

BARNA ATTILA

Üzenetek a múltból a mai közigazgatásnak

Magister Scientiae
et Reipublicae
Ünnepi tanulmányok
Máthé Gábor tiszteletére
70. születésnapja alkalmából

*Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011,
272. p.*

A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar tudományos kiadványainak sorozatában (Pro Publico Bono Publicationes Facultatis) jelent meg az a könyvészeti szempontból is elegáns kivitelű tanulmánykötet, amellyel a kar oktatóiból toborzott nívós szerzőgárda köszönti az idén 70. születésnapját ünneplő Máthé Gábor professzort, a hazai közigazgatás- és jogtörténetírás kiemelkedő alakját, az intézmény jogelődjének az Államigazgatási Főiskolának egykori főigazgatóját.

A kötet bevezetőjében *Mészáros Tamás*, az egyetem rektora köszönti meleg szavakkal az ünnepeltet, akit úgy jellemez, mint aki a vidámságot megvető komolysággal, sziporkázva vidítja fel környezetét, miközben mosolyogva gondolkodtatja el hallgatóságát.

Egedy Gergely, a társadalomelméleti tanszék vezetője tanulmányában, *Franz Oppenheimernek*, a 20. századi államtudomány szociológiai irányzata képviselőjének *államról vallott felfogását elemzi*. Oppenheimer az államot, mint az életről való gondoskodás ösztöne által hajtott győzedelmes embercsoport által, a legyőzöttekre ráerőszakolt, elsősorban azok gazdasági kizsákmányolását célzó, mes-

terséges politikai rablószervezetet definiálja. Életművében azokat az állam keletkezéséhez és fenntartásához szükséges eszközöket keresi, amelyek az emberi alapvető igények kielégítését szolgálják, ezek lehetnek gazdasági és politikai eszközök. A szerző ismerteti Oppenheimernek az állam keletkezésének szakaszait elemző nézeteit, végül kitér az állam jövőbeli fejlődésének irányát a kizsákmányolás felszámolásában és a szabad polgárok – nem a marxi kollektivismuson nyugvó – egyesülésében meglátó elméletére. Egedy leszögezi Oppenheimer hitt abban, hogy a gazdasági szabadság és a hivatalnoki közigazgatás kiiktatja a kizsákmányolást, a gazdasági eszköz tiszta gazdaságot teremt, amely egyszer majd alárendeltté teszi a politikai eszközrendszert.

Halász Iván, a nemzetközi és európai jogi tanszék docense, *az önálló Csehszlovákia létrejöttéhez vezető államjogi program* elemeit, elsősorban a természetjogi és történeti érvekre alapozottságát vizsgálja tanulmányában. Vizsgálódásában nemcsak a cseh történeti hagyományokra és alkotmányosságra koncentrálna, hanem azt folyamatosan összeveti a Magyar Királyság közjogi státusának elemzésével az Osztrák–Magyar Monarchián belül. Végigkíséri a cseh nacionalizmus megjelenését, és a cseh–morva–szlovák közjogi egységet célzó program kidolgozását, egészen az I. világháború idejére körvonalazódó, már elsődlegesen osztrákellenes, az önálló államiság megteremtésére irányuló politikai törekvéseket, amelyek 1918-ra elvezettek Csehszlovákia kikiáltásáig. A tanulmány mérlegre helyezi a politikai programok és eszmék tartalmát, és összeveti a két világháború közti, Csehország, Morvaország, Szilézia, Szlovákia és Kárpátalja tartományi egységekkel létrejött államban valóságosan megvalósult alkotmányos, közigazgatási és egyéb jogi megoldásokkal. Kritikusan állapítja meg, az állam megalakulásának legitimitását a politikai szereplők többsége ekkor már nem a korábbi, elsősorban cseh államjogon alapuló eszmék és hagyományok

kiteljesedésében, hanem Nagymorva Birodalom örökségében, illetve a „csehszlovák nemzet” önrendelkezésében találta meg.

