<sup>321</sup> Utóbbi felvetéssel meg is érkeztünk a klasszikus kérdésekhez: 1) a jogi szakember és/vagy jogász értelmiségi kérdéskörhöz, illetve – Varga Csaba nyomán - ahhoz a felvetéshez, hogy 2) létezik-e kifejezetten jogászi világkép?

- Milyen mértékben vonatkoztatási csoport a jogászoké a mai magyar társadalomban?<sup>322</sup>
- Milyen mértékben sajátított ki bizonyos intézményesített döntési lehetőségeket? E közeg döntési kompetenciái milyen mértékűek az egész társadalmat érintő döntések hatókörét, eszközeit tekintve?<sup>323</sup> Mekkora a felelőssége abban, hogy ma a társadalmi konfliktusok megoldására mindannyian a jogszabályok megváltoztatását követeljük, mert kizárólag a norma szövege lebeg a szemünk előtt, miközben 1) a létező jogi eszközöket nem vagy csak töredékesen alkalmazzuk; illetve 2) a vita érdemben – hagyományosan – csupán a szabályok tartalmáról, szövegszintű megjelenéséről folyik, s kevésbé a mögöttes elvekről.<sup>324</sup>
- Lehetséges-e, hogy a jogászság, illetve a jogászélet gondolkodásának, világképének, beállítódásainak és kommunikációjának hátterét 1989 előtt – vagy még korábban, a második világháborút megelőzően – keletkezett szövegekből rekonstruáljuk?
- Milyen mértékben fonódott össze a pártelit és a jogászság, illetve jogászélet az államszocializmusban és a rendszerváltást követően? A politikai érdeklődés és aktivitás feltérképezése mellett különösen érdekes lehet annak felmérése, hogy hogyan alakul a vallásosság mértéke az idősebb és fiatalabb jogászi generációk körében.
- Az állam átalakuló funkcióit, illetve az államszervezet működésének új megoldásait leírni igyekvő, különböző – s EU-s szinten is teret nyerő – *governance* modellek<sup>325</sup> körében is izgalmas kutatási irány lehetne

321 Erre nézve lásd pl.: MÁTHÉ GÁBOR: Előszó. In: MÁTHÉ GÁBOR (szerk.): *A Magyar Jogászyűlés (1870) és a Magyar Jogász Egylet (1879) alapítása*. Kódexpress Kiadó, Budapest, 2010. 3.

322 GYEKICZKY i. m. 28.

323 GYEKICZKY i. m. 29. o.

324 FLECK ZOLTÁN: *Változások és változatlanóságok: a magyar jogrendszer a rendszerváltás után*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2010. 75.

325 Lásd pl. MAARTJE DE VISSER: *Network-Based Governance in EC Law*. Hart

annak feltérképezése, hogy az új – részben Uniós – intézmények, az új eszmék és feladat-ellátási módok átalakítják-e egyúttal a jogi szaktudás jellegét, a jogászok iránti igények mértékét is?<sup>326</sup>

- A különböző állami alkalmazott jogászszakmák kiválasztási mechanizmusában mekkora a *folytonosság* a korábbi, alapvetően kontraszelektív, nepotikus gyakorlatokkal, szervezeti kultúrával? Pl. a közszolgálati tisztviselőkre vonatkozó újabb,<sup>327</sup> illetve a közszolgákra vonatkozó korábban létrejött jogszabályok elemzése és a zárt személyzeti rendszer ideáltípusával való összevetése nyomán igen egyértelmű, „[hogy] a magyar szabályozás nem tekinthető zárt rendszerűnek. Alaposabb elemzés után nyilvánvalóvá válik, hogy az egyes alrendszerek, illetve jogintézmények hagyományosan rendkívül széles mérlegelési lehetőséget biztosítanak a döntéshozónak, nem állják útját a szubjektivitásnak, illetve önkénynek. Ilyenként nem alkalmasak a direkt politikai szempontok érvényesítésének megakadályozására, amiként a nepotizmus, klientelizmus és patronázs megjelenését sem tudják meggátolni?”<sup>328</sup>

