

## Nemzeti közigazgatás – magyar közigazgatás

### Bevezetés

A közigazgatás a mai világban más és más: ahány ország, annyiféle. Országspecifikus, bár egymáshoz való hasonlóságuk miatt közös típus tulajdonságaik lehetnek. Szokásos pl. angol, francia, német, skandináv stb. típusú közigazgatást emlegetni, s ez némi eligazításként szolgálhat, bár aligha tudományos megkülönböztetés. Így véve pl. a francia közigazgatás bizonyára a francia állam közigazgatását jelentheti<sup>1</sup> – s nem „nemzeti” jelleget –, jóllehet ez egyáltalán nem magától értetődő. „Német” közigazgatásként az utóbbi 250 évben többnyire különböző német államok közigazgatása azonosítható – egységes német állam hiányában –, a „skandináv” állam meg eleve gyűjtőfogalom.

A közigazgatás szempontjából állam, nemzet, nép nem feltétlenül ugyanaz, inkább jelentékeny eltérésük jellemző. Ha kizárólag az állam lenne meghatározó – mint közhatalmat ténylegesen gyakorló szervezet –, akkor az erő helyzetéből bármely országban új közigazgatás alakítható ki: tehát magyar országterületen mongol-tatár, török, osztrák, szovjet-orosz, bár annak semmi köze az előzőhöz, illetőleg tulajdonságai szerint egyáltalán nem „magyar”. A közigazgatásnak megvan az a kellemetlen tulajdonsága, hogy nemcsak parancsolgatásból, irányításból, hanem engedelmeskedésből és együttműködésből is alakul. Ami állami, lehet idegen: kikényszeríthető erőszakkal, amely ellenérzést, nem-azonosulást, ellenállást válthat ki a lakosságban (amely a „nép”, esetleg a „nemzet”).

<sup>1</sup> Az angol közigazgatás ma sem olyan, mint a francia. Berthélemy szerint Dicey egyszer azt mondta neki, hogy Angliában semmit sem tudunk a francia *droit administratif*ről, de azt kívánom, hogy arról ne is tudjunk semmit. Vö. *Law and opinion in England in the Twentieth Century*. Ed. M. Ginsberg. London, 1959, 193.

További szempont a többnemzetiségű állam. Lehet-e annak „nemzeti” közigazgatása? Elképzelhető, hogy etnikailag és kulturálisan homogén lakosságú állam Európában nincs. Közismert példaképpen belga állam és állampolgár létezik, belga etnikum és nyelv nincs. Érvényesül benne flamand, vallon, sőt német önkormányzatiság: részesei egyaránt belga állampolgárok.

További egyszerűsítési (egyneműsítési) műfogás annak előfeltételezése, hogy „nemzeti közigazgatás” csak a nemzetállamban létezhet. Az európai „nemzetállamok” kora persze nem sokkal több 200 évnél. S a mai időkben a nemzetállam sok tekintetben „időszerűségét” veszíti el. Van, aki úgy véli, nem kellene ezzel már foglalkozni, a világ egységesül, a nemzeti jelleg említése „diszkriminatív”, valamint antidemokratikus ötlet. Csak államok léteznek, azokban állampolgárok, s mindezek egyenlők, s remélhetően előbb-utóbb egyformákká is válnak, mint valaminő anyag. A társadalmat s az államot emberek képezik, a szabadság folytán individuumok. Az anyag bizonyára molekulákból és atomokból áll: az emberek céljai, törekvései nem eleve meghatározottak és azonosak.

Az a megjelölés, hogy állami, vagy akár nemzeti: egységesítési törekvés a társadalom teljessége számára. Együtműködési célkép, az összetartozás tudatossá tételére, vagyis teljesen társadalmi jelenség. Az összetartozás tudatának kialakítása és fenntartása, a közös cselekvést mozgatja; mindenkori szellemi (intellektuális) szintézis. Természetesen befolyásolja az egyéni meggyőződés és helyzetfölismerés. Ki kihez tartozik, kivel lojális, ki ellenség, s ki nem számít. Társadalmi helyzet megítélése, amely térben és időben nem egyforma, de változatos.

