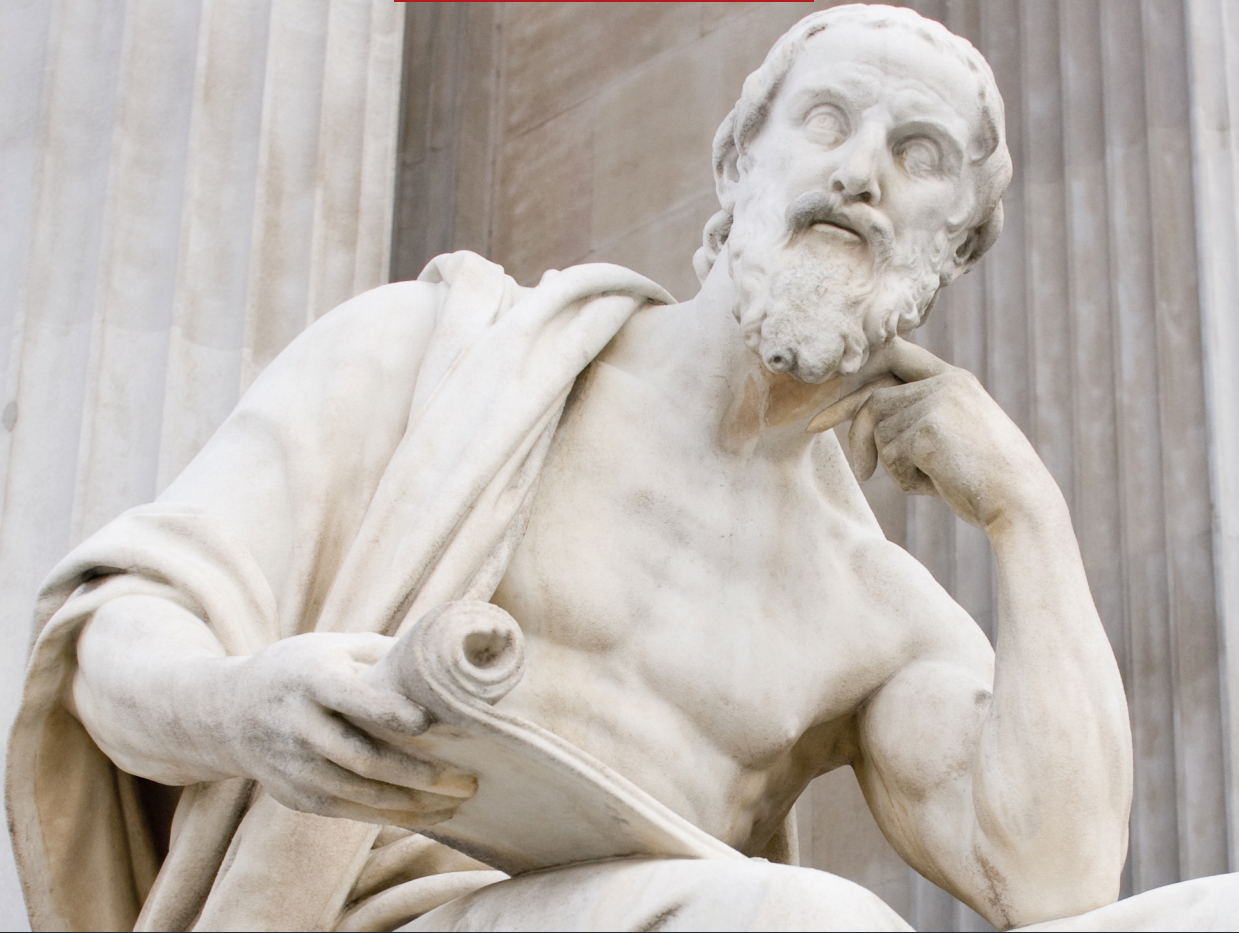




LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



PRO PUBLICO BONO **MAGYAR KÖZIGAZGATÁS**

XI. évfolyam (2023)
2. szám

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)
ISSN 2786-0760 (elektronikus)

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 2023/2.

Tudományos közlemények/ tanulmányok	GLOVICZKI ZOLTÁN		
	• A portugál oktatási reformok nemzetközi sikerének háttere. A nevelés-oktatás központi fejlesztése Portugáliában a hazai változások tükrében, 2011–2023		3
	SZOBOSZLAI-KISS KATALIN		
	• Miről szól Platón <i>Allama</i> ? Az állam egészségtana és patológiája		23
	NAGY KRISTÓF		
	• A szuverenitás klasszikus elméletei a jog tükrében		37
	MÉLYPATAKI GÁBOR – RÁCZ ZOLTÁN		
	• A közalkalmazotti jogállás jövője – Végelgyengülés vagy újjászületés?		59
	POLYÁK ZSOLT		
	• Fókuszban a települések közbiztonsági és bűnmegelőzési stratégiája		75
	VERES-LÁSZLÓ ERIKA		
	• Magyarország környezetvédelmi igazgatásának fejlődéstörténeti áttekintése a kiegyezéstől napjainkig		95
	HÁRS ANDRÁS		
	• A mesterséges intelligencia nemzetközi szervezetek általi szabályozásának összehasonlítása az emberi jogok szemüvegén át		125
	ISTENES-BENCZI MELINDA – TÓTH BALÁZS ISTVÁN		
	• A nemzeti kisebbségek szerepe a magyar–román határon átnyúló gazdasági együttműködésben a 2007–2020 közötti időszak megyei fejlesztési dokumentumaiban		145
	BODA ZOLTÁN – KOCSÁN ANNAMÁRIA		
	• A polgári per időszerúségének felértékelődése és hatásai az ítélkezésre		163
Idegen nyelvű tartalomjegyzék			197
Publikációs felhívás			198
Szerkesztőbizottság			200
Impresszum			202

2023

Gloviczki Zoltán

A PORTUGÁL OKTATÁSI REFORMOK NEMZETKÖZI SIKERÉNEK HÁTTERE. A NEVELÉS-OKTATÁS KÖZPONTI FEJLESZTÉSE PORTUGÁLIÁBAN A HAZAI VÁLTOZÁSOK TÜKRÉBEN, 2011–2023

The Background to the International Success of Portuguese Education Policy. Central Development of Education in Portugal in the Light of Domestic Changes, 2011–2023

Dr. Gloviczki Zoltán rektor, Apor Vilmos Katolikus Főiskola, gloviczki.zoltan@avkf.hu

Portugália és Magyarország 2010-es évektől folyó kormányzati oktatásirányítási reformjának időbeli és tartalmi párhuzamrendszere sajátos jelentőséggel bír. A hasonló kondíciókkal rendelkező két ország közül Portugália ezredfordulón mért oktatási teljesítménye a hazainál alacsonyabb színvonalról indulva a 2018-as PISA-mérések időszakára nem csupán Magyarország, de az OECD átlagát is túlszárnyalta. Az elsősorban 2011 és 2015 között bevezetett reformok a magyarországi folyamatoktól, de a nemzetközi szakpolitikai diskurzustól is némileg eltérő példákkal szolgálnak, elsősorban a központi tantervi szabályozás területén.

KULCSSZAVAK: oktatásirányítás, oktatási reform, PISA-mérés, tantervi szabályozás

The temporal and content parallels of the governmental educational reforms in Portugal and Hungary from the 2010s provide important points to the further developments. Among the two countries with similar conditions, Portugal's educational performance, starting from a lower level at the turn of the millennium, not only caught up with Hungary by the time of the 2018 PISA assessment but also surpassed the OECD average. The Portugal reforms primarily implemented between 2011 and 2015 give somewhat different examples compared to the Hungarian processes and the international policy discourse, particularly in the area of central curriculum regulation.

KEYWORDS: education, educational reform, PISA assessment, curriculum

A PORTUGÁL OKTATÁSI RENDSZER TÁRSADALMI ÉS TÖRTÉNETI HÁTTERE

Portugáliának hazánk elsődleges paramétereire igen hasonló jellemzői vannak: 1143-ban alapított, 10,6 millió lakosú ország (2011-es adat), demográfiai sűrűsége 115,4 fő/km² (a népesség koncentrációja a parti sáv közelében nagyobb), teljes területe 92 212 km².¹ Hosszú történelmének legutóbbi szakaszában, az első világháborúban való részvétel után, 1926. május 28-án katonai puccsra került sor, amely véget vetett az Első Köztársaságnak. Ekkor kezdődött a katonai diktatúra korszaka, amely az 1933-as alkotmány jóváhagyásával zárult le. Ennek alapján megalakult az Estado Novo, a tekintélyelvű, korporatív egypártrendszer, amelyet António de Oliveira Salazar alakja uralt, aki majdnem fél évszázadon át irányította az országot. 1974. április 25-én a szegfűs forradalom hozta vissza a demokratikus alapelveket Portugáliába.² E korszakhatár egyúttal az ország európai politikai-gazdasági integrálódásának kezdete is, amely gyors ütemű társadalmi és gazdasági fejlődéshez vezetett.

A Nemzetközi Valutaalap legfrissebb adatai szerint Magyarország 2023-as egy főre jutó 19.390 USD GDP-jével szemben Portugáliáé 26.010 USD. Ugyanakkor az 1., a GDP alakulását bemutató ábra, amely az utóbbi négy évtized fejlődési irányait szemlélteti, nyilvánvalóvá teszi, hogy a jelenlegi különbség az 1985–1993 közötti időszakban alakult ki, illetve hogy a két ország GDP-jének alakulása azóta lényegében párhuzamos, a 2000-es évek elejétől egyértelműen megelőzve a nemzetközi átlagot.

A 2018-as PISA-mérés (Programme for International Student Assessment) szembeötlően pozitív eredményei keltették fel a nemzetközi érdeklődést is a portugál oktatás és annak fejlesztése iránt, néhány paraméter alapján kevésbé³ vagy igencsak leegyszerűsítő⁴ magyarázatokat keresve a sikerre. Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy a PISA – vagy más nemzetközi mérések – tanulságai akár elemi fontosságú külső jelenségekkel is szinte csak a természettudományos komplex rendszerek bonyolultságával hozhatók ok-okozati összefüggésbe, amire kifejezetten jó példa a kimagasló portugál teljesítmény hátterében álló többféle fejlesztési modell. A legsúlyosabb kérdés és tévedési – vagy ha tetszik, értelmezési – lehetőség ebben az összefüggésrendszerben az ok-okozatiság időbeli eloszlása. Egyértelmű tévút Portugália oktatásának 2023-ban detektálható jellemzőit közvetlen összefüggésbe hozni a 2000 és 2018 közti időszakban mért fejlődéssel.

Portugália tanulási eredményeinek első ugrásszerű növekedése minden bizonnyal a 20. század közepe és az ezredforduló között eltelt évtizedek társadalmi-oktatási fejlődésén alapul. Még azelőtt, hogy az ország a 12. században függetlenné vált volna, rendelkezett kolostori, székesegyházi és plébániai iskolákkal.⁵ Az oktatási rendszer aztán a nagyobb

¹ Portugália budapesti nagykövetségének adatai, lásd: <https://budapeste.embaiadaportugal.mne.gov.pt/hu/portugaliarol/altalanos-adatok>

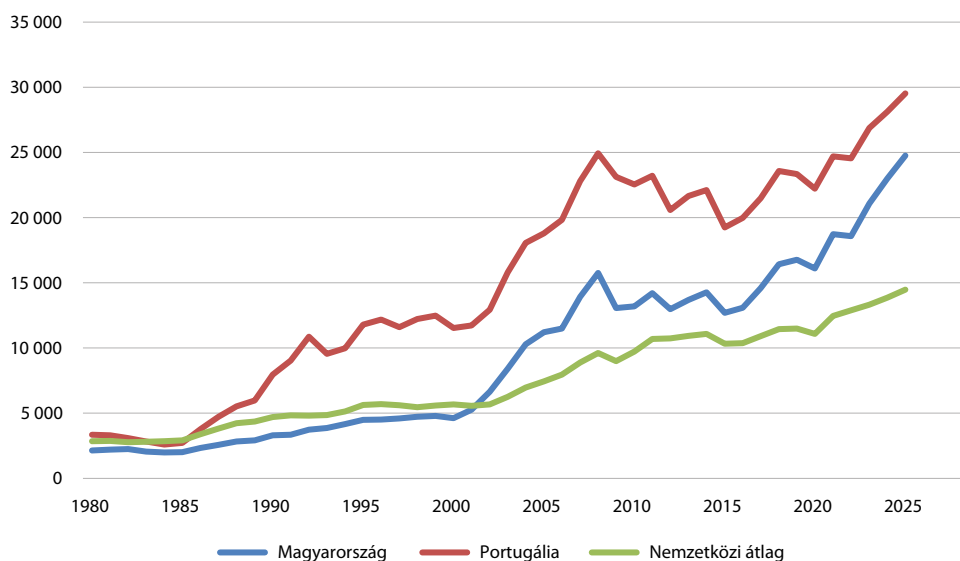
² <https://budapeste.embaiadaportugal.mne.gov.pt/hu/portugaliarol/torteneim>

³ WEILER 2022.

⁴ NYILAS 2022.

⁵ MARÔCO 2021: 160–162; ALVES 2012.

településeken általános és középiskolák alapításával, valamint a Coimbrai Egyetem, a világ egyik legrégebbi egyetemének 1290-es megalakulásával bővült. A portugál oktatás fejlődését a következő évszázadokban is az általánosan ismert európai folyamatok határozták meg, ezek közül is különösen nagy hatást gyakorolt rá a 16. században a jezsuita iskolareform. A felvilágosodás korában az állami oktatás térhódításának kezdeménye a magyar Ratio Educationisszal párhuzamosan Marquês de Pombal, 1750 és 1777 közötti belügyminiszterhez köthető, aki megteremtette az állami és világi általános és középiskolák alapjait, bevezette a szakképzést, több száz új tanári állást hozott létre, tanszékeket alapított a korszerű matematika és a természettudományok oktatására a Coimbrai Egyetemen, és új adókat vezetett be a reformok finanszírozására.



1. ábra: Az egy főre eső GDP Portugáliában, Magyarországon és a nemzetközi átlag, 1980–2023 (USD)

Forrás: IMF 2023

A 19. században az oktatási reform mindkét országban viszonylag lassan zajlott, az 1822-ben, 1835-ben és 1844-ben kezdeményezett újítások Portugáliában is befejezetlenek voltak, és nagyrészt nem lettek végrehajtva. Az oktatási rendszer továbbra is erősen elitista maradt, az analfabetizmus 80 százaléknál feletti, a felsőoktatás pedig a lakosság csupán kis százalékának elérhető. Amikor 1910-ben megalakult az Első Köztársaság, erőfeszítéseket tettek ezeknek a problémáknak a leküzdésére. Új egyetemek alakultak Lisszabonban és Portóban, új tanárképző főiskolákat nyitottak, és külön közoktatási minisztériumot hoztak létre. A köztársasági kormány arra törekedett, hogy csökkentse az írástudatlanságot, világiasabb tartalmat vezessen be az oktatásba, és több tudományos és empirikus

tananyagot, módszert a tantervbe. De nagyrészt ezek a reformok is megrekedtek, amikor 1926-ban megdöntötték a köztársaságot, és a katonaság és Salazar hatalomra került.

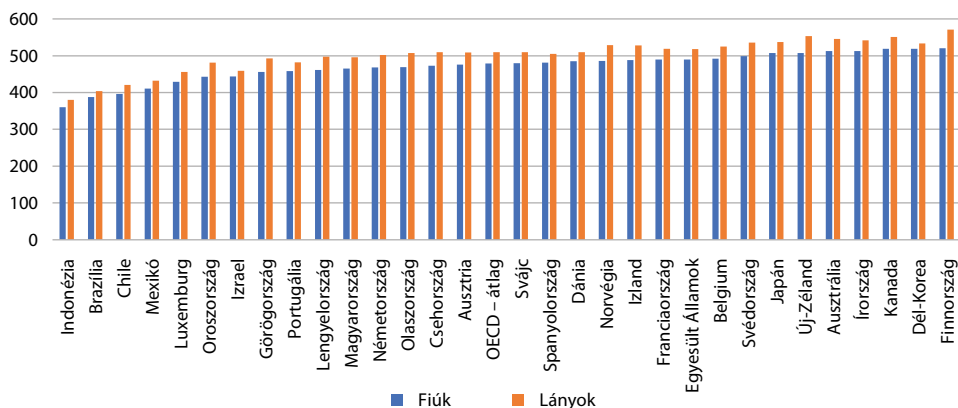
Salazar 1930-ban engedélyezte egy új műszaki egyetem létrehozását Lisszabonban. A következő három évtizedben azonban az oktatási innováció elmaradt, az analfabetizmus aránya továbbra is magas volt, a szakképzés szinte egyáltalán nem létezett, és Portugália visszatért a kvázifeudalizmusba, ahol a gazdaság és az oktatás a legelmaradottabb Nyugat-Európában. Az ország csak az 1960-as évek közepén tette elérhetővé a közoktatást minden hat és tizenkét év közötti gyermek számára. A kormány törvényeket hozott az oktatási lehetőségek kiegyenlítése érdekében, de a végrehajtás elmaradt. Lassú fejlődés indult meg akkor, amikor további általános és előkészítő iskolák nyíltak, újabb egyetemek jöttek létre Lisszabonban és más regionális központokban.

Az 1974-es forradalom és a Salazar-rezsim megdöntése felkavarta az oktatási rendszert is, és azt követően egy ideig az országos tantestület és a tanterv erősen átpolitizált volt, mivel szocialista, kommunista és más csoportok versengtek az iskolák és az iskolarendszer irányításáért. Az 1980-as években, ahogy a portugál politika elcsendesedett és egyensúlyi állapotba jutott, az oktatási rendszer is konszolidálódott. A portugál oktatási rendszert az 1976-os alkotmány szabályozza, amely garantálja a magániskolák létrehozásának jogát, kezdeményezi a még mindig kirívóan magas analfabetizmus felszámolását, a rászoruló gyermekek speciális oktatását, valamint az egyetemek autonómiájának megőrzését, és biztosítja a pedagógusok és a tanulók jogát az iskola demokratikus igazgatásában való részvételhez. Az oktatás állapotát érzékelteti, hogy az 1970-es években a portugál felnőttek ötöde írástudatlannak számított, és ezt az arányt a következő évtizedben is csak a hatódára sikerült leszorítani.⁶ Egészen a 20. század végéig nagy szükség volt tehát az oktatás hatékonyságának növelésére, amihez a végső lökést az 1995-ös nemzetközi TIMSS-mérés (Trends in International Mathematics and Science Study, a PISA egyik szakmai előzményének is tekinthető, 4. osztályos nemzetközi matematikaeszköztudás-mérés) és az ezredforduló első PISA-mérése adta meg.

AZ ELSŐ PISA-MÉRÉS ÉS HATÁSAI

A válaszlépések, a fejlesztések 2003 és 2015 közé tehetők, elsősorban Pedro Passos Coelho kormányának 2011 utáni időszakához, azon belül is Nuno Crato oktatásügyi miniszter működéséhez köthetők. Fontos történelmi adat azonban, hogy a portugál oktatás ezt az időszakot követően, tehát már a 2018-as PISA-teszt előtt újabb – lényegesen kevésbé markáns – fordulatot vett, amelynek tényleges hatása alighanem csak a következő nemzetközi mérések alapján ítéltető meg. Az ezredfordulót követő oktatási reform kiindulópontja és sikere kétségkívül a 2000 és 2018 közti PISA-mérések összehasonlításával mutatható ki a legjobban.

⁶ CORDEIRO–ALCOFORADO 2018.



2. ábra: Az OECD PISA 2000. évi felméréseinek adatai a szövegértésre vonatkozóan

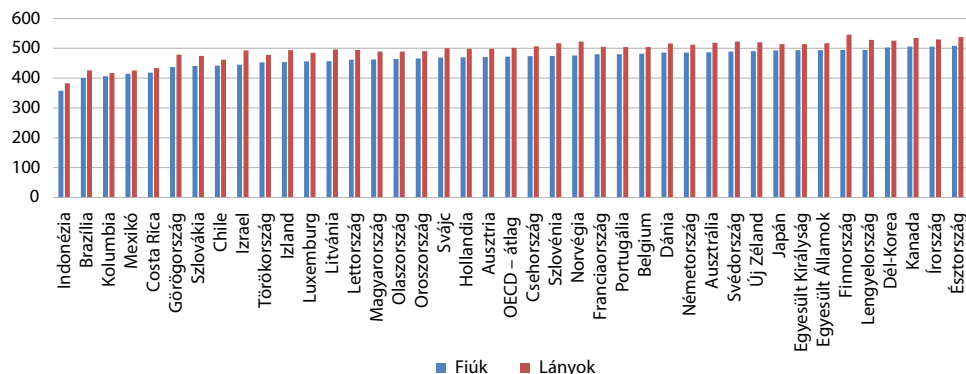
Forrás: <https://data.oecd.org/pisa/reading-performance-pisa.htm#indicator-chart> alapján a szerző szerkesztése

1. táblázat: Az OECD PISA 2000. évi felmérésében részt vevő országok és eredményeik szövegértésben

	Fiúk	Lányok
Ausztrália	513	546
Ausztria	476	509
Belgium	492	525
Brazília	388	404
Chile	396	421
Csehország	473	510
Dánia	485	510
Dél-Korea	519	533
Egyesült Államok	490	518
Finnország	520	571
Franciaország	490	519
Görögország	456	493
Indonézia	360	380
Írország	513	542
Izland	488	528
Izrael	444	459
Japán	507	537
Kanada	519	551
Lengyelország	461	497
Luxemburg	429	456
Magyarország	465	496

	Fiúk	Lányok
Mexikó	411	432
Németország	468	502
Norvégia	486	529
OECD – átlag	479,6	510,8
Olaszország	469	507
Oroszország	443	481
Portugália	458	482
Spanyolország	481	505
Svájc	480	510
Svédország	499	536
Új-Zéland	507	553

Forrás: <https://data.oecd.org/pisa/reading-performance-pisa.htm#indicator-chart> alapján a szerző szerkesztése



3. ábra: Az OECD PISA 2018. évi felmérésének adatai a szövegértésre vonatkozóan

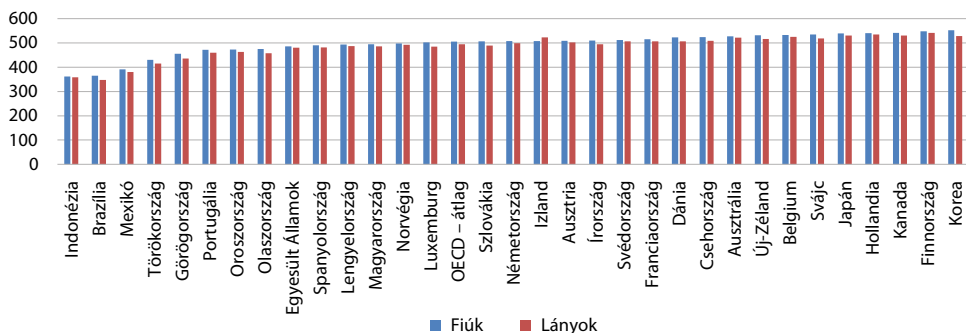
Forrás: <https://data.oecd.org/pisa/reading-performance-pisa.htm#indicator-chart> alapján a szerző szerkesztése

2. táblázat: Az OECD PISA 2018. évi felmérésében részt vevő országok és eredményeik szövegértésből

	Fiúk	Lányok
Ausztrália	487	519
Ausztria	471	499
Belgium	482	504
Brazília	400	426
Chile	442	462
Costa Rica	419	434

	Fiúk	Lányok
Csehország	474	507
Dánia	486	516
Dél-Korea	503	526
Egyesült Államok	494	517
Egyesült Királyság	494	514
Észtország	508	538
Finnország	495	546
Franciaország	480	505
Görögország	437	479
Hollandia	470	499
Indonézia	358	383
Írország	506	530
Izland	454	494
Izrael	445	493
Japán	493	514
Kanada	506	535
Kolumbia	407	417
Lengyelország	495	528
Lettország	462	495
Litvánia	457	496
Luxemburg	456	485
Magyarország	463	489
Mexikó	415	426
Németország	486	512
Norvégia	476	523
OECD – átlag	472	502
Olaszország	464	489
Oroszország	466	491
Portugália	480	504
Svájc	469	500
Svédország	489	523
Szlovákia	441	475
Szlovénia	475	517
Törökország	453	478
Új-Zéland	491	520

Forrás: <https://data.oecd.org/pisa/reading-performance-pisa.htm#indicator-chart> alapján
a szerző szerkesztése



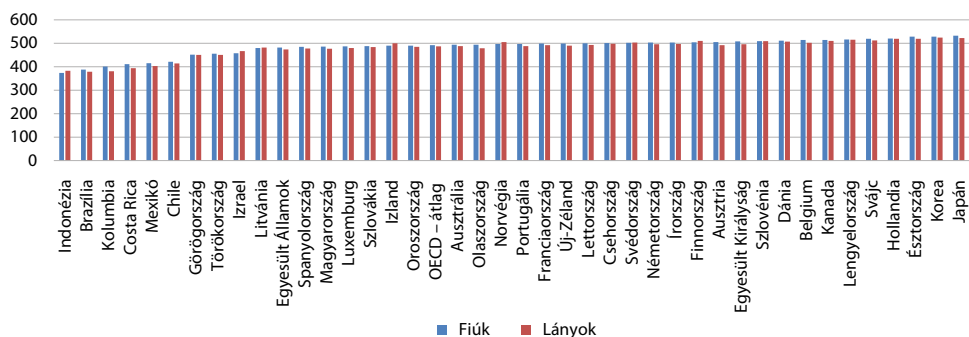
4. ábra: Az OECD PISA 2000. évi felmérésének adatai a matematikai tudásra vonatkozóan
 Forrás: <https://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa/dataset.aspx> alapján a szerző szerkesztése

3. táblázat: Az OECD PISA 2000. évi felmérésében részt vevő országok és eredményeik matematikából

	Fiúk	Lányok
Ausztrália	527	522
Ausztria	509	502
Belgium	533	525
Brazília	365	348
Csehország	524	509
Dánia	523	506
Dél-Korea	552	528
Egyesült Államok	486	480
Finnország	548	541
Franciaország	515	507
Görögország	455	436
Hollandia	540	535
Indonézia	362	358
Írország	510	495
Izland	508	523
Japán	539	530
Kanada	541	530
Lengyelország	493	487
Luxemburg	502	485
Magyarország	494	486
Mexikó	391	380
Németország	508	499
Norvégia	498	492

	Fiúk	Lányok
OECD – átlag	505	494
Olaszország	475	457
Oroszország	473	463
Portugália	472	460
Spanyolország	490	481
Svájc	535	518
Svédország	512	506
Szlovákia	507	489
Törökország	430	415
Új-Zéland	531	516

Forrás: <https://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa/dataset.aspx> alapján a szerző szerkesztése



5. ábra: Az OECD PISA 2018. évi felméréseinek adatai a matematikai tudásra vonatkozóan
Forrás: <https://data.oecd.org/pisa/mathematics-performance-pisa.htm> alapján a szerző szerkesztése

4. táblázat: Az OECD PISA 2018. évi felmérésében részt vevő országok és eredményeik matematikából

	Fiúk	Lányok
Ausztrália	494	488
Ausztria	505	492
Belgium	514	502
Brazília	388	379
Chile	421	414
Costa Rica	411	394
Csehország	501	498
Dánia	511	507

	Fiúk	Lányok
Dél-Korea	528	524
Egyesült Államok	482	474
Egyesült Királyság	508	496
Észtország	528	519
Finnország	504	510
Franciaország	499	492
Görögország	452	451
Hollandia	520	519
Indonézia	374	383
Írország	503	497
Izland	490	500
Izrael	458	467
Japán	532	522
Kanada	514	510
Kolumbia	401	381
Lengyelország	516	515
Lettország	500	493
Litvánia	480	482
Luxemburg	487	480
Magyarország	486	477
Mexikó	415	403
Németország	503	496
Norvégia	497	505
OECD – átlag	492	487
Olaszország	494	479
Oroszország	490	485
Portugália	497	488
Spanyolország	485	478
Svájc	519	512
Svédország	502	503
Szlovákia	488	484
Szlovénia	509	509
Törökország	456	451
Új-Zéland	499	490

Forrás: <https://data.oecd.org/pisa/mathematics-performance-pisa.htm> alapján a szerző szerkesztése

Az ábráról leolvasható folyamat során Portugália, amely kezdetben mind szövegértésben, mind matematikai eszközhasználat terén elmaradt az OECD-átlagtól és Magyarország teljesítményétől, ezeket 2018-ra mindkét területen elhagyta, miközben

Magyarország – egyébként mind 2000-ben, mind 2018-ban az OECD-átlag alatti – szövegértés-eredménye stagnált, matematikai eredménye némileg csökkent.

A fiúk és lányok közötti különbség 2018-ban arányaiban azonos volt Portugália és Magyarország esetében, és az OECD jellemzőivel is megegyezett: a szövegértésben a lányok OECD-ben mért átlag 30 pontos előnytől mindkét ország néhány százalékponttal maradt el, a matematikai eszköztudásban pedig a fiúk OECD-ben tapasztalt 5 pontos előnyéhez képest a két említett országban a lányok 9 ponttal gyengébbek.

A magyarországi oktatás OECD által adatolt mutatói közt ugyanakkor régóta a legkritikusabb a tanulók szocioökonómiai státuszának hatása az iskolai teljesítményükre. Ezeket az adatokat szintén érdemes összehasonlítani a 20. század végén e szempontból Magyarországnál is rosszabb helyzetben lévő Portugáliáéival. Az első, 2000-es PISA-mérés nagyjából azonos szocioökonómiai háttérhatást mutatott ki,⁷ amely tényező 2018-ban a szövegértés területén még mindig 14%-ban okozta a portugál eredmények szórását (az OECD átlaga 12%), míg Magyarországon ez az arány 19%. Az átlagos különbség Portugáliában az előnyös és hátrányos körülmények közt élő tanulók között szövegértésben 95 pont, az OECD 89 pontos átlaga mellett, míg Magyarországon 113 pont.

A PISA-eredmények érzékeny és igen kis intervallumban mozgó adatok, amelyek objektív kapcsolata egy oktatási-nevelési rendszer egészének működésével vitatható, vagy legalábbis sokváltozós függvény. Portugália fejlődése azonban nyilvánvaló, és figyelembe véve a lemorzsolódás már említett drámai csökkenését vagy azt is, hogy az analfabetizmus az 1981-es 21%-ról 2020-ra 3%-ra csökkent,⁸ kétségkívül sikeres oktatáspolitikai lépéseket feltételezhetünk. Az oktatáskutatás milyen, valószínűsíthetően hatást gyakorló oktatáspolitikai lépéseket és eredményeket detektálhat a háttérben?

OKTATÁSPOLITIKAI INTÉZKEDÉSEK – A MAGYARORSZÁGI FOLYAMATOK TÜKRÉBEN

2019-ben Portugália a nemzeti GDP 4,8%-át költötte oktatásra.⁹ Másképp megközelítve az oktatási folyamat egészében a nappali tagozatos tanulókra vetítve egy főre évi 10.535 USD a költsége, miközben az OECD-átlag ugyanebben a metszetben évi 11.858 USD volt. Magyarországon a GDP-arány ekkor 3,8%, a tanulónkénti abszolút költség 8737 USD. Portugáliában a felsőoktatásban hallgatónként 11.858 USD a költségvetési kiadás, amelynek 25%-a a kutatás-fejlesztés finanszírozását szolgálja, míg Magyarországon ez 12.107 USD, 23%-os K+F-ráfordítás mellett. Habár ez utóbbi kedvezőnek tűnő adat, Portugália ebben a mérőszámokban is jobban teljesített. 2000 és 2021 között a 25–34 éves portugál lakosság felsőfokú végzettséggel rendelkező hányada az OECD-átlagnál lényegesen nagyobb ütemben, 13-ról 47%-ra, tehát 34%-kal emelkedett. Ez egyúttal abszolút értelemben az OECD átlagos

⁷ OECD/UNESCO 2003: 197.

⁸ *Portugal Literacy Rate 2023.*

⁹ OECD 2022.

felsőfokú végzettségi arányának beérését jelenti, miközben Magyarországon ez a fejlődési ráta az OECD-trendtől elmaradva 18%-os (15%-ról 33%-ra növekedve). Az egyszerűen leírható költségvetési (GDP-)részesezésen túl tehát a felsőoktatás fejlesztése nyilvánvalóan szélesebb alapokon áll Portugáliában. A támogatás hallgatónkénti mértékéből nem, az általános életszínvonalbeli különbségekből azonban adódik, és a felsőoktatás minőségére mindenképpen hatással van az az adat is, amely szerint a részdíjs (levelező) képzésben részt vevők aránya Portugáliában mélyen a 22%-os OECD-arány alatti, 5%, míg Magyarországon 29% (bár 2013 óta ez hazánkban is 3%-os csökkenést mutat).

A két ország hasonló erőfeszítéseket tesz az iskolai sikeresség egyik kulcsának is tekintett óvodai nevelés támogatására. 2020-ban a 3–5 éves gyermekek a 83%-os OECD-átlaghoz képest Portugáliában és Magyarországon is 93%-ban vettek részt intézményes nevelésben. Különbség, hogy míg Portugáliában 53%-uk, addig Magyarországon 89%-uk jár állami fenntartású óvodába. Továbbá míg a portugál állam gyermekenként évi 8147 USD összeggel finanszírozza az iskoláskor előtti nevelést (az OECD átlaga 9598 USD), és a teljes költségvetési igény 35%-a magánforrásból származik, addig Magyarországon az állami ráfordítás évente gyermekenként jóval alacsonyabb, 7818 USD, miközben a nem állami finanszírozás ehhez képest elhanyagolható. Az eltérés különösen szembetűnő annak tükrében, hogy az óvodai ellátás Portugáliában éves szinten 965 órát, Magyarországon viszont 1318 órát jelent. Az arány egyébként az iskolában megfordul: alsó és felső tagozaton, valamint középfokon a portugál évi átlagos finanszírozott óraszám 869, 667 és 667, míg Magyarországon 644, 644 és 641.

A két oktatási rendszer között a legmarkánsabb adatolható különbség a pedagógusok fizetési arányaiban mutatkozik meg, amelyek (a belső eloszlást tekintve is) értelemszerűen oktatáspolitikai, illetve közpolitikai stratégiát is jelentenek. Portugáliában az óvodapedagógusok 49,9%-kal, a tanítók 36,6%-kal, a felső tagozatban tanító tanárok átlagosan 33,1%-kal, a középiskolai tanárok pedig 44,5%-kal többet keresnek a diplomás átlagbérnél. Magyarországon viszont ennél az átlagbérnél az óvodapedagógusok fizetése 43,1%-kal, az általános iskolai pedagógusoké átlagosan 40,4%-kal, a középiskolai tanároké 34,8%-kal alacsonyabb.

Az anyagi és az ezzel járó, illetve ezzel kifejezett politikai megbecsülés alighanem lassan alakul át társadalmiszemlélet-formáló erővé. Az OECD pedagógusokra vonatkozó nemzetközi, reprezentatív TALIS-felmérése 2018-ban a következő fő jellemzőket emelte ki.¹⁰

Az említett, igen jelentős anyagi különbségek ellenére, amelyek az oktatási rendszer eredményességére nyilvánvaló hatással vannak, a pedagógusok 2018-ban (!) Magyarországon 12%-ban, Portugáliában viszont csupán 9%-ban válaszoltak igennel arra a kérdésre, hogy a társadalom megbecsüli-e munkájukat. Sajnálatos, hogy ez az arány az OECD-országok átlagában is csupán 26%, de ennél is érdekesebb adat, hogy Portugáliában ez a szám 2013 és 2018 között, a reformfolyamatok periódusában egyáltalán nem változott.

¹⁰ OECD 2019.

A 2000-es évek kezdetén sok szempontból hasonló alapproblémákkal szembenező két oktatási rendszer közös sajátossága a pedagógusok életkori görbéjének alakulása. Miközben az OECD-országokban a pedagógusoknak átlagosan 34%-a 50 év fölötti, addig Portugáliában 47%-uk, Magyarországon pedig 48%-uk (Európában összességében is jellemző a magasabb arány). A pályára lépéskor a 67%-os OECD-átlagnál többen (Portugáliában 84%, Magyarországon 79%) választották az első helyen a pedagógushivatást. Ez egyfelől a pálya csekély külső munkaerőpiaci nyitottságát, másfelől viszont a pályát választók komoly elhivatottságát jelenti. Ennek motivációjaként legmagasabb arányban (Portugáliában 93%, Magyarországon 84% fölött) azt nevezték meg, hogy pedagógusként lehetőség nyílik a gyermekek fejlődésének segítésére és a társadalmi felelősségvállalásra.

Hétköznapi tapasztalatainknak némileg ellentmond (a kérdések és az azokra adott válaszok szociálpszichológiai háttere is igen összetett), hogy az osztálytermi pedagógus-gyermek, tanuló viszonyt mindkét országban csaknem 100%-ban pozitívan ítélték meg. Magyarországon az iskolavezetők 10%-a, Portugáliában csak 7%-a panaszkodott a diákságon belüli konfliktusokra és erőszakra (az OECD-átlag ebben nem tér el szignifikánsan, 14%). A pedagógusok magas stressz-szintjét viszont hazánkban az OECD 18%-os átlagával szemben 32% emelte ki, és ez az arány Portugáliában is hasonlóan magas, 35%. A szakmai-emberi stresszfaktorok közé számít, és Portugáliában nyilvánvalóan erősebb hatása van a migránsháttérű gyermekek nagy számának – az OECD-re jellemző 17%-hoz képest Portugáliában 14%, Magyarországon 0% azon pedagógusok aránya, akik legalább 10%-nyi migránsháttérű gyermekkel foglalkoznak egy-egy intézményben. Ezzel együtt a portugál pedagógusok abszolút optimista módon állnak a problémához: közel 100%-uk hisz abban, hogy értéket jelent a gyermekek együttnevelése.

Portugáliában lényegében a hazai pedagógus-előmeneteli rendszerrel párhuzamosan vezették be a pedagógusok minősítésén alapuló életpályamodelljét, amely tagolásában eltér ugyan a magyar rendszertől, ám alapja hasonlóképpen az osztálytermi munka megfigyelése és egyéb dokumentumok elemzése. Ennek ellenére, míg az OECD-országok pedagógusai átlagosan 10%-ban, a magyarok pedig 4%-ban utaltak arra, hogy iskolai szinten semmiféle visszajelzést nem kapnak a munkájukról, ez az arány Portugáliában 24%. Bár a kötelező kontaktóraszám a Magyarországon jelenleg előírtnál alacsonyabb, 22, és a pedagógusoknak akár heti két, tanítás nélküli napjuk is adódhat, lényegesen hosszabb intézményi benntartózkodást (bruttó munkaidő) várnak el. A később bemutatandó strukturális átalakítások következménye a pedagógusokra nézve, hogy sokuknak nincsen állandó helyük egy adott intézményben, van, aki több helyen nevel, tanít, és évről évre pályáznia kell az állásra.

Szűkebb munkavállalói szempontból tehát a nemzeti anyagi ráfordításon és a pedagógusok országos béarányain túl a magyarországiakhoz sokban hasonló problémák merülhetnek – és merülnek – fel Portugáliában. Ennek erőteljes megnyilatkozása volt a 2023 első félévében a hazaival párhuzamosan lezajló, széles körű és intenzív pedagógusmegmozdulások (sztrájkok, tüntetések) sora, amelynek keretében a dolgozók jobb munkakörülményekért és elsősorban magasabb fizetésért emeltek szót. Tanulságos, hogy milyen viszonyítási alapok jelenthetnek háttérrel, illetve hivatkozási pontot

a követelésekhez ebben a kérdésben.¹¹ Például miközben egy portugáliai kezdő tanár fizetése évente valamivel több mint 22 300 euró (24 100 USD), a spanyol UGT-szakszervezet szerint (!) „14 nyugat-európai nemzet átlaga ennek majdnem a duplája”, és 15 év tanítás után az átlagfizetés Portugáliában 29 000 euró alatti (valójában három olyan európai ország létezik, ahol a pedagógusfizetés átlaga ennek a duplája, a portugál bérek azonban abszolút értékben az európai átlagot képviselik¹²).

Kimondhatjuk tehát, hogy a 2020-as évek hazai pedagógus-szakszervezeti követeléseinek tükrében összességében értelmezhetetlenül kedvező feltételek ellenére a portugál oktatási reform nem a pedagógusok megelégedése és támogatása mellett zajlott, zajlik. Továbbá beigazolódni látszik az a megállapítás, amely szerint a pénzügyi ráfordítás növekedése az OECD átlagának eléréseig hat, utána nem, illetve Portugália és Spanyolország akár valamelyest csökkenő ráfordítással is növekvő eredményeket tudott elérni.¹³ Mindez természetesen nem kérdőjelezi meg a munkavállalói helyzet javításának szükségességét, sőt kifejezetten rámutat annak távlati jellegére is, ugyanakkor szűkíti az oktatáspolitikai lehetséges fejlesztő lépéseinek körét.

A COELHO-KORMÁNY OKTATÁSPOLITIKÁJA

2011-ben, amikor Portugália a közelmúlt történelmének legsúlyosabb pénzügyi válságával küzdött, az állam megtört, és képtelen volt elfogadni a monetárisan független országok közös rövid távú megoldásait. Az ország 12 évvel korábban csatlakozott az eurózónához, és az állam nem tudta finanszírozni az adósságát. 2011 májusában mentőcsomagról állapodtak meg az IMF-fel és az EB-vel, majd a kormány megbukott. Júniusban választásokat tartottak, és új miniszterelnököt neveztek ki: a szociáldemokrata Pedro Passos Coelho-t. Nuno Crato, a korszak emblematikus oktatási reformere az ő személyes meghívása nyomán került miniszteri pozícióba. A miniszterre avanszált oktatáskutató nem volt politikus, egyetlen portugál pártot sem képviselt (sem formálisan, sem informálisan), de a neveléssel kapcsolatos meggyőződését az új miniszterelnök jól ismerte. Ezeket az előadásokban, cikkekben, könyvekben évek óta hirdetett szükséges reformokat könnyű felsorolni:¹⁴ erős, igényes és jól felépített tudásalapú tanterv, gyakori tanulóértékelés, szigorú tanári alapképzés, iskolai autonómia, a bukott tanulók támogatása, szakmai utak és eredményalapú iskolai ösztönzők.

Csupán pár esztendővel a portugál oktatás néhány évig tartó sikertörténete után – a PISA-eredmények alakulásához hasonlóan – nehéz lenne összefüggést keresni az oktatási rendszer országos elfogadottsága és a Crato miniszterségét követő változások között. Nem végezzük el azt a gondolatkísérletet, mi történt volna, ha a 2018-as TALIS-mérést 2015-ben

¹¹ Portugal: Thousands of Teachers Strike 2023.

¹² European Education and Culture Executive Agency – Eurydice 2021.

¹³ CRATO 2019; SZONDI – CZIRÁNÉ KÖHÁZI-KIS 2014.

¹⁴ CRATO 2019.

hajtja végre az OECD (az előző adatfelvétel 2013-ban történt). A 2011 és 2015 közötti reformok azonban mérhetően meghatározóak voltak a tárgyalt fejlődési folyamatban, és noha 2015 után számos változtatást ért meg a rendszer, a siker öröme és az állam elköteleződése az oktatás fejlesztése mellett kormányokon és pártokon átívelő, alapvető motívum maradt Portugáliában. Hogy csak egyetlen jellemző adatot említsünk Crato működésének időszakából: a portugál oktatás egyik legakutabb és legarchaikusabb elemével, a korai iskolaelhagyással kapcsolatos intézkedései révén – középpontjukban az Európai Unióban az egyik legalacsonyabbnak számító 9 év kötelező nappali oktatás 12 évre (6 évestől 18 éves korig) történő megemelésével, illetve a legérzékenyebb régiók kiemelt szakmai és anyagi támogatásával¹⁵ – a lemorzsolódás arányait néhány év alatt 23–27%-ról 13,7%-ra sikerült visszaszorítani.¹⁶

E reformelképzelések egy része, így elsősorban az óvodáztatás megerősítése, az iskolai autonómia, az iskolaszervezet racionalizálása és a pedagógusok szakmai útjainak szabályozása harmonizál az OECD konszenzusos fejlesztési javaslataival. Ugyanez mondható el a portugál oktatás nem Crato miniszterségével kialakuló jellemzőjéről, arról, hogy a 9. osztályig, tehát 15 éves korig egységes és központi jelentőségű közös alapképzést biztosítanak, amelynek egyetlen alternatíváját a művészeti iskolák szűk köre jelenti.¹⁷ Az ezeket a trendeket bevezető vagy megerősítő 2012-es oktatási törvény¹⁸ a Magyarországon ugyanekkor hatályba léptetett pedagógus-előmeneteli rendszerhez hasonló struktúrát honosított meg, miközben az elmúlt évtized hazai törekvéseivel szemben nagy hangsúlyt fektetett az iskolák szakmai és strukturális önállóságára, amit méréseken alapuló külső minőségbiztosítás kísért (keretei nálunk is megjelentek, az autonómia, vagyis a mozgástér csökkenése mellett). A törvény megvalósította továbbá a nem elsősorban anyagi, hanem szakmai szempontból működésképtelen kisiskolák hálózatának – hazánkban is évtizedek óta főként lokális politikai érdekekbe ütköző – rendezését. A kis létszámú iskolákat megszüntették, azaz kétségtelenül diákok tízezrei ingáznak, így azonban jó felszereltségű intézményekben tanulhatnak, jól képzett és jól fizetett pedagógusoktól.

Crato reformtörekvéseinek („igényes és jól felépített tudásalapú tanterv, gyakori tanulóértékelés, szigorú tanári alapképzés”) központjában ezzel együtt az a szakmai újítás állt, amely nem csupán a hazai jelenségektől tér el, de megdöbbentően autonóm megoldást jelent az OECD és az Európai Unió hosszú ideje triviálisnak vélt álláspontjával szemben is. Magyarországon a pedagógusok felsőoktatási – a szó tágabb értelmében vett – alapképzésének tudatos fejlesztése és a közneveléssel való harmonizációja a szavak és programok szintjén is több zsákutcába tért már be, a sekélyes tartalmi egyeztetéstől a felsőoktatási

¹⁵ IMRE 2014. Magyarországon az első hasonló kezdeményezés az időszakban a 2023. évi LII. törvény 98. § (5) bekezdés b) pontja és a 153. § (13) bekezdés b) pontja.

¹⁶ CRATO 2021b. Az Európai Unió 2013–2020 közötti költségvetési ciklusában kiemelt cél az arány 10% alá csökkentése. Az EU 2020-ig 12,6%-ról indulva 10,2%-ig jutott, míg Magyarország ugyanebben az időszakban – csekély ingadozással – a 11,8%-os arányt tartotta meg. Lásd: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT_LFSE_14/default/table?lang=en

¹⁷ Eurydice 2023.

¹⁸ Decreto-Lei n.º 41/2012.

intézmények autonóm – nemegyszer személyi, gazdasági – érdekeinek primátusáig. Crato a magyarországi (és európai) trendekhez hasonlóan kritikus állapotban lévő pedagógustársadalom mennyiségi mutatói helyett a minőségekre koncentrált, és a pedagógusképzésnek már a bemeneti követelményeit központilag szigorította (NB. a hatás értelemszerűen 2018-ban nem mérhető).

A tanulók magyarországi értékelése és annak szakszerűsége világszínvonalon áll, hiszen a hazai kompetenciamérés eredeti rendszere, különösen annak idősoros és teljes bázisú volta nemzetközileg is unikális eszköz elsősorban intézmények mérésére és fejlesztésére. Ennek tényleges elfogadottsága és alkalmazása azonban még várat magára, nem szólva itt a sztenderd matematikai, anyanyelvi, természettudományos és digitális kompetenciaméréseken túl felbukkanó „tantárgyi” értékelések vitathatóságáról. Az egyénre szabott pedagógiai mérési-értékelési kultúra kritikus állapotára pedig legutóbb az iskolai lemorzsolódás okainak vizsgálata világított rá.¹⁹ A portugál mérés-értékelés központi elemévé a 2011–2012-es tanévtől kezdve a magas színvonalú és központilag kidolgozott (részben központilag, részben helyi szinten lebonyolított) tesztelési rendszer vált, amely egyúttal direkt módszertan és visszacsatolási kapcsolatot jelentett a PISA-mérésekkel is.

TANTERVI REFORM

A harmadik cratói komponens, a tantervi reform első megközelítésben közelebb áll a magyarországi törekvésekhez, mint a nemzetközi trendekhez, ugyanis meglepő paradigmaváltást jelentett a tananyaggal szembeállított kompetenciaalapú és tanulóközpontú oktatásról a tudásalapú, közvetlenebb tanítási megközelítésre. Ahogy Crato fogalmaz: „hazánk 2000 óta fokozatosan felhagy a ’80-as, ’90-es évek iskolareformjait meghatározó romantikus és kudarcos eszmékkal, mint például a laza tanterv, a tanulók külső értékelésének és a memorizálásnak a hiánya, a magaskultúra mellőzése, a populáris kultúra hangsúlyozása stb.”²⁰

Míg Magyarországon a 2010 utáni tartalmi reformok, a Nemzeti alaptanterv és különösen a kerettantervek ugyanezen alapelvekből kiindulva már 2012-ben és azóta egyre inkább az évszázados távon hagyományos, de legalábbis az 1970-es évekre visszamutató tantervi szabályozás felé mozdítottak, a portugál elképzelések olyannyira nem ellentétesek az elmúlt évtizedek oktatáskutatásával, hogy a 2018-as PISA-mérés eredményeit szakmailag elemző reprezentatív és széles körben elfogadott tanulmányok vitathatatlanul okkal hirdetik e fejlesztés sikerét.²¹ Szinte groteszk, de igen sokatmondó fejlemény, hogy amikor Crato minisztersége után, 2015-ben Portugália a szakmai közbeszéd által elismert irányban módosította a reformfolyamatokat (a parlamenti koalíciós szavazás egyes iskolai évfolyamokon eltörölte az országos vizsgákat, valamint a minisztérium a tanterv rugalmasságát

¹⁹ Oktatási Hivatal 2016.

²⁰ CRATO 2019. Az idézet a szerző fordítása.

²¹ CRATO 2020; CRATO 2021a.

és a kevésbé tudásorientált oktatást szorgalmazta), bár 2018-ban a PISA-mérésen a már ismert kiemelkedő eredmények születtek, a 2011 és 2015 közötti emelkedés mértéke jelentősen csökkent.²²

A 2011-ben kezdődő tartalmi szabályozás elsődleges szervezőeleme nem a szabályozási szintek rendszere.²³ A tanterv a portugál szakemberek szerint lehet nemzeti, szövetségi, regionális vagy helyi szinten létrehozott szöveg. Lehet részletesebb vagy kevésbé konkrét, később lefordítható részletes tartalmi vagy módszertani szabványokba, illetve tartalmazhatja azokat, de világos tanulási célok nélkül egyetlen oktatási rendszer sem fejlődhet. A tanulási célokra épülő tantervi rendszer mind a pedagógusokra, mind a gyermekekre, tanulókra nézve áttekinthető, reális, megfogható és ezáltal irányadó. A portugál diákok – legalábbis a reform éveiben – év közben kevés jegyet kaptak, ám év végén negyedik osztálytól kulcsfontosságú felmérőket kell teljesíteniük, amelyekben a továbblépés lehetősége, de hosszabb távon már a továbbtanulás is múlik. A követelmények (célok) reális és alapvető volta biztosítja, hogy mindez nem valamiféle szelekció eszköze, hanem ösztönző elem. Ugyanígy ösztönző a keretrendszer a pedagógusok számára, akik előtt nem túlrészletezett tartalmi előírás áll, hanem elérendő oktatási célok, vagyis abszolút egyetemes és szigorú köztétések, amelyekhez viszont szabadon választhatják ki módszereiket és a tankönyveket is. Bár mind gyermekek, mind felnőttek esetében közmegegyezés a kreativitás és a szellemi önállóság ambicionáló hatása, a kevésbé kreatív tanárok számára kész módszerek és tartalmi sorvezetők is rendelkezésre állnak. A szabadság természetesen többszintű központi minőségi sztenderdekkel is együtt fejlődött, így a Magyarországon is kialakult, de időközben erodálódott és az állami tankönyvkiadás mellett jórészt értelmetlenné vált szigorú központi tankönyv-akkreditációs rendszert is Crato minisztersége idején vezették be.

A tantervi szabályozás szakaszainak karakterét az 1–4. osztályban a matematikai és anyanyelvi készségek fejlesztésének abszolút dominanciája, 9. osztályig a biztos általános műveltségi alapok megszerzése, 10–12. osztályban pedig a speciálisabb szakmai ismeretek elmélyítése adja. A rendszer tudatosítja azt a szakmai trivialitást, amely szerint a kompetenciafejlesztés nem a tárgyi tudás ellentéte, hanem annak függvénye, ugyanakkor az extenzív tudásfejlesztés helyett az intenzív mellett voksol, vagyis a minél több információ megszerzése helyett az alapvető információk lehető legbiztosabb ismeretét és ezáltal a tudáshálóba használható módon történő beépítését segíti. Az ehhez szükséges közműveltségi minimumot a portugál tantervek 2011 után szigorúan és tételeken rögzítették. A heti 24,5–27 (1–2. osztály), legfeljebb 30 (9.-ig), majd 36 (12.-ig) tanóra a magyar tantárgyi struktúrával nagyjából azonos tartalmi megoszlásban ennek megfelelően nyilván annál alacsonyabb tantárgyi óraszámokkal jellemezhető.

Ami a módszereket illeti, Crato néhány kérdésben valóban napjainkban egészen atipikusnak tekinthető álláspontra helyezkedik, s bár felfogását ennek megfelelően sokan

²² CRATO 2021b.

²³ Direção-Geral da Educação 2018.

vitatják, a sikerei és az állításai alapjául szolgáló releváns kutatási eredmények mellette szólnak. Az alacsonyabb csoportlétszámok hatékonyságának legendája már szélesebb körben megdőlt, a fenti szabályozás eredményessége azonban a tartalmi szempontú tananyagcsökkentés mindenkefelettiségét is cáfolja. Crato állást foglal például a tanulói aktivitásra építő oktatással szemben. A tanár által irányított tanulás az általa vezetett és idézett vizsgálatokban pozitívan, a kísérleti alapú oktatás viszont negatívan korrelál a tanulók természettudományos eredményeivel. Ugyanakkor a portugál megfigyelések szerint fontosabb az is, hogy a tanárok a tudáselemek hétköznapi hasznosságá helyett azt magyarázzák, hogyan nyilvánulhatnak meg a tudományos fogalmak és az elsajátított tudáselemek különböző jelenségekben, nagyobb tudományos összefüggésekben. Nem hisz abban – és álláspontját újra csak mérésekkel támasztja alá –, hogy a tudás hasznosságának bizonyítása motiválja a tanulást, hanem azt vallja, hogy a széles és biztos tudással rendelkező pedagógus világos és alapos magyarázatai, az összefüggések felismerése vezet a tartós tudáshoz és annak öröméhez, vagyis közvetve a tanulás és felfedezés iránti vágyhoz is. Kedves példája szerint az ő kamaszkorának „hasznos”, „életszerű” iskolai információihoz képest (a BASIC programozási nyelv vagy a Sinclair számítógépek) lényegesen több hasznát veszi az életben való eligazodásban azoknak az elemi ismereteknek, amelyeket földrajzból vagy történelemből tanult.²⁴ Gondolatmenete zárásaként Crato egészen szélsőséges – bár továbbra is mérési adatokkal alátámasztott – summáját adja véleményének, amely szerint a tanulók foglalkoztatásának, szabad kísérletezésének, vitáinak túlsúlya inkább az oktatás tervezésének, szervezésének szakmai hiányosságaival és a tanár koherens és magabiztos tartalmi tudásának hiányával függ össze, mintsem hogy eredményes módszertani perspektívát jelentsen. Mindez azonban az oktatási irányelvek szempontjából inkább csak érdekes kitérő.

A portugál tantervi szabályozás 2015 óta a bemutatott meglévő jó gyakorlatra építve ugyanabba az irányba, a nemzetközi sztenderdek, így elsősorban az OECD²⁵ felé mozdult el, mint a hazai 2018-as, de ebben a formájában életbe nem lépő Nemzeti alaptanterv fejlesztés.²⁶ Amikor az OECD a 2018-as PISA-eredményekre is reflektálva a portugál tantervi reformot méltatja,²⁷ a cratói, egyszerre korszerű és markánsan különutas tantervi rendszer helyett egy, az OECD tételmondatait ismétlő és – legalábbis formailag – azokat is követő szabályozásról ad képet, némileg félrevezető összefüggést sugallva a 2018-as eredmények és a jelenleg elérhető tantervek filozófiai és stratégiai alapjai között. Ez utóbbiak sikerességét csupán a következő mérések értő elemzése igazolhatja majd.

²⁴ CRATO 2020: 224.

²⁵ OECD 2018b.

²⁶ Oktatás 2030 2018.

²⁷ OECD 2018a.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ALVES, Luís Alberto Marques (2012): *História da educação. Uma introdução*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Online: <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/10021.pdf>
- CORDEIRO, António Manuel Rochette – ALCOFORADO, Luís (2018): Education and Development. *Méditerranée*, (130). Online: <https://doi.org/10.4000/mediterranee.10322>
- CRATO, Nuno (2019): Everything Starts With the Curriculum. *ResearchED*, 2019. február 27. Online: <https://researched.org.uk/2019/02/27/everything-starts-with-the-curriculum/>
- CRATO, Nuno (2020): Curriculum and Educational Reforms in Portugal: An Analysis on Why and How Students' Knowledge and Skills Improved. In REIMERS, Fernando M. (szerk.): *Audacious Education Purposes*. Cham: Springer, 209–231. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-41882-3_8
- CRATO, Nuno (2021a): *Improving a Country's Education*. Cham: Springer. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-59031-4>; DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-59031-4>
- CRATO, Nuno (2021b): Setting up the Scene: Lessons Learned From PISA 2018 Statistics and Other International Student Assessments. In CRATO, Nuno (szerk.): *Improving a Country's Education*. Cham: Springer, 1–24. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-59031-4_1
- Direção-Geral da Educação (2018): *Aprendizagens Essenciais*. Online: www.dge.mec.pt/aprendizagens-essenciais-0#
- European Education and Culture Executive Agency – Eurydice (2021): *Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe. 2019/20*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2797/575589>
- Eurydice (2023): *National Education Systems. Portugal*. Online: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/portugal/overview>
- IMF (2023): *GDP per Capita, Current Prices*. Online: www.imf.org/external/data-mapper/NGDPDPC@WEO/WEOWORLD/HUN/PRT
- IMRE Anna (2014): *A korai iskolaelhagyás csökkentése Portugáliában*. Online: <https://ofi.oh.gov.hu/publikacio/korai-iskolaelhagyas-csokkentese-portugaliaban>
- MARÔCO, João (2021): Portugal: The PISA Effects on Education. In CRATO, Nuno (szerk.): *Improving a Country's Education. PISA 2018 Results in 10 Countries*. Cham: Springer, 159–174. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-59031-4_8
- NYILAS Gergely (2022): „Te ezért még bemész dolgozni?” – kérdezte portugál kollégája egy magyar pedagógustól, amikor meghallotta, mennyit keres. *Telex*, 2022. december 17. Online: <https://telex.hu/kulfold/2022/12/17/portugalia-oktatasi-rendszer-oecd-reform>
- OECD (2018a): *Curriculum Flexibility and Autonomy in Portugal. An OECD Review*. Paris: OECD. Online: www.oecd.org/education/2030/Curriculum-Flexibility-and-Autonomy-in-Portugal-an-OECD-Review.pdf

- OECD (2018b): *Preparing Our Youth for an Inclusive and Sustainable World. The OECD PISA Global Competence Framework*. Paris: OECD. Online: www.oecd.org/education/Global-competency-for-an-inclusive-world.pdf
- OECD (2019): *TALIS 2018 Results. Teachers and School Leaders as Lifelong Learners. Volume I*. Paris: OECD Publishing. Online: www.oecd.org/education/talis-2018-results-volume-i-1d0bc92a-en.htm
- OECD (2022): *Education at a Glance 2022. OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>
- OECD – UNESCO Institute for Statistics (2003): *Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further Results From PISA 2000*. Paris: OECD Publishing. Online: <https://doi.org/10.1787/9789264102873-en>
- Oktatás 2030 (2018): *A Nemzeti alaptanterv tervezete*. Online: www.oktatas2030.hu/wp-content/uploads/2018/08/a-nemzeti-alaptanterv-tervezete_2018.08.31.pdf
- Oktatási Hivatal (2016): *EFOP-3.1.5-16-2016-00001: A tanulói lemorzsolódással veszélyeztetett intézmények támogatása*. Online: www.oktatas.hu/kozneveles/projektek/efop315
- Portugal Literacy Rate 1981–2023 (2023). Online: www.macrotrends.net/countries/PRT/portugal/literacy-rate
- Portugal: Thousands of Teachers Strike, Demanding Better Pay. *Deutsche Welle*, 2023. január 15. Online: www.dw.com/en/portugal-thousands-of-teachers-strike-demanding-better-pay/a-64396609
- SZONDI Ildikó – CZIRÁNÉ KÖHÁZI-KIS Tímea (2014): A tanári életpályamodell egyes elemei. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica*, (76), 437–455. Online: http://acta.bibl.u-szeged.hu/34769/1/juridpol_076_437-455.pdf
- WEILER Vilmos (2022): 15 év alatt rendbe tették Európa egyik legrosszabb oktatási rendszerét, és ebből mi is tanulhatunk. *Telex*, 2022. október 23. Online: <https://telex.hu/kulfold/2022/10/23/portugalia-magyarorszag-oktatas-reform-fejlodes-pisa>

Jogi források

2023. évi LII. törvény a pedagógusok új életpályájáról

Decreto-Lei n.º 41/2012 de 21 de fevereiro. Online: <https://files.dre.pt/1s/2012/02/03700/0082900855.pdf>

Dr. Gloviczki Zoltán az Apor Vilmos Katolikus Főiskola rektora, a Magyar Rektori Konferencia Pedagógusképzési Bizottságának elnöke, korábban köznevelésért felelős helyettes államtitkár és az Oktatási Hivatal elnöke. Kutatási területe a neveléstörténet, az oktatásirányítás és oktatáspolitikai.

Szoboszlai-Kiss Katalin

MIRŐL SZÓL PLATÓN ÁLLAMA? AZ ÁLLAM EGÉSZSÉGTANA ÉS PATOLÓGIÁJA

Plato's Politeia as the Pathology of Polis

Szoboszlai-Kiss Katalin habilitált egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, szoboszl@sze.hu

Meglátásom szerint Platón Állama egy történeti ihletettséggű költői mű, amelyben a filozófus az egykor fényes városállamnak állít emléket. Nem egyszerű elbeszélésben meséli el a történeteket, hanem allegorikus és poétikus módon, ahogyan azt minden dialógusában is megteszi leglényegesebbnek tartott tanai esetében. Az ideális állam vizionálásával a nagy filozófus kortársainak kívánt segítségére lenni abban, hogy miként teremthetik meg a biztonságot, a nyugalmat az athéni államban, amely éppen betegségtől szenvedett. A restituált demokrácia igaztalan vádak alapján halálra ítélte Szókratészt, és az Állam című dialógussal Platón mesterének kívánt emléket állítani. Az Állam egy különleges kézikönyv és uchronia, amely arról szól, hogy miként működhetne jól a városállam.

KULCSSZAVAK: athéni demokrácia, antik filozófia és politika, kormányzás, törvények, igazságosság, Platón és Szókratész

In this short essay, I try to answer the question of what the main theme of Plato's Republic is. The dialogue is the most popular text in ancient literature. The title of the dialogue is deceptive. Republic means city state and despite the title, it is a purely political piece of writing, the dialogue contains a small section on justice and governance, but it is mostly a work of literature, an ancient novel inspired by Plato's frustration with the restoration of democracy in Athens. After the Peloponnesian War, the restored democratic system condemned Plato's beloved master, Socrates to death in a conceptual process. According to my hypothesis, the Republic of Plato was a philosophical memorial to Socrates and the story was a kind of an uchronia, with the philosopher king in the main role. The Republic is a kind of enchiridion that answers the question of how the city state could rebuild itself.

KEYWORDS: ancient democracy, ancient philosophy and politics, government, rights, justice, Plato and Socrates

BEVEZETÉS

Platón *Állam* című dialógusának témavilága igen változatos politikai, teológiai, pszichológiai, nevelésméleti tanokban gazdag, és pontosan ezzel indokolható, hogy nemcsak a filozófus egyik legterjedelmesebb műve, hanem a legismertebb is. Tanulmányom nem terjedhet ki a mű teljes körű elemzésére, ezért arra teszek kísérletet, hogy az *Állam* dialógust „műfajilag” meghatározzam. Értem ezalatt, hogy talán valamiféle uchróniaként is lehet azt értelmezni. A cím alapján egy politikaelméleti „tankönyvre” vagy elemzésre számít az olvasó, de meglepő módon a terjedelmes írás kisebb arányban tartalmaz konkrét államelméleti fejtegetéseket. A tíz könyvre tagozódó dialógus csupán egyetlen könyve foglalkozik behatóan a kormányformák elemzésével. További problémát jelent az a tény is, hogy Platón hosszú könyveket szentel a poliszlakók jellemábrázolásának és hasznos polgárrá nevelésének. Az egész mű kissé zavarba ejtő, hiszen nehéz meghatározni a tárgyát. Az igazságosságról szóló vitával indul, az állam történeti keletkezésére is kitér, feltárja a hibásan működő államformákat, és a szép állam vízióját is tartalmazza, de mindet csak érintőlegesen. A teljes mű elsődlegesen az egyes rendekbe tartozó polgárok lelkének alapdiszpozícióiról, erényeiről és az ezek szerint való életre neveléséről szól, ezért általában pszichológiai és főként nevelési elveket tárgyaló dialógusként szokták definiálni.

Tanulmányom megírásakor elsősorban arra próbáltam fókuszálni, hogy Platón milyen céllal szerkeszthette ennyire szerteágazónak tűnő dialógusát, vajon lappanghatott-e rejtett ok a háttérben. Arra célzok, hogy a görög gondolkodó saját városállamának betegségeit tapinthatta ki, és csalódottságát – amelyet a restitált demokrácia válthatott ki – egy kevésbé éles hangú költői bírálatban tárta fel. Hozzám legközelebb az az elgondolás áll, amely szerint Platón valamiféle öngyógyító céllal, de az utódok okulására írta hosszú éveken át e művét, mégpedig erős jobbító szándékkal. Tanulmányomban azt a hipotézist kívánom igazolni, amely szerint a szerző az általa egészséges államnak látott polisz állapotát és létrejöttének feltételeit feltárva, valamint torzulásait, betegségeit megnevezve egy egészségét megőrizni képes államot vizionált. Nem az ideális állam értékelése volt a célom, hanem az érdekelt, hogy milyen írói motivációkat tárhatok fel Platón esetében.

A nagy gondolkodó korában Athén a végnapjait éli, az állam beteg, a filozófus pedig állapotot mér fel, keresi a megoldást, továbbá felhívja a figyelmet az elkerülendőkre is. A terjedelmes művet az állam egészségtanaként és patológiájaként értelmezve számos, a témák változatossága okozta zavarra megoldást találhatunk: (i) a közösség alapegységének, a polgárnak a lelki diszpozícióját és nevelését tartalmazó, igen terjedelmes fejezetek indoklást nyerhetnek, (ii) miként a mű túlvilági jutalomra utaló mitológiai befejezése is, továbbá (iii) arra is racionális magyarázatot kaphatunk, hogy Platón miért az általánostól haladt az egyes felé az állam, az igazságosság és az egyes erények meghatározásakor (ugyanis nem a polgárok karakterjegyeiből következtetett egy állam fő jellemvonására, hanem éppen fordítva), végül (iv) a kerüendő államformák romlott államformákként való definiálására is választ lelhetünk.

A TÁRGYMEGJELÖLÉS NEHÉZSÉGE ÉS A DIALÓGUS CÍMÉBŐL ADÓDÓ FÉLREÉRTÉSEK

Platón a fényes athéni demokrácia hanyatló korszakában élt, ezért elsősorban arra számítanánk, hogy a népuralom történetéről, működéséről és esetleges javításának lehetőségéről értekezzen az államról szóló művében. Ő azonban erre nem törekszik, hanem a demokráciát az egyik legrosszabb kormányzási struktúráként határozza meg, és nem szán túl sok időt az indoklás kifejtésére sem. A magyarázat – ismerve Athén történelmét – kézenfekvő. A peloponnészoszi háborút követően a helyreállított demokrácia igaztalan vádak alapján halálra ítélte Platón mesterét, Szókratészt Kr. e. 399-ben. Az athéni polgárok kiábrándultak az elhúzódó háborúból, politikai felelősöket kerestek a vereség után. A kapituláció feltétele volt, hogy helyreállítsák a demokrácia intézményeit, valamint hogy a háború utolsó hónapjaiban működő harminc zsarnok csatlósait nem vonják felelősségre. A Kr. e. 403-ban elfogadott amnesztia törvény nem engedte meg még a bűnösök megnevezését sem.¹ Az athéni tömeg bűnbakot keresett,² Szókratész személyében pedig megtalálták azt, aki törvénytisztelő lévén a mondvacsinált vádat eltűrve a harminc zsarnok ténykedését mint valódi okot nem emlegeti majd fel az eljárásban.³ Ezek után már nem lepődünk meg azon, hogy a filozófus nem tekintette helyes kormányzási formának a demokráciát. Platón nem volt demokrata, ő a monarchiában, a filozófus király által vezetett államban hitt.

A kiábrándulás és a politikailag instabil helyzet végül arra készítette Platónt, hogy egy jól megkonstruált utópiát írjon. Nem véletlen a megfogalmazás, ugyanis a terjedelmes mű meglátásom szerint azért is tartalmaz nagyobbreszt pszichológiai és neveléseméleti részeket, mert a filozófus a jól működő állam feltételének a feladatát ellátó polgártartotta. Platón elképzelése, hogy az államban a jó és boldog élet a polgárok munkáján,

¹ A harminc zsarnok valójában ekkor már nem élt, de az athéni törvények értelmében rokonai és politikai szövetségeseik felelősségre vonhatók voltak. A hatályban lévő amnesztia törvény azonban, amely a bosszút és az ebből következő túlkapasokat igyekezett visszaszorítani, védelmezte őket.

² Laczó József a per jogtörténeti elemzését adta közre, lásd Laczó 2018: 135–166.

³ A zsarnokok közül Kritiász, továbbá a korábban Szókratész-követő Alkibiádész negatív szereplése Szókratészra is rossz fényt vetett. Alkibiádész, aki Periklész kiszemelt utódja volt, sok kárt okozott a városállamnak a háború idején politikai manővereivel, Kritiászt pedig, Platón nagybátyját, a harminc közül a legvéreskezőbb zsarnokként tartották számon. Szókratész a védőbeszédében rendkívül óvatosan fogalmazva utal a harminc zsarnokkal szembeni álláspontjára: „mikor pedig megalakult az oligarchia, akkor az a harminc egyszer ötödmagammal a kerek épületbe hivatott és elrendelte: hozzuk át Szalamiszból a szalamiszi Leónt, hogy kivégeztessék. Másoknak is adtak ők számos ilyen megbízást, mert igyekeztek mennél több embert bűntársukká tenni. És hát ekkor sem szóval, hanem tettel bizonyítottam be, hogy én a halállal, ha nem volna parasztos így mondanom: egy fikarcnyit sem törődöm, de hogy semmi igazságtalanságot, semmi gonosztságot ne kövessék el, azzal aztán mindennél inkább. Engem az az uralom akármilyen hatalmas volt, meg nem félemlített annyira, hogy igazságtalanságot kövessék el, hanem, miután az épületből kiléptünk, a többi négy elment Szalamiszba és elhozta Leónt, én pedig elváltam tőlük és hazamentem. És talán meg is halok emiatt, ha az az uralom akkor hirtelen meg nem bukik. Erre sok tanúm lesz előttem.” *Szókratész védőbeszéde*, 32e.

képességeinek helyes működtetésén múlik, egészen új és eredeti gondolatnak tekinthető a görög filozófiában, ahogyan azt Julia Annas kifejti az *Államról* írt rövid összefoglalójában.⁴

Térjünk át a mű „műfaji” meghatározására, hiszen a dialógus címe megtévesztő. Steiger Kornél hangsúlyozza, hogy az *Állam* nem politikaelméleti írás. Véleménye szerint már a cím fordítása is problémás, ugyanis a *politeia* nem adható vissza *res publicaként*. A görög szó etimológiailag a *politész*, *politika*, *politeuszthai* szavakhoz köthető, amelyek a közösségi élet szerveződésére utaló kifejezések, nem fordítható tehát államnak.⁵ Ha Platón állam címmel szeretett volna művet közreadni, azt *polisz* címmel tette volna, de nem volt ilyen szándéka, amit a dialógus eredeti címe, a *Politeia* is bizonyít. Szintén Steiger leszögezi, hogy Platón nem fejt ki egyetlen politikai intézményt sem terjedelmes munkájában, ezért nem is szólhat államtanról az *Állam*. Ő azt morálfilozófiai írásként definiálja, hiszen elsősorban a lélek képességeivel és minőségeivel foglalkozik. Steigernek igaza lehet abban a tekintetben, hogy a dialógus számos egyéb filozófiai témát, nevelésméleti, metafizikai, episztemológiai kérdéseket meg természetesen a formatant is felöleli, és csupán a nyolcadik könyv tartalmaz hosszabb értekezést az állam keletkezéséről és az ideális államról (*kallipolisz*), valamint a hibás kormányzási formákról. Állítását alátámasztani látszik az a tény is, hogy az állam intézményeinek részletesebb kifejtésére a *Törvények*

⁴ Julia Annas a következőképpen foglalja össze az *Állam* recepciótörténetét. Az *Állam* recepciótörténetét tekintve is politikai műként vált közismertté, az USA-ban a könyvtárak ma is a politológia alá sorolják. A 17–18. században alig olvasták, majd a 19. században három hullámban megtörtént Platón újrafelfedezése. Thomas Taylor 1804-ben lefordította a nagy gondolkodó műveit, William Wordsworth pedig egy költői fordítást adott közre. A 19. századi utilitaristák kezdték valódi filozófusként értékelni Platont, például John Stuart Mill a platóni érvek fontosságát hangsúlyozta, George Grote pedig 1865-ben minden dialógusról írt összefoglalót. Az *Államot* így jellemezte: egy dialógus, amelyben a politikai jellemvonás nem annyira érvényesül. Benjamin Jowett 1871-ben teljes és releváns fordítást adott közre. Ő Platont szisztematikus gondolkodóként definiálja, aki az idealizmus felé tendál, és gondolatait úgy minősíti, mint amelyek az egész filozófiára hatással vannak. Jowett úgy vélte, hogy az *Államban* az ókori filozófus olyan gondolatokat fogalmazott meg, amelyeket az egész világ követ. Annas szerint az *Állam* 19. századi felfedezése, értelmezése, oktatása a modern kori demokráciákra volt nagy hatással, de persze hangsúlyozza, hogy a szövegből egyenlő arányban vezethetők le a pozitív és a negatív hatások. Azt írja, hogy az *Állam* fő tézise: miért legyen erényes. A válasz a kilencedik könyvben fogalmazódik meg: mert ez az egyetlen jó élet. Ennek a megvalósítása egyénenként változik: attól függően, hogy milyen képességei vannak a polgárnak, azokat fejlesztve, saját munkáját végezve elérheti az önmaga és a közösség számára való jót. Ezért Platón a lélek elemzésével és a képességek nevelésével foglalkozik, nem pedig a politikai intézményekkel és azok megalkotásával. Annas azt javasolja, hogy úgy olvassuk az *Államot*, hogy az mindig szubjektív élmény legyen, vagyis próbáljunk meg nem ideológiát építeni belőle. Ez egy nagyon jó tanács. Lásd ANNAS 2020: 39–44. Jöjjön egy kis kitekintés a most következőkhöz. A platóni állam a polgárok integrálása egy még meg nem lévő, csak vágyott államstruktúrába. Ehhez a vágyottat kell röviden körülírni és az integrálásra szántakat elhelyezni, tehát ismerni kell a karaktereket, és a nevelési elveket is meg kell adni. Az én feltételezésem az, hogy az állam, az ideális állam egészséges és igazságos. Nem államforma, hanem a „közösségi életmód struktúrája”, amely úgy áll elő, hogy az azt alkotó egységek (poliszlakók) a kirendelt munkájukat végzik. Az igazságos államban a filozófus irányít, az őr véd, a dolgozó dolgozik; minden, ami ettől eltér, igazságtalan, beteg államot eredményez. Ebből világosan látható, hogy az igazságos állam megvalósulása elsősorban a benne élők tevékeny létén fog múlni. Mi tehát a polgár kötelessége? Az, hogy integráltan végezze önként a feladatát.

⁵ STEIGER 2011: 1364.

című dialógusban kerül sor. Úgy vélem, Steigernek ez a leghatásosabb érve amellet, hogy az *Állam* valójában etikai-pszichológiai írás.⁶ Ugyanakkor szerintem túlságosan leszűkíti a dialógus tárgyát, egyszerűen eliminálja Platón eredeti célkitűzését, amelynek kapcsán az ókori filozófus azt taglalja, hogy miként teljesítheti a boldog élet feltételeit az államban a poliszlakó, hogy milyen államforma a legalkalmasabb arra, hogy ez megvalósuljon. A tanulmányom alcímében megfogalmazott egészség-betegség szembeállítás is helytállóan tűnik, hiszen a nagy gondolkodó az állam erényeinek meghatározása után tér át az individuális erényekre, illetve a kiváló állam vázolását követően foglalja össze a torzult államok kórismérvét. Az egészséges állam szerveinek (alapsejtjeinek) jó működési feltételeit tárja fel, a három rend (filozófusok, örök, dolgozók) funkcióit, a polgárok egyedi élet-célját vizsgálja. Ez indokolja a hosszú pszichológiai elemzéseket.

AZ ATHÉNI ÁLLAM ÁLLAPOTFELMÉRÉSE PLATÓN OLVASATÁBAN

Benjamin Jowett szerint az *Állam* Platón legjelentősebb dialógusa, amelyben a jó állam ideálját vizionálja.⁷ Ez a felismerése Jakob Bruckeréhez közelít, aki terjedelmes filozófiatörténeti elemző munkájában politikai műként definiálta az írást, és ez a besorolás elfogadottá vált az elemzők körében. Brucker állásfoglalása szerint az *Állam* államelméleti dialógus, amely az emberi karakterjegyek elemzésével, a lélekreszek és erények osztályozásával kezdődik, és az ideális állam képét alapozza meg. Hipotézisem a „műfaji” meghatározást tekintve ellentétes Steigerével, ugyanis az *Állam* egy, az állam betegségeiből való kigyógyulást segítő történeti-politikai irat, amely Bibó István *Uchróniáját* juttatja eszembe. A párhuzam nem véletlen: Bibó elnyomásban és megfélemlítésben élt, amikor az *Uchróniát* írta, továbbá ő sem a saját korának idősíkjához nyúlt.⁸

Térjünk át az *Állam* tematikájának elemzésére. Minden állam karakterét a benne élők határozzák meg: ha a jó állam struktúráját megtaláljuk, akkor az adott mintához kell igazodniuk a polgároknak.⁹ Platón a polisz általános karakterjegyeinek bemutatásával kezdi az elemzést, és csak ezt követően részletezi a lélek és az erények doktrínáját. Ha definiáljuk az egészséges államot, abban az esetben a torzulások (türannisz, timokrácia, oligarchia, demokrácia) javítására tett kísérletek is sikerebbek lesznek. Az állam polgárokból áll,

⁶ Az antik filozófia esetében nehezen tudunk különbséget tenni morális és politikai szabályok között, a jogi normák, ha egyáltalán lehet annak nevezni azokat, az antikvitásban azonosak a helyes viselkedés etikai szabályaival. Erre hivatkozva Giovanni Reale Taylorral egybehangozón úgy ítéli meg, hogy tulajdonképpen nem is helytálló azon vitatkozni, hogy etikai, pszichológiai vagy politikai irat-e az *Állam*, hiszen a három terület valamiféle módon azonoságot mutat, a közösségi életet szabályozó tényezők etikai, mégpedig személyes etikai tartalmak függvényei. REALE 2009: 321.