## 8. Összefoglalás

Egy számos példát felvonultató, s azok – részben rendszerező – elemzéséhez különböző tudományterületek módszereit felhasználó munka esetében különösen fontos az összegzés, a feltárt összefüggések önálló felsorolásban történő rögzítése. Ismételten hangsúlyoznunk kell, hogy e kötet a legtöbb vonatkozásban csupán a kérdések megfogalmazásáig és a válaszokhoz szükséges példák bemutatásáig jut el, a következtetéseket az Olvasóra és a további kutatások végzőire bízva.

A kérdések – melyek az eltelt bő két esztendő jogalkotásához kapcsolódnak –, részben tartalmiak, az egyes szabályozások konkrét meg-

Publishing, Portland, 2009. 3-5.

326 Az Európai Unió összefüggésekre nézve lásd pl.: MARJÁN ATTILA: Az Európai Unió intézményeinek közigazgatási rendszeréről és humánpolitikájáról. *Jog, Állam, Politika* 2009/4. 183-188.

327 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről.

328 DR. GAJDUSCHEK GYÖRGY: *A köztisztviselői jogviszony hazai szabályozásának szisztematikus, átfogó elemzése*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Pécs, 2011. 149.

oldásait firtatják; másrészt pedig a jogalkotás jellegét vizsgálják, azaz annak a létrejövő jog jogban rögzített és jogon túli szempontoknak való megfelelésére vonatkoznak.

Lényeges és előzetesen rögzítendő tény, hogy a jelen munkában felvázolt tendenciák egy része – pl. közfeladat-ellátás átalakítása, a túlburjánzó félállami-félcivil szervezeti kör („GUANGO”) leépítése, a pénzügyi válságokra adott válaszok – nem kizárólag új, 2010 utáni elemeket tartalmaz, ám hangsúlyos, jól körülírható folyamatként a legtöbb vonatkozásban csak akkortól beszélhetünk róluk.

Amennyiben a jelen írás által kínált szempontok mentén áttekintjük a hatályos magyar jogszabályokat, egy kettős tendencia rajzolódik ki előttünk: egyrészt az állami szerepvállalás kiterjesztésének vagyunk tanúi, másrészt az önképe szerint aktívabb állam törekvéseit mintegy kiegészíti, ellensúlyozza, sőt részben tehermentesíti a másik tendencia, amely az egyéni és közösségi szintű felelősségek és kötelességek korábbiaknál pontosabb, következményeit tekintve is egzaktabb nevesítése révén bontakozik ki. Az újabb jogalkotás érzékelhetően nem csupán egyedi jelenségek elszigetelt kezelésére törekszik, hanem a 4.2.3.2. alfejezetben összeállított katalógus alapján látható, hogy a jogalkotó egyszerre indított frontális támadást valamennyi olyan területen, amit a különböző társadalomtudományok képviselői és maga a közbeszéd is jelentős társadalmi szintű gyengeségnek látott, így az „államból élés” tömeges jelenségével szemben, a különféle büntetéseket a jogsértés jól tervezhetően alacsony áráként beárazó attitűdökkel szemben vagy éppen az orvosi hálapénzek rendszerfenntartó intézményével szemben. Az egyes – látszólag önálló – *felelősségi szabályok* keretként pedig a közérdek új koncepciója áll előttünk; az a *közérdek*, amely – a jogalkotó szándékai szerint – egyre kevésbé az egyéni szempontok bizonytalan összességként definiálódik.