Az összetartozás tudata e szerint mindig számít. Már a Római Birodalomban sem mindegy az, hogy ki római polgár, s ki nem. Az összetartozás a rendiségben formákba zárt s kirekesztő, mint a Római Birodalomban volt, de másféle alapokon. A polgári társadalom demokratikusan számolja föl a társadalomból való kirekesztést, és nyomban korlátokat emel nemzetállami megfontolásokból. Ezt bontaná le a „multinacionalizmus” – a nemzetállam „meghaladása” –, amely Európában az utóbbi 20 évben válságokkal nézett szembe.

Sok külföldi közigazgatási jogi tankönyv címében jelöli, hogy *melyik ország* vagy nemzet közigazgatását mutatja be (pl. német, francia stb.). Egyik sem tárgyalja, hogy mennyiben *nemzeti* tulajdonságú: a megnevezés *államra* vonatkozik. A német közigazgatási jog a német állam közigazgatási joga. Nemzeti tulajdonságként legfeljebb az összehasonlító igazgatástudomány foglalkozik ezzel. Így értendő a magyar közigazgatási jog is: államra vonatkoztatva.

Esetünkben már ez is lehet kétféle értelmű: kétségtelen és kétséges. Az, hogy a magyar közigazgatás mennyiben magyar, bizonyára három témakörben áttekinthető:

- a) állami önállóság,
- b) jogrendszer önállósága,

c) önálló kultúra

összefüggésében. Az ezekhez társítható magyarázat a következő:

## 1. Az állam önállósága

*Az állam önállósága* mai fogalmunkkal az állam *szuverenitása*. Szuverén az önálló, szabad, független állam. Ez jellegzetessége volt az államnak már a szuverenitásfogalom „felfedezése” előtt is. A *szuverenitás az állam tulajdonsága*: egységes hatalom az ország népessége számára, amely országterülethez kötött, s az politikai, jogi és nemzetközi jogi szuverenitásként értelmezhető. A szuverenitás alapjában véve tény.

*A magyar állam önállósága* általános értelemben – azaz együttesen véve figyelembe a politikai, jogi és nemzetközi jogi önállóságot – az államalapítástól számítható. A rendiség idején a szuverenitást az uralkodó (*rex*) testesíti meg, aki az ország (*regnum*) uralkodója. Az uralkodó szuverén, ha van országa. Az ország nélküli király legfeljebb várományos vagy trónkövetelő. Azt, hogy az uralkodó és országának népei együtt számítanak, az *Aranybulla* (1222) rögzítette. Későbbi magyarázat (doktrína) a *Szent Korona Tan*, az ország szabadságának kollektív értelmezése, melyet a király testesít meg: az uralkodó (*caput sacrae regni coronae*), az ország és az ország népességének (*membra sacrae regni coronae*) *egységeként* (*totum corpus sacrae regni coronae*). Nincs királyi szuverenitás országa szuverenitása nélkül. Jogi értelemben a király alkotója és megtartója a *jogrendnek*: az ország törvényeit megtartani és megtartatni tartozik. A Szent Korona Tan *szuverenitáselmélet, alkotmányelmélet és jelképrendszer* egysége. Jóval megelőzi *J. Bodin* szuverenitáselméletét. Kialakulásakor a Magyar Királyság független állam (esetleg régi magyar szóhasználattal „birodalom”), önállóságának *külső* tényezői (külső szuverenitás) jobbára ténylegesen adottak: a tan elsősorban a *belső* szuverenitásra irányadó.<sup>2</sup>