⁷ JOWETT 1871, idézi ANNAS 2020: 44.

⁸ Köszönettel tartozom Kukorelli Istvánnak, aki felhívta a figyelmemet Bibó István *Ha a zsinati mozgalom a 15. században győzött volna...*, röviden *Uchrónia* című tanulmányára.

⁹ Steiger Kornél hasonló következtetésre jut: az állam lelkének mintájára határozza meg az ember lelkének funkcióit, vagyis az állam analógiájára az individuális lelket. Lásd STEIGER 2011: 1365.

ezért az egyes polgár lelkületének, munkájának, erényeinek körét kell tisztázni.¹⁰ Ez indokolja, hogy Platón terjedelmesebben foglalkozik a lélek képességeinek, a polgárok nevelésének elveivel, és hogy az ideális államot mintaként kívánja adni kortársainak, hiszen az állam típusa függ a benne élő polgárok minőségétől.

„Nem kell-e szükségképpen egyetértenünk abban, hogy mindegyikünkben ugyanazok a formák és hajlamok találhatóak, mint az államban? Hiszen máshonnan nem támadhattak volna benne! Nevetséges volna, ha valaki nem hinné, hogy például az indulat az államban az egyedekből támad; bennük fészkel az indulat ősoka, például a trákokban, a szkítákban és általában Észak lakóiban; vagy például a tudományszeretet, amit főképp honunk lakóiról állítanak.”¹¹

Az állam polgárainak boldogsága nagyban függ tehát az adott államformától, amelyben élnek, miként attól is, hogy milyenek a polgártársaik. Ha tudjuk, milyen az egészséges állam, a polgár egészségi állapotát is meghatározhatjuk. Mivel egészség csak egy lehet, egészséges állam is csak egy lesz. Platónnak meggyőződése, hogy az ember kizárólag közösségben képes boldog életet élni, ezért az állami struktúra befolyásolja az individuális sorsokat. A jól működő államot elégedett polgárok alkotják, a téves államformák viszont a boldogtalan, beteg élet felé vezetik az egyéneket. A nagy filozófus ilyennek látta például az athéni demokráciát is, és meg akarta érteni hibáinak okát, ezért alapozta államtanát lélektani bevezetőre. A hibás államformákat fejtegető fejezetben konkrét eseményeket és személyeket nem megnevezve Athén korábbi történetét adta közre költői allegóriákkal és filozófiai eszközökkel.

Adódik a kérdés, hogy miért nem direkt elbeszélést írt?¹² Meglátásom szerint Platón szellemisége és a Szókratész kivégzését követő megrendülés, illetve félelem lappanghatott a háttérben. Athén beteges állapotokat mutatott, a közállapotok zavarosak voltak, így a filozófus indokoltan érezhette, hogy elrejtse kritikai hangját, és mintegy gyógyító, terápiás jelleggel, ráolvasással kívánta a poliszlakókat meggyógyítani betegségükből.

Platón direkt célja a problémák kivizsgálása, majd a megfelelő segítségnyújtás volt, ezzel magyarázható, hogy az *Állam* három rendbe tartozó polgárok nevelésével kapcsolatos fejezetei a legterjedelmesebbek. Az ideális államban ki a polgár? Milyen alapdiszpozíciói lehetnek? Mivel a lélek három részből áll (indulat, vágy és észbeli képesség), az ideális államban is három társadalmi osztályt vizionál a filozófus. Lelki alapdiszpozíciójuk szerint születésük pillanatában e három rendbe sorolódnak az egyes polgárok.

¹⁰ Érdekesképpen említeném meg, hogy Platón írása ezen a téren előremutató volt. A modern államokban jellemző állampolgári kötelességek és jogok talán soha nem definiálták annyira általános szinten a kormányzásformákat, mint manapság. Ezzel kapcsolatban lásd TRÓCSÁNYI–LOVÁSZY 2020.

¹¹ *Állam*, IV, 435e.

¹² Az *Állam* történeti munkaként való meghatározását egy lazább érvel is meg lehet támogatni. Szókratész tanítványi körében Platón és Xenophón rivalizálása közismert – Németh György szerint talán Xenophón Kürosz neveltetésének portréját Platón *Államára* válaszul írta. Lásd NÉMETH 2001: 566. Platón pedig talán Xenophón korábbi írói sikereit látva a maga filozófiai módszerei szerint kívánt emléket állítani Athénnek.

Platón módszertani okok miatt tárgyalja oly részletesen a lélek képességeit, az erényeket és a három rend tagjainak a nevelését. Meglepőnek tűnhet ugyanakkor, hogy első körben az állam erényeit fejti ki, és csak ezt követően elemzi az emberi természetet, de kézenfekvő megoldásnak látszik abban az esetben, ha abból indulunk ki, hogy egy betegségben szenvedő államot kíván meggyógyítani. Ha tudjuk, milyen az egészséges állapot, csak akkor lehetünk képesek a legsikeresebb terápiát alkalmazni. A gyógymód a részek megismerését is tartalmazza, ezért Platón a lélek képességének alapos vizsgálatára is kitér.¹³ Ezzel egybehangzóan tűnik, hogy az ideális államot definiálja, majd a torzult kormányzati formákat mint betegségeket (Athén anamnéziseként) írja le. Egy adott állam lelkülete a benne élők lelkületét tükrözi. Kérdés, hogy az egészséges (igazságos) állam polgárai vajon miként érhetik el az individuális boldogságukat az államban? A válasz kézenfekvő: mindhárom rend tagjainak a saját céljukat kell megvalósítaniuk, a saját munkájukat kell végezniük.

AZ ÁLLAM EGÉSZSÉGÉRŐL, VAGYIS IGAZSÁGOSSÁGÁRÓL, A RENDEK ÖSSZHANGJÁRÓL, TOVÁBBÁ AZ INDIVIDUÁLIS LÉLEK ERÉNYEINEK ÖSSZHANGJÁRÓL

„Halld meg hát, mit akarok mondani. Amit államalapításunkkor, a kezdet kezdetén leszögeztünk, hogyan kell mindenképp cselekednünk – szerintem éppen ez vagy ennek egy fajtája az igazságosság. Márpedig azt szögeztük le, és – ha emlékszel – gyakran mondogattuk, hogy az állambeli teendők közül mindenki csak egyfajta munkával foglalkozzék, azzal, amelyre természete szerint a legrátermettebb. [...] Azt is sokszor hallottuk, de magunk is mondogattuk: az igazságosság lényege, hogy végezze mindenki a maga dolgát, és ne kapjon bele sokféle szakmába.”¹⁴

A helyesen működő állam feltétele az alkotóegységek egészséges működése, ami akkor következik be, ha a funkcionális egységek mindegyike saját természetes célját valósítja meg. Platónnak tehát tisztázni kell az általa feltételezett három rendhez tartozó lélek természetét.¹⁵ A mű negyedik könyvében vezeti be a háromosztatú lélek teóriáját,¹⁶ amely szerint a lélek két irracionális és egy racionális részből áll: az eszes lélekrész (*logisztikon*) irányítása alá esik a két irracionális, az indulatokért és az akaratért felelős (*thümoeidész*), illetve a vágyak és a gyönyörök felé vonzó rész (*epithümetikon*). Mindhárom rész rendelkezik saját erénnyel: az eszes erénye a bölcsesség, az indulatosa a bátorság, a vágyódó

¹³ A filozófus munkája a polgárok kivizsgálása, a karakterjegyek megrajzolása és az erre való nevelési módszerek meghatározása. Államalkotó tevékenysége a festő munkájához hasonlós. Lásd STEIGER 2011: 4.

¹⁴ *Állam*, IV, 432d.

¹⁵ Az állam struktúráját a lélek analógiájára szerkeszti meg, tehát ahogy a léleknek három része, úgy az államban három fő rendje van. Lásd STEIGER 2011: 4.

¹⁶ *Állam*, IV, 435e.

a mértéktartás. A három képesség alapján osztotta három osztályra a társadalmat: filozófusok, örök és dolgozók kasztjára. Mindegyik réteg a maga munkáját végzi: a dolgozók a szolgáltatókként a vágyak mértéktartó igényeit elégítik ki az államban, az örök a bátorság erényének birtoklóiként a védelmi apparátust testesítik meg, a filozófusok pedig a bölcsességük révén az állam irányításáért felelnek. Az utóbbiak minden erénnyel rendelkeznek, de saját fő erényük – a bölcsesség – szerint élnek. A nekik szánt feladatot látják el, amelynek keretében a neveléstől a törvényalkotásig mindenről ők döntenek.

„Tudomány pedig az államban igen sokféle van. [...] Vajon nincs-e az általunk imént alapított államban nem egy polgárnak olyan tudománya, amely nemcsak a polgárok valamelyikének érdekében, hanem az egész állam érdekében dönt afelől, miképp jár el legheylesebben saját polgáraival és más államokkal szemben? [...] Tehát éppen a legcsekélyebb népréteg és rész által – amely az állam élén áll és parancsol – és az ő tudományuk által lesz bölcsse az egész természet szerint alapított állam; és ez – úgy látszik – természettől fogva a legkisebb csoport, és csak őket illeti meg, hogy ama tudományban részesüljenek, amely pedig valamennyi többi tudomány közül egyedül nevezhető bölcsességnek. [...] Tehát ama négy jegy egyikét – magam sem tudom, hogyan – már meg is találtuk, magát a bölcsességet és azt is, hogy az államban hol lakozik.”¹⁷

A nagy gondolkodó a három lélekrészt individuális szinten is definiálja. A vezető lélekrész a helyes és a helytelen közötti választásainkat irányítja. Az indulatos lélekrésznek nincs racionális eleme, ezért hatóköre a fizikai kondícióra és az érzelmekre terjed ki, erénye a bátorság. A harmadik lélekrész a vágyak és gyönyörök terepe, Platón ezért a mértéktartás erényét rendeli hozzá. Azonnal feltűnik a három rész hierarchikus felosztása: a legértékesebb a racionális lélekrész, ezt az indulatért felelős rész követi, végül pedig a vágyakat mozgató. Amint az ki is derült, a filozófus a lélekrészek tanával vezeti be a négy kardinális erény elméletét. E szerint a bölcsesség, bátorság és mértéktartás erénye mellé rendel egy negyediket, a legfontosabb erényt, az igazságosságot. Ez utóbbit nem köti egyetlen lélekrészhez sem, ez akkor jelenik meg a lélekben, ha az a másik három erényt kiválóan hasznosítja. Az állam esetében az igazságosság – amelynek értelmében a három rend a maga funkciója szerint működik – az egészséges, az ideális államban valósulhat meg.

Platón az egyes erények definiálásakor is első körben az állam erényeit határozza meg, és csak ezt követően az individuális erényeket. Ez pedig egybehangzik a korábbiakkal: ha általánosan megértjük, mi a helyes, az egészséges, akkor partikuláris szinten is könnyebben alkalmazzuk, valamint a torzulásokat és módosulásokat is egyszerűbben tudjuk korrigálni. A nagy filozófus hangsúlyozza, hogy az, ami az állam számára igazságos, nem függhet egyéni érdektől, a vezetőktől sem. Ezért is térhet ki hosszan az individuális lélek elemzésére. Minden réteg polgára végezze a természet szerint rá kirótt munkát: a dolgozó

¹⁷ *Állam*, IV, 428a-e. A négy jegy a négy kardinális erény: bölcsesség, bátorság, mértéktartás és e három összhangja, az igazságosság.

dolgozzon, az őrvédje az államot, a filozófus irányítson. Mindhárom erény minden lélek sajátja. Az igazságosságot tehát az individuális lélek szintjén is e három erény összhangjaként kell értelmeznünk.¹⁸

Az igazságos ember boldog, az igazságtalan viszont elátkozott, és mivel elátkozottnak lenni nem előnyös, a lélek az igazságosságot fogja választani, arra fog törekedni.¹⁹ Platón egész művével azt próbálja igazolni, hogy az állam igazságossága, egészséges vagy ép diszpozíciója – vagyis az ideális állam – az egyéni boldogságot eredményezi polgárai számára, hogy az igazságosság gyakorlása nélkül nem élhetünk boldog, nyugodt életet.²⁰ Ha az igazságosság (egészség) megbomlik, ha beteggé válik az állam, abban az esetben a romlott államformák mutatkoznak meg a történeti korokban. Az igazságosság egészséges állapota valójában összhang az állam szintjén a rendek között, individuális szinten pedig a lélekrészek között.

Az *Állam* első könyve éppen az igazságosság keresésével indul. Az olvasó azt várna, hogy Platón az egész művet ennek szenteli, ő azonban ilyen direkt elemzésre nem vállalkozik. De ez valójában nem igaz, mert ha az ideális államot az igazságos állammal azonosítjuk, akkor mégiscsak a teljes mű az igazságosságról szól. Az igazságosságot, az egészséget, a lelki egyensúlyt és az erényes életet váltófogalmakként értelmezve az eliminálás csak látszólagosnak minősül, hiszen az egész mű az állam és a lélek ép voltának feltételeit határozza meg. Platón a *Gorgiaszban* olvasható sorokban is valamiféle lelki egészségként ábrázolja az igazságosságot/igazságszolgáltatást: „Két tárgy lévén (a test és a lélek), két művészetet is különböztetek meg. Azt, amelyik a lélekre vonatkozik, politikának nevezem, a testre vonatkozót azonban nem tudom csak úgy egy névvel nevezni; ezért [...] két részre osztom: a tornára és az orvostanra. A politikát is feloszthatom: a tornával a törvényhozást állítom párhuzamba, az orvostannal az igazságszolgáltatást.”²¹

A lélekkel foglalkozó *tekhné* a politika, azaz a törvényalkotás és az igazságszolgáltatás, amely két terület a lélek jó kondíciójáért felelő művészet. A test jó állapotának megtartását az orvosra kell bízni, a lélekéét pedig az államra. A siker sokban függ a mesterséget gyakorlótól. Milyen a jó orvos? Olyan, aki érti a mesterségét, és szaktudásával segíti a mestersége tárgyát. Erre vonatkozóan a *Törvényekben* találunk fejtegetéseket.²² Milyen a jó állam? Olyan, amely ismeri mestersége tárgyát, a polgárt, a lélek képességeit, és általában véve meghatározza a megfelelő szabályokat, a polgárok egészséges életre való nevelését is. Miért fogadja el a beteg az orvosa tanácsát? Hogy egészségesen éljen. Miért hajt fejet az államnak (törvényalkotás és igazságszolgáltatás) a polgár? Hogy boldogan éljen, az iránymutatást pedig önként elfogadja, mert haszonnal párosul. A dolgozók és az örök természetes módon

¹⁸ Platón valószínűleg azt feltételezte, hogy ha ki-ki a maga természete szerinti cél megvalósításán munkálkodik, az megelégedett, sikeres életet fog jelenteni neki, míg ha valaki másra törekszik, mert helytelenül ismerte fel saját célját, boldogtalan lesz. Ha ez utóbbiak többen vannak, akkor az egész államot veszélyeztetik.

¹⁹ *Állam*, I, 354a.

²⁰ GUTHRIE 1984: 109.

²¹ *Gorgiasz*, 464b.

²² *Törvények*, IV, 720e.

vállalják alárendelt szerepüket, az igazságosság/egészséges állam elve miatt. Platón ezt a magatartást a tökéletes állam létrejöttéből származtatja.²³ Az *Állam* második könyvében beszél a társulás születéséről, de nem vezeti fel azt, mintha csupán ürügy volna ahhoz, hogy az emberi természetről részletesebben értekezhesen. „Állam – véleményem szerint – akkor keletkezik, ha az egyén már nem önellátó²⁴ – írja. Az emberek valamilyen célból társulnak, segítőtársakat gyűjtenek össze egy településre, és ezt nevezik államnak.²⁵ A társulás valamilyen előny végett történik.

„Most azonban fejezzük be vizsgálódásunkat, amit azzal a feltevéssel kezdtünk, hogy az igazságosságot az egyénben is könnyebben ismerhetjük fel, ha előbb valami nagyobb összefüggésben kerestük, amelyben szintén benne foglaltatik. Úgy véltük, ez utóbbi az állam; és így fogtunk hozzá a tőlünk telhető legtökéletesebb állam alapításához, tudván, hogy abban biztosan benne van. Az itt észlelteket vigyük át az egyénre, s ha így is érvényesek maradnak, akkor rendben vannak, viszont ha az egyénre más bizonyul igaznak, akkor térjünk vissza az államhoz, és vizsgáljuk meg újra a kérdést; egyént és államot egymás mellett szemlélve, mintegy két fadarabot egymáshoz dörzsölve, mégiscsak fölillantjuk az igazságosságot – és ha egyszer nyilvánvaló lett, megszilárdíthatjuk magunkban.²⁶

Az általános szinten jól működő állam a polgárai szintjén is jól fog működni, hiszen ha egyetemesen ismerjük az igazságosságot, abban az esetben egyénileg is magunkénak tudjuk. Van-e egyetemes igazságosság? Platón egyértelműen igennel felel.²⁷

Platón megálmodott állama a filozófus/filozófusok vezette polisz, amely tökéletes, és hozzá képest minden más államforma romlott, beteg, azaz hibás formát mutat.²⁸ A nagy gondolkodó öt hibásan működő, beteg államformát nevez meg, amelyek a hellén világ és Athén történeti korszakaiban megfigyelhetők. A 195 fejezetből álló mű mindössze

²³ Prótagorász és Platón is a szükségletek kielégítésének igényéből vezetik le a társulás első megnyilvánulásait. A szükségletek közül az első az élelemszerzés, a második a ruházkodás. Az igényeket az állam úgy elégíti ki, hogy a mesterségek gyakorlásának ad teret. A mesterek csere útján jutnak majd hozzá a szükséges javakhoz; a földműves nemcsak magának, hanem a közösségnek termel, és a pék sem csak magának, hanem mindenkinek süt a kenyeret. Lényeges, hogy ki-ki csak egy mesterség feladatait végzi.

²⁴ *Állam*, 269b.

²⁵ William K. C. Guthrie úgy látja, hogy a *dikaioszüné* (igazságosság) erénye a polgárok egymás közötti kapcsolatainak kibontakozásában valósulhat meg. Lásd GUTHRIE 1984: 110.

²⁶ *Állam*, IV, 434d.

²⁷ Amikor az édesanya igazságot tesz gyermekei között, ugyanarra az igazságosságra alapozva hozza meg döntését, amelyre a filozófus is figyel, csupán az igazságosság elvének alkalmazása, a fizikai megvalósulás más. Ez az igazságosságfogalom egy osztó szemléletű, méltányos elvet reprezentál. Maradva az édesanya példájánál, amikor gyermekei között szétosztja az ételmet, vagy teljesen egyenlő adagokra osztja azt – többnyire ez történik –, vagy az igényeknek megfelelően jár el (ha például beteg az egyik gyermeke, neki, a gyengébbnek többet ad). Az igazságosság eszméjére tekintve az utóbbi elosztást sem fogjuk igazságtalannak tartani. Az igazságos állam ugyanígy fog működni: a rendek közötti összhang teremti meg, és benne a döntéseket a filozófusok hozzák meg.

²⁸ JOWETT 1871.

26 fejezete foglalkozik a tényleges kormányzati formákkal, valójában a *Törvényekben* Platón sokkal részletesebben tárgyalja a témát. A dialógus harmadik harmadának elején, viszonylag távol attól a résztől, amelyben az állam keletkezéséről és az ideális állam három rendjéről beszél, kezd a téves államformák bemutatásába, az előző részletek mind a nevelésről szólnak.

A romlott államformákat, amelyeket az állam betegségeiként értelmezhetünk, a kevésbé rossztól (arisztokrácia) a timokrácián, az oligarchián és a demokrácián át a legromlottabb (tűrannisz) felé haladva ismerteti. Platón a legkiválóbbnak a filozófus király által kormányzott monarchiát tartja.²⁹ Úgy véli, csak a filozófusok alkalmasak az állam irányítására, mivel egyedül ők ismerik a formák rendezettségét, tudásuk megkérdőjelezhetetlen,³⁰ így a korrekciók elvégzésére is ők képesek, korrekciókra pedig folyton szükség van. Egyet lehet érteni Antony Blackkel, aki úgy ítéli meg, hogy a filozófusok az állam irányításán felül a polgárok viselkedését is vizsgálják, mintegy a megfelelő társadalmi rendbe való betagozódás végett.³¹

A platóni ideális állam élő organizmus, amely szerveinek, a rendeknek a harmonikus együttműködéséből áll elő, amennyiben azok munkájukat céljuknak megfelelően végzik. A jó működést a filozófusok fogják irányítani, a hibákat ők fogják orvosolni. Platón nem beszél intézményekről vagy konkrét törvényalkotási folyamatokról, a gyakorlatról alig közöl információkat, inkább az egyes rendek archetípusait és azoknak az államra nézve hasznos munkáját rajzolja meg. Morálisan is meg kívánja alapozni államának determinista minőségét: ha ki-ki a maga munkáját végzi az államban, az az igazságosság erényét valósítja meg, ha ellenben a polgár nem követi a számára kijelölt utat, boldogtalan lesz,³² és másoknak is gyötrelmet okoz. Ez azonban még nem elégséges indoklás ahhoz, hogy a dolgozó egész életében dolgozzon, az ör pedig harcoljon. Az individuális sors felvállalását az *Állam* utolsó oldalain a túlvilági jutalomról, a túlvilági életről szóló tanításával támogatja meg.

Platón hitt a lélek újjászületésében, és meggyőződése volt, hogy a halál után valamiféle ítélet vár a lelkekre, amelynek értelmében a helyesen élők fejlettebb létezők testében szülnének újjá, a vétkesek viszont alsóbbrendűekként reinkarnálódnak. Tehát attól függően, hogy igazságos vagy igazságtalan életet élt valaki, dől el a sorsa a halál után. Az *Állam* utolsó oldalain egy mitológiai tankölteménnyel találkozunk, amely a lelkek halál utáni jutalmazásáról szól, és amely részletet többnyire az egész műhöz alig illeszkedőként

²⁹ Platón arra tesz kísérletet, hogy meghatározza, milyennek kellene lennie az államnak, hogyan kellene élnünk jó emberek társadalmaként. Lásd ANNAS 2009: 185–186. Szerinte a monarchiát követi az arisztokrácia, majd a négy romlott, egymásból kialakuló államforma a legkiválóbb államtól egyre távolodó utat mutatja. Lásd ANNAS 2009: 295.

³⁰ BLACK 2016: 148.

³¹ BLACK 2016: 149.

³² *Állam*, I, 354a.

szokták megnevezni. Pamphüliai Ér mítosza³³ fejtörést okoz a kutatóknak, hiszen az *Állam* az igazságosság kutatásával kezdődik, és azt várnánk, hogy a filozófus befejezésképpen tétele gyakorlati tanácsokat fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogy miként valósíthatjuk meg azt. Platón azonban ezzel mit sem törődve mintegy próféta hangot választ, szavaival biztatást és gyógyírt kíván adni kortársainak.

A nagy gondolkodótól nem idegen érveinek mitológiai történetekkel való megerősítése, az olvasó mégis furcsának érezheti a terjedelmes munka befejezését. Steiger a szövegrészt a dialógustól elválasztva értelmezi, mert az stílusában és témájában is eltér a teljes műtől, és nem tulajdonít neki túl nagy fontosságot. Hipotézisemet ugyanakkor, miszerint az *Állam* egy költői gyógyító beszéd, alátámaszthatja ez a befejezés. A politészek ha helyes életmódot választva, erényesen élnek le életüket, a túlvilági létben jutalomra lelnek. Az ember élete determinálja, mi vár majd rá a halál után, így nem vallana túl nagy bölcseségre, ha valaki nem követne el mindent, hogy a túlvilágon jutalmat érdemeljen. Platón ezzel az elbeszéléssel egy további indokot ad az erények gyakorlására, miszerint a helyes élet a fizikai és a túlvilági létben is haszonnal jár. Athén már végnapjai felé közelített, a városállam meggyengült – nem elhanyagolható tény, hogy éppen a polgárok jellemének torzulása miatt. Ez is magyarázata lehet annak, hogy Platón a romlott államformák egymásba való átalakulásáról és az azt létrehívók lelkületéről hosszú fejtegetéseket ad közre.

ÖSSZEGZÉS

A téves államformák sorában Platón Athén történelmének egy-egy fejezetét rögzíti, nevek és dátumok nélkül. Egyetlen írásában sem utal személyes élményeire és konkrét bukott politikusokra, ami lehet udvariasság vagy félelem, de leginkább filozófiai költői módszere indukálja. A nagy filozófus nem óhajt bűnbakokat megnevezni, nem ostorozza polgártársait Szókratész halála miatt, de minden igyekezetével azon van, hogy hasonló romlott állapotok többé ne álljanak elő. Az *Államot* ezért én gyógyító, terápiás jelleggel megírt szövegnek találok, elsősorban az író öngyógyításának lehetőségét látom benne. Ha a polgárok a kijelölt, a képességeik indukálta céljaikat valósítják meg, és nem törekednek eltérni azoktól, akkor a saját és a közösség életében is harmóniát és boldogságot teremthetnek. A kozmikus rend (lásd pamphüliai Ér mítoszt) biztosítani fogja az igazságosság kibontakozását, így a jók jutalmat, a rosszak pedig büntetést kapnak.³⁴ A romlott államformákban azonban a polgárok szükségszerűen boldogtalanságra vannak kárhóztatva, hiszen nem helyes célokat választanak, pedig „az igazságosság lényege, hogy végezze mindenki a maga dolgát”.³⁵

³³ *Állam*, X, 614b–621d. A mítosz a harcos történetét tartalmazza, aki a halotti máglyáról visszatérve elmeséli, mit látott a túlvilágon. Mint mondja, a lelkek megmérettetnek, és vagy a föld alá jutnak szenvedni, vagy a föld fölé örömeiket megélni, majd egyesek újjászülehetnek előző életük érdemei szerint.

³⁴ ANNAS 2009: 350.

³⁵ *Állam*, IV, 432d.

Az itt közreadott tanulmánynak nem lehetett célja a teljes dialógus elemzése. A szándékom az volt, hogy Platón, az író, próbáljam meg közelebb hozni elsősorban magamhoz, a modern olvasóhoz. Igyekeztem megérteni azt, a mű miért nem szólhat politikai intézményekről és konkrét feladatokról megnevezéséről, továbbá azt, hogy mi indokolja a pszichológiai fejtegetések túlsúlyát. Az *Államot* ilyen értelemben nem elméleti munkának, inkább irodalmi alkotásnak tekintem, a címében szereplő *politeia* megfelelőjének pedig nem az *állam*, hanem a *sokadalom* kifejezést tekintem, amely a dialógus gazdag témavilágához is közelebb áll, és a polisz bázisára, a néptömegekre is utal, ám ennek a fejtegetésnek egy további tanulmány adhat teret. Zárszóképpen Annas tanácsait tolmácsolnám az antik forrásokhoz való viszonyulásunkhoz. Ő három szempontot ad Platón dialógusainak olvasásához: (i) vegyük figyelembe azt az eszmetörténeti alapszituációt, amelyben íródott az adott mű, (ii) tartsuk szem előtt saját feltevéseinket, amelyek filozófiai szempontból frappánsak és érdekesek lehetnek, és amelyekre választ keresve élvezetet jelent nekünk a szöveg felfedezése, továbbá (iii) tudatosan vizsgáljuk magunkat, hogy milyen módon stimulálja gondolkodásunkat az adott mű.³⁶ Javasolom, hogy Platón minden dialógusát így olvassuk.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ANNAS, Julia (2009): *An Introduction to Plato's Republic*. Oxford: Oxford University Press.
- ANNAS, Julia (2020): *Filosofie antică*. București: Litera.
- BIBÓ István (1968): *Ha a zsinati mozgalom a 15. században győzött volna...* Online: <https://mek.oszk.hu/02000/02043/html/540.html>
- BLACK, Antony (2016): *A World History of Ancient Political Thought*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198790686.001.0001>
- GUTHRIE, William K. C. (1984): *The Greek Philosophers. From Thales to Aristotle*. London: Methuen.
- JOWETT, Benjamin (1871): The Introduction. In PLATÓ: *The Republic*. Online: <http://classics.mit.edu/Plato/republic.html>
- LACZÓ József (2018): Az Aszebeia – istentelenség bűncselekménye. *Jog, Állam, Politika*, 10(1), 135–166. Online: https://epa.oszk.hu/03000/03010/00009/pdf/EPA03010_jap_2018_1_135-166.pdf
- NÉMETH György (2001): Utószó. In NÉMETH György (szerk.): *Xenophón történeti munkái*. Budapest: Osiris, 559–574.
- PLATÓN (1984): Gorgiasz. In PLATÓN: *Platón összes művei. Első kötet*. Ford. Péterfy Jenő. Budapest: Európa, 469–642.
- PLATÓN (1984): Törvények. In PLATÓN: *Platón összes művei. Harmadik kötet*. Ford. Kövendi Dénes. Budapest: Európa, 433–1012.

³⁶ ANNAS 2020: 47–46.

- PLATÓN (1994): Szókratész védőbeszéde. In PLATÓN: *Szókratész védőbeszéde, A lakoma*. Ford. Devecseri Gábor. Budapest: Európa, 5–56.
- PLATÓN (1995): *Az állam*. Ford. Jánossy István. Budapest: Gondolat.
- REALE, Giovanni (2009): *Platon și Academia antică*. Târgu-Lăpuș: Galaxia Gutenberg.
- STEIGER Kornél (2011): Az „Állam” mint lélekterápia. *Holmi*, 23(11), 1363–1382.
- TRÓCSÁNYI László – LOVÁSZY László Gábor szerk. (2020): *Európai körkép*. Budapest: Ludovika.

Szoboszlai-Kiss Katalin több mint húsz éve oktat etikát, filozófiát és latint a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán, amelynek habilitált egyetemi docense. 2009-ben Cogito díjjal kitüntetett filozófus, klasszika-filológus, a *Jog, Állam, Politika* szakfolyóirat főszerkesztője. Eddig két önálló monográfiája jelent meg antik filozófia témakörben: a sztoikus filozófus, Poszeidóniosz töredékeinek fordítása és kommentálása (*Poszeidóniosz. Töredékek és kommentár*, L’Harmattan, 2009), valamint egy esszékötet a jó kormányzásról (*Alvó demokrácia. Kormányzásról, törvényről, erkölcsről Homérosztól Szókratészig*, Universitas, 2019). További kutatási témái a korunk embere előtt álló etikai kihívások okozta dilemmák értelmezése, ezen belül elsősorban a humán reprodukciós eljárások és az embrióetika kérdései. Országos ismertséget hozó cikke Veres András győri megyés püspök lombikprogram-ellenes nyilatkozatára adott válasza volt, amely *A lombik az abortusz inverze!* címmel jelent meg a *Magyar Nemzet*ben 2020 októberében. Ugyanebben a témában publikálta *A mesterséges megtermékenyítésről mint az élethez való jog lehetőségéről és az ebből származó etikai dilemmákról* című írását is, amelyet Lovászy László Gáborral közös tanulmányként jelentetett meg a *Jog, Állam, Politika* folyóiratban 2021 nyarán. Az elmúlt időszakban a 20. századi magyar politikatörténettel is foglalkozott: Bibó István és Szókratész portréját, igaztalan vádak alapján történő elítélését és későbbi emlékeztétét dolgozta fel *Párhuzamos életrajzok: Bibó István – Szókratész* című írásában, amelyet a *Jog, Állam, Politika* 2022-es, Kukorelli István alkotmányjogász 70. születésnapjára kiadott ünnepi különszámában publikált.

Nagy Kristóf

A SZUVERENITÁS KLASSZIKUS ELMÉLETEI A JOG TÜKRÉBEN

Classical Theories of Sovereignty in the Light of Law

Dr. Nagy Kristóf parlamenti titkár, Gazdaságfejlesztési Minisztérium, kristi00197@gmail.com

Mit takar pontosan a szuverenitás fogalma? Ki tekinthető a legfőbb hatalom alanyának, és hogyan változtak a legfőbb hatalomra vonatkozó nézetek a történelem alakulása során? A fenti kérdések már évszázadok óta foglalkoztatják a társadalomtudományok művelőit, aminek eredményeként a téma kapcsán ez idáig számos tudományos igényű elmélet látott napvilágot. Ahhoz azonban, hogy az abban rejlő ellentmondások okára fény derüljön, szükséges a tárgyalt témakör központi kérdéseit közelebbről is megvizsgálni. Erre figyelemmel bemutatom egyrészt a szuverenitás fogalmának ellentmondásos jellegét, másfelől pedig azt, hogy miként változott annak tartalma az évszázadok állam- és jogfejlődése során. A tanulmány tehát rávilágít azokra a tényezőkre, amelyek révén a korlátozhatatlan szuverenitás fel fogása elvezetett az alkotmányos alapokon nyugvó államhatalomig, továbbá górcső alá veszi az említett szuverenitásértelmezések jogi szempontú jellegzetességeit is.

KULCSSZAVAK: szuverenitás, abszolút szuverenitás, parlamenti szuverenitás, népszuverenitás

What exactly does the concept of sovereignty cover? Who is the subject of the supreme power? How have views of supreme power changed throughout history? The above questions have been of interest to social scientists for centuries, and as a result, a number of academic theories have been published on the subject. However, in order to shed light on the cause of the contradictions inherent in these theories, it is necessary to look more closely at the central issues at stake. With this in mind, I will discuss the controversial nature of the concept of sovereignty and how its content has changed over the centuries as the state and the law have evolved. The paper will thus highlight the factors that led from the concept of sovereignty without limits to the constitutional basis of state power, and scrutinizes the legal characteristics of the aforementioned analyses of sovereignty.

KEYWORDS: sovereignty, absolute sovereignty, parliamentary sovereignty, popular sovereignty

A SZUVERENITÁS TERMÉSZETE

„A szuverenitást nem szobatudósok hívták életre, hanem hatalmas erők, melyeknek küzdelme évszázadok tartalmát képezte.”¹
(Georg Jellinek)

A szuverenitásfogalommal kapcsolatos diskurzus legfőbb jellemzője, hogy esetében a mai napig nem beszélhetünk konszenzusról, sőt, manapság is heves viták tárgyát képezi, mind a tudományos életben, mind a gyakorlati politika színterén. Ez a probléma elsősorban abból a tényből fakad, hogy a szuverenitás terminológiája tipikusan konfliktusfogalom (*Kampfbegriff*),² amelyre általánosságban (az államhoz köthető) *legfőbb hatalomként* szokás hivatkozni.³ Mindennek okán úgy gondolom, érdemes közelebbről megvizsgálni a hatalom és a szuverenitás viszonyát. Chronowski Nóra és Petrétei József a hatalom eredetével, alanyával, működésével és jellemzőivel kapcsolatos kérdéseket a szuverenitás fogalmához sorolják,⁴ emiatt az – véleményem szerint – már jellegénél fogva konfliktust hordoz magában, mivel a hatalommal kapcsolatos kérdésekre földrajzi helytől, korszellemtől, valamint politikai-társadalmi berendezkedéstől függően eltérő válaszok adhatók. Megítélésem alapján tehát e problémából eredeztethető a szuverenitásfogalom ellentmondásos jellege, amelyből egyenesen következik az a megállapítás is, hogy a tárgyalt tudományterület hiába van jelen immáron évszázadok óta az államtani és egyéb diszciplínákban, kérdései továbbra is rengeteg vitát váltanak ki.

A szuverenitásra jellemző általános konszenzusképtelenséget bizonyos jelenségek még tovább fokozzák. Ezek közül meg kell említeni a kifejezés 16. századi eredetét, amelyből adódóan annak korszakonként más-más jelentést és tartalmat tulajdonítottak az egyes teoretikusok. Részben emiatt merül fel gyakran jogos kritikaként a kutatók részéről, hogy a fogalom természetétől fogva ellentmondásokban gazdag, továbbá hogy az általános jelleggel csupán relatíve határozható meg. Bizonyos mértékben ebből a tényből eredeztethető egy másik megállapítás is, amely szerint a fogalom rendeltetése – megszületése óta – az, hogy az adott korszak politikai-hatalmi berendezkedéseinek elméleti háttérét biztosítsa. Úgy gondolom, hogy ezen a ponton érdemes visszatekinteni a bevezető részben olvasható idézetre, amelyben Georg Jellinek „hatalmas erők” küzdelmeként határozza meg a szuverenitás tanának létrejöttét, kizárva abból a „szobatudósok” tevékenységét. Meglátásom szerint azonban Jellinek nézete csak részben fedi a valóságot, tekintve, hogy már az elemzés origójaként kijelölt korai elméletek is az abszolutista hatalom alátámasztása érdekében szökkentek szárba. Ez az állítás ugyanakkor napjainkra vonatkoztatva is megállja a helyét, mivel manapság szintén jellemző, hogy „szobatudósok” által konstruált elméletekkel igyekeznek igazolni egy adott hatalom törekvéseinek jogszerűségét. Nem véletlenül írta

¹ JELLINEK 1914: 435.

² CHRONOWSKI–PETRÉTEI 2020: 2.

³ HALÁSZ 2018: 54.

⁴ CHRONOWSKI–PETRÉTEI 2020: 1.

egyik művében Hans Kelsen, hogy a szuverenitás egy „tragikus álarc, mely mögött a legkülönbözőbb hatalmi igények rejtőznek”.⁵ Kelsen kitűnő megfogalmazása rávilágít arra a dilemmára, hogy a történelem során miért is formáltak át számtalanszor a szuverenitás fogalmát, változtatták meg tartalmi összetevőit, és rendelték más-más alanyhoz az egyes gondolkodók.

A SZUVERENITÁS FOGALMÁNAK TÖRTÉNELMI ELŐZMÉNYEI

A szuverenitásfogalom keletkezésével kapcsolatban a fentiekben tisztáztam annak 16. századi eredetét. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy ezen időszak alatt több tényező is hozzájárult a tárgyalt diszciplína kialakulásához. Ezek közül kiemelt fontosságú előzményként hatott az 1500-as évek hajnalán kibontakozó reformáció eszméje. Az említett vallási mozgalom térnyerése jelentős változásokat idézett elő a korszakra jellemző uralkodói felfogásban, ebből kifolyólag pedig fokozatosan eltávolodott egymástól a hatalom legitimitációjának szakrális és világi oldala. Ez az állapot a vallási/felekezeti hovatartozás kérdése okán ellentétekhez vezetett az uralkodó és a nép között Európában, mivel ha az említett felek hovatartozása eltérő volt, egyenes út vezetett a társadalmi feszültségek kialakulásához. A vallási ellentétek mellett fontos tényezőnek számított az is, hogy mivel akkoriban mind a német-római császár, mind a pápa univerzális hatalomra törekedett, több európai (különösen a francia) állam számára kardinálissá vált a függetlenség kérdése is. E folyamatok mellett mindenképpen ki kell még emelni egy történelmileg meghatározó jelenséget, az abszolutizmus kibontakozását, amelynek legékesebb példája a francia államfejlődés. Az abszolutizmus térnyerése során szintén társadalmi feszültségek mutatkoztak, ugyanis az uralkodót hatalmának megszilárdítása és a rendektől való függetlenedése motiválta, így a folyamat ténylegesen a rendi monarchiák intézményeivel szemben érvényesült. A királyi hatalom ily módú megszilárdítása bizonyos esetekben polgárháborúhoz is vezetett.⁶

Összefoglaló jelleggel megállapítható, hogy a szuverenitásfogalom megjelenése egy komplex történelmi viszonyrendszer eredménye, amelynek kül- és belpolitikai okai egyaránt felismerhetők. Jelentős részben a vallásháborúk, valamint a korabeli európai hatalmi terjeszkedések miatt veszélybe került királyi hatalom helyzete (külpolitikai okok), részben pedig a belső rend megszilárdítása érdekében lezajlott, rendekkel való konfliktusok (belpolitikai okok) hívták életre a szuverenitás első elméleteit. Ezek célja a megállapított történelmi okokból egyértelműen kikövetkeztethető: világos és vitathatatlan választ kellett adniuk az államhatalom legitimitációját érintő kérdésekre.

⁵ KELSEN 1929: 433; PONGRÁCZ 2019: 130.

⁶ A szuverenitás fogalmának történelmi előzményeiről lásd: HALÁSZ 2018: 55; CHRONOWSKI–PETRÉTEI 2020: 3; JUHÁSZ 2007: 12.

AZ ABSZOLÚT MONARCHIA KÖZPONTOSÍTOTT ÁLLAMA

A röviden bemutatott történelmi előzmények együttesen vezettek a királyi hatalom megerősödéséhez és ezáltal a modern államok kialakulásához; ennek megfelelően Paczolay Péter az 1500-as években kibontakozó abszolút monarchiákat tekinti a modern államok klasszikus mintaképeinek.⁷ Maga az *abszolutizmus* a politikai hatalom jog által nem korlátozott gyakorlását és az ezt igazoló eszmerendszert foglalja magában,⁸ térnyerése a 15. század alkonyán kezdődött, fénykora pedig a 16–18. századra tehető.

Véleményem szerint az abszolút monarchiák alapvető működési elvei a korabeli francia állam bemutatásával írhatók le a legteljesebben. Államelméleti szempontból az akkori Franciaország hatalmi berendezkedését a jogilag teljesnek és korlátozhatatlannak tekintett uralkodói hatalom, valamint a centralizációra és hierarchikus igazgatási struktúrák kialakítására irányuló központi törekvések jellemezték. Ezek oka elsősorban a konfliktusokkal tűzdelt középkori állapotok felszámolása iránti igényben keresendő, a király az államhatalom megszilárdítása érdekében a belpolitikai helyzet stabilitását tűzte ki célul. Ennek elérése azonban jelentős változtatásokat követelt az állam szervezését illetően: a burjánzó állami feladatok – így többek között a központosított gazdaságpolitika részét képező, a megnövekedett adószükségletek miatt létfontosságú adóbeszedés – ellátása érdekében megjelentek a modern értelemben vett közigazgatás első intézményei, valamint a modern hivatali apparátus. Ez a hivatalnokréteg jelentette a monarchia fennállása során annak legfontosabb támaszát, mégpedig annak köszönhetően, hogy ez a király személyéhez hű, egyben tőle függő, szakképzett és fizetségért dolgozó személyi állomány biztosította a kiterjedt állami tevékenységek precíz megvalósítását. A széleskörűen kiépített bürokrácia hatékony működését a szigorú jogi keretek garantálták, így lehetővé vált a társadalmi rend megteremtése és ezáltal annak uralom alá hajtása. Utóbbi feladat végrehajtásában fontos szerep jutott a professzionális hadseregnek is: a királyi hatalom e másik támasza segített felszámolni a feudális időszak politikai-hatalmi sokszínűségét, az egyes társadalmi rétegek (rendek) kiváltságait. Ezek mellett a hadsereg legfontosabb feladata a külpolitikai célkitűzések megvalósítása és egyéb közigazgatási tevékenységek végzése volt.⁹

Mindezen megállapításokból egyértelműen kitűnik, hogy az ily módon kialakult politikai-hatalmi rendszer valójában a végrehajtó-rendelkező állam stádiumát jelentette,¹⁰ amely egyben a racionális állam klasszikus mintájának tekinthető.¹¹ Az e típusú állam-berendezkedésről összességében elmondható, hogy a monarcha központosított és szinte

⁷ PACZOLAY 1998: 129.

⁸ LAMM–PESCHKA 1999.

⁹ Az abszolutizmus államának témájában lásd PONGRÁCZ 2019: 160–161; TÓTH 2020: 37–39.

¹⁰ PONGRÁCZ 2019: 160.

¹¹ Az ebben az időszakban kibontakozó racionalizáció adott talajt a modern közigazgatáson keresztül megjelenő racionális államnak, amelyet Max Weber racionális intézményként írt le: „A modern állam, társadalomtudományi szempontból nézve, ugyanúgy »üzem«, mint ahogyan egy gyár az: éppen ez a történelmi specifikuma [...]. Mindkettő, a gyár és az állam is a bürokratikus uralmat testesíti meg, egy személytelen, dologi cél szolgálatában áll.” WEBER 1921: 140.

korlátlan hatalmát tükrözte vissza, ezért abban más politikai szereplők nem (vagy csak elhanyagolható mértékben) vehették ki részüket a hatalom alakításából.

AZ URALKODÓ KIZÁRÓLAGOS HATALMA: ABSZOLÚT SZUVERENITÁS

A szuverenitás korai elméleteinek lényegében a fentiekben meghatározott állami berendezkedést kellett legitimálniuk a feudális anarchia felszámolása és a társadalmi rend stabilitásának megteremtése érdekében. Ennek kapcsán azt is meg kell jegyezni, hogy míg a szuverenitásparadigma fejlődésének későbbi időszakában az elméleti koncepciók rendre megelőzték a gyakorlati hatalmi viszonyok kialakítását, addig jelen esetben ez éppen fordítva volt, azaz az abszolút szuverenitás koncepciói utólag igazolták a monarcha hatalmával kapcsolatos nézeteket. Ezt figyelembe véve úgy vélem, érdemes elemezni a fejedelmi, illetve az uralkodói szuverenitás tanait.

A fejedelmi szuverenitás elmélete – Jean Bodin

Munkám viszonyítási pontjainak ismertetésénél Jean Bodint (1530–1596) határoztam meg a szuverenitás és azon belül a fejedelmi szuverenitás elméletének atyjaként. Bodin *Hat könyv a köztársaságról* című 1576-ban írt művében fektette le a szuverenitásra vonatkozó nézeteit. Munkájában elsőként kapcsolta össze az állam és a szuverenitás fogalmát: értelmezésében előbbi „több családnak és az ő közös ügyeiknek a jogszerű kormányzata szuverén hatalommal”, míg utóbbi annak „állandó és abszolút hatalma”.¹² Ez – elvi síkon – általános és (szinte) korlátok nélküli hatalmat jelent, mivel a szuverenitást jelen értelmezésben szinte semmi sem korlátozza.¹³ A szerző emellett ismerteti az *abszolút hatalom* természetére vonatkozó nézeteit is, amikor kijelenti, hogy „a szuverenitás birtokosa fel van mentve a törvények hatalma alól: [...] törvényt ír elő az alattvalók összességének és beleegyezésük nélkül”.¹⁴ Bodin művében akként foglal állást, hogy ez az – általa meghatározott – abszolút hatalom a szuverén fejedelmet illeti meg, amivel valójában megfelelő elméleti alapot szolgáltat utóbbi számára a közel korlátok nélküli teljhatalom megszilárdításához.¹⁵ Fontos ugyanakkor hangsúlyozni azt is, hogy a bodini értelmezésben a szuverén fejedelem csak Istennel szemben felelős,¹⁶ ez mégsem jelenti azt, hogy hatalma korlátlan lenne. A szerző

¹² BODIN 1987: 41, 73–74.

¹³ BODIN 1987: 75.

¹⁴ BODIN 1987: 31.

¹⁵ Bodin a szuverenitáshoz kapcsolódó hatalmi jogosítványoknak és ezen keresztül a korlátlan hatalomnak az uralkodóra bízását elsősorban azzal indokolja, hogy az uralkodónak teljesítenie kell legfontosabb, Isten által ráruházott feladatát, azaz a nép kormányzását és védelmének biztosítását. Ezért a szerző „a szuverenitás letéteményesének egy személyben az abszolút uralkodót tekintette, aki hatalmát közvetlenül Istentől nyerte, hogy az ő helytartója és akaratának képviselője legyen”. TÓTH 2020: 40.

¹⁶ BODIN 1987: 76.

által használt „fel van mentve a törvények hatalma alól” fordulatból megállapítható, hogy az uralkodót még az általa alkotott törvények sem kötik, viszont ebben az interpretációban is léteznek olyan tényezők, amelyek az uralkodói önkény ellensúlyát képezik, és ennélfogva a hatalom korlátjának tekintendők. Ezek az isteni és természeti törvények, valamint az uralkodó által kötött szerződések (utóbbi lényegében a *pacta sunt servanda* elv érvényesülését jelenti).¹⁷ Szeretném továbbá felhívni a figyelmet a már szintén idézett „törvényt ír elő az alattvalók összességének és beleegyezésük nélkül” elvi jelentőségű megállapításra is, mivel Bodin ezzel – véleményem szerint – a szuverén legfontosabb hatalmi jogosítványát emeli ki az általa egyébként taxatív felsorolt jogkörök közül. Ennek azért van különös jelentősége, mivel a kizárólagos törvényhozási jogkör (illetve a törvények módosításának, visszavonásának joga) és valamennyi egyéb uralmi jogosítvány szoros kapcsolatban állnak egymással, ugyanis a gyakorlatban utóbbiak az előbbiből származtathatók.

Álláspontom szerint a fenti megállapításokból az is következik, hogy a törvényalkotás jogának a fejedelemre ruházása de facto lehetőséget teremtett arra, hogy a korabeli állam egyszemélyi vezetője biztosítsa hatalmának függetlenségét mind a belpolitikai szinten, mind a külpolitika arénájában. Előbbi területen ez voltaképpen azt eredményezte, hogy az uralkodón kívül a politikai aktorok elestek a politikaformálás lehetőségétől és a tényleges hatalomgyakorlástól, míg utóbbi vonatkozásában ez a szuverén függetlenségét igyekezett biztosítani a nemzetközi politikai szereplőkkel szemben.¹⁸

Mindezen megállapításaimra tekintettel Bodin abszolút szuverenitásra vonatkozó elméletét akként foglalnám össze, hogy abban a szerző a törvényhozás jogának középpontba helyezésével és e jog birtokosának meghatározásával elviekben megalapozta a szuverén korlátlan hatalmát, amely végül elvezetett a szuverenitás differenciálódásához, annak belső és külső oldalának megkülönböztetéséhez.¹⁹

¹⁷ BODIN 1987: 99.

¹⁸ Belpolitikai példaként itt a korabeli francia monarchia parlamentjének bejegyzési jogát (amely akkoriban a jog végrehajtásának feltételeként jelent meg), illetve annak királyi döntésekkel szembeni kifogásait lehet említeni. Ezeknek köszönhetően a parlament (különösen a rendi gyűlések összehívásának hiányában) az uralkodó hatalmának szinte egyedüli ellensúlyát képezte, és ezért a monarchia számára elengedhetelenné vált a parlamenttel szembeni fellépés. A külpolitika tekintetében visszaülne az államok alapjogairól és kötelezettségeiről szóló 1933. évi, Montevideóban kötött Amerika-közi egyezményre, amely az állam fogalmánál szükségszerű feltételként tartalmazza a külső szuverenitás meglétét. Véleményem szerint ez a fogalmi elem (és úgy általában a belső és külső szuverenitás megkülönböztetése) Bodin elméletétől számítható. Lásd PÁLVÖLGYI 2019: 132–136.

¹⁹ A *külső szuverenitás* azt jelenti, hogy „egy állam saját független államisággal rendelkezik és az államhatalom gyakorlása külső befolyás és kontroll nélkül történik. A modern időkben azonban e külső szuverenitás gyakorlása egyre kevésbé abszolút, mert rendszerint korlátozza a nemzetközi jog, a különböző szövetségi rendszerek, az emberi jogok eszméje, illetve időről időre az egyes államok belső (szövetségi) felépítése is.” PETRÉTEI 2009: 193. Ezzel szemben a *belső szuverenitás* arra ad választ, hogy „az állami döntéshozatali mechanizmusban ki a szuverén, kit illet a főhatalom és ki a hatalom végső letéteményese”. CSERNY–TÉGLÁSI 2013: 119. Természetesen a belső szuverenitás sem korlátok nélküli, elég jelen esetben is csupán az alkotmányosság követelményeire vagy az alapvető emberi jogokra gondolni.

Az uralkodói szuverenitás elmélete – Thomas Hobbes

Bodin mellett az abszolút szuverenitáshoz köthető másik alapvető jelentőségű teoretikus Thomas Hobbes (1588–1679) volt, aki *Leviatán vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma* című 1651-ben írt munkájában fejtette ki elméletét, létrehozva ezzel az uralkodói szuverenitás koncepcióját. Felfogása abból a szempontból bizonyult igazán előremutatónak, hogy az uralkodó korlátlan hatalmát sikerült egy társadalmiszerződés-elmélettel megalapoznia. Abból indul ki, hogy míg természeti állapotban az értelem nélküli lények között természetes az egyetértés, addig ez „az emberek között csak megállapodás útján jöhet létre, ami mesterséges”. A mesterséges megállapodáson felül azonban a szerző szerint „az állandó és tartós egyetértés fenntartásához” szükség van egy „olyan közhatalomra, amely mindannyiukat kordában tartja, és cselekedeteiket a közjó felé irányítja”. Ennek megfelelően Hobbes álláspontja az, hogy „minden hatalmat és erőt egyetlen személyre [...] ruházunk át, amely akaratomkat szótöbbséggel egyetlen akarattá alakíthatja át. Ami azt jelenti, hogy egy olyan személyt [...] jelölünk ki, amely [...] valamennyiünk megbízottja, s akaratának és ítéletének mindegyikünk alárendeli a maga akaratát és ítéletét.” A szerző ezt követően rögzíti, hogy ez az „egyetlen személlyé egyesült sokaság” maga az állam, azaz a nagy Leviatán, akinek „megtestesítőjét uralkodónak hívjuk”.²⁰

Meglátásom szerint a hobbes-i koncepció lényege és célja, hogy megteremtse az emberek egységét, ezáltal felszámolva a korabeli államra jellemző konfliktusos viszonyokat. Mindezt biztosítandó, Hobbes az uralkodó kezébe adja a szuverén hatalmat, amiből az következik, hogy – Bodinhez hasonlóan – jelen esetben is rendkívül szélesek a monarchia számára biztosított felségjogok, amelyek közül ismételtelen a törvényhozás és igazságszolgáltatás jogát emelném ki. A törvények megalkotásának joga itt is különös jelentőségű, mivel véleményem szerint a szerző által a szuverén feladatoként meghatározott cél (azaz a társadalmi béke és a jólét) elsősorban ezzel a hatalmi eszközzel biztosítható.

Bodin munkájával összehasonlítva további fontos párhuzamként jelenik meg az is, hogy az uralkodó hatalma Hobbes-nál is egységes és oszthatatlan, azonban szintén nem korlátok nélküli: „a szuverénnel szembeni engedelmség kötelezettsége mindaddig háramlik az alattvalókra, ameddig fennáll a szuverén azon hatalma, amellyel védeni képes az engedelmeskedőket.”²¹ Az idézett részből egyértelműen megállapítható a feladatközpontú szemlélet és a célhoz kötöttség, mivel Hobbes értelmezésében is csak addig tekinthető korlátlanoknak a szuverén hatalom, míg az emberek érdekeit szolgálja.

A tárgyalat szuverenitásfelfogás kapcsán kiemelendőnek tartom a társadalmi szerződés koncepciójának egybefűzését a szuverenitás fogalmával: a szerző ennek köszönhetően stabil ideológiai támaszt biztosított annak a gondolatnak, hogy az állam polgárai individuumként, önszántukból az uralkodóra ruhazzák a hatalmat annak érdekében, hogy ő az egységet megteremtve biztosítsa számukra a békét és a biztonságot. Ebben

²⁰ HOBBS 1999: 208–209.

²¹ HORVÁTH 2001: 142.

a felfogásban a szuverén feladata ellátása érdekében számos jogkörrel rendelkezik – így többek között törvényt is alkot –, ám Hobbes szerint a „természeti állapotban” a törvények felett, illetve azokon kívül áll, ebből kifolyólag nem tagja a szerződésnek.²² Mind ebből az következik, hogy a szerződésből fakadó engedelmisségi kötelezettséggel sem tartozik az alattvalóknak.

Az abszolút szuverenitás jogi összefüggései és modern megjelenése

Az abszolút szuverenitás elméleteiből (elsődlegesen azok jogi aspektusából) levonható konzekvenciák középpontjában az abszolút monarchia uralkodója áll. A szuverenitás fogalmának és korai elméleteinek megjelenése azt a célt szolgálta, hogy a király hatalmának megerősítésén keresztül biztosítsák az állam külső-belső függetlenségét és a társadalmi rend stabilitását. Másképpen megfogalmazva: a kor teoretikusai egy olyan irányadó ideológiát alkottak, amelyben az uralkodó „halandó Istenként” jelent meg, akinek – a személyével összekapcsolt szuverenitás okán – mindenki köteles volt engedelmeskedni. E megállapításaimból következik, hogy lényegében a szuverenitás jelentette azt az elvi alapot, amelyre a király abszolút jellegű hatalmát helyezték, és amely miatt döntéseivel szemben fogalmilag kizártnak minősült az ellentmondás.

Az abszolút monarchia jogi és államszervezeti szempontú vizsgálata egyértelműen rámutat arra is, hogy Bodin és Hobbes tanai a hatalom egységét hirdették, tehát minden fő hatalmi funkciót – a későbbi hármas megkülönböztetés szerint: törvényhozó, végrehajtó és bírói – a királyhoz rendelték és Isten kegyelméből eredeztettek, választ adva ezzel az uralkodó szinte korlátlan földi hatalmával kapcsolatos kérdésekre.²³ Mindent összevetve az abszolutizmust megelőző rendi állammal szemben – ahol a hatalomgyakorlást a király és az előjogokkal rendelkező rendek közötti megosztottság jellemzi – az abszolút monarchiában a törvényhozó hatalom gyakorlása a fejedelem kizárólagos hatáskörébe tartozik, a végrehajtó hatalom teljes mértékben központosított, a bíróságok döntései pedig szintén az uralkodó nevében születnek.²⁴

Úgy gondolom, hogy mindezen megállapítások fényében szükséges röviden értekezni arról, hogy az abszolút szuverenitás elméleteiben miként is jelenik meg a jog és a hatalom egymáshoz való viszonya. Ennek érdekében visszacsatolnék munkám azon részéhez, amelyben a jogot a társadalomirányítás legfőbb eszközének neveztem, nézetem szerint ugyanis a hatalom egységességéből fakadóan a jog a szuverén legfőbb uralmi eszközként jelenik meg Bodin és Hobbes műveiben. Ez a gondolat tükröződik vissza a későbbiekben John Austin imperatív jogelméletében is, aki a jogot a „szuverén parancsaként” határozta meg. Jelen esetben, azaz a tárgyalt művek vonatkozásában ez azt jelenti, hogy az uralkodó saját belátása szerint alkothat törvényt, módosíthatja azt, illetve eltörölheti, továbbá az ő

²² TAKÁCS 2009: 59.

²³ KÉPES 2010: 1.

²⁴ KÉPES 2010: 17–19.

személye tekinthető az egyedüli jogforrásnak, ebből kifolyólag pedig az egyéb szervek által birtokolt hatalom kizárólag átruházott hatalom lehet.²⁵ A tárgyalt szemléletet az évszázadok múlásával fokozatosan meghaladta az állam- és jogfejlődés folyamata. Ez a fejlődés végül odáig vezetett, hogy napjainkban már csak azokat az államokat tekinthetjük alkotmányosnak, amelyek szakítottak a hatalom koncentrálására építő abszolút szuverenitás eszméjével és gyakorlatával.

Mindezekből kiindulva azon álláspontomat ismertetném, amely szerint ez a fajta szuverenitásfelfogás napjainkban már csak eszmetörténeti kategóriaként értelmezendő, mivel gyakorlati megjelenése a 21. században nem releváns. Ezt elsősorban arra a haladó szellemű tendenciára alapozom, hogy az elmúlt évszázadokban láthatóan azok a szuverenitásfelfogások váltak a gyakorlatban is meghatározóvá, amelyek a hatalom korlátok közé szorításának követelményét foglalták magukban, ezzel is háttérbe szorítva az abszolút hatalom mellett síkra szálló nézeteket. Mindezek ellenére az abszolút szuverenitás elméletének továbbélése nem elhanyagolható tényező, hiszen a későbbi évszázadok során olyan gondolkodókat is foglalkoztatott, mint a már említett John Austin vagy éppen Carl Schmitt.

A TÖRVÉNYHOZÁS ELSŐBBSÉGE: PARLAMENTI SZUVERENITÁS

Az abszolút szuverenitáshoz hasonlóan a parlamenti szuverenitás elméletének bemutatását is célszerűnek tartom a korszak meghatározó eseményeinek, történelmi fordulatának ismertetésével kezdeni. Úgy gondolom, hogy eme folyamatok közül is az angol polgári forradalmat kell a figyelem középpontjába helyezni, ugyanis ez volt az a meghatározó történelmi eseménysorozat, amely alapjaiban formálta át a szuverenitásról és alkotmányosságról való gondolkodást, jelentős nyomot hagyva ezzel a későbbi (angolszász) állam- és jogfejlődésen.

A parlamenti szuverenitás történelmi előzményei

Az abszolutizmus formájában megjelenő modern állam bizonyos ideig képes volt megteremteni Európában a társadalmi rendet és a békét. Ugyanakkor ez az állapot csak átmenetinek bizonyult, mivel a későbbiekben az angol és francia polgári forradalmak gyökeresen megváltoztatták az egyes államok politikai-hatalmi berendezkedéseit. A tudomány művelői is jellemzően azt az általános álláspontot képviselik, hogy az abszolút monarchia egyfajta átmenetet képez a korábbi rendi és a későbbi (polgári jellegzetességeket is magukon viselő) korlátozott monarchiák között, köszönhetően elsősorban az abszolutizmus által

²⁵ Ezen a ponton érdemes ismertetni a király maga a törvény, azaz a *lex rex* kifejezést. Ennek jelentése egyfelől az, hogy a király jogosult meghatározni a törvényeket, másfelől pedig, hogy a király *legibus solutus*, tehát a törvényektől függetlenül uralkodik. Lásd KÉPES 2010: 15.

kikristályosodott modern államszervezésnek és a szuverenitás megjelenésének.²⁶ Ennek megfelelően az 1600-as évek végétől az államelméleti és politikai filozófiai gondolkodás kezdte meghaladni az abszolút szuverenitás koncepcióját, ebből kifolyólag pedig egyre inkább teret nyertek azok az elméletek, amelyek a természetjogi felfogásra és a hatalom korlátozásának követelményére építettek. Ezek közül is kiemelkedik az angol John Locke és a későbbiekben a francia Montesquieu hatalommegosztás-tana, akik az egyes államhatalmi funkciók elválasztásának elve mentén képzelték el a központosított uralkodói hatalom korlátozását. Elsősorban Locke nevéhez, illetve az angol állam- és jogfejlődéshez köthető a parlamenti szuverenitás gondolata is, amely lényegében egy, a parlament fensőbbiségét valló – gyakorlati alapokon nyugvó – elméleti doktrína.²⁷ Ennek elemzése nem mellőzheti a kor releváns eseményeinek ismertetését, ezért szükségesnek tartom röviden áttekinteni azokat a hatalmi viszályokat, amelyek a tárgyalt szuverenitáskoncepció megjelenéséhez vezettek.

A korabeli (16–17. századi) Anglia politikai-hatalmi viszonyait leginkább a király és a parlament közötti hatalmi harcok jellemezték, amelyekből az angol polgári forradalmat (1642–1652) és a dicsőséges forradalmat (1688) követően végül a parlament került ki győztesen. Az említett folyamat – amely az angol alkotmányosság későbbi fejlődése szempontjából is meghatározó volt – úgy foglalható össze röviden, mint a parlament szupremáciájának érvényesülése az uralkodói teljhatalom felett.²⁸ A dicsőséges forradalmat követően kiemelten fontos volt a Bill of Rights²⁹ törvényhozás általi 1689-es elfogadása is, hiszen e jogi dokumentum rögzítette a királyi hatalom korlátozását biztosító intézményeket és a parlament elsőbbségének deklarálását, kialakítva ezzel az alkotmányos monarchia kereteit.³⁰ A korszak kiemelkedő teoretikusa, Locke ezt az alkotmányos gyakorlatot ültette át a politikai filozófia elméleti keretei közé, ezáltal ideológiailag is bebetonozva a törvényhozás kiemelt szerepét a megosztott hatalmi ágak között.

A parlamenti szuverenitás elmélete – John Locke

A parlamenti szuverenitás történeti előzményeinek áttekintése után egyértelműen leszögezhető, hogy a hatalommegosztás gondolatának és ezen keresztül a parlamenti szuverenitás tanának letéteményese az angol John Locke (1632–1704) volt, aki az *Értekezés a polgári*

²⁶ KÉPES 2010: 3; TAKÁCS 2009: 60.

²⁷ MEZEY–SZENTE 2003: 473; TÓTH 2020: 46; TAKÁCS 2009: 60–61.

²⁸ TAKÁCS 2009: 60–61.

²⁹ Az alkotmányjog szakértői e törvényt tekintik az angol alkotmányfejlődés egyik legmeghatározóbb jogszabálynak, mivel ez jelölte ki a „királyi hatalomgyakorlás alkotmányos kereteit, s világossá tette, hogy a trón betöltése közvetlenül a Parlament, közvetve pedig a törvényhozást megválasztó nép döntésén alapul”, emellett pedig tartalmazta a polgárok legalapvetőbb szabadságjogait is. Lásd MEZEY–SZENTE 2003: 216–217.

³⁰ „A mai ún. parlamentáris monarchiát történetileg az abszolutizmust követően megelőzte egy átmeneti korszak, az alkotmányos monarchia korszaka, melyben a király a parlamenttel azonos, illetve közel azonos jogokat gyakorolt [...]” Locke ezt a korszakot a „*King-in-Parliament*” kifejezéssel írta le. Lásd TÓTH 2020: 46.

kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról című 1689-es írásában fektette le a kor-szak politikai-hatalmi kérdéseivel kapcsolatos nézeteit. A szerző művében abból a feltevésből indul ki, hogy az emberek kezdetben természeti állapotban éltek, amelyben a „szabadság az alapja minden egyébnek”,³¹ és amelyben a „természeti törvény”³² iratlan és csakis az emberek elméjében található”.³³ Locke azt a liberális felfogást képviseli, amely szerint az emberi közösségek élete alapvetően a szabadság eszméje köré szerveződik, és „senki sem károsíthat meg egy másik embert életében, szabadságában vagy javaiban.”³⁴ Ezt követően azonban kiemeli, hogy ez a természeti állapot a valóságban rendkívül sérülékeny, mivel egyfelől „ésszerűtlen dolog, hogy az emberek saját ügyeikben bírák legyenek, másfelől pedig túl messzire fognak elmenni mások büntetésében rossz természetük, szenvedélyeik és bosszúvágyuk miatt”.³⁵ Locke felfogásában a hatékonyság mellett ez az a fő ok, amiért az emberek lemondanak a természetes állapotban őket megillető jogaik önálló gyakorlásáról, és átruházzák azokat egy közösségi entitásra, a politikai társadalomra, azaz végső soron az államra.³⁶ A szerző interpretációjában ez az immáron intézményesített közhatalom egy társadalmi szerződés által keletkezik, amely abból a célból jött létre, hogy megvédje a tulajdont. Emellett kiemeli, hogy az „nem szolgálhat más célt, mint az emberek békéjét, biztonságát és a közjót”.³⁷

Locke a *közjó* fogalmát középpontba helyezve elvi éllel rögzíti azt is, hogy a társadalom, illetve a törvényhozó hatalma sohasem terjedhet ki többre, mint amit a közjó megkíván, és sohasem lehet nagyobb annál a hatalomnál, amely az embereket a természeti állapotban megillette.³⁸ Ez a megállapítás rávilágít arra, hogy a szerző az állam hatalmát célhoz kötötte (a közjó szolgálata), továbbá kijelölte annak határait (természetes jogok összessége), és egyben utalást tett a legfőbb hatalom letéteményesére is. Ezen a ponton szükséges visszacsatolni ahhoz a fenti megállapításhoz, amely szerint Locke többféle államhatalmat is megkülönböztetett, nevezetesen törvényhozó, végrehajtó és föderatív hatalmat, amelyek közül az elsőt jelölte ki a legfőbb hatalom birtokosaként, ám ezzel együtt rögzítette a nép ellenálláshoz való jogát is.³⁹ A mű idézett részéből egyértelműen következik, hogy jelen esetben már a legfőbb hatalom birtokosa is szerződő fél – ellentétben Hobbes klasszikus elméletével –, amely állítás azzal igazolható, hogy a népnek immár jogában áll

³¹ LOCKE 1986: 51.

³² Locke értelmezésében a természeti törvények Isten parancsain, az igazságosságon és a ráción alapulnak. Lásd TÓTH 2018: 17.

³³ LOCKE 1986: 42.

³⁴ Véleményem szerint a szerző egyfajta negatív szabadságmeghatározást alkalmaz: azokat a területeket jelöli ki, amelyeket a jogosulttal szemben mindenki más köteles tiszteletben tartani. Lásd LOCKE 1986: 42.

³⁵ LOCKE 1986: 47.

³⁶ LOCKE 1986: 107.

³⁷ LOCKE 1986: 107, 129.

³⁸ LOCKE 1986: 129, 134.

³⁹ „Csak egy legfőbb hatalom lehet, a törvényhozó, amelynek az összes többi alá van és alá kell, hogy legyen rendelve, mindazáltal [...] az emberek kezében még mindig megmarad az a legfőbb hatalom, hogy elmozdítsák vagy megváltoztassák a törvényhozó szervet, ha úgy találják, hogy a törvényhozó szerv a beléje vetett bizalommal ellentétesen cselekszik.” LOCKE 1986: 145.

megszüntetni a szerződést, amennyiben a törvényhozó hatalom „szerződésszegést” követ el, tehát hatalmát nem a közjó érvényesítése érdekében gyakorolja.

A Hobbes által elképzelt politikai-hatalmi berendezkedés tárgyalása során meghatározódik az államhatalom intézményesítésének kiindulópontja is, amely nem más, mint a törvényhozói hatalom létesítése.⁴⁰ Ezen a ponton a szerző a parlament hatáskörébe utalja azt a társadalmi szerződésből eredő feladatot, hogy a törvények eszközével állapítsa meg a polgárok számára a természet adta jogok gyakorlásának határait, ezzel is kialakítva a társadalmi együttélés szabályait. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a szerződésből fakadóan a törvényhozás által megállapított jogi keretek a legfőbb hatalom gyakorlóját is kötik.⁴¹ Locke elképzelése szerint azonban e jogalkotó meglelte önmagában még nem elégséges a kívánt társadalmi együttélés megvalósításához, ahhoz szükség van végrehajtó és föderatív hatalomra is. Előbbi rendeltetése és legfőbb feladata a törvények érvényre juttatásán keresztül a törvényhozás akaratának realizálása, míg utóbbi az állam és annak polgárai érdekében a külső (nemzetközi) kapcsolatokat rendezi.⁴² A végrehajtó hatalom az alapvető emberi hibák okán a „megfelelően rendezett államokban” elkülönül a törvényhozástól, ám annak mindenkor alá is van rendelve, és felelősséggel tartozik neki.⁴³ Ezzel az alapvető jelentőségű megállapítással Locke intézményesen is kialakítja a hatalmi ágak elválasztását, elviekben megteremtve ezzel az egyes államhatalmak független működését és a felelős jogalkalmazói tevékenységet, amelyek napjaink jogállamisági követelményeiben is visszaköszönnek. A végrehajtó hatalom kapcsán nem hagyható figyelmen kívül az a rendkívül fontos *felsőjog* sem, amely lényegében „hatalom ahhoz, hogy valaki előírt szabály nélkül alkalmazza a közjót”, illetve hogy „törvény előírása nélkül, sőt olykor azzal ellentétesen, belátása szerint cselekedjék a közjó érdekében”.⁴⁴ Meglátásom szerint ez rendkívül előremutató megoldásnak tekinthető, hiszen ez a különös jogosultság kellő rugalmasságot biztosít ahhoz, hogy a végrehajtó hatalom mindenkor – adott esetben jogalap nélkül is – a közjó érdekében cselekedjék. A tárgyalt felsőjogot ezért a magam részéről a közjó megvalósításának egyik legfontosabb különös jogi eszközének tekintem, amelyben egyfajta modern jogi szemlélet tükröződik. A föderatív hatalommal összefüggésben már említettem, hogy az elsősorban az állam kifelé irányuló feladatait látja el, ebből kifolyólag kapcsolatai is csak a nemzetközi politikai szereplők vonatkozásában értelmezhetők.⁴⁵ Ebből kiindulva úgy gondolom, hogy e hatalmi ág részletesebb vizsgálata a jelenleg tárgyalt társadalmi szerződés vonatkozásában a továbbiakban nem releváns.

⁴⁰ LOCKE 1986: 132.

⁴¹ LOCKE 1986: 98.

⁴² TÓTH 2018: 22.

⁴³ LOCKE 1986: 142–143.

⁴⁴ LOCKE 1986: 157, 155.

⁴⁵ Szükséges ugyanakkor megjegyezni, hogy mivel a föderatív hatalmi ághoz tartozó viszonyok nem minősülnek az állam és polgárai közötti viszonyoknak, nem is tekintendők a társadalmi szerződés részének. Ebből a megállapításból az következik, hogy – Locke értelmezése szerint – társadalmi szerződés hiányában a nemzetközi szereplők kapcsolataira a természeti állapot szabályai vonatkoznak, azaz az állam szabadsága teljesnek mondható. Lásd TÓTH 2018: 22.

Locke elméletének értékelése

A bemutatott szerződéselmélet fontosságát alátámasztja, hogy a parlamenti szuverenitás tanának megalapozása révén nagyban befolyásolta az angol alkotmányfejlődést is. Ezt bizonyítja, hogy Locke munkájának számos eleme megjelenik az angol gyakorlatban, ezért – jelentősége folytán – szükségesnek tartom az azzal kapcsolatos meglátásaimat röviden ismertetni.

Locke szerződéselméletének elemzése során megkerülhetetlen annak összevetése Hobbes koncepciójával. Véleményem szerint a két felfogás közötti legnagyobb különbséget – amely minden további eltérés eredője is egyben⁴⁶ – a szerződő felek meghatározása adja: míg Hobbes esetében az uralkodó nem részese a társadalmi szerződésnek (ezáltal az abból fakadó kötelezettségek sem terhelik), addig Locke már a legfőbb hatalom letéteményeseként megjelölt törvényhozást is részes félnek tekinti. Másképpen megfogalmazva: Hobbes elgondolása a korlátlan uralkodói hatalom alátámasztására irányul, ezzel szemben Locke rögzíti ugyan a törvényhozás szupremáciáját, ám az egyes államhatalmi funkciók gyakorlását már megosztja, kialakítva ezzel egy olyan politikai-hatalmi rendszert, amelyben az uralkodó közreműködésével intézményesül a parlamenti szuverenitás.⁴⁷

Mindent figyelembe véve Locke társadalmiszerződés-elméletét az angol állam- és jogfejlődés egyik meghatározó jelentőségű írásaként foglalnám össze. A mű számos erénye közül az egyik legfontosabb, hogy – az abszolút szuverenitás elméleteivel szemben – nem leíró, hanem normatív jellegű, tehát nem az adott hatalmi berendezkedés elméleti igazolására törekszik, hanem elvárásokat fogalmaz meg az állam konstituálásáról. Emellett a műben számos olyan elv/megoldás jelenik meg, amely jelenleg is a modern, alkotmányos demokráciák fundamentumának tekintendő, mint például a törvény előtti egyenlőség, a jogbiztonság elve vagy éppen a normavilágosság követelménye.⁴⁸

A parlamenti szuverenitás jogi összefüggései és modern megjelenése

A szuverenitás jogi szempontjából nézve Locke elmélete kétségtelenül jelentős előrelépést jelentett az alkotmányosság és jogállamiság felé vezető úton, ám véleményem szerint modern értelemben vett hatalommegosztásról jelen esetben még nem beszélhetünk. Ennek oka leginkább a parlamenti szuverenitás gyakorlati megvalósulásában keresendő. A szerző

⁴⁶ A fenti okból eredeztethető például az a fontos eltérés is, hogy mivel Hobbes nem tekinti szerződő félnek a szuverén uralkodót, az alattvalók vele szembeni ellenállását sem tartja legitimnek. Ezzel a felfogással helyezkedik szembe Locke, amikor a népek széles ellenállási jogköröket biztosít (akár a szerződés felbontását), ezzel is a közös érvényesítésére szorítva rá a szuverén hatalmat.

⁴⁷ Locke elméletének nívója, hogy abban egy olyan hatalmi berendezkedést sikerült megfogalmaznia, amely az abszolutizmust követő időszakra nézve irányítúként szolgált az alkotmányos és a későbbi parlamentáris monarchia intézményeinek létrehozása során. Lásd CHRONOWSKI–PETRÉTEI 2020: 4.

⁴⁸ „A polgári társadalomban senki sem lehet felmentve annak törvényei alól.” LOCKE 1986: 98. „[A törvények,] amelyeket kihirdettek és ismertettek az emberek előtt [...]” LOCKE 1986: 129.

művében láthatóan felismeri az államhatalmi ágak megosztásának szükségességét, ugyanakkor azok a gyakorlatban nem voltak képesek ténylegesen ellensúlyozni egymás hatalmát. Állításomat részben a kor teoretikusainak gondolataival, részben Albert Venn Dicey szavaival támasztanám alá, aki a parlamenti szuverenitást úgy írja le; hogy a „parlamentnek az angol alkotmány szerint joga van törvényt alkotni és eltörölni; [...] továbbá nincs ember vagy testület, kinek Anglia törvénye jogot adna a parlamenti törvényhozást megdönteni vagy eltávolítani”.⁴⁹

A törvényhozás legfőbb hatalommal való azonosítása jelenik meg továbbá John Austin és Jeremy Bentham gondolataiban is. Előbbi a korabeli bíróságok tényleges jogforrásként funkcionáló esetjogát is a parlament hallgatólagos beleegyezéséhez kötötte, utóbbi pedig ténylegesen kizárta a bíróságok jogértelmezési szabadságát azáltal, hogy csak az egyféleképpen értelmezhető (tehát a mérlegelési lehetőséget kizáró) törvényeket engedélyezte nekik alkalmazni.⁵⁰ Ezek a megállapítások voltaképpen rávilágítanak arra a fentiekben rögzített összefüggésre, hogy az angol parlamenti szuverenitás rendszerében ténylegesen nem valósul(t) meg az államhatalmi ágak egymástól való függetlenítése: mind a bíróságok, mind a végrehajtó hatalom csak delegált hatalommal rendelkezett, ennél fogva alá volt rendelve a legfőbb hatalmat megtestesítő törvényhozásnak.⁵¹

Mindezekből egyértelműen következik Pokol Béla meghatározása, aki szerint „[a]z angol központi állami szervezet a hatalom teljes egységén épül fel”.⁵² Véleményem szerint Pokol megállapítása helytállóan bizonyul abban a tekintetben, hogy a klasszikus parlamenti szuverenitás koncepciója ténylegesen nem biztosítja a hatalom megosztását. Ez elsősorban abból eredeztethető, hogy a tárgyalt szuverenitásfelfogás az egyes hatalmi ágak működését a közjogilag kiemelt státuszú parlamentnek rendeli alá, amely ily módon a szuverenitás kizárólagos letéteményesévé válik. Ki kell emelni ugyanakkor azt is, hogy a – Dicey által megfogalmazott – jogilag korlátozhatatlan törvényhozói hatalom koncepciója nem egyeztethető össze az abszolút szuverenitás korlátlan hatalomra vonatkozó nézeteivel. Ennek oka, hogy már viszonylag korán megjelentek a gyakorlatban azok az alkotmányos garanciák (például a Bill of Rights nyomán biztosított szabadságjogok), amelyek egyfajta korlátot képeztek a törvényhozó önkényével szemben.