Továbbra is jól megfigyelhető a – legtágabb értelemben vett – jog önreferenciális, autopoietikussá válása, amely igen megnehezíti a jogon túli hivatkozások megjelenítését az érvelésben. Ám egyúttal egy ezzel ellentétes tendencia is felsejlik e kötet lapjain: a gazdasági és – az azzal legalább részben összefüggő – morális kényszer, egyes természetjogi érvelések, a vallási tartalmak mintha egynémely esetben „kiváltanák”, illetve „elbizonytalanítanák” a hagyományos – a liberális átmenetben

meghonosodott – jogi érveléseket, érvkészleteket és olykor – igen korlátozott mértékben – a tételes rendelkezéseket is.

A jogilag is tételezett újabb igények nagy többsége egy irányba mutat: új alapokon nyugvó társadalmi normarendszer kialakítását tűzi zászlájára. Új alapelvekben és konkrét jogintézményekben tükröződik vissza a felismerés, hogy *a válságok kezelésére hosszabb távon is alkalmas állam, illetve társadalom tartósan legerősebb normarendszere nem lehet a jog*. Világossá vált, hogy a jog hiába próbálta saját eszközeivel szimulálni, pótolni a társadalom erkölcsi szövetét, matériáját; a jog – egymagában, őt támogató, egyéb normatípusok híján – hiába próbál egy autonóm erkölcsi valóságot kreálni, a jog struktúrája egészen egyszerűen túlterheltté és működésképtelenné válik (lásd a 6.3.3. alfejezetben felhozott példákat). Másként fogalmazva: a jog racionalizálódásának és pozitíválódási folyamatainak hagyományos – Max Weber által leírt – íve mintha a megtorpanás jeleit mutatná – természetesen nem csak Magyarországon, a magyar jogi rendszerben.

A magyar jogrendszer új kontextusának kialakításában a jog maga is nagy szerepet vállal: önnön alapjának megszilárdítására tesz kísérletet azon keresztül is, hogy megnyitja önmagát a múlt hagyományos – elvontabb – értékei és konkrét jogi konstrukciói előtt (pl. történeti alkotmány érdemi beemelése a tételes jogba). A természetjogias tendenciák kapcsán mindazonáltal hangsúlyoznunk kell azt is, hogy a jogrendszerben bekövetkezett változások jelentős része csupán „relatív természetjogi” irányultságú, azaz egyes rendkívüli helyzetekre adott válaszként áll előttünk. Ha kényszerek hatására is, de a magyar jogrendszerben egyre inkább előtérbe kerülnek a jog mögöttes elvei; egy olyan jog „konceptualizálódik”, amely a tartalmi válaszok helyett és mellett nagy hangsúlyt fektet arra is, hogy a jogi természetű válaszadást (jogi döntést) megelőzze egy, a korábbiaknál pontosabb definiálása az adott életviszony morális alapjának. Gyakorlatilag olyan jog körvonalazódik, amely a jogi értékelés során felvethető és felvetendő szempontok körét a korábbinál sokkal szélesebbre nyitja (akár az új alapelvek, akár pedig – mint már említettük – a múlt és a jövő szempontjainak, mint lehetséges érveknek a beemelése révén).

A jogrendszer átalakulásának egyik lényeges és újszerű eleme annak jogfolytonosság-koncepciója. E koncepció morális indítékai és politikai

motivációi világosak, ám meghatározatlan tartalmú fogalmai (pl. történeti alkotmány), illetve egyes történelmi időszakokhoz (1990-2011) kötődő sajátos, illetve bonyolult viszonya egyes kérdések tisztázása helyett részben újratermeli azokat.

A 2010 utáni jogalkotási termékek kiemelt tárgyai a nagy ellátórendszerek és az azokhoz kapcsolódó különböző jogviszonyok. Feltűnő kettősség e körben, hogy egyes nagy rendszerek átalakítása mögött kizárólag rövid távú fiskális érdekek sejlének fel (pl. magán-nyugdíjpénztári vagyron államosítása), míg más rendszerek (egészségügy, oktatás) esetében valóban koncepcionális, rendszerszerű átalakítás zajlott jogi változtatások útján. Az új jogrendszer kiteljesedéséhez pedig nem csupán az Alaptörvény megszületése járult hozzá, hanem a társadalmi lét valamennyi lényeges területén egy-egy új kódex elfogadása (előkészítése) is (pl. a Büntető Törvénykönyv, a Polgári Törvénykönyv, illetve a Munka Törvénykönyve feltétlenül ezek közé sorolható).