Az állami önállóság katasztrofális fordulatot vesz a Magyar Királyság *három részre szakadásával*. A magyar történelem közismert ténye, hogy a mohácsi vész (1526) utáni másfél évtized a két (egyidejű) magyar király – *Szapolyai János* és *Habsburg Ferdinánd* – küzdelmével telt el. Szapolyai szövetséget kötött a törökkel, elismerte fennhatóságát. Ferdinánd a török ellenében királysága fővárosát, Budát sem volt képes megtartani. 1540–1570 között *Erdély* közjogi és tényleges

<sup>2</sup> Magától értetődő – még a Szent Korona Tan előtt –, hogy az uralkodó visszaveszi országát, ténylegesen igazolja hatalmát pl. a tatárjárás után, amelynek idején persze nincs tényleges hatalma országa fölött. Hasonló helyzet közigazgatási szempontból, ha a rendi széttagoltságban oligarchák időlegesen függetleníteni képesek magukat a központi királyi igazgatástól (pl. Csák Máté [1260–1321]).

helyzete változékony: *János Zsigmond* és a *Habsburg*-ház háborúja terheli. 1570-ben János Zsigmond lemondott a magyar királyi címről, erdélyi fejedelem lett; a Habsburgok elismerték függetlenségét (a török pedig belső önrendelkezését). Ekkor a *Magyar Királyság* a Habsburg király (*I. Miksa*) által ténylegesen birtokolt terület, de nem tartozik hozzá a *török megszállás* alatt tartott területrészt, és kikerül abból a török gyámság (szövetség?) alatt álló *Erdély*, mint fejedelemség.

A török kiűzése után a Magyar Királyság visszafoglalt területei a királysághoz tartoznak, Erdély 1687-től szintén, ám azt a Habsburgok *nem egyesítik Magyarországgal*, hanem nagyfejedelemséggént Bécsből önállóan kormányozzák. 1791-től erdélyi fejedelem a magyar király, gyakorlatilag az osztrák császár. (Ne feledjük, a királyi Magyarországon a „reformkor” is 1791-től számítható.) A *Habsburg Birodalom* – a maga keretein belül – ezzel a királyi Magyarországot *kettéosztja*, két közigazgatási egységet létesítve benne: Magyarországot és Erdélyt, mintha két országa lenne a magyaroknak, de egyik sem teljesen független. Ez 1848-ban szűnik meg: *unió Erdéllyel*.

A magyar állam önálló, független *közpolitikai* léte 1526-tól kétséges, illetőleg hiányzik (a szuverenitás elsősorban ténykérdés). Nem szűnik meg abszolút értelemben, mert az ország meghatározott területén a *Magyar Korona* uralma alakilag fennmarad (*Magyar Királyság*), más területe korlátozottan önálló (*Erdélyi Fejedelemség*), majd ugyanezen fejedelemség „visszatér” az *uralkodóhoz* (de 1848 előtt nem Magyarországhoz). Az „önállóság” ténylegesen a Habsburg Birodalomba és dinasztíába tagolódik. Ugyanez szélsőségesen jellemző a neoabszolútizmus idején, majd jelentős önállósággal az *Osztrák–Magyar Monarchiában* (1867–1918), de *nem teljes* önállósággént, fenntartva a dinasztíát, a Habsburg királyi jogosultságot.

Az állami önállóság új időszaka a *Monarchia felbomlása*, az *önálló Magyar Királyság* létrejötte az I. világháború után. Ez egyben elképesztő országcsönkítással jár országterületre és népességre nézve egyaránt. Az állami önállóság ténylegesen az 1930-as évek végétől *német birodalmi befolyás* alá kerül, de alakilag fennáll. Megszüntetése talán azzal az egyezményvel kezdődik, amelyben Magyarország föladja el nem kötelezettsége elvét,<sup>3</sup> vitathatatlanul egyértelmű az ország *német megszállásától* (1944. október 15.). *Állami önállóság* fogalma szerint: függetlenség, szabad állami működés nem „bábállam” vagy „szatellitállam”.