Ami a parlamenti szuverenitás tanának időtállóságát illeti, kijelenthető, hogy az jelentős nyomot hagyott az angol állam- és jogfejlődésen. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a törvényhozás jelenleg is kiemelt közjogi státusszal rendelkezik Angliában, a westminsteri típusú kormányzásban. Fontos továbbá hangsúlyozni, hogy az angol alkotmányos berendezkedésnek számos egyéb sajátossága is megfigyelhető, így többek között a parlament közjogi felelőssége, a protokolláris feladatokat ellátó (és emellett politikai

⁴⁹ MEZEY-SZENTE 2003: 473.

⁵⁰ TÓTH 2020: 46–47.

⁵¹ A bíróságok vonatkozásában elmondható, hogy az angol alkotmányos gyakorlatban a Constitutional Reform Actig legfőbb bírói fórumként a Lordok Háza működött. A végrehajtó hatalom esetében pedig a parlamenttől független kormányzás napjainkban valósult meg. Lásd TÓTH 2020: 47.

⁵² TÓTH 2020: 49.

felelősséggel nem rendelkező) uralkodó vagy éppen a miniszterelnök végrehajtó hatalmon belüli kiemelt szerepe.

A NÉP MINT A HATALOM FORRÁSA: NÉPSZUVERENITÁS

Ahogy a parlamenti szuverenitás esetében, úgy a népszuverenitás történelmi előzményeinek vizsgálatát is a polgári forradalmak tükrében igyekszem ismertetni. Az angol polgári forradalmat időben a 18. századi Franciaország forradalmi eseményei követték, amelyek a felvilágosodás eszméit érvényre juttatva hasonló nagyságrendű változásokat idéztek elő, ezzel is hozzájárulva a népszuverenitás eszméjének intézményesüléséhez, ezáltal pedig az európai alkotmányosság megszületéséhez és kibontakozásához.

A népszuverenitás történelmi előzményei

A tárgyalt eszme megjelenéséhez vezető történelmi okok vizsgálatakor egészen a francia abszolutizmus államáig kell visszamennünk. Ahogy azt a fentiekben már tisztáztam, az abszolutista állam a 16–18. században élte fénykorát. Ebben az időszakban az állami főhatalmat a teljhatalmú király hatalmával azonosították, aki – a kor felfogása szerint – Isten kegyelméből uralkodott. Ez a típusú állami berendezkedés a hatalom egységének elvén nyugodott, az uralkodó hatalmát oszthatatlannak és korlátatlannak tekintette, továbbá legmagasabb szintű jogforrásának is a királyi akaratot ismerte el. Az abszolutizmus rendszere azonban a 18. század végére meggyengült, ugyanis a királyság költséges hadi kiadásai⁵³ és az udvar magas költségei miatt az állam eladósodott. Az egyre inkább romló francia gazdasági helyzetet csak tetézték a központi kormányzat adókivetési és adóemelési kísérletei, amelyek rövid időn belül a népesség elszegényedéséhez vezettek. Ebben a feszült politikai helyzetben fokozódtak az egyes társadalmi rétegek közötti ellentétek is, illetve az ország lakosságának egyre jelentősebb hányada vált elégedetlenné az uralkodói politikát illetően. Mindezen társadalmi feszültségek eredményeképpen a király kénytelen volt hosszú idő után ismét összehívni az általános rendi gyűlést, amelynek megnyitására 1789-ben került sor.⁵⁴ Ezen a gyűlésen a harmadik rend⁵⁵ küldöttei kikiáltották a Nemzetgyűléssé alakulást, majd megkezdődtek a francia forradalom első eseményei (többek között ekkor tették le a labdaházi esküt is).

⁵³ Franciaország – többek között – az amerikai függetlenségi háborúban (1775–1783) az amerikai államokat támogatta a britekkel szemben. Lásd MEZEY–SZENTE 2003: 249.

⁵⁴ A francia abszolutizmus jellegzetessége, hogy kiszorította a rendeket a hatalomgyakorlásból. Ezt jól bizonyítja az a tény is, hogy a király 1614 és 1789 között nem hívta össze az általános rendi gyűlést. Lásd MEZEY–SZENTE 2003: 249.

⁵⁵ „A társadalom három rendre tagolódott, a papságra, a nemességre és a társadalom többi részét összefogó harmadik rendre.” MEZEY–SZENTE 2003: 247.

A Nemzetgyűlés felállítása kiemelt fontosságú volt a forradalom során, mivel ezzel a mozzanattal intézményesült a rendi képviselőlet felváltó népképviselőlet, majd ezt követően – a Nemzetgyűlés Alkotmányozó Nemzetgyűléssé válásával – indult meg a korábbi állami berendezkedés intézményeinek felszámolása és az első kartális alkotmány kidolgozása. E folyamatok során kiemelt figyelmet kaptak a (fennálló rendszerrel ellentétes nézeteiket valló) felvilágosodás eszmei értékei is, amelyek az Emberi és polgári jogok nyilatkozatában tükröződtek.⁵⁶ Meg kell jegyezni azonban, hogy a népszuverenitás gondolata már korábban, az 1776-os virginiai jogok nyilatkozatában is megjelent.⁵⁷ Véleményem szerint ettől a felvilágosodás által vezérelt emberi jogi deklarációtól számítható a népszuverenitás intézményesülése. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a tárgyalt eszme elméleti megalapozása jóval korábbra tehető, mégpedig Jean-Jacques Rousseau munkásságának idejére.

A népszuverenitás elmélete – Jean-Jacques Rousseau

A népszuverenitás gondolatának megjelenése Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) nevéhez köthető, aki a *Társadalmi szerződés* címet viselő 1762-es művében fejtette ki azon, mára klasszikussá nemesedett elméletét, amelynek fókuszába a népet mint a legfőbb hatalom alanyát helyezte. Abból a hipotézisből indult ki, hogy az emberiség létformája az anarchikus természeti állapotban fenntarthatatlan, ennél fogva azon változtatni kell. E problémára a legjobb megoldást a társadalmi szerződésben látta. Nézete szerint ez egy olyan társulás, „amely teljes együttes erejével védi és őrzi minden egyes tagjának személyét és vagyonát, s amelyben minden egyes ember, bár a többivel egyesülve, csak önmagának engedelmeskedik és épp oly szabad marad, mint eddig volt”.⁵⁸ A szerző tehát az állam keletkezését olyan aktusként határozta meg, amelynek során az emberek egyesítik erejüket annak érdekében, hogy a természetes szabadságukat intézményesített keretek közé, társadalmi formába rendeljék. E folyamat lényegében a társadalmi szerződés megkötését jelenti: „[m]indegyikünk alárendeli a személyét és teljes erejét a közakarat legfelsőbb hatóságának és minden egyes tagot az összesség elválaszthatatlan részének tekintünk.”⁵⁹ Rousseau felfogásában ez az „alárendelés” úgy megy végbe, hogy a társadalom valamennyi individuuma – jogaival egyetemben – feltétel nélkül, önmagával is szerződve „beleolvad az összességbe”, aminek eredményeként a szerződő emberek helyébe egy „össz-személyiség” lép, amely végső soron maga az „állami közület”.⁶⁰ Véleményem szerint rendkívül fontos mozzanat, hogy a tárgyalt elméletben az emberek nem egy harmadik félre ruházzák át jogaikat, vagy mondanak

⁵⁶ A népszuverenitás történelmi előzményeinek témájában lásd: MEZEY-SZENTE 2003: 247–251.

⁵⁷ „Minden hatalom a néptől ered; s azt ruhazza át a képviselőire; az előljárók az ő megbízottai és kiszolgálói, s mindenkor felelősséggel tartoznak.” Virginiai jogok nyilatkozata II. pont.

⁵⁸ ROUSSEAU 1947: 28.

⁵⁹ ROUSSEAU 1947: 29.

⁶⁰ ROUSSEAU 1947: 29–30.

le azokról, hanem saját társadalmuk égisze alatt egyesülnek, ezáltal is előrevetítve egy korlátozott, jogilag kötött hatalmi berendezkedés képét.

Rousseau ezt követően tisztázta az állam és a nép fogalmát, illetve meghatározta azok egymáshoz való viszonyulását is. Szerinte ennek az entitásnak passzív oldala az *állam*, aktív oldala a *főhatalom*, míg az alkotórészének tekintett összesség a *nép*, amelynek egyes tagjai a legfőbb hatalom viszonylatában *állampolgároknak*, a törvények címzettjeiként pedig *alattvalóknak* tekintendők.⁶¹ A szerző hangsúlyozza továbbá, hogy a társadalmi szerződés kölcsönös kötelezettségeket – illetve egyforma jogokat – hív életre. Ezek biztosítására jogot ad a közösségnek arra, hogy a közakaratnak (akár kényszerítés révén is) érvényt szerezzen az engedelmességet megtagadó egyénnel szemben.⁶² Meglátásom szerint ebben a felfogásban az állami erőszakmonopólium tükröződik, amely a szerződésből következő társadalmi rend iránti igényt hivatott szavatolni.

A szerződésből fakadó kötelezettségekből kitűnik továbbá, hogy azok a természeti állapot anarchikus viszonyainak felszámolása érdekében keletkeztek, ezzel is átmenetet biztosítva az egyenlőtlen szabadságból a jogi egyenlőségbe. A kötelezettségekkel párhuzamosan hangsúlyozni kell a szerződéses polgári szabadság kiemelt szerepét is, amelyet a szerző a nép minden egyes tagjára egyformán kiterjeszt. Ezt az állapotot Rousseau az Istentől, illetve a rációból fakadó egyetemes igazságból eredezteti, valamint meghatározza azokat a garanciákat is, amelyek e társadalmi létformában a főhatalom korlátait jelentik. „[B]ármilyen korlátlan, szent és sérthetetlen legyen is a főhatalom, az egyetemes megállapodás határait nem [...] lépheti át és hogy minden ember teljesen szabadon rendelkezhet az egyezmény által neki meghagyott javakkal és szabadsággal, úgy, hogy a főhatalomnak soha sincs joga több terhet róni az egyik állampolgárra, mint a másikra.”⁶³ Az idézett rész egyértelműen rámutat arra, hogy a társadalmi szerződés nemcsak kötelezettségeket támaszt, hanem egyúttal biztosítja a nép számára, hogy annak tagjai – a szerződés keretei között – szabadon és egyenlő polgárokként élhessenek.

Rousseau felfogása értelmében tehát az államot a társadalmi szerződés hozza létre, amelynek akaratnyilvánítása a szuverenitás kifejeződése. De milyen is ez a szuverén főhatalom? A szerző szerint egyfelől elidegeníthetetlen, másfelől oszthatatlan. Elidegeníthetetlen, mivel a közakarat gyakorlása (ennélfogva csak a népet illeti meg), és oszthatatlan, mert az egész nép akaratát fejezi ki, nem csupán annak egy részéét.⁶⁴ Ebből a megállapításból következik, hogy Rousseau az állami főhatalom egységessége mellett szállt síkra, tagadva a hatalom megosztásának szükségességét. Ezzel szemben fontos leszögezni azt is, hogy bár a tárgyalt felfogás szerint maga a szuverenitás elidegeníthetetlen és oszthatatlan, annak gyakorlása a mű alapján már jóval összetettebb kérdésnek mutatkozik. A szerző úgy

⁶¹ ROUSSEAU 1947: 30.

⁶² ROUSSEAU 1947: 44, 30, 32.

⁶³ ROUSSEAU 1947: 45.

⁶⁴ Rousseau a nép egyes akaratmegnyilvánulásait a rész-egész viszony alapján kategorizálja. Az előbbi eset a nép egy részének akaratát jelenti, amely szerinte csak rendeleti szintű szabályozást igényel, míg utóbbi – mivel az a teljes nép akaratára – az állami főhatalom kifejeződése, ezért törvényerejű. Lásd ROUSSEAU 1947: 37–38.

véli ugyanis, hogy „a törvényhozó összességet nem illeti meg a végrehajtó hatalom, mert ez csak egyéni jogviszonyokkal foglalkozik, ezek pedig nem tartoznak [...] a törvényeket kialakító főhatalom hatáskörébe”.⁶⁵ Mindebből az következik, hogy Rousseau bár egységesnek tartja a szuverenitást, annak gyakorlását a jogalkotó („akarat”) és a jogalkalmazó („erő”) hatalom között megoszthatónak gondolja.

A tárgyalt értelmezésben – a korábbi elméletekhez hasonlóan – kiemelt szerepe van a törvényhozó hatalomnak, illetve a törvényhozás jogának. A szerző ennek megfelelően elvi élel rögzíti, hogy a törvényhozás joga a nép egészét illeti, továbbá hogy az általa meghozott törvények – amelyek nézete szerint három típusba sorolhatók⁶⁶ – a „közakarat ténykedéseinek” minősülnek.⁶⁷ Rousseau szuverenitásfelfogásában különös hangsúlyt helyez a törvényekre, hiszen azok az általános akarat (*volonté générale*) realizálását jelentik.⁶⁸ Fontos még megjegyezni, hogy ebben az értelmezésben a „főhatalom csak akkor cselekedhet, ha a nép összegyűl”, továbbá fontos elvárásként jelenik meg az is, hogy mindenki részt is vegyen ezeken a gyűléseken.⁶⁹ Ebből a megállapításból egyfelől az következik, hogy Rousseau a közvetlen demokrácia híve volt (bár elismerte a közvetett demokrácia létjogosultságát is), továbbá hogy elvárásként tekintett arra, hogy az állam valamennyi polgárának joga legyen részt venni a törvények meghozatalában. Ahogyan az a fent idézett részből is kitűnik, a törvényekre vonatkozó legfontosabb szerzői kikötés, hogy azok általánosak legyenek, ne pedig egyéni eseteket szabályozzanak, mivel utóbbi a végrehajtó hatalom feladata. Rousseau értelmezésében a jogalkalmazó – vagy más néven uralkodó – legfőbb feladata a főhatalom akaratának realizálása. A tárgyalt műből leszűrhető, hogy a végrehajtó hatalom tevékenysége csak megbízási, hivatali jellegű, amelyet a főhatalom belátása szerint korlátozhat, vagy adott esetben vissza is vehet.⁷⁰

Rousseau elméletének értékelése

Összefoglaló jelleggel kijelenthető, hogy Rousseau a törvényhozás jogán keresztül a legfőbb hatalmat a nép kezébe adja, hogy az a közakaratnak megfelelően biztosítsa az igazságos emberi együttélés kereteit, azaz a polgári szabadságot. Ez a klasszikus

⁶⁵ ROUSSEAU 1947: 67.

⁶⁶ A szerző államtörvényeket, polgári törvényeket és büntető törvényeket határoz meg. Lásd ROUSSEAU 1947: 65–66.

⁶⁷ ROUSSEAU 1947: 67, 50.

⁶⁸ Meglátásom szerint célszerű a szerző által teremtett „általános akarat” jelenségét közelebbről is megvizsgálni. Ennek alapját az a már említett gondolat adja, hogy a társadalmi szerződésben az egyes szerződő felek egy állami közületben egyesülnek, amely a különböző egyéni érdekeket a társadalmi összetartozás alapján egyetlen állandó akarattá egyesíti. Ez az általános akarat (közakarat) a törvények eredője, amely mindenkor jogos és mindig a közjóra törekszik, és amelyből maga a szuverenitás is származik. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy az nem a többség vagy az egyéni akaratok összessége, hanem a nép állandó akarata. Lásd: ROUSSEAU 1947: 40.

⁶⁹ ROUSSEAU 1947: 99, 103.

⁷⁰ ROUSSEAU 1947: 68.

népszuverenitás-elmélet mindent ennek a társadalmi célnak vet alá, a hatalmi-politikai viszonyok középpontjába a nép akaratát helyezi, és minden más hatalmi szereplőt ennek rendel alá (így többek között az állam végrehajtó hatalmát is). Ebből fakadóan fontosnak tartom leszögezni azt is, hogy – álláspontom szerint – tényleges hatalommegosztásról jelen elmélet vonatkozásában sem beszélhetünk, mivel nem valósul meg a hatalmi ágak egymástól való intézményes függetlenítése, ám a népre visszavezetett hatalom rendkívül előremutató alkotmányos felfogásnak bizonyult. Álláspontom szerint emellett a mű legnagyobb nívója, hogy a szerző az államhatalom legitimitását egy minden eddiginél szélesebb bázisra helyezte: az állampolgárok összességére. Rousseau azzal, hogy a szuverenitás letéteményeseként a népet jelölte meg, egy olyan szuverenitáskonstrukciót alakított ki, amely – nézetem szerint – elvi síkon legitimitációs alapot teremtett a modern értelemben vett közvetlen demokráciának.

A népszuverenitás jogi összefüggései és modern megjelenése

A népszuverenitás elmélete Rousseau-t követően is meghatározó jelentőségű volt, mind az elméletben, mind a gyakorlati alkotmányosság területén. Úgy vélem, előbbi vonatkozásában mindenképp meg kell említeni példaként Immanuel Kant (1724–1804) munkásságát, aki a társadalmi szerződés megkötésének okaként a törvényes közkényszer szükségességét jelölte meg.⁷¹ Nézetének lényege, hogy a természeti állapot eredendően fogyatékos, mivel abban az emberek egyéni jogértelmezése érvényesül, ebből kifolyólag pedig mindenki saját meggyőződése szerint cselekszik. Ezért szükségszerűen át kell lépni egy olyan polgári állapotba, amelyben az objektív törvény uralkodik.⁷² Kant – Rousseau-val meg egyezően – a törvényhozás jogát a legfőbb állami hatalomnak, a népnek tulajdonítja, mégpedig azzal a céllal, hogy az emberek összessége alkotson törvényeket az individuumként megjelenő címzettek, azaz az emberek számára.⁷³

Ahogy a már a népszuverenitás történeti előzményeinél is megjelent, a tárgyalt eszme a gyakorlati alkotmányosságon is meghatározó nyomot hagyott. Elég itt csupán a 18–19. századi Európában (illetve Egyesült Államokban)⁷⁴ megszülető írott alkotmánylevelekre gondolni, amelyek a polgári eszmékre építve rögzítették, hogy az állami hatalom immáron nem a kiváltságos uralkodó kezében összpontosul, hanem megoszlik az intézményesen elkülönített államhatalmi ágak között. Ezek az alkotmányok vezettek ahhoz a történelmi fordulóponthoz, amikor is az államhatalmi ágak megosztása alapvető követelménnyé lépett elő a demokratikus államokat illetően, ezzel is meghatározva az elkövetkező évszázadok hatalmi-politikai rendszereit. Ezen a ponton szükséges még megjegyezni,

⁷¹ TóTH 2020: 56.

⁷² TóTH 2020: 56–57.

⁷³ TóTH 2020: 57.

⁷⁴ Ilyen például a Francia Köztársaság 1791-es alkotmánya vagy az Amerikai Egyesült Államok 1787-es alkotmánylevele.

hogy a polgári alkotmányosság időszakától kezdve a hatalom gyakorlására vonatkozó szabályok kialakítása mellett különös hangsúlyt helyeztek a politikai hatalom legitimitásának kérdésére is. Ekkortól vált ugyanis jellemző tendenciává, hogy az egyes alkotmányok általános jelleggel rögzítették a népfeltség elvét, tehát azt, hogy minden közhatalom forrása a nép, vagyis az állam által gyakorolt minden hatalom a néptől ered.⁷⁵ Az állam hatalmának így alapokra helyezett legitimitása napjaink alkotmányos megoldásaiban is tükröződik.⁷⁶ Ezt igazolja, hogy a legtöbb demokratikus alkotmány jelenleg is azt a felfogást közvetíti, amely szerint elsődlegesen a népet (vagy a későbbiekben ismertetett nemzetet) illeti az önrendelkezési jog, hogy saját politikai státusáról döntsön, kialakítva ezzel alkotmányos rendszerét, amelynek keretei között – akár közvetlen vagy közvetett módon – gyakorolja a hatalmat.

Mindezen megállapításokat figyelembe véve úgy gondolom, hogy bizonyosságot nyer fenti állításom, miszerint a népszuverenitás eszméje továbbélésének Rousseau munkásságát követően is meghatározó jelentősége volt.

ÖSSZEGZÉS

Ahogy az a fenti sorokban írtakból is következik, a tárgyalt diszciplína kezdeti elméletei elsősorban azt a célt szolgálták, hogy a korabeli uralkodó teljhatalom legitimitációs bázisának létrehozásán keresztül megfelelő elméleti alapot teremtsenek egy erős nemzeti hatalom kialakulásának. E törekvés következtében születtek meg a fejedelmi (illetve uralkodói) szuverenitás első elméletei, amelyek kutatásom kiindulópontjaul szolgáltak. A szuverenitásra vonatkozó kezdeti koncepciók a későbbi évszázadok alatt természetesen jelentős változásokon mentek keresztül. Az európai állam- és jogfejlődésnek, valamint a történelem során bekövetkezett egyéb változásoknak köszönhetően újabb és újabb elméletek láttak napvilágot, amelyek fokozatosan meghaladták az abszolút szuverenitás tanait, továbbá megváltoztatták a szuverenitással kapcsolatos felfogást. Annak korlátozhatatlan jellegű elképzelése helyett egyre inkább teret nyert az a koncepció, amelyben megjelenik a hatalom korlátok közé szorításának követelménye. Ez a szemléletváltás akként ment végbe a gyakorlatban, hogy fokozatosan jelentek és szilárdultak meg azok az intézmények, amelyek de facto keretek közé tudták szorítani az addig szinte korlátok nélkül gyakorolt szuverenitást. Véleményem szerint e (jog)intézmények között is a legfontosabbak az egyes államok alkotmányai, mivel azok rendre deklarálják a hatalommegosztás és népfeltség elvét, valamint az emberi jogok védelmét. Végző soron tehát ezek azok a létfontosságú rendszeremlékek, amelyek valamennyi alkotmányos rendszer alapját képezik, ezzel

⁷⁵ MEZEY-SZENTE 2003: 476.

⁷⁶ Állításom alátámasztására Magyarország Alaptörvényét idézem, amely B) cikkének (3)–(4) bekezdése is rögzíti a népszuverenitás elvét: „A közhatalom forrása a nép”, valamint „[a] nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”.

biztosítva egyrészt a hatalom demokratikus legitimitását, másrészt a törvényes korlátok közé szorított államhatalom kereteit.

Álláspontom szerint a fenti megállapításokból lesűrhető végső következtetés az, hogy napjaink szuverenitásfelfogása (illetve annak valamennyi aspektusa) összeegyeztethetetlen annak kezdeti jelentéstartalmával. Bebizonyosodott ugyanis, hogy az állam legfőbb hatalma immáron nem rendelhető kizárólagosan egyetlen szervhez vagy személyhez, továbbá a gyakorlatban is megjelent az a szemléletmód, hogy a jog megalkotóját is korlátok közé szorítja. Elmondható továbbá az is, hogy a szuverenitás kezdetben a fennálló hatalmi viszonyrendszert igazoló elméleti konstrukcióként jelent meg, amelynek legfőbb célja a korabeli uralkodó hatalmi törekvéseinek igazolása volt. Ezzel szemben a későbbi évszázadokban a szuverenitás olyan jogi kategóriává lépett elő, amely alapjaiban határozza meg napjaink alkotmányos rendszereinek működését, valamint az állami hatalommal kapcsolatos egyéb alapvető kérdéseket.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BODIN, Jean (1987): *Az államról. Válogatás*. Ford. Máté Györgyi – Csűrös Klára. Budapest: Gondolat.
- CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (2020): Szuverenitás. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2020. június 15. Online: <https://ijoten.hu/szocikk/szuverenitas>
- CSENY Ákos – TÉGLÁSI András (2013): Államhatalom és szuverenitás. In CSENY Ákos (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest: Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv, 119–142.
- HALÁSZ Iván (2018): Szuverenitás és népszuverenitás. Népképviselő és a demokratikus hatalomgyakorlás módja. In HALÁSZ Iván (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest: Dialóg Campus. Online: [www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/Halasz%20Ivan%20\(szerk.\).pdf](http://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/Halasz%20Ivan%20(szerk.).pdf)
- HOBBS, Thomas (1999): *Leviatán vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma II*. Ford. Vámosi Pál. Budapest: Kossuth.
- HORVÁTH Barna (2001): *Angol jogelmélet*. Budapest: Pallas.
- JELLINEK, Georg (1914): *Allgemeine Staatslehre*. Berlin: O. Häring.
- JUHÁSZ Krisztina (2007): Az állam szerepének változása a globalizációban. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 1(3), 1–44. Online: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2007-3-01.pdf>
- KELSEN, Hans (1929): *Die Neue Rundschau*. 40. 1. s. Berlin: Fischer Verlag.
- KÉPES György (2010): *Abszolutizmusok az európai és magyar alkotmánytörténetben*. Online: <https://majt.elte.hu/media/49/d1/5a0cf759f78cda7959a25ac012e75d0104fdca8de292670426a4f0e2d3e5/MAJT-segedanyagok-kep-es-Abszolutizmusok.pdf>
- LAMM Vanda – PESCHKA Vilmos főszerk. (1999): *Jogi lexikon*. Budapest: KJK-Kerszöv.
- LOCKE, John (1986): *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Budapest: Gondolat.

- MEZEY Barna – SZENTE Zoltán (2003): *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet*. Budapest: Osiris.
- PACZOLAY Péter (1998): *Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése*. Budapest: Korona.
- PÁLVÖLGYI Balázs (2019): Franciaország államtörténete. In JAKAB Éva – PÓKECZ KOVÁCS Attila (szerk.): *Egyetemes államtörténet I.* Budapest: Dialóg Campus. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12668/web_PDF_ATMA_Egyetemes_allamtortenet_I_JAV.PDF?sequence=6
- PETRÉTEI József (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- PONGRÁCZ Alex (2018): A szuverenitásfogalom változásának századi fejleményei. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018(2), 128–153. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1261/583>
- PONGRÁCZ Alex (2019): *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben – avagy megszelídíthető-e a globalizáció?* Budapest: Dialóg Campus. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14231/web_PDF_Nemzetallamok_uj_szabalyozo_hatalmak.pdf?sequence=1
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1947): *Társadalmi szerződés*. Ford. Radványi Zsigmond. Budapest: Phönix-Oravetz. Online: <https://mek.oszk.hu/08800/08879/08879.pdf>
- TAKÁCS Péter szerk. (2009): *Államelmélet I.* Budapest: Szent István Társulat.
- TÓTH J. Zoltán (2018): A népszuverenitás és az alkotmánybíráskodás viszonya a hatalommegosztás szempontjából. In TÓTH J. Zoltán – OUK Varinic: *Alkotmánybíráskodás és népszuverenitás*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 9–140. Online: www.academia.edu/42362376/Alkotmánybíráskodás_és_népszuverenitás
- TÓTH J. Zoltán (2020): Szuverenitáselméletek a szuverenitás alanyáról. In KARÁCSONY András (szerk.): *Szuverenitáskérdések. Elméletek, történetek*. Budapest: Gondolat, 27–61. Online: <https://majt.elte.hu/dstore/document/3388/MAJT-jogtorteneti-ertekezések-47.pdf>
- WEBER, Max (1921): *Gesammelte Politische Schriften*. München: Drei Masken.

Jogi források

Magyarország Alaptörvénye. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>
 Virginiai jogok nyilatkozata.

Dr. Nagy Kristóf az okleveles államtudományi mester végzettséget igazoló oklevelét 2022-ben a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karán szerezte meg summa cum laude minősítéssel. Jelenleg a Gazdaságfejlesztési Minisztérium munkatársa. Kutatási területe az államelmélet, különös tekintettel a szuverenitásfogalom változásainak a változó világrendben betöltött szerepére.

Mélypataki Gábor – Rácz Zoltán

A KÖZALKALMAZOTTI JOGÁLLÁS JÖVŐJE – VÉGELGYENGÜLÉS VAGY ÚJJÁSZÜLETÉS?

The Future of Civil Servants – Terminal Debility or Rebirth?

Mélypataki Gábor egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Civilisztikai Tudományok Intézete, jogmega@uni-miskolc.hu

Rácz Zoltán egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Civilisztikai Tudományok Intézete, racziroda@gmail.com

A közalkalmazotti jogviszony egy speciális foglalkoztatási jogviszony, amely korábban az egyik legnagyobb személyi kört lefedő közszolgálati foglalkoztatási jogviszony volt. Az alapját adó jogszabály 31 éve lépett hatályba. Az egyetlen olyan közszolgálati jogszabály, amelyet nem „cseréltek le” a közszolgálati reform következtében. Szándékosság vagy gondatlanság áll emögött? Egyszerűen annyit jelent, hogy a központi közigazgatásban ennek a jogviszonynak nincs gazdája? Inkább ennek folyamatos kiüresítése történik, az egyes szolgálati jogviszonyok kiszervezése. Alapvető kutatási kérdésünk az, hogy a közalkalmazotti jogviszony számára ez lenne-e a jövő útja. Lesz-e átalakulás, vagy a jövő ennek a jogviszonynak a lassú „elhalása”? És ha ez, akkor van-e élet a „halál” után?

KULCSSZAVAK: közalkalmazott, kiszolgáltatottabb fél, munkajog, közszolgálati jogviszony

Civil servants are a special type of employment relationship, which used to be one of the largest public service relationships covering a wide range of staff. The underlying legislation entered into force 31 years ago. It is the only civil service legislation that has not been replaced in the midst of civil service reform. Was it deliberately left out? Was it omitted? Is it simply that there is no master of this legal relationship? Instead, what is happening is a steady emptying out, the outsourcing of individual posts. Our fundamental research question: is this the way forward for the civil service? Will there be a transformation, or is the future the death of this legal status? And if so, what life will it be after its “death”?

KEYWORDS: civil servant, vulnerable party, labour law, civil service

„Az emberélet útjának felén
 egy nagy sötétlő erdőbe jutottam,
 mivel az igaz utat nem lelem.
 Ó, szörnyű elbeszélni mi van ottan,
 s milyen e sűrű, kúsza, vad vadon:
 már rá gondolva reszketek legottan.
 A halál sem sokkal rosszabb, tudom.”
 Dante: *Isteni színjáték*¹

BEVEZETÉS

Az egyik, a magyar társadalmat napjainkban leginkább foglalkoztató eseménysorozat a pedagógusokat érintő jogszabályi változások. A jelenlegi közalkalmazotti szférában dolgozók legnagyobb csoportját a pedagógusok képezik. Az őket képviselő érdekképviseleti szervek hosszabb ideje tárgyalásban állnak a kormányzattal, különböző követeléseket támasztva, amelyek között elsőként szerepel a díjazásuk rendezése.

Legalább ekkora probléma volt az oktatásban dolgozók körében a kötelező Covid elleni védőoltás bevezetése, amely beadatásának esetleges megtagadása egzisztenciális gondot jelentett a számukra, hiszen az egyfajta keresőképtelenségi oknak minősült. A követelések érvényre juttatásának eszközéül először figyelmeztető sztrájkot választottak, amelynek kapcsán kezdetben a bíróság pozitív elbírálásában volt részük, majd a Kormány rendeletben szabályozta a sztrájk során kötelezően biztosítandó, még elégséges szolgáltatást, aminek következtében a jogorvoslatot elbíráló bíróság ítélete megváltoztatta a korábbi döntést. Az ügyben alkotmánybírói döntés született,² amely nem a pedagógusoknak adott igazat. Közben azonban újabb sztrájkot jelentettek be, amelynek kapcsán már szintén megszületett az elsőfokú bírósági döntés. Különböző oktatási intézményekben viszonylag hosszabb ideje polgári engedetlenségnek nevezett akciók zajlanak. Mindezen események azt követően történtek, hogy két évvel a jelen tanulmány leadása előtt a Covid-19-világjárvány újfajta helyzet elé állította a pedagógusokat munkavégzésük során. Ebben a helyzetben fontos kérdésként jelentkezett, és ugyan más okból, de jelentkezik ma is, hogy mi lesz az ő jelenlegi közalkalmazotti jogviszonyuk sorsa. A kérdés vizsgálata azért is aktuális, mert az utóbbi évek változásai következtében szinte már csak a köznevelésben dolgozókat tekinthetjük közalkalmazottaknak.³

A jelen vizsgálatához szükségünk van a múlt ismeretére is. Éppen ezért tanulmányunkban olyan átfogó képet szeretnénk adni, amelyben az idősíkok némiképp súrolják egymást, párhuzamosan vizsgáljuk tehát a múlt eseményeit és próbáljuk meg feltárni a jövő

¹ DANTE 1913.

² 1/2023. (I. 4.) AB határozat.

³ A másik jelentősebb csoport, ha 2023. július első hetében a tervek szerint az Országgyűlés elfogadja az új köznevelési szolgálati jogviszonyról szóló törvényt, a szociális szférában dolgozók lesznek.

útjait. A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) 31 éve lépett hatályba, tehát jócskán a felnőttkorban van, több száz módosításon átesett már. A módosítások között több olyan is volt az elmúlt időben, amely az egyes szakmacsoportok számára részlegesen lehetőséget adott a közalkalmazotti törvényből való részleges menekülésre. A lassú „elhalás” folyamata nem most kezdődött, de most ért olyan stádiumba, amikor már látványos.

KI A KÖZALKALMAZOTT? MI AZ A KÖZALKALMAZÁS?⁴

Mielőtt a közalkalmazotti jogviszony elmúlt 31 évének állomásait végigvinnénk, röviden ismertetnünk kell magát a jogintézményt. A közalkalmazotti kategória a magyar közszolgálati jog sajátos jogintézménye. Ehhez hasonlót a német jogban fedezhetünk fel. Ha a német terminológiával akarnánk párhuzamot vonni, akkor magántisztviselőként lehetne ezt a réteget beazonosítani. A magántisztviselő mint *Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst* állítható párhuzamba a közalkalmazotti réteggel. A rendszerváltást megelőzően ténylegesen szélesebb értelemben használta a szakma ezt a kifejezést, azt követően viszont jelentése leszűkült, és ma már az állami alkalmazottaknak csak egy meghatározott körét értjük alatta. A köznap kontextusban használt tágabb értelmezés ezért zavart kelthet a megfelelő jogi közegben is. A közalkalmazotti rétegre is jellemző a zárt karrierrendszer, fixnek mondható a versenyszféránál alacsonyabb bérek alkalmazása és az elvileg nagyobb stabilitás. A közalkalmazottak felelősségi szintje a kormánytisztviselőével és a köztisztviselőével azonos, mind polgári jogi, mind büntetőjogi szempontból.

A közalkalmazottak azonban nem vagy csak csekély mértékben rendelkeznek közhatalommal. Általában az állam szolgáltató arcát képviselik, az állami gondoskodás megtestesítői, és legfeljebb minimális hatósági jogkörük van. Azokat a szolgáltató funkciókat látják el mindennapi feladatként, amelyek fokozatosan alakultak át állami funkciókká, vagyis az oktatást, az egészségügyet, a szociális gondozást.

A Kjt. külön nem határozza meg a személyi hatály keretében a közalkalmazott fogalmát. A jogszabály elsősorban az intézményi hatályhoz köti a személyi hatályt és így a törvényi meghatározást is. A Kjt. vonatkozó rendelkezése alapján „az állami és a helyi önkormányzati költségvetési szerveknél, valamint a helyi önkormányzat által [...] a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyára terjed ki”.⁵ A törvényben használt definíciós bázis alapján érdemes összehasonlítani a tisztviselői jogviszonyokkal is. A kormánytisztviselőre és a köztisztviselőre egzakt fogalmat találunk a vonatkozó jogszabályokban. Persze az vita tárgyát képezi, hogy ez mennyire csak a megfogalmazás hatályhoz való igazítása. A 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) és a 2018. évi

⁴ A dolgozat jelen fejezetének alapját és kiindulópontját PhD-disszertációm képezte, lásd MÉLYPATAKI 2016: 74–90. Ez több helyen szövegazonosságot eredményezhet az idézett művel, de annak vonatkozó részeit a hatályos jognak megfelelően átdolgoztam.

⁵ Kjt. 1. §.

CXXV. törvény (Kit.) fogalomrendszerében találjuk meg a megfelelő hivatkozási alapot. Mindkét jogszabály közel azonosan határozza meg ezeket a fogalmakat. Akkor vajon a közalkalmazottra miért nem alkottak ilyet? A válasz magában hordozza mindazon problémákat, amelyekkel az utóbbi évek jogviszonyváltásai keretében próbál meg kezdeni valamit a jogalkotás. Ennek oka az a tény, hogy a közalkalmazott mint kategória nem egy foglalkozást takar, hanem egy gyűjtőfogalmat. Egy olyan gyűjtőfogalmat, amely több foglalkozást fog, illetve fogott össze. Ez a megoldás volt az egyik, amelynek mentén anno a 2000-es évek elején elképzelt Egységes közszolgálati reform is megbukott. Amíg a tisztviselő a közigazgatás szinte minden szintjén ugyanazt végzi, addig a közalkalmazottak a foglalkozásuknak megfelelően eltérő munkát végeznek, akár a közigazgatás azonos szintjén is.

A közalkalmazotti szabályozás töredékes jogi szabályozás. A töredékes szabályozás azt is jelenti, hogy a személyi hatály sokszor multiplikálódik, hiszen az egyes közalkalmazotti rétegekre vonatkozó törvények és végrehajtási rendeletek jelentős része a Kjt.-ben meghatározott általános foglalkoztatási feltételektől eltérő foglalkozású közalkalmazottakra vonatkozóan határoz meg szabályokat. Különbőség van közalkalmazott és közalkalmazott között is. Annyi bizonyos, hogy a változások szükségessége már magában a jogviszonyban a kezdetektől kódolva van. Ahogy Horváth István is kiemeli: a munka közjogának részeként létrehozott közalkalmazotti státusz a rendszerváltás „termékeként” úgy keletkezett, hogy az állam a lakossági szolgáltatásokat végzők egy nagyobb csoportjának a versenyszféra munkavállalóiéhoz képest kedvezőbb feltételeket biztosított. A kedvezőbb szabályozás kizárólag a munkavállalókhoz képest volt értelmezhető.

A közalkalmazottak számára a jogalkotó a köztisztviselőknél hátrányosabb munkaerőpiaci helyzetet teremtett. Ezzel kialakult egy duplikált közszolgálat, amely a közalkalmazotti-köztisztviselői dualizmusra épített.⁶ Ezzel kapcsolatban azonban már korábban is felmerült az a módosított kérdés, hogy a duplikált szolgálat még mindig a közalkalmazott és köztisztviselő közötti egységesítés hiánya, vagy értelmezhetjük újabban a munkajogi jogviszony és a közalkalmazotti jogviszony egységesítése hiányaként. Az egyes köztisztviselői jogviszonyokat szabályozó jogszabályok és a Kjt. a maradék szövegszerű átfedések ellenére is eltávolodott egymástól. Ezen eltávolodás végleges kimondásának tekinthető a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 4. § (7) bekezdés 3. pontja. A jelölt jogszabályhely a közszolgálati jogviszonyról rendelkezik, amely fogalomba nem veszi bele a közalkalmazotti jogviszonyt.⁷ Kérdés, hogy innentől a jogalkotó duplikálnak tekinti-e még a közszolgálati jogot. Ha nem, akkor felmerülhet, hogy mit kezd a függő jogi helyzetben hagyott közalkalmazotti réteggel.

Ha a fentiek alapján a jogalkotói logika szerint a jogalkotó már nem tekinti a közalkalmazottakat a közszolgálat részének, akkor az egyetlen megoldási mód a közalkalmazotti rétegnek az önálló státuszától való megfosztása és a munkajogba való integrálása. Némileg egyetértve Kiss György álláspontjával a közalkalmazotti jogviszony egyfajta idegen

⁶ HORVÁTH 2009.

⁷ HORVÁTH-KUN-PETROVICS 2021: 120–133. Vö. Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport 2014.

testként volt értelmezhető a magánjog-közjog dualizmusában.⁸ Az elmúlt két évben lényegében ennek az integrálási folyamatnak lehettünk és lehetünk a szemtanúi.

ELŐZMÉNYEK

Az 1992. évet megelőzően a Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény egységesen szabályozta az összes munkavállaló („dolgozó”) munkaviszonyát, az iparban, mezőgazdaságban dolgozó fizikai munkásoktól kezdve a pedagógusokon át a minisztériumi tisztviselőkhig. Nem volt tehát semmilyen differenciálás a különböző munkavállalói rétegek között, a személyi hatálytól függetlenül minden munkaviszonyban álló személyre vonatkozóan ugyanaz a jogszabály adott rendelkezéseket. A rendszerváltás utáni, 1992-es munkajogi reform a szűkebb értelemben vett munkajogot három átfogó jogszabályon keresztül szabályozta: a gazdasági élet munkaviszonyait a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvényben, a közszférában pedig a kötelező közszoigáztatásokat végzők jogviszonyát a Kjt.-ben, míg a közhatalmi jellegű jogviszonyokat a Kttv.-ben. Ez a hármas tagolású munkajogi szabályozás maradt hatályban egészen a következő munkajogi „reform” megszületéséig. A jogalkotót az 1992-es új munkajogi szabályozás megalkotása során álláspontunk szerint elsődlegesen az a cél vezérelte, hogy nem kívánt ugyanolyan díjazást biztosítani a tanárok, orvosok stb. részére, mint a köztisztviselőkhnek, ezért eltérő jogi szabályozással rendezte a közszféra két nagy csoportjának munkajogi jogviszonyait.

Az 1992-ben kialakított helyzet megváltoztatására indult egy kormányzati törekvés, amely egy egységes közszoigálati törvény megteremtésében öltött volna testet. A 2000-es évek fordulóján úgy tűnt, hogy a jogalkotó is elhatározta magát a közszoigálati rendszer megreformálása tekintetében. Ennek az elhatározásnak volt nagy eredménye a közszoigálati reform irányairól, az egységes közszoigálati törvény megvalósításának programjáról szóló 2317/2003. (XII. 10.) Kormányhatározat. A Kormány ebben kinyilatkoztatta azt a programját, amellyel éppen a széttagoaltság és a töredezettség ellen kívánt fellépni. A jogalkotó célkitűzését lényegében a határozat 1. §-a fogalmazza meg: „A köztisztviselőkh, a közalkalmazottak és a szolgálati jogviszonyban állók jogviszonyának egységes elveken alapuló szabályait ki kell dolgozni az ezen jogviszonyokkal szembeni eltérő alkotmányos és az európai közssoiségi szabályozásból adódó követelmények figyelembevételével.”

A reformjavaslat – ismerve a közszoigálat és a közigazgatás történetét – kifejezetten merész volt, és szokatlanul gyors haladást írt elő, azonban amilyen lendülettel elindult a részletek kidolgozása, olyan gyorsan véget is ért. A folyamat végére elpárolgott a politikai akarat. Az akkori Kormány nem tudta/akarta felvállalni azokat a konfliktusokat, amelyek a jogszabály hatályba léptetésével jártak volna. Az egyik konfliktusforrás a közalkalmazotti jogviszony felszámolása volt, más források pedig a fókuszált béremelés problémáját emelték ki. A közalkalmazottak alapból is alacsonyabb illetményi szintről indultak.

⁸ Kiss 1995b: 206–207.

A fókuszált béremelés nemcsak a köztisztviselők között, hanem a teljes közszférán belül is alkalmazott doktrína volt, aminek következtében jelentős bérkülönbségek alakultak ki az egyes foglalkoztatási csoportok között, ugyanis az ilyen béremelésekkel az egyes szakmák képviselőit különböző módon honorálták. Ezek elegendőek voltak ahhoz, hogy a Kjt. által megteremteni kívánt egységes bérrendszert felülírják, és a fókuszált béremelés politikai eszközzé váljon. Az egységes közszolgálati törvény alapvetően a teljes közszférára egységesen kiterjedő, karrierelvű illetményrendszer finanszírozási nehézségein bukott meg.⁹ Az egyik legfontosabb lépés ugyanis a közalkalmazotti illetmények fejlesztése lett volna, abban az esetben, ha a tisztviselői jogviszonyba olvasztották volna be. Kiss fogalmazta meg még a reformjavaslatot megelőzően, hogy ha egységes közszolgálatban gondolkodunk, akkor mindenféleképpen a középső érték feloldására lenne szükség, ami a közalkalmazotti jogviszony homogenitásának megbontását foglalja magában.¹⁰

A reformjavaslat nem tisztázta a jogviszonykeletkezési módokat sem. A törvényjavaslat az általános részben nem emelte ki a közszolgálati szerződést, és sem formailag, sem tartalmilag nem különítette el a kinevezéstől. Volt olyan álláspont is, amely szerint a közalkalmazottak tekintetében alkalmazható lenne a közszolgálati munkaszerződés, így előrevetítve ennek a csoportnak a munkajogba való integrálását. Prugberger Tamás meglátása ugyanis az, hogy a közalkalmazotti jogviszony túldimenzionált.¹¹ Az egységesítési törekvések elbuktak, azóta pedig a politika oldaláról nem merült fel igényként ennek a kérdésnek a megoldása.

A duplikált közszolgálat megmaradt, de bizonyos szintű repedés már ekkor is érzékelhető volt az alkalmazotti és tisztviselői jogviszonyok között. Az egyik legnagyobb törést a 2008-as gazdasági világválság eredményezte, amikor is a Kjt. illetménytábláját befagyasztották. Ahogy Horváth is kiemeli, a válságot követő jogalkotói inaktivitás folytán, a Kjt.-ben rögzített kettős nivelláció következményeként a közszolgálat lelkének nevezett illetmény-előmenetel 2020-ra a munkakörök döntő többségében fokozatosan megszűnt, csekély hányadukban pedig formálissá vált.¹² Ez a duplikált nivelláció éppen az illetmény-előmenetel két meghatározó eleme, a jogviszonyban töltött idő és a munkakörök betöltéséhez szükséges képesítések közötti különbség elismerését számolta fel. Ez azt is jelenti, hogy több mint egy évtizede egy olyan befagyasztott Kjt. van hatályban, amelynek bérelemeit a minimálbér és a garantált bérminimumot tartalmazó bértábla határozza meg. Éppen ezért nem volt meglepetés, hogy az egyes ágazatok közalkalmazottai elkezdtek keresni a lehetőséget, hogy kikerüljenek az aktuális illetménytábla hatálya alól. Ennek egyik eredménye lett a 2011–2013-ban életbe lépő pedagóguséletpálya-modell, amelynek egyik eleme a köznevelési törvény, másik eleme pedig a sajátos pedagógus-bértábla. A bértábla új minősítési rendszerrel is együtt járt. A pedagóguséletpálya-modell keretében a pedagógusok bérezésre vonatkozó besorolása változott, így a pedagógusok előmeneteli

⁹ HAZAFI 2009: 154.

¹⁰ KISS 1995a: 260–261.

¹¹ SZALMA–PRUGBERGER 2007: 738.

¹² HORVÁTH 2020: 32–39.

rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendeletnek megfelelően valamennyi pedagógus Pedagógus I. fokozatba került az előmeneteli rendszerben.

Az oktatáspolitikai változások megosztották a pedagógustársadalmat, hiszen a rendszert átalakító törekvések közül az egyik legszélesebb körben elfogadott, ugyanakkor leghangosabban vitatott kérdés a pedagóguséletpálya-modell.¹³ A közalkalmazotti csoport jelentős rétegét kiemelték, és esetükben a korábban már említett fókuszált többlépcsős béremelés is megtörtént. A közalkalmazotti csoport más ágazatában foglalkoztatottak többsége is kinyilvánította, hogy számára is elfogadható alternatíva lehet az életpálya-modell,¹⁴ annak kialakítása és bevezetése azonban esetükben nem történt meg. Az életpálya-modell a pedagógusokat részben kiemelte a Kjt. hatálya alól, de nem szűnt meg a közalkalmazotti státuszuk. Ehhez képest a jogalkotó által tervezett új köznevelési jogviszony teljesen új státuszt létesít, aminek következtében elveszítik a korábbi közalkalmazotti jogviszonyukat.

A jogszabályi módosítások még egy olyan változást eredményeztek, amely elindított egy csendes kiszervezési folyamatot, ahogy azt Janák Katalin és Hagymásy Tünde közös tanulmányukban kiemelik. 2011-től növekszik az egyházi, tehát az egyházi jogi személyek, egyházi felsőoktatási intézmények, illetve a vallási tevékenységet végző szervezetek fenntartásában működő óvodák, iskolák, valamint az ezen intézménybe járó gyermekek, tanulók aránya. Az egyházi általános iskolákat és gimnáziumokat tekintve ez számottevő volt: a 2018/2019-es tanévben már a magyarországi diákok közel negyedének nyújtottak oktatást.¹⁵ Ez egészül ki az egyházi fenntartású óvodákkal, bölcsődékkal, illetve egyéb alapítványi és egyházi felsőoktatási intézményekkel. Az ilyen intézményekben dolgozók státusza közalkalmazottról munkavállalóra változott.

A közalkalmazotti kör másik nagy csoportját az orvosok és az egészségügyi szakdolgozók képezik. Az ő esetükben is elindult egyfajta lobbitevékenység, amelynek eredménye lett a 256/2013. (VII. 5.) Korm. rendelet az egyes egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók illetmény- vagy bérnövelésének, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatás igénybevételek részletes szabályairól. Az egészségügyben foglalkoztatott személyek esetében „félmegoldásként” merült fel a külön bértábla és előmeneteli rendszer, érdekes módon a bértábla szerkezetének és fő elveinek megtartásával.

KISZERVEZÉSEK A 2010-ES ÉVEK KÖZEPÉTŐL

A 2012. évi I. törvénnyel elfogadott munka törvénykönyve (Mt.), illetve 2011-ben a Kttv., majd 2019-ben a Kit. hatálybalépésével megtörtént a magyar munkajog második reformja, de a változás nem érintette a Kjt.-t. A magunk részéről egyetértünk Horváth István

¹³ KÓGER 2021: 237–244.

¹⁴ CSÓTI 2016.

¹⁵ JANÁK–HAGYMÁSY 2020: 599–618.

és Kártyás Gábor azon véleményével, miszerint ebben az időszakban lett volna lehetőség a Kjt. átfogó reformjára.¹⁶ Nos, ez elmaradt, aminek pontos okát igazából csak vélelmezni lehet, tényszerű magyarázatot nem találunk rá. 2019-ben kezdődött, majd gyorsult fel az a folyamat, amely a közalkalmazottak tömegéről elkezdte leválasztani az egyes szakmák képviselőit. Ez a honvédelemmel indult, a rendészeti szervekkel folytatódott, majd érintette a szakképzési területen, a kulturális ágazatban dolgozókat, a régi MTA kutatóintézeti hálózat dolgozóit, az egyes „modellváltó” egyetemekenél tevékenykedőket, és ezután következett a legnagyobb változás, a jogviszony szintű beavatkozás az egészségügybe.

A változások okai eltérők voltak. Elsősorban privatizációs indokok húzódtak meg a háttérben, de nem tudunk szabadulni attól a gondolattól, hogy a végső cél a Kjt. „kiüresítése”.¹⁷ Maga az átalakítás különböző „jogtechnikával” ment végbe, lényegében minden területen más és más megoldást választott a jogalkotó a céljai eléréséhez. A Kjt. 25/A. §-a, majd az újonnan hatályba lépő Kjt. 25/A. § (7) bekezdése volt a kiindulópont, a későbbi átalakításokhoz pedig az Mt. 36. § (1) bekezdése szolgáltatta az alapot.¹⁸

A Kjt. 2014. december 12-től hatályos 25/A. § (1)–(6) bekezdései – amelyek előzményei 1995-re nyúlnak vissza – jogutódlásos jogviszonyváltást tartalmaznak, kimondva, hogy ha a munkáltató személye azért változik meg, mert az alapító vagy a munkáltató döntése alapján a munkáltató egészét vagy egy részét (szervezeti egységét, anyagi és nem anyagi erőforrásainak vagy feladat- és hatáskörének meghatározott csoportját) az Mt. hatálya alá tartozó munkáltató számára adják át, a munkáltató átadott szervezete vagy tevékenysége keretében foglalkoztatott közalkalmazottak közalkalmazotti jogviszonya az átadás időpontjában megszűnik. A Kjt. 25/B. § (1) bekezdése értelmében ha a közalkalmazott hozzájárul a további foglalkoztatásához az átvevő munkáltatónál, az köteles a közalkalmazottal munkaszerződést kötni.

A 2016. október 21-től hatályos Kjt. 25/A. § (7) bekezdése ezzel szemben azt az esetet szabályozza, amikor a munkáltató személye azért változik meg, mert az alapító a költségvetési szerv útján ellátott közfeladatot az alapító közvetett vagy közvetlen, legalább többségi befolyása alatt álló vagy az államháztartási törvény szerint az alapításra jogosult szerv által alapított és annak közvetett vagy közvetlen, legalább többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság, utódszervezet vagy alapítvány részére adja át közfeladat-ellátási és továbbfoglalkoztatási kötelezettséggel. A közalkalmazotti jogviszony ilyenkor is megszűnik, de a megszűnést követő nappal az új munkáltatóval létesül munkaviszony.

Amennyiben a közalkalmazotti szféra egyes elemeit vizsgáljuk, a köznevelés területén a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Köznev. tv.) 85/A. § (1) bekezdése az *ex lege* átalakulást valósította meg, kimondva, hogy ha a köznevelési intézmény tekintetében bekövetkező fenntartóváltás következményeként a munkavállaló a Kjt. hatálya alá tartozó átvevő költségvetési szervhez kerül, a munkaviszonya közalkalmazotti jogviszonnyá alakul át. A szakképzés területén a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény

¹⁶ HORVÁTH-KÁRTYÁS 2021: 1–2.

¹⁷ HORVÁTH-KÁRTYÁS 2021: 3.

¹⁸ BERKE 2021: 81–103.

(Szkt.) a Kjt. 25/A–25/C. §-ok alkalmazásával úgy alakította át a foglalkoztatási jogviszonyokat, hogy a költségvetési szervvel mint munkáltatóval nem közalkalmazotti, hanem munkaviszony jött létre.

A kulturális intézményekben foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyának átalakulásáról, valamint egyes kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi XXXII. törvény (Kutv.) szintén az *ex lege* átalakulást érvényesítette, mert az idetartozó intézményekben foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonya a törvény erejénél fogva munkaviszonnyá alakult át, bár azt is előírta, hogy a munkáltató és a közalkalmazott munkaszerződést kössön egymással.

A volt MTA-kutatóhálózat (Eötvös Loránd Kutatási Hálózat) intézményeiben dolgozók esetében a Kjt. 25/A. § rendelkezéseit kellett alkalmazni. A közalkalmazottak jogviszonya a törvény erejénél fogva megszűnt, és a kutatóhellyel munkaviszony jött létre.

Az egészségügyben az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (Eszjtv.) egy „újnak” mondott foglalkoztatási jogviszonyt hozott létre. Az egészségügyi dolgozók közalkalmazotti jogviszonya úgynevezett egészségügyi szolgálati jogviszonnyá alakult át, de ehhez meghatározott időpontig munkaszerződést kellett kötni a változatlan jogállású munkáltatóval, azaz az egészségügyi szolgáltatóval.¹⁹

A felsőoktatási modellváltásként hirdetett folyamat során a korábbi, állami fenntartású intézményfenntartók helyére nem államiak (alapítványok) léptek, ezzel a felsőoktatási intézmények költségvetési szerv jogállása megszűnt, így kikerültek a Kjt. személyi hatálya alól. A korábbi közalkalmazottak az Mt. személyi hatálya alatt álló munkavállalókká váltak. Ebben az esetben elvileg nem beszélhetnénk a Kjt. 25/A. § (7) bekezdésében írt közfeladat átadás-átvételéről, mégis e jogszabályhely alkalmazását írja elő a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Felsőokt. tv.).²⁰

A fenti levezetésből jól látható a kiszervezések esetében az egységes, kiérlelt koncepció teljes hiánya, a jogi technikák spontaneitása. Hiába hoztak létre egyetlen „humán csúcsmisztériumot”, közös elképzelést nem sikerült kialakítani ebben a kérdésben.

A LEGÚJABB FEJLEMÉNYEK A KJT. ALÓLI KISZERVEZÉSEK FOLYAMATÁBAN

Jelen tanulmány bevezetésében röviden vázoltuk az utóbbi néhány évben a magyar pedagógusokkal történt eseményeket. A legújabb fejlemény, hogy elkészült a köznevelésben foglalkoztatottak jogállásáról és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló törvény tervezete.²¹ A törvénytervezet preambuluma az alábbiakat tartalmazza:

¹⁹ Lásd erről bővebben Rácz 2021: 158–159.

²⁰ BERKE 2021.

²¹ Jelen tanulmány leadásának időpontjában, 2023. június 20-án a törvényt még nem fogadták el.

„Meggyőződésünk, hogy korszerű tudást biztosító, hatékony köznevelési rendszert csak a nemzeti és európai azonosságtudatra, hazaszeretetre, valamint aktív állampolgárságra történő nevelésre lehet alapozni.

A köznevelés rendszerének szereplői – azon felismeréstől vezetve, amely szerint céljuk a gyermek mindenek felett álló érdekének érvényre juttatása – a gyermekek, tanulók tekintetében a művelődéshez való jog és a védelemhez és gondoskodáshoz való jog elsődlegességét szem előtt tartva végzik tevékenységüket.

A pedagógus célja, hogy az általa nevelt és oktatott gyermek lelki és szellemi fejlődését lehetővé tegye, továbbá, hogy nevelő-oktató munkája során hozzásegítse a gyermeket, tanulót, hogy a magyar nemzet elkötelezett, értékes tagjává válhasson. Mindezek megvalósítása érdekében a pedagógus nevelő-oktató munkája során arra törekszik, hogy feladatainak ellátását az általános etikai normákkal összhangban, a gyermek, tanuló jogainak, érdekeinek érvényesítése érdekében végezze.

Az Országgyűlés e célok elérése érdekében, továbbá a köznevelésben foglalkoztatottak társadalmi megbecsültségét kifejezendő – a köznevelésben foglalkoztatottak jogviszonyának újraszabályozása, tevékenységük anyagi és erkölcsi elismerése, valamint a munkavégzés és a családi élet összeegyeztethetőségének elősegítése érdekében – a következő törvényt alkotja”.²²

Az első négy bekezdésben foglalt célokkal alapvetően egyetérthetünk, viszont álláspontunk szerint a később elemzendő egyes rendelkezések egyáltalán nem fogják a pedagógusok társadalmi megbecsülését, anyagi és erkölcsi elismerését, valamint a munkavégzés és a családi élet összeegyeztethetőségének elősegítését szolgálni.

A törvénytervezet átfogó módon törekszik rendezni a pedagógusok jogállási kérdéseit, felülírva a Köznev. tv. szabályait. A munkajogi kérdések kettéoszlanak, individuális és kollektív munkaügyi szabályozásra. Az individuális munkajogi részben egy, az Mt. szerkezetéhez hasonló szabályanyagot találhatunk (alapelvek, a jogviszony létesítése, módosítása, megszüntetése, a munkaidőre, a munka díjazására vonatkozó szabályok, kártérítési és fegyelmi felelősség). A kollektív munkajogi részben (amely a munkaügyi kapcsolatok elnevezést viseli) szó van a szervezkedés szabadságáról, a különböző szintű érdekegyeztetésről, és ugyan a törvénytervezet megemlíti a participációt és a munkaügyi viták feloldásának eljárását a 132. §-ban, de későbbi részeiben egyikről sem találunk rendelkezéseket, vagyis a jogalkotó adós maradt e két lényeges kollektív munkajogi intézmény szabályainak a kidolgozásával.

Megvizsgálva a jelen tanulmány kiszervezésekről szóló fejezetében szereplő ágazati törvényeket, jelentős eltérést látunk a szabályozások logikájában. A korábbi ágazati törvények esetében többnyire egy, az adott ágazatot szabályozó törvény módosítása révén történt meg az adott jogállás újraszabályozása. Kivételt képez ez alól az egészségügy területe, ahol az említett törvény önállóan, a korábbi, egészségügyet szabályozó törvényektől függetlenül

²² 2023. évi LII. törvény.

rendezte az ott dolgozók életviszonyait, ezért a törvénytervezet leginkább az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló törvényhez hasonlít, azzal a nem jelentéktelen különbséggel, hogy sokkal részletesebb szabályozást nyújt annál. A legszembeesőbb eltérés az, hogy a törvénytervezet tartalmazza a fegyelmi felelősség és fegyelmi eljárás szabályait, ami egy novum a közszféra szabályozásában, hiszen 2012. július 1-jei hatállyal²³ a Kjt. rendszeréből kikerült a fegyelmi felelősség, és csupán a közhatalom gyakorlását megtestesítő foglalkozási ágak törvényeiben (Kttv., 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról, 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról stb.) találunk ilyen rendelkezést. A tervezet rengeteg jogalkotástechnikai hibát tartalmaz, tehát jogászszakmailag is alkalmatlan, de a legfőbb probléma a tervezendő jogállási törvény kitűzött céljait el nem érő szabályanyag, amely az eddigi jogállási törvényekhez képest is számos, a kiszolgáltatót fél helyzetét még nehezebbé tevő, a munkáltató mérlegelési jogkörét eltúlzottan biztosító rendelkezéseket tartalmaz.²⁴

KÖVETKEZTETÉSEK

A tanulmány korábbi részében leírtak szerint a közalkalmazotti szférában 2019–2020 között különböző területeken zajlott le a közalkalmazottak kiszervezése a Kjt. hatálya alól. Ezt megelőzően pedig az életpályamodellek megalkotásával a Kjt.-ből való kiszervezés nélkül megtörtént e területek kiszervezésének az előkészítése.

Egyetértünk Jakab Nórával és Mélypataki Gáborral abban, hogy a fenti változások egyik legnagyobb vesztese lehet a közalkalmazottak csoportja, a közalkalmazotti jog magánjogiasodása miatt. A jogalkotó a közalkalmazotti jogviszonyokat nem emelte ki a munkaviszonyhoz való kötődésből, de nem is közelíti a közszolgálati viszonyokhoz. A közalkalmazottak egyre inkább távolodnak a kormányzati szolgálati jogviszonytól, a közszférában így az egyenlő elbánás elve erősen sérülhet.²⁵

Azzal a megállapítással sem lehet igazán vitatkozni, miszerint nem látható hosszú távú koncepció, amely kifejezetten a költségvetési szerveknél dolgozóakra mint egységes csoportra vonatkozna. Az utóbbi években a közalkalmazotti szabályozás a fentebbiek miatt minden eddiginél széttartóbb lett. A jogdogmatikai szempontok mellett nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az önálló Kjt. pusztán létezésénél fogva szimbolizálja azt, hogy az állam mégiscsak szükségesnek tart egy életpályamodelt a közfeladatok ellátására foglalkoztatottak számára, elismerve ezáltal munkájuk jelentőségét.²⁶

Az 1992-es, rendszerváltozás kori munkajogi reform óta már több mint tíz éve hatályba lépett egy „új” Mt., az 1992-es Ktv. helyett a Kit., illetve a Kttv., de a Kjt. (a több száz módosítása ellenére) még mindig hatályban van. Átfogó „közalkalmazotti reform” helyett úgy

²³ 2012. évi LXXXVI. törvény 26. §.

²⁴ RÁCZ 2023.

²⁵ JAKAB–MÉLYPATAKI 2017: 43–45.

²⁶ BÉRCES 2013.

tűnik, hogy a Kjt. lassú elhalásra ítéltetett...²⁷ Annyi bizonyos, hogy a jogalkotó nem egyélesen kezelte az egyes közalkalmazotti csoportokat. Egy részük a munkajog hatálya alá került, más részük pedig új nevesített státuszt kapott. Az azonban még kérdés, hogy ezeket az új jogviszonyokat mennyire tekinti az állam a közszféra részének. Baj, hogy az állam a legtöbb jogviszonyt a munkajog irányába toltta el? Önmagában nem. Erre példa a holland helyzet: Hollandiában az utóbbi időszakban jelentős változások mentek végbe. Ezeket követően inkább a svéd privát közszolgálati rendszerhez hasonló intézmény jött létre, amelyben a közszolgálati alkalmazott teljes munkajogi státuszt jelent. Eltűnt a germán rendszerre jellemző különállás. A holland változások iránya jól látszik abból a kormányzati agendából, amely alapelveként egy alapfeladatokhoz ugyan ragaszkodó, de rugalmas közszolgálatot képzelt el.²⁸ A holland kormány 2014-ben hozta meg azt a döntést, amely véglegesen kiemelte a holland közszolgálatot a germán rendszerek sorából. Egyre inkább a New Public Management (NPM) rugalmassága került előtérbe. Ennek megfelelően megszüntették a magánszektor és a közszektor foglalkoztatásbeli különállását.²⁹ A státuszok közötti különbségek felszámolása többlépcsős folyamatként képzelhető el, mivel egy 2020. január 1-jével hatályba lépő rendelkezés szerint a még közszolgálati jogviszonyban maradt alkalmazottak státusza is átalakul, így az egyetemi oktatók státusza is.³⁰ Ez a megoldás hasonlóságot mutat a magyar helyzettel.

Önmagában tehát nem az a probléma, hogy a közalkalmazotti jogviszony sok esetben munkajogviszonnyá változik, hanem az, hogy a jogalkotó a legtöbb esetben nem foglalkozik a szerzett jogokkal, illetve félhet attól, hogy egy ilyen átalakulás hogyan hat majd a bérezésre a költségvetési hiányok pótlásának a tükrében. A klasszikus értelemben vett közalkalmazotti státusz fenntartása nem lehetséges ilyen szétdarabolt állapotban, de ez nem jelenti azt, hogy ne lenne fontos a közszükségletek kielégítése. A kérdés az, hogy milyen új kötöttségi rendszerben kell végezni a feladatukat. Más kötöttségi rendszert jelent egy állami és/vagy önkormányzati tulajdonban lévő munkáltatónál, az egészségügyi szolgálati jogviszony keretében és a köznevelési szolgálati jogviszonyban végzett munka. Indokolt-e ilyen módon, akár szakmánként is feldarabolni a közalkalmazást? Mennyiben érvényesíthető az egyes csoportok tekintetében az egyenlő bánásmód követelménye?

A fentiekből következően egy klasszikus mondással tudjuk megválaszolni a kérdést: „a műtét sikerült, a beteg meghalt”. A rendszer a korábbi formában nem fog már működni, de hogy milyen közös alapelvek mentén fog megvalósulni, vagy hogy lesznek-e ilyenek egyáltalán, azt egyelőre nem látjuk. A közalkalmazotti jogviszony elestével maga a pragmatika is kiüresedett.

²⁷ RÁCZ 2021: 158–159.

²⁸ *Letter of 22 May 2013 from the Minister for Housing and the Central Government Sector to the House of Representatives on the Civil Service Reform Agenda 2013: 2.*

²⁹ *New Legal Position for Civil Servants.* Lásd: www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants

³⁰ *Public Servants (Standardisation of Legal Status) Act (WNRA).* Lásd: www.vsnu.nl/en_GB/public-servants-standardisation-of-legal-status-act

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BÉRCES Kamilla: Kihívások és kilátások – a közalkalmazotti jogviszony változásai. *Jogászvilág*, 2013. október 16. Online: <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/kihivasok-es-kilatasok-a-kozalkalmazotti-jogviszony-valtozasai>
- BERKE Gyula (2021): A jogviszonyváltásról: a közösségi szolgáltatások átszervezésének munkajogi következményei. *Pro Futuro*, 11(2), 81–103. Online: <https://doi.org/10.26521/profuturo/2021/2/10244>
- CSÓTI Csaba (2016): Múzeum – könyvtár – levéltár – közművelődés. *KKDSZ*, 2016. január 13. Online: https://kkdsz.hu/wp-content/uploads/2016/01/2980_muzeum_-_konyvtar_-_leveltar_-_kozmuvelodes.htm
- DANTE (1913): *Isteni színjáték*. Ford. Babits Mihály. Online: <https://mek.oszk.hu/00300/00362/html/>
- HAZAFI Zoltán (2009): *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. PhD-disszertáció. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola – Közigazgatási Jogi Program. Online: <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hazafi-zoltan/hazafi-zoltan-vedes-ertekezes.pdf>
- HORVÁTH István (2009): *Párhuzamos közszolgálat*. Budapest: Saldo.
- HORVÁTH István (2020): Félve boncolás – A közalkalmazotti törvény fokozatos hatályvesztéséről. *Munkajog*, 4(3), 32–39.
- HORVÁTH István – KÁRTYÁS Gábor (2021): Láttelel: az egészségügyi szolgálati jogviszonyról és a szabályozás kérdőjeleiről. *Munkajog*, 5(1), 1–17.
- HORVÁTH István – KUN Attila – PETROVICS Zoltán (2021): Adalékok a közszolgálati jog jogágiságának kérdéséhez. *Pro Futuro*, 11(2), 120–133. Online: <https://doi.org/10.26521/profuturo/2021/2/10250>
- JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor (2017): A közszolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról. *Miskolci Jogi Szemle*, 12(1), 33–45. Online: https://matarka.hu/koz/ISSN_1788-0386/12_evf_1_sz_2017/ISSN_1788-0386_12_evf_1_sz_2017_033-045.pdf
- JANÁK Katalin – HAGYMÁSY Tünde (2020): A közoktatás jellemzői Magyarországon. *Statisztikai Szemle*, 98(6), 599–618. Online: <https://doi.org/10.20311/stat2020.6.hu0599>
- KISS György (1995a): A munka világa szabályozásának egy lehetséges változata. *Magyar Közigazgatás*, 45(5), 257–270.
- KISS György (1995b): *A piac és az emberi tényező*. Budapest: Balassi.
- KÓGER Yvett (2021): Óvodapedagógusok és a pedagógus-életpályamodell bevezetéséhez kapcsolódó minősítő értékelés. In MAISCH Patrícia – MOLNÁR-KOVÁCS Zsófia – SZABÓ Hajnalka Piroska (szerk.): *Iskola a társadalmi térben és időben VIII*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar „Oktatás és Társadalom” Neveléstudományi Doktori Iskola, 237–244. Online: <https://btk.pte.hu/sites/btk.pte.hu/files/nevtudphd/Kiadványok/Iskola%20társadalmi%20térben%20és%20időben%208.pdf>
- Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport (2014): *Közigazgatási perjog. Összefoglaló vélemény*. Online: www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/kozigazgatasi_perjog.pdf

- Letter of 22 May 2013 from the Minister for Housing and the Central Government Sector to the House of Representatives on the Civil Service Reform Agenda* (2013). Online: www.government.nl/topics/public-administration/documents/parliamentary-documents/2013/05/22/letter-to-the-house-of-representatives-on-the-civil-service-reform-agenda
- MÉLYPATAKI Gábor (2016): *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. PhD-disszertáció. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Online: <https://doi.org/10.14750/ME.2016.028>
- RÁCZ Zoltán (2021): Gondolatok egy „új foglalkoztatási jogviszonyról”, az egészségügyi szolgálati jogviszonyról. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 39(2), 150–159. Online: https://matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_39_no_2_2021/ISSN_0866-6032_tomus_39_no_2_2021_150-159.pdf
- RÁCZ Zoltán (2023): *Pedagógusok a munkajog hálójában avagy ismét egy új jogállási törvényt kreált a jogalkotó*. Kézirat.
- SZALMA József – PRUGBERGER Tamás (2007): Arbeitsvertrag und Vertragsinstitute im öffentlichen Dienst. *Pravni život*, 12(4), 721–738.

Jogi források

1967. évi II. törvény a Munka Törvénykönyvéről. Online: https://jogkodex.hu/jsz/mt_1967_2_torveny_3468150
1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99200033.tv>
2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100190.tv>
2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100199.tv>
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100204.tv>
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1200001.tv>
2012. évi LXXXVI. törvény a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről és törvénymódosításokról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200086.tv>
2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1200205.tv>
2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1500042.tv>
2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1700001.tv>
2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1800125.tv>

2019. évi LXXX. törvény a szakképzésről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1900080.tv>
2020. évi XXXII. törvény a kulturális intézményekben foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyának átalakulásáról, valamint egyes kulturális tárgyú törvények módosításáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000032.tv>
2020. évi C. törvény az egészségügyi szolgálati jogviszonyról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000100.tv>
2023. évi LII. törvény a pedagógusok új életpályájáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2300052.tv>
- 256/2013. (VII. 5.) Korm. rendelet egyes egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók illetmény- vagy bérnövelésének, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatás igénybevételek részletes szabályairól. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300256.kor>
- 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300326.kor>
- 2317/2003. (XII. 10.) Korm. határozat a közszolgálati reform irányairól, az egységes közszolgálati törvény megvalósításának programjáról
- 1/2023. (I. 4.) AB határozat a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény 14. §-a és 15. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról. Online: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/16ca2ae08696d9c6c1258885005b23f2/\\$FILE/1_2023%20AB%20határozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/16ca2ae08696d9c6c1258885005b23f2/$FILE/1_2023%20AB%20határozat.pdf)

Mélypataki Gábor PhD, egyetemi docens a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Tudományok Intézetében dolgozik 2012 szeptembere óta. 2009-ben végezte el jogi tanulmányait a Miskolci Egyetemen. Ezt követően először PhD-hallgatóként, majd főállású oktatóként lett a fent említett intézmény munkatársa. Kutatásait a kezdetektől fogva a közszolgálati jog jogviszonyaira fókuszálta, elsősorban munkajogi megközelítésből; kiindulópontját a közszolgálati jog egységesítésére irányuló törekvések adták. Ennek irányait és lehetőségeit vizsgálja a folyamatosan változó jogalkotói tendencia és akarat tükrében. Eredményei összefoglalásának egyik jelentős állomása volt a 2016 júniusában a témában megírt PhD-dolgozatának megvédése. A közszolgálati kérdések továbbra is fontos szerepet játszanak a kutatásaiban, de emellett a digitalizáció, a gig economy és a mesterséges intelligencia munkajogi alkalmazása is érdeklődési körét képezi.

Rácz Zoltán egyetemi docensként dolgozik a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Jogi diplomáját 1982-ben szerezte az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 1990-től dolgozik a Miskolci Egyetemen, ahol 2003-ban kollektív munkajogi témakörben szerzett PhD-oklevelet. Eddigi kutatásai kiterjedtek a kollektív munkajog, az alternatív vitarendezés és egyes individuális munkajogi, illetve közszolgálati témára, illetve az utóbbi időben a mesterséges intelligencia munkajoggal összefüggő kérdéseire is.

Polyák Zsolt

FÓKUSZBAN A TELEPÜLÉSEK KÖZBIZTONSÁGI ÉS BŰNMEGELŐZÉSI STRATÉGIÁJA

The Strategies of Public Safety and Crime Prevention of the Settlements are in the Focus

Dr. Polyák Zsolt rendőr dandártábornok, rendőrfőkapitány, Csongrád-Csanád Vármegyei Rendőr-főkapitányság, polyaktbk@gmail.com, polyakzsolt@csongrad.police.hu

Napjainkban a biztonság kifejezés mögött olyan, globálisan értelmezendő értékrendszer áll, amely strukturált szinteken fogalmazza meg az országot, a társadalom mikro- és makroközösségeinek védettségi igényeit, azok szavatolásának módját, feltételeit. A „köz” biztonságának megfelelő szintű állapota – az említett védettség érzése – azonban sosem „pillanatképként” értelmezendő helyzet, hanem tudatosan tervezett, rendszerében összehangolt, egymást kiegészítő tevékenységek eredménye kell hogy legyen. Közös érdek, hogy – a helyi sajátosságok figyelembevételével – szerkezettől, lakosságától függetlenül minden településen magas szintű legyen a közbiztonság. Ezt elérni tervezett módon, szakmailag vertikálisan és horizontálisan összehangolva lehet, amelynek egyik legfontosabb eleme a települési szintű bűnmegelőzési és közbiztonsági stratégia elkészítése és végrehajtása. A szerző jelen tanulmányban bemutatja a 2021-ben Magyarország Dél-Alföld régiójában – az önkormányzatok, valamint rendőrségi vezetők közreműködésével – végzett kutatás eredményeit, amelyek elsősorban a helyi stratégia meglétére, megalkotására, végrehajtására fókuszálnak.

KULCSSZAVAK: helyi közbiztonsági stratégia, településbiztonság, önkormányzati rendszer, bűnmegelőzés

A system of values, which must be defined globally, stands behind the word „safety” nowadays, which formulates the demands of protection, the method and conditions of its assurance of the micro and macro communities of the society, the country at structured levels. However, the optimal level of safety of the public, the mentioned feeling of protection should never be defined as an instant situation, but it should be the result of deliberately planned, systematically harmonized, complementary actions. High standard of the level of public security regardless the population and the structure of settlement-taking into consideration the local specialities—is common interest. Reaching this can only be achieved

by plan, thus vertically and horizontally coordinated manner, one of the most important element of it is the creation and execution of crime prevention and public security strategies at settlement level. The author in this study represents the results of a research being executed at the Southern Great Plain of Hungary with the participation of local governments and police leaders, focuses on the presence, creation and execution of local strategy.

KEYWORDS: local public security strategy, settlement security, local governmental law enforcement, crime prevention

TÉMAFELVETÉS

A 20. században a bűnmegelőzés szakpolitikai intézményesülésében olyan jelentős nemzetközi, nemzetek feletti szinteken működő szervezetek jöttek létre, amelyek kriminálpolitikánk alakulását döntően befolyásolják. Az ENSZ,¹ az Európa Tanács és az Európai Unió által létrehozott, illetve működtetett intézmények, szervezetek, testületek különböző szakmai konferenciák szervezésével, dekrétumok, határozatok,² tézisek, irányelvek, nyilatkozatok formájában adnak iránymutatást a tagok „megelőzési stratégiáinak” kidolgozásához, megvalósításához. Az ENSZ 1950-ben meghatározta felelősségét a bűnmegelőzés fejlesztése tekintetében, ami az e területen érvényesülő progresszió mérőföldkövének számított. Amennyiben csupán az 1955 óta évente megszervezett bűnmegelőzési kongresszusok témáit³ tekintjük át, láthatjuk, hogy proaktív módon kívánnak reagálni a világban folyó aktuális tendenciákra, jelenségekre. Az ENSZ Tizenegyedik Bűnmegelőzési és Büntető Igazságszolgáltatási Kongresszusát 2021 tavaszán Japánban tartotta, ahol sor került az úgynevezett kiotói nyilatkozat⁴ elfogadására is. A dokumentum a preambulomot követően az Előrelépés a bűnmegelőzés területén című részzel indul, amely – többek között – az egyedi körülményekhez igazított bűnmegelőzési stratégiák kialakítását irányozta elő. A dokumentum eme része előrevetíti azon bűnmegelőzési

¹ Egyesült Nemzetek Szervezete.

² Kerethatározatok a bűnmegelőzésről. Szakpolitikai területe a bel- és igazságügyi együttműködés, ezen belül hívták életre a European Crime Prevention Networköt 2001-ben a 2009/902/IB tanácsi határozat alapján.