A befolyással üzérkedő ügyfelének büntethe-tőségét, illetve részesi felelősségre vonhatóságát vizsgálta Hollán Miklós, a jogtudományi tanszék docense. Számba veszi a részes büntet-lésege mellett felhozható érveket, így amikor az ügyfél cselekménye a kedvezőbb, ugyanakkor még jogsértés nélküli helyzet biztosítását célozza, illetve a további jogsér-tés szándékának hiányát. Elemzi a részesség és a társadalomra veszélyesség nemlétét alá-támasztó érveket, ezzel együtt a bíróságok jogosultságát a társadalomra veszélyesség hi-ányának megállapításához, amikor a jogelle-nességet kizáró konkrét normák nem alkal-mazhatók.

A logikai értelmezési és a történeti mód-szer felhasználásával, vitatja azon leegyszer-űsítő tankönyvi álláspontot, hogy a jogalkotó tényállást alkotott volna, ha valóban büntetni óhajtotta volna a befolyással üzér-kedés aktív változatát. Ebből – vallja a szer-ző – legfeljebb arra következtethetünk, hogy ez a magatartás önálló tettesi magatar-tásként nem értelmezhető. Annál inkább – a Btk. általános részi szabályok következetes alkalmazásával – kell azt részesi magatartás-ként kezelni, és büntetőjogi felelősséggel ter-helni.

Imre Miklós, a kar dékánja, a koncessziós jogviszony európai szabályozását és alkalma-zási területét elemzi. A közfeladatok magán-szektor bevonásával történő ellátása mellett gyakran elhangzó érvek és ellenérvek számbavételén túl, kitér a jogviszony jogági hova-tartozásának, vagyis köz-, illetve magánjog-hoz sorolhatóságának problematikájára. A koncessziót olyan speciális jogviszony-ként definiálja, amelyben a köz- és magánjog-i elemek egyaránt jelen vannak, és amely-ben ezért egyes viszonyrendszer jön létre: az állami cél- és feladatrendszer ellátásához magánjogi eszközök és szereplők igénybevé-telének lehetünk tanúi.

A munka áttekinti az európai tendenciá-kat, a közbeszerzésekkel kapcsolatos mar-káns véleményeket elsősorban az Európai Bíróság ítéletein keresztül mutatja be, a köz-érdekű szolgáltatások szabad biztosításával és az európai versenyjogi rendelkezésekkel összefüggésben.

*Kis Norbert, a jogtudományi tanszék taná-ra a szabálysértési jogról szóló kodifikációs in-telmeit az ünnepeltnek szóló személyes tisz-telgessel kezdi, utalva az 1987–88 között megalkotott közigazgatási kodifikációs pre-konceptációs programra, illetve a Bittó Márta és Papp László szerzőtársakkal írt *Közigaz-gatási büntetőjog* tankönyvre. Ezen műveket olyan fundamentumként jellemzi, amelyen a szabálysértési jog tudományos rangra emel-kehdhetett, és amelyre a mindenkori kodifiká-ciónak építenie kell: „Ha nem teszi, folytató-dik a szabálysértési jog kálváriája, mélyül a jog-terület rendszertani betegsége.”*

A szabálysértési jogterület legnagyobb gyengeségét mutatja, hogy a mai napig nem tudott megszabadulni attól a kettős bünte-tő- és közigazgatási jogági függéstől, egyben szorítástól, amely megnehezíti a közigaz-gatás-ellenes magatartások egységes dog-matikájú szankciórendszerének és eljárás-rendjének megalkotását, megkérdőjelezi az autonóm szabálysértési jog létét és fenntarthatóságát. Az elmúlt két évtized tapasztalatait és fejlődését elemezve kijelenti: a sza-bálysértési jogterület felbomlását tudomásul kell venni, mind a büntetőjog, mind a köz-igazgatási jog visszatereli saját rendszertaná-ba a hozzá tartozó elemeket. A szerző a megoldást nem a valós folyamatok pusztá tudomásulvételében és elfogadásában látja, hanem az egységes és tudatos kodifikáció-ban: egységes közigazgatási keretszabályo-zással kell rendezni a jogághoz tartozó re-pressziók anomáliáit, valamint dogmatikai-lag világos büntetőjogi trichotómiára van szükség, valódi kihágási jogot kell alkotni.