Az állam demokratikus vagy diktatórikus jellege közvetlenül nem dönti el önmagában az államszuverenitást. A német *megszállás ténye* önmagában az állami önállóság felszámolása, különösen háborúban s hadművelési területen, függetlenül Szálasi diktatúrájától, amelyet külön kell – más összefüggésben – értékelni.

<sup>3</sup> 1940. évi I. tc. Magyarországnak a Japán, Németország és Olaszország között Berlinben, 1940. évi szept. 27. napján kötött háromhatalmi egyezményhez való csatlakozásáról.

A magyar állam önállósága kétséges 1944 után is. A II. világháború végén a szovjet csapatok által elfoglalt országrészen ún. „nemzeti bizottságokat” hoznak létre – szovjet forgatókönyv szerint –, majd 1944 decemberében megalakul az „Ideiglenes Nemzetgyűlés”. Forradalomról szó sincs, a folyamatot Moszkvából irányítják. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés legalitásának alapja, hogy létrejöttét egyik nagyhatalom sem ellenezte. (Figyelemmel arra is, hogy a háború korábbi szakaszában az érdekeltségi területek felosztásáról a nagyhatalmak Sztálinnal megállapodtak.) Ez „belső” szuverenitás szempontjából értelmezhetetlen. *Az Ideiglenes Nemzetgyűlés szózata a magyar néphez* (1941. december 21.) c. kiáltvánnyal<sup>4</sup> önmagát jogosítja az állam nevében való cselekvésre, és politikai programot hirdet ehhez. Működése, legalitása kétséges. Az általa kinevezett *Ideiglenes Nemzeti Kormány* személyi összetételéről korábban már döntöttek Moszkvában. Irányítási jogköre a szovjet háborús megszállási területen volna, ahol tényleges igazgatás – akkor értelemszerűen – a szovjet katonai igazgatás volt.<sup>5</sup> Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 1945. január 20-án elfogadta a Szovjetunió feltételeit (pl. határok visszaállítása az 1937. évinek megfelelően, kártérítés fizetése a Szovjetuniónak, Csehszlovákiának és Jugoszláviának), és aláírta a fegyverszüneti egyezményt, s azt az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1945. évi V. tc-ként megszavazta.

Az 1945. novemberi választások után polgári demokratikus kormány lépett hivatalba. Ezt követően *alakilag* önálló magyar állam létezik, ám szuverenitása mint *ténylegesség* aligha van meg. A kormány összetételét a Szovjetunió meghatározta azzal, hogy a Belügyminisztérium és a rendőrség továbbra is kommunista vezetés alatt áll, függetlenül attól, hogy a választásokon a Kiszgazda Párt abszolút többséget szerzett, különben nem kellett volna kommunistákkal „nagykoalíciós

<sup>4</sup> Szövege: Magyarország századai. Válogatás ezer év dokumentumaiból, 1000–1956. 2003, ELTE–Magyar Országos Levéltár, 465–467.

<sup>5</sup> Az állam politikai *szuverenitása* – egyben jogrend és jogrendszer szuverenitása – a II. világháború végén nemcsak nálunk, de máshol is kényes kérdés a *legitimitás* szemszögéből. Pl. Csehszlovákiában Edvard Beneš (1884–1948) elnök lemondása után Londonba távozott, majd ott úgy döntött, hogy mégis ő az államelnök. A csehszlovák jogrendszernek ekkor erre szabálya nem volt. A háború befejezése előtt – a szovjet csapatok által már elfoglalt területen – dekrétumokkal kormányzott, bár akkor a csehszlovák alkotmányjog az elnöki dekrétum fogalmát nem ismerte. A beneši dekrétumokat utólag ugyan jóváhagyta az ottani „ideiglenes nemzetgyűlés” (amelynek legitimitása kétséges, mert tagjait nem választották), így Beneš elnöksége, dekrétumai és azoknak megerősítése együtt és külön-külön egyaránt illegitim. (Jellemző, hogy erről pl. német, osztrák, magyar, cseh, szlovák és lengyel alkotmányjogászoknak korántsem egybevágó a véleményük. Más persze az amerikaiaké is, akik kiváló szakemberek, mégis tartani lehet attól, hogy az alapproblémát e kérdésben mérsékeltlen érzékelik, esetleg azt meg sem értették.) A kezdetek illegitimitása tehát nem magyar sajátosság, inkább kortünet e földrajzi térségben, azaz a szovjet birodalmi érdekszférában.