³ Caracasi Deklaráció: (1980. 08.25–09.05.) 6. ENSZ konferencia a bűnmegelőzésről és az elkövetők kezeléséről. *Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (A/CONF.87/14/Rev.1)*; Barcelonai Tézisek: (1987. 11. 17-20.) Városi bűnmegelőzésre ajánlások kidolgozása. – 85th plenary meeting – 30. November 1987. – *42/59 Crime prevention and criminal justice*; Bécsi deklaráció: (1999.) ENSZ közösségi bűnmegelőzéssel kapcsolatos irányelvek kidolgozása – UN Economic and Social Council (ECOSOC), *UN Economic and Social Council Resolution 2001/47: Plans of Action for the Implementation of the Vienna Declaration on Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century*, 20 December 2001, E/RES/2001/47; 2002. ENSZ kongresszus – szakértői tanácskozás – bűnmegelőzési irányelveinek végleges változatának elfogadása, új név: United Nations Congresses on Crime Prevention and Criminal Justice.

⁴ Kyoto Declaration on Advancing Crime Prevention, Criminal Justice and the Rule of Law: Towards the Achievement of the 2030 Agenda 26. pontja (2021. kiotói nyilatkozat).

tendenciá(ka)t, amelye(ke)t a szervezet tagjai minden bizonnyal nemzeti szinteken is előtérbe helyeznek a közbiztonság helyi, területi szintű erősítése érdekében.

Magyarország tíz évet átfogó Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiája⁵ (NBS) 2023-ig határozta meg a bűnmegelőzés legfontosabb beavatkozási területeit, amelyek közül már egy évtizeddel ezelőtt elsőként lettek nevesítve a „településbiztonság fokozása érdekében megvalósítandó célok”. Az NBS 2022–2023-ra vonatkozó intézkedési tervének (IT)⁶ a Településbiztonságra vonatkozó 1.1. pontja a vármegyei bűnmegelőzési tanácsoknak (MBT), illetőleg a vármegyei rendőr-főkapitányságoknak (MRFK) feladatként határozza meg, hogy ösztönözzék a települési önkormányzatokat helyi stratégiák kidolgozására, illetve a meglévő bűnmegelőzési és közbiztonsági stratégiájuk felülvizsgálatára és korszerűsítésére. Ebben a közös munkában partnerként vesznek részt az önkormányzati érdekszövetségek, a rendőrség és a civil szervezetek. Lényeges kiemelni, hogy indikátorként a bűnmegelőzési stratégiák számát határozták meg. Már önmagában ez is kifejezi, hogy az állam elkötelezett a települések biztonságának fenntartásában, erősítésében.

De azt is kifejezésre juttatja, hogy nagyobb szerepet szán a települési önkormányzatoknak és a partnereknek. Az említett Kormányhatározatba foglalt intézkedési terv horizontális intézkedéseket⁷ is meghatároz, amelyek szerint működtetni és szakmai szempontból koordinálni szükséges az MBT-eket. Ez az összehangoló szerep magában foglalja többek között, hogy a vármegyei bűnmegelőzési tanácsok a helyi szintű stratégiák kidolgozásának ösztönzésével, a vármegyei bűnmegelőzési programok koordinálásával hozzájárulnak a bűnmegelőzési feladatok hatékonyságához, eredményességéhez. Az intézkedési terv egyértelműen megfogalmazza, hogy mind helyi, mind pedig vármegyei szinten feladatokkal és felelősökkel megjelölt közbiztonsági és bűnmegelőzési stratégiát kell alkotni.

Mind a nemzetközi kitekintésből, mind a hazai szabályozásból levezethető, hogy a bűnmegelőzés területi erősödése irányába mutató tendenciák helyben teszik lehetővé a közigazgatási egységek biztonsági szintjeinek pozitív irányba mozdulását. Ennek hatékony eszköze lehet a széles körű együttműködésekkel megvalósuló közbiztonsági és bűnmegelőzési stratégia.

A KUTATÁS

Közel három évtizedes rendőri pályafutásom, a Dél-Alföld régió megyéinek rendőr-főkapitányságain betöltött vezetői pozícióból eredő feladatok ellátásának tapasztalatai, továbbá az NKE RTK Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék által gondozott biztonsági szervező mesterképzés hallgatójaként szerzett ismereteim alapján

⁵ 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat.

⁶ 1878/2021. (XII. 6.) Korm. határozat.

⁷ Lásd az 1878/2021. (XII. 6.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia 2022–2023. évekre vonatkozó intézkedési tervének 5. pontját.

2021-ben saját kutatást végezve a régió három vármegyéjében⁸ e témát ismételten górcső alá vettem. Fókuszom a közbiztonsági (bűnmegelőzési) stratégiák státuszára mint az említett többszereplős produktum realizálódását támogató, annak egyfajta keretet biztosító dokumentumokra is irányult, a hazai jogi szabályozások, statisztikai mutatók tükrében. A kutatás gyakorlati lebonyolításához online kitölthető kérdőívet⁹ készítettem, amely teljes mértékben anonim volt. Az említett régióban található települések (254) önkormányzatait kértem fel a kérdőív kitöltésére. Különböző beosztású rendőri vezetőkkel együtt mindösszesen 350 fő megkérdezését terveztem, akik közül 187 fő adott értékelhető válaszokat.

A kérdőíves kutatás¹⁰ 47 kérdéséből 10 a települések bűnmegelőzési és közbiztonsági stratégiájára vonatkozott. A témakör feldolgozásakor a kvantitatív típusú adatgyűjtés mellett 11 település¹¹ közbiztonsági és/vagy bűnmegelőzési stratégiáját tanulmányoztam az egyes helyi önkormányzatok településbiztonsággal kapcsolatos cselekvési programjainak megismerése céljából.

A kutatás célja: a települési önkormányzatok bűnmegelőzési és közbiztonsági stratégiájáról reális, aktuális helyzetkép bemutatása, emellett, hogy kiindulási alapot biztosítson a településeknek a saját, „strukturált, többrétegű bűnmegelőzési és közbiztonsági stratégia”¹² elkészítéséhez és megvalósításához.

A kutatás megkezdése előtt az alábbi hipotéziseket fogalmaztam meg:

- (H1.) A Dél-Alföld régióban csak a nagyobb települések rendelkeznek hosszú távú közbiztonsági stratégiával. Az önkormányzatok nem ismerik annak jelentőségét, megalkotásába a rendőrséget nem vonják be.
- (H2.) Egységes módszertani útmutató kidolgozása szükséges, amely az önkormányzatoknak itinerként szolgálhat a saját közbiztonsági és bűnmegelőzési stratégiájuk elkészítéséhez.

A HELYI KÖZBIZTONSÁGI ÉS BŰNMEGELŐZÉSI STRATÉGIA JELENTŐSÉGE A TELEPÜLÉSEK BIZTONSÁGÁNAK MEGTEREMTÉSÉBEN

Az állam célja valamennyi polgárnak azonos fokú biztonság garantálása a városokban, falvakban és külterületeken egyaránt. Lényegében minden településen egyforma szintű közbiztonság szavatolása. „A közbiztonság alkotmányos demokráciákban nem lehet sem több, sem kevesebb olyan államcélnál, amelynek eléréseért szüntelenül munkálkodni kell, anélkül azonban, hogy a biztonság kikényszeríthető alanyi joggá válhatna, és abszolút

⁸ Bács-Kiskun vármegye, Békés vármegye, Csongrád-Csanád vármegye.

⁹ Lásd a kutatás végrehajtásához elkészített Google Űrlap formátumú [online kérdőívet](#).

¹⁰ A kérdőíves kutatás 2021. június 22-től 2021. július 16-ig tartott.

¹¹ Békéscsaba, Dévaványa, Gyomaendrőd, Gyula, Csabaszabadi, Mezőberény, Sarkad, Szarvas, Szeghalom, Újkígyós, Vésztő.

¹² A szerző által megalkotott fogalom.

beteljesülése bárki által elérhető lenne.¹³ E cél elérése érdekében azonban ismerni kell a közbiztonság aktuális helyzetét, amelyet „nem lehet pillanatkép-szerűen szemlélni, feltárásában a tendenciák, folyamatok megismerésére kell törekedni. Mindehhez viszont fel kell ismerni a közbiztonságra ható okokat és körülményeket, értelmezni-elemezni kell őket, annak érdekében, hogy a negatív jelenségek kezelésére megfelelő lépéseket vezessünk be.”¹⁴ A rendőrség az előzőekben ismertetett céloknak folyamatosan eleget tesz. Rendelkezik azzal az apparátussal, adatbázissal, szakmai ismerettel, amely alapján képes a települések közbiztonsági helyzetét elemezni, értékelni. „A közbiztonság a társadalmi jelenségek mérhető tartományába illeszkedik. A személy- és vagyónbiztonság objektív állapotát a bűnügyi statisztika tükrözi, különösen akkor, ha az adatok értékelésénél figyelemmel vagyunk azokra a jogi megoldásokra, amelyek befolyásolják a statisztika alakulását.”¹⁵

A rendőrség által korábban és jelenleg is folytatott programok¹⁶ ismerete alapján kijelenthető, hogy az Országos Rendőr-főkapitányság tulajdonképpen központi szinten stratégiákat alkotott, azokon belül pedig részleteibe menő cselekvési terveket dolgozott ki annak érdekében, hogy az egyes településeken fokozza a közbiztonságot. Erre figyelemmel minden vármegyei rendőr-főkapitányság megalkotta a saját intézkedési tervét, amelyben a saját rendvédelmi feladatai mellett kitért az önkormányzati rendészettel, az egyes rendészeti feladatot ellátókkal kapcsolatos együttműködés területeire és a közösen megvalósítandó feladatokra. Fontos azonban kiemelni, hogy a rendőrség egyedül – a település biztonságát érintő problémáinak ismerete nélkül – nem képes olyan vármegyei, helyi közbiztonsági stratégiát alkotni, amely alapján eredményesen, hatékonyan lehet cselekedni a helyi közösségek biztonságáért.

„Az önkormányzatoknak kiemelkedő szerepet kell vállalniuk a település közbiztonságának erősítésében. Ez nem merülhet ki a feladatok rendőrségre hárításában és a lehetőségek szerinti ellentételezésben. Sokkal célravezetőbb megvizsgálni azt, hogy példának okáért mennyiben tesz eleget a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia önkormányzatokra vonatkozó ajánlásainak, rendelkezik-e aktuális közbiztonsági stratégiával, működik-e helyi közbiztonsággal foglalkozó bizottság, vagy éppen született-e önkormányzati rendelet a közösségi együttélés alapvető szabályairól.”¹⁷

Fontos kiemelni, hogy az NBS 3.2. pontjában – a jövőkép vázolásánál – az egyéb hatások alcímének utolsó francia bekezdésében megfogalmazták, hogy az önkormányzatok kivétel

¹³ FINSZTER 2018: 64.

¹⁴ LAKATOS–GÖRBE 2015: 18.

¹⁵ FINSZTER 2018: 87.

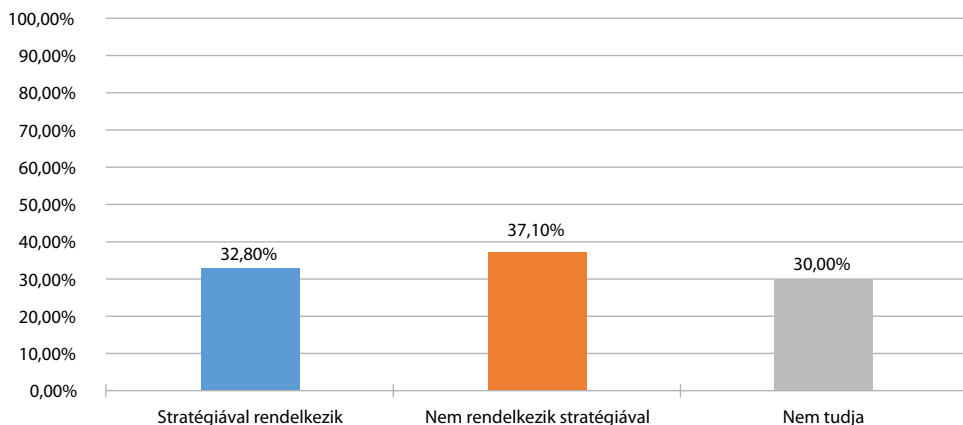
¹⁶ „Közbiztonsági Háló”; „Hazánk közbiztonságának megszilárdítása, a leginkább veszélyeztetett térségek, települések biztonsági helyzetének javítása”; „Iskola Rendőre program”; „Kistérségi Egyeztető Fórumok”; „A lakosság szubjektív biztonságérzetét leginkább javító, a prevenciót előtérbe helyező rendőri intézkedések megtétele”; „Járási Közbiztonsági Egyeztető Fórumok”.

¹⁷ CHRISTIÁN 2022: 79.

nélkül rendelkeznek közbiztonsági és bűnmegelőzési stratégiával, amelyet rendszeresen a helyi viszonyokra reagálva frissítenek.

Az online kérdőíves felmérésem értékelése alapján megállapítható, hogy a Dél-Alföld régió települései milyen arányban rendelkeznek írásos közbiztonsági és/vagy bűnmegelőzési stratégiával. A válaszadók 32,8%-a (60 fő) szerint van ilyen, 37,1% szerint nincs, 30% pedig nem tudott nyilatkozni. A százalékok kiegyenlítetttsége arra is enged következtetni, hogy viszonylag kevesen lehetnek pontos ismeretek birtokában. Volt olyan adatszolgáltató, aki félve megkérdezte: „Miért? Kellene nekünk ilyennel rendelkezni?” „Azon önkormányzatok, amelyek nem rendelkeznek komplex közbiztonsági stratégiával, azzal magyarázták annak hiányát, hogy nincs rá igény az önkormányzat részéről, illetve nincs olyan személy, aki egy ilyen stratégiát el tudna készíteni.”¹⁸

Úgy gondolom, ezek a kérdések sokatmondók egy rendészeti szakember számára, és egyúttal meg is határozzák a további lehetséges feladatokat, irányokat. Az 1. ábrán látható, hogy a települések milyen arányban rendelkeznek közbiztonsági stratégiával.



1. ábra: Települési közbiztonsági stratégiával rendelkezők aránya a Dél-Alföldi régióban

Forrás: a szerző szerkesztése

A régióban lévő településektől rendelkezésemre bocsátott 11 db, különböző elnevezéssel¹⁹ készített dokumentumot tekintetem át és vizsgáltam meg. Ez alapján a települési stratégiákkal kapcsolatos kérdéseket hat szempont köré csoportosítottam. Ezek a települési bűnmegelőzési és közbiztonsági stratégia:

- megalkotásával,
- tartalmával,

¹⁸ BACSÁRDI–CHRISTIÁN 2018: 63.

¹⁹ Például: Bűnmegelőzési és közbiztonsági koncepció; Közbiztonsági koncepció; Bűnmegelőzési stratégia; Közbiztonsági és bűnmegelőzési stratégia.

- elfogadásával,
 - végrehajtásával,
 - értékelésével és
 - nyomon követésével
- összefüggő feladatok.

A stratégia megalkotása

„A stratégia megalkotása alapos állapotanalízisre épülhet. A jelen helyzet ismerete nélkül a jövőre nézve sem adhatók végrehajtható feladatok.”²⁰ Annak céljából, hogy az önkormányzatok megalapozott döntéseket hozzanak a bűnmegelőzésre irányuló kezdeményezések érdekében, mindenekelőtt megfelelő diagnózisra van szükség az aktuális helyzetről. Amennyiben az előkészületek során megismerjük a jogsértéseket vagy egyéb, a település biztonságát jelentősen befolyásoló körülményeket és a kockázati tényezőket, olyan stratégiai és cselekvési terveket lehet kidolgozni, amelyek végrehajtása eredményesen kezeli az előidéző okokat, és megfelelő sturktúrában rendeli hozzá a szükséges erőforrásokat. Ahogy Hermann Gábor egy előadásában²¹ megfogalmazta: célszerű elvégezni az úgynevezett településbiztonsági „auditot”, amely alapján a projektszemléletet előtérbe helyezve, mérföldkövek mentén készül el egy komplex településbiztonsági helyzetértékelés, problématerképpel.

Szükség van-e helyi települési közbiztonsági stratégiára? – tehetjük fel a kérdést. A kutatást végző, gyakorló rendőri vezetőként mindenképpen azt az álláspontot képviselem, hogy igen, minden településnek kell(ene) rendelkeznie ilyen stratégiával. Ennek jelentőségét abban lehet megragadni, hogy csak tervszerű cselekvési programok mentén lehet hatékonyan fellépni olyan fontos összetársadalmi érték érdekében, mint a közbiztonság. „A helyi önkormányzat közvetíteni is képes a helyben elérhető szolgáltatások és a helyi biztonsági szükségletek között.”²² Ugyanakkor nem mindegy, hogy ki vagy kik készítik el a helyi települési szintű elgondolást a közbiztonság erősítésére. Finszter Géza megfogalmazása szerint „ha tisztázatlan a stratégiaalkotás kompetenciája, akkor a születő terveknek az lesz a sorsuk, hogy senki nem hajtja végre őket”.²³ Egy korábbi, 2015-ös többfázisú (a fővárosi kerületek és megyei jogú városok körében elvégzett) kutatás is kimutatta, hogy az érintett önkormányzatok 34%-a nem foglalkoztatott olyan személyt, aki a közbiztonsággal összefüggő releváns kérdésekkel kapcsolatban megfelelő kompetenciával rendelkezett volna.²⁴

Véleményem szerint az ilyen stratégia megalkotóinak rendelkezniük kellene közigazgatási képzettséggel, „rendészeti gondolkodásmóddal”. A fő kérdés itt az, hogy a megalkotási folyamatba bevonják-e a rendvédelmi szerveket, a komplementer rendészeti szervek

²⁰ FINSZTER 2018: 301.

²¹ HERMANN 2022.

²² CHRISTIÁN 2022: 40.

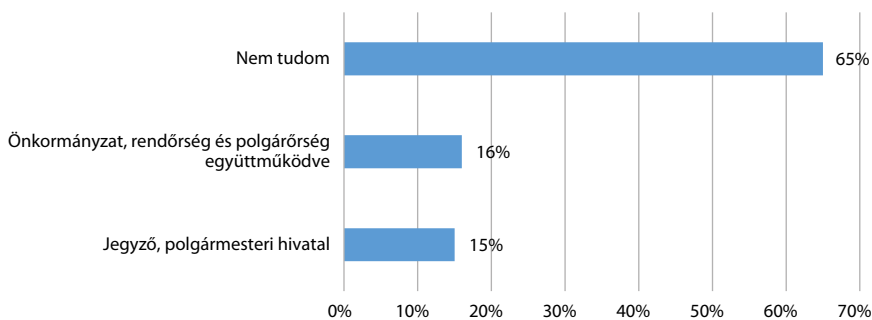
²³ FINSZTER 2018: 298.

²⁴ CHRISTIÁN–GÖRÖMBEI 2022: 159; CHRISTIÁN 2022: 118.

képviselőit. Az általam vizsgált stratégiák megalkotásába a rendőrséget vagy más, a helyi biztonságért tevékenykedő szervezetet nem vontak be. Egyetérttek Christián László azon véleményével, amely szerint „a települések közbiztonsági stratégiájának kialakításába érdemben be kell vonni a rendőrséget. A rendőrség ugyanezt a gesztust gyakorolja »ellenkező előjellel« a közbiztonsági egyeztető fórumok rendszerének életre hívásával. Az egyeztető fórumokon szerzett tapasztalatok alapján készül a megye közbiztonsági stratégiája.”²⁵

Több esetben az önkormányzatok csak akkor alkotnak ilyen stratégiát különböző elnevezéssel, amikor várhatóan valamilyen beruházás történik a településen. Ilyen például Szeghalom város TOP-5.2.1-15-BS1-2016-00003 projekt kapcsán készített bűnmegelőzési stratégiája, amelynek csak egy városrész, az Újtelep volt az akcióterülete. Itt kell megemlíteni az idősrűség kérdését is. Nem elegendő csupán egy alkalommal stratégiát alkotni, hanem ahogy korábban említettem – megfelelő az NBS-nek – folyamatosan figyelemmel kell kísérni és szükség esetén kiegészíteni, módosítani az új felmerülő körülményekhez igazodva. Az egyik legrégebben készült stratégia a 2003-ban készült Gyula Város Önkormányzatának Közbiztonsági Koncepciója.

Arra a kérdésre, hogy ki készítette el a település közbiztonsági és/vagy bűnmegelőzési stratégiáját, figyelemre méltó válaszokat kaptam. Érdekességként lehet megemlíteni, hogy a megkérdezettek 65%-a nem tudta megmondani, ki készítette el, míg 15,3% a jegyzőhöz, illetve a hivatalhoz kötötte a dokumentum megszületését. További figyelemre méltó adat, miszerint 16,4% azt vélte, hogy a dokumentum együttműködés eredménye az önkormányzat és a rendőrség vagy a polgárőrség között. „A kutatások kimutatták, hogy a megfelelő közbiztonsági kompetenciákkal rendelkező önkormányzati személy vagy testület megléte esetén jó esély van az idősrű és megfelelő közbiztonsági stratégia megalkotására és annak folyamatos aktualizálására, ezzel megfelelő kereteket adva az önkormányzati rendszer működésének.”²⁶

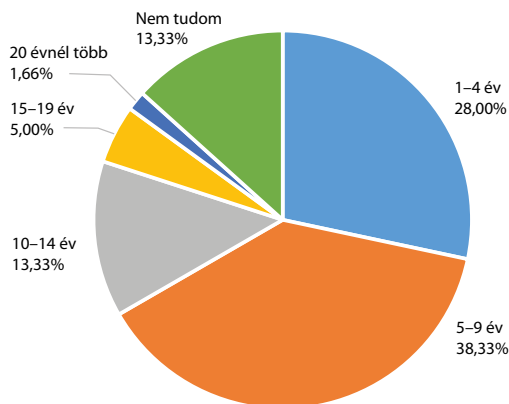


2. ábra: A település közbiztonsági stratégiáját készítők megoszlása
Forrás: a szerző szerkesztése

²⁵ CHRISTIÁN 2020: 69.

²⁶ BACSÁRDI–CHRISTIÁN 2018: 63.

Azon 60 fő közül, aki igennel válaszolt a stratégia meglétét firtató kérdésre, 23 fő szerint a stratégia a kutatást megelőzően 5–9 évvel, 17 személy szerint 1–4 évvel, 8 fő szerint 10–14 évvel, 3 fő válasza alapján pedig 15–19 évvel készült. Pusztán 1 személy mondta azt, hogy 25 évnél régebbi, míg 8 ember nem tudta behatárolni.



3. ábra: A stratégia elkészítésének ideje

Forrás: a szerző szerkesztése

A stratégia tartalma

Arra nézve, hogy mit tartalmazzon egy települési közbiztonsági stratégia, a *Rendészet-tudományi szaklexikon* meghatározását hívhatjuk segítségül, amely szerint a stratégia „a szervezet legfőbb, legfontosabb cselekvési iránymutatója, egyben elvek, elvárások, eljárások, normák rendszere. A stratégia olyan távlati cél, amely a szervezet tagjainak irányt mutat, meghatározó szerepet játszik szervezeti életükben, tevékenységükben, értékek kialakításában, fenntartásában.”²⁷

Álláspontom szerint a tartalom és a végrehajtandó feladatok meghatározása előtt alapos előkészítés szükséges. Kétségtelen tény, hogy a helyi szintű problémákról az önkormányzatok rendelkeznek megfelelő ismeretekkel, azonban az sem elhanyagolható, hogy milyen adatbázisokat vesznek igénybe az aktuális közbiztonsági helyzet megismeréséhez. „A közbiztonságról kialakult közvélemény a szubjektív biztonságról tudósít. Ez utóbbi méréséhez rendszeres közvélemény-kutatásokra van szükség. A közbiztonság kooperációs termék, amelyben az állam hatósági szolgáltatásai, továbbá az önvédelem egyéni és kollektív

²⁷ BODA 2019: 508.

teljesítményei összegződnek.”²⁸ Az általam tanulmányozott stratégiákról általánosságban elmondható, hogy az NBS szerkezetét követik, az annak 2.4. pontjában megfogalmazott kiemelt beavatkozási területekre, alappillérekre fókuszálnak. Figyelemre méltó, hogy valamennyi dokumentum általánosságokat fogalmaz meg az egyes beavatkozási területekre vonatkozóan konkrét feladatok, végrehajtásért felelősök, határidők, együttműködők meghatározása nélkül. Például „Az Önkormányzat feladata kell, hogy legyen a szükséges technikai és anyagi fedezet biztosítása. Vizsgálat tárgyává kell tenni, a Közterület-felügyelet hatékonyabb működésének feltételeit. Amennyiben a Közterület-felügyelet működésének hatékonyságát fokozni lehet, annak eredményeként várhatóan megnyílik a lehetőség, az akcióterületen a nagyobb mérvű preventív jelenlétre és beavatkozásra.”²⁹

Véleményem szerint a tartalom szempontjából rendkívül fontos lenne, hogy beépítsék az önkormányzatok által alkotott olyan rendeletek egyes rendelkezéseit, amelyek a helyi közbiztonsággal kapcsolatosak.

A stratégiák prioritásait tekintve a rendészeti irányultságú véleménynyilvánítók álláspontja szerint a lakosság szubjektív közbiztonságérzetét jelentősen befolyásolná a települések kamerarendszer-hálózatának bővítése, fejlesztése, aminek a közterületek rendje szempontjából van kiemelt jelentősége. A közbiztonság növelésének ezen eszközrendszerében rejlő lehetőségek témakörét dolgozza fel egy hiánypótló országos kutatáson alapuló PhD-disszertáció, amely *Videó megfigyelő rendszerek hatékonyságnövelő lehetőségei a közterületi megfigyelés területén* címmel Tóth Levente (NKE RTK MÖRT) tudományos munkája.

A külterületen élők biztonságára, a mezőgazdasági területek védelmére is hangsúlyt kellene helyezni ezekben a vármegyékben. A bűnelkövetések szempontjából gócpontoknak számító területek detektálása alapvető feladat, a kiemelt figyelmet, védelmet igénylő objektumokkal együtt. Az önkormányzati dolgozók a fogalmi meghatározások szintjén nevesítették a stratégia prioritásait, a rendészeti szervekkel való együttműködés(ek) tükrében, mindezt úgy, hogy vázolták a települési problématerképek szükségességét.

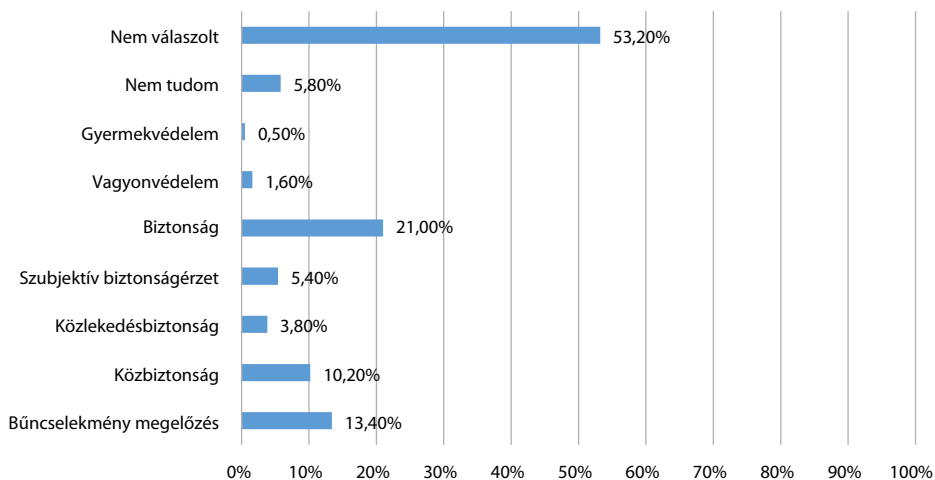
Abból, hogy a kérdésre a megkérdezettek több mint fele egyáltalán nem válaszolt, vagy a „nem tudom” feleletet adta, arra lehet következtetni, hogy egy közbiztonsági stratégia prioritásait még azon személyek sem feltétlenül tudják meghatározni, akik szakmailag közvetlenül érintettek lehetnek a feladatban. Azok, akik válaszoltak a kérdésre, a prevenciósi tevékenység(ek) és a biztonság különböző dimenzióit említették mint prioritást. Elgondolkodtató, hogy a gyermekvédelem szerepe pusztán 0,5%-ot kapott, csupán egy válaszoló gondolta úgy, hogy ezt prioritásként kellene szerepeltetni a stratégiában. A tényleges ismeret hiánya, illetőleg a feltételezhetően jelentős mértékű látencia indokolta teszi e területen is további kutatások kezdeményezését.

Érdekességgként mindenképpen meg kell említeni, hogy több olyan (általában rendészeti területen dolgozó) válaszadó is volt, aki viszont teljes mélységében kifejtette gondolatait,

²⁸ FINSZTER 2018: 87.

²⁹ Szeghalom Újtelep Bűnmegelőzési stratégiája 2018–2022. 40.

komplexitásában értelmezve egy stratégia paramétereit, kitérve a szociális, kulturális és bűnügyi sajátosságokra.



4. ábra: A közbiztonsági stratégia prioritásai

Forrás: a szerző szerkesztése

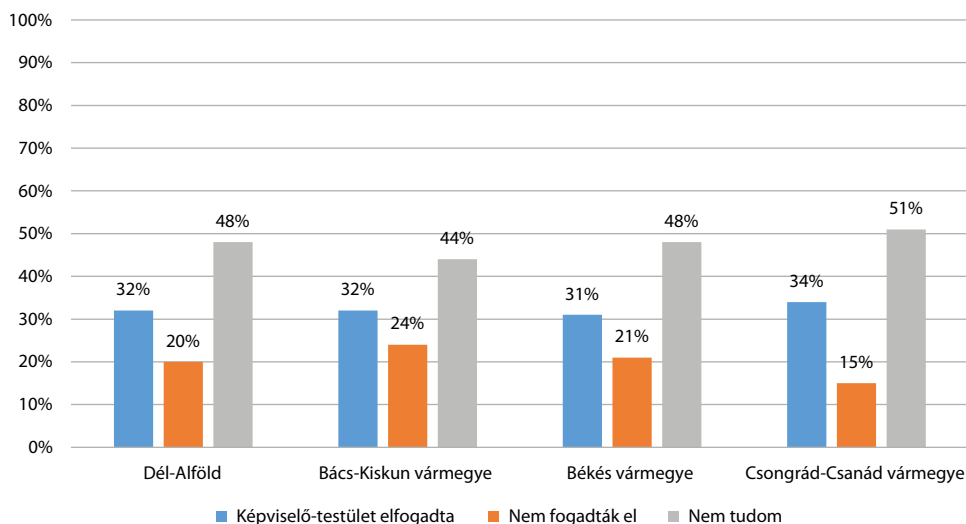
A stratégia elfogadása

Az előző szempontokhoz hasonlóan rendkívül fontos, hogy a megalkotott települési cselekvési stratégiát határozatlanban elfogadja-e az adott település képviselő-testülete (közgyűlése). Ez a közjogi aktus ugyanis nemcsak formáság szempontjából figyelemre méltó, hanem megjelenik benne az is, hogy az önkormányzat mennyire elkötelezett az általa alkotott és elfogadott stratégia végrehajtásában. Az általam tanulmányozott ilyen jellegű dokumentumok valamennyi képviselő-testület, illetve közgyűlés határozatban fogadta el. Sajnos azonban az önkormányzatok az elfogadás előtti egyeztetésbe, véleményformálásba nem vonják be a rendőrséget, megelégednek a rendőrfőkapitányi vagy rendőrkapitányi éves beszámolóval.³⁰

Ezek a jogszabályokban meghatározott, évente egy alkalommal sorra kerülő rendőr(fő)kapitányi kötelezettségek a testületek részéről olykor egyfajta alá-fölé rendeltségi pozícióként értelmeződnek, ami azonban szakmailag formálissá és egyirányúvá teheti a „kommunikációt”. Amennyiben a biztonság megteremtése érdekében végzett feladatok összehangolását például egy bizottsági szint – jogi, közbiztonsági, bűnmegelőzési stb. – is támogatja, a formális keretek informális kapcsolatai már hatékonyabban segítik a közös

³⁰ Lásd 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről (Rtv.) 8. § (4) bekezdés.

munkát. Abban az esetben viszont, ha a település rendelkezik egy szakmai szempontokat, érdekeket, erőforrásokat felmérő és figyelembe vevő, elfogadott stratégiával, a prioritások elérése érdekében megfogalmazott feladatok és a hozzájuk rendelt felelősök rendszere egyértelmű. A szereplők egymáshoz való viszonya világos, folyamatos diszkusszió alapul és célorientált.



5. ábra: A közbiztonsági stratégia elfogadásának módja

Forrás: a szerző szerkesztése

A stratégia végrehajtása

„A stratégia elkészítésénél fontosabb annak végrehajtása, a teljesítmény mérésének folyamatossága és a rendszeres korrekció. A stratégia célja nem lehet a változatlanág fenntartása, a szervezeti bürcélok védelmezése a változó környezeti követelményekkel és feltételekkel szemben.”³¹ Izgalmas megállapítás tehető azzal kapcsolatban, hogy a települések által elfogadott bűnmegelőzési stratégiát nem küldik meg sem a rendvédelmi szerveknek, sem más, a benne szereplő egyébként feladattal felruházott együttműködnek. A települések honlapján sem található meg egyik stratégia sem. Véleményem szerint már itt, az információáramlás hiányában is megmutatkozik a végrehajtásban rejlő lehetőségek gyenge pontja. Tapasztalataim szerint az önkormányzatok a stratégiájuk végrehajtásába elsősorban a kamerarendszerek telepítésekor vonják be a rendőrséget.

³¹ FINSZTER 2018: 301.

Ilyen esetekben kikérik a rendőrség véleményét, feltehetőleg azért, mert enélkül nem kaphatnának anyagi forrásokat a megvalósításra. Megjegyzendő, hogy több olyan eset is előfordult, hogy a rendőrség szakmai szempontok figyelembevételével tett javaslatát az önkormányzat nem fogadta el. Emellett az együttműködést lehet kiemelni, mint azt a területet, ahol a rendvédelmi szervekkel végrehajtás történik a stratégia mentén. Több települési koncepció tartalmazza a közterület-felügyelet létrehozását, működtetését, így ezen a területen is aktívan részt vesz a rendőrség a végrehajtásban. A végrehajtás egyéb megvalósulásáról a rendőrség már nem rendelkezik információval, pedig a rendészeti tevékenységek eredményes végrehajtásához ez elengedhetetlen lenne.

A jövőbeni tevékenységek, azok prioritásainak meghatározásakor kétségtelen, miszerint az egyik legizgalmasabb kérdés, hogy „Ön szerint milyen problémák, tényezők akadályozzák, nehezítik a településen a közbiztonsági stratégia megvalósítását?”. Ennek elemzésekor az érdemben válaszolók a források hiányában látták legmarkánsabban a problémát (7,5%), de megjelent általánosságban a létszámhiány (4,8%), az érdektelenség (3,2%) is. A rendőri létszám hiányát csupán egy személy említette (0,5%), és a jogszabályi háttér hiányát (1,1%) sem érezték említésre méltó problémának, akadályozó tényezőnek. Az egyéb kategóriába (35,5%) sorolható válaszok – amelyek az üresen hagyott rubrikákkal (35,5%) azonos százalékot mutatnak, együtt pedig 75%-ot tesznek ki – általában rövid és egyedi megközelítéseket adnak.

Összességében a legtöbb válaszadó hasonló módon válaszolt: „pénz – paripa – fegyver” hiánya. Nincs rá szakember, nincs rá humán erőforrás, az érdektelenség, a feladat jelentőségének fel nem ismerése, a településvezetők, képviselők ismerethiánya, az anyagi források hiánya a jellemző. Ezzel összecsengő megállapításra jutott Christián László is egy korábbi kutatása eredményeként. „Több válaszadó fogalmazta meg problémaként az egységes képzés hiányát, a nem megfelelően kvalifikált és felkészült szakemberállományt, a központi finanszírozás hiányát és a hiányos jogszabályi hátteret.”³²

A stratégia értékelése

Hasonlóan a végrehajtásról szóló pontban írtakhoz, a széles közvélemény számára nem ismerhető meg a közbiztonsági stratégiával rendelkező települések megtett intézkedéseinek az értékelése. Természetesen nem állítom azt, hogy a következtetések levonása nem történik meg, azonban az tény, hogy ezekben a rendőrség nem vesz részt. Az elmúlt években a rendőri vezetők által tartott különböző fórumokon sem kaptak tájékoztatást a stratégiák célkitűzéseiről, végrehajtásának állapotáról. A kérdésre adott válaszokból az feltételezhető, hogy ha van is ilyen prevenció alapvetése a településnek, nem biztos, hogy a megvalósulás milyenségéről és minőségéről készült bármilyen jellegű elemzés, értékelés, vagy megtörtént-e annak visszacsatolása, kommunikációja. Vélhetően ezzel van összefüggésben, hogy

³² BACSÁRDI-CHRISTIÁN 2017: 35.

130 fő (71%) nem tudott válaszolni arra, hogy a célkitűzések teljesültek-e a településén. Ugyanakkor 35 fő (19,1%) véleménye szerint nagymértékben, míg 15 fő (8,2%) kismértékűnek ítélte a megvalósulás eredményességét. Figyelemre méltó adat, hogy csupán 2 fő (1,1%) gondolta úgy, hogy teljes egészében realizálódtak a stratégia célkitűzései. Némel mindössze 1 fő (0,5%) válaszolt.

Amikor a kérdésre adott válaszok indoklása következik, rendkívül magas „bizonytalan-sági” faktor mutatkozik, hisz az érdemben nem válaszolók (25 fő [13,4%]) és az egyáltalán nem válaszolók (130 fő [69,9%]) aránya mintegy 83%-ot mutat. Ahol volt értelmezhető, elemezhető válasz, ott a bűnügyi statisztika javulása (3,8%) és a jó együttműködések (3,2%) közel azonos (de kis) százalékban jelenik meg. Azonban kritikaként fogalmazódott meg az elmélet és gyakorlat összhangnélkülisége, valamint a létszám- és a forráshiány. A gondolatok elemzésekor megfigyelhető, hogy sokan nem a kérdésre adtak választ, aminek oka lehetett a települési stratégiájuk hiánya, illetve hogy szakmai (fogalmi) ismeretek hiányában nem lehetett számukra értelmezhető a kérdés.

A stratégia értékelése szempontjából ki kell emelni annak fontosságát, hogy a település közbiztonsági és/vagy bűnmegelőzési stratégiájának megvalósítását, az elért eredményeket, a további célokat megtárgyalja-e, értékeli-e a képviselő-testület/közgyűlés vagy más grémium, például az önkormányzat közbiztonsági/bűnmegelőzési állandó bizottsága. Az ilyen bizottságok azért rendkívül hasznosak, mert gazdái és a stratégiák megvalósításának motorjai lehetnek.

A kérdésekre adott válaszokból arra lehet következtetni, hogy ezen ismeretek birtokában azok a rendőri és önkormányzati vezetők vannak, akik valamilyen testületi tagként részt vesznek egyeztető fórum(ok)on, hiszen az igennel válaszoló 50 fő ebből a körből került ki, míg 97 fő nem tudott választ adni. Hasonlóan egy stratégia megalkotásához, itt is lényeges kérdés, hogy kiket vonnak be az értékelésbe. A kérdőívet kitöltők 35,5%-ban a rendőrséget, 23,5%-ban a polgárőrség delegáltjait nevesítették, míg 55,7% nem tudott erre választ adni.

A változások nyomon követése (monitoring)

Kutatásom alapján megállapítható, hogy Gyula (2003), Gyomaendrőd (2003) és Szarvas (2007) városok közbiztonsági/bűnmegelőzési stratégiái korábbi években készültek. Ezekben a koncepciókban a jogi alapok fejezetben még a régi önkormányzati törvényre, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényre (Ötv.) történik hivatkozás. Ezzel szemben van olyan önkormányzat is, amely a 2004. évben készült stratégiáját vizsgálta felül, és a 2016. évben újat alkotott meg és fogadott el. Ilyen Békéscsaba Megyei Jogú Város Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Stratégiája, amelyet a Modern Városok Programban való részvétele miatt dolgoztak ki. Jó példa ugyanakkor Újkígyós Város Önkormányzatának stratégiája,³³ amelynek az 5. fejezet 4. pontjában megfogalmazták, hogy

³³ Újkígyós Város Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Koncepciója 2020–2024. Elfogadva: 2020. május 27.

„[a] Képviselő-testület évente megtárgyalja és értékeli a község³⁴ közbiztonsági helyzetét, a közbiztonság javítását és erősítését célzó törekvések érvényesülését [...]”.

Mivel a sikeres bűnmegelőzés egyik alapja a stratégiai tervezésen keresztül elért eredményekre való összpontosítás, ezért a monitoring során célszerű felhasználni az előkészítés során lefolytatott településbiztonsági „audit” eredményeit is, összevetve a stratégiában meghatározott célokkal és az elért aktuális állapottal. Emellett hasznos lehet független tudományos felmérések, kutatások elvégzése is, amelyek lehetővé teszik a döntéshozók számára, hogy meghatározott idő elteltével nyomon kövessék a kitűzött célok megvalósulását. Mindezek alkalmasak annak vizsgálatára, hogy egy adott eltelt időszakban javultak-e az eredmények, a stratégiában kitűzött célindikátorok teljesültek-e. Az önkormányzatok kulcsszereplői a jó bűnmegelőzési gyakorlatok megvalósításának.

Éppen ezért elengedhetetlen a más településeken hatékonyan végrehajtott cselekvési tervek figyelemmel kísérése is annak tükrében, hogy azok *best practice* programként vagy programelemként implementálhatók-e.

HIPOTÉZISEK ÉRTÉKELÉSE

A tanulmányban két hipotézist állítottam fel.

(H1.) A Dél-Alföld régióban csak a nagyobb települések rendelkeznek hosszú távú közbiztonsági stratégiával. Az önkormányzatok nem ismerik annak jelentőségét, megalkotásába a rendőrséget nem vonják be.

A H1. számú hipotézis részben nyert igazolást, részben tekinthető elfogadottnak. A kérdőíves kutatás alátámasztotta, hogy a régióban valamennyi településkategória esetében megalkottak valamilyen elnevezésű stratégiát, amelyet a helyi közbiztonság növelése céljából adtak ki. Ugyanakkor az önkormányzatok részleteiben nem ismerik a stratégiák jelentőségét, az általam tanulmányozott ilyen dokumentumok esetében gyakran a felületesség, az időszerűtlenség, a szakmai hozzá nem értés jeleit tapasztaltam. A stratégiák közül véleményem szerint többet nem kompetens személy alkotott meg. Annak folyamatába, előkészítésébe csak ritkán vonják be a rendőrséget a válaszadók szerint.

(H2.) Egységes módszertani útmutató kidolgozása szükséges, amely az önkormányzatoknak itinerként szolgálhat a saját közbiztonsági és bűnmegelőzési stratégiájuk elkészítéséhez.

A H2. számú hipotézis teljes mértékben igazolást nyert, elfogadottnak tekinthető. A kutatás eredményei egyértelműen alátámasztották, hogy lenne igény egy egységes módszertani

³⁴ Megjegyzendő, hogy Újkígyós település 2009. július 1-je óta város.

ajánlás kiadására. Emellett a rendszeres képzés, a szakmai konferenciák megszervezésének lehetősége is több válaszoló esetében felmerült.

JAVASLAT A STRUKTURÁLT, TÖBBRÉTEGŰ TELEPÜLÉSI BŰNMEGELŐZÉSI ÉS KÖZBIZTONSÁGI STRATÉGIA KIDOLGOZÁSÁNAK METODIKÁJÁHOZ

A kutatásom eredményeire figyelemmel véleményem szerint a településeknek kiemelt érdeke, hogy strukturált, többretegű stratégiát alkossanak, mivel annak végrehajtásával lehet mérhető eredményt elérni a helyi, települési biztonság platformjain.

„A stratégia a célállapot (jövőkép) elérésének átfogó terve. A stratégia egy olyan strukturált dokumentum, amely bemutatja egy adott területtel kapcsolatos legfontosabb problémákat és prioritásokat, az adott területre vonatkozó elerendő jövőkép (célállapotot), lefekteti a hosszú, közép és rövidtávú célok, beavatkozási területek és eszközök egymáshoz illeszkedő rendszerét, meghatározza a beavatkozások pénzügyi hátterét, valamint leírja a megvalósítás és monitoring alapelveit.”³⁵

A strukturáltság minden esetben megjeleníti az adott cselekvési terv részekre tagolását, ami magában foglalja a vizsgált terület alapos elemzési adatait, a megvalósítandó tevékenységek típusait, a stratégia fókuszát és az azzal összefüggő tájékoztatásra használt felületeket.

Figyelemmel kell lenni arra, hogy az egyes rétegek nem önálló egységként funkcionálnak, hanem gyakran szorosan összekapcsolódnak egymással, vagy kiegészítő szerepük van. Tulajdonképpen ezek alkotják a megtervezett és elvégzendő feladatokat, amelyek egyre mélyebb területekre fókuszálnak. Ezenkívül lényegesnek tartom, hogy az előkészítésnél, megalkotásnál érvényesüljön az interdiszciplináris megközelítés és a holisztikus szemlélet. Mindezek mellett elengedhetetlen az önkormányzat bűnmegelőzési szerepének kifejezésre juttatása.

Az előzőekben ismertetett szempontok alapján – a közbiztonsági és bűnmegelőzési stratégia egy település olyan szakmai víziót tartalmazó dokumentuma, amely a szükséges beavatkozási területek felmérésével megfogalmazza a közbiztonság erősítése érdekében elérni kívánt cél(oka)t, prioritásokat. Rendszerének alapját a hatályos jogi szabályozás adja. Ez egyben keretet is biztosít a beavatkozási területek együttműködői számára feladataik összehangolására. Az erőforrások feltérképezésével, holisztikus tervezéssel, felelősök nevesítésével, indikátorok meghatározásával stb. a köz érdekében végzett prevenciók tevékenység strukturált rendszerben realizálódik.

³⁵ TURI-RESPERGER-TÚRI [é. n.]: 46.

Az elvégzett online kérdőíves kutatás eredményeire, a tanulmányozott közbiztonsági stratégiák tartalmára és a hipotézisek értékelésére figyelemmel 5 fő csoportban fogalmaztam meg a stratégiaalkotás fejlesztésének lehetőségeit:

- Legfontosabbnak tartom a már kialakított fórumrendszerek működtetését. Ennek keretében célszerű felhívni az önkormányzatok figyelmét a stratégia jelentőségére. Támogatni és tanácsokkal segíteni kell annak megalkotását.
- A vármegyékben jelenleg kialakítás alatt lévő vármegyei bűnmegelőzési tanácsokkal a rendőrség és az önkormányzatok részéről is ki kell alakítani a kooperációt, meg kell valósítani a rendszeres kapcsolattartást.
- Célszerű lenne központilag kiadni egy szakmai, módszertani útmutatót, amely iránymutatásként szolgálna a települések közbiztonsági stratégiájának elkészítéséhez.
- A települések közbiztonsági stratégiájának kialakításába érdemben be kell vonni a rendőrséget. A rendőrség ugyanezt a gesztust gyakorolja „ellenkező előjellel” a közbiztonsági egyeztető fórumok rendszerének életre hívásával. Az egyeztető fórumokon szerzett tapasztalatok alapján készül a vármegye közbiztonsági stratégiája.³⁶
- A települési stratégiát kompetens személy készítse el, szorosan együttműködve az érintett helyi rendészeti szereplőkkel, különösen a rendőrséggel.

ÖSSZEGZÉS

Vizsgálatom alapján megállapítottam, ahhoz, hogy az önkormányzatok települési szinten kezdeményező szerepet töltsenek be a közbiztonsággal kapcsolatos kérdésekben, a helyi rendészeti tevékenység eredményessége érdekében elengedhetetlen a korábbiaktól eltérő tartalmú önkormányzati szerepvállalás. Véleményem szerint ennek egyik alapfeltétele, hogy valamennyi település rendelkezzen közbiztonsági stratégiával, amelyben megjelenik, hogy az önkormányzatok sajátjuknak érzik a közbiztonság fenntartásának, erősítésének feladatát. Az általam hat szempontban feltárt anomáliák figyelembevételével elkészített stratégiák hozzájárulhatnak a települések közbiztonságának fokozásához, és hosszú távon biztosítanak a helyi rendészet eredményes működését is.

Véleményem szerint egy közbiztonsági stratégiának alapvetően a következőket kell tartalmaznia: rövid bevezetés, vízió, alapelvek, helyzetelemzés, prioritások, hosszú és rövid távú célkitűzések, elvégzendő feladatok (határidővel, felelőssel megjelölve), monitoring megvalósulásának módja. A rendőrség az eddigi stratégiák kidolgozásában, az érintett szervezetekkel való személyes kapcsolatokban szerzett tapasztalatait hatékonyan tudja kamatoztatni. Erre figyelemmel mindenképpen be kell(ene) vonni a rendőrséget a települések közbiztonsági célkitűzéseibe, a stratégiaalkotásba. Emellett legalább ilyen fontos, hogy megfelelő kompetenciával, képzettséggel rendelkező személyek készítsenek stratégiát a települések részére.

³⁶ CHRISTIÁN 2020: 69.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BACSÁRDI József – CHRISTIÁN László (2017): Hol tart jelenleg az önkormányzati rendészet? In CHRISTIÁN László (szerk.) *Rendészettudományi kutatások. Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete*. Budapest: Dialóg Campus, 27–38.
- BACSÁRDI József – CHRISTIÁN László (2018): *Önkormányzati rendészet. A helyi rendészeti együttműködés című tantárgy egyetemi tankönyve*. Budapest: Dialóg Campus. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2018.4.1>
- BODA József főszerk. (2019): *Rendészettudományi szaklexikon*. Budapest: Dialóg Campus.
- CHRISTIÁN László szerk. (2017): *Rendészettudományi kutatások. Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete*. Budapest: Dialóg Campus.
- CHRISTIÁN László (2020): A helyi önkormányzatok felelőssége a települések közbiztonságának megteremtésében. *Magyar Rendészet*, 20(3), 55–78. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.3.4>
- CHRISTIÁN László (2022): *Komplementer rendészet*. Budapest: Ludovika.
- CHRISTIÁN László – GÖRÖMBEI László (2022): A kistépülések közbiztonságának fejlesztési lehetőségei. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(2), 100–121. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.5>
- FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest: Dialóg Campus.
- HERMANN Gábor (2022): *Településbiztonság „audit”*. Előadás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen.
- LAKATOS Tibor – GÖRBE Attila (2015): *Rendőri jelenlét a kistépüléseken, különös tekintettel a hátrányos helyzetű kistérségekre*. Online: <https://adoc.pub/rendri-jelenlet-a-kistelepuleseken-klns-tekintettel-a-hatrany.html>
- TURI Laura Tamara – RESPERGER István – TÚRI Viktória [é. n.]: *Stratégiaalkotás, stratégiai módszerek. Tréning háttéranyag*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, ÁROP-2.2.13-2012-2012-0001, Közigazgatási Vezetői Akadémia.

Jogi források

- 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégiáról (2013–2023).
- 1878/2021. (XII. 6.) Korm. határozat a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégia 2022–2023. évekre vonatkozó intézkedési tervéről.
- 2009/902/IB tanácsi határozat (European Crime Prevention Network, 2001). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0902&from=HU>
- Barcelonai Tézisek (1987. 11. 17–20.) *85th plenary meeting – 30. November 1987. – 42/59 Crime prevention and criminal justice*. Online: www.worldlii.org/int/other/UNGA/1987/99.pdf
- Bécsi deklaráció (1999) UN Economic and Social Council (ECOSOC), *UN Economic and Social Council Resolution 2001/47: Plans of Action for the Implementation of the Vienna Declaration on Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century*, 20 December 2001, E/RES/2001/47. Online: www.refworld.org/docid/46c4557d0.html
- Békéscsaba Megyei Jogú Város Bünmegelőzési és Közbiztonsági Stratégiája, 2016.

Caracasi Deklaráció (1980. 08.25 – 09.05.) 6. ENSZ konferencia a bűnmegelőzésről és az elkövetők kezeléséről – *Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (A/CONF.87/14/Rev.1)*. Online: <https://digitallibrary.un.org/record/30439>

Csabaszabadi Község Bűnmegelőzési, Közbiztonsági Konceptiója. 2016.

Kiotói nyilatkozat (2021) – *Kyoto Declaration on Advancing Crime Prevention, Criminal Justice and the Rule of Law: Towards the Achievement of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Online: https://www.unodc.org/documents/commissions/Congress/21-02815_Kyoto_Declaration_ebook_rev_cover.pdf

Dévaványa Város Bűnmegelőzési Konceptiója. 2011–2016.

Gyomaendrőd Város Önkormányzata Bűnmegelőzési konceptió. 2007.

Gyula Város Önkormányzatának Közbiztonsági Konceptiója. 2003.

Mezőberény Város Önkormányzatának Bűnmegelőzési és Közbiztonsági Konceptiója. 2019–2023.

Sarkad Város Önkormányzata Bűnmegelőzési stratégia. 2018–2022.

Szarvas Város Önkormányzatának Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Konceptiója. 2003.

Szeghalom Újtelep Bűnmegelőzési Stratégiája. 2018–2022.

Újkígyós Város Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Konceptiója. 2020–2024.

Vésztő Város Önkormányzata Bűnmegelőzési és Közbiztonsági Konceptió. 2020–2024.

Online kérdőív: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSeWtozXfDNBxU2dgKcu19H0SF5w6Rrl_dSmQ6M254Qbp3UUew/viewform?vc=0&c=0&w=1&flr=0

Dr. Polyák Zsolt közel harminc éve rendőrként dolgozik, 2012-től 2021-ig Békés, 2021-től Csongrád-Csanád vármegye rendőrfőkapitányaként szolgál. A Rendőrtiszti Főiskolán bünygyi tiszti, majd a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán jogász végzettséget szerzett. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán 2022-ben okleveles biztonsági szervező szakon végzett. Rendőri vezetőként nagy jelentőséget tulajdonít a civil szereplőkkel való együttműködésnek, az ismeretek folyamatos bővítésének. Nagyszámú szakmai és tudományos mű, előadás fűződik nevéhez, többek között a kriminalisztika, a prevenció és a településbiztonság területén. Tagja a Rendészeti Szakvizsga Bizottságnak, valamint a Magyar Rendészettudományi Társaság Településbiztonsági Tagozatának.

Veres-László Erika

MAGYARORSZÁG KÖRNYEZETVÉDELMI IGAZGATÁSÁNAK FEJLŐDÉSTÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE A KIEGYEZÉSTŐL NAPJAINKIG

Historical Overview of Environmental Protection in Hungary from the Austro-Hungarian Compromise to the Present Day

Veres-László Erika okleveles környezetmérnök, doktori hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, laszlo.erika@uni-nke.hu

A közigazgatás különböző szintjeinek vizsgálata során felmerül a kérdés, hogy napjaink közigazgatási feladatai hogyan alakultak ki a környezetvédelem tekintetében. Jelen tanulmány bemutatja, hogy hazánk főbb történelmi eseményeihez milyen főbb környezetvédelmi közigazgatási cselekmények társultak, hogyan fejlődött a környezetvédelmi igazgatás és annak intézményrendszere, valamint hogyan és milyen társadalmi hatásokra alakultak ki a főbb, környezetvédelmet szolgáló jogszabályok. Céлом volt, hogy ismertessem, a közigazgatási feladatokat hogyan befolyásolták a politikai, gazdasági és történelmi behatások, milyen fejlődésen mentek keresztül. Annak érdekében, hogy az áttekintést bizonyos keretek közé szorítsam, a környezetvédelem fejlődését egy korábbi cikkemhez hasonlóan a kiegyezéstől napjainkig tekintem át. A téma összetettségére való tekintettel csak a konkrét környezetvédelmi feladatokkal rendelkező intézményeket mutatom be, a teljesség igénye nélkül. A kutatás során számos korabeli jogszabályt, újságcikket, történelmi és levéltári kiadványt tekintettem át. Jelen tanulmányt a Magyarország vízügyi igazgatásának fejlődéstörténeti áttekintése a kiegyezéstől napjainkig¹ című cikkem kiegészítéseként kívánom bemutatni. A cikkben jól kirajzolódik az a megállapítás, hogy szoros összefüggés van a társadalmi, gazdasági és politikai jelenségek, valamint az adott kor közigazgatási folyamatai között.

KULCSSZAVAK: környezetvédelem, közigazgatás, intézményrendszer, fejlődéstörténet, környezetvédelmi igazgatás

¹ László 2019: 80–105.

When examining the various levels of public administration, the question arises as to how the tasks of today's public administration have evolved in relation to environmental protection. The present study will show how the main historical events in our country have been accompanied by the main environmental administrative acts. How the environmental administration and its institutional system have evolved, and how and in response to what societal impacts the main environmental legislation has developed. My aim was to show how administrative tasks have been affected by political, economic and historical influences and how they have evolved. In order to keep the overview within certain limits, I will look at the development of environmental protection from the time of the Compromise to the present day, as I did in an earlier article. In view of the complexity of the subject, only the institutions with specific environmental responsibilities will be described, without claiming to be exhaustive. In the course of the research, a number of contemporary legal texts, newspaper articles, historical and archival publications have been reviewed. The present study is intended as a supplement to the article entitled A Historical Overview of the Development of Water Management in Hungary from the Restoration of the Austro-Hungarian Empire to the Present Day. The article clearly shows that there is a close connection between social, economic and political phenomena and the administrative processes of the time.

KEYWORDS: environmental protection, public administration, institutional system, history of development, environmental administration

BEVEZETÉS

A környezetvédelmet már az emberiség megjelenésétől kezdve aktuális témának tekinthetnénk, hiszen mióta ember él a földön – de főként az ipari forradalom óta –, a technológia, az ipar és a mezőgazdaság fejlődésével egyre több hulladékot termelünk, szennyezzük a levegőt, a talajt és vizeinket. Az iparosodás és az urbanizációs folyamatok, a megnövekedett populációszám mind-mind hozzájárul a környezetvédelmi problémákhoz, olyannyira, hogy a környezetvédelem nemcsak szükségessé, hanem napjainkra létkérdéssé vált. Releváns károk mutatkoznak a talajban, a levegőben és a vízbázisokban, továbbá nehézséget okoznak a zaj- és rezgésvédelmi, valamint a hulladékgazdálkodási problémák. Ahhoz, hogy a környezetvédelmet állami szinten megfelelő módon tudjuk koordinálni, nagy szükség van a környezetvédelmi igazgatásra. Felmerül a kérdés, hogy hazánk környezetvédelmi igazgatásának központi szervei milyen fejlődési utat jártak be, és mennyiben tudnak megfelelni a jövő kihívásainak.

A TÉMAVÁLASZTÁS AKTUALITÁSA

2015. szeptember 25. és 27. között az ENSZ tagállamai az Egyesült Nemzetek Szervezetének New York-i székházában új globális fenntartható fejlődési célokról döntöttek. Ennek

eredményeként elfogadták a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó *Fenntartható fejlődési keretrendszer*t és az abban foglalt 17 fenntartható fejlesztési célt, valamint a hozzájuk tartozó 169 kapcsolódó konkrét környezetvédelmi célkitűzést. A kezdeményezéshez más nemzetközi szervezetek is csatlakoztak. A célok elérése érdekében például az Európai Unió 2019 decemberében előterjesztette az *Európai zöld megállapodás* elnevezésű közleményét, amelyben különös figyelmet kapott az éghajlat- és környezetvédelmi kihívások kezelése. Az *Európai zöld megállapodás* fő építőköveként az unió 2020-ban kidolgozta a körforgásos gazdaságra vonatkozó cselekvési tervet. Napjainkra az ebben rögzített célok megvalósítását illetően mind a verseny-, mind a közsféra szereplőinek számottevő feladata keletkezett, hiszen a környezet megóvása a jövő nemzedékek számára az Európai Uniónak és hazánknak is kötelessége. Az állam végzi az ezzel kapcsolatos jogi szabályozást, a környezet védelmével összefüggő jogok és kötelezettségek megállapítását, megtartásuk ellenőrzését, valamint a környezet hazai védelmének tervezését és irányítását.

A magyar állam a különböző közigazgatási szervei és a helyi önkormányzatok útján biztosítja a környezet védelméhez fűződő állampolgári jogok és a más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kötött környezetvédelmi egyezmények, szerződések érvényesülését. A kitűzött célok elérése érdekében az államnak folyamatosan fejlesztenie kell a közigazgatási rendszerét. Ahhoz, hogy a környezetvédelem intézményesülését és fejlődési útját átlássuk, amely a mai kor globális, összetett környezeti problémáinak orvoslására hivatott, érdemes áttekinteni a környezetvédelmi igazgatás kialakulásának főbb közigazgatási és társadalmi mérföldköveit. A téma kutatása során számos környezetvédelmi vonatkozású gyakorlati példa és korabeli probléma látott napvilágot, amelyet a történeti áttekintés érdekesebbé tétele céljából az egyes fejezetekben ismertettek. Jelen tanulmány nem tér ki a cselekvési tervekben és egyéb programokban meghatározott feladatokra, inkább az intézményi, jogi és közigazgatási változásokat mutatja be.

A KÖRNYEZETVÉDELEM INTÉZMÉNYESÜLÉSÉNEK FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE

A mai értelemben vett környezetvédelem mint kifejezés és tevékenység hazánkban és a világ többi részén is csak az 1960-as évektől mondható számottevőnek. Magyarországon törvényi szinten csak 1976 óta létezik, mégis számos, a korábbi időszakokból származó gyakorlati példa is alátámasztja szükségességét és jelenlétét a jogszabályi környezetben. E rendszerszemléletű áttekintés segítséget nyújthat mai formájának megértéséhez, valamint az ehhez kapcsolódó kutatások alapjául is szolgálhat. Az alábbi fejezetekben a környezetvédelem lényegesebb területeit, az azokhoz kapcsolódó közigazgatási és intézményi változásokat, valamint a főbb jogszabályi változásokat kívánom bemutatni a 19. századtól kezdve hat történelmi korszakon át.

Magyarország környezetvédelmi igazgatása az 1848–1918 közötti időszakban

Az 1848–49-es polgári forradalom és szabadságharc Magyarország társadalmi, gazdasági és közigazgatási életében lezárta a feudalizmus korát, és utat nyitott a polgári állam, egyben egy új közigazgatási rendszer felé. Az új rendszer egyik legfontosabb reformja az 1848. évi III. törvénycikkkel² létrehozott független magyar felelős minisztérium megalakítása volt.

A szabadságharc leverése után Magyarország területi kiterjedését és közigazgatási rendszerét egy ideig az 1849. október 24-én hozott ideiglenes rendelet határozta meg, amely az országot öt katonai, azon belül több polgári kerületre osztotta. Ezt követően hazánk kormányzati önállósága megszűnt, igazgatási szervezetét a birodalmi egység kiépítése jegyében alárendelték a bécsi kormánynak. A közel öt évig tartó közigazgatási átszervezés 1854. április 29-én fejeződött be, és eredményeként a katonai kerületek kormányzati kerületekké alakultak, valamint a polgári kerületek megszűntek. Ez a közigazgatási rendszer 1860-ig, az októberi diploma kibocsátásáig működött, majd visszaállították a Helytartótanácsot, valamint részlegesen a megyei, illetve a szabad királyi városi autonómiákat.³

Az 1867-ben létrejött kiegyezés hatására Magyarország számára megnyílt az út a polgári átalakulás felé. Az önálló magyar kormány 1867. február 20-án kezdte meg működését. Első lépésként a kormányzat az 1869. évi IV. törvénycikkkel⁴ elválasztotta az igazságszolgáltatást a közigazgatástól. Ezt követte az 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről,⁵ amely lehetővé tette a középfokú közigazgatás polgári átalakítását. A polgári közigazgatás központi szervei a minisztériumok és az országos hatáskörrel rendelkező hivatalok voltak. A vármegyék és a törvényhatósági joggal felruházott városok élén a megyei, illetve városi főispán állt.⁶

A kormány megalakulásakor a belügyi, az igazságügyi, a pénzügyi, a vallás- és közoktatásügyi, a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi, a közmunka- és közlekedésügyi, a király személye körüli és a honvédelmi tárcát hozták létre. A mai értelemben vett környezetvédelmi ügyek felső szintű irányítása ebben az időszakban elsősorban a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Magyar Királyi Minisztérium hatáskörébe tartozott.⁷ A minisztérium élére Batthyány Lajos 1848-ban Klauzál Gábort nevezte ki. A mezőgazdasági és ipari fejlesztések során a minisztérium feladatköre annyira átalakult és kibővült, hogy az ügyköréhez tartozó feladatokat egy idő után már nem volt képes egy szervezetként ellátni.⁸

Az ipar fejlődésével arányosan nemcsak a minisztérium feladatai szaporodtak meg, hanem a környezeti ártalmak is. Poroszkay Ignác mérnök már 1863-ban foglalkozott

² 1848. évi III. törvénycikk.

³ BERNICS 1988: 184.

⁴ 1869. évi IV. törvénycikk.

⁵ 1870. évi XLII. törvénycikk.

⁶ CSELÉNYI 1995: 38.

⁷ Idesorolnám még a vízügyek egy részével foglalkozó Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztériumot is.

⁸ KISS 1958: 3.

a kérdéssel a *Mint lehetne Pestet jobb levegővel és jobb kutakkal ellátni?* című írásában,⁹ amely arról árulkodik, hogy az 1850-es évektől Budapest légszennyezettséggel és csatornázással összefüggő problémái állandósultak. Ebben az időszakban nehéz volt eldönteni, hogy mekkora mértékben járultak hozzá a szennyezések negatív hatásaihoz a lakossági és menyinyben az ipari szereplők kibocsátásai, továbbá ekkor realizálódott az is, hogy a környezetvédelem érdekében szabályozási tevékenységre lesz szüksége az országnak, amelynek előkészületeit meg is kezdték.

A környezetvédelem kialakulásához és intézményesüléséhez járult hozzá minden olyan ipari fejlesztés, amely közvetlen hatást gyakorolt a környezetre és az emberi egészségre. Ilyen volt például az a szesz- és élesztőgyár, amelyet Gschwindt Mihály alapított 1856-ban a mai Budapesten. Ez lett az első szeszfinomításra is alkalmas üzem Magyarországon. Ugyanebben az évben, december 24-én szintén a fővárosban üzembe helyezték az első gázgyárat, amivel kezdetét vette a világításra szolgáló gázszolgáltatás. A világításra alkalmas gázt akkoriban légszesznek nevezték.¹⁰ Gärtner Ágoston 1896-ban kiadott *A közegészségtan alapvonalai* című művében¹¹ már szólt a „szénoxydmérgezés”-ről, amelyről azt írta, hogy a világító gáz a talajban lévő sérült gázvezetésekből az épületekbe jutva fejtette ki mérgező hatását vagy okozott robbanásveszélyt a közterületeken. Külön fejezetben foglalkozott a hulladékok egészségügyi jelentőségének bemutatásával, amelyben szó esett az utcára kerülő szemétről és házi szennyvízről, valamint ezek talajtani és mikrobiológiai egészségkárosító hatásáról is. A mű korabeli leírásai alapján megfigyelhetők a fejlődéssel, iparosodással együtt jelentkező környezetvédelmi problémák, amelyek nem egy esetben jártak egészségkárosító hatással, és amelyek indukálták a környezetvédelmi szabályozás kialakítását és a feladatok meghatározását.

Az iparosodáshoz köthető környezetvédelmi problémák megjelenését támasztja alá az 1872-ben kiadott ipartörvényünk is, amelynek 8. paragrafusában az alábbi környezetvédelmi vonatkozású rendelkezést tartalmazza: „Ha valamely iparág gyakorlása oly üzletelek felállításával jár, melyek fekvésük vagy az üzlet minémüségé által a szomszéd birtokosokat vagy lakókat, avagy egyáltalában a közönséget háborgatják, megkárosíthatják vagy veszélyeztethetik, ily telepek az alább körülírt eljárás mellett csak iparhatósági engedély alapján állíthatnak fel.”¹² Ez a törvény az ipari eredetű környezetkárosítás megelőzését és elhárítását szándékozott elősegíteni a maga formájában.¹³ Erre azért is volt szükség, mert az 1880-as években az ipar új területeken indult fejlődésnek. Ebben az időszakban kezdődött a bőr- és üvegipar korszerűsítése, a gyáripar több új ágának, úgymint a cellulózgyártás, az olajfinomítás, a műtrágyagyártás és az elektrotechnikai ipar fejlődése, de ekkor lendült fel a cukor-, a tégl-, a sör- és a gépgyártás, valamint a kohászat is.¹⁴

⁹ POROSZKAY 1863.

¹⁰ MÓRA-PRÓDER-GAZDA 2015.

¹¹ GÄRTNER 1896: 237.

¹² 1872. évi VIII. törvénycikk 8. §.

¹³ PRÓDER 2012: 201.

¹⁴ CSONKARÉTI 1987: 6.

Nem sokkal később a vízjogról szóló 1885. évi XXIII. törvénycikk 24. paragrafusa már kifejezetten tiltotta a vizek ártalmas anyaggal való megfertőzését,¹⁵ ami szintén az ipar fejlődésével hozható párhuzamba. A gyáraktól, bányáktól és más nagyvállalatoktól származó hulladékok és egyéb szennyező anyagok környezetbe juttatásának szabályozását, valamint a környezet védelmének követelményeit a törvénycikk a hatóságok jogkörébe utalta. Az ipari tevékenységekben bővelkedő területek kialakulásával, a közlekedés fejlődésével számos nagyváros jött létre, ami az életminőség javulásával és az urbanizációs folyamatok megindulásával járt együtt. A kor ipari fejlődését és az olajfinomítás fellendülését támasztja alá, hogy 1854 és 1898 között 19 új finomító létesítése vált szükségessé az ipari és egyéb szükségletek kielégítéséhez hazánkban.¹⁶ Megkezdődött a környezetvédelmi feladatok intézményesülése is.

Az iparosodás okozta környezetvédelmi problémák feltárásában fontos szerepe volt a vegykísérleti állomásoknak. Erre bizonyítékuul szolgál a Rimamurány-Salgótarjáni Vasmű Rt. irattári anyaga, amelyben arról írnak, hogy már az 1890-es évek elején napvilágot láttak a vasmű vízszennyezésével és -tisztításával kapcsolatos problémák. A Füleki járás főszolgabírója 1894 márciusában Kisterenyénél vízmintát vett a Zagyva folyóból, amelyből az Országos M. Kir. Chemiai Intézet és Központi Vegykísérleti Állomás megállapította a szennyezettséget. A szennyezést a Salgótarjáni Acélgár használt üzemvize okozta, amelyet a Salgó-patakba eresztettek be. Az alispán felszólította a részvénytársaságot a víztisztításra. Ettől kezdve Salgótarjában és az egész országban központi jelentőségűvé vált az élővizek szennyezésektől való megóvása.¹⁷

Az Országos M. Kir. Chemiai Intézet és Központi Vegykísérleti Állomást 1881-ben állította fel a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium. Az intézet, amely későbbi elnevezését és szervezeti struktúráját 1892-ben nyerte el, közvetlenül a minisztériumnak volt alárendelve. Feladatai közé tartozott a mezőgazdasági és a mezőgazdasági kémiával kapcsolatos tudományos kísérletek lefolytatása, a kereskedelmi, pénzügyi és vámpolitikát érintő kémiai szakkérdések megválaszolása a kormánynak, a borvizsgálatok elvégzése, a kereskedelmi forgalomba kerülő ipari és gazdasági cikkek vizsgálata, továbbá minden, a minisztériumtól kapott, kémiával kapcsolatos munka teljesítése és az azokhoz kapcsolódó véleményezés.¹⁸

Vizeink védelme mellett fontos feladatnak bizonyult erdeink oltalmának törvényi szintű biztosítása, ezért az 1860-as években kidolgozták az első hazai erdőtörvény tervezetét. 1867–68 táján a tervezetet felterjesztették a Földművelés-, Ipar és Kereskedelemügyi Minisztériumba, ahol hosszas munka után megalkották az 1879. évi XXXI. törvénycikket, az első erdőtörvényünket.¹⁹ A rendelet létrehozását az 1873-as válság következtében történt nagy fokú erdőirtások is sürgették. Kiemelt célja volt a szakszerű erdőgazdálkodás

¹⁵ 1885. évi XXIII. törvénycikk 24. §.

¹⁶ SRÁGLI 2005: 15.

¹⁷ KOROKNAI-SCHLEGEL 1978: 52.

¹⁸ Országos M. Kir. Chemiai Intézet és Központi Vegykísérleti Állomás 1907.

¹⁹ 1879. évi XXXI. törvénycikk. Erdőtörvény.

elterjesztése, annak törvénybe iktatása, valamint a hozzá kapcsolódó feladat ellátását szolgáló szakigazgatási és a tényleges megvalósítás felügyeletéhez, ellenőrzéséhez szükséges közigazgatási szervek megalkotása.²⁰ A törvény szabályozta továbbá az új erdőtelepitéseket, az erdőrendészet hatósági szervezetét, az erdőkben történő tűzrakást, valamint foglalkozott a futóhomok és a kopár területek erdősítésével.

A föld- és talajvédelem is fejlődésnek indult. 1869. június 18-án megalapították a Magyar Királyi Földtani Intézetet, amely napjainkra az ország legrégebbi tudományos kutatóintézete lett. Az intézmény a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter által 1868-ban a minisztériumban felállított Magyar Királyi Földtani Osztályból jött létre. Az alapító okirat szerint több, földméréssel kapcsolatos feladatkört is ellátott, de a környezetvédelemhez talán leginkább kapcsolódó teendője mezőgazdasági, bányászati és ipari szempontból a talaj, ásvány és kőzet vegyelemzése volt.²¹

1870. április 8-án megalakult a Meteorológiai és Földdelejességi Magyar Királyi Központi Intézet,²² amely a mai Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSZ) elődjének tekinthető. Ekkor kezdődött meg hazánkban az önálló, szervezett meteorológiai munka. A meteorológiai mérőhálózatok fontos adatokkal szolgálnak a környezetben végbemenő folyamatokról, amelyek közvetlen hatással vannak az élet-, egészség- és vagyónvédelemre. Környezetvédelmi szempontból az intézet fennállása mindig is fontos volt a mezőgazdaságot, a vízgazdálkodást, valamint a vízkárelhárítást érintő intézkedések meghozatalában.

Az eddigi áttekintésből is látszik, hogy a környezetvédelemhez kötődő feladatok és az azokhoz tartozó háttérintézmények közvetlen vagy közvetett módon már az 1800-as években is olyan minisztérium(ok)hoz kapcsolódtak, amelyek a természeti környezettel (víz, levegő, talaj), mezőgazdasággal vagy ipari és bányászati tevékenységekkel foglalkoztak. Ezek a folyamatok megteremtették az adott terület környezetvédelmi szabályozásának jogszabályi és intézményi alapját.

1889. június 15-én a megnövekedett feladatok hatására a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium megszűnt,²³ szerepét június 16-tól a Földművelésügyi Minisztérium²⁴ vette át. Fontos megemlíteni, hogy ebben az időben a minisztérium feladatait különböző szakképzettségű és rangú tisztviselők látták el.²⁵ A kiegyezés idején a minisztériumi tisztviselők mintegy fele nemesi származású volt, és egyes szakirodalmak szerint a hivatalnokoknak már a felmenői is, gyakran több generáción keresztül, a központi államigazgatásban szolgáltak.²⁶ A minisztérium alá rendelt szakigazgatási szervek, amelyek részben hatósági, részben pedig szakszervek voltak, az ország egész területét lefedték.

²⁰ TAKÁCS 1976: 242.

²¹ HÁLA 1999: 9.

²² Százéves a magyar meteorológia 1970: 5.

²³ Az 1889. évi XVIII. törvénycikk értelmében.

²⁴ A minisztérium működését meghatározó jogszabályok, rendeletek, szervezeti és ügyviteli szabályzatok 1890-től a *Földművelési Értesítő* című hivatalos hetilapban jelentek meg és váltak elérhetővé a szakmabeliek számára.

²⁵ KISS 1963: 160.

²⁶ BENEDEK 2001: 146.

Közigazgatási szempontból jelentős állomásnak számított ebben az időszakban a közigazgatási bizottságok felállításáról szóló 1876. évi VI. törvénycikk²⁷ megalkotása, amely az állami hatáskör további kiterjesztését tette lehetővé, és amely a középfokú közigazgatás országos reformjához kapcsolódott. A közigazgatási bizottság nem törvényhatósági, hanem önálló állami szerv volt, szervezetileg azonban kapcsolódott a megyei törvényhatósághoz. Létrehozásával, működésével korlátozódott a megyei törvényhatóság önkormányzati önállósága és nőtt a megyei közigazgatásban a központi, állami szerep, ugyanakkor a megyének beleszólást biztosított az állami szakszervek működésébe.²⁸ A bizottságok feladata tehát az volt, hogy megteremtsék a vármegyei közigazgatás és az állami szakigazgatás közötti összhangot.

Említettem korábban, hogy a közigazgatás átalakulásával párhuzamosan a kor sajátos és markáns problémakörévé nőtte ki magát az ipari fejlődéssel együtt járó környezeti szennyezések jelenléte. Az ipari és urbanizációs változások hatására azonban nemcsak a sokszor szemmel láthatatlan szennyezések okoztak problémát a lakosság körében, hanem a közterületek, utak, járdák mentén otthagyt legkülönbözőbb fertőzést okozó anyagok is.

A belügyminiszter által 1890-ben kiadott 42341. számú körrendeletben megjelentek olyan közegészségügyi és köztisztasági előírások, amelyeknek környezetvédelmi vonatkozása volt. A rendelet különös figyelmet kívánt fordítani a levegő, a talaj és az ivóvíz tisztaságának megóvására, a közutak kitisztítására, valamint az élelmiszerekre, élvezeti cikkekre és italokra gyakorolt közegészségügyi felügyeletre is. A nyári időszakra tekintettel – a gyümölcsök érése és az élelmiszerek gyorsabb rothadása következtében – meghatározó volt a piaci rendőrség fokozottabb fellépése, továbbá a vágóhidak és azok környékének, valamint a vendéglők, korcsmák és azok udvarainak folytonos tisztán tartása. A szerves anyagokat tartalmazó hulladékokra kiemelt figyelmet fordítottak, így fontos feladattá vált a szenny eltávolítása és a hulladékok által „befertőztetett” helyeknek naponként való „fertőtlenítése”.²⁹

A fejlődés következtében a 19. század végére a kor sajátosságává vált a természeti környezet és az emberi egészség egyre nagyobb szennyezése, ami abból is látszik, hogy a szakirodalomban és a korabeli nyomtatott sajtóban egyre több helyen írnak ezekről a problémákról. A *Budapest és környéke természetrajzi, orvosi és közmivelődési leírása* második kötetében például számos ponton olvashatunk ennek a korszaknak a köztisztasági, a mai értelemben véve hulladékgazdálkodási és környezetvédelmi helyzetéről. A dokumentum XI. szakasza foglalkozik az utak öntözésével, a járdák tisztításával, az utcai szeméttel, a házi és gyári hulladékokkal, valamint azok kihordásával, a szemétkerakással és a köztisztasági szabályzattal.³⁰ A járdák tisztítása a lakosság, az utaké pedig a főváros feladata volt (vállalkozások útján). 1879 májusában életbe lépett a főváros első köztisztasági szabályrendelete, amely

²⁷ 1876. évi VI. törvénycikk.