A rendszerváltástól az Alaptörvény meg-születéséig tartó időszakban követi végig

Müller György docens, a *parlamentáris berendezkedés kormánymodelljének fejlődését és megerősödését*. A '80-as évek második felének kormányzati pozícióját elemezve leszögezi, a pártállami elsősorban erős végrehajtó szerepet játszó kormány, ekkor kezdi újrafogalmazni politikai szerepköreit. Mérséklődött az államszervezeti, sőt jogalkotási túlsúlya, viszont egységesebb, ütőképesebb szervezatként jelent meg, valamint megkezdődött a kormányfői pozíció kormányon belüli meghatározó szerepkörének definiálása.

A demokratikus fordulatot követően kialakuló államszervezetben, a politikaformáló „miniszterelnöki kormány” modelljének megjelenését regisztrálhatjuk, amelyben a kormányfő erős, kiemelkedő pozíciója mellett a miniszterek alkotmányjogi értelemben egyenlő helyet foglalnak el, természetesen a hatalommegosztás új demokratikus erőterében. A kialakuló rendszer további fontos vonása az 1990-ben kialakított állami vezetői és államtitkári rendszer, amely megkülönbözteti a kormányzaton belüli politikai és a közigazgatási felső vezetőket, és amelynek 2006-os és 2010-es változásaira kiter a szerző. Ezt a kormányzati rendszert javította és korszerűsítette az új Alaptörvény, az eredeti modell megtartásával: a kormány felépítése megmaradt, ugyanakkor megfogalmazódik a miniszterelnök markáns dominanciája.

Orosz Ágnes, a kari könyvtár igazgatója rendhagyó, a *könyv-könyvtár-könyvtáros hármásának* szentelt írásában annak a kapcsolatnak a körüljárására vállalkozott, ami a szellemi termékeket előállító és azt rendszerező személy, a létrejött könyvek és a „bölcse ségek tárháza”, a könyvtár között fennáll. A dolgozat bevezetőjében mindannyiunk által használt fogalmak (könyv, könyvtár, bibliográfia stb.) értékes és az ismereteket valóban elmélyítő, sok meglepetést tartogató magyarázataival örvendezteti meg az olvasót. Betekintést nyújt az első ókori és középkori könyvtárak történetébe, az első ma-

gyarországi könyvtárak születésének körülményeibe és a magyar nyelvű kódexirodalom kezdeteibe. Részletesen szól a reneszánsz könyvtárak és a könyvtáreszmény elterjedéséről, ezzel együtt a modern könyvtár jellemzőinek (kötelempéldány, pultrendszer, hivatásos könyvtáros, olvasómalom stb.) kialakulását is bemutatja egészen a könyv- és újságyomtatás megjelenéséig.

Rácz Lajos jogtörténész tanár, aki a kezünkben tartott kötet szerkesztője is, a *görög polisok kialakulásának és kormányzásának* szentelt tanulmányával tiszteleg az ünnepelelt kolléga előtt. A polisz fogalmát magyarázatában elsősorban a politikai közösség és az ehhez tartozó politész státusz jelentésében használja, nem pedig a megszo kott város, városkörnyék jelentésből kíván kiindulni. Vizsgálódásában elsősorban a „politikai entitás” jelentésre, valamint a közigazgatási egységekre, és nem a települési szervezetre, illetve annak változásaira helyezi a hangsúlyt.

A polisz-társadalom áttekintése során kiemeli a szabadok, a közösség politikai életébe beleszólási joggal rendelkező rétegét, amelynek vagyoni és nemzeti alapokon történő rétegződését, illetve a Szolóni politikai reformok hatását történelmi példákkal illusztrálja. A politész tagság jogi tartalmát a következőkben találja meg: meghatározott poliszhoz tartozás, politikai jogok gyakorlása (például hivatalviseléshez való jog), a polisz közös területéből földhöz (földhasználati jogosultsághoz) jutás.

Mélyreható alaposággal elemzi – kiemelve Athén példáját – a polisz adminisztrációját, várostervezési stratégiáit, kormányzati rendszerét, ezen belül a polgárjog megszerzésének feltételrendszeréről és a kormányozható lakosságszámról alkotott görög elképzeléseket és konkrét intézkedéseket.