kormányt” alakítania. Az államforma királyságból *köztársaság* lett, ám első per-cétől sem nevezhető önálló, független, szabad, azaz szuverén államnak a tények alapján. *Ideologikus* magyarázatok szerint – a múlt „megszépítéseként” – mítosz is kifejleszthető arról, hogy a háború utáni 3 év a „polgári” demokratikus és a „kommunista” erők politikai harca. *Realisztikus* értelemben ennek nincs sok jelentősége a szuverenitás szempontjából.

Lehet úgy láttatni, hogy esetleg jobb- és baloldali erők küzdöttek egymással a politikai hatalomért, ami ugyan igaz – mert ahol ilyen pártok működését megengedik, azok küzdenek is egymással –, ám ez nem változtat azon, hogy *a magyar állam politikai önállósága rendkívül korlátozott* volt 1944 legvégétől a szovjet birodalom által, szinte függetlenül attól, hogy kik voltak nemzetgyűlési képviselők vagy a kormány tagjai.

A Szovjetuniónak személy szerint kommunisták feleltek meg. Szinte teljhatalmat kaptak az ország irányítására, az állam „belső” szuverenitásának gyakorlásához, de azzal a *tényleges* feltétellel, hogy minden lépésüket *előírta és ellenőrizte* a szovjet birodalom. Félreértés kizárása érdekében: itt a magyar állam szabadságát és *függetlenségét* tárgyaljuk. Nem az a kérdés, hogy 1944 végétől az országban 1947-ig vagy 1949-ig polgári- vagy kommunista kormányzás érvényesült-e. Polgári demokratikus köztársaság vagy kommunista proletárdiktatúra? Esetleg ezek belpolitikai küzdelmet folytattak-e egymással? (Természetesen folytattak. Olyan helyzetben, amelyben az ország szuverenitása, önállósága ténylegesen már hiányzott. Bármilyen kormány irányíthatott volna, de nem a maga akaratából. Mert azt, hogy bármely kormány egyáltalán mit akarhat, félreérthetetlenül közölte a Szovjetunió.) Épp elég szovjet tanácsadó dolgozott különféle állami intézményekben.

„Belső” szuverenitás különösen a *politikai* és *jogi* szuverenitás. Egy ország *a maga* jogrendszere szerint jár el. *Politikai szuverenitás*, hogy önmaga hozza létre kormányzati politikáját és saját jogrendszerét. Ehhez először a politikai rendszer új, önálló kialakítása szükséges. Politikai és jogi folytonosság, amely az Ideiglenes Nemzetgyűléssel kezdődik, folytatódik a köztársasággal (1946–1949), kifejelete a népköztársaság (1949–1989). A magyar állam *önállósága* ebben az időtartamban – *az önállótlanság fokozataiként* – nem egyforma tulajdonságú. 1954-ig önállóság ténylegesen nem mutatható ki annak ellenére, hogy országunkat nemzetközi fórumok önállóként ismerik el: ez „külső” (nemzetközi jogi) szuverenitás. Sztálin idején a „felszabadító” Szovjetunió szuverenitása érvényesül ténylegesen magyar államterületen bolsevik internacionalizmusként. Az önállóság tényleges, „belső” viszonyokban értelmezhető kezdeti jegyeihez sajátos módon egy *külső tényező* volt szükséges (jól bizonyítja e „szuverenitás” tulajdonságát), a Szovjetunió birodalmi diktátorának, Sztálinnak a halála (1953).