²⁸ BARTA-LABÁDI-TAKÁCS 1986: 72.

²⁹ SZAPÁRY 1890: 1.

³⁰ PATRUBÁNY 1879: 390–478.

már figyelmet fordított a hulladékokkal kapcsolatos problémák kezelésére is.³¹ A háztartási szemét gyűjtése már ebben az időben szemétládákban történt, amelyeket mindennap egyszer szemeteskocsikkal szállítottak el. A szemétszállítással foglalkozó vállalkozó előírás szerint csukható fedelekkal ellátott, megfestett szemeteskocsikkal járta az utcákat, ügyelve arra, hogy a köztisztaságot ne veszélyeztesse. A lakosok vagy a cselédek maguk ürítették a hulladékot a kocsikra, amelyek megjelenését hangos csengetés jelezte előre.

Budapest hulladékgazdálkodásának kialakulásában nagy szerepet játszott az az 1892-ben ifjabb Cséry Lajos által megszervezett „szemételep”, amelyet Kispest és Pest-szentlőrinc határában hoztak létre. A szemetet a város különböző pontjairól, összesen hat kerületből külön vasúti vágányon szállították a telepre.³² A főváros tanácsának határozata alapján 1895. július 24-én megkezdték Budapesten a Köztisztasági Hivatal megalakítását, amelyet szeptember 9-én a belügyminiszter hagyott jóvá.³³ Így egységes vezetés alá került az utcák, utak rendben tartása. A Köztisztasági Hivatal megalakulását követően egyike volt Európa legmodernebben felszerelt intézményeinek: gyorsan haladt a korszellemmel, egymás után vezette be az újításokat, alkalmazta a technikai vívmányokat, megfelelvén a kor elvárásainak.

A hivatal erőteljesebb fejlődése 1901-ben kezdődött meg, ekkortól a pesti oldalon kívül a budai oldal tisztítását és hulladékának eltakarítását is ez a szerv végezte. Az összegyűjtött hulladékot Pesten vasúttal a Cséry-féle vállalat lerakóhelyére szállították, míg Budán a háztartási hulladék túlnyomó részét az óbudai Drasche-téglagyár elhagyott gödreiben helyezték el.³⁴ A fővárosi hivatal Cséry cégét 1906-ban, míg a szemétfuvarozási telepet 1912-ben vette át.³⁵ A vállalkozó a szemételepből aranybányát csinált, a főváros azonban nem gazdagodott meg rajta úgy, mint annak idején Cséry – olvashatjuk a *Fővárosi Hírlap* 1927. szeptember 7-i számában.³⁶

A hulladékgazdálkodás kialakulásához és fejlődéséhez tartozik, hogy 1900-ban a *Magyar Székesfőváros* című lapban már említést tettek arról, hogy a mérnöki hivatal tanulmányozás céljából felvette a kapcsolatot több olyan európai nagyvárossal, ahol ekkor már hulladékégető rendszerek működtek.³⁷ Jelentős lépés volt, amikor 1904. november 9-én a hivatal javaslatot tett a Székesfővárosi Tanácsnak arra vonatkozóan, hogy szemétegető telepet létesítsenek a fővárosban. Mint látható, a környezet terhelésének, károsításának napi gyakorlata magával hozta a vonatkozó törvények megjelenését, valamint a környezetvédelmi feladatok megjelenését a meglévő hivataloknál, majd az önálló környezetvédelmi céllal létesülő intézmények megalakulását.

³¹ H. KOHUT 1971: 93.

³² SZABÓ 1999: 42.

³³ HORVÁTH 1971: 9.

³⁴ A szemétkerakodás újabb nehézségei 1936: 8.

³⁵ Negyven esztendő a tiszta Budapest történetéből 1935: 4.

³⁶ A budapesti szemétből nagyszerű téglát és útburkoló anyagot gyártottak 1927: 9.

³⁷ A szemétyűjtés reformja 1900: 14.

Magyarország környezetvédelmi igazgatása az első Magyar Köztársaság és a Tanácsköztársaság ideje alatt

A világháború utolsó napjaiban kibontakozó válság 1918 októberében forradalomba csapott át. A polgári demokratikus forradalom az Osztrák–Magyar Monarchia számtalan belső ellentétének kiéleződése következtében tört ki.³⁸ 1918. október 24-én Károlyi Mihály elnökletével megalakult a Magyar Nemzeti Tanács, majd Károlyi október 31-én letette a miniszterelnöki esküt. A tanács 1918. november 11-i ülésén döntött arról, hogy az államforma kérdését mihamarabb rendezni kell, és ennek következtében Magyarországon 1918. november 13-án megszűnt a királyi hatalom gyakorlása. A Magyar Nemzeti Tanács 1918. november 16-án kihirdetett néphatározata értelmében a királyságot a „független és önálló népköztársaság” váltotta fel. 1919. március 21-én kikiáltották a proletárdiktatúrát hirdető Tanácsköztársaságot, amely augusztus 1-jéig létezett ebben a formájában. A változások némi megtorpanást hoztak a közigazgatásban, így a környezetvédelmi igazgatásban is. A Tanácsköztársaság 133 napos fennállása alatt, 1919. március 21-től augusztus 1-jéig a Földművelésügyi Minisztérium feladatkörét a Földművelésügyi Népbiztosság látta el. A népbiztosság által kialakított intézményt 1919. augusztus 8-án megszüntették, és visszaállították az 1919. március 21. előtti szervezetet. Tekintettel a korszak rövideségére, külön környezetvédelmi összefüggéseket ebben a fejezetben nem mutatok be.

Magyarország környezetvédelmi igazgatása a Horthy-korszakban (1920–1944)

A világháborút és a forradalmakat követően sor került a közigazgatás megreformálására. 1920. március 1-jén a nemzetgyűlés Horthy Miklós³⁹ altengernagyot, a Nemzeti Hadsereg fővezérét kormányzóvá választotta. Az 1921. évi XLVII. törvénycikk kimondta, hogy „[a] nemzet a királyság ősi államformáját változatlanul fenntartja, de a királyi szék betöltését későbbi időre halasztja”.⁴⁰ Ezzel az országban kialakult egyfajta „király nélküli királyság”. A Horthy-korszak megörökölte a dualizmus kori igazgatás évtizedek óta megoldásra váró problémáit. Többek között ezzel is magyarázható, hogy az 1920-as éveket a közigazgatási reformtörekvések egész sora jellemezte,⁴¹ mígnem az 1929. évi XXX. törvénycikkkel megszületett a közigazgatás rendezéséről szóló törvény.⁴² Vizsgáljuk meg, hogy ebben az időszakban a közigazgatási problémák mellett milyen környezeti gondokkal áll szemben hazánk.

³⁸ GÜLYA 1977: 276.

³⁹ Horthy 1944. október 16-ig töltötte be kormányzói tisztségét.

⁴⁰ 1921. évi XLVII. törvénycikk.

⁴¹ GYENESEI 2005: 207.

⁴² 1929. évi XXX. törvénycikk.

A *Fővárosi Hírlap* 1927. november 30-án megjelent számában arról olvashatunk, hogy Budapest levegőjének javításáért határozott és erélyes küzdelem folyt.⁴³ A pesti oldal levegőjét a rosszul elhelyezett gyárepületek és az Alföldről érkező poros, homokos levegő miatt a kezdetektől rossz minőségűnek írják le. A gyárakból származó füst és korom ellen a megoldást a kémények füstemestőkkel való ellátásában és a kőszénalapú tüzelőanyagok elhagyásában látták. Csordás Elemér tisztii főorvos a gyárak elektromos energiára való átállását szorgalmazta, a por okozta levegőszennyezés ellen pedig fásítást, erdőtelepítést ajánlott.

1933-ban a *Független Budapest* című hírlap is foglalkozott a témával, amely már arról számolt be, hogy megtörtént Budapest levegőjének hivatalos vizsgálata.⁴⁴ A megállapításokból kiderült, hogy a főváros felett elhelyezkedő légréteg erősen szennyezett, ami elsősorban a téli időszakra jellemző helytelen lakossági és egyéb tüzelésből eredeztethető. Összefüggést mutattak ki a fűtés mennyisége, valamint a levegőben található füst-, korom- és kénsavtermékek mennyisége között. A légszennyezéssel kapcsolatban a *Fővárosi Hírlap* 1929. december 11-i számában megemlíti az úgynevezett „szemét-vasutak” által okozott, a Wekerle-telep, Kispest és Pesterzsébet területén áthaladó nyitott kocsikban szállított szemétből felszálló por egészségkárosító hatását is.⁴⁵ A Pestszentlőrincen és annak környékén lévő telepek, községek (például Soroksárpéteri) életében évtizedeken keresztül komoly környezetvédelmi problémát okoztak a szeméthegek. A bűzhatáson és fertőzésveszélyen túl ezek az egybefüggő hulladékhalomok sok esetben szándékos gyűjtogatás vagy öngyulladás⁴⁶ folytán meggyulladtak, így károsították a környék levegőjét. Rendszerint a hulladékhalomok belsejében képződő gázok és az égés következtében robbanásokról számoltak be az ott lakók. Ezek a negatív körülmények a fővárost folyamatosan arra ösztönözték, hogy a szemétegetést modernizálja és ellenőrzött keretek közé szorítsa, a megvalósításra azonban 1982-ig, a Hulladékhasznosító Mű üzembe helyezéséig várnia kellett.

A környezeti ártalmakon kívül fontos megjegyezni, hogy 1942 júniusában Magyary Zoltán a kor közigazgatási problémái között említette a magyar állami szervezet fejlődésének hiányát.⁴⁷ Véleménye szerint 1848 óta alig történt érdemi változás, míg a közigazgatás mérete és jelentősége példátlan mértékben megnövekedett. A magyar közigazgatás élén álló parlamentáris kormányrendszerben dolgozók száma 1848 után meghatározódott. A közigazgatás válságát Magyary a szervezetben, valamint a három fő államhatalmi funkció eltolódásában látta, míg a közigazgatási reform előfeltételének az alkotmányreformot tartotta. Ebben az igazgatási környezetben a környezetvédelmi igazgatás sem számolhatott be nagy léptékű fejlődésről. A háború kitörésével háttérbe szorultak a környezetvédelem kérdései, és a közigazgatás kapacitásait a háború és a hátország védelme kötötte le.

⁴³ A budapesti erdők fejlesztésére az idén 12,5 mázsa famagot, 116.360 facsetetét és 18.810 fadugványt használtak fel 1927: 4.

⁴⁴ Miért fertőzött és egészségtelen a budapesti levegő? 1933: 7.

⁴⁵ Robbanó vulkánok a szeméthegek, amelyek elkeserítik a környező falvak lakóinak az életét 1929: 7.

⁴⁶ Különböző fizikai, kémiai és biológiai folyamatok hatására bekövetkező spontán gyulladás.

⁴⁷ Az alkotmányreform és a közigazgatási reform 1942: 1.

Magyarország környezetvédelmi igazgatása a második Magyar Köztársaság idején (1946–1949)

A Horthy-korszakot,⁴⁸ majd a háborút követően, 1946. január 31-én eltörölték a „király nélküli királyságot”, és az 1946. évi I. törvénycikkkel⁴⁹ kikiáltották a (második) Magyar Köztársaságot. A mezőgazdasági ágazatokat és ezek környezetvédelmi tevékenységét 1945–1967 között, egészen a Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium megalakulásáig különböző, elsősorban szakági minisztériumok irányították. A földművelési ágazat ebben az időszakban a Földművelésügyi Minisztériumhoz (1945–1967), a Magyar Állami Erdőgazdasági Üzemek Központi Igazgatóságához (1946–1951), az Állami Gazdaságok és Erdők Minisztériumához (1952–1953), az Állami Gazdaságok Minisztériumához (1954–1956) és az Országos Erdészeti Főigazgatósághoz (1957–1968) tartozott. 1945 és 1967 között a minisztériumot nyolcszor szervezték át. Ez idő alatt az ügyköre időnként szűkült, annak függvényében, hogy a többi önálló minisztérium létesítése és territóriumérvényesítése hogyan alakult.⁵⁰ A jog- és hatáskörök ide-oda vándorlása lassította a környezetvédelmi kérdések megfogalmazását és megoldását. A felszabadulás után, 1948–49-ben átszervezték a Földművelésügyi Minisztériumot és a földművelési igazgatás egész szervezetét az új szocialista termelés követelményeinek megfelelően. A korábban működő erdészeti és vízügyi főosztályokból önálló, országos hatáskörű szerveket alakítottak ki, és a témaspecifikus környezetvédelmi jog- és hatásköröket is hozzájuk rendelték. Ilyenek voltak az Országos Erdészeti Főigazgatóság és az Országos Vízügyi Főigazgatóság.⁵¹

Magyarország környezetvédelmi igazgatása a Népköztársaság idején (1949–1989)

Az 1949. évi XX. törvény⁵² (Alkotmány) értelmében Magyarország államformája népköztársaság lett. Az államigazgatás legfelsőbb szerve ebben az időben a Magyar Népköztársaság minisztertanácsa volt, amely irányította a minisztériumok és a közvetlenül alá tartozó, egyéb szervek munkáját, valamint biztosította a törvények és a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa rendeleteinek végrehajtását. Az Alkotmány létrehozásával 15 minisztériumot állítottak fel. A magyar népi demokrácia életében mind gazdasági, mind társadalmi téren bekövetkezett döntő változások természetesen megkívánták az államszervezet megfelelő átalakítását is. A gazdasági élet átalakulása és „népgazdálkodássá” válása szükségessé tette, hogy a központi igazgatásban egyes minisztériumok szervezetét megváltoztassák, illetőleg bizonyos minisztériumok megszüntetése mellett az új feladatok ellátására

⁴⁸ A Horthy-korszak Horthy Miklós 1944. október 16-i lemondó nyilatkozatával, valamint Szálasi Ferenc hatalomátvételével ért véget.

⁴⁹ 1946. évi I. törvénycikk.

⁵⁰ Csízi 2010: 65.

⁵¹ Kiss 1963: 161.

⁵² 1949. évi XX. törvény.

újakat hozzanak létre. Ennek megfelelően megszüntették az Iparügyi Minisztériumot, oly módon, hogy helyette két újat hívtak életre, a Nehézipari és a Könnyűipari Minisztériumot. Az 1949. évi XV. törvény⁵³ 1949. június 11-től bízta az Iparügyi Minisztérium feladatait a két új minisztériumra.

A nehézipari miniszter hatáskörének része a bányászat, a bányászati kutatás, a villamosenergia-termelés és -elosztás, a kohászat, a vas- és gépipar, a villamos- és tömegcikkipar, a vegyipar, valamint a mész-, cement- és üvepiparral kapcsolatos ügyek. A könnyűipari miniszter járt el a textil-, bőr-, gumi- és szőrmeipar, a faipar, a papír- és nyomdaipar, valamint a 4175/1949. (VII. 31.) Korm. rendelet⁵⁴ hatálybalépésétől az iparügyi miniszter ügykörebe tartozó, az 1. paragrafusban nem említett, egyéb iparok ügyében. Ugyancsak a könnyűipari miniszterhez rendelték 1949. augusztus 1-jétől a dohány-, a cukor- és a szeszipart, továbbá a sör-, maláta- és édesipart, a keményítőipart, az ásványvíz- és szikvízipart, valamint a tartósító- és húsipart is. Természetesen az ágazatok környezetvédelmi feladatainak irányítását is a miniszterek végezték.

A Nehézipari Minisztérium megszüntetéséről és a helyébe lépő Kohó- és Gépipari, illetve Bánya- és Energiaügyi Minisztérium megszervezéséről az 1950. évi IV. törvény⁵⁵ intézkedett, 1950. december 16-i hatállyal.⁵⁶ A Bánya- és Energiaügyi Minisztérium 1951. január 1-jétől 1953. július elejéig végezte tevékenységét. A bánya- és energiaügy elnevezés valójában pontatlan volt, hiszen az új minisztérium hatáskörébe tartozott a vegyipar irányítása is. A Kohó- és Gépipari Minisztérium feladatainak végrehajtása során elősegítette a környezetvédelmi követelmények érvényesítését. Közreműködött az emberre és a környezetre veszélyes hulladék keletkezésének ellenőrzésével és ártalmatlanításával kapcsolatos tevékenységek, valamint az ágazati minőségvédelmi és hatósági minőségellenőrzési tevékenységek irányításában, továbbá gyakorolta az ezekkel összefüggő hatósági tevékenységeket.⁵⁷

Az 1089/1954. (XI. 4.) MT határozat alapján 1954. november 1-jétől a Földművelésügyi Minisztérium Erdészeti Főigazgatóságát önálló Országos Erdészeti Főigazgatósággá szervezték át, amely felett a felügyeleti jogokat a Minisztertanács gyakorolta.⁵⁸ A főigazgatóság környezetvédelmi vetületű feladatai között szerepelt, hogy az erdők teljes mértékben megfeleljenek a fatermelő, mezővédő, vízgazdálkodás-szabályozó, talajvédő, helyiéghajlatmódosító, egészségvédő, esztétikai és egyéb rendeltetésüknek.

1962-ben megjelent Rachel L. Carson⁵⁹ *Néma tavasz* című korszakalkotó könyve az ember és környezete kölcsönhatásáról, amely nagy nemzetközi visszhangot váltott ki. A mű rávilágított a növényvédő szerek használatával kapcsolatos problémákra, a tudomány és a technológiai haladás szabályozásának felelősségére. Sokan e könyv megjelenésétől számítják

⁵³ 1949. évi XV. törvény.

⁵⁴ 4175/1949. (VII. 31.) Korm. rendelet.

⁵⁵ 1950. évi IV. törvény.

⁵⁶ PETŐ 1980: 407.

⁵⁷ MIKÓ 2017: 22.

⁵⁸ 1089/1954. (XI. 4.) MT határozat.

⁵⁹ Rachel Louise Carson amerikai tengerbiológus, ökológus, író.

a mai értelemben vett civil és állami környezetvédelem létrejöttét. Az 1960-as években hazánkban is elindult egyfajta környezetvédelmi gondolkodás, amely a jogszabályok megalkotásában is egyre érzékelhetőbbé vált. Ebben az időszakban vetődött fel a kérdés, hogy mik a környezet összetevői, és ennek megfelelően polarizálódtak a környezetvédelmi feladatok is. Az 1960-as évek közepétől az elsőfokú építési hatóságok és vízügyi igazgatóságok foglalkoztak környezetvédelmi témakörökkel, anélkül, hogy így nevezték volna a tevékenységüket.

1961-ben elfogadták a földvédelmi törvényt,⁶⁰ amely a mezőgazdasági termelésre alkalmas földterületek védelméről és más célra való felhasználásának tilalmáról szólt. Ugyanabban az évben megjelent a természetvédelmi törvény is, amely széles körben szabályozta a környezeti elemekkel és a természettel kapcsolatos kérdéseket. Fontos mérőföldkő volt ez is, hiszen a környezetvédelmi és a természetvédelmi feladatok nem választhatók el élesen egymástól, a környezetvédelemnek célja az élő és élettelen természeti értékek védelme is. A környezeti elemek közül a vizek védelmét már 1964-ben törvénybe iktatták. Az 1964. évi IV. törvény a vízügyről összefoglalóan intézkedett vizeink minőségének védelméről, megalkotása a vízzel való gazdálkodás rendjének egységes elvek szerinti szabályozását tette lehetővé, ahogyan arról már egy korábbi kutatásomról szóló cikkemben is írtam.⁶¹

Levegőtisztaság-védelmi szempontból fontos megemlíteni a Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottsága ülésének 1960. március 23-i ülésnapján született döntést, amelynek értelmében a 605/1959. számú határozattal utasították a fővárosi Köjált,⁶² hogy készítse el a levegőtörvény tervezetét és terjessze azt a Budapesti Levegőtisztasági Bizottság elé.⁶³ A Köjál a tervezetet az angol és a szovjet levegőtisztasági törvények alapján készítette el, azonban országos hatályú jogszabály helyett 1962-ben csak az 1/1962. számú fővárosi tanácsi rendelet született meg. A Kormány azonban a Budapesti Levegőtisztasági Bizottságot csak 1965-ben hozta létre a 1025/1965. (IX. 26.) Korm. határozatával,⁶⁴ amelynek értelmében a bizottság feladata a főváros levegőszennyezettségének csökkentését célzó tevékenység koordinálása és ellenőrzése volt. Ezt követően a Gazdasági Bizottság 1968. évi döntése, valamint az Európai Tanács 1968-ban közzétett, levegőszennyezésről szóló nyilatkozata alapján az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium irányításával az érdekelt tárcák és országos hatáskörű szervek 1970. január 1-jével megalakították az Országos Levegőtisztaság-védelmi Bizottságot.

A Kormány 1971-ben hozta első határozatát a légszennyezés csökkentéséről, és később a veszélyesen szennyezett nagyipari centrumokban létrehozták a területi levegőtisztaság-védelmi bizottságokat is. A káros anyagokat kibocsátó ipari és építőipari ágazatba tartozó vállalati gazdálkodó szervezeteknek és szövetkezeteknek a levegőtisztaság védelmével

⁶⁰ 1961. évi VI. törvény.

⁶¹ LÁSZLÓ 2019: 91.

⁶² Közegészségügyi és Járványügyi Állomás.

⁶³ Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottsága üléseinek jegyzőkönyvei (HU BFL XXIII.102.a.1). 1960. március 23.

⁶⁴ 1025/1965. (IX. 26.) Korm. határozat.

kapcsolatos költségek fedezése érdekében 1971–72-re alapszabályt kellett fizetniük az Országos Levegőtisztaság-védelmi Bizottságnak, veszélyességi kategóriától⁶⁵ függően. Ennek meghatározását a gyárak, üzemek bruttó árbevételének 0,1–1,2 ezrelékében állapították meg.⁶⁶ 1973. január 1-jén közzétették az üzemekből kikerülő legfontosabb szennyező anyagok⁶⁷ kibocsátási részletszabályait. Ezek értelmében azok az üzemek, amelyek a határértéket meghaladó mértékben szennyezték a levegőt, kötelesek voltak úgynevezett progresszív bírságot⁶⁸ fizetni. A gyárak számának növekedése, valamint az ipari technológiák fejlődése nemcsak a levegőtisztaság-védelmi problémákat szaporította, hanem előidézett egyfajta nyersanyagszükségletet is. Így hazánk kőolajszükségletének növekedése és a szállítás gazdaságossá tétele indokolta, hogy Magyarországon megépüljön a Barátság II. kőolajvezeték, amely 1970–71 között szovjet és magyar kivitelezésben készült, és a Szovjetuniótól Százhalombattáig húzódott. 1975 és 1988 között összesen hat alkalommal történt csőtörés a vezeték nyomvonalán, ami környezetvédelmi jegyzőkönyvek alapján elsősorban a rossz minőségű csővezetéknek volt „köszönhető”.⁶⁹ A vezetékekből kiáramló nyersanyag így komoly és látványos környezeti károkat okozott az érintett területeken.

Többek között ebből is látszott, hogy egyre szükségesebbé vált a környezetvédelmi szabályok egységes törvényi keretbe foglalása. Az Országgyűlés 1976. március 19-én törvénybe iktatta az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvényt.⁷⁰ Ez azonban nem jelentett igazi iránymutatást a végrehajtói hatalomnak, a környezetvédelem ennek következtében nem épült be teljességében a társadalmi-gazdasági folyamatokba, a rendelet nem tartalmazott garanciális szabályokat a nyilvánosság és az ellenőrzés számára.⁷¹ Ezt a problémát később az 1995-ben megalkotott új környezetvédelmi törvény oldotta csak meg.

Fontos megemlíteni, hogy a vizek védelmével a vízügyi ágazat már a környezetvédelmi törvény megjelenése előtt is foglalkozott. Ennek oka lehet a vizek létfontosságú szerepe, valamint azon sajátos környezeti adottsága, hogy a környezeti elemek szinte mindegyikével kapcsolatban áll, így a szennyezéseknek is jobban ki van téve. A környezetvédelmi törvényjavaslatot beszámolójában Bondor József építésügyi és városfejlesztési miniszter indokolta meg, hangsúlyozva, hogy a törvény a társadalom erejét egyesíti a technika fejlődésével együtt járó környezeti károsodás megelőzésében. A törvény által védett környezeti elemekkel kapcsolatos tevékenységeket az 1003/1979. (II. 6.) sz. minisztertanácsi határozat állapította meg. Ez alapján a talaj és a természet élővilágával kapcsolatos feladatokat a mezőgazdasági és élelmezési miniszter, a település és környezetével összefüggő teendőket az építési és városfejlesztési miniszter, míg a hidromeliorációt, valamint a felszíni és felszín

⁶⁵ Az Országos Levegőtisztaság-védelmi Bizottság a szennyeződések károsságának megfelelően négy veszélyességi kategóriát állított fel.

⁶⁶ A levegő tisztaságának védelme 1971: 2.

⁶⁷ Por, kén, szén-monoxid, fluor és nitrogén-oxidok.

⁶⁸ A progresszív bírságra az a jellemző, hogy az első évben viszonylag alacsony, viszont ha a szennyezés nem csökken, növelik az egységnyi szennyezésre kivetett bírság összegét.

⁶⁹ KIRÁLY–MOLNÁR 1989: 469.

⁷⁰ 1976. évi II. törvény.

⁷¹ FARKAS CSAMANGÓ 2003: 85.

alatti vizek mennyiségének és minőségének védelmét az Országos Vízügyi Hivatal elnöke látta el. Ezenfelül a levegő és a természet védelmét az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal elnöke, az alapközzettel és ásványanyagokkal kapcsolatos feladatokat pedig a Központi Földtani Hivatal útján a nehézipari miniszter irányította.

A Minisztertanács 1977. október 1-jei hatállyal hozta létre a környezetvédelem és természetvédelem addig külön-külön működő szervei összevonásával az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatalt. Ezenkívül a Minisztertanács koordináló, véleményező és ellenőrző szerveként megalakult az Országos Környezet- és Természetvédelmi Tanács, amelynek feladatkörébe tartozott a minisztériumokon és társadalmi szervezeteken túl a fővárosi és megyei tanácsok környezetvédelmi tevékenységének összehangolása is. Az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal feladata volt többek között a tanács hatáskörébe tartozó kérdések megoldására szolgáló javaslatok kidolgozása, különösen a környezetvédelmi koncepciók kialakítására, továbbá a megfigyelő- és információrendszer megszervezésére vonatkozóan. Fontos tevékenységének számított továbbá a környezetvédelmi koordinációval összefüggő megyei és fővárosi szakigazgatási munka irányítása. A természetvédelem területén a hivatal az országos irányító és ellenőrző feladatokon túl hatósági jogkört is gyakorolt.⁷²

A fejlődés magával hozta, hogy a hulladékkezelést is szabályozzák. A Minisztertanács az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvény 53. paragrafusának (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján megalkotta a veszélyes hulladékok keletkezésének ellenőrzéséről és az azok ártalmatlanításával kapcsolatos tevékenységekről szóló 56/1981. (XI. 18.) MT rendeletet,⁷³ amely az első hulladékgazdálkodási tárgyú jogszabálynak tekinthető hazánkban. A törvény hatálya az emberre és a környezetre veszélyes (mérgező, fertőző) hulladékok keletkezésének ellenőrzésével és az azok ártalmatlanításával kapcsolatos tevékenységekre terjedt ki. Ehhez a rendelethez szorosan kapcsolódik az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal 9001/1985. (TK. 13.) OKTH számú közleménye a veszélyes hulladékok ártalmatlanításával és átmeneti tárolásával, valamint hagyományos energiatermelő kazánokban és nyílt téren történő égetésével kapcsolatos környezetvédelmi követelményekről. A közlemény tartalmazta a betartandó szabályokat, meghatározva a lerakható hulladékok körét, az igénybe vehető területek talajtani (vízát eresztő képességi) tulajdonságait, a védőtávolságot, a kialakítandó figyelőkút rendszereit, valamint a víz, valamint levegőtisztaság-védelmi és egyéb követelményeket.

1983-ban megalkották a zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V. 12.) MT rendeletet,⁷⁴ amelynek kiemelt célja volt, hogy létrehozza az emberi környezet és egészség megóvása érdekében a zajok és káros rezgések elleni védelmet segítő alapvető szabályokat. A fejlődés újabb állomása volt, hogy a Magyar Népköztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1987. évi VII. törvény⁷⁵ létrehozta a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási

⁷² HERNÁDY-KAUREK 1979: 188.

⁷³ 56/1981. (XI. 18.) MT rendelet.

⁷⁴ 12/1983. (V. 12.) MT rendelet.

⁷⁵ 1987. évi VII. törvény.

Minisztériumot, amely az Országos Vízügyi Hivatal (OVH) és az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal (OKTH) összevonásával jött létre. A minisztérium megalakításával megtörtént az egyes környezetvédelmi és vízgazdálkodási szakfeladatok irányításának szervezeti integrációja. Ennek köszönhetően 1988-ban a vízügyi és környezetvédelmi feladatokat egyesítették. A hivatalok összevonása szükségessé tette az egységes területi szervezetek (környezetvédelmi és vízügyi) kialakítását is, amelyek a régi vízügyi igazgatóságok bázisán és területén, valamint a környezetvédelmi területi szakigazgatási szervek integrációjából alakultak ki.

Összegezve megállapítható, hogy a hazai környezetvédelmi szabályozás és igazgatás a rendszerváltásig nagy fejlődésen ment keresztül. Elsősorban a társadalmi, gazdasági folyamatokat követte le, valamint a jog- és hatásköröket tekintve összefüggést mutat a közigazgatás változásaival. Az igazgatási feladatokat és az igazgatási rendszer kialakítását a környezetvédelem vonatkozásában nagyban befolyásolta a környezet szennyezésével, károsításával és túlhasználásával járó tevékenységek számának növekedése. Ebben az időszakban megkezdődött a környezetvédelem jogi szabályozási rendszerének kialakítása, azonban ennek társadalompolitikai jelentősége nagyobbak bizonyult, mint a ténylegesen kifejtett hatékonysága.

Magyarország környezetvédelmi igazgatása a rendszerváltástól napjainkig (1989–2023)

A harmadik köztársaság kikiáltására 1989. október 23-án került sor, és ez a környezetvédelmi igazgatásban is változásokat hozott. A magyar történelem e napja az alkotmányos rendszerváltási folyamat kiemelkedő eseményévé vált. A közigazgatás változása elkerülhetetlen volt, és ez alól a környezetvédelem sem jelentett kivételt. A környezetügyi tárca 1990 májusában névváltoztatáson esett át, így ezt követően a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1990. évi XXX. törvény⁷⁶ értelmében a Környezetvédelmi Minisztérium nevet viselte. Az 1994-es törvénymódosítást követően az elnevezés Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumra változott, 1998-tól pedig a hivatal ismét Környezetvédelmi Minisztérium néven működött tovább. A Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium fennhatósága alatt 1990-ben létrehozták a Környezetvédelmi Főfelügyelőséget, valamint az Országos Vízügyi Főigazgatóságot (OVF). A Környezetvédelmi Minisztérium 1993-ban megalkotta a környezetbarát termék minősítés rendszerét (a környezetbarát védjegyet) a fogyasztók vásárlási döntéseinek környezetvédelmi érzékenyítése, a gyártók és forgalmazók kisebb anyag- és energiaigénye, valamint a környezetet kevésbé szennyező termékek fejlesztése, gyártása, forgalmazása érdekében. A környezetkímélő termékek megkülönböztető megfelelés-tanúsító rendszerének működtetését 1994-től a Környezetbarát Termék Nonprofit Kft. végezte.

⁷⁶ 1990. évi XXX. törvény.

Az előző fejezetben taglaltak alapján a magyarországi rendszerváltozás után olyan törvény meghozatala vált szükségessé, amely a megváltozott társadalmi, politikai, gazdasági viszonyok között is képes érvényre juttatni a környezetvédelem érdekeit. Az Országgyűlés hosszas előkészítő munka után 1995-ben fogadta el a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényt,⁷⁷ amely máig érvényben van.⁷⁸ Célja az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítása, a környezet egészének, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű, összehangolt védelme a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében, amely egyfajta kerettörvényként funkcionál. Ennek következtében nem tartalmazza a környezetjog részletszabályait, csak azokat az elveket, általános követelményeket, szervezeti, intézményi és eljárásjogi kérdéseket, amelyek a környezetjog további fejlődése szempontjából lényegesnek bizonyultak. A törvény hatására 1997-ben létrehozzák az első Nemzeti Környezetvédelmi Programot, amely Magyarország környezetügyi átfogó stratégiai tervdokumentumának számít. A dokumentumot hatévente megújítják; a 2026-ig tartó időszakra vonatkozó 5. Nemzeti Környezetvédelmi Program 2020-ban készült el.

Magyarország környezetvédelme szempontjából fontos mérőföldkőnek számít hazánk egyik legsúlyosabb környezeti katasztrófája, a tiszai cianidszennyezés, amely a 2000-es évek elején érte el Magyarországot. A szennyező anyag a romániai Nagybánya térségéből érkezett hazánkba, egy ausztrál vállalat ülepítő tavából, amelynek gátja 2000. január 30-án mintegy 25-30 méteres szakaszon átszakadt. A gátszakadással hozzávetőlegesen 100-120 ezer m³ cianiddal és nehézfémekkel szennyezett szennyvíz került a Zazar- és a Lápos-patakba, ahonnan a Szamoson keresztül a Tiszába jutva érte el Magyarországot, hazánkban az addig regisztrált legsúlyosabb vízszennyezést okozva. A romániai hatóságok értesítése január 31-én érkezett a Felső-Tisza-vidéki Környezetvédelmi Felügyelőségre, így azonnal megkezdődhetett a vízminőségi kárelhárítási tevékenység, amelyben összesen tizennégy hazai szervezet vett részt, köztük hatóságok, hivatalok, igazgatóságok, laborok stb. Ez is jól példázza, hogy a környezetvédelmi hatóságoknak, a környezetvédelem intézményesülésének mekkora szerepe van a környezeti katasztrófák idején. A hazánkat ért katasztrófát az Európai Unió Közép-Európa történelmének legsúlyosabb ökológiai katasztrófájaként tartotta számon. Az esemény nagyban hozzájárult az Európai Parlament 2010. május 5-i azon állásfoglalásához, amelyben a cianidos bányászati technológiák általános betiltása mellett érveltek.

Nem sokkal a szennyezést követően a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2002. évi XI. törvény⁷⁹ értelmében a környezetvédelmi tárca ismét névváltoztatáson esett át, így az új törvény értelmében létrejött a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium (KvVM). A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény a KvVM mellé létrehozta a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumot.

2004. május 1-jén Magyarország kilenc másik országgal együtt (Ciprus, Málta, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Szlovákia és Szlovénia) csatlakozott

⁷⁷ 1995. évi LIII. törvény.

⁷⁸ FARKAS CSAMANGÓ 2003: 86.

⁷⁹ 2002. évi XI. törvény.

az Európai Unióhoz. A KvVM szervezeti átalakítást hajtott végre annak érdekében, hogy az európai uniós gyakorlatnak megfelelően működjön a tárca, illetve annak háttérintézményei. Az átalakítás következményeként 2004. január 1-jétől a Vízügyi Igazgatóságokat 12 Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóság és 12 Vízügyi Felügyelet váltotta fel, a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatási feladatokat pedig az Országos Környezet- és Vízügyi Főfelügyelőség (OKVF), az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a területi szervek látták el. Az OKVF az átszervezések eredményeként a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség, illetve az Országos Vízügyi Főigazgatóság jogutódjaként működött tovább.

Az Országos Vízügyi Főigazgatóság és a Környezetgazdálkodási Intézet jogutódjaként jött létre az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság, amely irányította a környezetvédelmi és vízügyi feladatokat ellátó területi szervek vízkárelhárítási, környezeti és vízminőségi kárelhárítási tevékenységeit.⁸⁰ A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatás területi feladatait a Környezetvédelmi Felügyelőségek (KF), a Vízügyi Felügyeletek (VIFE), a Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok (KÖVIZIG) és a nemzetipark-igazgatóságok (NPI) látták el. 2003-ban a KvVM irányítása alatt létrehozták az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget. A 341/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet⁸¹ értelmében a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatási feladatok az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséghez, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatósághoz és a területi szervekhez tartozott. A területi feladatokat a Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek, a Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok és a nemzetipark-igazgatóságok látták el. A 2000-es évek elején az uniós csatlakozásunk hatására számos környezetvédelmi vonatkozású tevékenység folyt, sok akcióprogramot és tervet dolgoztak ki. Ezek nagyban hozzájárultak a környezetvédelem fejlődéséhez.

A főbb programok az alábbiak voltak:

- Éghajlatváltozási akcióprogram;
- Környezettudatosság növelése akcióprogram;
- Nemzeti környezetvédelmi program (NKP II);
- Környezetegészségügyi és élelmiszerbiztonsági akcióprogram;
- Városi környezetminőség akcióprogram;
- Biológiai sokféleség védelme és tájvédelem akcióprogram (Natura 2000 területek kijelölése);
- Vidéki környezetminőség, terület- és földhasználat akcióprogram;
- Vizeink védelme és fenntartható használata akcióprogram;
- Hulladékgazdálkodási akcióprogram;
- Környezetbiztonság akcióprogram.⁸²

⁸⁰ Valamennyi szakterület tekintetében számos alapfeladatot látott el, amelyek részletes felsorolásával a 183/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet foglalkozott.

⁸¹ 341/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet.

⁸² 132/2003. (XII. 11.) OGY határozat.

A környezettudatosság növelésében élen jártak az oktatási intézmények és a pedagógusok, a környezetvédelem bekerült a tantervekbe és a tankönyvekbe. Ebben az időszakban az intézményi átalakításokon kívül a környezetvédelmi ágazati feladatok végrehajtása és az uniós jogharmonizáció érdekében számos jogszabály látott napvilágot. Ezek a levegőtisztaság-védelem, a zaj és rezgés elleni védelem, a víz- és talajvédelem, a hulladékgazdálkodás és környezettechnológia, a környezet-egészségügy és a környezetbiztonság területeit érintették. 2006. január 1-jétől a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatási feladatokat a 276/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet⁸³ értelmében az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, a területi szervek és a miniszter által alapított Vízügyi Központ és Közgyűjtemények (VKK) költségvetési szerv látta el. A területi szervek a korábbi felsorolásban hasonló módon megmaradtak.

2010-től egy nagyobb volumenű közigazgatási reform vette kezdetét, amely a minisztériumokat és a területi (alsó és középszintű) szerveket egyaránt érintette. A legtöbb minisztérium az összevonások következtében hatalmas méretűvé nőtt (csúcsminisztériumok), amelyek több ágazatpolitikát összefogó, integrált tárcákká váltak. A reformok hatására a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, valamint a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium jogutódja 2010-től a Vidékfejlesztési Minisztérium (VM) lett. Ezek a változások néhol átmeneti megtorpanást, sok területen azonban fejlődést jelentettek. A minisztériumok többsége gyakorlatilag több korábbi minisztériumból állt össze, aminek hatására alig maradt hagyományos felépítésű kisebb tárca. Emellett azonban megfigyelhető volt, hogy kisebb szakpolitikai területek, ügykörök más minisztériumokhoz kerültek. A reform céljait, elvi és cselekvési keretét a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program rögzítette. A közigazgatás szervezeti megújításának legfontosabb részét képezte a területi közigazgatás teljes szervezeti megújítása. Az újítás folyamán újra létrejötték a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok, majd ezek bázisán a megyei (fővárosi) kormányhivatalok mint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei. Ezzel egyetemben elkezdődött a járási államigazgatás kialakítása is, aminek hatására a megyei kormányhivatalok alárendeltségében, alapvetően az adott járásban jelen lévő szakigazgatási szervekből és az okmányirodákból jöttek létre a járási hivatalok. Így 2015-ben a reform részeként a kormányhivatalba való beolvadással szüntették meg a területi államigazgatás több, korábban önálló szervét, mint például a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségeket, valamint a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal bányakapitányságait.⁸⁴

A 2010-es év nemcsak a közigazgatási reformok, hanem egy környezetvédelmi szempontból igen jelentős katasztrófa miatt is emlékezetes év volt a hazai történelemben. Magyarországon 2010. október 4-én történt az eddigi legsúlyosabb ökológiai következményekkel járó ipari katasztrófa, amikor a Magyar Alumínium Zrt. ajkai timföldgyárához tartozó iszaptároló X. kazettájának gátja átszakadt. A kiömlő majdnem egymillió köbméter vörösiszap és lúgos víz elegye elöntötte Kolontár, Devecser és Somlóvásárhely

⁸³ 276/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet.

⁸⁴ HEGYESI 2019: 11.

mélyebben fekvő területeit, majd a Torna-patak mentén fekvő néhány további települést is, felbecsülhetetlen humán, gazdasági és ökológiai károkat okozva a térségben. Az erősen lúgos, maró hatású ipari hulladék több mint ezer hektár mezőgazdasági területet borított el. Ez a tragédia átgondolásra készítette az illetékeseket a SEVESO szabályozás hatálya alá eső üzemek kérdésében és minden veszélyes anyagot gyártó, tároló üzem tekintetében.

A hulladék kapcsán is jelentős változások zajlottak. A Vidékfejlesztési Minisztérium 2011. szeptember 1-jén létrehozta az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot (OHÜ). A teljes mértékben állami tulajdonban lévő nonprofit társaság egyik fő feladatáknaként szolgáltatásmegrendelés és pályázat útján gyűjtötte és hasznosította a termékdíjköteles termékekből képződött hulladékokat, valamint végrehajtási feladatokat teljesített az Országos Gyűjtési és Hasznosítási Tervben foglaltak vonatkozásában. Támogatta a termékdíjköteles termékekkel kapcsolatos hulladékgazdálkodási fejlesztéseket, és közreműködött a lakosság környezettudatos nevelését célzó teendők ellátásában. A nonprofit szervezetet 2014. december 31-én megszüntették, majd 2015. január 1-jétől Nemzeti Hulladékgazdálkodási Igazgatóság (NHI) néven, az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőségbe (OKTF) integrálódott és önálló igazgatóságként működött tovább. A jogutód OKTF-NHI tevékenységi köre ugyanaz lett, mint az OHÜ-é és – a minősítést leszámítva – továbbra sem hatóságként működött, ugyanakkor szakmai feladatainak ellátásához önálló költségvetéssel rendelkezett.

2014. január 1-jétől a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről a 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet⁸⁵ gondoskodott. 2014. június 6-tól hazánk környezetvédelemmel összefüggő szakpolitikai feladatait a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény⁸⁶ értelmében a Földművelésügyi Minisztérium látta el. A vidékfejlesztési miniszter által irányított államigazgatási szervek az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek, a Nemzeti Környezetügyi Intézet és a nemzetipark-igazgatóságok voltak.

A Nemzeti Környezetügyi Intézet (NeKI) 2012. január 1-jén jött létre, a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság szervezetéből vált ki, ahogy a Belügyminisztérium irányítása alá tartozó Országos Vízügyi Főigazgatóság is. A NeKI országos hatásköre tekintetében ellátta a rá szabott vízügyi, környezetvédelmi és természetvédelmi feladatokat. Egy központi szervből és 12 területi kirendeltségből állt, így működési területe az egész országra kiterjedt.⁸⁷ 2015. július 1-jén a NeKI és a Nemzeti Agrárszaktanácsadási, Képzési és Vidékfejlesztési Intézet (NAKVI) összevonásával létrejött a Herman Ottó Intézet Nonprofit Kft.

Az EU 2015-ben meghirdette a körforgásos gazdaságra való átállást, amely több szakágazatot érintő, komplex folyamattá vált hazánkban is. Környezetvédelmi szempontból ennek legérzékenyebb területe a hulladékgazdálkodási ágazat. A magyar állam a hazai

⁸⁵ 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet.

⁸⁶ 2014. évi XX. törvény.

⁸⁷ A Nemzeti Környezetügyi Intézet alapító okirata, módosításokkal egységes szerkezetben.

intézkedések eredményeként olyan körforgásos gazdasági rendszert kívánt bevezetni, amely nyersanyagként tekint a hulladékra. A kitűzött célok elérése érdekében a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvény⁸⁸ a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium átnevezésével létrehozta az Innovációs és Technológiai Minisztériumot, valamint a Földművelésügyi Minisztérium helyett létrejött az Agrárminisztérium. A környezetvédelemmel összefüggő feladatok, mint a vízügy, a környezetvédelem és a hulladékgazdálkodás, mintegy szavatolva a szakmaiság mentén való döntéshozatalt és végrehajtást, külön-külön tárcákhoz kerültek: az Agrárminisztériumhoz a környezetvédelmi, a Belügyminisztériumhoz a vízügyi, az Innovációs és Technológiai Minisztériumhoz a hulladékgazdálkodási feladatok.

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium 2022. május 24-én megszűnt, a környezetvédelemmel kapcsolatos feladatait, amelyek elsősorban a hulladékgazdálkodás területét érintették, a Technológiai és Ipari Minisztérium vette át. A környezetvédelmi és vízügyi feladatok tekintetében nem történt érdemi változás, egészen 2023. január 1-jéig. A Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvény értelmében a Technológiai és Ipari Minisztérium is megszűnt, feladatait részben az Energiaügyi Minisztérium vette át. A 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet az energiaügyi miniszter feladat- és hatáskörébe utalta a bányászati ügyeket, az energiapolitikát, a környezetvédelmet, a körforgásos gazdaságra való átállást és a termékértéklánc-felügyeletet, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási és szolgáltatási díj megállapítását, a hulladékgazdálkodást, a hulladékgazdálkodás felügyeletét, a körforgásos gazdasághoz és a hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódóan a fenntartható fejlődési feladatok összehangolását, a víziközmű-szolgáltatást, valamint a nemzeti közműszolgáltatásokat.⁸⁹

Összességében megállapítható, hogy a rendszerváltozást követő időszakban, valamint az elmúlt évtizedekben a környezet védelmét „követelő” nemzetközi törekvések és elvárások hazánkban is határozottabban érvényesültek, amihez nagyban hozzájárult a 2004-es uniós csatlakozásunk is. Az elmúlt időszakban megjelent az Európai Bizottság által jegyzett körforgásos gazdaságra vonatkozó javaslatcsomag, amelynek kiemelt célkitűzése volt az Európai Unió gazdasági versenyképességének növelése, a fenntarthatóság felé való elmozdulás és a lineáris gazdasági modell felváltása a körforgásos gazdaság megteremtésével. Annak érdekében, hogy hazánk ezen és más területen is fel tudja venni az uniós célkitűzések által diktált tempót, és a hozzá tartozó kihívásokat a lehető legjobban el tudja látni, szükséges volt a közigazgatást is ennek tükrében átalakítani.

A környezetvédelem kérdései, követve a közigazgatás változásait, a különböző szakterületekhez hasonlóan tematikus elosztásban más-más minisztériumhoz kerültek. A Kormány sok területen előrelépett, hazai vállalásként például a 2020 februárjában közzétett Klíma- és Természetvédelmi Akciótervben az Európai Unió körforgásos gazdaság

⁸⁸ 2018. évi V. törvény.

⁸⁹ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet.

létrehozását szolgáló irányelvi előírások átültetése mellett célul tűzte ki a tiszta, hulladékmentes környezet megvalósítását. A körforgásos gazdaságról szóló irányelvcsomag alapján eszközölt irányelv-módosítások a hulladékok képződésének megelőzésével, újrafeldolgozásával és hasznosításával kapcsolatban intézkedéseket írnak elő a tagállamok számára, valamint pontos célértékeket rögzítenek.

A JÖVŐ KIHÍVÁSAI

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) által közzétett jelentés⁹⁰ szerint az Európai Unió jogszabályai több mint 130 különálló környezetvédelmi célt és célkitűzést határoztak meg, amelyeket 2010 és 2050 között teljesíteni kell. A környezetvédelmi célkitűzések megvalósítása érdekében az Országgyűlés 2021 februárjában elfogadta a körforgásos gazdaság alapelveivel összhangban lévő, azok érvényre juttatását elősegítő hulladékgazdálkodási követelmények törvényi⁹¹ szintű átültetését. A törvényt több végrehajtási rendelet kiadása kísérte, amelyek az illegális hulladékelhagyás szigorúbb szankcionálására és a hulladékgazdálkodási hatóság létrehozására, feladat- és hatáskörére vonatkozó módosításokat tartalmazták. Az illegális hulladékelhagyás visszaszorítására irányuló törekvések célja az egészséges környezethez való – Alaptörvényben is rögzített – jog védelme mellett az, hogy a hulladékok ne kerülhessenek ki a kezelésüket biztosító rendszerből. A szankciók szigorodásával a hulladékgazdálkodási hatóság feladat- és hatásköre jelentősen bővült, ezért felállítottak egy erős jogosítványokkal felruházott közigazgatási szervet, a hulladékgazdálkodási hatóságot. A hulladékok mennyiségének csökkentése és hasznosítási arányuk növelése érdekében visszaváltási rendszert vezettek be az üveg- és műanyag palackokra, valamint a fémdobozokra vonatkozóan. Mindez az egyes műanyag termékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről szóló, 2019. június 5-i (EU) 2019/904 európai parlamenti és tanácsi irányelv⁹² előírásainak való megfelelést szolgálta. Szintén az irányelv előírásai alapján 2021. július 1-jétől hazánkban tilos az egyes egyszer használatos és az oxidatív úton lebomló műanyag termékek forgalomba hozatala.

A törvénymódosítások továbbá megteremtették az egyes hulladékgazdálkodási tevékenységek kizárólagos állami tevékenységgé válásához és a hulladékgazdálkodási tevékenységek ellátásának koncesszió útján történő megszervezéséhez szükséges intézkedések bevezetésének jogszabályi kereteit. A hulladékról szóló törvény 2021. évi módosításával, a koncessziós rendszer keretszabályainak kialakításával 2023. július 1-jén a hulladékgazdálkodás kikerült a kötelező önkormányzati feladatok köréből, és átkerült az állam kizárólagos feladatkörébe. Az állam ekkortól a hulladékgazdálkodási tevékenységek jelentős részét a jelenlegi szabályozási környezet átalakításával a környezetvédelem Alaptörvényben rögzített védelmi szintjének további biztosítása, a közszolgáltatási feladatellátás hatékonyságának

⁹⁰ Towards a Green Economy in Europe EU. Environmental Policy Targets and Objectives 2010–2050.

⁹¹ 2021. évi II. törvény.

⁹² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/904 irányelve.

növelése, illetve a rezsicsökkentés vívmányainak fenntartása érdekében maga kívánja ellátni, a magánfelek bevonásával a feladatellátásba. A jövőben az állami hulladékgazdálkodási közfeladatok, vagyis a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység és a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység ellátását új, koncessziós modellben kívánja megvalósítani. Tekintettel arra, hogy a hulladékgazdálkodásban alkalmazott koncessziós szerződés alkalmazása új keletű hazánkban, ezt a területet a jövőben érdemes lehet nemzetközi és hazai kutatásoknak is alávetni. A hulladékgazdálkodási ágazat új, 2023. július 1-jével bevezetett koncessziós modelljének fő célja, hogy biztosítsa a hulladékgazdálkodás területén az ellátás folyamatosságát a körforgásos gazdaságra való áttérés gördülékenységének garantálása, valamint az Európai Unió által előírt környezetvédelmi célok és ezek konkrét megvalósítását szolgáló, a hulladékgazdálkodás szabályozásáról szóló uniós irányelvekben előírt célértékek maradéktalan teljesítése érdekében.

ZÁRÓGONDOLATOK

A hazai környezetvédelmi igazgatás jelenlegi intézményrendszere hosszú fejlődési folyamat eredményeként alakult ki. Ennek fényében megállapítható, hogy szoros összefüggést mutat a társadalmi-gazdasági jelenségekkel, valamint az adott kor közigazgatási folyamataival.

Az alkotmányos monarchia idejében jól láthatóak azok a környezetvédelmi problémák, amelyek a mindennapi társadalmi élet velejárójaként elindították a mai kor környezetvédelmi folyamatait. Ebben az időszakban szembesült ugyanis a társadalom azzal, hogy a jólétnek – amelyet az ipari forradalom hozott el mindannyiunk számára – negatív környezeti kockázata is vannak. Az 1918 és 1989 közötti időszak politikai és társadalmi problémái – érthető módon – elvonták a figyelmet a környezetvédelem fontosságáról, azonban a rendszerváltást követő időszakban, főleg a 2004-es uniós csatlakozást követően ez a téma előtérbe került.

Összegezve megállapítható még, hogy hazánk a közigazgatás tekintetében – különösen a központi igazgatási szervek vonatkozásában – megtette azokat az előkészítő lépéseket, amelyek a körforgásos gazdaságra való átálláshoz és a meghatározott intézkedések megvalósításához, valamint a hazai és az európai uniós környezetvédelmi célkitűzések teljesítéséhez szükségesek. Fontos feladat a jövőben a területi és helyi szervek működésének összehangolása az országos szintekkel, a környezetvédelmi programokban vállalt feladatok végrehajtásának elosztása, továbbá a várható kihívások folyamatos monitorozása és a szervezeti elemek ehhez való igazítása.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Az alkotmányreform és a közigazgatási reform. *Magyar Közigazgatás*, 1942. június 14. 1. Online: https://adt.arcanum.com/hu/view/MagyarKozigazgatás_1942/?pg=194&layout=s
- A budapesti erdők fejlesztésére az idén 12,5 mázsa fmagot, 116.360 facsemétét és 18.810 fadugványt használtak fel. *Fővárosi Hirlap*, 1927. november 30. 4. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/FSZEK_HelyiLapok_FovarosHirlap_1927/?pg=473&layout=s
- A budapesti szemétből nagyszerű téglát és útburkoló anyagot gyártottak. *Fővárosi Hirlap*, 1927. szeptember 7. 9. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/FSZEK_HelyiLapok_FovarosHirlap_1927/?pg=340&layout=s
- A levegő tisztaságának védelme. *Délmagyarország*, 1971. március 12. 2. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/Delmagyarország_1971_03/?pg=77&layout=s
- A szemétyűjtés reformja. *Magyar Székesfőváros*, 1900. január 29. 14. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/FSZEK_HelyiLapok_MagyarSzekesfovaros_1900/?pg=77&layout=s
- A szemétkerakodás újabb nehézségei. *Független Budapest*, 1936. február 12. 8. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/FuggetlenBudapest_1936/?pg=47&layout=s&qquery=szem%C3%A9t
- BARTA László – LABÁDI Lajos – TAKÁCS Edit (1986): *Csongrád megye levéltára 1723–1950*. Szentés: Csongrád Megyei Levéltár. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/CSOM_Seg_02/?pg=0&layout=s
- BENEDEK Gábor (2001): Szakszerűsödés és mobilitás a dualizmuskori bürokráciában. In SASFI Csaba (szerk.): *Írástörténet – szakszerűsödés. A Hajnal István Kör velemi konferenciája, 1992. szeptember 10–12*. Szombathely: Hajnal István Kör – Vas Megyei Levéltár, 141–148. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/VASM_Rt_06/?pg=141&layout=s
- BERNICS Ferenc (1988): Pécs város elemi népoktatása a neoabszolutizmus korában. In SZITA László (szerk.): *Baranyai helytörténetírás. A Baranya Megyei Levéltár évkönyve, 1987/1988*. Pécs: Baranya Megyei Levéltár, 181–224. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/BARM_Evk_1987-88/?pg=189&layout=s
- CSELÉNYI Zsuzsanna (1995): A magyar polgári közigazgatás 1867-től az első világháborúig. In KALÓ Ferenc – NAGY József (szerk.): *Az Eszterházy Károly Tanárképző Főiskola tudományos közleményei. Tanulmányok a történelemtudomány köréből XXII*. Eger: Eszterházy Károly Tanárképző Főiskola, 35–50. Online: http://publikacio.uni-eszterhazy.hu/3791/1/35-50_Cselenyi.pdf
- Csízfi István (2010): Erdészeti és Faipari Hivatal (Erdészeti Hivatal, Erdőrendezési Főosztály). In Csízfi István (szerk.): *A Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium fondjának repertórium*. Budapest: Magyar Országos Levéltár, 65–96. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/MolDigiLib_MOLsegedl_28/?pg=66&layout=s

- CSONKARÉTI Károly (1987): A magyarországi iparosodás kezdetei. *Somogyi Néplap*, 1987. május 1. 6. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/SomogyMegyeiHirlap_1987_05/?pg=5&layout=s
- FARKAS CSAMANGÓ Erika (2003): A föld- és vízvédelem hatályos jogi szabályozása. *Acta Universitatis Szegediensis – Acta Juridica et Politica*, 63(2), 85–100. Online: http://acta.bibl.u-szeged.hu/7518/1/juridpol_doct_002_085-100.pdf
- GÄRTNER Ágoston (1896): *A közegészségtan alapvonalai*. Budapest: Eggenberger. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/KlasszikusOrvosiKonyvek_079/?pg=0&layout=s
- GULYA Pál (1977): Az 1918. évi polgári demokratikus forradalom és a Magyar Tanácsköztársaság. In BALOGH Sándor (főszerk.): *Balassagyarmat története 896–1962*. Balassagyarmat: Balassagyarmat Város Tanácsa, 276–326. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/NOGM_SK_1977_Balassagyarmat_tort_896-1962/?pg=277&layout=s
- GYENESEI József (2005): Kísérletek a vármegyei közigazgatás megreformálására az 1920-as években. In BÓSZÉ Sándor (szerk.): *Somogy megye múltjából – Levéltári évkönyv* 36. Kaposvár: Somogy Megyei Levéltár, 207–216. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/SOMM_Mult_36_2005/?pg=208&layout=s
- HÁLA József (1999): Százéves a Magyar Állami Földtani Intézet épülete. *Hidrologiai Tájékoztató*, 39, 9–10. Budapest: Magyar Hidrológiai Társaság. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/HidrologiaiTajekoztato_1999/?pg=10&layout=s
- HEGYESI Zoltán (2019): A járási hivatalok helye és szerepe az államigazgatási feladatok ellátásában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7(1), 4–21. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.1.1>
- HERNÁDY Alajos – KAUREK Róbert (1979): A vízi környezetvédelem és annak feladatai, valamint lehetőségei a Déldunántúli Vízügyi Igazgatóság területén. *Vízügyi Közlemények*, 61(2), 186–206. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/VizugyiKozleme nyek_1979/?pg=203&layout=s
- H. KOHUT Mária szerk. (1971): *Források Budapest múltjából II. 1873–1919*. Budapest: Budapest Főváros Levéltára. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/BFLV_BFLFK_02_1873-1919/?pg=0&layout=s
- HORVÁTH Béla (1971): Szolgáltatások, köztisztaság. *Észak-Magyarország*, 1971. február 28. 9. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/EszakMagyarország_1971_02/?pg=208&layout=s
- KIRÁLY István – MOLNÁR Béla (1989): A Barátság II. kőolajszállító vezeték csőtörései; kárelhárítási tapasztalatok, javaslatok. In Magyar Hidrológiai Társaság: *VIII. Országos Vándorgyűlés. IV. kötet. Vízbázisok védelme*. Budapest: Magyar Hidrológiai Társaság, 469–477. Online: https://library.hungaricana.hu/en/view/HidrologiaiVandorgyules_1989_08_4/?pg=470&layout=s
- KISS Dezső (1958): *A Földművelés- Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium levéltára (1867–1888)*. Budapest: Levéltárak Országos Központja. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/MolDigiLib_LevLelt_04/?pg=0&layout=s

- KISS Dezső (1963): Ügyintézés a Földművelésügyi Minisztériumban, 1889–1944. *Levéltári Szemle*, 13(4), 158–220. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/LeveltariSzemle_13_1963/?pg=517&layout=s
- KOROKNAI Ákos – SCHLEGEL Oszkár (1978): *A Rimamurány–Salgótarjáni Vasmű és előd-vállalatának vízgazdálkodása 1808–1918*. Budapest: Vízdok. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/SZAK_DUNA_Vtf_11_Rimamurany/?pg=0&layout=s
- LÁSZLÓ Erika (2019): Magyarország vízügyi igazgatásának fejlődéstörténeti áttekintése a kiegyezéstől napjainkig. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7(4), 80–105. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.4.4>
- Miért fertőzött és egészségtelen a budapesti levegő? *Független Budapest*, 1933. június 7. 7. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/FuggetlenBudapest_1933/?pg=178&layout=s
- MIKÓ Zsuzsanna (2017): *Államszervezet és közigazgatás Magyarországon 1945-től napjainkig*. Budapest: Dialóg Campus. Online: <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/Miko%20Zsuzsanna%20-%20Államszervezet%20és%20közigazgatás%20Magyarországon%201945-től%20napjainkig.pdf>
- MÓRA László – PRÓDER István – GAZDA István (2015): *A magyar kémia és vegyipar kronológiája 1800–1950*. Budapest: Magyar Tudománytörténeti Intézet. Online: <http://real.mtak.hu/20628/1/kemiai%20kronol.pdf>
- Negyven esztendő a tiszta Budapest történetéből. *Fővárosi Hírlap*, 1935. október 9. 4. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/FSZEK_HelyiLapok_FovarosiHirLap_1935/?pg=319&layout=s
- Országos M. Kir. Chemiai Intézet és Központi Vegykeresleti Állomás (1907): *Az Országos M. Kir. Chemiai Intézet és Központi Vegykeresleti Állomás 25 évi működése. Emlékirat és beszámoló*. Budapest: Országos M. Kir. Chemiai Intézet és Központi Vegykeresleti Állomás. Online: <http://mek.oszk.hu/11700/11781/11781.pdf>
- PATRUBÁNY Gergely (1879): Budapest főváros közegészségi közigazgatása. In GERLÓCZY Gyula – DULÁCSKA Géza (szerk.): *Budapest és környéke természetrajzi, orvosi és közmívelődési leírása. Második rész*. Budapest: Magyar Királyi Egyetemi Könyvnyomda, 390–478. Online: <http://real-eod.mtak.hu/3924/2/budapesteskornyel2gerl.pdf>
- PETŐ Iván (1980): Az 1949–1950-ben működő Nehézipari Minisztérium hivataltörténete. *Levéltári Szemle*, 30(3), 407–423. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/LeveltariSzemle_30_1980/?pg=412&layout=s
- POROSZKAY Ignác (1863): *Mint lehetne Pestet jobb levegővel és jobb kutakkal ellátni?* Nagy-Becskerek: Grill Károly. Online: https://books.google.hu/books?id=aiRYAAAACAAJ&printsec=frontcover&hl=hu&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- PRÓDER István (2012): A környezetvédelem történeti előzményei Magyarországon. In CSÁKI Krisztina (szerk.): *A Magyar Műszaki és Közlekedési Múzeum évkönyve I. 2009–2011*. Budapest: Magyar Műszaki és Közlekedési Múzeum, 196–202. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/ORSZ_KOZL_ujmmkmEvkonyv_2012/?pg=197&layout=s

- Robbanó vulkánok a szeméthegek, amelyek elkeserítik a környező falvak lakóinak az életét. *Fővárosi Hírlap*, 1929. december 11. 7. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/FSZEK_HelyiLapok_FovarosHirlap_1929/?pg=614&layout=s
- SRÁGLI Lajos (2005): *Ásványolajtermékek és kereskedelmük Magyarországon a XIX–XX. században*. Zalaegerszeg: Magyar Olajipari Múzeum. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/SZAK_OLAJ_Sk_2005_19sz/?pg=0&layout=s
- SZABÓ Csaba szerk. (1999): *Dokumentumok Kispest történetéhez. 1873–1950*. Budapest: Budapest Főváros Levéltára.
- SZAPÁRY Gyula (1890): 42341. sz. körendelet. *Ung*, 1890. július 13. 1. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/Beregszasz_Ung_1890_07-12/?pg=4&layout=s
- Százéves a magyar meteorológia. *Nógrád*, 1970. április 7. 5. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/NogradMegyeiHirlap_1970_04/?pg=44&layout=s
- TAKÁCS Éva (1976): Az osztatlan tulajdonban lévő paraszti erdőbirtokok igazgatása az állami felügyelettől az állami kezelésig. In KANYAR József (szerk.): *Somogy megye múltjából – Levéltári évkönyv 7*. Kaposvár: Somogy Megyei Levéltár, 241–299. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/SOMM_Mult_07_1976/?pg=256&layout=s
- Towards a Green Economy in Europe. EU Environmental Policy Targets and Objectives 2010–2050* (2013). Online: <https://doi.org/10.2800/6337>

Jogi források

1848. évi III. törvénycikk független magyar felelős ministerium alakításáról. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=84800003.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D27>
1869. évi IV. törvénycikk a birói hatalom gyakorlásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=86900004.TV>
1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről. Online: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=87000042.TV&targetdate=&printTitle=1870.+évi+XLII.+törvénycikk&referer=1000ev>
1872. évi VIII. törvénycikk, az ipartörvény. Online: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=87200008.TV&targetdate=&printTitle=1872.+évi+VIII.+törvénycikk&referer=1000ev>
1876. évi VI. törvénycikk a közigazgatási bizottságról. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87600006.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D29>
1879. évi XXXI. törvénycikk. Erdőtörvény. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87900031.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D30>
1885. évi XXIII. törvénycikk a vízjogról. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=88500023.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D32>
1889. évi XVIII. törvénycikk az 1847/8. évi III. tc. 14. §-ának módosításáról. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=88900018.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D33>

1921. évi XLVII. törvénycikk IV. Károly Ő Felsége uralkodói jogainak és a Habsburg Ház trónörökösödésének megszüntetéséről. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=92100047.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D39>
1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről. Online: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=92900030.TV&targetdate=&printTitle=1929.+évi+XXX.+törvénycikk&referer=1000ev>
1946. évi I. törvénycikk Magyarország államformájáról. Online: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=94600001.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D42>
1949. évi XV. törvény új minisztériumok szervezéséről és a magyar köztársaság kormányának átalakításáról. Online: https://jogkodex.hu/jsz/1949_15_torveny_1101176
1949. évi XX. törvény. A Magyar Népköztársaság Alkotmánya. Online: https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=94900020.TV&targetdate=ffffff4&printTitle=1949.+évi+XX.+törvény&referer=http%3A//net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi%3Fdoci%3D00000001.TXT
1950. évi IV. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányának módosításáról. Online: https://jogkodex.hu/jsz/1950_4_torveny_4817132
1961. évi VI. törvény a mezőgazdasági rendeltetésű földek védelméről. Online: https://jogkodex.hu/jsz/1961_6_torveny_5319121
1976. évi II. törvény az emberi környezet védelméről. Online: www.jogiportal.hu/index.php?id=gaeohwocealjzbisq&state=19951219&menu=view
1987. évi VII. törvény Magyar Népköztársaság minisztériumainak felsorolásáról
1990. évi XXX. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99000030.TV>
1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99500053.tv>
2002. évi XI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0200011.TV>
2014. évi XX. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1400020.TV>
2018. évi V. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2018-5-00-00>
2021. évi II. törvény egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2100002.TV>
- 4175/1949. (VII. 31.) Korm. rendelet a nehézipari és a könnyűipari miniszter ügyköréről. Online: https://jogkodex.hu/jsz/1949_4175_korm_rendelet_5600393
- 1089/1954. (XI. 4.) MT határozat az Állami Gazdaságok Minisztériuma és az Országos Erdészeti Főigazgatóság felállításáról
- 1025/1965. (IX. 26.) Korm. határozat a Budapesti Levegőtisztasági Bizottság működéséről, szervezetéről
- 56/1981. (XI. 18.) MT rendelet a veszélyes hulladékok keletkezésének ellenőrzéséről és az azok ártalmatlanításával kapcsolatos tevékenységekről. Online: https://jogkodex.hu/jsz/1981_56_mt_rendelet_8803621

- 12/1983. (V. 12.) MT rendelet a zaj- és rezgésvédelemről. Online: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=98300012.mt&targetdate=&printTitle=12/1983.%20%28V.%2012.%29%20MT%20rendelet&getdoc=1>
- 183/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet az Országos Környezet- és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó területi szervek feladat- és hatásköréről. Online: https://jogkodex.hu/jsz/2003_183_korm_rendelet_8651319
- 341/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó területi szervek feladat- és hatásköréről. Online: https://jogkodex.hu/jsz/2004_341_korm_rendelet_7728034
- 276/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó központi és területi államigazgatási szervek feladat- és hatásköréről. Online: <http://jogiportal.hu/index.php?id=ivs9zgzv3lqryh41d&state=20070101&menu=view>
- 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2013-481-20-22>
- 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200182.kor>
- 132/2003. (XII. 11.) OGY határozat a 2003–2008. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a03h0132>. OGY
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/904 irányelve (2019. június 5.) egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről (EGT-vonatkozású szöveg). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0904>
- Budapest Főváros Tanácsa Végrehajtó Bizottsága üléseinek jegyzőkönyvei (HU BFL XXIII.102.a.1). 1960. március 23. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/HU_BFL_XXIII_102_a_1_1960-03-23/?pg=0&layout=s
- Nemzeti Környezetügyi Intézet alapító okirata, módosításokkal egységes szerkezetben* (2013). Online: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A13K0326.MKA&targetdate=&printTitle=Nemzeti+K%C3%B6rnyezet%C3%BCgyi+Int%C3%A9zet&getdoc=1>

Veres-László Erika okleveles környezetmérnök és a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktori hallgatója. Környezetmérnök (MSc)-végzettségét 2014-ben a gödöllői Szent István Egyetemen szerezte. Kutatási területét a környezetvédelem és a közigazgatás különböző szintjei képezik.

Hárs András

A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA NEMZETKÖZI SZERVEZETEK ÁLTALI SZABÁLYOZÁSÁNAK ÖSSZEHASONLÍTÁSA AZ EMBERI JOGOK SZEMÜVEGÉN ÁT¹

Comparative Overview of International Regulatory Attempts Regarding Artificial Intelligence – Through the Lens of Human Rights

Dr. Hárs András adjunktus, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszék, hars.andras@uni-nke.hu

Az elmúlt évtizedben a mesterséges intelligencia (MI) fejlődésének sebessége meglehetősen rendkívüli volt, és ahogy az lenni szokott, a különböző jogi területek számára nehézséget jelentett lépést tartani ezzel. Az új kihívások azonban új lehetőségeket is hoztak, és négy nemzetközi szervezet lépett elő annak érdekében, hogy vezető szerephez jussanak a szabályozási kezdeményezéseik révén. Az Európai Unió, az Európa Tanács, az UNESCO és az OECD négy, egymástól igen eltérő nemzetközi szervezet, különböző célokkal, lehetőségekkel és eszközökkel. A látszólag párhuzamos és egymást átfedő szabályozást tekintve felmerül a kérdés: mennyiben különbözik e szervezetek hozzáállása és szabályozási technikája az MI-alapú technológiák fejlődéséből fakadó emberi jogi kihívások kapcsán.

KULCSSZAVAK: mesterséges intelligencia, emberi jogok, nemzetközi szabályozás, UNESCO, OECD, EU, Európa Tanács

The race to regulate artificial intelligence on the international level started in the last couple of years, when several international organizations have begun drawing up their own regulatory attempts. Among the most rapid regulators are the European Union, the OECD, the UNESCO and the Council of Europe. If there is one common aspect in the draft proposals and recommendations set forth by these organizations is an emphasis on human rights.

¹ A TKP2021-NKTA-51 számú projekt az Innovációs és Technológiai Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

However, human rights are not a homogenous mass, and the human rights understanding as well as the methods, means and goals of these organizations differ greatly. Therefore, the questions are raised whether there can be cooperation or competition on the international level and whether having multiple actors serves or hinders the international community.

KEYWORDS: artificial intelligence, human rights, international regulation, UNESCO, OECD, European Union, Council of Europe

KÖRKÉP – AZ ÁLLAMON BELÜLI SZABÁLYOZÁSOKRÓL RÖVIDEN

Előjáróban meg kell jegyezni, hogy jelen tanulmány az emberi jogok lencséjén át, nemzetközi jogi aspektusból vizsgálja a normaalkotási folyamatokat és azok eredményeit. Ennek következtében a megközelítés és a módszertan szintén a nemzetközi jog rendszeréből és nem más területekről vezethető le. A tanulmány nem tér ki az etikai kérdések vizsgálatára, mivel ez túlmutat a nemzetközi jogon és általában a jogon, továbbá máshol már széles körben elemezték.²

A mesterséges intelligencia szabályozása több szinten is megjelenhet. Érdemes megjegyezni, hogy a jelenlegi nemzetközi környezetben továbbra is az államok maradnak a fő szabályozók, így az elsődleges szabályozás nemzeti szinten lelhető fel. A nemzetközi normák jelen pillanatban – és feltehetően az elkövetkező néhány évben – valószínűleg kivételek maradnak, mivel sokkal korlátozottabb lehetőségeik vannak az MI-alapú technológiák fejlesztőire és felhasználóira gyakorolt hatás terén. Mindazonáltal a nemzetközi szabályozás kulcsszerepet játszhat jelentős számú állami, *policy* jellegű döntések koordinációja terén, megmutatva az államközi együttműködés előnyeit az emberi jogi normák tiszteletben tartásával. Mindezt figyelembe véve kiindulási pontként megállapítható, hogy a három élharcos a mesterséges intelligencia kutatása, fejlesztése és alkalmazása terén az Egyesült Államok, Kína és az Európai Unió.

Az Egyesült Államokban 2022 októberében kibocsátottak egy fehér könyvet *Blueprint for an AI Bill of Human Rights* címmel.³ Ez a dokumentum szabályozza az „automatizált rendszereket”, és felhívja a figyelmet a mesterséges intelligencia emberi jogokra gyakorolt lehetséges káros hatásaira. Ugyanakkor az egyének és közösségek védelmét célozza, miközben azok polgári jogait, szabadságjogait és a magánélethez való jogukat gyakorolják, „beleértve a szólásszabadságot, a választás jogát, a diszkrimináció és az igazságtalan büntetés elleni védelmet, valamint a törvénytelen megfigyelés elkerülését, a magánítók védelmét és más szabadságjogokat, mind a köz-, mind a magánszektorban”⁴

Nem reflektál azonban a nemzetközi emberi jogi normákra, de legalább elismeri a lehetséges emberi jogi vonatkozásokat, és kísérleteket tesz egyedi, hazai jogvédelmi

² FLORIDI et al. 2018: 694; OPDERBECK 2021: 460–462.

³ The White House 2022.

⁴ The White House 2022: 8. Az idézet a szerző fordítása.

mechanizmusok létrehozására az emberi jogok védelmének céljából. Korábban, a 2020 decemberében kiadott 13960. számú elnöki rendeletben, amely *Promoting the Use of Trustworthy Artificial Intelligence in the Federal Government* címmel jelent meg, a döntéshozó már utalt a polgári jogokra és szabadságjogokra anélkül, hogy kifejezetten említette volna a létező emberi jogi normákat, így tehát az amerikai gyakorlat önmagához mérten következetesnek mondható.⁵ Összességében a 2022-es tervezet egy jelentős mérföldkő, amely felvázolja a kormányzati elvárásokat és a védelem gyakorlásának módozatait. Mindazonáltal – ahogy a neve is sugallja – jelenlegi formájában ez csupán egy jövőbeli szabályozás tervezete, mindössze egy átfogó szabályozás kialakításának első lépése.

A kínai MI-irányelv az egyik legkorábbinak tekinthető, mivel 2017-re nyúlik vissza. Kinyilvánított célja, hogy Kína 2025-re globálisan vezető szerepet töltsön be a mesterséges intelligencia fejlesztésében „bizonyos alkalmazások terén”, és még ugyanabban az évben a fő szabályozással is elkészüljön. 2030-ra Kína a mesterségesintelligencia-alapú technológia és gazdaság globális központjává kíván válni.⁶ Az irányelv nem tartalmaz emberi jogi rendelkezéseket, ami két tényezővel magyarázható. Először is amikor 2017-ben elfogadták, a mesterséges intelligencia nem az emberi jogokra, hanem a technológia és hatásainak megértésére, magyarázatára, leírására vonatkozó általánosabb fogalmakra összpontosított. Ezzel szemben 2022-ig számos kínai kutatóintézet és elemző hangsúlyozta az automatizált döntéshozatal emberi jogi vonatkozásainak fontosságát, különös tekintettel a foglalkoztatási hatásokra.⁷ Másodsorban a kínai megközelítés versenyképességi célkitűzésével és a globális vezető pozíció elérésének vágyával nagymértékben gazdasági, nem pedig jogi irányú. Ennek mögöttes oka az, hogy a szigorúbb szabályozási környezet a kínai nézőpont szerint effektíve gátolja a kutatás-fejlesztést, és fenyegetheti a nemzeti ambíciók elérését.⁸ A következő években válik majd el, hogy ez a szemlélet megváltozik-e, és ha igen, akkor mennyiben az aktuális nemzetközi trendeknek megfelelően.

Az Egyesült Államok, Kína és az Európai Unió MI-politikájának összehasonlításakor érdemes néhány szempontot szem előtt tartani. Először is a kutatási potenciált illetően az Egyesült Államok (Google, Amazon, Apple, Facebook) és Kína (Baidu, Alibaba, Tencent) jóval jobb helyzetben van, mint az EU. A rendkívül versenyképes fizetések és a technológiai szektor vezetőinél végzett munka presztízse a mesterségesintelligencia-kutatókat az Egyesült Államokba terelik. Kínában ezzel szemben igen erős az állami támogatás, amelyet a számítástechnikára és a matematikára fókuszolt oktatási rendszer egészít ki, ezek pedig együttesen meghatározó tényezők az állam számára a domináns pozíció elérését illetően. Európa lemaradni látszik, mivel humán tőkéjének nagy részét az Egyesült Államok meríti ki. Tovább nehezíti a helyzetet a piacok töredezett jellege, valamint

⁵ Executive Order 13960 2–3. §.

⁶ Az OECD áttekintése Kína mesterségesintelligencia-politikájáról. Lásd: <https://oecd.ai/en/dashboards/policy-initiatives/http:%2F%2Fai.oecd.org%2F2021-data-policyInitiatives-24274>

⁷ Center for Security and Emerging Technology 2022.

⁸ ROBERTS et al. 2021: 62.

a szigorú adatvédelmi szabályok, amelyek korlátozzák a tanító adatbázisokhoz és általában az adatgyűjtéshez való hozzáférést.⁹

Elmondható, hogy a jelentősebb szakpolitikai dokumentumok, ajánlások és szerződések (vagy azok tervezetei) biztosíthatják azt a keretet, amelyre alapozva a nemzeti mesterségesintelligencia-szabályozás kidolgozható, a hiányosságok pótolhatók, tartalommal töltve fel az olykor homályosnak tűnő nemzetközi normákat. Azonban ha csak hivatkozunk egy emberi jogra anélkül, hogy megadnánk annak jelentését, akkor az egy üres politikai szlogené válik, konkrét tartalom, kötelezettség vagy védelem biztosítása nélkül. Megfigyelhető az a tendencia, hogy minél korábbi egy állami politika, annál kevesebb hangsúlyt fektet az emberi jogokra.¹⁰ 2019-es összehasonlító tanulmányában Peter Asaro nem találta úgy, hogy az emberi jogok kérdése az állami MI-szabályozás középpontjában lenne.¹¹ Egy évvel később a Berkman Klein Központ kutatásának megállapításai szerint már az állami politikák 54%-a tartalmazott emberi jogi rendelkezéseket, vagy legalábbis „tisztában volt” az MI emberi jogokra gyakorolt hatásaival.¹² 2021-ben pedig Sakiko Fukuda-Parr és Elizabeth Gibbons kiemelte az emberi jogok felé való egyértelmű elmozdulást.¹³ Vitatható azonban az emberi jogi nézőpont kifarrottsága, mivel az említett dokumentumok egy része vagy csak szót ejt az emberi jogokról, vagy pedig teljesen összekeveri az etikát az emberi jogok kérdésével.¹⁴

Éppen ezért a tanulmány következő részei azt kívánják elemezni, hogy a kiválasztott nemzetközi szervezetek emberi jogi szempontból hogyan szabályozzák az MI-t. Ezáltal könnyebben érthetővé válik a négy nemzetközi szervezet attitűdje az emberi jogok és az MI egymásra gyakorolt hatását illetően. Ezzel az összehasonlító és elemző megközelítéssel javaslatok fogalmazhatók meg arra vonatkozóan, hogy a döntéshozók nemzetközi szinten miként tudnák a kérdést a közeljövőben jobban szabályozni.

A NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁS OKAI ÉS KÖVETKEZMÉNYEI

Rögtön felvetődik a kérdés: ha az államok nem szívesen ismerik el az MI-t másként, mint „dologként” (latinul *res* a római jog-alapú kontinentális rendszerekben), akkor mi lehet itt egyáltalán a nemzetközi szervezetek szerepe. Milyen veszélyt jelent az MI, és kinek a védelmét indokolja a szabályozás? E dilemma feloldásához meg kell értenünk, hogy ahogy az államok felismerték a potenciális gazdasági hasznot és másik oldalról a kockázatot

⁹ FRANKE 2019.

¹⁰ FUKUDA-PARR–GIBBONS 2021: 33.

¹¹ ASARO 2019: 7.

¹² FJELD et al. 2020.

¹³ FUKUDA-PARR–GIBBONS 2021: 40.

¹⁴ Mint látható, a mesterséges intelligencia politikáinak és ajánlásainak száma megsokszorozódott az elmúlt években, és a két-három éves tanulmányok már nem tekinthetők naprakésznek.

állampolgáraikat illetően, úgy a nemzetközi szervezetek is megértették a mesterséges intelligencia által felvetett gazdasági és emberi jogi kérdéseket.

Rövid történelmi kitekintéssel társadalomfejlődési nézőpontból leszögezhető, hogy bő kétezer évvel ezelőtt az ókori Görögországban Arisztotelész volt az, aki a rabszolgaság megszüntetését automatizálással képzelte el.¹⁵ Kortárs közgazdászok, például Joseph Stiglitz hangsúlyozták, hogy egy olyan új, MI-alapú keretrendszer létrehozásával, amely támogatja a demokráciát és a döntéshozatalban való részvételt, igazságosabb társadalmat lehet kialakítani.¹⁶ 2017-ben nemzetközi civil szervezetek a munkavállalók jogainak újragondolását szorgalmazták annak érdekében, hogy felkészüljenek a mesterséges intelligencia korára.¹⁷ Mindeközben olyan szerzők, mint Donahoe és MacDuffee azon álláspontra helyezkedtek, hogy a társadalom bizalmának kiépítése és az autoriter rezsimekbe való belecsúszás elkerülése mindennél fontosabb, amikor az MI-alapú technológiák alkalmazására kerül sor.¹⁸

Az emberi jogokra jobban összpontosító megközelítés egyik legjelentősebb előnye e normák univerzális, széles körű elismertsége és legitimitása.¹⁹ A 21. századra az emberi jogok egyrészt a nemzetközi közösség sarokkövévé váltak, amit a területen megkötött több mint száz többoldalú nemzetközi szerződés, a regionális szervezetek (többek között az Európa Tanács, az Európai Unió, az Afrikai Unió, az Amerikai Államok Szervezete), valamint univerzális szintű intézmények (ENSZ Emberi Jogi Főbiztos, Emberi Jogi Tanács) is jeleznek. Másrészt az elmúlt évtizedekben kialakultak a regionális emberi jogi bíróságok (például az Emberi Jogok Európai Bírósága, az Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága és az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bírósága). Az emberi jogok egyúttal egy teljes körű, modern oktatás alapjául is szolgálnak egy olyan nemzedék számára, amely tisztában van jogaival és lehetőségeivel, és nem fél fellépni garantálásáért.²⁰

Másodszor a fent említett intézmények számos nemzetközi és nemzeti civil szervezettel és jogvédő csoporttal karöltve folyamatosan figyelik és védik az emberi jogokat, amelyek biztonsági hálót jelenthetnek az egyének, ugyanakkor elrettentést a szabálysértések elkövetői számára. Harmadszor az emberijog-alapú megközelítés olyan jogállami környezetet teremt, amelyben a kormányzati döntéseknek összhangban kell lenniük a vállalt nemzetközi kötelezettségekkel és azok hazai leképeződésével, ezáltal gátolva és büntetve a jogszértéseket. Végül, de nem utolsósorban az emberi jogok egy olyan értékalapú rendszert képeznek, amely nem csupán konkrét kötelezettségek formájában nyújt eligazítást, hanem olyan elvek formájában, amelyekre lehet támaszkodni, ha kétségeink vannak afelől, hogy az MI-alapú technológia előnyös vagy káros lesz-e az azt használók számára.

¹⁵ ARISZTOTELÉSZ 1969: 80. Angol nyelven lásd: <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/aristotle/Politics.pdf>; DAWES 2020: 581.

¹⁶ SAMPLE 2018; DAWES 2020: 581.

¹⁷ MCKAY–POLLACK–FITZPAYNE 2019; DAWES 2020: 581.

¹⁸ DONAHOE – MACDUFFEE METZGER 2019: 115.

¹⁹ Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a két legjelentősebb nemzetközi szerződést több mint 170 állam ratifikálta. A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 173, a Gazdasági szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának pedig 171 részes állama van az ENSZ-szerződés adatbázisa szerint.

²⁰ AUST 2010: 227.

Röviden összefoglalva megállapítható, hogy az emberi jogi alapú megközelítés többféle célt szolgálhat, mint például a szabályozás emberközpontúvá tételét a döntéshozatal során. Lefedi azokat a materiális és eljárási kérdéseket, amelyekkel a megjelenő MI-technológiák szembesülnek, meghatározza mind a magánszektor mind az állam feladatait, és további előnye, hogy a nemzetközi közösség többsége által elfogadott struktúrára épít.²¹ Eileen Donahoe és Megan MacDuffee Metzger szerint az államok és a nemzetközi közösség tagjainak az emberi jogok zászlaja alatt állva kell összefogniuk annak érdekében, hogy az emberi jogok alkalmazása a mesterséges intelligencia területén előnyökkel járjon az emberiség számára.²² Ezzel a valamelyest utópisztikus gondolatmenettel kapcsolatban a kérdés leginkább az, hogyan lehet meggyőzni az államokat, hogy valóban alkalmazzák az emberi jogokat a mesterséges intelligencia fejlesztése és szabályozása során. Különösen azon államok esetében merül fel a kérdés, amelyek már most is csak politikai nyilatkozatok szintjén beszélnek emberi jogokról, és nem lépnek a tettek mezejére, holott a legfontosabb dokumentumok évtizedek óta erre kötelezik őket.²³ Jelenleg ez az elképzelés a távoli, erősen optimista jövőbe vész. Mindazonáltal magyarázatot kapunk arra, hogy a nemzetközi szervezetek miért szabályozzák ilyen „puha” módon a mesterséges intelligenciát – a kötelező erejű és kikényszeríthető szabályozás valószínűleg nyílt ellenzést váltana ki az államok részéről. Jelenleg az államoknak jobban megfelel egy kompromisszumos megoldás és általában véve az emberi jogok „tiszteletben tartása” anélkül, hogy ténylegesen megvizsgálják azok érvényesítését az adott országban – még akkor is, ha ezáltal nem érik el azokat a célokat, amelyeket ezek a szervezetek kitűztek maguk elé.

FŐBB NEMZETKÖZI SZERVEZETEK A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA SZABÁLYOZÁSA TERÜLETÉN

Az univerzális nemzetközi szervezetek szintjén az Egyesült Nemzetek Szervezete és szakosított intézményei, mint például az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) 2021 novemberében egy átfogó megállapodást fogalmaztak meg a mesterséges intelligencia etikai vonatkozásairól. Mint természeténél fogva nem kötelező dokumentum, ennek célja, hogy közös nevezőt hozzon létre az UNESCO-tagországok számára, ezáltal formába öntve a mesterséges intelligencia fejlesztésével kapcsolatos közös értékeket és elveket. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) egy hasonló megközelítést alkalmazott, amikor Tanácsa egy ajánlást fogadott el 2019 májusában. Az OECD hangsúlyozza a fejlesztés megbízhatóságának és a felelősség kérdésének szükségességét. Támogatta továbbá az államok belső szabályozását, harmonizációját is az ügyben. Az ajánlás nem lépi túl az elvek átfogó megállapítását, azonban közben egy olyan fórumot biztosít, ahol az OECD-tagállamok együttműködhetnek, egymással információt

²¹ DONAHOE – MACDUFFEE METZGER 2019: 119.

²² DONAHOE – MACDUFFEE METZGER 2019: 123.

²³ FUKUDA-PARR-GIBBONS 2021: 39.

és jó gyakorlatokat oszthatnak meg. A regionális szervezetek közül az Európai Unió (EU) volt a legtermékenyebb szabályozó, amely lépcsőről lépésre haladt egy átfogó szabályozás elérése felé. Az Európai Parlament 2020 októberében három különböző normát fogadott el a polgári jogi felelősségi rendszerekről, a szellemi tulajdonról és a mesterséges intelligencia etikai vonatkozásairól. 2021 elején a Bizottság parlamenti javaslatában hangsúlyt kaptak az átlátható folyamatok, a biztonság és nem utolsósorban a meglévő emberi jogi kötelezettségek teljesítése. Amint az ezekben a dokumentumokban is szerepel, az EU megközelítése szerint meg kell keresni és egyértelműen meg kell nevezni az MI rendszere vagy technológiája mögött álló természetes vagy jogi személyt a felelősség megállapíthatósága érdekében. Mindeközben az Európa Tanács *ad hoc* szakértői bizottsága 2021 decemberében adta ki zárójelentését, amelyből néhány éven belül az első átfogó, emberi jogi szemléletű nemzetközi szerződés válhat.

Ami a nemzetközi szervezetek tevékenységét illeti, látszólagos versenyfutás figyelhető meg a nemzetközi közösségben a mesterséges intelligencia szabályozásának irányítása tárgyában. E szervezetek MI-vel kapcsolatos normaalkotási képessége szempontjából nyugodtan megállapíthatjuk, hogy a vélelmezett (benne foglalt vagy beleértett) hatáskörök elvére támaszkodnak, amikor hatáskört vindikálnak maguknak, lévén, hogy egyik alapító dokumentumban sem található erre irányuló explicit rendelkezés.²⁴ A kapcsolódó nemzetközi szerződések kezdeményezése mindazonáltal tágan értelmezett feladatkörükbe tartozónak tekinthető. Így például az UNESCO támogatja a tudományos fejlődést az emberiség jobbra tétele érdekében. Az 1945-ös létrehozásakor még a Turing-teszt megalkotására is öt évet kellett várni.²⁵ Ebből kifolyólag alapító okiratában semmi sem utalt rá, hogy a szervezet hatásköre kiterjedne normaalkotásra az MI terén. Mindazonáltal érthető, mivel a mesterséges intelligencia fejlesztése és alkalmazása nemcsak a tudományban, hanem a mindennapi életünkben is közvetlen kapcsolatba hozza a szervezet céljaival, amely a nemzetek közötti együttműködés elmélyítését nevezi meg a tudományterületen, elősegítve ezzel az emberi jogokat mint elsődleges célt.²⁶ Hasonlóképpen az OECD egyik deklarált feladata, hogy harmonizálja a szervezethez csatlakozott államok politikáját gazdasági téren, miközben szakértelmet biztosít és a leginkább követendő gyakorlatokat állítja példaként az államok elé.²⁷ Mivel egy potenciálisan egységes állami gyakorlat és a hasonló mesterségesintelligencia-szabályozások közvetlen hatást gyakorolhatnak a gazdasági növekedésre és fejlődésre, nem csoda, hogy az OECD is tevékeny szereplővé igyekszik válni az MI szabályozása terén.

Harmadszor az Európai Unió egy kicsit más oldalról közelíti meg a kérdést. A legszélesebb körű kompetenciákkal rendelkező szervezetként rávilágít arra, hogy a mesterséges

²⁴ A benne foglalt, beleértett vagy vélelmezett hatáskörökről (*implied powers* vagy *pouvoirs implicite*) lásd KLABBERS 2002: 67–73; SHAW 2002: 1187, 1192.

²⁵ A Turing-teszt volt az első figyelemre méltó gondolat kísérlet, amely azt feltételezi, hogy ahhoz, hogy egy entitást intelligensnek lehessen minősíteni, képesnek kell lennie arra, hogy a kommunikáció során megtéve vagy meggyőzze a másik felet arról, hogy valójában egy emberi partnerrel beszél vagy ír.

²⁶ UNTC No. 52. 1. §.

²⁷ UNTC No. 12736. 1., 3. §.

intelligencia milyen hatással lehet a fogyasztókra, és hangsúlyozza, hogy az hogyan befolyásolhatja a mindennapi életet, miközben biztosítékok hálóját hozza létre az átláthatóság, az alkalmazási korlátok és a felelősség tekintetében.²⁸

Végül, de nem utolsósorban az Európa Tanács emelhető ki, amely a Mesterséges Intelligencia Ad Hoc Bizottságának (CAHAI – *Ad Hoc Committee for Artificial Intelligence*) munkája során az állami politikák egységesítésére törekszik első lépésként. E kézirat írásakor egy nemzetközi szerződést készítenek elő és dolgoznak ki a témában, amelyet a következő években elfogadhatnak.

Egy másik szempontot is érdemes figyelembe venni ezen a ponton a fent említett négy nemzetközi szervezet motivációit és céljait illetően. A nemzetközi szervezetekhez való hozzáállásunk fényében arra az álláspontra helyezkedhetünk, hogy önzetlenséget, altruista attitűdöt feltételezünk róluk, miszerint ezen szervezetek tevékenységét az emberek élet színvonalának javítása motiválja, idejüket és erőforrásaikat feláldozva egy közös cél elérése érdekében. Ugyanakkor enyhén szkeptikus módon abból a nézőpontból is szemlélhetjük a témát, hogy a nemzetközi szervezetek több mint fél évszázaddal a megalakulásuk után bizonyítani akarják azt, hogy még mindig van létjogosultságuk, és próbálják demonstrálni hasznukat és relevanciájukat a 21. század elvárásainak való megfelelés során. Ez utóbbi természetesen kissé cinikus megközelítés (vagy a megfigyelő preferenciáitól függően realista), ami újra és újra előkerül mind a tudományos, mind a politikai vitákban. Az igazság a szemlélő szemében van, és általában a két véglet között található.

Az Európai Unió

A jelentősebb regionális szervezetek közül az Európai Unió volt a legtermékenyebb és egyben a legalaposabb szabályozó, amelynek tevékenysége igen messziről indult, és alaposan elő volt készítve. Egy korai projektje volt a RoboLaw, amely öt olyan területet vizsgált meg, ahol a szabályozás kívánatos „a belső piaci innováció előmozdítása és a versenyképesség megerősítése érdekében, hogy a robotikát stratégiai ágazattá tegyük, miközben az európai értékekhez is ragaszkodunk”: (i) egészség, biztonság, fogyasztói és környezetvédelmi szabályozás; (ii) felelősség (beleértve a termékfelelősséget és a felelősséget bizonyos ágazatokban); (iii) szellemi tulajdon (mind magára a robotra, mind a robot által készített művekre vonatkozóan); (iv) magánélethez való jog és adatvédelem; (v) a jogügyletek végrehajtására való képesség (például köthetnek-e szerződéseket az intelligens ügynökök).²⁹ A projekt lezárása óta az EU normák sorának kialakításában vett részt. Az Európai Parlament például 2020 októberében három különböző normát fogadott el a polgári jogi felelősségi rendszerekről,³⁰ a szellemi tulajdonról³¹ és a mesterséges intelligencia etikai vonatko-

²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete 1.1., 3.5. §.

²⁹ RoboLaw: www.robolaw.eu/deliverables.htm

³⁰ European Parliament 2020/2014.

³¹ European Parliament 2020/2015.

zásairól.³² 2021 elején az Európai Bizottság Parlamentnek címzett javaslatában az átlátható folyamatokra, a biztonságra és védelemre, valamint a meglévő emberi jogi kötelezettségek teljesítésére helyezte a hangsúlyt.³³ Felmerül tehát a kérdés: miért válna az uniós szabályozás elsődleges normává, miért is érdekelné a világ többi részét az, hogy az EU mivel áll elő. A világ egyik legnagyobb piacaként Európa túl nagy gazdasági célpont ahhoz, hogy figyelmen kívül hagyjuk.³⁴ E gazdasági erő kihasználása a jogi normák betartásának biztosítása érdekében kulcsfontosságú eszköz az EU arzenáljában.

Az uniós szintű normák megalkotásának kulcsfontosságú oka – ahogyan azt az EU 2021-es mesterségesintelligencia-törvénytervezete (AI Act) is megfogalmazza – a „töredezett alapvető jogok védelme” miatti aggodalom, ha a szabályozás csak az államok kezében marad. Ennek eredményeként a biztonság, valamint az alapvető jogok fenntartása és a „patchwork” jogszabályok elkerülése érdekében rukkolt elő szabályozási tervezéssel az EU.³⁵ A fokozott védelem célja az AI Act szerint minden fél számára előnyös, mivel a fogyasztók profitálhatnak a fokozott átláthatóságból, az üzemeltetők a jobbiztonságból, az államok számára pedig az azonos szabályozási rendszeren alapuló versenyképességben láthatják meg a pozitívumot.³⁶

Az EU egyedülálló megközelítést alkalmaz az MI-rendszerek kategorizálásával az általuk jelentett kockázatok alapján. A saját kvalifikált szakértői által megbízott hatásvizsgálat, az érdekelt felek több mint 500 beadványa és külső tanulmányok alapján a bizottság az ún. „3+” lehetőséget választotta, amely egy „horizontális uniós jogalkotási eszköz arányos kockázatalapú megközelítésének + magatartási kódexek létrehozását jelenti a magas kockázatúnak nem tekinthető MI-rendszerekhez”.³⁷

UNESCO

Az Egyesült Nemzetek Szervezete saját MI-kutatóközponttal rendelkezik Hágában (UNICRI Centre for Artificial Intelligence and Robotics).³⁸ Maga a szervezet az újonnan megjelenő technológiák előnyeire és lehetőségeire fókuszál, mivel ezt egy valid eszköznek tartja, amellyel nemcsak a szervezet belső folyamatait, de a fenntartható fejlődési célokat is eléri.³⁹ Az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) némileg más utat választott. 2021 novemberében átfogó, globális megállapodást fogalmazott meg a mesterséges intelligencia etikai vonatkozásairól. Természeténél fogva nem kötelező érvényű dokumentum, amelynek célja, hogy az UNESCO-tagállamokat

³² European Parliament 2020/2012.

³³ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete 2.3, 3.3, 3.5. §.

³⁴ FRANKE 2019: 5.

³⁵ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete 2.2. §.

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete 2.4. §.

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete 3.3. §.

³⁸ A szervezetről bővebben lásd: https://unicri.it/in_focus/on/UNICRI_Centre_Artificial_Robotics

³⁹ Secretary-General's Strategy on New Technologies: www.un.org/en/newtechnologies/

közös nevezőre hozza a fejlődéssel kapcsolatos irányadó értékek és elvek tekintetében.⁴⁰ Az ajánlás deklarált célja az „emberi jogok védelme, előmozdítása és tiszteletben tartása”, kiemelve az etikára épülő megközelítés fontosságát, amely viszont az emberi jogokra épül. A dokumentum nem határozza meg az MI-t, de felhívja a figyelmet a mögöttes technológia gyorsan változó és fejlődő természetére. Megemlíti azonban, hogy az előrejelzésre és döntéshozatalra képes mesterséges intelligenciát minden esetben szabályozni kell.

Az UNESCO ajánlásának célja az emberi jogok és alapvető szabadságjogok, az emberi méltóság és egyenlőség védelme, előmozdítása és tiszteletben tartása, beleértve a nemek közötti egyenlőséget is, a jelen és a jövő generációi érdekeinek védelme, a környezet, a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák megőrzése, valamint a kulturális sokszínűség tiszteletben tartása az MI-rendszer életciklusának minden szakaszában.⁴¹ A dokumentum közvetlenül hivatkozik az ENSZ Alapokmányára és számos nemzetközi szerződésre, olyan egyetemes intézmények munkájára, mint az Emberi Jogi Tanács és a korábban már említett fenntartható fejlődési célokra.⁴² Az emberi méltóság fontosságát, valamint a sérelem elszennvedésétől és az alávetettségtől való mentességet (13. és 14. cikk) minden szabályozási kísérletet meghatározó alapértékként hangsúlyozták. Az ajánlás fontos elemét képezi a konkrét, politikai döntésekre vonatkozó rész, amely az államok számára nyújt támogatást, miként szabályozhatnák a mesterséges intelligenciát, ha szem előtt akarják tartani az ajánlásban foglalt célokat és elveket. Ezek a hatásvizsgálattól a kormányzáson, az adatkezelési politikán, a környezeten és az ökoszisztémán át, többek között a nemi egyenlőségig és a kulturális kérdésekig terjednek, lényegében lefedve azon problémák többségét, amelyekkel az állam szembesülhet – mindezt az etika szemüvegén keresztül.⁴³

Összességében elmondható, hogy az UNESCO ajánlása az emberi jogi keretrendszer legszélesebb köréből merít. Meg kell azonban jegyezni, hogy miközben megismétli és hangsúlyozza a korábbi vállalásokat, bizonyos pontokon még az egyéni jogok tartalmának kifejtésére is kitérve, összességében a négy vizsgált szervezet közül a leghomályosabb megfogalmazással rendelkezik. Ugyanakkor szem előtt kell tartanunk, hogy az UNESCO tevékenysége az államok közötti kooperációra irányul, és közel 200 tagállama, valamint az EU-tól merőben eltérő státusza miatt nem is rendelkezik ugyanazokkal a lehetőségekkel, mint az Unió. Ennek következtében az ajánlás céljaiban is sokkal korlátozottabb.

⁴⁰ UNESCO 2021: 8. §.

⁴¹ UNESCO 2021: 8. § c) pont.

⁴² Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata (1948), A menekültek jogállásáról szóló egyezmény (1951), A megkülönböztetésről (foglalkoztatás és foglalkozás) szóló egyezmény (1958), A faji megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló nemzetközi egyezmény (1965), a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966), a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966), Egyezmény a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról (1979), Egyezmény a gyermekek jogairól (1989), valamint A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény (2006), Az oktatási diszkrimináció elleni egyezmény (1960), A kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló egyezmény (2005).

⁴³ UNESCO 2021: 50–52. §.

OECD

Az OECD is megpróbálta megragadni a vezető szerepet a mesterséges intelligencia globális szabályozásának kialakításában. Tanácsa 2019 májusában ajánlást fogadott el, amelyben hangsúlyozta a fejlesztés megbízható és felelősségteljes természetét.⁴⁴ Azt is támogatta, hogy az államok harmonizálják nemzeti szabályozásaikat a mesterséges intelligencia fejlesztése terén. Az OECD az államok nemzeti MI-politikáit kívánja nyomon követni, hogy megpróbálja javítani és harmonizálni azokat, ehhez eszköztárat biztosítva számukra. A 2021-es szabályozási eszköztár (*Policy Toolkit*) például négy lehetőséget vázol fel az MI-alapú rendszerek hathatós felügyeletének biztosítására. Vagy a meglévő minisztériumok feladatait lehet tovább bővíteni (Észtország, Franciaország, USA), vagy új kormányzati, akár független testületet lehet létrehozni a feladatra (Egyesült Királyság, Egyesült Államok, Szingapúr). Egy másik lehetőségként jelenik meg egy szakértői tanácsadó csoport vagy testület (Ausztria, Kanada, Spanyolország, Egyesült Államok), illetve felügyeleti és tanácsadó testületek létrehozása a mesterséges intelligencia és adathasználat etikai kérdései kapcsán (Németország, Új-Zéland, Egyesült Királyság, Szingapúr).⁴⁵ Amint látható, egyes államok – például az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság és Szingapúr – a többrétegű biztosítás mellett tették le voksukat azért, hogy a fenti eszközök közül egyszerre többet is alkalmaznak annak ellenőrzésére, hogy a mesterséges intelligencia hogyan fejlődik, és hogyan alkalmazzák azt az adott országban. Hogy ez a polgárok javát szolgáló erőteljesebb ellenőrzéshez és nagyobb biztonsághoz vagy a különböző hivatalok és irodák közötti versenyhez vezet-e, az majd kiderül, ugyanakkor utóbbi forgatókönyv megvalósulása nagymértékben függ az egyes szervezetek és ügynökségeket elválasztó alapdokumentumoktól vagy a kormányzat felső köreiből kötetlen alkuktól és zajló csatározásoktól. Az OECD nem tör lándzsát a fent említett módszerek egyike mellett sem, pusztán azon előnyöket emeli ki, amelyeket egy ilyen intézmény nyújthat, és az államokra bízta annak eldöntését, hogy melyik irány lenne a legmegfelelőbb az igényeiknek.

Ami az emberi jogokat illeti, az OECD ajánlása előírja, hogy az MI-technológiák fejlesztése során „tisztetben kell tartani az emberi jogokat”, valamint hangoztatja azt az alapétiszt, hogy az emberi felügyelet lehetőségét mindenkor biztosítani szükséges. Megjegyzi ugyanakkor, hogy

„[a] mesterséges intelligencia szereplőinek tisztetben kell tartaniuk a jogállamiságot, az emberi jogokat és a demokratikus értékeket az MI-rendszer teljes életciklusa során. Idetartozik a szabadság, a méltóság és az autonómia, a magánélethez való jog és az adatvédelem, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egyenlőség, a sokszínűség, a méltányosság, a társadalmi igazságosság és a nemzetközileg elismert munkajogok.”⁴⁶

⁴⁴ OECD 2019.

⁴⁵ OECD 2021: 8.

⁴⁶ OECD 2019: IV. 1.2. a) pont.

A dokumentum nem lép túl az átfogó elvek megállapításán, és egy olyan fórumot biztosít, ahol az OECD-tagállamok együttműködhetnek, megoszthatják egymással az információkat és a jó gyakorlatokat.

Európa Tanács

Az Európa Tanács – mint az emberi jogok egyik fő előmozdítója a tágabban értelmezett európai térben – fokozott érdeklődéssel figyelte az új technológiák eredményét. 2017-ben tanulmányokat rendelt az adatvédelemlről és az úgynevezett *big data* emberi jogokra gyakorolt hatásairól.⁴⁷ 2019-ben megkezdődött a mesterséges intelligenciával foglalkozó *ad hoc* bizottság munkája, amely – megbízatása szerint – a „mesterséges intelligencia fejlesztésének, tervezésének és alkalmazásának jogi keretére” összpontosított, az Európa Tanács égisze alatt kötött nemzetközi szerződések tekintetbevételével.⁴⁸ A CAHAI által 2021 decemberében kiadott záródokumentum megjegyzi, hogy a kötelező érvényű, többoldali norma mellett ágazati szabályozás is indokolt lehet.⁴⁹ Célja továbbá, hogy az Európa Tanács égisze alatt aláírt és ratifikált emberi jogi szerződésekben rögzített normákra támaszkodjon oly módon, hogy lehetővé tegye a nem részes államok csatlakozását az említett szerződésekhez.⁵⁰ Konkrétan az emberi méltóság fogalmára alapozza szabályozását, és az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatára mint origóra hivatkozik, amelyből a többi szabályozás, valamint az alapvető emberi jogok levezethetők,⁵¹ egy erősen antropomorf nézőpontot eredményezve. Az EU-hoz hasonlóan a CAHAI is kockázatalapú megközelítést alkalmazott, bár a kockázati skála tetőfokát jelentő „plafon” itt némileg eltérő. A záródokumentum azt javasolja, hogy hatásvizsgálat alapján egy későbbi nemzetközi szerződés jelölje ki az „alacsony kockázatú”, a „magas kockázatú” és az „elfogadhatatlan kockázatú” kategóriákat.⁵² Ha a mesterséges intelligencia alkalmazása túllépi ezt a „vörös vonalat”, és ha a technológia az emberi jogok megsértéséhez, sőt az egyének jellemzéséhez, leírásához vagy definiálásához, tömeges megfigyeléshez vezetne, vagy hátrányosan befolyásolná a szolgáltatásokhoz való hozzáférést, arra az esetre moratóriumot javasolnak.⁵³

Mint látható, a jogi keretrendszer kidolgozását jelenleg tárgyalja az Európa Tanács, és a szerződéstervezet várhatóan a következő években készül el. Összességében a záródokumentum megteszi az első jelentős lépést egy kötelező erejű nemzetközi szerződés megalkotása felé, ugyanakkor elismeréssel adózik más nemzetközi szervezetek, például az UNESCO, az EU és az OECD munkájának. Amellett, hogy az első mesterséges

⁴⁷ MSI-NET 2017.

⁴⁸ CAHAI 2021.

⁴⁹ CAHAI 2021: 4. §.

⁵⁰ CAHAI 2021: 7. §.

⁵¹ CAHAI 2021: 16. §.

⁵² CAHAI 2021: 19. §.

⁵³ CAHAI 2021: 21. §.

intelligenciával kapcsolatos emberi jogi szerződés alapjául szolgálhat, jelenleg nem teljesen tiszta, miben tud újat mondani egy olyan robosztus jogalkotáshoz képest, mint amilyen az EU által propagált.

ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉS

1. táblázat: Az egyes nemzetközi szervezetek mesterségesintelligencia-szabályozásának összehasonlító vizsgálata emberi jogi szempontból

Szempont	UNESCO	OECD	EU	Európa Tanács
Név és elfogadás dátuma	Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence, 2021. november	Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, 2019. május	AI Act 2021. április (tervezet)	Outcome document/ Záródokumentum, 2021. december
Jogi kötéserő	Ajánlás	Ajánlás	Kötelező végleges elfogadást követően	Nem kötelező, de nemzetközi szerződés alapjául szolgálhat
Támogató államok száma	193	37	27	47
Hívószavak	Etika és alapelvek	Megbízható és felelősséggel bíró	Emberközpontú, biztonságos, átlátható, emberi felügyelet, kockázatcsökkentés	Emberi jogok, demokrácia, jogállamiság
Emberi jogi hozzáállás	„az emberi jogok védelme, előmozdítása és tiszteletben tartása”	„az emberi jogok és a demokratikus értékek tisztelete”	„uniós értékek, alapvető jogok és alapelvek”; kizárólag „magas kockázatú” rendszerekre kidolgozott keretrendszer	kockázatok megelőzése és/ vagy mérséklése, elvi alapú kockázatértékelés
Hivatkozott normák	Az ENSZ Alapokmánya, egyes nemzetközi szerződések, egyetemes intézmények (Emberi Jogi Tanács)	Emberi jogok egyetemes nyilatkozata, fenntartható fejlődési célok	EU Alapjogi Chartája	Emberi jogok egyetemes nyilatkozata

Szempont	UNESCO	OECD	EU	Európa Tanács
Hangsúly	Emberi méltóság, a sérelemtől és alávetéstől való mentesülés (13. cikk)	Emberközpontú fejlesztés (IV. fejezet 1.2. cikk)	Bizalomépítés (állampolgárok) és a verseny támogatása a fejlesztésben, a piacon (cégek, államok, tudományos közeg)	Emberi méltóság
Egyediség	Az emberi jogok legszélesekörűbb támogatása, de homályos megfogalmazás; politikai intézkedések javaslata az államok számára	Referenciaanyag biztosítása a jövőbeli tárgyalásokhoz; eszköztár az államok számára	Jogi kötőerő, átfogó jelleg	Emberi jogokra összpontosító nemzetközi szerződéshez vezethet

Forrás: a szerző szerkesztése a szövegben fellelhető források alapján

Az időkeretből kitűnik, hogy 2019-től 2021-ig a szabályozási tevékenység igencsak megélénkült, és mind a négy nemzetközi szervezet szabályozást (vagy azt előkészítő tervezetet) fogadott el ebben a nagyjából hároméves időszakban. Ha ezt összevetjük az államok belpolitikájával, akkor nyilvánvaló, hogy ezek a próbálkozások szorosan követik az államok belső, *policy* jellegű dokumentumainak megjelenését (2017–2021). Ezeknek a szervezeteknek a szerepe – és ahogyan szemmel láthatólag újra felfedezték önmagukat az MI szabályozása terén – az együttműködés fokozásában rejlik. Ennek során megtörtént a közös alapelvek kialakítása, amelyekre később lehet építeni.

Ezen a ponton azonban eltérés figyelhető meg, mivel a különböző szervezeteknek eltérő lehetőségeik vannak: az UNESCO és az OECD nem tud túllépni az ajánlás jellegű normákon, míg az EU és az Európa Tanács – a legszélesebb körű szabályozási kompetenciákkal felvértezve – a kötelező érvényű normaalkotás felé halad. A nemzetközi normák természetéből adódóan sokkal könnyebb megegyezni a nem kötelező erejű ajánlásokban. Ezek olyan elveket határoznak meg, amelyeket egyetlen állam sem kérdőjelez meg, ilyen például az emberi méltóság. Ezeket jóval könnyebb elfogadni, mint egy kötelező érvényű normát egy lehetséges felülvizsgálati és kikényszerítési mechanizmussal.⁵⁴ Ez utóbbi természetesen sokkal tovább tart, és most a történelemnek ahhoz a sarkalatos pillanatához érkeztünk, amikor új nemzetközi normák formálódását láthatjuk. Ez egyben azt is jelenti, hogy nincs garancia arra, hogy az EU vagy az Európa Tanács szabályozási kísérlete valóban szerződés lesz, de erre megvan a reális esély.

⁵⁴ RISSE 2019: 8.

Érdemes megjegyezni, hogy a nemzetközi szervezetek szabályozási törekvései nemcsak megemlítik, hanem tiszteletben is tartják egymás tevékenységét, amint az a CAHAI az UNESCO, az OECD és az EU munkájáról szóló záródokumentumának a korábbi normaalkotásra való hivatkozásából is kitűnik.⁵⁵ Ugyanennek az éremnek a másik oldala a bizonyos értelemben vett verseny, amely kapcsán a nemzetközi szervezeteknek meg kell határozniuk önmagukat és szabályozásuk egyediségét a többi, korábbi szabályozóhoz képest, és fel kell vázolniuk a nemzetközi közösség tagjainak, hogy kezdeményezésük miatt érdemel figyelmet. Mindezekre tekintettel kijelenthető, hogy ezek a szabályozási törekvések nem kizárólagos jellegűek, békésen egymás mellett létezhetnek. Akár még egymást is inspirálhatják, ha a korlátozott versengés révén az állampolgárok számára nagyobb védelmet biztosítanak a korábbi szabályozáshoz képest. Több európai állam például mind a négy normaalkotási tevékenységet támogatja, és aktív szerepet vállal ezekben.⁵⁶

Egy másik közös jellemző, hogy a fenti normák mindegyike erősen antropomorf, figyelmen kívül hagyva a mesterséges intelligencia lehetséges későbbi fejlődési szakaszait, például az általános mesterséges intelligenciát vagy a szuperintelligenciát, az emberi szükségleteket és érdekeket helyezve a szabályozás előterébe. Ebben lelhető fel az emberi jogokon alapuló megközelítés indoklása. Ez azt is megmagyarázza, hogy ezek a dokumentumok miért összpontosítanak annyira hangsúlyosan a biztosítékokra, garanciákra és alapelvekre: egyrészt az MI-alapú technológiáktól való kollektív társadalmi félelem megnyilvánulása pánikot vagy paranoiát eredményezhet, ha nem csillapítják kellőképpen, másrészt az MI-alapú technológiák megfelelő emberi jogi biztosítékok hiányában tömeges jogsértésekhez vezethetnek, akár a vállalatok, akár az azokat alkalmazó vagy az azokból hasznot húzó államok részéről.

Megállapítható, hogy ezeknek a szabályozásoknak az elsődleges célpontjai az államok, hiszen a nemzetközi szervezetek számítanak a támogatásukra, míg a másodlagos célpontok és érintettek között más nemzetközi szervezetek, civil szervezetek, fejlesztők, cégek és a tudományos körök szerepelnek. Utóbbi szerepe ebben a kontextusban a szabályozás következő hullámát segítő előkészítés, visszacsatolás és értékelés, ahogyan ez konkrétan az EU és az Európa Tanács esetében is látható. Mind a négy szabályozó hibájaként róható fel, hogy az emberi jogokat homogén háttéranyagként kezelik, mintha azok tartalma, terjedelme és alkalmazása rendezett volna, miközben csak néhány emberi jogot említenek vagy fejtenek ki kifejezetten a mesterséges intelligenciával összefüggésben. Természetesen ez egy politikai kompromisszumra épülő fikció, amelynek okait és következményeit a következő fejezet fejti ki.

⁵⁵ CAHAI 2021: 8. §.

⁵⁶ Idetartozik például Magyarország, Finnország és Franciaország.

SZABÁLYOZÁSI KIHÍVÁSOK ÉS LEHETSÉGES IRÁNYOK

A következő kérdés az, hogy ha a nemzetközi közösség a mesterséges intelligencia szabályozására törekszik, és megengedi, hogy egy vagy több nemzetközi szervezet túllépjen az elvek hangoztatásán és az államok erőfeszítéseinek összehangolásán, akkor ezek a szervezetek hogyan látnák el ezt a monumentális feladatot. Az első megoldandó probléma, hogy mit kell átültetni. Az emberi jogok számtalan nemzetközi szerződésben megtalálhatók, amelyek akár egy adott emberi jogot, régiót érintenek, akár a védendő jogok katalógusát foglalják magukban, anélkül, hogy tartalmukat elemeznénk. Egy másik nem elhanyagolható forrás a nemzetközi szokásjog, amely tartalmát és az alkalmazandó nemzetközi jog tárgyait tekintve rendkívül nehezen definiálható. Másodsor, hogyan lehet az emberi jogokat átvinni a mesterséges intelligencia területére, amikor az emberi jogi normák pontos határai bizonytalanok, és néha csak évtizedes joggyakorlat révén nyílik mód kikristályosításukra. Továbbá azok a jogi köntösbe bújtatott politikai kijelentések, amelyek az emberi jogok „tisztelőben tartására” szólítanak fel, leküzdhetetlen akadálnak bizonyulhatnak, amikor jelentésüket bináris kódra szeretnénk váltani. Harmadsor, amint arra fentebb utaltunk, a nemzetközi jog egy viszonylagos hierarchiával rendelkezik, mivel a kötelező erejű kógens normákat, a szerződéseket és a nemzetközi szokásjogot hihetetlenül sokrétű (és néha töredezett) jogtudósi vélemények és joggyakorlat segítenek megállapítani, aminek leképezése az MI világára korántsem egyszerű feladat.

Bonyolítja a kérdést az is, hogy a nemzeti és az egyetemes szint között három regionális emberi jogi rezsím található Európában, Afrikában és Amerikában, mindegyik saját gyakorlattal. További lényeges komplikációt jelenthet, ha regionális emberi jogi normák rétegeit kellene létrehoznunk, mivel a hazai és az egyetemes szinttel való esetleges konfliktusokat nem lehet normahierarchiával feloldani, az emberi jogok nem így működnek. A legizgalmasabbat a végére hagyva nyugodtan kijelenthetjük, hogy az emberi jogok nem egy zárt és véglegesített világban működnek. Társadalmi szinten új normákat hozunk létre, változtatunk meg és hagyunk el. Ez a folyamat néha gyors, más esetekben lassú, vagy akár a *status quo* megváltozását is eredményezheti.⁵⁷ Hogyan kódolhatjuk a fejlődést és értékrendünk változását? Megfordítva a kérdést, adhatunk-e vagy egyáltalán célszerű-e az MI-nek adni a hatalmat e normák tartalmának megváltoztatására? Ez utóbbi javaslat hatására valószínűleg néhányan a tudományos körökben felvonják a szemöldöküket, és a javaslat a közvéleményben valószínűleg heves ellenérzést vált ki (okkal), de a kérdés továbbra is valid marad. Amint az némely felvetésből is látszik, az emberi jogok nemcsak a nemzetközi jog egyik legfontosabb, hanem egyben a legvitatottabb és legnehezebben megfogható területét is jelentik.

⁵⁷ Kiváló példa erre az Egyesült Államokban zajló, abortuszról szóló vita.

KÖVETKEZTETÉSEK

A mesterséges intelligencia szabályozásáért folyó verseny kézzelfogható, és valószínűleg intenzitása sem csökken majd a következő években. A nemzetközi szervezetek ideálisak az állam mesterséges intelligenciával kapcsolatos attitűdjének befolyásolására, mivel egyrészt rendelkeznek a döntéshozatal támogatásához és koordinálásához szükséges tudással és motivációval, másrészt nem tudják ráerőltetni nézeteiket az államokra. A jelenlegi kihívások többsége politikai akarattal leküzdhető. Úgy tűnik, hogy a nemzetközi szervezetek rendelkeznek ezzel, de hogy az államok is elmozdulnak-e egy szilárd, emberi jogi alapú szabályozás felé, az még a jövő zenéje. Összességében megállapítható, hogy a fórumok és kezdeményezések sokszínűsége adott körülmények között előnyös lehet. A mesterséges intelligencia esetében az UNESCO, az OECD, az EU és az Európa Tanács eltérő megközelítései egyaránt szolgálhatják az emberi jogi keretrendszer átfogó célját. Szabályozásuk elsősorban nem versengő, hanem kiegészítő jellegű (bár olykor redundáns lehet azon államok számára, amelyek mindegyik szervezetnek a tagjai). Ennek ellenére a szabályozási attitűdben lényeges változásra volna szükség: proaktívabb megközelítésre, amelyre a négy szervezet késznek tűnik. A kérdés az, hogy az államok követik-e a példájukat, és a nemzetközi trendek és ajánlások alapján implementálják-e a hazai szabályozást.

‘We cannot afford to continue playing catch-up regarding AI. Action is needed now to put human rights guardrails on the use of AI, for the good of us all. [...] Artificial intelligence can be a force for good, helping societies overcome some of the great challenges of our times. But AI technologies can have negative, even catastrophic effects if they are used without sufficient regard to how they affect people’s human rights.’ – Michelle Bachelet, az ENSZ korábbi emberi jogi főbiztosa.⁵⁸

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Ad Hoc Committee on Artificial Intelligence (CAHAI) (2021): *Extract from CM(2019)131*. Online: <https://rm.coe.int/cahai-2021-09rev-elements/1680a6d90d>
- ARISZTOTELÉSZ (1969): *Politika*. Budapest: Gondolat.
- ASARO, Peter (2019): *A Review of Private Sector AI Principles: A Report Prepared for UNIDIR*. Unpublished report prepared for UN.
- AUST, Anthony (2010): *Handbook of International Law*. második kiadás. Cambridge: Cambridge University Press.
- Center for Security and Emerging Technology (2022): *Artificial Intelligence White Paper*. Online: <https://cset.georgetown.edu/publication/artificial-intelligence-white-paper-2022/>
- Committee of Experts on Internet Intermediaries (MSI-NET) (2017): *Algorithms and Human Rights. Study on the Human Rights Dimensions of Automated Data Processing Techniques (in Particular Algorithms) and Possible Regulatory Implications*.

⁵⁸ Urgent Action Needed Over Artificial Intelligence Risks to Human Rights 2021.

- Online: <https://rm.coe.int/algorithms-and-human-rights-study-on-the-human-rights-dimension-of-aut/1680796d10>
- DAWES, James (2020): Speculative Human Rights: Artificial Intelligence and the Future of the Human. *Human Rights Quarterly*, 42(3), 573–593. Online: <https://doi.org/10.1353/hrq.2020.0033>
- DONAHOE, Eileen – MACDUFFEE METZGER, Megan (2019): Artificial Intelligence and Human Rights, *Journal of Democracy*, 30(2), 115–126. Online: <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0029>
- FJELD, Jessica et al. (2020): Principled Artificial Intelligence: Mapping Consensus in Ethical and Rights-based Approaches to Principles for AI. *Berkman Klein Center for Internet & Society Research*, 2020. január 15. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3518482>
- FLORIDI, Luciano et al. (2018): AI4People – An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations. *Minds and Machines*, 28(4), 689–707. Online: <https://doi.org/10.1007/s11023-018-9482-5>
- FRANKE, Ulrike (2019): Harnessing Artificial Intelligence. *European Council on Foreign Relations*, 2019. június 25. Online: https://ecfr.eu/publication/harnessing_artificial_intelligence/
- FUKUDA-PARR, Sakiko – GIBBONS, Elizabeth (2021): Emerging Consensus on ‘Ethical AI’: Human Rights Critique of Stakeholder Guidelines. *Global Policy*, 12(6), 32–44. Online: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12965>
- KLABBERS, Jan (2002): *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139165051>
- McKAY, Conor – POLLACK, Ethan – FITZPAYNE, Alastair (2019): *Automation and a Changing Economy. Part II: Policies for Shared Prosperity*. Aspen: The Aspen Institute. Online: www.aspeninstitute.org/wp-content/uploads/2019/04/Automation-and-a-Changing-Economy_Policies-for-Shared-Prosperity_April-2019.pdf
- OECD (2019): *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*. Online: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>
- OECD (2021): *National Policy Toolkit*. Online: https://goingdigital.oecd.org/data/notes/No14_ToolkitNote_AIstrategies.pdf
- OPDERBECK, David W. (2021): Artificial Intelligence, Rights and the Virtues. *Washburn Law Journal*, 60(3), 445–474. Online: <https://contentdm.washburnlaw.edu/digital/collection/wlj/id/7379/rec/66>
- RISSE, Mathias (2019): Human Rights and Artificial Intelligence: An Urgently Needed Agenda. *Human Rights Quarterly*, 41(1), 1–16. Online: <https://doi.org/10.1353/hrq.2019.0000>
- ROBERTS, Huw et al. (2021): The Chinese Approach to Artificial Intelligence: An Analysis of Policy, Ethics, and Regulation. *AI & Society*, 36(1), 59–77. Online: <https://doi.org/10.1007/s00146-020-00992-2>
- SAMPLE, Ian (2018): Joseph Stiglitz on Artificial Intelligence: ‘We’re Going Towards a More Divided Society’. *The Guardian*, 2018. szeptember 8. Online: www.theguardian.com/technology/2018/sep/08/joseph-stiglitz-on-artificial-intelligence-were-going-towards-a-more-divided-society

- SHAW, Malcolm N. (2002): *Nemzetközi jog*. Ford. Dunay Pál et al. Budapest: Osiris.
- The White House (2022): *Blueprint for an AI Bill of Rights*. Online: www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Blueprint-for-an-AI-Bill-of-Rights.pdf
- UNESCO (2021): Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence. Online: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380455>
- Urgent Action Needed Over Artificial Intelligence Risks to Human Rights. *UN News*, 2021. szeptember 15. Online: <https://news.un.org/en/story/2021/09/1099972>

Jogi források

- Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok (a mesterséges intelligenciáról szóló jogszabály) megállapításáról és egyes uniós jogalkotási aktusok módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0206>
- Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation, UNTC No. 52. Online: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%204/volume-4-I-52-English.pdf>
- Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development (with Supplementary Protocols Nos. 1 and 2). UNTC No. 12736. Online: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20888/volume-888-I-12736-English.pdf>
- European Parliament Resolution of 20 October 2020 on Intellectual Property Rights for the Development of Artificial Intelligence Technologies, 2020/2015. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0277_EN.html
- European Parliament Resolution of 20 October 2020 with Recommendations to the Commission on a Civil Liability Regime for Artificial Intelligence, 2020/2014. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0276_EN.html
- European Parliament Resolution of 20 October 2020 with Recommendations to the Commission on a Framework of Ethical Aspects of Artificial Intelligence, Robotics and Related Technologies, 2020/2012. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0275_EN.html
- Executive Order 13960. Promoting the Use of Trustworthy Artificial Intelligence in the Federal Government. Online: www.federalregister.gov/documents/2020/12/08/2020-27065/promoting-the-use-of-trustworthy-artificial-intelligence-in-the-federal-government

Dr. Hárs András a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszékének adjunktusa. Tíz év oktatási tapasztalattal rendelkezik, több mint tíz felsőoktatási intézményben vendégelőadó az elmúlt években, rendszeresen készít fel hallgatókat nemzetközi büntetőjogi és emberi jogi versenyekre. Nyolc nemzetközi és hazai szakmai szervezet tagja; magyar, angol, német, francia és spanyol nyelven beszél.

Istenes-Benczi Melinda – Tóth Balázs István

A NEMZETI KISEBBSÉGEK SZEREPE A MAGYAR–ROMÁN HATÁRON ÁTNYÚLÓ GAZDASÁGI EGYÜTTMŰKÖDÉSBEN A 2007–2020 KÖZÖTTI IDŐSZAK MEGYEI FEJLESZTÉSI DOKUMENTUMAIBAN

The Role of National Minorities in Economic Cooperation across the Hungarian–Romanian Border in the County Development Programs of the Period 2007–2020

Istenes-Benczi Melinda doktori hallgató, Soproni Egyetem Lámfalussy Sándor
Közgazdaságtudományi Kar Széchenyi István Doktori Iskola, melinda.benczi@cesci-net.eu

Dr. Tóth Balázs István egyetemi docens, igazgató, Soproni Egyetem Lámfalussy Sándor
Közgazdaságtudományi Kar Lámfalussy Kutatóközpont, toth.balazs.istvan@uni-sopron.hu

Az Európai Unió egyik alappillére a kohéziós politika, amelynek célja, hogy a tagállamok különböző régiói a földrajzi elhelyezkedésüktől és a történelmi pályájuktól függetlenül azonos szintre fejlődhessenek, ezzel megteremtve a valódi közös piacot. A már több mint harmincéves határon átnyúló programok ebben a célkitűzésben kiemelt szerepet töltenek be. Annak érdekében, hogy ezek a programok valóban sikeresek legyenek, a területfejlesztés helyi szintjein is szükséges az e célokat szolgáló stratégiák megalkotása. Ezért a jelen kutatás a román–magyar határ menti megyék 2007 és 2020 között hatályban lévő fejlesztési dokumentumait dolgozza fel, hogy pontosabb képet kaphassunk a Magyarországon élő román közösség, valamint a Romániában élő magyar közösség szerepéről a határon átnyúló gazdasági együttműködésekben. A jelen kutatás részét képezi egy átfogóbb vizsgálatnak, amelyben részletesebben tárjuk fel a nemzeti kisebbségek szerepét a magyar–román határon átnyúló gazdasági együttműködésekben.

KULCSSZAVAK: gazdaságfejlesztés, határon átnyúló együttműködések, kohéziós politika, nemzeti kisebbségek, tartalomelemzés

One of the main pillars of the European Union is the cohesion policy, which aims to enable the different regions of the Member States to converge in their development regardless of their geographical location and historical trajectory, thereby creating a true common market. Cross-border programs that have been running for more than thirty years play a prominent role in this objective. However, in order for these programs to be truly successful, it is necessary to create strategies at the local level of regional development. Therefore, the present research processes the development documents of the Romanian-Hungarian border counties between 2007 and 2020 in order to get a more accurate picture of the role of the Romanian community living in Hungary, as well as the Hungarian community living in Romania, in cross-border economic cooperation. The present research is part of a more comprehensive investigation, in which we explore in more detail the role of national minorities in economic cooperation across the Hungarian-Romanian border.

KEYWORDS: economic development, cross-border cooperation, cohesion policy, national minorities, document analysis

BEVEZETÉS

A megállapítás, miszerint „Európa egyetlen határa sem egyszerű”¹ a magyar–román határra talán fokozottan igaz. Noha a 19. században a mai magyar–román határ területe az Osztrák–Magyar Monarchia belső területének számított, a Magyar Királyság és Románia közös határa a mai értelemben külső határként jelentkezett, ahol a kijelölés hiánya miatt gyakoriak voltak a határvillongások.² A későbbi történelem során a határ számos esetben változott, mind az elhelyezkedését, mind pedig a jelentését tekintve. Az 1888-ban kitűzött román–magyar határt az 1918-as bukaresti békeszerződés igazította ki, majd az első világháborút lezáró trianoni békeszerződés rendezte az új magyar–román határt, amelynek kitűzésére az 1921–23 közötti időszakban került sor.

A 20. század véres turbulenciáiban a román–magyar határ többször is változott, és „mivel a közös államhatár kijelölésével minden alkalommal sérültek a nemzetiségi jogok, ezért az új határok kijelölése után ez a két állam közötti kapcsolatokra is rányomta a bélyegét”.³ A második bécsi döntés eredményeként 1940-ben újra változott a határ, ám ez sem volt hosszú életű, mivel a második világháború után, az 1947-ben aláírt párizsi békeszerződés román–magyar viszonylatban visszaállította a közös államhatár tekintetében az 1938. január elsejei állapotokat.⁴

Bár az elmúlt évtizedekben a határ földrajzi szempontból nem változott, a határrezsím, a határ átjárhatósága és a határhoz kapcsolódó percepciók drasztikusan széles skálán

¹ TÓIBÍN 2010: 24.

² SALLAI 2021: 76.

³ SALLAI 2019: 71.

⁴ ROMSICS 2017: 549.

mozogtak. Annak ellenére, hogy a második világháború után Magyarország és Románia is a szocialista táborba került, a határátkelés a két ország között megszigorodott, és csak az 1977. évi 31. törvényerejű rendelet módosította a magyar–román kishatárforgalmi egyezményt olyan módon, hogy a határ 20 km-es területsávjában megkönnyítette az átke-
lést. Egészen az 1989-es rendszerváltásig jellemző volt a szigorú határőrizet, amely gyakran a magyar–román határra érkező turisták vegzálását eredményezte („a magyar–román határon szó szerint levetkőztetik a turistákat”⁵) vagy akár a határon való átlépés megta-
gadását.

A 21. század elejét a román–magyar határon a konszolidáció és a megbékélés jelle-
mezte. Magyarország 1999-es NATO-csatlakozását 2004-ben követte Románia. Ugyan-
ebben az évben Magyarország belépett az Európai Unióba; a 2007-es romániai csatlakozást
követően a személyek, a szolgáltatások, az áruk és a tőke szabad mozgása elvileg megva-
lósult, nagyban átrajzolva a román–magyar határrezsimit. Ugyanakkor mivel Magyaror-
szág 2007-ben belépett a schengeni övezetbe, de Románia még mindig nem tagja annak,
a román–magyar határ az Európai Unió külső határának számít, így a határellenőrzést
nem lehet eltörölni. Ugyan Románia már teljesítette a teljes jogú tagság feltételeit,⁶ illetve
Magyarország sem hátráltatja a schengeni övezetbe való felvételét, a késlekedés a román-
magyar határ mentén frusztrációt okoz. Tovább erodálta a már elért eredményeket
a Covid-19-világjárvány kirobbanását követő párbeszéd és előkészítés nélküli határle-
zárás, amely rendkívül gyorsan negligálta a határtalan Európára vonatkozó korábbi törek-
véseket,⁷ és tovább nehezítette a román–magyar határ pozitív átkeretezését.

A határon átnyúló együttműködés elmélyítése jelentheti a felvillantott feszültségek felol-
dását, amelyek több évszázadra visszanyúló etnikai, kulturális, gazdasági, vallási konfliktusok-
ban gyökereznek, és mind a mai napig számos olyan akadályban manifesztálódnak,
amelyek gátolják a határ menti térségek organikus fejlődését és az ott élők életszínvona-
lának növekedését. A határon átnyúló együttműködés az elmúlt évtizedekben az európai
regionális fejlődés fontos jellemzője volt, amely képes választ adni azokra a területfejlesztési
kihívásokra, amelyekkel a periférikus régiók a határok elválasztó hatása miatt szembesül-
nek.⁸ Jelentős szakirodalma van annak az elméleti irányzatnak, amely az európai határokat
„történelmi sebhelyekként” jellemzi.⁹ A megközelítés szerint a határok mind gazdasági,
mind társadalmi szempontból negatív következményekkel járnak a határ menti régiókra
és azok lakóira nézve, amely hatást a határon átnyúló együttműködések keresztül lehet
ellensúlyozni.

⁵ RÉVÉSZ 2009: 492.

⁶ ZSÁKAI 2022.

⁷ HAJDÚ–RÁCZ 2020.

⁸ PORTOLÁS 2015.

⁹ BRUNET-JAILLY–WASSENBERG 2020; GRIEVES 2012; JEFFERY–COLLINS 1998.

A határon átnyúló együttműködések elméleti szempontból vizsgálták már a kiváltott hatásuk,¹⁰ a felhasznált eszköztár,¹¹ a folyamat jellege¹² és más szempontok szerint is. A terület egyik legkiemelkedőbb ágazata azonban a határon átnyúló együttműködések szereplőire fókuszál,¹³ többek között a nemzeti kisebbségekre.¹⁴ Ennek ellenére a román-magyar határszakaszon a nemzeti kisebbségek szerepe a határon átnyúló gazdaságfejlesztési folyamatokban nem megfelelően feltárt.

Fontos kiemelni, hogy a nemzeti kisebbségek fogalmának definíciós vitái már az 1945 utáni időkben elkezdődtek az ENSZ különböző szakértői testületeiben,¹⁵ de máig nincsen egységesen elfogadott meghatározás. A talán legismertebb definíciót Francesco Capotorti olasz nemzetközi jogászprofesszor az ENSZ Diszkriminációellenes és Kisebbségvédelmi Albizottságának megbízására így fogalmazta meg:

„Kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részének a sajátosságaitól és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése.”¹⁶

Ezzel szemben van olyan definíció, miszerint a nemzeti hovatartozás egy szubjektív értelmezési keret, amelyben a személy maga határozza meg, mely nemzethez tartozik, az alapján, hogy hova tartozónak érzi és vallja magát.¹⁷

A jelen cikkben az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201/1993. számú ajánlásának 1. cikkelyében olvasható megfogalmazást vesszük alapul, mivel ez számít az egyik legjobban körülhatárolt nemzetikisebbség-definíciónak.¹⁸ Eszerint

„nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai: a) az állam területén laknak és annak állampolgárai; b) hosszú idő óta szoros, tartós kapcsolatban állnak az állammal; c) etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi szempontból megkülönböztető jegyeket hordoznak; d) jelentős számban vannak jelen, bár létszámuk kisebb mint az állam vagy az állam egy területének (region/région) egyéb népességének; e) fontos feladatuknak tekintik, hogy megőrizték együttesen azt, ami közös identitásukat jelenti, így kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket.”

¹⁰ Például MEDEIROS 2015.

¹¹ Például JASCHITZ 2020.

¹² Például GRIX 2001.

¹³ Például BADULESCU–BADULESCU–BORMA 2014; KOCH 2018; PLANGER 2019.

¹⁴ Például MALLOY 2010; KLATT 2006; KÜHL 2004.

¹⁵ VIZI 2018.

¹⁶ CAPOTORTI 1977: 96.

¹⁷ FLACHBARTH 1936.

¹⁸ TÁRNOK 2020: 20.

A vizsgált román–magyar határszakaszon több olyan csoport is él, amelyekre illik a fenti definíció, hiszen például a magyarországi Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a lakosság 7,9%-a vallotta magát romának a 2011-es népszámláláskor, vagy a romániai Satu Mare megyében a legutóbbi népszámláláskor 1,5% német lakosság élt. Ennek ellenére a térségben élő nemzeti kisebbségek számosságát és a témához kapcsolódó sajátosságait figyelembe véve a tanulmány csak a Magyarországon a határ mentén élő román nemzeti kisebbségre és a Romániában a határ mentén élő magyar kisebbségre fókuszál.

A határon átnyúló együttműködés „bizonyos esetekben kulturális hasonlóságokon és/vagy gazdasági és társadalmi motivációkon alapulhat”,¹⁹ azaz a határ menti térség gazdaságfejlesztési törekvéseiben kiemelt szerepet játszhatnak azok a szereplők, amelyeknek hasonló vagy egyenesen közös a kulturális hátterük. Nem precedens nélküli felvetés tehát, hogy a nemzeti kisebbségek betölthetnek valamilyen szerepet a határon átnyúló gazdaságfejlesztési törekvésekben, az viszont már sokkal kevésbé feltárt, milyen ez a szerep, és hogyan manifesztálódik.

A szakirodalomban az egyik leggyakoribb szerep, amelyet a nemzeti kisebbségek kapcsán beazonosítanak a szerzők, az úgynevezett „híd-szerep”,²⁰ vagyis a nemzeti kisebbségek vállalják magukra a két ország többségi lakossága közti kapcsolat megteremtését és fenntartását. Mivel a nemzeti kisebbségek tagjai általában beszélik mindkét ország nyelvét, otthonosan mozognak mindkét kultúrában és szokásrendben, valamint többnyire rendelkeznek ismeretségi hálóval a határ mindkét oldalán, ezért nem nehéz belátni, miből fakadhat az a potenciáljuk, hogy a két nemzet között képesek összhangot teremteni.

Más szerzők kisebb egységekre bontják a nemzeti kisebbségek szerepét, olyan részfunkciókat társítva hozzájuk, mint például „a határon átnyúló együttműködési formák fenntarthatóságának elősegítése”,²¹ ebben az értelmezésben a nemzeti kisebbségek az együttműködés hosszú távú megmaradásának zálogaként jelennek meg. Hasonlóan szegmentált funkció az „információ áramlásának biztosítása”, amelyet a szakirodalom még a nemzeti kisebbségekhez rendel a határon átnyúló együttműködések kapcsán. Különösen olyan értelemben igaz ez, hogy mivel rendszerint a határ mentén élő nemzeti kisebbségek tagjai a többségi társadalomhoz képest gyakrabban járnak át a határ másik oldalára, előbb értesülnek az esetleges gazdasági vagy más jellegű lehetőségekről, amelyeket aztán hazatérve kamatoztatni tudnak a teljes közösség javára.

Ugyanakkor rendkívül fontos kiemelni, hogy tévedés lenne a nemzeti kisebbségek szerepét túldimenzionálni, rájuk túlságosan nagymértékben – és főleg előkészítés nélkül – a határon átnyúló együttműködés kizárólagos hordozóiként építeni. Ahogy azt Martin Klatt is megjegyzi, „a nemzeti kisebbségek jelenléte nem vezet automatikusan intenzív határon átnyúló együttműködéshez”.²² Ennek megfelelően a nemzeti kisebbségek határon átnyúló együttműködésben betöltött szerepe, a fentiekkel ellentétben, negatív is

¹⁹ PORTOLÉS 2015: 11.

²⁰ Például ROTER 2019: 15.

²¹ PORTOLÉS 2015.

²² KLATT 2006: 246.

lehet, amennyiben a nemzeti kisebbség és a határ másik oldalán élő azonos nemzetiségű többség úgy működik együtt, hogy kizárják vagy kizáródnak a másik nemzetiség képviselői a közös kezdeményezésekből. Ebben az esetben nemcsak az a veszély, hogy a „kimaradt” fél elesik a gazdasági fejlesztésektől és elindulhat a teljes lakosság életminőségének kettészakadása, hanem az is, hogy az egyébként is konfliktusokkal terhelt múlttal rendelkező területeken felerősödnek a határrevíziótól tartó hangok.²³ Ebben az esetben tehát „gátló” szerepről beszélhetünk, ami végeredményben jelentős akadályt képezhet az együttműködésekben és tovább mélyítheti a konfliktusokat.

A jelen tanulmány a nemzeti kisebbségek szerepét vizsgálja a román–magyar határszakaszon 2007 és 2020 között a megyei fejlesztési stratégiai dokumentumok tükrében. Bár elméletileg a határon átnyúló együttműködés megvalósulhat állami, regionális vagy helyi szinten, azért a megyei szintet²⁴ választottuk ki, mert a gyakorlat azt mutatja, hogy Magyarországon az országos szint a legritkább forma, hiszen összetettsége miatt ez a legnehezebben megvalósítható típus,²⁵ a helyi szintnek pedig nincs elég átfogó kompetenciája. Illetve noha Romániában csökkent a megyék hatásköre, még így is ezek az összehasonlíthatásra legmegfelelőbb közigazgatási egységek.²⁶

A megyék fejlesztési stratégiáinak részletes elemzése elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy megérthessük, a nemzeti kisebbségeknek milyen szerepet szán a számukra otthont adó környezet, hiszen ezek a stratégiai dokumentumok nemcsak a megírásukkor jellemző állapotot rögzítik, hanem azt a víziót is részletesen bemutatják, amelyet a szakpolitikai döntéshozók kívánatosnak tartanak a közeljövőre nézve. Ez egy olyan aspektusa a határon átnyúló együttműködések elméleti és gyakorlati szempontból is fontos témájának, amely – különösen a román–magyar határszakaszon – ez idáig nem kellőképpen feltárt.

A KUTATÁS MÓDSZERE

A jelenlegi tanulmányban használt kutatási módszer a kvalitatív és kvantitatív tartalomelemzésre épít, amelyet a tudományos közeg gyors, rugalmas és hatékony eljárásnak tart a közvetlen diskurzusokra és szöveges adatokra való alkalmazás esetében.²⁷ Ennek az analitikai megközelítésnek az a lényege, hogy segíti a nagy mennyiségű adat megértését, mivel a kutatás szempontjából fontos szavakat és fogalmakat kategóriákba csoportosítja.²⁸ A román–magyar határ menti megyei fejlesztési stratégiákban elsősorban a nem-

²³ KLATT 2006.

²⁴ A megye kifejezés a hazai szabályozásban változott, 2023-tól a vármegye a hivatalos megjelölés. A vizsgált időszakban a megye szó volt hatályban, így a tanulmányban is ezt a kifejezést használjuk.

²⁵ FEJES 2003.

²⁶ SAGEATA 2013.

²⁷ CAVANAGH 1997.

²⁸ ELO–KYNGÁS 2008.

zeti kisebbségekre utaló szavakra kerestünk rá, amelyekből kimutatásokat készítettünk az NVivo program segítségével. Az eredményeket a tanulmány harmadik fejezete ismerteti.

Ezt egészítette ki benchmarkká három másik szempont számszerűsítése: hány a témának dedikált fejezet szerepel a dokumentumokban, valamint a víziókban és a SWOT-elemzésekben hányszor van utalás a releváns nemzeti kisebbségekre. Az értékek összehasonlíthatósága érdekében ezeket a mutatókat skáláztuk. Az így kapott értékeket a fontosságuk szerint súlyoztuk is: a kiemelt szavak átlagos sűrűségét az adott dokumentumon belül 0,4-szeres, a SWOT-elemzésben talált utalásokat 0,3-szoros, a vízióban tett említéseket 0,2-szeres, a dedikált fejezetek számát pedig 0,1-szeres szorzóval értékeltük ki.

A számszerűsített elemzést a kvalitatív szövegelemzés követte, amelyben a tartalmi hangsúlyokat tártuk fel a romániai és a magyarországi megyék stratégiai dokumentumaiban. Az NVivo által beazonosított nemzeti kisebbségekre tett említéseket szintetizáltuk és tematikai egységekbe csoportosítottuk, hogy a tendenciák kirajzolódhassanak. A következtetéseket a tanulmány negyedik fejezete tartalmazza.

A tanulmány vizsgált időszaka azért 2007–2020, mert ez az időszak két olyan programozási ciklust ölel fel, amelyekben mind Magyarország, mind Románia mint az Európai Unió tagállama vett részt, amely az európaizálódás folyamatán keresztül²⁹ azzal is járt, hogy a megyei fejlesztési stratégiák belső logikája elkezdett konvergálni egymáshoz, lehetővé téve a megfelelő összehasonlítást. Bár a megyei dokumentumok nem minden esetben követték le évre pontosan a két EU-s pénzügyi ciklust (2007–2013 és 2014–2020), mert előfordult, hogy a stratégiák publikálása néhány évvel korábbra vagy későbbre csúszott, azért többnyire ilyen ütemben jelentek meg. A követhetőség érdekében a tanulmányban első ciklusbeli stratégiákként utalunk azokra, amelyek eredeti változata 2005–2009 között jelent meg, és második ciklusbeli stratégiákként azokra, amelyek eredeti változatát 2011–2016 között adták ki.³⁰

A NEMZETI KISEBBSÉGEK MENNYISÉGI MEGJELENÉSE

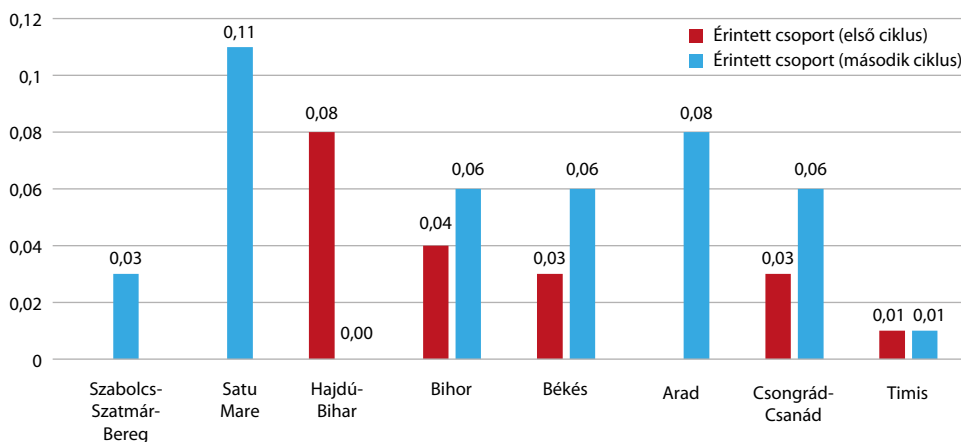
Annak érdekében, hogy átfogó képet kapjunk arról, miszerint a megyei stratégiai dokumentumokban a nemzeti kisebbségek milyen szerepet töltenek be a határon átnyúló gazdaságfejlesztésben, szükséges feltárni, hogy egyáltalán mennyire jelenik meg a román kisebbség a magyar, valamint a magyar kisebbség a román határ menti megyék fejlesztési

²⁹ SCOTT 2017.

³⁰ A felhasznált megyei stratégiák: Békés megye fejlesztési stratégiájának aktualizálása (2007); Békés megye területfejlesztési koncepciója (2014); Csongrád megye területfejlesztési koncepciója (2007); Csongrád megye területfejlesztési koncepciója (2013); Hajdú-Bihar megye területfejlesztési koncepciója és stratégiai programja (2006); Hajdú-Bihar megyei területfejlesztési koncepció 2014–2020 (2014); Planul de dezvoltare al județului Bihor 2007–2013 (2007); Strategia de dezvoltare a județului Arad pentru perioada 2014–2020 (2016); Strategia de dezvoltare a județului Satu Mare până în 2020 (2016); Strategia de dezvoltare economico-socială a județului Timiș (2009); Strategia de dezvoltare economico-socială a județului Timiș 2015–2020/2023 (2015); Strategia pentru dezvoltarea durabilă a județului Bihor pentru perioada 2014–2020 (2014); Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei területfejlesztési koncepció (2013).

dokumentumaiban. A dokumentumelemzés kvantifikálását egy négy elemből álló benchmarkon keresztül végeztük el. A benchmarkban olyan szempontokat vettünk figyelembe, mint a vizsgált csoportot jelölő szavak átlagos sűrűségének súlyozott aránya a dokumentumban szereplő többi szóhoz képest, a nemzeti kisebbségek és a határon átnyúló együttműködésnek szentelt fejezetek száma, valamint a releváns említések a stratégiákban megfogalmazott víziókban és a SWOT-elemzésekben.

A kiemelt szavak átlagos sűrűsége szempontnál azt vizsgáltuk, hogy a romániai megyei stratégiai dokumentumokban hányszor szerepel a magyar közösségre utaló kifejezés,³¹ illetve a magyar megyei stratégiai dokumentumokban hányszor szerepel a román közösségre utaló kifejezés.³² A nominális értékek viszonylag nagy skálán mozogtak, volt olyan megyei dokumentum, amelyben csak kétszer említették ezt a nemzeti kisebbséget, de olyan is, amelyben több mint kétszázszor. Az említések nominális értéke azonban nem feltétlenül mutatja az adott fogalom fontosságát a teljes stratégiára vetítve, hiszen a dokumentum terjedelme is nagyban befolyásolja, hogy az adott említés mekkora hangsúlyt kap. A torzítás csökkentése érdekében részletesebben a fogalmak súlyozott arányát érdemes vizsgálni, azaz, hogy az adott dokumentumban a többi szóhoz képest a vizsgált fogalmak milyen arányban szerepelnek.



1. ábra: Az érintett csoportokra utaló kifejezések súlyozott aránya a megyei stratégiai dokumentumokban

Forrás: a szerzők szerkesztése

³¹ Ezek a kifejezések elsősorban a „magyar”, illetve „magyarországi” voltak, de idetartozónak vettük e szavak következő alakjait is: maghiar, maghiara, maghiară, maghiare, maghiari, maghiarii, maghiarilor, maghiarimii, maghiaro, ungară, Ungaria, Ungariei, ungurelui.

³² Ezek a kifejezések elsősorban a „román”, illetve „romániai” voltak, de idetartozónak vettük e szavak következő alakjait is: Románia, Romániába, Romániában, Romániából, Romániához, romániai, Romániával, románok.

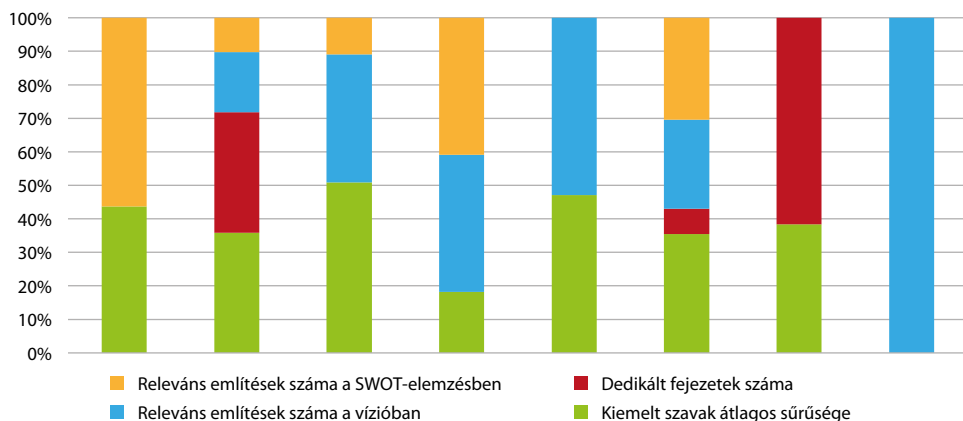
Ahogy az 1. ábrán látható, a két ciklus dokumentumait összehasonlítva általában elmondható, hogy a második időszakban arányaiban nagyobb hangsúlyt kaptak a nemzeti kisebbségekre utaló fogalmak, ez alapján feltételezhető, hogy a stratégiaalkotók egyre nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a kisebbségek részvételének a fejlesztési céljaik elérésében. A megyék egymáshoz viszonyítva eltérő mennyiségben foglalkoznak a vizsgált nemzeti kisebbségekkel. Arányaiban a romániai Satu Mare megye (0,11%) foglalkozik a leginkább ezzel a kérdéssel, ami nem meglepő, hiszen ebben a megyében a legmagasabb (34,5%) a magyar kisebbség aránya.³³ Szabolcs-Szatmár-Bereg megye (0,03%) és Timis megye dokumentumai említik a legkisebb arányban (0,01%) a vizsgált kisebbségeket.

A benchmark második szempontja annak vizsgálata volt, hogy a megyei fejlesztési dokumentumok felépítése mennyire tükrözi a nemzeti kisebbségek aktív szerepvállalását a határon átnyúló együttműködésekben. Az elemzés során tehát a stratégiák struktúráját tekintettük át, feltérképezve azokat a témákat, amelyeket a dokumentumok különálló egységként (fejezet, alfejezet) tárgyalnak. A vizsgálat azt mutatja, hogy a gazdasági aspektus, még ha más-más formában is, gyakorlatilag mindegyik megye stratégiai dokumentumában megjelenik. A gazdasági altemákat tekintve a vállalkozástámogatási infrastruktúra az, amely a legtöbb esetben előjött, de a munkaerőpiaci és ipari fejezetek is több stratégiában visszaköszöttek. Rokontémának tekinthetők még a területfejlesztési fejezetek, amelyekben belül a vidékfejlesztés jelent meg a legtöbb megye esetében. A határon átnyúló együttműködésnek dedikált fejezetek ezzel szemben már jóval kevésbé voltak általánosan elterjedtek, a romániai oldalon Satu Mare megyére, a magyar oldalon pedig Csongrád-Csanád megyére voltak leginkább a jellemzőek, és olyan alfejezeteket taglaltak, mint a kétoldalú együttműködési megállapodás, az európai együttműködési programok vagy az Európai Területi Társulások.

A stratégiákban megfogalmazott átfogó vízió, valamint a SWOT-elemzés releváns említései adták a benchmark harmadik és negyedik elemét. Bár nem minden stratégia rendelkezett ilyen elemekkel, a nagy részük igen, ezért elfogadható alapot szolgáltatott az összehasonlításra. Eme szempontok alapján Bihar és Arad megye helyezte a leginkább a figyelem középpontjába a nemzeti kisebbségek szerepét, mert e megyék víziójában és SWOT-elemzésében kilencszer, illetve ötször is történik utalás rájuk.

A benchmark-elemzés tehát azt mutatja, hogy Satu Mare megyei fejlesztési dokumentuma foglalkozik a legtöbbször a nemzeti kisebbségekkel, hiszen a kiemelt szavak átlagos sűrűségét és a dedikált fejezetek számát tekintve is ez a megye jár az élen (összesített érték: 82,8). Bihar megye (47,4) és Arad megye (46,6) szintén relatíve magas értékeket értek el az összesítésben. A magyar oldalon ezen értékek valamelyest alacsonyabbak, Hajdú-Bihar megye (38,1), Békés megye (27,7) és Csongrád-Csanád megye (23,5) középértékeket értek el, míg Timis megye (10) és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye (5,8) végzett az összehasonlítás végén a fent ismertetett szempontok szerint (2. ábra).

³³ Institutul Național de Statistică 2011.



2. ábra: A benchmarkelemzés szempontjainak aránya és súlya megyénként
 Forrás: a szerzők szerkesztése

A NEMZETI KISEBBSÉGEKHEZ RENDELTE TARTALMI HANGSÚLY

Amellett, hogy a nemzeti kisebbségek mennyire jelennek meg a megyei stratégiai dokumentumokban, az is kiemelt fontosságú, hogy miként, milyen kontextusban tűnnek fel, és ezek a megjelenések milyen szerepekre utalnak. Ennek felderítése érdekében az NVivo program segítségével feltérképeztük a nemzeti kisebbségekre tett utalások szöveggörnyezetét, és az ezek szintetizálásából levont tanulságokat a két ország kapcsán külön-külön ismertetjük.

Romániai megyék

Mind a négy magyar–román határ menti román megyei stratégiáról elmondható, hogy a gazdaságfejlesztési célkitűzéseknek megágyazandó, részletes gazdasági elemzést tesznek közzé, amelyben taglalják a megye gazdasági adottságait, ágazati erőforrásait, munkaerőpiaci helyzetét. Ez a leíró rész gyakran tesz egyes témák és mutatók kapcsán összehasonlításokat, azonban az összehasonlítás egyetlen esetben sem tekint át a határ másik oldalán található megyékre, ami nemcsak azért meglepő, mert jelentős a román–magyar határon átnyúló kereskedelem³⁴ és munkaerőmozgás,³⁵ hanem azért is, mert bizonyos esetekben földrajzilag is közelebb van a magyarországi szomszédos megyeközpont,

³⁴ SÜLI-ZAKAR–CZIMRE 2007.