Kétségtelen tény az is, hogy az elmúlt évtizedek legátfogóbb roma stratégiája is kialakításra került, méghozzá oly módon, hogy nem egy egyoldalú kormányzati aktus, hanem egy kétoldalú megállapodás teremtette meg a további jogi szabályozás kereteit.

Az írás számos – a társadalmi-gazdasági alapszerkezetben, illetve a történelmi múltban rejlő – okát adja a jelentős – az 1989-es változásokhoz mérhető – jogrendszerbeli átalakulásnak. Annak az átalakulásnak, amely – deklaráltan – az évtizedes, olykor évszázados hamis társadalmi közmegegyezések jogi úton (is) történő felszámolását tűzte zászlajára. Sajátos – további szaktudományi elemzésre méltó – kettősség az a tény is, hogy miközben az átalakuló jog legtöbb (!) tartalmi szabálya erősen érték kötött, újszerűen definiált felhatalmazásokkal és moralizáló alapelvekkel került megtámogatásra, addig a jogalkotás menetében 2010 és 2012 között számos garanciális szabály folyamatosan, rendszerszerűen és tudatosan került negligálásra. Eme ellentmondás értékelése körében – ahogyan arra a kötet bevezetőjében is utaltunk – a leglényegesebb elem, hogy milyen jelentőséget tulajdonítunk a különféle (külső-belső, erkölcsi-pénzügyi stb.) válságok szülte kényszereknek. Mind a politikai argumentációban, mind pedig a szakmai érvek között az a legélesebb felvetés, hogy vajon az általa alkotott jogalkotási szabályokat sem feltét-

lenül tiszteletben tartó hatalmi struktúra erőteljes jogi voluntarizmusa – akár elvileg, akár a gyakorlatban – alkalmas lehet-e a társadalom morális alapjának radikális – ha úgy tetszik forradalmi – megújítására. Utóbbi kérdés jelentőségét elsősorban az adja, hogy az erőltetett menetben történő jogalkotásra vonatkozó szabályok létre, eszmei üzenetére, illetve konkrét előírásaira nem mindig figyelő jogalkotási gépezet működtetésére éppen utóbbi szempont – mármint a társadalom morális süllyedésének megállítása – kívánt felmentést adni.

A jogalkotási folyamatok körében rögzíthetjük, hogy a magyar közpolitika hagyományos gyengeségei (pl. az érdekegyeztetés átpolitizált és instabil gyakorlata) a vizsgált időszakban is „újratermelődtek”. A munka felveti azt a kérdést is, hogy van-e objektív határa a jogalkotási folyamat gyorsaságának, illetve a jogalkotási termékek számának. Azaz egyik oldalról a társadalom befogadóképességének, másrésztől a jogalkotó – elemi szakmai szempontoknak megfelelő – teljesítményének vajon vannak-e mérhető korlátai; másként megfogalmazva: kialakulhat-e egy olyannyira intenzív jogalkotás, amely már szükségképpen kontraproduktív, a remélt társadalmi előnyöknél jelentősebb hátrányokat generáló, s ha igen, akkor mely indikátorok alkalmazása javasolható e jelenség vizsgálata során?

E munka arra is felhívja a figyelmet, hogy a jogrendszer átalakulásának vizsgálata körében nehezen megkerülhető a tágabban vett jogi rendszer értékelése, különösen a jogászai hivatásra, értékrendre stb. vonatkozó *átfogó* – a teljeskörűség igényével fellépő – kutatások léte. A remélt, majdani kutatásokhoz az írás egy olyan kérdéskatalógus összeállításával kívánt hozzájárulni, amely egyúttal a javasolt kutatási irányok kontúrjait is megrajzolja.