Takács Albert, az alkotmányjogi tanszék tanára a *kétkamarás parlament létjogosultságának problematikáját dolgozza fel alkotmányelméleti megközelítésben*, így reagálva

az Alaptörvény megszületését megelőző vitákban „nem váratlanul, de mégis meglepő módon”, a magyar közjogi tradícióra hivatkozva felmerült, majd gyorsan érdemi tudományos viták nélkül letűnt – a szerző szerint korántsem lezárt – régi-új kérdésre. Ezzel indokolja az európai parlamentek és a második kamarák fejlődésének rendszertani, Anglia példájából kiinduló történeti tanulmányozását, az érvek és ellenérvek, elsősorban az ütköző képviselői tanok 19–20. századi áttekintését.

Takács Albert a történelmi közjogi hagyományok vizsgálata során, a Magyar Királyság országgyűléseinek 13. századtól datálható fejlődését egészen a szocialista időszakig tekinti át. Leszögezi: a magyar országgyűlés az alkotmánytörténetben döntően kétkamarás volt, ezért „gondolhatjuk róla, hogy szokássá vált, és vélekedhetünk úgy is, hogy nemzeti hagyományról van szó”. A bizonytalankodó megállapítást azzal indokolja, hogy az alkotmányos demokráciának saját tradíció vannak, bármilyen tradíciót nem ismerhet el sajátjának. Majd a végletekig leegyszerűsítő tételt fogalmaz meg: „Olyan politikai elvet, célt vagy értéket, amely a rendi alkotmányosság keretei között értelmezhető, polgári társadalmakban nem találunk.” A felsőház mai életre hívásának gondolata természetesen indokolható, felvethető és megvitatható – véli Takács –, de a „tradíció varázsának” ezekben a vitákban nincs létjogosultsága és relevanciája.

Tanulmányának vitára és továbbgondolásra érdemes különossége ez, a közjogi hagyományok és tradíció sajátos, szűkítő értelmezése, amely definícióval dolgozva összegzésében eljut a jogi tradíció egy-egy intézmény létét vagy nemlétét igazoló elvnek korlátozásáig, sőt tagadásáig, a napi pragmatikus politikai és tudományos vitákban játszott szerepének negligálásáig.

A jogtudományi tanszék vezetője, Takács Péter, *Az államtan kezdetei Európában és a magyar államelméleti hagyomány 1500–1789* címmel írt tanulmányával köszönti az „egy-

szerre európai és magyar”, a nemzeti és az európai kérdések viszonyrendszerében otthonosan mozgó Máthé Gábort.

Tanulmányát azzal a határozott kijelentéssel kezdi, hogy az állam elmélete az európai újkor tudománya, ekkor lett az állami berendezkedés a tudományos megismerés önálló tárgya. Az ősforrásokat és hagyományokat kutatva az állam politikai meghatározottságát leíró, az intézményi jelleget kutató, illetve az állam és a társadalom viszonyrendszerét elemző hagyományokat és azok kiemelt képviselőit (Machiavelli, Bodin, Althusius, Lipsius) említi. Csak egy gondolatmenetet kiragadva rengeteg érdekfeszítő, magyar vonatkozásokban és magyar–külföldi kölcsönhatásokban bővelkedő tanulmányból. Takács Péter a magyar államelméleti szakirodalom megjelenését az 1600-as évekre teszi, amikor magyar földön megjelennek az első, inkább fordított-magyarított államelméleti munkák. A szerző rendkívül izgalmas, a magyar rendi-függetlenségi törekvésekben minduntalan megjelenő és ismert, szinte feloldhatatlan ellentét megjelenését regisztrálja az magyarországi államról gondolkodók esetében is. Nevezetesen azt, hogy a 17–18. századi „nyugati minták és korszerű szerzők” elsősorban az ekkor megerősödő és korszerűnek számító abszolutizmus kormányzati módszereit igazolták, amely a magyar politikai törekvésektől teljesen idegen, az elnyomó képében megjelenő Habsburgok kormányzatának tendenciája volt. Ezzel magyarázható, hogy a magyar szakirodalom sokáig a speciális helyzetű és kormányzatú fejedelmi Erdélyben koncentráldódik.

A tanulmány végigkíséri az újkori természetjogi gondolkodók (Grotius, Hobbes, Locke stb.) hozzájárulásának folyamatát az államtudományok kialakulásához, valamint kitér az államtudományok rendszerének (általános közjog, általános államjog, kameralisztika, politikai gazdaságtan, statisztika stb.) kialakulására.