³⁵ BALCSÓK–SZARVÁK–TÓTH 2019.

mint a romániai szomszédos megye központja. Például Satu Mare gazdaságelemzésében Bistrița-Năsăud megyével vetik össze a gazdasági indikátorokat, noha Beszterce és Szatmárnémeti megyeközpontok 191 km-re fekszenek egymástól, míg Szatmárnémeti és Nyíregyháza csak 109 km távolságra helyezkednek el egymástól.

Szintén közös elem a romániai stratégiákban, hogy a magyar kisebbséget egyértelműen összekötik a határon átnyúló együttműködések témakörével, legyen az egészségügyi, természetvédelmi, gazdasági vagy kulturális együttműködés:

„a területi együttműködés intenzitását befolyásolja a nemzeti kisebbségek jelenléte. A 2002-es népszámláláskor Szatmárnémetiben 35,2%-os magyar kisebbség élt. A határ menti térség soknemzetiségű lakossággal és ebből következően gazdag multikulturális hagyományokkal rendelkezik. Ezt tükrözik a helyi közösségek rendszeres határon átnyúló interakciói, amelyek szilárd alapot biztosítanak a határon átnyúló kapcsolatok erősítéséhez és a térség integrált fejlődésének elősegítéséhez”.³⁶

Hasonló megállapítás olvasható a Bihar megyei fejlesztési dokumentumban is: „A kisebbségek közül kiemelendő a magyarság, akinek szerepe nemcsak a közös történelmi gyökerek szempontjából fontos, hanem a határon átnyúló kapcsolatok fenntartásának is alapvető tényezője.”³⁷

Ez az alapvetően pozitív, a nemzeti kisebbségre erőforrásként tekintő attitűd hatja át a stratégiák vízióit is, noha azok – a tömör műfaji sajátosságaikból adódóan – többnyire nem nevesítik a magyar kisebbséget, ugyanakkor sok esetben utalnak értéként a diverzitásra, a többnemzetiségű kulturális örökségre, a helyi tradíciókra és a nemzetközi szellemiségre. Ezzel összefüggésben ugyanez az értelmezési keret köszön vissza a SWOT-elemzésekben is, ahol Satu Mare, Bihar és Arad megye esetében is többször felmerül a nemzeti kisebbségek kérdése.

A romániai határ menti megyei stratégiák összesen tizenöt esetben említik a SWOT-elemzésekben a magyar kisebbséget, tizenegy esetben az erősségek közé sorolják, két esetben a lehetőségek közé, egy-egy esetben pedig a gyengeségek és a veszélyek közé. Erősségnek értelmezik például a magyarok számára kiemelten fontos kulturális és történelmi turisztikai célpontok jelenlétét, lehetőségnek a magyarországi oldallal való tapasztalatcserét, míg gyengeségnek a nem kellően korszerűsített teherbíró képességű közúti, vasúti és légi infrastruktúrát, amely akadályozza a határon átnyúló forgalmat, valamint veszélynek a határ másik oldalán megjelenő – elsősorban turisztikai – konkurenciát.

Nem széles körben elterjedt, hogy ezek a nagyvívű víziók konkrét célkitűzéseként is megjelenjenek a dokumentumokban, de ez alól kivételt képez Satu Mare megye, amely külön specifikus célkitűzésként említi a kulturális turizmus megerősítését: „Ez az intézkedés a megye antropikus, történelmi és kulturális elemeiből adódó turisztikai potenciál

³⁶ Satu Mare 2016: 298.

³⁷ Bihar 2007: 38.

kiaknázásához szükséges, a magyar kisebbség számára jelentőséggel bíró elemek hasznosításával, valamint ezen elemek tartós és rendszerszintű fenntartásához.”³⁸ Ezt a célkitűzést a dokumentumban követi egy részletes turisztikai attrakcióleltár, rávilágítva azokra a magyar vonatkozású helyszínekre és kulturális örökségi elemekre, amelyekre építeni tud a megye.

Timis megye még ennél is egy lépéssel továbbmegy, ugyanis eszközöket is javasol a nemzeti kisebbségek bevonására a határon átnyúló (gazdasági) fejlesztésekbe. Ilyen eszközök például a mesék, a folklór- és nemzeti kisebbségi történetek gyűjtése, a nemzeti kisebbségekre jellemző örökség (háztartás és népviselet) megőrzése és gyarapítása állandó és időszaki kiállításokkal, valamint tematikus interkulturális túrák összeállítása és kijánlása.

Már ezekből a sporadikus példák közül is jól leszűrhető, hogy a romániai megyei stratégiák a nemzeti kisebbségekre mint értékekre tekintenek, akik bizonyos szinten a határon átnyúló együttműködések letéteményesei és ezen keresztül csatornák az anyagi támogatások és fejlesztések lehívásához. Gazdasági szempontból a magyar kisebbséget leginkább a turisztikai szektorral kapcsolják össze az említett dokumentumok.

Magyarországi megyék

Ugyan a romániai megyékhez hasonlóan a magyarországi megyék statisztikai leíró-összehasonlító területi elemzéseiben sem szerepelnek a határ másik oldalán található megyék indikátorai, arra lehet példát találni, hogy a szöveggörnyezetben utalnak a romániai fejlesztési dokumentumokban foglaltakra vagy a romániai megyékre jellemző gazdasági sajátosságokra. Példaként említhető, hogy Szabolcs-Szatmár-Bereg megye fejlesztési stratégiája szemléli Satu Mare megye fejlesztési stratégiáját, kiemelve annak jövőképét, vertikális és horizontális célkitűzéseit.

Észrevehető, hogy a magyarországi megyei dokumentumok sokkal kisebb hangsúlyt fektetnek a román közösség szerepére, ami vélhetően a közösség kisebb létszámából is fakad. Ugyanakkor a leíró statisztikai részben említik a román kisebbséget, illetve a Hajdú-Bihar megyei dokumentum megemlíti azokat az önkormányzatokat is, amelyek román nemzeti kisebbségi óvodai vagy iskolai nevelést biztosítanak.

Általánosságban elmondható, hogy a magyar oldali dokumentumok az etnikai sokszínűség kiemelése helyett inkább a területi identitás, a román–magyar határ történelmi hátterének és változásainak (ez utóbbi a román megyék esetében is megtalálható) részletesebb bemutatására fektetik a hangsúlyt. A Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei fejlesztési dokumentum még egy, a területi identitásról szóló primer kutatás eredményeit is alaposan ismerteti, noha ez inkább az ott lakók megyéhez való kötődését mutatja, semmint a területhez kapcsolódó nemzeti identitást.

³⁸ Satu Mare 2016: 416.

Ugyanakkor a határon átnyúló együttműködések jelentős hangsúlyt kapnak a dokumentumokban. Megállapítják, hogy „a határon túli kapcsolatok újrateremtése további jelentős potenciált rejt. A jelenlegi tendenciák a román határszakasz menti kapcsolatok élénkítését sejtetik.”³⁹

Hasonló ehhez Békés megye megközelítése is:

„Ki kell emelni a határon átnyúló együttműködések is, különösen a romániai Bihar és Arad megyékkel. Békés megyét geopolitikai adottságai, határon átnyúló kapcsolatok fejlesztésében elért eddigi eredményei is predestinálják a kapcsolatok továbbfejlesztésére. Kézenfekvő tehát a korábbi, s ma is életképesnek bizonyuló kereskedelmi, gazdasági-, kulturális, oktatási kapcsolatok újraélesztése, tartalmi gazdagítása, közös infrastrukturális fejlesztések elvégzése, ill. azok eredményeinek hasznosítása.”⁴⁰

Hajdú-Bihar megye a fejlesztési dokumentumban megállapítja, hogy a megye kiemelkedő fontosságúnak tartja a nemzetközi szervezetekben való aktív részvételt, mivel az kiterjesztési lehetőséget biztosíthat a megyének. A stratégia kiemeli, hogy a megye

„hagyományosan szoros szálakkal kötődött a romániai Bihar megyéhez, ahol a turisztikai szolgáltatások fejlődése szintén meghatározó jelentőségű gazdasági tényező. Mindkét megye idegenforgalmának érdeke, hogy fejlesztéseiket összehangolják, valamint bizonyos területeken megosszák az idegenforgalmi funkcióikat. Ennek hatására a két megye együtt válhat idegenforgalmi szempontból 'Erdély-kapujává'. Az együttműködés hiányában erőteljes versengés bontakozna ki, amelynek hatása mindkét megyét kedvezőtlenül érintené.”⁴¹

Látható tehát, hogy a magyar oldali dokumentumok, hasonlóan a román oldaliakhoz, a határon átnyúló együttműködések inkább erősségként és lehetőségként értelmezik, csak jóval kisebb arányban a versenyhelyzetből fakadó veszélyként. Ugyanakkor lényeges eltérés, hogy míg a romániai megyék többször kitérnek a magyar kisebbségre, a magyarországi megyei dokumentumokra nem jellemző, hogy a román kisebbséget különböző szerepekkel ruháznák fel a határon átnyúló gazdaságfejlesztés keretrendszerében. Ezt a megállapítást még inkább alátámasztja Hajdú-Bihar megye fejlesztési dokumentuma, amelyben áttekintik az Országos Területfejlesztési Konceptióban (OTK) megfogalmazott területi célokat, és értékeli azokat a saját megyei szempontrendszerük szerint. Eszerint az OTK középtávú célként fogalmazta meg a „nemzeti kisebbségek értékeinek megjelenése az általuk lakott vidékies térségek fejlesztésében”, amely területi célhoz Hajdú-Bihar megye gyenge kapcsolatot állapított meg.⁴²

³⁹ Szabolcs-Szatmár-Bereg megye 2012: 77.

⁴⁰ Békés megye 2010: 29.

⁴¹ Hajdú-Bihar megye 2006: 93.

⁴² Hajdú-Bihar megye 2006: 24.

KONKLÚZIÓ

Az országhatárok mentén húzódó, perifériás területek fejlesztésének és az ott élők életszínvonalának növelésének elméleti és gyakorlati lehetőségei már régóta foglalkoztatják a kutatókat és döntéshozókat. A felzárkóztatást célzó országos erőfeszítéseket az Európai Unió kohéziós politikája is támogatja. Ugyanakkor a regionális, valamint a megyei szintnek kiemelt szerepe van abban, hogy ezen területek miként tudnak fejlődni, és hogyan képesek kihasználni endogén erőforrásaikat.

Ebben a tanulmányban áttekintettük, hogy a román–magyar határ mentén élő nemzeti kisebbségek (pontosabban a magyarországi határ menti megyékben élő románok és a romániai határ menti megyékben élő magyarok) milyen szerepet töltenek be a határon átnyúló gazdaságfejlesztésben a megyei fejlesztési dokumentumok tükrében 2007 és 2020 között.

A négy elemből álló mennyiségi benchmarkelemzés eredménye azt mutatja, hogy a 2007 és 2020 közötti két pénzügyi ciklus alatt arányaiban egyre nagyobb hangsúlyt kapott a nemzeti kisebbségek kérdésköre a megyei fejlesztési dokumentumokban. A megyék között azonban nem homogén az eloszlás, Satu Mare megye jelentősen többet foglalkozik a kérdéssel, mint a többi megye, míg Szabolcs-Szatmár-Bereg és Timis megye törődik a legkevésbé a nemzeti kisebbségek ügyével.

A nemzeti kisebbségekhez rendelt tartalmi hangsúllyal kapcsolatos elemzés arra a következtetésre jutott, hogy a megyei stratégiai dokumentumok leíró, statisztikai összehasonlító elemzéseiben a határ jelentős blokkot képez, valamint a gazdasági indikátorokat nem vetik össze a határ másik oldalán lévő megyék indikátoraival, csupán a saját országbeli szomszédos megyékkel. Ugyanakkor az látható, hogy a megyék valamilyen mértékben azért mégis figyelnek a határ másik oldalán lévő megyék célkitűzéseire, ismerik egymás fejlesztési dokumentumait, sőt, a szándékot is megfogalmazzák az együttműködésre vonatkozóan.

A nemzeti kisebbségek szerepét nemcsak mennyiségi, de minőségi szempontból is eltérően kezelik. Míg a magyarországi megyék kevésbé építenek a román lakosságra, és inkább csak általános érvényű megállapításokat tesznek, addig a romániai megyékben már – még ha csak sporadikusan is – megjelennek a magyar kisebbséghez köthető, határon átnyúló gazdaságfejlesztési célkitűzések, specifikus intézkedések. Ezek többnyire a kulturális örökség értékesítéséhez kötődnek a turizmusfejlesztésen keresztül.

A jelen tanulmányra építve további kutatások keretében érdemes vizsgálni a nemzeti kisebbségeknek a stratégiákban megfogalmazott célokkal összhangban való mobilizálásának mikéntjét is. Írásunk tehát kiindulópontja lehet a jövőbeli hasonló összehasonlító elméleti kutatásoknak, ugyanakkor alapot szolgáltat a megyei stratégiaalkotók számára is, hogy a következő ciklusban miként lehet a teljes közösség számára gyümölcsözőbb módon bevonni a nemzeti kisebbségeket a határon átnyúló gazdaságfejlesztési folyamatokba.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BADULESCU, Alina – BADULESCU, Daniel – BORMA, Afrodita (2014): Enhancing Cross-Border Cooperation Through Local Actors' Involvement. The Case of Tourism Cooperation in Bihor (Romania) – Hajdú-Bihar (Hungary) Euroregion. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 12(3), 349–371. Online: [https://doi.org/10.4335/12.3.349-371\(2014\)](https://doi.org/10.4335/12.3.349-371(2014))
- BALCSÓK István – SZARVÁK Tibor – TÓTH Dalma (2019): Prekaritás és fiatalság – a magyar-román határ menti fiatalok munkaerőpiaci helyzete. *Erdélyi Társadalom*, 17(2), 105–127. Online: <https://doi.org/10.17177/77171.233>
- Békés megye fejlesztési stratégiájának (2007–2013) aktualizálása (2010). Békéscsaba: Békés Megyei Önkormányzat.
- BRUNET-JAILLY, Emmanuel – WASSENBERG, Birte (2020): Section Introduction: Comparing and Contrasting EU Border and Migration Policy – Are They Exemplary? *Borders in Globalization Review*, 1(2), 23–29. Online: <https://doi.org/10.18357/bigri12202019793>
- CAPOTORTI, Francesco (1977): *The International Protection of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities Since 1919*. Geneva: United Nations Economic and Social Council.
- CAVANAGH, Stephen (1997): Content Analysis: Concepts, Methods and Applications. *Nurse Researcher*, 4(3), 5–16. Online: <https://doi.org/10.7748/nr.4.3.5.s2>
- ELO, Satu – KYNGÄS, Helvi (2008): The Qualitative Content Analysis Process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107–115. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
- FEJES Zsuzsanna (2003): A határon átnyúló együttműködések jogi-intézményi szemszögből, különös tekintettel a magyar határrégiókra. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica*, 2, 101–125. Online: http://acta.bibl.u-szeged.hu/7519/1/juridpol_doct_002_101-126.pdf
- FLACHBARTH Ernő (1936): *A csehszlovákiai népszámlálások és a felvidéki kisebbségek nyelvi jogai*. Pécs: Dunántúl Pécsi Egyetemi.
- GRIEVES, Kevin (2012): Journalists and the Mediated Construction of Transborder Regions. In GRIEVES, Kevin (szerk.): *Journalism Across Boundaries. The Promises and Challenges of Transnational and Transborder Journalism*. New York: Palgrave Macmillan, 113–134. Online: https://doi.org/10.1057/9781137272652_6
- GRIX, Jonathan (2001): Towards a Theoretical Approach to the Study of Cross-Border Cooperation. *Perspectives*, (17), 5–13.
- Hajdú-Bihar megye területfejlesztési koncepciója és stratégiai programja (2006). Debrecen: Hajdú-Bihar Megyei Fejlesztési Ügynökség.
- HAJDÚ Zoltán – RÁCZ Szilárd (2020): Államhatár-politikák az Európai Unióban és Magyarországon a globális koronavírus-válság kezdeti időszakában. *Tér és Társadalom*, 34(2), 202–210. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.34.2.3260>

- Institutul Național de Statistică (2011): *Anuarul Statistic al României*. București: Institutul Național de Statistică. Online: https://insse.ro/cms/files/Anuar%20arhive/serii%20de%20date/2011/pdf/ASR%202011_romana.pdf
- JASCHITZ Máttyás (2020): The Role of the EGTC in Cross-Border Spatial Planning. In OCSKAY Gyula (szerk.): *15 Years of the EGTCs. Lessons learnt and future perspectives*. Budapest: Central European Service for Cross-Border Initiatives, 123–144. Online: http://legalaccess.cesci-net.eu/wp-content/uploads/2020/11/15_Years_EGTCs_06_JASCHITZ_Planning.pdf
- JEFFERY, Charlie – COLLINS, Stephen (1998): The German Lander and EU Enlargement: Between Apple Pie and Issue Linkage. *German Politics*, 7(2), 86–101. Online: <https://doi.org/10.1080/09644009808404513>
- KLATT, Martin (2006): Regional Cross-Border Cooperation and National Minorities in Border Regions – A Problem or an Opportunity? In OZOLIŅA, Žaneta (főszerk.): *Expanding Borders: Communities and Identities. Proceedings of International Conference*. Riga: University of Latvia, 239–247. Online: <https://doi.org/10.22364/ebsci>
- KOCH, Katharina (2018): Geopolitics of Cross-Border Cooperation at the EU’s External Borders. Discourses of De- and Re-bordering, Territorial Perceptions and Actor Relations Within the Finnish–Russian ENI Cooperation Network. *Nordia Geographical Publications*, 47(1). Online: <https://nordia.journal.fi/article/view/71008/32703?acceptCookies=1>
- KÜHL, Jørgen (2004): National Minorities and Cross-Border Cooperation Between Denmark and Germany. *Razprave in gradivo*, (44), 82–105. Online: https://rig-td.si/wp-content/uploads/2018/11/44_-2.pdf
- MALLOY, Tove H. (2010): Creating New Spaces for Politics? The Role of National Minorities in Building Capacity of Cross-Border Regions. *Regional & Federal Studies*, 20(3), 335–351. Online: <https://doi.org/10.1080/13597566.2010.484572>
- MEDEIROS, Eduardo (2015): Territorial Impact Assessment and Cross-Border Cooperation. *Regional Studies, Regional Science*, 2(1), 97–115. Online: <https://doi.org/10.1080/21681376.2014.999108>
- Planul de dezvoltare al Județului Bihor 2007–2013* (2007). Oradea: Consiliul Județean Bihor.
- PORTOLÉS, Jordi B. (2015): Cross-Border Cooperation and Cultural Communities in Europe. *CMC Papers*, (3), 1–60. Online: www.academia.edu/26773133/Cross_border_Cooperation_and_cultural_communities_in_Europe
- RÉVÉSZ Béla (2009): A magyar–román viszony problémátörténetéből az 1980-as években. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica*, 72, 463–522. Online: http://acta.bibl.u-szeged.hu/7420/1/juridpol_072_463-522.pdf
- ROMSICS Ignác (2017): Erdély helye a magyar külpolitikai gondolkodásban, 1918–1947. *Acta Academiae Agriensis, Sectio Historiae*, 45, 535–550. Online: http://publikacio.uni-eszterhazy.hu/3679/1/Romsics_535-550.pdf

- ROTER, Petra (2019): Határon átnyúló együttműködések és kétoldalú kapcsolatok: a kétoldalú kisebbségvédelem esélyei és keletéi. In KOMAC, Miran – VIZI Balázs (szerk.): *Bilaterális kisebbségvédelem*. Budapest: L'Harmattan. Online: http://real.mtak.hu/105073/1/BILATERALIS_SLO_HU_magyar_1111_press.pdf
- SAGEATA, Radu (2013): *Organizarea administrativ-teritoriala a Romaniei. Evolutie si propuneri de optimizare*. București: Academia Română Institutul de Geografie. Online: www.academia.edu/13095883/Organizarea_administrativ_teritoriala_a_Romaniei_Evolutie_si_propuneri_de_optimizare
- SALLAI János (2019): A változások kezdete, az erdélyi magyarok kiengedése a nyugati határon 1985-től. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 7(3), 70–80. Online: <https://doi.org/10.32561/nsz.2019.3.6>
- SALLAI János (2021): Magyarország határai a trianoni döntés előtt és után. *Határrendészeti Tanulmányok*, 18(1), 71–93. Online: https://epa.oszk.hu/04200/04220/00001/pdf/EPA04220_hatarrendeszeti_2021_01_071-093.pdf
- SCOTT, James W. (2017): Rebordering Central and Eastern Europe. In Lux Gábor – HORVÁTH Gyula (szerk.): *The Routledge Handbook to Regional Development in Central and Eastern Europe*. London: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315586137-11>
- Strategia de dezvoltare a Județului Satu Mare până în 2020* (2016). Satu Mare: Consiliul Județean Satu Mare.
- SÜLI-ZAKAR István – CZIMRE Klára (2007): A határon átnyúló (CBC) kapcsolatok Magyarország körül. *Debreceni Szemle*, 15(1), 27–51. Online: <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/f618783b-3c7b-45b3-9d4d-adc18ef493c1/content>
- Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei területfejlesztési koncepció* (2012). Nyíregyháza: Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat.
- TÁRNOK Balázs (2020): *Az európai polgári kezdeményezés különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére*. PhD-disszertáció. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. Online: <https://doi.org/10.15774/PPKE.JAK.2020.009>
- TÓIBÍN, Colm (2010): Along the Catalan and Irish Borders: Politics of Memory and Progress Through Good Manners. *The Journal of Cross Border Studies in Ireland*, (5), 21–32.
- VIZI Balázs (2018): A kisebbségi jogok védelmének európai színtere napjainkban: normatív rezsím és politikai diskurzus. *Pro Minoritate*, (2), 3–14. Online: www.academia.edu/38783283/A_KISEBBS%C3%89GI_JOGOK_V%C3%89DELM%C3%89NEK_EUR%C3%93PAI_SZ%C3%8DNTERE_NAPJAINKBAN_NORMAT%C3%8DV_REZSIM_%C3%89S_POLITIKAI_DISKURZUS
- ZSÁKAI Lénárd (2022): Schengen Stratégia – úton egy erősebb és ellenállóbb schengeni térség felé? *Belügyi Szemle*, 70(7), 1551–1565. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.7.11>

Istenes-Benczi Melinda a Soproni Egyetem Lámfalussy Sándor Közgazdaságtudományi Kar Széchenyi István Doktori Iskolájának doktori hallgatója, és a Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálatánál folytat elemző munkát. Fő kutatási témája jelenleg a határon átnyúló programok hatásvizsgálata, a nemzeti kisebbségek szerepe a határon átnyúló fejlesztési folyamatokban, valamint ezek mérési lehetőségeinek feltárása.

Dr. Tóth Balázs István közgazdász, regionalista, a Soproni Egyetem Lámfalussy Sándor Közgazdaságtudományi Kar habilitált egyetemi docense, a Lámfalussy Kutatóközpont igazgatója. Kutatási területe a regionális gazdaságtan, a regionális politika és a helyi gazdaságfejlesztés. Fő kutatási témája a területi tőke.

Boda Zoltán – Kocsán Annamária

A POLGÁRI PER IDŐSZERŰSÉGÉNEK FELÉRTÉKELŐDÉSE ÉS HATÁSAI AZ ÍTÉLKEZÉSRE

The Growing Importance of the Timeliness of Civil Litigation and its Impact on the Judiciary

Dr. Boda Zoltán bíró, Debreceni Törvényszék; PhD-hallgató, Debreceni Egyetem
Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, BodaZoltan@debrecen.birosag.hu

Dr. Kocsán Annamária bíró, Debreceni Törvényszék, kocsana@birosag.hu

A bírósági statisztikai elemzések és igazgatási vizsgálatok elhúzódónak elsőfokú eljárásban a két éven túli pertartamú ügyeket tekintik. Ehhez képest a 2022. január 1-jén hatályba lépő a polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről szóló 2021. évi XCIV. törvény (Pevtv.) főszabálya szerint az elsőfokú eljárás időtartama akkor minősül észszerűnek, ha nem haladja meg a 30 hónapot, amely nem sokkal hosszabb az előbb említett két évnél. Az észszerű időtartam túllépése azonban már azt jelenti, hogy az alapjogsérelmet okozó bíróságnak (ráadásul a vizsgált eljárás teljes pertartamához igazodó) vagyoni elégtételt kell fizetnie a sérelmet elszenvedő félnek. Különös figyelem irányul tehát a jogszabályra. Elegendő arra gondolni, hogy 2021. év végén 3676 (!) olyan elsőfokú civilisztikai ügy volt folyamatban, amely – legalábbis a bírósági statisztikai módszertan alapján – elhúzódónak minősült.

KULCSSZAVAK: elhúzódás, észszerű idő, gyorsítás, pertartam, vagyoni elégtétel

Court statistical analyses and administrative inquiries consider cases with a duration of more than two years to be protracted in first instance proceedings. In comparison, Act XCIV of 2021 on the Enforcement of Property Compensation for Delay in Civil Proceedings, which entered into force on 1 January 2022 has a general rule which says that the duration of the proceedings at first instance is considered reasonable if the duration of the proceedings at first instance does not exceed 30 months, which is not much longer than the 2 years mentioned above. However, exceeding a reasonable period of time already means that the court that has caused the fundamental rights to be infringed must pay (to the total duration of the proceedings under examination) pecuniary compensation to the injured client. Particular

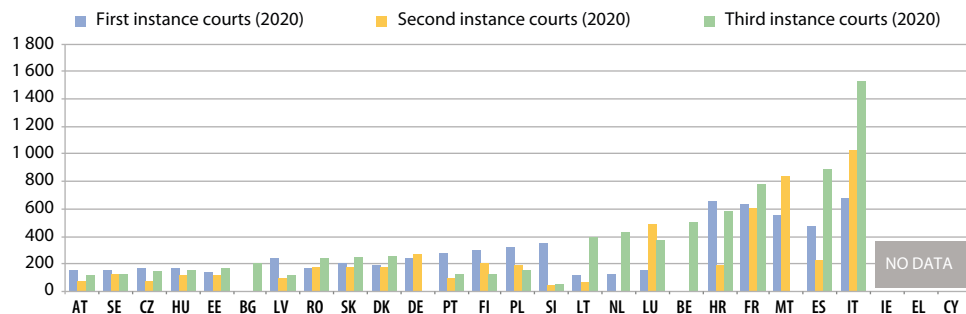
attention is therefore paid to the legislation, suffice it to think that at the end of last year, there were 3676 (!) pending civil cases at first instance – based on the judicial statistical methodology – classified as protracted.

KEYWORDS: duration of proceedings, reasonable time, acceleration, delay, pecuniary compensation

BEVEZETÉS, TARTALMI KERETEK MEGHATÁROZÁSA

Az egyes ügyek komplexitásához mérhető reális időtartam többszörös túllépésével együtt született bírósági határozatok végrehajthatóságának erodálódása mindamelllett, hogy az igazságszolgáltatást igénybe vevő ügyfelek – néha természetesen szubjektív – érzetét bizonyosan negatív irányba befolyásolja, az észszerű időn belüli eljárás követelményét is sérti.¹ Az időtényező gyakorlati súlyát a polgári ítélezésben napjainkban leginkább a polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről szóló 2021. évi XCIV. törvény (Pevtv.) adja, amely 2022. január 1-jén lépett hatályba.

A témakör azért is aktuális, mert ugyan a polgári peres eljárások jogszabályi keretének, azaz a polgári perrendtartás átalakításának az elsődleges célja az eljárások gyorsítása és hatékonyabbá tétele volt,² mégis vannak olyan szerzők, akik olyan következtetést vontak le,³ hogy a kódex az ilyen irányú reményeket – vagyis hogy az eljárások lényegesen gyorsabbá válnak majd – nem váltotta be teljes mértékben.



1. ábra: Az ügyek lezárásához szükséges becsült időtartam polgári és kereskedelmi peres ügyekben 2020-ban (minden bírósági szinten)

Forrás: https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/eu_justice_scoreboard_2022.pdf

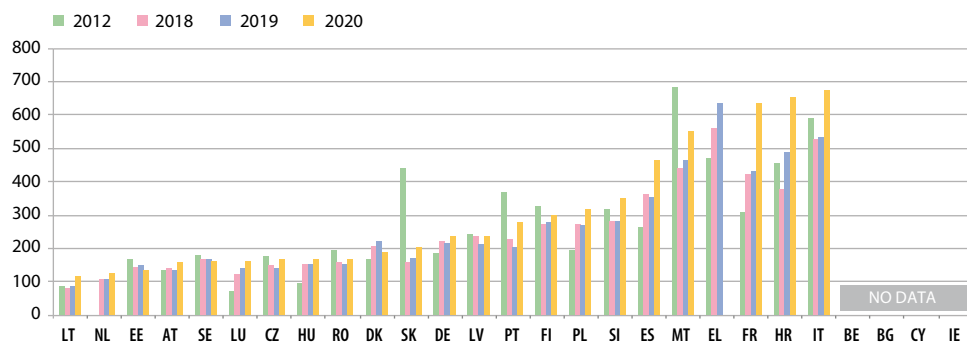
¹ RAINER 2022: 7.

² WALLACHER 2017: 530.

³ Lásd például RAINER 2022: 78; MÉSZÁROS 2021: 107, 118.

Ugyanakkor, még ha el is fogadjuk, hogy az eljárások hossza számottevően nem rövidült, álláspontunk szerint mindenképp elismerésre méltó, hogy az Európai Bizottság 2022. évi igazságügyi eredménytáblája idén is kiemelkedő eredményeket mutat: a magyar igazságszolgáltatás eredményessége alapján a polgári és kereskedelmi ügyekben a negyedik (!) legjobb igazságszolgáltatási rendszer az Európai Unióban.

Hazánkban az elsőfokú bírósági eljárások esetleges elhúzóadásának adatai szintén bizakodásra adhatnak okot a többi tagországhoz viszonyítva. Ezt a 2. ábra mutatja be.



2. ábra: Az ügyek lezárásához szükséges becsült időtartam polgári és kereskedelmi peres ügyekben 2012-ben és 2018–2020-ban (elsőfokon, napokban kifejezve)

Forrás: https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/eu_justice_scoreboard_2022.pdf

Jelen tanulmány célja elsősorban annak számbavétele, hogy a Pevtv.-nek milyen hatásai lehetnek az ítélkezésre, és hogy a jelenlegi eljárási kódex alapján milyen eszközök (módszerek) állnak rendelkezésre ahhoz, hogy minél inkább mérséklődjön a vagyoni elégtétel megállapítására okot adó, észszerűtlen ideig tartó polgári peres eljárások száma. A dolgozat fő célkitűzése tehát alapvetően az eljárásjogi jogszabályi környezet vizsgálata.

Ebből kifolyólag a dolgozat – terjedelmi okokból – kisebb részben foglalkozik a bírósági szervezetrendszerben, igazgatásban rendelkezésre álló eszközök és intézkedési lehetőségek vizsgálatával. Ezeknek az időszerűséggel kapcsolatosan folyamatosan kiemelt céljuk az elhúzóó ügyek számának, illetve az összes folyamatban lévő ügghöz viszonyított arányának csökkentése. Hangsúlyozandó azonban, hogy még egy jól megalkotott eljárásjogi törvény sem jelenthet teljes garanciát arra, hogy a perelhúzóadások teljesen megszűnnek. Ugyanis – az eljárásjogi eszközrendszeren kívül – a polgári peres eljárások rendszerében is alapvető szerepet játszanak a bírósági szervezeti sajátosságok:⁴ az infrastrukturális háttér, az eljáró bírák kiválasztása⁵ és személyi attribútumaik, a megfelelő szervezés és irányítás, az erőforrások (kapacitások) megfelelő elosztása és kihasználása – különösképpen

⁴ Erről részletesen lásd például MAROSI–NAGY 2017.

⁵ Ezzel kapcsolatban lásd például DUDÁS–FAZAKAS–VERESS 2020.

megcélözva az egyes szervezeti egységek közötti munkateher egyenlő elosztását⁶ –, képzés, motiváció (anyagi és nem anyagi jellegű), az előmeneteli rendszer⁷ jellegzetességei stb.

A bírói függetlenség és az igazságszolgáltatási tevékenységre vonatkozó igazgatási szabályok⁸ elhatárolásával és azok egymáshoz való viszonyával kapcsolatban ki kell emelni, hogy a bírókat terhelik az ítélezés tartalmi kérdéseit nem érintő *igazgatási kötelezettségek* is, amelyek megtartása ellenőrizhető, és a bíró ennek kapcsán beszámoltatható.⁹ Idetartozik különösen, hogy köteles döntését észszerű időn belül meghozni.

Szintén területi okokból a tanulmány nem kíván mélyebben foglalkozni az észszerű időn belüli eljáráshoz való jog alapjogi gyökereivel,¹⁰ valamint az elv nemzetközi és európai jogi szabályozásával, joggyakorlatával,¹¹ ezekre olykor csak utal. Az értekezés kezdetén a Pevtv. azon rendelkezéseire koncentrálok, amelyek érdemben is érintik a perrendtartás azon rendelkezéseit és a bírósági igazgatás azon területeit, amelyek komoly hatással lehetnek az eljárások időszerűségére.

A polgári eljárásjogi kódex perhatékonysághoz kapcsoló alapelveinek kibontása kap helyet a következő fejezetben, majd igyekezünk inkább a bírósági jogalkalmazás (ítélkezési tevékenység) oldaláról megvizsgálni azt, hogy jelenleg milyen eljárásjogi módszerek adottak ahhoz, hogy az eljárások ne tartsanak a feltétlenül szükséges időtartamnál tovább. Ebben a fejezetben különveszem a perindítási és perfelvételi szakot az eljárások olykor „felesleges” elhúzódását eredményező és a tapasztalatok szerint az észszerűidőn-belüliség követelményének megsértését leginkább megalapozó bizonyítási eljárástól.

A dolgozat az észszerű időn belüli eljáráshoz való jog érvényesülését biztosítani szándékozó polgári perrendtartás hatályos szabályozására koncentrálok, a dogmatikai elemzésen túl olykor a gyakorlatias példák megfogalmazása útján, annak érdekében, hogy vizsgálódási körbe vonhassuk azon rendelkezéseit, amelyek alkalmasak lehetnek az alapelv érvényre juttatására. A tanulmány az elsőfokú eljárással foglalkozik, azon oknál fogva, hogy az eljárás elhúzódása tipikusan ebben az eljárási szakaszban következik be, a jogorvoslati eljárási szakokra ez kevésbé jellemző.

A PEVTV. ÉS A MINDENNAPI GYAKORLATOT IS BEFOLYÁSOLNI KÉPES RENDELKEZÉSEI

A régi, 2017. december 31-ig hatályos, polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényben (régii Pp.) a bíróság főszabályként szubjektív alapú, felrőhatóságától függő felelőssége

⁶ Lásd bővebben például ÖRKÉNYI 2022.

⁷ Az előmeneteli rendszerről lásd például LUDÁNYI 2018.

⁸ Az igazgatási ellenőrzésről, a fegyelmi felelősségről lásd például GIMESI 2017.

⁹ 53/1991. (X. 31.) ABh.; 19/1999. (VI. 25.) ABh.; 54/2001. (XI. 29.) ABh.

¹⁰ Az időszerűség alapjogi aspektusairól lásd 36/B/2003. ABh.; 6/1998. (III. 11.) ABh.; 8/2015. (IV. 17.) ABh.; PÓCZA 2007; GADÓ 2000.

¹¹ Nemzetközi példákra lásd NYILAS 2016; KIRÁLY 2018.

alóli kivételként szabályozták – az eljárási kódexben anyagi jogi szabályként – a bíróságok feladataként a tisztességes eljáráshoz, valamint a perek észszerű időn belül való befejezéséhez fűződő, objektív felelősségen alapuló sérelemdíjat, illetve a kártérítés iránti igényt. Az alapjog rögzítésén túl ez a rendelkezés¹² volt hivatott biztosítani a félnek az eljárás észszerű időn belüli befejezéséhez való jogának sérelme esetén a kártérítés jellegű sérelemdíjat, amelynek elbírálásakor kiegészítő jelleggel feltétlenül szükséges a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (rég Ptk.) anyagi jogi szabályainak alkalmazása.¹³ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) kodifikációja során azonban koncepcionális döntés született arról, hogy az észszerű időn belüli eljárásra vonatkozó alapelv, valamint az ennek megsértése esetére szabályozott sérelemdíj a 2018. január 1-jétől hatályba lépő új polgári perrendtartásban nem fog szerepelni. A jogalkotó az intézményt nem az eljárási kódexben, hanem más jogforrás keretei között kívánta szabályozni. Ennek megfelelően a Pp. már nem tartalmazza a régi Pp. 2. §-ának rendelkezéseit – sem az alapelvet, sem a megsértése esetén biztosítandó sérelemdíjra és kártérítésre vonatkozó szabályozást.¹⁴

A szakirodalmi vélemények megoszlanak annak kapcsán, hogy a perelhúzóadás esetére rendelkezésre állt-e hatékony jogorvoslat a Pp. hatálybalépésekor. Király Lilla szerint egyfajta visszalépés volt megfigyelhető, hiszen a bíróságok régi Pp. szerinti szankcionálása kimaradt a Pp.-ből, és így megszűnt egy jogorvoslati lehetőség a fél számára. Kifejtette ugyanis, hogy az alkotmányjogi panasz nem megfelelő jogorvoslati lehetőség,¹⁵ valamint az eljárás elhúzóadása miatti kifogás sem nyújt hatékony jogvédelmet a fél számára. A visszalépés pedig abban érhető tetten, hogy a régi Pp. a jelenlegivel szemben sokkal részletesebben fogalmazta meg a konkrét jogkövetkezményt a bíróságra nézve egy esetleges perelhúzóadás esetére.¹⁶

Ezen álláspont ellen érvelt Mészáros Pál Emil. Szerinte a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) jelenleg is tartalmazza az igény lehetőségét a fél számára, amennyiben a bíróság vagy más hatóság eljárása során kárt okoz neki.¹⁷ Álláspontja szerint a Pp. által végrehajtott dereguláció, egyszerűsítés nem valósítja meg azt, hogy a fél igényét ne tudná megfelelően érvényesíteni a bírósággal szemben. Elősorban az a tény, miszerint külön rendelkezés nincs a perkoncentráció megsértésével kapcsolatban, nem jelenti azt, hogy azzal szemben igényünket ne tudnánk előterjeszteni. Arra is utalt, hogy a kifogás intézményének ezen igénnyel kapcsolatos megjelenítése nem indokolt, hiszen ez egy olyan

¹² Régi Pp. 2. § (3) bekezdés.

¹³ BDT2008. 1811.

¹⁴ RAINER 2022: 24–25.

¹⁵ A 3024/2016. (II. 23.) AB határozatban az AB maga állapította meg, hogy az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként a tisztességes eljáráshoz való jog részelemét képező észszerű időn belül való elbírálás alaptörvényi rendelkezéséhez kapcsolódó alapjogvédelmi feladatát nem tudja hatékonyan ellátni. (Indokolás [18]). Ennek ellenére határozataiban általában felhívta a figyelmet arra, hogy a panaszos külön kártérítési igénnyel léphet fel a bírósággal szemben, hogy a perének tisztességes lefolytatásához és észszerű időn belül történő befejezéséhez való jogát érvényesítse. Lásd CZINE 2018: 63.

¹⁶ KIRÁLY 2018: 146.

¹⁷ Ptk. 6:549. § (1)–(2) bekezdés.

eljárásjogi intézmény, amely arra szolgál, hogy egy elmaradt intézkedést, perbeli cselekményt a fél igénye alapján az adott eljárásban pótoljanak. Ez nem egyenlő azzal, hogy a fél esetleges kárigényét érvényesíti egy más eljárásban. Két külön igényről van szó, az egyik egy anyagi jogi igény, a másik pedig egy eljárásjogi jogosultság kimerítése.¹⁸

Mészáros azon felvetése, hogy a Ptk. 6:549. § (1)–(2) bekezdései jelenleg is megjelenítik az igény lehetőségét¹⁹ a fél számára, ugyan kétségtelenül igaz,²⁰ a joggyakorlat alapján azonban arra következtethetünk, hogy a sikeres igényérvényesítésnek gátat szabott az, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog mint eljárási alapjog nem tekinthető egyben személyiségi jognak is (amire hivatkoztak a felperesek), mivel a védendő érték nem közvetlenül az emberi személyiségből fakad.²¹ Ennek okán jómagam Királlyal értek egyet, azzal, hogy 2018. január 1. napjától (2021. december 31-ig) visszalépést tapasztalhattunk szabályozatlanság – kvázi elmaradt jogalkotás – miatt.

A polgári peres eljárások elhúzódásával kapcsolatos önálló jogorvoslati lehetőségre egészen 2021. május 11. napjáig kellett várni, amikor is a már korábban, 2018. október 19. napján benyújtott, T/2923. számú, Az egyes bírósági eljárások elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről című törvényjavaslatot szinte egy az egyben alapul vevő, új, ugyanakkor csak a polgári eljárásokra leszűkítő törvényjavaslatot nyújtottak be A polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről címmel. Ezt azóta már elfogadták, és kihírdették a Pevtv.-t.

A 2022. január 1. napjától hatályos törvény a polgári peres eljárás észszerű határidőn belül történő befejezéséhez fűződő alapvető jogot helyezi speciális jogvédelem alá, szabályozza az alapjogsérelem vagyoni (pénzbeli) elégtétellel történő kompenzálását, illetve az ennek érvényesítését lehetővé tevő eljárást. Vagyoni elégtétel néven új jogkövetkezményt határoz meg az alapjogi sérelem kompenzálására, ezzel elhatárolja ezt a vagyoni kompenzációt a kártalanítás, kártérítés, sérelemdíj jogintézményeitől. Teszi mindezt azzal a céllal, hogy a bírósági eljárás észszerű határidőn belül történő befejezéséhez fűződő alapvető jog sérelme olyan feltétlen helytállási kötelezettséget teremtsen, amely alól nem lehet mentesülni a Ptk. kártérítésre irányadó szabályai szerint. Mivel a Ptk.-ban a sérelemdíj és a kártalanítás normái több ponton visszautalnak az alkalmazott kártérítési

¹⁸ Mészáros 2021: 105.

¹⁹ Szivós Kristóf szerint is habár a Pp.-ből kimaradt az észszerű határidőn belül való elbírálás követelménye, nem is volt szükség egy olyan elv kimondására, amely megismétli egyrészt az Emberi Jogok Európai Egyezményéből (6. cikk), másrészt az Alaptörvényből fakadó követelményeket. Egyebekben pedig a polgári jog megfelelő szabályainak alkalmazásával szerinte is teljes egészében le lehet fedni az 1952. évi Pp. 2. §-ának rendelkezéseit. Lásd Szivós 2018: 160.

²⁰ A 34/1992. AB határozat alapján a nem vagyoni kártérítés nemcsak a személyiségi jogok, hanem az alkotmányos alapjogok jogvédelmi eszközeként is funkcionálhat. Lásd GYÉKICZKY 2006; Debreceni Ítéletábra Pf.I.20.369/2007/3.

²¹ BDT2015. 3337. Az „elutasító” hazai bírósági gyakorlathoz lásd még Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.509/2007.; BDT2008. 1811.; BDT2009. 1976.; BDT2016. 3507.; BDT2017. 3704.; BDT2018. 3880.; BH2016. 241.; BH2019. 81.; Kúria Pfv.IV.20.913/2014/7.; Kúria Pfv. IV.21.423/2014/4.; Kúria Pfv. IV.21.809/2015/5.; Fővárosi Ítéletábra 17.Pf.20.629/2019/6-II.; Szegedi Ítéletábra Pf.I.20.801/2017/7.; Szegedi Ítéletábra Pf.II.20.308/2019/4.; Szegedi Ítéletábra Pf.I.20.009/2020/10.

jogra – előbbi a felelősség megállapításával és a sérelemdíj összegszerűségével, utóbbi a kártalanítás módjával és mértékével kapcsolatban –, a jogalkotó szerint dogmatikailag helytállóbb e jogintézményektől eltérő terminológiát használni az alapjog megsértéséhez fűződő jogkövetkezmény elnevezésére. Az új *sui generis* jogintézmény bevezetésével kívánják különválasztani ezt az alapjogvédelmet a személyiségi jogi védelemtől is, elismerve ezzel a jogirodalomban és a bírósági joggyakorlatban uralkodó felfogást. A jogalkotó ugyanakkor leszögezte, hogy nem valamely kár okozása vagy személyiségi jog megsértése – hanem meghatározott alapjog megsértése – a vagyoni elégtétel megítélésének az alapja, ezért a vagyoni elégtétel igénylése nem érinti a félnek azt a jogát, hogy a Ptk.-nak a bírósági jogkörben okozott károkért való felelősségre vonatkozó szabálya [Ptk. 6:549. § (1) bekezdés], illetve a Ptk. 2:52. §-a szerinti sérelemdíj érvényesítésére vonatkozó szabálya szerint pert indítson a bírósági eljárás elhúzódásával összefüggésben őt ért kár, illetve nem vagyoni sérelem orvoslása érdekében.²²

A Pevtv.-nek a mindennapi polgári ítélkezésre is kiható és az ésszerűüidőn-belüliség biztosításának követelményét leginkább érintő rendelkezései a következők:

„15. § (4) A bírósági eljárás vagy eljárási szakasz időtartamába nem számítható bele az a bírósági eljárás előrehaladását nem szolgáló időtartam, amely a bíróság érdekkörében felmerült, elhárítható ok miatt, szükségtelenül telt el, ha a kérelmező – habár arra jogszabályban biztosított lehetősége volt – nem nyújtott be kifogást az eljárás elhúzódása miatt.

(5) A bíróság – a nemperes eljárásban előterjesztett kérelem és ellenirat tartalmának korlátai között – mérlegeli, hogy a bírósági eljárásban félnek minősülő kérelmező, valamint a bírósági eljárást lefolytató bíróság eljárási cselekménye, illetve mulasztása mennyiben járult hozzá az ésszerűnek minősülő időtartam meghaladásához. A bíróság e körülmények értékelését követően határozza meg a bírósági eljárás vagy eljárási szakasz figyelembe vehető időtartamát.”

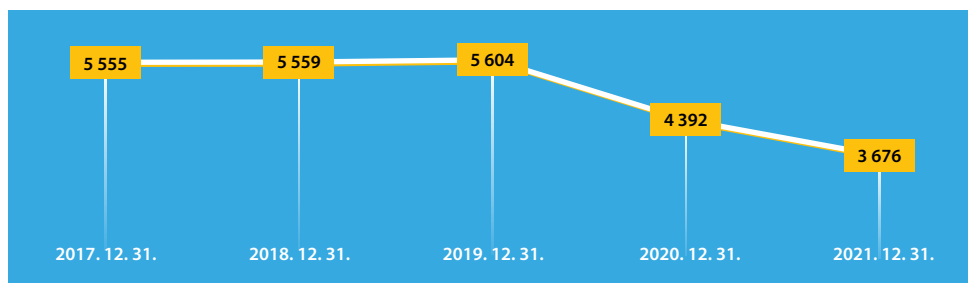
A Pevtv. napjaink jogalkalmazására gyakorolt markáns hatásának oka az lehet, hogy ha a bírósági eljárást lefolytató bíróság eljárási cselekménye, illetve mulasztása döntően hozzájárul a Pevtv. szerint ésszerűnek minősülő időtartam meghaladásához (és ezt az ügy komplexitása önmagában nem indokolta), akkor annak valószínűleg az az oka, hogy az adott (a nem peres eljárásban kérelmezett) bíróság nem használta ki megfelelően²³ a polgári eljárásjog által biztosított pervezetési eszközöket, nem készítette elő megfelelően a tárgyalást vagy – amennyiben arra lehetősége lett volna – nem akadályozta meg a felek perelhúzását. Vagyis a bíróság érdekkörében felmerült, elhárítható ok miatt szükségtelenül

²² Általános indokolás 10–11.

²³ Erre már csak azért is szükség van, mert ugyan a pernyerésre nagyobb esélyt érző fél sürgeti, de a kisebb esélyt érző fél általában igyekszik lassítani a perbefejezést. Lásd: Kiss 2010: 347.

került sor perelhúzódsra.²⁴ Ennek pedig a Pevtv. 7. § (2) bekezdése szerint az a következőképpen, hogy „ha a bírósági eljárás vagy eljárási szakasz 15. § szerint figyelembe vehető időtartama meghaladja az ésszerűnek minősülő időtartamot, a fél a bírósági eljárás vagy eljárási szakasz figyelembe vehető időtartamához igazodó, kormányrendeletben meghatározott mértékű pénzbeli igényt érvényesíthet vagyoni elégtételként”.

A vagyoni elégtétel összegével kapcsolatban szükséges utalni arra, hogy annak számítása során a vizsgált eljárás teljes időtartamát (!) kell figyelembe venni. Ezt az értelmezést kétségtelenül alátámasztja egyfelől az EJB gyakorlat, másfelől pedig a Pevtv. imént idézett szakasza. A bírósági statisztikai elemzések – amelyek elhúzódnak elsőfokú bíróságokon a két évnél, másodfokú törvényszéken az egy évnél, ítéletáblákon a hat hónapnál hosszabb folyamatos peres ügyeket tekintik – szerinti időszériás mutatók jelentős mértékben javultak az elmúlt években az elhúzóó ügyek tekintetében: elsőfokon (ahol leginkább jellemző az eljárások esetleges elhúzóódsa) az elhúzóó folyamatban lévő ügyek száma polgári-gazdasági ügyszakban a következők szerint alakult. Ezek az adatok még egyéves (2020–2021) összehasonlításban is 16,3%-os mérséklóóds mutatnak. Ugyanakkor érdemes megemlíteni azt is, hogy 2021. év végén még e kedvező tendenciák ellenére is 3676 (!) olyan elsőfokú civilisztikai ügy volt folyamatban, amely – legalábbis a bírósági statisztikai módszertan alapján – elhúzóódnak számított. Ezzel összefüggésben pedig a Pevtv. szerint az elsőfokú eljárás időtartama akkor minősül ésszerűnek, ha az elsőfokú eljárás időtartama a 30 hónapot²⁵ (két és fél év, ami nem sokkal hosszabb, mint a bírósági igazgatásban hangsúlyos kétéves időszak) nem haladja meg. Személyi állapotot érintő, kiskorú gyermek tartása vagy sajtó-helyreigazítás iránt indított, valamint munkaügyi perben még ennél (és a két évnél) is rövidebb, 18 hónapot állapít meg a jogszabály ésszerű időnek az elsőfokú eljárásra vonatkozóan [Pevtv. 6. § (2), (4) bekezdés].



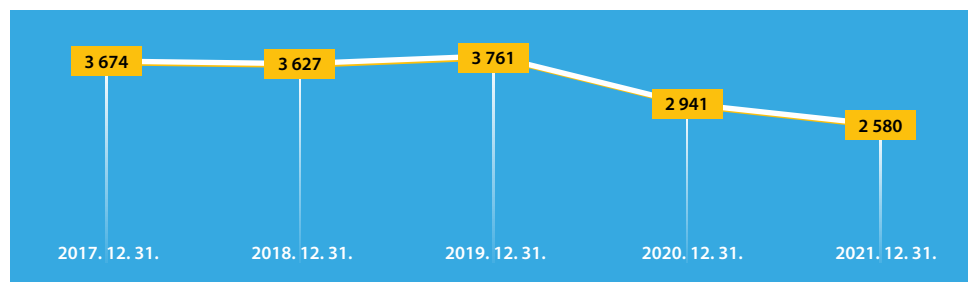
3. ábra: Elhúzóóó, folyamatban lévő elsőfokú civilisztikai perek

Forrás: az Ügyforgalmi elemzés 2021. év című dokumentum 219. ábrája

²⁴ Perelhúzóóódsról lehet szó, ha vagy nem a „legjobb” megoldások vannak hatályban, vagy bár a meglévőkön a szabályozás szintjén nem lehetne javítani, azokat a bíróságok mégsem alkalmazzák megfelelően. Lásd CZOBOLY 2014: 15.

²⁵ A fizetési meghagyásos eljárással indult elsőfokú eljárás esetén a 36 hónapot.

Az elhúzódó elsőfokú civilisztikai ügyek járásbíróságok és törvényszékek közötti megoszlását (arányát) a 4. ábrából szűrhetjük le, amely szerint a járásbíróságokon 2580 db, a törvényszékeken pedig 1096 db ilyen ügy volt 2021. december 31-én.



4. ábra: Elhúzódó, folyamatban lévő elsőfokú civilisztikai perek száma a járásbíróságokon
Forrás: az Ügyforgalmi elemzés 2021. év című dokumentum 222. ábrája

A Pevtv. szerinti jogkövetkezmény – a vagyoni elégtétel – súlyát szemlélteti Varga Judit igazságügyi miniszternek a 2022. június 13. napján megtartott Országos Bírói Tanács ülésén tett megnyilatkozása is:

„[É]n csak arra kérném Önöket [...] hogy ezt tudatosítsák a bírákban, hogy ez anyagi felelősség az állam részére, [...] ez mindenképpen egy anyagi felelősség és igyekezzenek ők is a jogszabályokat úgy alkalmazni, hogy minél kevesebb kártérítést kelljen fizetni később a peres feleknek, ami egyébként szerintem egy jogos elvárás szintén a társadalom részéről, hogy ne húzódjanak el a peres eljárások.”²⁶

Mindezek miatt úgy véljük, hogy a Pevtv. a bírósági igazgatási tevékenységre is nagyon jelentős hatással lesz, mivel felértékelődnek az eljárás elhúzódása megakadályozásának szervezeti és igazgatási eszközei is. Az igazgatási hatáskörben megtehető intézkedések számottevő részének alapját az ellenőrzés meglévő eszköztára képezi. A fentiek fokozottabb igazgatási ellenőrzési és vizsgálati tevékenységet kívánnak meg. Előtérbe kerül tehát a bírósági vezetők felelőssége is.²⁷ Az Igazgatási szabályzat 120. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a bíróság elnöke az általa irányított bíróságon az arányos munkateher megteremtése és fenntartása, valamint az ügyérkezési és létszám-aránytalanság kiküszöbölése érdekében folyamatos ellenőrzést végez, elősegítve a bíróságon folyamatban lévő ügyekben az eljárási határidők és az ügyvitel szabályainak megtartását, az ügyek észszerű határidőn belüli

²⁶ 2022.OBT.XI.10/25. jkv. 3.

²⁷ A bíróságok igazgatásáról rendelkező szabályzatról szóló 6/2015. (XI. 30.) OBH utasítás (Igazgatási szabályzat) 23. § (3) bekezdés; a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) 118. § (3) bekezdés, 119. § d)–e) pont.

befejezését. A (4) bekezdés szerint pedig az elvégzett ellenőrzés megállapításairól – amennyiben az késedelmet vagy mulasztást tárt fel – feljegyzést kell készíteni a szükséges intézkedések meghatározásával.

Tehát jogszabályi kötelezettség a vezetők számára az eljárás időtartamának figyelemmel kísérése (tipikusan a két évnél tovább húzódó ügyek vonatkozásában, amelyek fókuszba helyezése a bíróknak alapvetően nem újdonság).

A kötelezettség a vizsgálat lefolytatására és a feljegyzés készítésére terjed ki, és ha a hiánytalan, kellően körültekintő vizsgálatot követően a szükséges intézkedéseket az érintett bíró nem teszi meg, akkor az a bírót érintő hatásként az észszerű időn belül lefolytatott eljárásra vonatkozó követelménynek a vétkes megszegése miatti fegyelmi felelősségét is felvetheti (a bírósági vezető fegyelmi eljárás megindítását kezdeményezheti).

Ezen túlmenően hatással lehet a bírókra, hogy kialakulhat bennük a személyes anyagi, kártérítési felelősség miatti bizonytalanság is. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) 131. § (1) bekezdése szerint ugyanis a bíró a szolgálati viszonyából eredő kötelezettségének szándékos vagy súlyosan gondatlan megszegésével a munkáltatónak okozott kárért anyagi felelősséggel tartozik. Emiatt elméletileg nem kizárt, hogy a bíróval szemben a munkáltató bíróság érvényesítheti azt az anyagi jellegű igényt, amely a Pevtv. 15. § (4) bekezdése szerint a bíró időszerűtlen tevékenysége és érdekkörében felmerült, elhárítható ok miatt szükségtelenül eltelt időszak következtében kárként a bíróságot éri, és ezt a bíróságnak vagyoni elégtételként ki kell fizetnie az ügyfél részére. Ezzel összefüggésben pedig itt is ki kell emelni, hogy a vagyoni elégtétel összege a vizsgált eljárás teljes időtartamához és nem csupán az észszerűnek minősülő időtartamot meghaladó részhez igazodik. A munkáltató bíróságnak a bíróval szembeni, a gyakorlatban eddig még talán kivételesen sem alkalmazott igénye legfeljebb a bíró háromhavi illetménye összegéig terjedne, miután az észszerű időn belüli eljárás követelményének megsértése nem szándékos, hanem gondatlan magatartásnak tekinthető (Bjt. 132. §).

Az anyagi helytállással összefüggésben azonban a bírák személyes felelősségére irányadó (nemzeti szabályozás és) gyakorlat csak akkor lehet összeegyeztethető az uniós joggal, ha a bírák bírói hibáért fennálló személyes felelősségének visszkereseti igény keretében való felvetése rendkívüli esetekre korlátozódik, továbbá ha azt az igazságszolgáltatás megfelelő működésén alapuló követelményekkel kapcsolatos objektív és ellenőrizhető kritériumok, valamint a bírósági határozatok tartalmára gyakorolt külső nyomásokkal kapcsolatos minden kockázat elkerülését célzó garanciák alkotják. E célból elengedhetetlen, hogy az igazgatási ellenőrzések egyértelműen és pontosan meghatározzák azokat a magatartásokat, amelyek megalapozhatják a bírák személyes felelősségének megállapítását, mégpedig a feladatukkal járó függetlenség biztosítása céljából, és annak elkerülése érdekében, hogy ki legyenek téve annak a kockázatnak, hogy személyes felelősségüket kizárólag az eljárásuk időszerűtlensége miatt lehessen megállapítani. Az érintett bíró személyes

felelősségének megállapításához ugyanis nem elegendő önmagában az a körülmény, hogy egy eljárás bírói hibában szenved.²⁸

A fegyelmi vagy kártérítési felelősségre vonás lehetősége egyebekben akár olyan – hangsúlyozottan nem kívánatos magatartást – is előidézhet, hogy a bíró a Pevtv. szerinti objektív időtartam eltelte előtt még akkor is (a megalapozatlanság miatti hatályon kívül helyezés jelentős súlyú kockázatát magában hordozó módon) befejezi az adott ügyet, ha a tényállás még nem tisztázott az ítéleti bizonyosság szintjén, abban bízva, hogy a másodfokú bíróság lefolytatja az általa még szükségesnek ítélt bizonyítást, ezáltal megalapozottá téve az érdemben egyébként helyes döntést.

A Pevtv. tehát hatályon kívül helyezéssel összefüggésben a másodfokú vagy jogorvoslatok folytán eljáró bíróságok szerepére is kihat. A Pevtv. 3. § (4) bekezdése szerint ugyanis a (például hatályon kívül helyezés miatt) megismételt eljárás vagy eljárási szakasz időtartamát a bírósági eljárás időtartamához hozzá kell számítani. Álláspontunk szerint ezt szem előtt tartva (és részben talán szemléletváltást is megkívánva) a fellebbviteli fórumoknak különös figyelmet kell fordítaniuk annak eldöntésére, hogy egy ügyben valóban szükséges-e a kasszáció vagy a felülbírálandó ítélet hibáit maguk küszöbölik ki, elkerülve ezzel, hogy az eljárást meg kelljen ismételni. A másodfokú bíróságok egyebekben azzal is hozzájárulhatnak az ügyek elhúzódásának csökkentéséhez, hogy a 1,5-2 évnél régebben folyó ügyekben meghozott végzések elleni fellebbezéseket soron kívül bírálják el.

Összességében annak érdekében, hogy az indokolatlan perelhúzódások – amelyek most már komoly kártérítési jellegű következménnyel is járhatnak²⁹ – még a fentieknél is kisebb számban (arányban) valósuljanak meg a bíróság cselekménye vagy mulasztása folytán, mindenképp felértékelődnek a bírósági jogalkalmazás oldaláról az eljárási perrendtartás azon rendelkezései is, amelyek segítségével az észszerű időt meg nem haladó pertartamon belül tarthatóak az ügyek időszerűségi adatai.

A komoly jogkövetkezmény súlyát csak még tovább növeli az a tény, hogy ha egy kérelmező fél részére a Pevtv. szerinti nemperes eljárásban eljáró bíróság(ok) megállapít(anak) vagyoni elégtételt, akkor még nem biztos, hogy a sérelmet elszenvedő fél alapjogséreلمe nyugvópontonra jut. Ugyanis az EJEB még egy hatékonynak tartott kártérítési jogorvoslat esetén is mérlegeli azt, hogy a hazai jogorvoslati eljárásban megítélt összeget az EJEB esetjogának megfelelően állapították-e meg, és kiegészítő kártérítést ítél meg akkor, ha álláspontja szerint az ott megállapított összeg túlságosan alacsony.³⁰ Álláspontunk szerint a Pevtv. szerinti vagyoni elégtétel várható összege jóval alacsonyabb, mint az EJEB által rendszerint megítélt, illetve a más tagállamok hatékonynak tartott jogorvoslati rendszere

²⁸ Az Európai Unió Bírósága 82/21. sz. sajtóközlemény 3.

²⁹ Ezt támasztja alá az is, hogy a vonatkozó törvényjavaslat parlamenti általános vitáján a napirendi pontot előterjesztő így fogalmazott: „[...] vagyoni elégtétel érvényesítéséről szóló törvényjavaslat [...] a perhatékonyság és az ésszerű határidőn belül történő jogérvényesítés kiteljesedését kívánja előmozdítani azáltal, hogy hathatós jogkövetkezményt helyez kilátásba e követelmények nem teljes körű érvényesülése esetére.” Országgyűlési Napló 2021. május 26., 203. szám. Lásd még MÍRZSÁN 2022: 76, 90.

³⁰ A Horváthová v. Slovakia (74456/01.) ügyben az EJEB a szlovák bíróság által megítélt 450 euró összegben felül összesen további 4500 eurót (!) utalt ki a kérelmezőnek.

szerinti összegek. Az eljárások indokolatlan elhúzódásának megelőzése tehát nemcsak a Pevtv. hatálybalépése miatt fontos, hanem azért is, mert a bírósági jogalkalmazás felett továbbra is ott lebeg annak a lehetősége, hogy a sérelmet szenvedett fél még a Pevtv. szerinti vagyoni elégtételén túl további kártérítésért fordul az EJEB-hez.

Természetesen a bíróság mozgásterének határai addig tartanak, hogy a jogszabály adta keretek között – ideértve a per céljának való megfelelést is –, a fennálló személyi és tárgyi erőforrások megfelelő allokációja mellett a lehető leggyorsabban fejezze be az eljárást.³¹ Azonban a legcélravezetőbb eljárásjogi szabályok alkalmazása esetén is – figyelemmel egyes ügyek súlyára és összetettségére – előfordulhat az, hogy az eljárás „sokáig tartó” lesz. Itt tehát érdekes ellentmondás feszül: még egy abszolút értelemben rövid időtartamú eljárás is lehet elhúzódó, ha az eljárás tényeiből nem állapítható meg az eljáró bíróságok azon erőfeszítése, amely arra irányul, hogy a tisztességes eljárás követelményrendszerének szem előtt tartása mellett mielőbb döntést hozzanak.³² Az eljárás elhúzódása pedig nem egyenlő azzal, hogy az *észszerűtlen* ideig tartott (egy abszolút értelemben hosszú eljárás is lehet észszerű időn belüli).

Vannak olyan ügyek, amelyek természetéből és komplexitásából már gyakorlatilag a kezdőirat érkezésekor adódik, hogy az eljárás lefolytatása el fog húzódni, még abban az esetben is, ha az eljáró bíró a felek összes kérelmét már a bíróságra érkezésük első napján elbírálja, és nem meríti ki a számára nyitva álló ügyintézési határidőt egy esetben sem. A bírók fent kifejtett fegyelmi és anyagi felelőssége szempontjából kiemeltnek tartom, hogy vagy a vonatkozó igazgatási ellenőrzéseknek, vizsgálatoknak, vagy a Pevtv. alapján a vagyoni elégtétel érvényesítésére irányuló nemperes eljárásokban eljáró bíróságoknak szükséges állást foglalniuk és különbséget tenniük aközött, hogy egy-egy ügy gyors befejezése szükségképpen a jogvita összetettsége, terjedelme, súlya, illetve az ahhoz kapcsolódó bizonyítási eljárás sokrétűsége miatt volt kizárt (vagyis az ügy sokáig tartó volt, de indokolatlanul elhúzódónak nem minősíthető), vagy inkább az eljáró bíró mulasztásai – inaktivitása – miatt vált valóban észszerű időn túl tartóvá.

Végül ebben a fejezetben érdemes röviden szót ejteni az eljárás elhúzódása miatti kifogás jogintézményéről, mivel az ugyan éppen a sérelem megelőzését célozza, azonban a Pevtv. ezen jogintézményt is érintő rendelkezése álláspontunk szerint hatással lesz a perekre. A Pevtv. 15. § (4) bekezdésében a hazai jogalkotó kvázi „előírja” (mint egyfajta előfeltételt) az eljárás elhúzódása miatti kifogás előterjesztését a vagyoni elégtétel érvényesítéséhez. Nem nehéz belátni azt, hogy ennek következtében a jelenleg csekély mértékben alkalmazott speciális jogorvoslat a Pevtv. miatt „népszerűvé” válhat, azt a felek nagyobb arányban fogják előterjeszteni egy esetleges későbbi vagyoni elégtétel iránti igényük miatt. Erre mutat az is, hogy a törvényszöveg egyértelmű, vagyis a kifogás előterjesztésének kötelezettsége független mindentől, attól is, hogy a Pevtv. hatálybalépése előtti időszakra érvényesíti-e valaki a vagyoni elégtétel iránti igényét (míg ha a kérelmező a Pevtv. hatálybalépése

³¹ MÉSZÁROS 2021: 107.

³² 2/2017. (II. 10.) ABh. [82].

előtti időszakra is érvényesíti a vagyoni elégtétel iránti igényét, az eljárás elhúzódása miatti kifogás előterjesztésének elmulasztását a terhére kell figyelembe venni). Fontos, hogy a kérelmező szempontjából annak nincs jelentősége, ha a bíróság mulasztása miatt a kérelmező nem, de a perbeli ellenfele terjeszt elő kifogást az eljárás elhúzódása miatt (és azt esetleg a perbíróság alaposnak találja).³³

AZ ELJÁRÁS ELHÚZÓDÁSÁT GÁTLÓ PERVEZETÉS

Perindítási és perfelvételi szakban

A Pp. az elsőfokú eljárást az osztott tárgyalási rendszer bevezetésével mind funkciójában, mind időben egymástól elkülönülő két szakra osztja azzal a céllal, hogy a perfelvételi szakra – amelyben a szóbeliségen túl az írásbeliség is jelentős szerepet kap – koncentrálódjon a jogvita tartalmának, kereteinek meghatározása: eldől a per tárgyi és személyi kerete, és a perfelvételi szak lezárását követően főszabály szerint nincs lehetőség a kereset és az ellenkérelem megváltoztatására, további bizonyítékok és indítványok előterjesztésére (bár a 2021. január 1. napjától bevezetett módosítás az érdemi tárgyalási szakban is lehetővé teszi új tényállítás előadását).³⁴

Az eljárások időtényezőjével összefüggésben a tárgyalás előkészítése a polgári peres eljárás egyik legkritikusabb szakasza, miután csak az alapos előkészítés biztosíthatja a tárgyalás sikerét, a pertartam lerövidülését.³⁵ Annak célja, hogy a Pp. kiemelt figyelmet szentel az alapos – elsősorban írásbeli³⁶ – perelőkészítésre, az általános indoklás szerint az, hogy egy bizonyos ponton a bíróság és az ellenérdekű fél is véglegesen rögzültnek tekinthesse a jogvita keretét és tartalmát, ezt követően a rögzült állítások alapján már csak a bizonyítási eljárás és az érdemi döntés meghozatala történjen, másrészt pedig a per elhúzódásának megakadályozása. Ugyanis a keresetváltoztatás a percezurát követően kizárólag akkor lehet megengedett, ha az a fél önhibáján kívüli okhoz kapcsolódik. A perfelvételi szak lezárását követően pedig az érdemi tárgyalási szak célja, hogy a perfelvételi szakban azonosított jogvita vonatkozásában a bizonyítást lefolytassák, amely az előkészítés következtében sokkal célirányosabbá válhat, és így a per érdemében korábban születhet döntés.

A *perindítási szakban a keresetlevél*, a keresetet tartalmazó irat megvizsgálása kapcsán érdemes megjegyezni azt, hogy a Pp. hatálybalépése évében, 2018-ban az indokoltnál

³³ Pevtv. 15. § (4) bekezdés.

³⁴ A Pp. módosításáról szóló 2020. évi CXIX. törvény (Pp. novella) 23. §. A 2021. január 1-jén hatályba lépő Pp. novella szabályairól lásd bővebben ENDRÉDY 2021; WOPERA 2021a; 2021b.

³⁵ KENGYEL 2003: 55. Lásd még JUHÁSZNÉ ZVOLENSZKI 2016: 273.

³⁶ Az észszerű időn belüli eljárás tekintetében alapvető változásra ad lehetőséget a fokozódó írásbeliség, miután az alaposan előkészített tárgyalások, az időszerű eljárás záloga, hogy a bíróság a lehető leghamarabb megismerje a per jogi, ténybeli, bizonyítási kereteit. Lásd UDVARY 2021: 129. Az elkészült Pp.-ben megerősödött az írásbeliség és az eshetőségi elv (vagy másképpen eventualitás) szerepe, aminek az az elsődleges oka, hogy az eventualitás „az írásbeliség elmaradhatatlan kísérője”. Lásd SZIVÓS 2021: 282; ÉLESS 2017: 16.

nagyobb mértékben voltak fellelhetőek a keresetlevél tartalmi követelményeit szükségtelenül szigorúan értelmező döntések,³⁷ ugyanakkor az is tendenciaként jelentkezett, hogy a másodfokú bíróságok³⁸ rendre korrigálták a formális elemeknek az indokoltnál nagyobb jelentőséget tulajdonító visszautasító végzéseket.³⁹ A 2021. január 1-jén hatályba lépő Pp. novella e téren ugyan hozott jelentős változásokat,⁴⁰ azonban továbbra is a legtöbb (gyakorlati) problémát inkább a keresetlevél érdemi része okozza.

A *határozott kereseti kérelem* megkövetelésére különös figyelmet kell fordítani. E körben a *megállapítási kereseti kérelmeket* emelném ki az eljárások időtartamának rövidítése kapcsán. A Pp. 172. § (3) bekezdése⁴¹ szerinti feltételek fennállását a bíróságnak hivatalból kell vizsgálnia, és ezek fennállásáról a félnek nyilatkozatot kell tennie: ezzel kapcsolatos tényelőadás vagy jogi érvelés hiányában hiánypótlási felhívást kell kiadni, ugyanakkor ha a felperes terjesztett elő ezzel kapcsolatos nyilatkozatot, csak az nem megfelelő, ezt már nem lehet a hiánypótlás és a visszautasítás keretében kezelni, hanem majd érdemben – ezzel gyorsítva is az eljárást – az ítéletben kell elbírálni (miután a bírói gyakorlat elég szűken értelmezi, ha nem állnak fenn a megállapítási kereset feltételei), anélkül, hogy a bíróság a per érdemét érintő jogkérdést mélyrehatóan vizsgálná, akár bizonyítási eljárás lefolytatásával.

A határozott kereseti kérelemhez tartozik a *keresethalmazat* előterjesztésének kérdésköre is, amely feltételeinek vizsgálata szintén különösen fontos a perfelvételi szakban. Ugyanis felmerülhet például, hogy hatásköri-illetékességi szabályokat is görcső alá kell venni az adott keresethalmazok kapcsán, az ezen szabályokkal kapcsolatos kérdések eldöntése pedig nagymértékben összefügg az időszerűséggel. A kereseti kérelemhez kötődik a *tényelőadás és jogi érvelés* is, mind a kettő hiánya hiánypótlási felhívás kiadásához vezet, hangsúlyozottan azzal, hogy anyagi pervezetésre még ekkor nincs lehetőség (csak a perfelvételi és az érdemi szakaszban).

Fontos, hogy a keresetlevélben a felperesnek kifejezetten meg kell jelölnie, hogy az alperessel szemben milyen alapon, mely jogát kívánja érvényesíteni. Az érvényesíteni kívánt jogot tehát nem az előadott tények tartalma alapján kell a bíróságnak (és az alperesnek)

³⁷ Ennek kapcsán érdemes megemlíteni az Éless Tamás és Parlagi Mátyás közös tanulmányában megfogalmazott azon okfejtést, amely szerint a magánautonómiából eredő rendelkezési elvből az vezethető le, hogy a felperes szabad belátása szerint határozza meg, hogy életviszonyainak tényei közül melyek azok, amelyeket a bíróság elé tár. Lásd ÉLESS–PARLAGI 2014: 358. Ezt ugyanakkor árnyalja a peres eljárás közjogias felfogása, amely szerint a felperes ezen szabadsága addig terjed, amíg azzal harmadik személy és a köz érdekét nem sérti. Lásd BACSO 1937: 5; MAGYARY 1898: 10.

³⁸ A Virág Csaba által az anyagi igazság érvényre juttatását és ebből adódóan az aktívabb, szélesebb eljárási jogokkal rendelkező bírói funkciót erősítő attitűdnek nevezett szemlélet előtérbe helyezésével. Lásd VIRÁG 2020: 14.

³⁹ PRIBULA 2021: 464. A jogalkotói célhoz igazodó, méltányos értelmezést előtérbe helyező bírósági határozatokra lásd például BDT2019. 3916.; BDT2019. 3971.; BDT2019. 4068.; BDT2019. 4085.; BDT2019. 4107.; BDT2019. 4109.

⁴⁰ Völcsy Balázs szerint a Pp. novella egyik, ha nem a legfőbb újítása, hogy alapvetően átalakítja a keresetlevéllel szemben támasztott tartalmi követelményeket, és ezzel párhuzamosan a keresetlevél visszautasításának szabályrendszerét. Lásd VÖLCSEY 2021: 273.

⁴¹ Ha a kért megállapítás a felperes jogainak az alperestől való megóvása érdekében szükséges, és a jogviszony természeténél fogva, a kötelezettség lejárta hiányában vagy valamely más okból marasztalás nem kérhető.

megállapítania.⁴² Köblös Adél is kiemelte ezzel összefüggésben, hogy a jogcímhez kötöttség új szabályaival elkerülhető, hogy csupán a felperes tényállításai (illetve bizonyítékai) és kérelme jelölje ki a jogvita kereteit, és hogy az abból levonható eltérő jogalap miatt a fél és a bíróság eltérő jogértelmezést végezzen, ezzel pedig a hangsúly teljesen a jogalapra helyeződik át, a tények háttérbe szorulnak.⁴³ A Pp. 170. § és 342. § rendelkezései alapján azt állapíthatjuk meg, hogy megváltozott az a régi Pp. által kialakított joggyakorlat,⁴⁴ miszerint a kérelemhez kötöttség nem jelent jogcímhez kötöttséget, hiszen az eljárásban részt vevő felek kérelmeihez kötve van a bíróság, továbbá a felperesnek meg kell jelölnie a kereset jogalapját, amelytől a bíróság nem térhet el, más jogalapot nem vizsgálhat.

Ugyan a régi Pp. 121. és 121/A. §-ai alapján is köteles volt a felperes az érvényesíteni kívánt jog, az annak alapjául szolgáló tények és azok bizonyítékainak előadására, azonban a felperes nem volt köteles a keresetlevélben jogi érvelést levezetni. A Pp. ugyanakkor jelentősen kibővítette a kereset kötelező kellékeit, és jogi képviselővel eljáró fél esetén megköveteli a jogalapnak a megjelölését, valamint a jogi érvelés kifejtését [Pp. 170. § (2) bekezdés], amely elősegíti a jogvita kereteinek mihamarabbi meghatározását, rövidítve ezzel a pertartamot. Tehát a Pp. a keresetlevelet érdemi előkészítő irat funkcióval látja el és a perkoncentráció szolgálatába állítja. A jogalapra vonatkozó előírással a jogalkotó le kívánta zárni a korábbi „jogcímhez kötöttség” körében kialakult bizonytalan gyakorlatot, és részletesebb követelményeket állított a felperesek elé azzal, miszerint azt az elvárás emeli kötelező jogszabályi szintre, hogy a kereset legyen következetes, a tényállítás⁴⁵ szubsztanciált, a jogi érvelés részletes, továbbá legyenek előterjesztve bizonyítékok és bizonyítási indítványok. Ezek elmaradásához a visszautasítás jogkövetkezményét fűzi, aminek egyértelmű következménye, hogy e perbeli cselekmények nem maradhatnak a perfelvételtől, ezek egyértelműen a perindítás cselekményei.⁴⁶

A Pp. 275. §-a alapján kiemelendő, hogy a keresetlevélben a *bizonyítási indítványok előterjesztésének* meg kell felelnie a megjelölt jogszabályhely szerinti szabályoknak – ez előmozdíthatja a gyorsabb befejezést azáltal, hogy az alperes védekezésének egyes irányait elejti, vagy más irányokba tereli.⁴⁷ Ha a felperes által előterjesztettek nem felelnek meg ennek, akkor hiánypótlásra kell felhívni, és ha ezt követően sem teljesül a vonatkozó követelmény, akkor a keresetlevél visszautasítása is indokolt lehet a Pp. 176. § (2) bekezdés e) pontjára hivatkozással (hozzátéve, hogy a gyakorlatban ennél megengedőbb álláspont is érvényesül a „befogadhatóság” körében). Egy másik álláspont szerint – amely szintén a per gyorsabb befejezéséhez vezet – ez a hiány a kereset (érdemi) ítéleti elutasítását vonja maga után.

⁴² ZSITVA 2017: 255.

⁴³ KÖBLÖS 2017: 25.

⁴⁴ Például BH1997. 530.; EBH2004. 1143.

⁴⁵ A tényállítást illetően ugyanakkor a Pp. nem tartalmaz előírást arra vonatkozóan, hogy azt milyen részletességgel kell megtennie a felperesnek, a nyelvtani értelmezésből azonban úgy tűnik, hogy minden releváns tény elő kell adnia, amely a kereset alapját képezheti. A jogalkotói cél és a jogpolitikai indok is ezt támasztja alá. Lásd LUGOSI 2018: 147.

⁴⁶ PÁKOZDI 2017: 350.

⁴⁷ ÉLESS-ÉBNER 2014: 387.

A keresetlevél kapcsán összességében megállapítható, hogy a hatályos Pp. sokkal pontosabban határozza meg a kereseti kérelem kötelező tartalmi elemeit, mint a korábbi kódex. Ezt támasztja alá a 170. §-hoz fűzött indokolás is, amely szerint a törvény a keresetlevél tartalmi követelményeit úgy határozza meg, hogy a bíróság és az alperes számára valamennyi anyagi és eljárásjogi adat azonnal rendelkezésre álljon a kereset tárgyalhatóságához, így szükségtelen legyen minden – jelentős idő- és költségvonzattal járó – hiánypótlási és egyéb tevékenység. Ez egyben az alperesnek lehetővé és tőle elvárhatóvá teszi a teljes körű ellenkérelem előterjesztését. A törvény a fél rendelkezési jogára hangsúlyosan építő koncepció szellemével összhangban kötelezővé teszi az érvényesíteni kívánt jognak, az igény anyagi jogi jogalapjának az egyértelmű nevesítését. A keresetlevélben meg kell jelölni, melyik felperes melyik alperessel szemben milyen jogalapon milyen jogot kíván érvényesíteni. A törvény ezzel is azt juttatja kifejezésre, hogy a felperesnek kell a bíróság felé egyértelműen kijelölnie azt a jogvédelmet, amelyet a bíróságtól kér, és amelytől a bíróság – a fél rendelkezési joga folytán – nem térhet el.

Utóbbit erősíti a joggyakorlat is: ha a jogsérelem a tényállásból nem állapítható meg, illetve magát az adott jogcímet a fél nem jelöli meg, úgy a bíróság a kereseti kérelem kerekeit nem lépheti túl, hiszen az sértené a felek rendelkezési jogát.⁴⁸ A kérelemhez kötöttség elve tehát a felek rendelkezési jogának biztosítója, de egyben a bíróság hatalmának korlátja is. A fél döntheti el, kivel szemben indít eljárást, és milyen jogalapon.⁴⁹

A keresetlevél „befogadásával” úgymond lezárul a perindítási szak, és az *általános szabályok* is hangsúlyt kapnak az eljárás észszerű időn belül tartása érdekében. A bíróság szemzőgéből a legfontosabb az *általános 30 napos intézkedési határidő*, ezzel kapcsolatban pedig nyilvánvaló, hogy a Pevtv. szerint számított időtartam lerövidítéséhez nagymértékben hozzájárulhat az, ha ezt a határidőt nem „használja ki” a bíróság, hanem minél hamarabb megteszi a szükséges intézkedés(ek)e)t.

A határidőkkel összefüggésben szintén figyelmet érdemel a fél határidő-hosszabbítás iránti kérelmének elbírálása is, ami nem lehet automatikus, ez mérlegelés kérdése, hiszen fontos okból⁵⁰ van lehetőség hosszabbításra (az indokolatlan hosszabbítások pedig rontják az adott per időszerűségi mutatóit). Előfordulhat ugyanakkor, hogy a határidő letelte után tudja a bíróság elbírálni a határidő-hosszabbítás iránti kérelmet, azon okból kifolyólag, hogy a fél a határidő utolsó napján terjesztette azt elő. Ebben az esetben – annak ellenére, hogy ugyanazzal a gyakorlati következménnyel jár, mintha meghosszabbították volna a határidőt a fél ez irányú kérelme szerint – fennáll az a lehetőség, hogy a bíróság az elutasító végzésben egy rövid határidőt szab az eredeti jogkövetkezményekkel az eredeti felhívás

⁴⁸ Fővárosi Ítéletábra Pf.20.462/2019/3. Ez azonban személyiségi jogi perekben áttörhető a bíróság által, amely nem a fél által megjelölt személyiségi joghoz, hanem a tényállás alapján megállapítható személyiségi jogi kérelemhez van kötve. Lásd BDT2020. 4181.

⁴⁹ Így például a fél a végrendelet érvénytelenségének megállapítása esetén is jogosult arra, hogy eldöntse, mely örökösökkel szemben érvényesíti igényét. Lásd BDT2020. 4163.

⁵⁰ Fontos az is, hogy törvényi határidő csak akkor hosszabbítható meg, ha azt a törvény megengedi, és csak annak keretei között. Másrészt pedig a határidő meghosszabbítása esetén is maximum 45 nap lehet, kivéve szakértők esetén.

teljesítésére. Akkor pedig, ha a beadvány elkészült lesz (akár azért, mert a határidőn belül, akár azért, mert a meghosszabbított határidőn belül a fél ezt nem nyújtotta be), akkor ezzel kapcsolatosan először azt kell megvizsgálni, hogy erre az esetre vonatkozik-e valamilyen speciális rendelkezés a Pp.-ben.⁵¹ Nemleges válasz esetén általános szabályként a Pp. 149. § (1) bekezdése alapján a *beadvány hatálytalan*, ami pedig a Pp. 74. § (1) bekezdése értelmében azt fogja eredményezni, hogy arra jogot alapítani nem lehetséges.

Az előbb említett hatálytalanság kapcsán érdemes megjegyezni, hogy ilyen beadvány előterjesztése esetén ugyan a bíróságnak nincs további érdemi intézkedési kötelezettsége ezzel kapcsolatban, ugyanakkor a Pevtv. szerinti kérelmek elbírálásának megkönnyítése érdekében (hogy ezt észlelje a kérelmet elbíráló törvényszéki bíró) célszerű a hatálytalanság tényéről egy tájékoztató végzést kiadni a feleknek. Egyfelől így a fél is tudomást szerez e tényről, másfelől nem szabad megfélemlíteni arról sem, hogy a fél nincs elzárva attól, hogy ezt majd később a perfelvételi tárgyaláson előadja (ezáltal ugyanakkor szükségtelenül növelve a pertartamot).

A Pevtv. szerint figyelembe vehető időtartam miatt az eddigieknél nagyobb hangsúlyt kell fordítani az ügy állásának folyamatos figyelemmel kísérésére a *félbeszakadt vagy felfüggesztett eljárások* esetén. Az eljárás gyorsítása érdekében érdemes lehet ezeket a tartamokat is lerövidíteni, amennyire csak lehetséges. Ennek érdekében félbeszakadás esetén az ezt megállapító végzésben a Pp. 3. §-a (perkoncentráció elve) alapján célszerűnek mutatkozik a felek pénzbírság terhével történő felhívása arra, hogy amint tudomást szereznek a félbeszakadás okának megszűnéséről, azt a bíróság részére haladéktalanul jelentsék be, csatolják az ezzel kapcsolatban rendelkezésükre álló iratokat, és tegyék meg a szükséges (például perbelépési, perbevonási⁵²) jognyilatkozatokat. Hasonló eljárást érdemes követni a felfüggesztő végzés meghozatalakor és kibocsátásakor, vagyis ugyanilyen teherrel jelentsék be a felek a felfüggesztés okának megszűnését is. Emellett a bíróság azt teheti meg, hogy folyamatosan figyelemmel kíséri azt az ügyet, amelyre figyelemmel a saját eljárását felfüggesztette, és amennyiben a bíróság tudomására jut e per jogerős befejezése, úgy 15 napon belül rendelkezzen az eljárás folytatásáról.

Az általános szabályokat illető rövid kitérőt követően térjünk vissza az eljárás azon pontjára, amely a perfelvételt előzi meg: a kereset közlése után az ellenérdekű félnek szükséges előterjesztenie az *ellenkérelmét*.⁵³ Gyorsítja az eljárást az is, hogy a keresetlevél vagy keresetet tartalmazó irat kézbesítését követően az alperes köteles írásban reagálni,⁵⁴ ennek elmulasztása esetén pedig – ahogy később is utalni fogok rá – tárgyaláson kívül, bírósági

⁵¹ Például a fizetési meghagyással indult eljárásban speciális rendelkezés, hogy ha a fél a keresetet tartalmazó irat előterjesztésére nyitva álló 15 napos határidőt elmulasztja, akkor az eljárást meg kell szüntetni.

⁵² Fontos megemlíteni a kódex új rendelkezését, hogy a személyváltozással összefüggő perelhúzó magatartásokat pénzbírság kötelező kiszabásával szankcionálja. Lásd MÉHES 2020: 52.

⁵³ Az ellenkérelem előterjesztésére attól függően, hogy milyen eljárástípusról van szó, 45, 30 vagy 15 napos határidőt szab a Pp. Az osztott szerkezetű elsőfokú eljárás a perindításból az írásbeli ellenkérelem előterjesztésével fordul át perfelvételbe. Lásd HERÉDI 2018: 122.

⁵⁴ Írásbeli ellenkérelem benyújtásakor pedig a részletesen megindokolt keresetben foglaltakkal együtt jellemzően már a per első tárgyalásán rögzíthetők a jogvita keretei.

meghagyással kötelezi a bíróság az alperest, a kereseti kérelemmel egyezően. Fontos kiemelni az írásbeli ellenkérelemmel összefüggésben, hogy az olyan perfelvételi irat, amelylyel szemben a jogalkotó (a keresetlevélhez hasonlóan) többletkövetelményeket támaszt.⁵⁵ Kétségtelen, hogy az alperesi ellenkérelem benyújtása esetén a perfelvételi tárgyalás megtartására később kerül sor, mint a régi Pp. alapján folyt eljárásokban az első tárgyalásra, ezzel együtt azonban már a bírónak rendelkezésére áll az alperes ellenkérelmével, a felperes esetleges válasziratával és az alperes viszontválaszával együtt az összes tényelődadás, jogállítás és bizonyítási indítvány is.

Az ellenkérelem előterjesztésére nyitva álló határidő elmulasztása vagy a határidőn túli előterjesztés miatti hatálytalanság vonatkozásában a perrendtartás speciális szabályt nem nevesít, a bíróságnak kötelező (nem lehetősége) bírósági meghagyást kibocsátani,⁵⁶ anélkül, hogy az ellenkérelem visszautasításáról lenne szükséges rendelkezni. Amennyiben az ellenkérelem előterjesztésére az erre vonatkozó határidőn belül kerül sor, úgy a hiányok pótlására csak nagyon szűk körben lehet intézkedéseket tenni. Ennek alapvető oka a Pp. 203. § (2) bekezdés a) pontjában rejlik, miszerint amire a fél az ellenkérelemben nem nyilatkozik (hivatkozik), azt úgy kell tekinteni, hogy nem vitatja.

Az ellenkérelem előterjesztését követően lehetővé válik a perfelvétel további módjának a meghatározása, amely a Pp. 187. §-a szerint a következő lehet: (a) a perfelvételi tárgyalás kitűzése előtt további írásbeli perfelvétel elrendelése; (b) a perfelvételi tárgyalás kitűzése; (c) a perfelvételi tárgyalás mellőzése. Puskás Péter szerint „[a] bíró tehát az adott ügy sajátosságainak figyelembevétele mellett⁵⁷ saját belátása alapján három lehetséges út közül választhatja ki azt, amelyik álláspontja szerint a leghatékonyabban segíti elő a perfelvétel mielőbbi lezárását, ezáltal tehát maga dönt a perfelvétel további írásbeli vagy szóbeli menetről”.⁵⁸

A további írásbeli perfelvétel alkalmazása azt jelenti, hogy az ellenkérelem benyújtása után még nem kerül sor a perfelvételi tárgyalás kitűzésére, hanem a bíróság felhívja a felperest konkrét kérdésekkel megtűzdelte válaszirat előterjesztésére az ellenkérelem vonatkozásában. Álláspontunk szerint az eljárás gyorsítása érdekében mindenképp ennek a perfelvételi módnak a választása szerencsés, hiszen ilyen esetben a válaszirat előterjesztésére felhívó végzés megírása és kiadása utáni 15 napos határidő bevárása megközelítőleg ugyan egy hónappal meghosszabbíthatja a peres eljárást, azonban a perfelvételi tárgyaláson már négy irat (keresetlevél, ellenkérelem, válaszirat, viszontválasz) állhat a bíró rendelkezésére, amely kapcsán már tisztázott, hogy azt illetően mi a felek álláspontja, így pedig hamarabb is sor kerülhet a perfelvétel lezárására. Hozzá kell tenni, hogy a perfelvétel e módja igényli a bíró részéről a legtöbb munkát, mert nem általános felhívást kell megküldeni a felperesnek, hanem a releváns problémaköröket azonosítva – a kereset és az ellenkérelem

⁵⁵ LÉGRÁDI–VIRÁG–VÖLCSEY 2018: 43.

⁵⁶ Kivéve néhány pertípusban, például jegyzői határozat megtámadására irányuló perben.

⁵⁷ Nemzetközi trend és kívánalom is, hogy a főtárgyalást megelőző egység legyen rugalmas, azt az ügy egyedi körülményeihez lehessen igazítani. Erről lásd bővebben KRAMER – VAN RHEE 2012.

⁵⁸ PUSKÁS 2017: 399.

megvizsgálását és összevetését követően – a válaszirat előterjesztésére és konkrét nyilatkozatok megtételére hívja fel a bíróság a felperest.⁵⁹

Az írásbeli előkészítés nélküli perfelvételi tárgyalás kitűzésének álláspontunk szerint éppen az a hátránya – az eljárások mihamarabbi befejezését szem előtt tartva –, hogy a további írásbeli előkészítés kizártsága miatt a felperes válaszirat vagy további előkészítő irat benyújtására nem hívható fel, a nyilatkozatok már csak a perfelvételi tárgyaláson terjeszthetők elő. A perfelvételi tárgyalás mellőzése pedig az eljárás észszerűdön-belülisége szempontjából azért nem célszerű, mert a bíróságnak ettől függetlenül meg kell kérdeznie a felet arról, hogy szeretne-e perfelvételi tárgyalást, és az eme nyilatkozatának előterjesztésére nyitva álló határidő körülbelül éppúgy egy hónap, mint a válasziratnál, és hogyha bármelyik fél kéri a tárgyalás megtartását, akkor azt ki kell tűzni („feleslegesen” telt el egy hónap).

Amennyiben a bíró az írásbeli előkészítést választotta, akkor viszontválasz előterjesztésére hívhatja fel az alperest, amelynek benyújtását követően már valóban a legjobb esély nyílik azonosítani a ténybeli és jogi problémákat (többek között tisztázott, hogy mik a vitatott tények, az adott tényt kinek kell bizonyítania stb.), és sor kerülhet a *perfelvételi tárgyalás* kitűzésére. Ezen a ponton már – ellentétben tehát a perindítási szakkal – az eljárás gyorsításának szem előtt tartása mellett megjelenik az anyagi pervezetés lehetősége is: a perfelvételi nyilatkozatok hiányossága esetén a felek részére a tárgyaláson már anyagi pervezetés adható.

A perfelvételi tárgyaláson való jelenlét hiánya egy újabb, az eljárás gyors befejezésére lehetőséget adó rendelkezéshez vezet, ugyanis ha valamelyik fél nem jelenik meg, akkor a másik felet nyilatkoztatni kell arról, hogy kéri-e az eljárás megszüntetését.⁶⁰

Az eljárások gyorsabbá tételét illetően kritikus pont lehet a *perfelvételi tárgyaláson történő kereset- és ellenkérelem-változtatás*.⁶¹ A 2021. január 1. napjától hatályba lépő Pp. novella óta ugyan ez a problémakör tisztázottabbá vált, hiszen a tényállítás megváltoztatása már nem minősül keresetváltoztatásnak, azonban a kérelem és a jogállítási módosítását keresetváltoztatásként kell figyelembe venni és elbírálni. Az eljárás időszerűsége kapcsán az elbírálásnak lehet nagy jelentősége. A keresetváltoztatásra ugyan a perfelvételi szakban sokkal szabadabban van lehetőség, mint az érdemi szakban, de ekkor is van egy korlátja, mégpedig az, hogy ugyanazon vagy ténybeli és jogi alapon összefüggő jogviszonyból kell erednie, mint a korábbi keresetnek. Az eljárás gyorsítását teszi lehetővé, ha a meg nem engedett (mert a feltételei nem állnak fenn) keresetváltoztatást nem fellebbezhető – azonban mégis indokolt – végzéssel a tárgyaláson visszautasítják. Erre abban az esetben van lehetőség,

⁵⁹ Bár célszerű e perfelvételi mód választása, egyes pertípusokban – például végrehajtás megszüntetése iránti perben – erre nincs lehetőség.

⁶⁰ Nyilvánvalóan ha az alperes nem jött el, a felperes nem fogja kérni az eljárás megszüntetését, de hogyha a felperes nem jelent meg, akkor az alperesek többnyire szokták ezt kérni, és ebben az esetben az eljárást meg is kell szüntetni.

⁶¹ Érdemes megemlíteni Kiss Gábor és Eröss Mónika felvetését is, akik a keresetváltoztatás tilalmát a perindítás hatályainak beálltához kötnék, ezzel tovább gyorsítva a pert. Lásd Kiss–Eröss 2014: 431–432.

ha kisebb hiányról van szó, és a tárgyaláson a bíróság szóban hívja fel a felet hiánypótlásra, aki annak nem tesz eleget. Ilyenkor még a pénzbírság alkalmazása is kötelező, ha olyat ad elő, amelyet korábban is előadhatott volna. Ez szintén olyan rendelkezése a Pp.-nek, amely a feleket a hatékonyabb pervitelre szorítja. Ha olyan hiányt kell pótolni, amely hosszabb levezetést, számítást igényel, akkor erre tekintettel a *perfelvételi tárgyalás elhalasztása* lehet indokolt azzal, hogy a fél írásban terjessze elő nyilatkozatát. Ha nem tesz eleget a felhívásnak, az ugyanúgy a keresetváltoztatás visszautasítását kell hogy maga után vonja. Érdemes továbbá megjegyezni azt is, hogy célszerű lehet a kitűző végzésben az alperest felhívni arra, hogy viszontválaszt terjesszen elő, amire ugyan a tárgyaláson is van lehetősége, vagyis a perfelvételi tárgyaláson is nyilatkozhat a válasziratra, azonban ekkor a Pp. 183. § (5) bekezdése szerint a bíróságnak már kötelező pénzbírsággal sújtania.⁶²

A perfelvételi tárgyalás elhalasztása nyilván összefügg az eljárások mielőbbi befejezésének igényével. A jogalkotó elképzelése szerint ugyan egy perfelvételi tárgyalást kelletne tartani, és ezt kivételesen el lehet halasztani, a gyakorlat azonban azt mutatja, hogy viszonylag ritkán lehet egy perfelvételi tárgyaláson lezárni a perfelvételt. Ugyanakkor fontos megjegyezni azt – ami az indokolatlan elhalasztás⁶³ kapcsán szintúgy összefügg a pertartammal –, hogy a halasztás szabályait a Pp. 192. § (1) bekezdés a)–d) pontjai szabályozzák, és a d) pontban foglaltak nem bármilyen egyéb elhalasztást jelentenek, hanem a Pp.-ben szabályozott okok szerintit. Itt abszolút mérlegelési kérdés, mikor van az, amikor a féltől elvárja a bíróság, hogy a perfelvételi tárgyaláson tegyen meg egy nyilatkozatot vagy pedig a bíróság biztosít erre határidőt. Utóbbi akkor merülhet fel, ha bonyolultabb nyilatkozat előterjesztése szükséges. A halasztó végzésben azonban mindenképp – szintén pertartamcsökkentő tényezőként – rögzíteni kell a halasztás okát, konkrét felhívásokat – konkrét jogkövetkezménnyel együtt – kell adni a feleknek (tehát nem általánosságban kell felhívni arra, hogy terjesszen elő előkészítő iratot), hogy mire nyilatkozzon. Mindezt azzal a tájékoztatással egyidejűleg kell megtenni, hogy a bíróság kilátásba helyezi azt, hogy amennyiben a fél nem nyilatkozik határidőn belül, a hiányos tartalom szerint, a rendelkezésre álló peranyag alapján bírálják el az adott kérdést, az esetleges nyilatkozatának figyelembevétele nélkül. Amennyiben pedig a fél e nyilatkozatát a következő perfelvételi tárgyaláson terjeszti elő, úgy a korábban említett pénzbírság kiszabása ugyanúgy kötelező (ez a szabály szintén a megfelelő határidőn belüli nyilatkozattételre ösztönzi a feleket, gátat szabva a felesleges perelhúzódnak). Hogyha a keresetváltoztatás a feltételeknek megfelel, akkor a Pp. 170. § szerinti feltételek fennállását kell vizsgálni.

A perfelvétel lezárása, a *percezúra* „[a] magánjogi autonómia és a rendelkezési elv talaján álló polgári perjogi szabályozásban a per alapvető logikájából következő szabályozási mód, amely a perek hatékony intézését és befejezését biztosítja [...]”⁶⁴ Kiemelendőnek tartom az optimális pertartamok megvalósítása céljából Döme Attila álláspontjának – amellyel

⁶² Az igazolási kérelem előterjesztésének lehetősége azonban felmerülhet.

⁶³ A perek elhúzódnakának legfőbb kiváltója a tárgyaláshalasztás, amely viszont a peranyag-koncentráció elégtelenségének következménye. Lásd NÉVAI 1970: 539.

⁶⁴ ÉLESS-ÉBNER 2014: 385.

messzemenőig egyetértek – a megjelenítését,⁶⁵ aki szerint a perfelvétel formális lezárásán túl szükséges, hogy a lezáró végzés tartalmazza az ott történeteket is. Szerinte ugyanis a hatékonyság érdekében az eljárásba be kell építeni a megfelelő kényszerítő elemeket. A felek pertaktikázási, perelhúzási törekvéseinek az anyagi jogi igényérvényesítésükre kiható eljárási jogvesztés terhével úgy kell gátat szabni, hogy ez ne eredményezze a fél önhibáján kívül eső anyagi jogvesztését. A cezúrával álláspontja szerint megakadályozható, hogy

„[a] felek felkészületlenül, átgondolatlanul bocsátkozzanak perbe egymással, ráérjenek összeszedni a gondolataikat a per derekán, amikor már hosszú ideje folyik az, jelentős személyi és dologi ráfordítások mellett elkerülhető, hogy minden jogi képviselő-váltás egyúttal kopernikuszi fordulatot is hozzon a perbe, elkerülhető a felek perhúzó taktikázása, vagyis általában számos olyan, az eljárást elnehezítő jelenség, amely a feleknek róható fel”.⁶⁶

Döme szerint e célok megvalósíthatók egy formális, csupán a perfelvétel lezárásának tényét megállapító bírói végzéssel is, azonban e határozatnak a fenti célokon túl bírói anyagi pervezetéssel megtámogatva alkalmasnak kell lennie arra is, hogy a bíróság működésében felmerülő anomáliákat is kiküszöbölje. Ez pedig csak úgy érhető el, ha e végzés nem pusztán lezárja a perfelvételt, de tartalmazza az ott történeteket, tartalmilag ki kell terjednie a felek állításainak és indítványainak rögzítésére. Döme erre építve továbbfűzi gondolatmenetét, és a feleknek megengedné, hogy kifejezzék ellenvéleményüket a végzéssel kapcsolatban, vagyis fellebbezhetővé tenné azt annak okán, hogy a fellebbezés folytán a másodfokú bíróság már a jogvita érdemét eldöntő elsőfokú határozatot megelőzően – az elsőfokú eljárás közepén – meg tudná vizsgálni, hogy az elsőfokú bíróság a perfelvételt milyen körben folytatta le, és ez helyes volt-e, lehetősége lenne bizonyos előzetes vagy mellékkérdések (illetékesség, hatáskör, kötelező perben állás hiánya) elbírálására, továbbá az elsőfokú bíróság perstratégiáját is megvizsgálhatja a költséges és hosszadalmas érdemi tárgyalási szak előtt. Ugyanis ha a perfelvételt lezáró végzés elleni fellebbezés nem biztosított, a másodfokú bíróság az elsőfokú eljárás lezárását eredményező határozat folytán előterjesztett fellebbezés során úgyszintén megvizsgálhatja e kérdéseket, de ekkor már sor került az érdemi tárgyalásra.⁶⁷

Bár e kívánalmat a szakértői javaslat szerinti Pp. idevonatkozó része nem tartalmazza, – szintén a perhatékonysághoz fűzhetően – korlátozásokat kapcsol a perfelvétel lezárásához: a keresetváltoztatás és a viszontkereset előterjesztésének tilalma, a védekezésváltoztatás

⁶⁵ Szemben a szakértői javaslattal, amely úgy ítélte meg, hogy a perfelvételt lezáró végzés túlzott formalizálása vagy önálló perorvoslással támadhatóvá tétele a per lebonyolításának hatékonyságát összességében nem növelné. Lásd VARGA–ÉLESS 2016: 344.

⁶⁶ DÖME 2015: 453.

⁶⁷ DÖME 2015: 453–454.

korlátozása, további bizonyítási indítványok előterjesztésének korlátozása.⁶⁸ Ezzel a Pp. a percezurához prekluzív hatást társít, vagyis eljárási kizárást alkalmaz: kizár a perből bizonyos (további) cselekményeket,⁶⁹ igyekezve ezzel gátolni a per további felesleges elhúzóását.⁷⁰ Álláspontunk szerint ezzel nem borult fel az egyensúly, e preklúziós szabályok alkalmazása nem eredményezi az eljárás rugalmatlanságát, és nem vezet perújítási eljárások tömegéhez.⁷¹

A bizonyítási eljárás⁷² lefolytatásának hatékonysága

Szükségesnek tartjuk előrebocsátani azon véleményünket, hogy az időszerűség biztosításának úgymond elsődleges „terepe” az alapos előkészítés, a perfelvételi szak, így jelen fejezetben többször visszautalunk az eljárás eme részére.

A bizonyítás a polgári per legidőigényesebb szakasza, egyben központi eleme, mivel – a felek által a bíróság rendelkezésére bocsátott bizonyítékok alapján – itt történik a tényállás megállapítása. A per észszerű időben való befejezése azonban – amit a bizonyítási szakasz minél racionálisabb lebonyolítása nagyban elősegít – nem minden esetben a felek érdeke is, a bíróságnak emiatt a bizonyítási szakaszban is megfelelő eszközökkel kell rendelkeznie az eljárás célszerű és időszerű menetének biztosításához. Az igazságszolgáltatás megfelelő működése érdekében szükséges tehát racionalizálni a tényállás-megállapítási folyamatot – minél hatékonyabban történjen, megfelelő alapossággal, mégis észszerű időben.⁷³

Fontos visszautalni a perindítási és perfelvételi szakra annyiban, hogy az osztott per-szerkezet jellegzeteségei okán a Pp. számos lehetőséget ad a bírónak a hatékony tárgyalás kikényszerítésére, alapvetően azonban a bizonyítás megalapozása az eljárás első felére esik (és nem az érdemi tárgyalásra). Kiemelt követelmény tehát, hogy a felek hiánytalanul tegyék meg a perfelvételi nyilatkozataikat, amelyeknek ki kell terjedniük a *releváns tényekre* is. Azt, hogy mi lehet releváns, a jogalap és a jogi érvelés anyagi jogi vonatkozásainak vizsgálatával lehet meghatározni, és már az érdemi tárgyalást megelőző szakban szükséges eldönteni, hogy egy (releváns) tény – ha valós és bizonyított – egyáltalán alkalmas lehet-e arra, hogy a bíróság helyt adjon a keresetnek, vagy az ellenkérelemben foglalt érvek lehetséges elfogadását elősegíti-e. Ha felperesi oldalra vetítetten nemleges a válasz, akkor – a felperes számára nyilván kedvezőtlenül – keresetelutasítással hatékonyan és rövid úton befejezhető a per, anélkül, hogy érdemi (ebben az esetben felesleges és időhúzó) bizonyítás lefolytatására volna szükség.

⁶⁸ VARGA-ÉLESS 2016: 347–350.

⁶⁹ SZABÓ 2017: 381.

⁷⁰ ÉLESS 2017: 17.

⁷¹ VITVINDICS-WOPERA 2015: 51.

⁷² Lásd bővebben DÖME 2017; NAGY 2018; NAGY 2019.

⁷³ NYILAS 2016: 304.

A perfelvételi szak kiemelt szerepére az is rávilágít, hogy bizonyítékok beszerzésére – a Pp. által biztosított – szűk körben ebben a szakban is van lehetőség. A Pp. 170. és 199. §-ai, valamint a Pp. 320. § (1) bekezdése alapján a feleknek csatolniuk kell a meglévő okirataikat, azonban ezen túl – az előzetes bizonyítás esetein túl – a bíró még azt is megteheti, hogy ha a fél a Pp. 322. § (8) bekezdése szerint ezt indítványozza, okiratokat szerez be.

A *bizonyítási tájékoztatással* összefüggésben – ellentétben a régi Pp. hatálya alatti gyakorlattal – már nem kell általánosságban a bizonyítandó tényekről és a bizonyítási teherről a feleket tájékoztatni.⁷⁴ A Pp. 253. § b) pontja alapján a bíróság a felet „szükség esetén” látja el tájékoztatással, ami azt is jelenti, hogy a tájékoztatásra akkor van szükség, amikor a lefolytatandó bizonyítás elvben eredményre vezethet a feleknek. Jogi képviselővel eljáró felek esetében pedig a Pp. 237. § (2) bekezdését⁷⁵ is alkalmazni kell. A Pp. 317. §-a alapján áll fenn speciális tájékoztatási kötelezettség, amikor a szakértő alkalmazásának szükségessége merül fel, valamint abban az esetben, amikor a szakvélemény elkészítéséhez további, perben nem szolgáltatott adatok szükségesek, illetve hogyha a magánszakértői vélemény vagy a kirendelt szakértő véleménye aggályos.

A hatékony pervitel kapcsán a bizonyítással összefüggésben a Pp. szerinti *időbeli korlátokat* kell kiemelni: bizonyítási indítványt tenni főszabály szerint csak a perfelvétel lezárásáig lehet, bizonyos szűkebb körű kivételekkel. Ennek oka alapvetően az, hogy az érdemi tárgyalási szakban a bíróság a jogvitának a perfelvétel során meghatározott keretei között folytatja csak le a bizonyítást (és dönti el a pert) [Pp. 214. § (1) bekezdés]. Az indítvány a későbbi előterjesztés miatt nem lesz hatálytalan, azonban az elkészttség miatt a pénzbírság kiszabása nem csupán lehetőség, hanem kötelezettség is. Ezt támasztja alá a Pp. 183. § (5) bekezdése is, amely szerint azt a felet, aki perfelvételi nyilatkozatát úgy teszi vagy változtatja meg, hogy arra a perfelvétel során perfelvételi iratban vagy tárgyaláson korábban lehetősége volt, a bíróság pénzbírsággal sújtja. Ebből következően ugyan az elkésztett bizonyítási indítvány nem hatálytalan, emiatt önmagában nem mellőzhető (mert csak az érdemi tárgyaláson terjesztette elő a fél), azonban pénzbírsággal kell sújtani az előterjesztőt, még akkor is, ha önmagában ettől érdemben nem lesz gyorsabb az eljárás.

A perfelvételi nyilatkozatok előterjesztéséhez köthetően kiemelt szerephez jut a későbbi bizonyítási eljárásra is komoly hatást gyakorló *eventualitás (eshetőségi elv)*. Ez olyan objektív határvonalat jelent a felek számára, amely után főszabály szerint bizonyítékok, bizonyítási indítványok előterjesztése már nem lehetséges. Az elkésztett (vagy bírói felhívás nélkül) benyújtott perfelvételi irat⁷⁶ Pp. 203. § (2) bekezdés szerinti szankciója a bizonyítási eljárás két konkrét szabályának alkalmazását vonja maga után: az a) pont a 266. § (1) bekezdés alkalmazásához vezet, vagyis az ellenérdekű fél által állított tények valóságát

⁷⁴ Kivéve a jogi képviselő nélkül eljáró fél esetében, akinek a járásbírói eljárásban hasonló tájékoztatást lehet nyújtani, mint korábban.

⁷⁵ A bíróság az (1) bekezdésben foglaltakon túl tájékoztatja a feleket a bizonyíték rendelkezésre bocsátása, illetve a bizonyítás indítványozása elmulasztásának, valamint a bizonyítás esetleges sikertelenségének következményéről is.

⁷⁶ Pp. 203. § (1) bekezdés.

bizonyítás nélkül el kell fogadni (ha a bíróságnak nem merül fel kételye), a b) pont pedig a 276. § (5) bekezdésében foglaltakkal jár együtt, amely alapján a bíróságnak a fél által nem állított tényre vonatkozó bizonyítási indítványát mint szükségtelent el kell utasítania.⁷⁷ A Pp. 203. § (1)–(2) bekezdés szerinti preklúziót fokozza az objektív „pénzbírságolási hajlam”, a Pp. szinte kivétel nélkül mellőzi a bírói diszkréció lehetőségét, emiatt pedig kijelenthető, hogy az eventualitás az eljárásgyorsítás egyik legmarkánsabb eszköze.⁷⁸

Az elkészttség miatti jogkövetkezmények alkalmazásával összefüggésben azonban általánosságban is kijelenthetjük – akármelyik perbeli szakaszra vonatkozóan –, hogy amennyiben a bíróság például a Pp. szerinti kötelezően előírt pénzbírságkiszabási szankciókat nem alkalmazza, úgy nem teszi egyértelművé azt, hogy az eljárási szakaszon belül a fél általi mulasztással vagy egyéb, az eljárás elhúzódását eredményező magatartásával a Pevtv. 15. § (3) bekezdése szerinti, az eljárás előrehaladását nem szolgáló időtartam a fél érdekkörében merült fel, és elhárítható ok miatt telt el szükségtelenül.

A hatékony bizonyítás egyik legfőbb követelménye – annak hangsúlyozásával, hogy egyebekben a bíróság a fél által előterjesztett bizonyítási indítványhoz, a bizonyítás felvétele tárgyában hozott határozatához nincs kötve – a *szükségtelen, hiányos vagy alkalmatlan indítvány mellőzése* (Pp. 276. §). A mellőzés nyilvánvalóan a *túlbizonyítás* elkerülésére szolgál. A bizonyítás éppen attól hatékony (és időszerű) ugyanis, hogy:

- nem terjeszkedik túl az eljárásban figyelembe vehető releváns és olyan tények körén, amelyek vonatkozásában a felek tényállítást nem tettek;
- nem terjed ki olyan tényállításra, amely nélkül az eljárási szabályok rendelkezéseire tekintettel a jogvita amúgy is érdemben elbírálható lenne;
- a bizonyításra szoruló tényállítás tekintetében a lehető kevesebb bizonyítási eszköz felhasználására szorítkozik az adott tényállítás valóságtartalmának eldöntésekor.⁷⁹

A mellőzés kapcsán érdemes figyelmet szentelni a perfelvétel lezárását követő bizonyítási indítványok előterjesztésének kizártsága alóli szűk kivételek egyik esetének a Pp. 220. §-a szerinti *utólagos bizonyítására*. Ez egyfelől nagyon kivételes, és a félnek – 15 napos határidőn belül – egészen pontosan elő kell adnia azt, hogy az utólagos bizonyítás egyes esetei közül álláspontja szerint melyik valósult meg, az miért áll fenn adott esetben, és hogyha valamilyen feltétel valószínűsítésre szorul, akkor valószínűsítene is kell azt. Ha a fél indítványa a Pp. 220. §-ában foglalt feltételeknek nem felel meg, akkor azt figyelmen kívül kell hagyni (mellőzni kell), még abban az esetben is, ha egyebekben releváns lehetne.

Az érdemi tárgyalási szakban az eljárás esetleges elhúzódása szemszögeből az okirati bizonyítás és a tanúbizonyítás különösebb problémát alapvetően nem okozhat. Az utóbbival kapcsolatban talán csak szintén a mellőzés szükségességére lehet felhívni a figyelmet, azt illetően, hogy ugyanazon kérdés vonatkozásában 8-10 tanú meghallgatása indokolatlan,

⁷⁷ Lásd például Fővárosi Törvényszék: P.22.217/2018/8.

⁷⁸ ANNERL 2005: 88; SZIVÓS 2022: 69, 75.

⁷⁹ NYILAS 2016: 308.

ha már 3 másik tanú egyezően nyilatkozott arról (emiatt a többi tanú meghallgatása mellőzendő, gyorsítva ezzel a bizonyítási eljárást).

Gyakran késlelteti azonban a perek időszerű befejezését a szakértői bizonyítás indoklatlan elhúzódása. Az eljárás elhúzódásával összefüggésben a *magánszakértő igénybevétele* több problémát is felvet. A magánszakértő véleményének felhasználása iránti bizonyítási indítványt a felperesnek már a keresetlevélben elő kell terjesztenie, a magánszakértői véleményt azonban – amennyiben azt a keresetleveléhez nem csatolta – a bíróság felhívására, az abban meghatározott határidő alatt kell benyújtania. A gyakorlat azt mutatja, hogy a fél már a perindítást megelőzően beszerzi a magánszakértői véleményt, és azt a keresetlevél mellékleteként be is adja. Előfordul, hogy a magánszakértő nem tesz eleget a Pp. 303. §-ában foglalt kötelezettségének,⁸⁰ emiatt véleménye a Pp. 316. § (2) bekezdés b) pontja szerint aggályosnak tekintendő. Mivel az elmulasztott kötelezettségek – a szakvélemény kiegészítése útján – a per során pótolhatóak, az aggályosság kiküszöbölése érdekében célszerű a felperest már a perfelvételi szakban tájékoztatni erről, hogy annak időigénye ne terhelje a per érdemi szakát. Amennyiben pedig a bíróság kirendelt szakértőt alkalmaz, az eljárások időben való lebonyolítása miatt érdemes figyelni arra, hogy a vonatkozó indítványnak tartalmaznia kell a fél által megjelölt kérdéseket. Ezek lesznek ugyanis, amelyek meghatározzák azon (releváns) tényállítások körét, amelyekre ki kell majd terjednie a szakvéleménynek. Tehát a fél által feltett kérdések ugyan átfogalmazhatóak, de a kirendelésre csak a felek kérdéseivel érintett tényállítások körében van lehetőség.

Ugyancsak az eljárás elhúzódását eredményezheti, hogy magánszakvélemény benyújtása esetén a bizonyító fél ellenfele is indítványozhat magánszakértői bizonyítást. Amennyiben a két szakvélemény között szakkérdésben olyan ellentét áll fenn, amely a két szakértő együttes szóbeli meghallgatása során sem oldható fel, kirendelt szakértő alkalmazása indokolt. Ez esetben a magánszakértői bizonyítást követően kezdődik el a kirendelt szakértői bizonyítás, amely – az alább részletezettek miatt – önmagában is az eljárás elhúzódásához vezethet.

A szakértői bizonyítás elhúzódásának további tipikus okai az adott kérdést érintően kompetenciával rendelkező szakértő hiánya, illetve a szakértői vélemény előterjesztésének késedelme. Előbbi vonatkozásában nem sérti a pártatlan elbírálás követelményét az, ha a szóba jöhető szakértőkkel a bíróság rövid úton, telefonon konzultál, – konkrét adatok nélkül – afelől érdeklődve, hogy az adott szakértő rendelkezik-e a szükséges kompetenciával és kapacitással. A késleltető szakértői vélemény előterjesztésével összefüggésben pedig indokolt lehet már a kirendelő végzésben és később az esetleges előterjesztésre nyitva álló határidőt meghosszabbító végzésben is figyelmeztetni a szakértőt a pénzbírság kiszabása és a díjszökkenés lehetőségére.

A fentieket összegezve megállapítható, hogy bár az általam említett késedelmek miatt alkalmazható/kötelezően alkalmazandó jogkövetkezmények önmagukban valóban nem

⁸⁰ Például ha a magánszakértő az eljárása során az ellenérdekű felet nem vonja be, nem adja meg a lehetőséget, hogy részt vegyen a magánszakértő eljárásában.

gyorsítják a pereket, azok a Pevtv. 15. § (3) bekezdése miatt mégis szükségesek. A Pp. az eljárásbeli jogok rendeltetésellenes gyakorlásának valamennyi lehetséges esetét átfogja, és megszabja a visszaélészerű joggyakorlás következményeit is, amelyeket az adott ügyben eljáró bíróságnak kell alkalmaznia. Ezen eljárási jogi jogkövetkezmények érvényesítésére külön perben nincs lehetőség, a régi Ptk. 5. §-a pedig nem a rosszhiszemű pivitel jogkövetkezményeinek megalapozására szolgál.⁸¹

A BÍRÓSÁGI IGAZGATÁS SZEREPÉRŐL RÖVIDEN

Nyilvánvaló – ahogy erre a dolgozat elején utaltunk –, hogy még a legcélravezetőbb perrendtartás és annak eljárást gyorsító rendelkezéseit a mindennapi gyakorlatban a legteljesebb mértékig alkalmazó bírói kar erőfeszítései sem képesek radikálisan javítani a peres eljárások időszerűségi (hatékonysági) mutatóit, ha ezt nem támogatják kellő mértékben az észszerű időn belüli eljárásra vonatkozó bírósági szervezeti, infrastrukturális és igazgatási szempontok. Ugyanakkor ennek az állításnak a fordítottja is igaz, tekintettel arra, hogy a bíróknak – még akár a legkevésbé a hatékonyságot szolgáló igazgatási struktúrában is – az igazgatási keretektől függetlenül, csak a jogszabályok és lelkiismeretük, legjobb tudásuk szerint kell eljárniuk. A pertartamok csökkenését leginkább támogató igazgatási és szervezeti módszerekkel sem érhető el az, hogy a perek ne húzódjának el a Pevtv. szerinti alapjogsértést előidéző objektív időtartamoknál tovább, ha az ügyeket tárgyaló bírók nem alkalmazzák ehhez a célhoz mérten az eljárási törvény hatékonyságot támogató rendelkezéseit.

Terjedelmi okokból ugyan bővebben nem tértünk ki rá, azonban az eljárásjogi rendelkezések hatékony alkalmazása és a bírósági igazgatási kérdések kéz a kézben járnak az eljárások indokolatlan elhúzódnásának megelőzését lehetővé tevő úton. Az észszerű időn belüli eljárás akkor teljesebben ki leghatékonyabban, ha az azt lefolytatni képes és alkalmas, megfelelően (tovább)képzett, valamint – javadalmazással, illetve egyéb módon is – az időszerű és hatékony eljárásra kellően motivált bírák járnak el, azzal együtt, hogy az előbbieket megvalósítása érdekében elengedhetetlen az eljáró bírák célravezető ellenőrzését, kontrollját biztosító ellenőrzési rendszer kialakítása és fenntartása is. Az optimális pertartam csak országos és helyi szintű igazgatási eszközökkel biztosított keretek között, optimális munkateher mellett kérhető számon a bírótól.

Az időszerűség követelménye akaratlanul is felvet a bírósági igazgatási szervezeti keretek közé helyezhető személyi kérdéseket. Bár az ezzel összefüggő részletek – a bírák javadalmazásával, karrierrendszerével és ellenőrzésével kapcsolatos szabályok jelenlegi rendszere – álláspontunk szerint támogatandóak, Bencze Máttyás szerint éppen az észszerű időn belüli eljáráshoz való jog kapcsán kritizálhatóak amiatt, hogy a bírói előmenetel támogatásának irányába mutatnak. Szerinte a legképzettebb és legrátermettebb bírók abban

⁸¹ Kúria Pfv. 20.367/2015/6.

érdekeltek, hogy felsőbb szintű bíróságon teljesítsenek szolgálatot, holott az észszerű időn túli eljárások zöme elsőfokon folyik. Mivel az elsőfokon ítélező bírók is a felsőbb bíróságra kerülésben látják a kívánatos karrierívük következő állomását, ez magával hozza azt is, hogy a kevesebb gyakorlattal rendelkezők maradnak az alsóbb bíróságokon, akiknek a bizonyítási eljárás teljes körű lefolytatásával kell elvégezni a tényállás felderítésének szinte egészét. A bírák jelenlegi karrierlehetőségei tehát kimondatlanul, de egyértelműen arra ösztönzik a jó képességű és ambiciózus bírókat, hogy a bírósági hierarchia minél magasabb fokára jussanak (a bírói munkával töltött idő mellett a magasabb bírói fórumokra történő beosztás magasabb illetményt is eredményez). Ez a törekvés azonban azzal a negatív következménnyel jár, hogy a bírói munka frontvonalában, az elsőfokú bíróságokon (különösen a járásbíróságokon) igen jelentős arányban rövidebb gyakorlattal rendelkező bírók ítéleznek, akiknek tipikusan egyedül kell megküzdeniük a fent vázolt feladattal – holott nyilvánvaló, hogy aki a tényállás felderítésében, a bizonyítás lefolytatásában kiemelkedő teljesítményt nyújt, arra a rendszernek első fokon is nagy szüksége van. Ehhez képest a felsőbb szinteken dolgozó bírónak már jóval kevesebb feladatuk van a bizonyítással és a pervezetéssel, tulajdonképpen az elsőfokú bíró munkájának ellenőrzését végzik.⁸²

Nem lehet azonban elvitatni, hogy az észszerűidőn-belüliség követelményének megsértése elkerüléséért a bírósági igazgatás sokat tehet. Az egyik megkerülhetetlen intézkedés a *vizsgálat*. A bíró munkájának értékelési rendjéről és a vizsgálat részletes szempontjairól szóló szabályzatról rendelkező 8/2015. (XII. 12.) OBH utasítás 30. §-a részletesen rögzíti, hogy a bírói tevékenység időszerűségével kapcsolatban – a vizsgált időszakra – milyen tényezőket kell különösen górcső alá venni. Ezek közül a következők kapcsolódnak szorosán az észszerűidőn-belüliség követelményéhez: észszerű határidőn belüli kitézés, a beadványok vizsgálatára vonatkozó eljárási határidők betartása, a tájékoztatói és a bizonyítási szabályok érvényesülése, a bizonyítási indítványok elbírálása, a mulasztások szankcionálása, az elhalasztás vagy elnapolás indokoltsága, a pergazdaságosságra való törekvés, az eljárási határidőben történő írásba foglalás, a határozat jogerőre emelkedését követően a szükséges intézkedések időszerűsége, a két éven túli ügy miatti soron kívüli értékelés megállapításai, a soronkívüliség érvényesülése, a megkeresések határidőben való teljesítése, a felterjesztések és az iratok visszaküldésének határideje.

Az elhúzódó ügyek fokozott vizsgálata lehet az alapja az igazgatási ellenőrzés keretében azoknak az intézkedéseknek, amelyek érdemben hozzájárulhatnak a további elhúzódás megakadályozásához, és feltárhatják azokat a tényezőket, amelyek konkrét intézkedések ellenére – várhatóan – gátolják az időszerűségi mutatók érdemi javítását. Indokolt emiatt a bírókat az észszerű határidők betartásában (előzetesen) támogató azon igazgatási megoldásokra koncentrálni, amelyek kapcsán a vezetők igazgatási munkája helyett inkább a szakmai tevékenységük kerül előtérbe. Az utólagos ellenőrzéseknek és vizsgálatoknak az a célja, hogy az eredmények számbavételét követően az érintett bíró a jövőben beépítse saját munkamódszerei közé az építő javaslatokat. Úgy véljük, hogy ebben a körben célszerű

⁸² BENCZE 2018: 17–18.

inkább arra kiemelt figyelmet fordítani, hogy a bírók hatékonyan vegyenek részt az időszerszerési mutatók javításában. Ehhez kötődően pedig elsősorban a *motivációt* és a *képzést* emelném ki. Utóbbi kapcsán előremutató lehet az OBH által bemutatott elhúzóó ügyek mentorprogramja szerinti egyéniesített támogató mentorálás továbbfejlesztése is. Ennek célja az lehet, hogy a már 1-1,5 éves folyamatban lévő ügyek monitorozása is megkezdődjön, a tárgyaló bírák olyan szakmai vezetői támogatást kapjanak, amely nem rájuk ró terhet. Az érintett ügyeket folyamatosan figyelemmel kísérő vezető – a bírói függetlenség maximális tiszteletben tartása mellett – coaching útján ügyenként olyan igazgatási és szakmai támogatást tud biztosítani, amely lefedi az általános ellenőrzési területeket. Emellett a szakmai felkészültség javításán túl hozzájárulhat ahhoz, hogy a felmerült jogértelmezési és perstratégiai kérdéseket az akár állandósított szakmai csoportokban megvitassák, és azok eljussanak a másodfokú tanácsokhoz is. Az érintett ügyekben nyújtott szakmai támogatás keretében összegyűlt tapasztalatok országos szintű, kapcsolattartókon keresztüli megosztásának fórumát is szükséges rendszeresíteni. Így kialakulhat egy olyan informális hálózrendszer, amellyel általánossá tehető a jó gyakorlatok becsatornázása, ez pedig közvetlen hatással lehet az ítélezés időtartamára.

Megemlítenénk még a *munkatehermérés* jelentőségét is. Ez a törvény előtti egyenlőséghez kapcsolódik, azon oknál fogva, hogy ha egyes bíróságokon dolgozó bírók átlagos munkaterhe jelentősen eltér, akkor ennek következtében ugyanaz a jogvita a leterheltebb bíróság előtt sokkal tovább tart, mint egy kisebb ügyterhet feldolgozó bíróság előtt [sértve ezzel az Alaptörvény XV. cikkének (1) bekezdés első mondata szerinti alkotmányos alapelvet, amely akkor teljesül feltétlenül, ha nemcsak átlagosan, hanem az országban mindenhol legalább nagyjából azonos és „elfogadható” időn belül zárulnak le az ügyek érdemi határozattal]. Tehát társadalmi jelentősége van: mivel a munkateher és annak elosztása kihat a perek időtartamára, a kérdéskörrel nem elsősorban önmagáért kell foglalkozni.⁸³

Az észszerű időn belüli eljárás alapfeltétele a bírák túlterheltségének elkerülése, a bírák munkaterhe közötti aránytalanság felszámolása, valamint az ügyeknek a bírósági szinten való egyenletes elosztása és ehhez kapcsolódóan a bírák létszámának az ügyérkezéssel arányos elosztása.⁸⁴ Az optimális pertartam megvalósítása olyan bírósági emberierőforrás- és teljesítménymenedzsmenttel kapcsolatos kérdéskörök szisztematikus feltárásához és a folyamatokba történő beavatkozáshoz vezethetnek el, mint például a személyzeti politika kialakítása, munkafolyamatok megszervezése, kompetenciamenedzsment, humán controlling, tehetségmenedzsment, javadalmazási csomag optimalizálása, kapcsolatok kialakítása a szervezeti működés érintettjeivel.

⁸³ ÖRKÉNYI 2022: 68.

⁸⁴ RAINER 2022: 106.

ÖSSZEGZÉS

„A polgári jogi konfliktus – társadalmi tömegjelenség”,⁸⁵ amelyből következően hosszú évtizedek óta kiemelt társadalmi elvárás a bíróságokkal szemben, hogy alkalmasak legyenek nagyszámú polgári per gyors, hatékony elbírálására, és bár a pertartam nominálisan folyamatosan csökken, a társadalmi elégedetlenség azóta sem szűnt meg teljesen.⁸⁶

A Pevtv.-vel együtt született új jogintézmény, a vagyoni elégtétel nemcsak a polgári eljárásjog szempontjából kiemelt jelentőségű, hanem annak emberi jogi és alkotmányjogi vonatkozásai miatt, valamint a vonatkozó EJEB-ítélet miatt még nemzetközi relevanciája is van. A bíróságok régi/új kihívások előtt állnak a törvény hatálybalépésével. Ezen új kártérítési jellegű jogorvoslati jogintézmény kitüntetett figyelemre számíthat a jogkereső állampolgárok felől is, hiszen érzékeny maga a téma is, amikor arról beszélünk, hogy a bíróságok rendeltetésükkel ellentétes módon jogellenes magatartást tanúsítanak, és felróhatóan kárt okoznak azáltal, hogy egyes eljárások észszerűtlen ideig húzódnak, holott az EJEB elvárja az államoktól, hogy a bíróságok képesek legyenek még megnövekedett ügyteher mellett is észszerű időn belül befejezni az ügyeket.⁸⁷

A fentiek okán álláspontunk szerint a korábbinál nagyobb figyelem irányul a bírák részéről a polgári perrendtartás azon szabályaira, amelyek alkalmazásával elkerülhető, hogy megalapozottnak bizonyuljanak a vagyoni elégtétel érvényesítésére irányuló kérelmek.

A szakirodalmi álláspont egységesnek mondható azt illetően, hogy a régi Pp. jogalkalmazási tapasztalatait leszűrve a jogalkotó az eljárás hatékonyságát hátráltató főbb problémákat azonosította, és a hatályos Pp. megalkotásával (és annak korrekcióját is eszközölve a Pp. novella hatálybaléptetésével, szintén főként a bírósági tapasztalatok beépítésével) a perhatékonyságot gátló perjogi jogintézményeket kivezette, azok helyére leginkább új, a perhatékonyság növelését támogató szabályozási eszközöket vezetett be. Ilyen például az osztott tárgyalási rendszer, az anyagi pervezetés a bíróság részéről és fokozott elvárások a felekkel szemben, konkrétabb és feszebb permenetrend (megtartva az eljárási útvonalak rugalmasságát), az írásbeli előkészítés erősítése, a beadványokkal szembeni strukturális követelmények megfogalmazása, hatékony szankciók és kényszerítő eszközök beépítése, valamint a preklúzió.

A Pevtv. miatt érdemes az eddigieknél is nagyobb hangsúlyt fektetni azokra a bírói intézkedésekre, amelyekkel megelőzhetőek a bíróság érdekkörébe tartozó, egyébként elhárítható módon, de szükségtelenül eltelt időtartamok. Ezek a kritikus pontok véleményünk szerint a következők: kizárás⁸⁸ késedelmes intézése, hatásköri és illetékességi szabályok

⁸⁵ GÁSPÁRDY 1979: 296.

⁸⁶ MOLNÁR 2018: 54. „A perelhúzóadás miatti elégedetlenkedés univerzálisan jelen van, szinte függetlenül az aktuális helyzettől.” OBERHAMMER–DOMEJ 2008: 61.

⁸⁷ BÁN 1992: 226–227.

⁸⁸ A felek sűrűn élnek a kizárási kérelem előterjesztésének lehetőségével – ami a perek elhúzóását eredményezheti –, így a Pp. a nyilvánvalóan vagy ismételten alaptalanul kizárási kifogást benyújtó félle szemben pénzbírság kiszabását teszi kötelezővé. Lásd MÉHES 2020: 31.

téves alkalmazása, határozatlan vagy nem megfelelő (anyagi) pervezetés, szükségtelen bizonyítás, a rosszhiszemű pervitel elfogadása és ennek kapcsán szankciók alkalmazásának indokolatlan mellőzése, az eljárás nyugvásával felmerülő esetleges hibák, intézkedési határidők elmulasztása (írásba foglalási, kitűzési, felterjesztési késedelem), a tárgyalási napok kihasználása és az indokolatlan hatályon kívül helyezés.

Az új eljárásjogi kódex a korábbi perrendtartásnál sokkal hatékonyabb eszköz az eljárás elhúzódtásának megakadályozására. Egyértelműen látható ugyanakkor, hogy ez az eszköz változatlanul a bíró kezében van, és bármennyire is alkalmas maga az eljárási kódex a megfogalmazott cél, az időszerű ítélkezés megvalósítására, ha ez az eszköz „kihasználatlan” marad,⁸⁹ akkor az eljárások pertartama érdemben nem fog csökkenni.

Bár a hazai polgári peres eljárások időszerűségi mutatói európai összehasonlításban kiválóak, ahhoz, hogy ez továbbra is fennmaradjon, illetve javuljon, a bíróknak és a bíróságoknak mint jogalkalmazóknak folyamatosan erőfeszítéseket kell tenniük. A rajtuk kívül álló körülményeken (szervezetrendszeri specifikumokon) túl a bírák kezében lévő eszköz az eljárási törvény lehető legnagyobb hatásfokú kihasználása. Ettől várhatóan nemcsak a pertartamok fognak rövidülni, hanem a jogalkalmazás a Pp. preambulumban is megfogalmazott, a polgárok szolgálatát biztosító, a magánjogi jogviták tisztességes eljárás elvén nyugvó rendezését és az anyagi jogok hatékony érvényre juttatását előmozdító gyakorlat felé is jobban közelíthet.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ANERL, Andrew (2005): *Die innerprozessuale Präklusion von Parteivorbringen im Zivilverfahren*. Wien: Universitätsverlag.
- BACSÓ Jenő (1937): *Tudományos perjog*. Debrecen: Stúdium.
- BÁN Tamás (1992): Az európai emberi jogi egyezmény várható hatása a magyar bíróságok ítélkezésére. *Bírósági Határozatok*, 50(3), 226–227.
- BENCZE Mátyás (2018): A kor színvonalán? – Az új büntetőeljárás kódex válasza a jelen kihívásaira. *Pro Futuro*, 8(3), 11–36. Online: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2018/3/2870>
- CZINE Ágnes (2018): A tisztességes büntetőeljárás szabályai a régi és az új büntetőeljárás törvényben. In MOLNÁR Gábor Miklós – KOLTAY András (szerk.): *Bonus Iudex: Ünnepi kötet Varga Zoltán 70. születésnapja alkalmából*. Budapest: Pázmány Press, 55–67.
- CZOBOLY Gergely (2014): *A perelhúzódtás megakadályozásának eljárási eszközei*. PhD-disszertáció. PTE ÁJK Doktori Iskola. Online: <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/czoboly-gergely-istvan/czoboly-gergely-istvan-vedes-ertekezes.pdf>
- DÖME Attila (2015): Egy új eljárásjogi jogintézmény, az ún. közbenső végzés természetéről. *Magyar Jog*, 62(7–8), 452–455.

⁸⁹ RAINER 2022: 158.

- DÖME Attila (2017): Bizonyítás. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2017. május 31. Online: <https://ijoten.hu/szocikk/bizonyitas>
- DUDÁS Attila – FAZAKAS Zoltán József – VERESS Emőd (2020): A legfelsőbb bíróságok bírúinak kinevezéséről – összehasonlító jogi szempontból. *Miskolci Jogi Szemle*, 15(2), 21–43. Online: https://matarka.hu/koz/ISSN_1788-0386/15evf_2sz_2020/ISSN_1788-0386_15evf_2sz_2020_021-043.pdf
- ÉLESS Tamás (2017): A tárgyalás szerkezete, perfelvétel, perhatékonyság. *Közjegyzők Közlönye*, 64(5), 13–18.
- ÉLESS Tamás – ÉBNER Vilmos (2014): A percezúra – Az érdemi tárgyalás előkészítése. In NÉMETH János – VARGA István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. Budapest: HVG-ORAC, 377–392.
- ÉLESS Tamás – PARLAGI Mátyás (2014): Az érvényesített joghoz kötöttség. In NÉMETH János – VARGA István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. Budapest: HVG-ORAC, 355–361.
- ENDRÉDY András (2021): A perindítás megváltozott szabályai a polgári perrendtartás első novelláris módosítása alapján. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(1/2), 97–110. Online: <https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.1.955>
- GÁSPÁRDY László (1979): Konfliktushelyzetek a polgári jogi viszonyokban. *Gazdaság- és Jogtudomány – A Magyar Tudományos Akadémia Gazdaság- és Jogtudományi Osztályának Közleményei*, 13(1/2), 285–308.
- GIMESI Ágnes Zsuzsanna (2017): A bírói munka igazgatási szabályainak hatása a bizonyítás szükséges mértékére. In Kúria Büntető-Közigazgatási-Munkaügyi és Polgári Kollégiumai Joggyakorlat-Elemző Csoport: *Az ítéleti bizonyosság elméleti és gyakorlati kérdései. Összefoglaló vélemény*. Budapest: Kúria, 153–163. Online: www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefogl_velemenye_iteleti_bizonyosság.pdf
- HERÉDI Erika (2018): A preklúzió jelentősége a megújult polgári perben. *Jogtudományi Közöny*, 73(3), 117–125. Online: http://real-j.mtak.hu/11299/3/JK_2018_3.pdf
- JUHÁSZNÉ ZVOLENSZKI Anikó (2016): A Pp. I. fejezetének múltja, jelene, jövője, avagy a törvény célja és alapelvei a kodifikációk tükrében. In GELLÉN Klára – GÖRÖG Márta (szerk.): *Lege et fide. Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára*. Szeged: Iurisperitus, 262–273. Online: <https://juris.u-szeged.hu/download.php?docID=62437>
- KENGYEL Miklós (2003): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest: Osiris.
- KIRÁLY Lilla (2018): *Gyorsabb, egyszerűbb, olcsóbb, hatékonyabb?* Budapest: Akadémiai. Online: <https://doi.org/10.1556/9789634541905>
- KISS Daisy (2010): *Az ügyvédek nagy kézikönyve*. Budapest: CompLex.
- KISS Gábor – ERŐSS Mónika (2014): Keresetváltoztatás és eshetőleges kereset. In NÉMETH János – VARGA István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. Budapest: HVG-ORAC, 430–442.
- KÖBLÖS Adél (2017): Új megoldások az elsőfokú eljárás szabályaiban. *Közjegyzők Közlönye*, 64(2), 13–26.

- LÉGRÁDI István – VIRÁG Csaba – VÖLCSEY Balázs (2018): Értelmező rendelkezések. In VARGA István (szerk.): *A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja I/III*. Budapest: HVG-ORAC, 35–46.
- LUDÁNYI Zoltán János (2018): Az előmenetel, mint a bírák jobb munkára ösztönzésének eszköze. In Országos Bírósági Hivatal: *Mailáth György tudományos pályázat 2017. Díjazott dolgozatok*. Budapest: Országos Bírósági Hivatal, 928–967. Online: https://birosag.hu/sites/default/files/Dijazott%20dolgozatok%20Mailath%20Gyorgy%20Tudomanyos%20Palyazat%202017._0.pdf
- LUGOSI József (2018): A keresettel érvényesített jog. *Magyar Jog*, 65(3), 145–154.
- MAGYARY Géza (1898): *A magyar polgári peres eljárás alaptanai*. Budapest: Franklin Társulat.
- MAROSI Ildikó – NAGY Gusztáv (2017): A bíróságok igazgatása. In CSINK Lóránt – VARGA Ádám (szerk.): *Bírósági-ügyészeti szervezet és igazgatás*. Budapest: Pázmány Press, 81–122.
- MÉHES Tamás szerk. (2020): *Polgári peres eljárásjogi alapismeretek*. Budapest: NKE. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/15663/Polgari%20peres%20eljarasjogi%20alapismeretek.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- MÉSZÁROS Pál Emil (2021): *A polgári jog és a polgári eljárásjog alapelveinek kapcsolódása, illetve azok alkalmazása a polgári peres és nemperes eljárásokban*. PhD-disszertáció. PTE ÁJK Doktori Iskola. Online: <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/34254/meszaros-pal-emil-phd-2022?sequence=1&isAllowed=y>
- MICZÁN Péter (2022): A polgári perbeli összefoglaló nyilatkozatról I. *Magyar Jog*, 69(2), 76–90.
- MOLNÁR Judit (2018): Hatékonyság és gyorsítás a polgári peres eljárásban. In CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – SZABÓ Krisztián (szerk.): *Eljárásjogi kodifikáció – nemzetközi hatások*. Budapest: Patrocinium, 39–56.
- NAGY Adrienn (2018): Új jogintézmények a polgári perbeli bizonyítás szabályozásában. *Jogtudományi Közlöny*, 73(1), 1–8. Online: http://real-j.mtak.hu/11299/1/JK_2018_1.pdf
- NAGY Adrienn (2019): Bizonyítás. In WOPERA Zsuzsa (szerk.): *Kommentár a polgári perrendtartáshoz*. Budapest: Wolters Kluwer, 721–850.
- NÉVAI László (1970): A pertartam alakulása a polgári eljárásban. *Magyar Jog*, 17(9), 535–539.
- NYILAS Anna (2016): A bizonyítási eljárás optimalizálása a polgári perben. *Jura*, 22(2), 304–316. Online: https://jura.ajk.pte.hu/JURA_2016_2.pdf
- ÖBERHAMMER, Paul – DOMEJ, Tanja (2008): Improving the Efficiency of Civil Justice: Some Remarks From an Austrian Perspective. In VAN RHEE, Cornelis H. – UZELAC, Alan (szerk.): *Civil Justice Between Efficiency and Quality: From Ius Commune to the CEPEJ*. Antwerp: Intersentia, 61–69. Online: www.academia.edu/15515370/Civil_Justice_between_Efficiency_and_Quality_From_Ius_Commune_to_the_CEPEJ
- ÖRKÉNYI László (2022): *A bírói munkateher komplex mérésének új lehetőségei eljárási, illetve anyagi jogi jogintézmények és tények figyelembe vételével*. PhD-disszertáció. SZTE ÁJK Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Online: <https://doktori.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/11147/1/dolgozat%20nyilv%20vedesre.pdf>

- PÁKOZDI Zita (2017): A perindítás és a keresetlevél szabályai az új Pp.-ben. *Jogtudományi Közlöny*, 72(7–8), 345–350. Online: http://real-j.mtak.hu/10792/7/JK_2017_7-8_egybe.pdf
- PRIBULA László (2021): A polgári perrendtartás alkalmazásának gyakorlati tapasztalatai a bíróságok szemszögéből. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(5), 458–469. Online: <https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.5.1486>
- PUSKÁS Péter (2017): Perfelvételi szak. In PETRIK Ferenc (szerk.): *Polgári eljárásjog I–II*. Budapest: HVG-ORAC, 391–439.
- RAINER Lilla (2022): *Az észszerű időn belüli befejezés követelménye a polgári perben*. PhD-disszertáció. KRE ÁJK Doktori Iskola. Online: <https://doi.org/10.24395/KRE.2022.010>
- SZABÓ Imre (2017): Szakértelem és felelősség. *Jogtudományi Közlöny*, 72(9), 372–385. Online: http://real-j.mtak.hu/10792/43/JK_2017_9_egybe.pdf
- SZIVÓS Kristóf (2018): Az új Pp. hatásai az eljárások időszerűségére. In Országos Bírósági Hivatal: *Mailáth György tudományos pályázat 2017. Díjazott dolgozatok*. Budapest: Országos Bírósági Hivatal, 155–192. Online: https://birosag.hu/sites/default/files/Dijazott%20dolgozatok%20Mailáth%20György%20Tudományos%20Pályázat%202017_0.pdf
- SZIVÓS Kristóf (2021): Az eshetőségi elv alkalmazásának dogmatikai alapjai a polgári peres eljárásban. *Iustum Aequum Salutare*, 17(4), 281–300. Online: http://publicatio.bibl.u-szeged.hu/22993/1/13_SzivosK_IAS_2021_4_converted.pdf
- SZIVÓS Kristóf (2022): Az eventualitás elvének hatása a perfelvételi nyilatkozatok előterjesztésére. *Magyar Jog*, 69(2), 65–75.
- UDVARY Sándor (2021): Az első Pp. novella hatása az elsőfokú eljárásra. *Jogtudományi Közlöny*, 76(3), 129–139.
- Ügyforgalmi elemzés 2021. év. Online: https://birosag.hu/sites/default/files/ugyforgalom_2021.ev_v.pdf
- VARGA István – ÉLESS Tamás szerk. (2016): *Szakértői javaslat az új polgári perrendtartás kodifikációjára*. Budapest: HVG-ORAC.
- VIRÁG Csaba (2020): Az új polgári perrendtartás alkalmazásának kihívásai. Bírői attitűdök a perrend egyes új jogintézményeivel kapcsolatban. *Bírósági Szemle*, 1(1), 14–25.
- VITVINDICS Mária – WOPERA Zsuzsa (2015): Az új polgári perrendtartás koncepciójának sarokkövei. *Fontes Iuris*, 1(1), 48–55. Online: <https://ojs.mtak.hu/index.php/fontesiuris/issue/download/742/430>
- VÖLCSEY Balázs (2021): Kérdések és lehetséges válaszok a Pp. Novella kapcsán. *Magyar Jog*, 68(5), 273–283.
- WALLACHER Lajos (2017): Az osztott perszerkezet bevezetésének közvetett hatásai az új polgári perrendtartásban. *Jogtudományi Közlöny*, 72(12), 529–535. Online: http://real-j.mtak.hu/10792/56/JK_2017_12.pdf
- WOPERA Zsuzsa (2021a): A dogmatika vagy a gyakorlat elsőbbsége? *Forum Acta Juridica et Politica*, 11(3), 477–485.

- WOPERA Zsuzsa (2021b): Jogtudomány kontra jogalkalmazás? A polgári perrendtartás novelláris módosításának irányai. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(5), 715–728. Online: <https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.5.1506>
- KRAMER, Xandra E. – VAN RHEE, Cornelis H. szerk. (2012): *Civil Litigation in a Globalising World*. Cham: Springer. Online: <https://doi.org/10.1007/978-90-6704-817-0>
- ZSITVA Ágnes (2017): Elsőfokú eljárás. In WOPERA Zsuzsa (szerk.): *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata*. Budapest: Wolters Kluwer, 249–360.

Jogi források

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról
1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2016. évi CXXX. törvény a Polgári perrendtartásról
2021. évi XCIV. törvény a polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítéséről
- 6/2015. (XI. 30.) OBH utasítás a bíróságok igazgatásáról rendelkező szabályzatról
- 8/2015. (XII. 12.) OBH utasítás a bíró munkájának értékelési rendjéről és a vizsgálat részletes szempontjairól szóló szabályzatról

Dr. Boda Zoltán a Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola PhD-hallgatója. Fő kutatási területe az Emberi Jogok Európai Bírósága által elvárt hatékony jogorvoslat érvényesülése a hazai jogrendszerben. Ennek kapcsán az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítással és az észszerű időn belüli eljáráshoz való joggal foglalkozik. 2022 óta a Debreceni Törvényszék köz-igazgatási ügyeket tárgyaló bírója.

Dr. Kocsán Annamária 2005-ben nyert bírói kinevezést a Debreceni Városi Bíróságra, 2010 óta megyei bírósági, illetve törvényszéki bíró a Debreceni Törvényszéken, polgári ügyszakban. Elsőfokú ügyekben és másodfokú tanácsban eljárva is ítélezik. Peres ügyeken túl nagy számban intézi a jelen cikk tárgyát is képező, a polgári peres eljárás elhúzódásával kapcsolatos vagyoni elégtétel érvényesítés iránt indult nemperes eljárásokkal kapcsolatos ügyeket.

Table of contents

Scientific publications/	ZOLTÁN GLOVICZKI	
Studies	• The Background to the International Success of Portuguese Education Policy. Central Development of Education in Portugal in the Light of Domestic Changes, 2011–2023	3
	KATALIN SZOBOSZLAI-KISS	
	• Plato’s Politeia as the Pathology of Polis	23
	KRISTÓF NAGY	
	• Classical Theories of Sovereignty in the Light of Law	37
	GÁBOR MÉLYPATAKI – ZOLTÁN RÁCZ	
	• The Future of Civil Servants – Terminal Debility or Rebirth?	59
	ZSOLT POLYÁK	
	• The Strategies of Public Safety and Crime Prevention of the Settlements are in the Focus	75
	ERIKA VERES-LÁSZLÓ	
	• Historical Overview of Environmental Protection in Hungary from the Austro–Hungarian Compromise to the Present Day	95
	ANDRÁS HÁRS	
	• Comparative Overview of International Regulatory Attempts Regarding Artificial Intelligence – Through the Lens of Human Rights	125
	MELINDA ISTENES-BENCZI – BALÁZS ISTVÁN TÓTH	
	• The Role of National Minorities in Economic Cooperation across the Hungarian–Romanian Border in the County Development Programs of the Period 2007–2020	145
	ZOLTÁN BODA – ANNAMÁRIA KOCSÁN	
	• The Growing Importance of the Timeliness of Civil Litigation and its Impact on the Judiciary	163
Table of contents in foreign language		197
Call for papers		199
Editorial Committee		201
Imprint		202

Publikációs felhívás

A Pro Publico Bono tudományos folyóirat Szerkesztősége várja azokat az angol vagy magyar nyelvű cikkeket, amelyek a közigazgatás- és jogtudomány, az államelmélet, a társadalom- és politikatudományok témakörébe eső kutatási eredményeket közölnek.

A Pro Publico Bono független, lektorált, az MTA IX. osztály szerint minősített „A” kategóriájú, negyedévente megjelenő folyóirat.

A szerzői útmutató a következő oldalon érhető el:

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/107>

A cikkek felöltése az alábbi oldalon történik:

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/about/submissions>

Tisztelettel:
Kis Norbert főszerkesztő,
egyetemi tanár

Call for papers

Pro Publico Bono is a peer-reviewed journal four-monthly published by the University of Public Service, Budapest. It covers researches based on public law, social and political sciences and interdisciplinary approach that explore future alternatives for fostering sustainable and innovative societies, good governance and for strengthening nation states as well as the European and transatlantic cooperation facing technological, ecological and cultural disruption in the increasingly complex and ambiguous 21st century.

The primary objective of the journal is to become an international platform of the highest scientific and professional debate. The international scientific forum is open to high quality scientific publications from worldwide resources, to professional discourses, including a synthesis of scientific opinions and comparative research. The journal would focus on sustainable and innovative societies, good governance and building nation states. In terms of its topics and content, the journal would be primarily theoretical but would also leave room to analytical works on legal, social and political sciences as well as professional forums and book reviews.

Contributions can be submitted through the Open Journal System of the University of Public Service, which is accessible via the following link

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/index/login>

See the detailed information on publication guidelines, attached to this call for papers which can be found at

https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppb/ppbjus_style_guide

Sincerely,
Prof. Dr. Norbert Kis
Editor in chief

call for papers •

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: *Prof. Dr. Kiss György* professor emeritus (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TÁRSELNÖKE: *Prof. Dr. Koltay András* prorektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem)

FŐSZERKESZTŐ: *Prof. Dr. Kis Norbert* egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK (2020. szeptember 1-jétől): *Dr. Bartóki-Gönczy Balázs* tudományos dékánhelyettes, tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Társadalmi Kommunikáció Tanszék) • *Dr. Biró Marcell* elnök (Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága) • *Prof. Dr. Csehi Zoltán* egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar) • *Prof. Dr. Deli Gergely* rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Dr. Fejes Zsuzsanna* egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Prof. Dr. Hörcher Ferenc* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont, Politika- és Államelméleti Kutatóintézet) • *Dr. Kaiser Tamás* tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék) • *Dr. Lapsánszky András* tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Marján Attila* egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Európa-tanulmányok Tanszék) • *Prof. Dr. Menyhárd Attila* egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Orbán Balázs*, a miniszterelnök politikai igazgatója • *Prof. Dr. Papp Tekla* tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék) • *Prof. Dr. Patyi András* prorektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Prof. Dr. Rixer Ádám* tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Dr. Smuk Péter* prodékán, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Dr. Török Bernát* igazgató (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Eötvös József Kutatóközpont) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

NEMZETKÖZI TANÁCSADÓ TESTÜLET: *Prof. Dr. Christopher Ball*, Quinnipiac University (Hamden, Connecticut, Amerikai Egyesült Államok) • *Dr. Philip Blond*, Egyesült Királyság • *Prof. Dr. Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Németország) • *Prof. Dr. Alexander Livshin*, M. V. Lomonoszov Moszkvai Állami Egyetem (Moszkva, Oroszország) • *Prof. Dr. Russell L. Weaver*, University of Louisville (Louisville, Kentucky, Amerikai Egyesült Államok)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: *Dr. Dúl János* adjunktus (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék)

Editorial Committee

CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD: *György Kiss*, DSc, Professor Emeritus (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies)

CO-CHAIRMAN OF THE EDITORIAL BOARD: *András Koltay*, PhD, Professor, Prorector (University of Public Service)

EDITOR-IN-CHIEF: *Norbert Kis*, PhD, Professor (University of Public Service)

EDITORIAL BOARD (from 1 September 2020): *Balázs Bartóki-Gönczy*, PhD, Vice-Dean for Science Affairs, Associate Professor, Head of Department (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Social Communication) • *Marcell Biró*, PhD, President (Supervisory Authority of Regulatory Affairs) • *Zoltán Csehi*, PhD, Professor (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law) • *Gergely Deli*, DSc, Rector, Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies) • *Zsuzsanna Fejes*, PhD habil, Associate Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy) • *Ferenc Hörcher*, DSc, Professor, Head of Institute (University of Public Service, Eötvös József Research Centre, Research Institute for Politics and Government) • *Tamás Kaiser*, PhD, Associate Professor, Head of Department (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Governance and Public Policy) • *András Lapsánszky*, PhD, Associate Professor, Head of Department, (Széchenyi István University, Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences) • *Attila Marján*, PhD, Associate Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of European Studies) • *Attila Menyhárd*, PhD, Professor (Eötvös Loránd University, Faculty of Law) • *Balázs Orbán*, PhD, Prime Minister's Political Director • *Tekla Papp*, DSc, Professor, Head of Department (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics) • *András Patyi*, PhD, Prorector, Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Public Administration) • *Ádám Rixer*, PhD, Professor, Head of Department (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law) • *Péter Smuk*, PhD, Professor, Prodean (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies) • *Bernát Török*, PhD, Director (University of Public Service, Eötvös József Research Centre) • *András Varga Zs.*, PhD, Professor (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law)

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD: *Christopher Ball*, PhD, Professor, Quinnipiac University (Hamden, Connecticut, United States of America) • *Philip Blond*, PhD, United Kingdom • *Herbert Kupper*, PhD, Professor, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Alexander Livshin*, PhD, Professor, Moscow State University (Moscow, Russia) • *Russell L. Weaver*, PhD, Professor, University of Louisville (Louisville, Kentucky, United States of America)

SECRETARY OF THE EDITORIAL BOARD: *János Dúl*, PhD, Assistant Professor (University of Public Service, Faculty of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György professor emeritus
(NKE ÁNTK)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TÁRSELNÖKE: Prof. Dr. Koltay András, kutatóprofesszor
(NKE ÁNTK)

FŐSZERKESZTŐ: Prof. Dr. Kis Norbert egyetemi tanár
(NKE ÁNTK)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Dr. Dúl János adjunktus
(NKE ÁNTK Civilisztikai Tanszék)

Cím: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar,
NKE ÁNTK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

POSTACÍM: 1441 Budapest, Pf. 60.

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk>

Impresszum

KIADÓ: Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó Iroda

A KIADÁSÉRT FELEL: Deli Gergely rektor

CÍM: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

E-MAIL: info@ludovika.hu

WEBSITE: www.ludovika.hu

OLVASÓSZERKESZTŐK: Bruckner Nóra, Resofszi Ágnes

TÖRDELŐSZERKESZTŐ: Kőrösi László

NYOMDAI MUNKÁK: Nemzeti Közszolgálati Egyetem

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2786-0760 (online)

Tartalom

GLOVICZKI ZOLTÁN: <i>A portugál oktatási reformok nemzetközi sikerének háttere. A nevelés-oktatás központi fejlesztése Portugáliában a hazai változások tükrében, 2011–2023</i>	3
SZOBOSZLAI-KISS KATALIN: <i>Miről szól Platón Állama? Az állam egészségtana és patológiája</i>	23
NAGY KRISTÓF: <i>A szuverenitás klasszikus elméletei a jog tükrében</i>	37
MÉLYPATAKI GÁBOR – RÁCZ ZOLTÁN: <i>A közalkalmazotti jogállás jövője – Végelgyengülés vagy újjászületés?</i>	59
POLYÁK ZSOLT: <i>Fókuszban a települések közbiztonsági és bűnmegelőzési stratégiája</i>	75
VERES-LÁSZLÓ ERIKA: <i>Magyarország környezetvédelmi igazgatásának fejlődéstörténeti áttekintése a kiegyezéstől napjainkig</i>	95
HÁRS ANDRÁS: <i>A mesterséges intelligencia nemzetközi szervezetek általi szabályozásának összehasonlítása az emberi jogok szemüvegén át</i>	125
ISTENES-BENCZI MELINDA – TÓTH BALÁZS ISTVÁN: <i>A nemzeti kisebbségek szerepe a magyar-román határon átnyúló gazdasági együttműködésben a 2007–2020 közötti időszak megyei fejlesztési dokumentumaiban</i>	145
BODA ZOLTÁN – KOCSÁN ANNAMÁRIA: <i>A polgári per időszerűségének felértékelődése és hatásai az ítélkezésre</i>	163