Tamás András professzor *Meditációjával* Máthé Gábor korábbi, a jog és az erkölcs vi-

szonyáról írt tanulmányára, annak címére és módszerére in honorem reflektál, elmerengve történelmi, filozófiai, valamint irodalmi képzettársítások és asszociációk során át. Nem irigylésre méltó a történészek és jogtörténészek munkája – véli a szerző –, nehéz a múltat előre látni, hiszen a jogtörténelem nem konstruálja, hanem rekonstruálja a megtörténteket.

Elvlasztható-e egymástól a jog és az erkölcs igazsága, hol a határ köztük? Feltéve, hogy ezek ténylegesen léteznek és találkoznak, miként értelmezhetők? Az erkölcs mindenek felett áll, így lehet a jog ésszerűségének, elfogadhatóságának, elfogadottságának és helyességének alapja. Tamás professzor nemcsak az ismert jogfilozófiai iskolák gondolatain vezeti át a kettős normarendszer viszonyát, hanem azt az elmúlt 20 esztendő politikai-jogi-gazdasági folyamataira is levetíti azt, eljut egészen az Európai Unió jogelveinek és a gazdasági szempontoknak mindenek fölöttiként való megjelenítéséig, annak túlbecsülésének problematikájáig.

Tózsza István, a közigazgatás-szervezési és urbanisztikai tanszék vezetője köszönettel emlékezik meg az *E-Government Alapítvány* 2003-as megalapításáról, Máthé professzor abban való aktív közreműködéséről.

Az írás az elektronikus igazgatásszervezés egyik hazai műhelyének, a tanszéki munkacsoportnak és a közigazgatás modernizációját szolgáló alapítványnak közel egy évtizedes krónikáját mutatja be. Számot ad a megalakulás körülményeiről, az elektronikus közigazgatás megteremtését népszerűsítő szakmai kiadványok, később digitális tananyagok megszületésén át, az új képzési irányok beindításán keresztül egészen a tudományos konferenciák és konferenciakiadványok felsorolásáig.

Abban a reményben számol be az alapítványi kutatási projektek eredményeiről, a gyakorlatban is megvalósult mobil-közigaz-

gatási projektekről, hogy sikerült az áttörés, a szemléletmódváltás a közigazgatásban és a technológiai újítások megismertetése, sőt a kiemelt mintaprojektekben az elektronikus rendszerek adminisztrációs gyakorlatba való átültetése is.

Török Gábor a magánjogi tanszék vezetője *szubjektív bevezetővel három tételben* tiszteleg a Jubiláns előtt, amelyhez az inspirációt a Máthé–Gecsenyi szerkesztőpáros által összeállított Sub Clausula dokumentumgyűjtemények szolgáltatták.

Első tételében a 19–20. század fordulójának ipari-kereskedelmi és banki fejlődésnek hatásait elemzi, miként történhetett, milyen „zavar” okozhatta, hogy a globalizálódó, a kölcsönös kereskedelmi függés által átszótt, optimizmussal teli fejlődő világ belesodródott az I. világháborúba? A jogállam jellemzőit veszi sorba második tételében, illetve a „jogállami minősítés” jogosultságát a trianoni Magyarország esetében. A harmadik résszel már a rendszerváltást követő két évtizedbe vezet el bennünket, kritikusan szól a jogalkotási folyamatokról – érzékletes gazdasági jogalkotási példákkal alátámasztva véleményét –, amelyek gyakran aláássák a magyar jogrendszer egységét és a dogmatikai alapokat.

A kötetet – az önálló szerzőként is szereplő – Orosz Ágnes által összeállított *válogatott bibliográfia* zárja, amely több mint 30 oldalon (sic!) ismerteti Máthé professzor 45 éves munkásságának fontosabb elemeit a szakirodalmi tudományos művektől, a sorozszerkesztői feladatokon át, egészen az egyes tanulmányokig, folyóiratcikkekig.

A sok évtizedes munkásság számbavételén, eredményeinek áttekintésén túl, magával ragadó a tizennegy kolléga megbecsülése és szeretete, amely sugárzik a barátok által dedikált, valóban liber amicorum tanulmánykötetből.