1954-től lazult a birodalmi központosság a „belső” viszonyokban, gyenge állami önállóság kezdeményeként, bár Sztálin magyarországi tanítványai, „helytartói” nem pont így értékelik helyzetüket. Magyarország számára ez azonban nem megoldás: a *forradalom* (1956) új alapokat követel az *állami önállóság* kérdésében s leginkább abban. A *magyar szabadság, állami önállóság* egyik alapkérdése annak, s további kérdés az, hogy az önálló, szabad magyar állam szocialista, kommunista vagy polgári eszmei alapozottságú legyen. A forradalom célja a *függetlenség, a magyar állam s a magyar nemzet* önállósága,<sup>6</sup> egy állami önállóságot, szabadságot eltíró, ideologikusan megcsúfolva magyarázó birodalmi eszme eltörlése.

A forradalom vérbefojtása tény, ám az nem a magyar államiséget számolja fel, hanem minden olyan törekvést, amely a kommunista hatalomgyakorlással ellentétes. A forradalom utáni időszak – *Kádár János* (1912–1989) irányításával, szinte haláláig – egyfelől *diktatúra*. Saját minősítése szerint is „proletárdiktatúra”, meglehetősen hosszú intervallumban. Másfelől nem teljesen érzéketlen a magyar állami önállóságra: szovjet birodalmi keretek közötti lehetőség szerint érvényesíti azt. Az *állami önállóság* – a forradalom után – halvány megerősítést nyer. A birodalom legalább szempontként veszi figyelembe. A történelem paradoxonaként a világ más országai csak ekkor vonják azt kétségbe. (Nem akkor pl., amikor Magyarország az ENSZ tagjává vált, természetesen szovjet egyetértéssel.) Az államszuverenitás – egy birodalom keretei közé zárva – 1957-től ennek ellenére kezdődő ténylegesség. Más kérdés, hogy ez egy diktatórikus államberendezkedés szuverenitása. Megszálló csapatok tartózkodnak az ország területén, szövetségi (kényszer)szerződés alapján. Ez a Varsói Szerződés (1955), amely épp akkor jön létre, amikor Ausztriából a Szovjetunió kivonul, visszaadja Ausztria szuverenitását. Az 1970-es évektől az önálló államiság tény, egy diktatórikus államszövetségben elkötelezett, viszonylagos „csonka”, azaz korlátozott, részleges önállóság.

Jelentősen változik a magyar állami önállóság a *szovjet birodalom fölbomlásával*. Ez ismét *külső* tényező: nem hazai forradalom, amely új politikai szuverenitást alapozhatna meg, hanem a régebbi megújítása, reformálása. Az 1989-ben kikiáltott *köztársasághoz* tartozik majd a szovjet (baráti szövetséges) megszálló csapatok kivonása az országból. Az állam vezetői nyomban, majd folytonosan biztosítani kívánják a függetlenséget, az ország szabadságát, s kiváltképpen úgy, hogy *más irányban kötelezzik el az országot*: más hatalmaknak, más szövetségeknek, más országoknak és nemzetközi tőkehatalmaknak. A korral haladva, vagy egyszerűen egy tömbből való „kiugrás” technikáját követve, belépéssel a másik

<sup>6</sup> Megértéséhez kiváló dokumentumgyűjtemény: *Sub clausula 1956*. Szerk. Geccsényi Lajos és Máthé Gábor. Budapest, 2006, Magyar Hivatalos Közlönykiadó.

tömbbe; korábbi korlátozás helyett újak keresésével. Amikor „másik tömb” tulajdonképp nincs.

A *szuverenitás* természetesen ekkor már alaposan átértékelődött a nyugati világban is: klasszikus jelentése „meghaladott”, nem tisztán állami és nemzeti felsősség, önállóság. Azt a nemzetközi bank- és kereskedelmi tőke térnyerése a 20. sz. végére Európában fellazította, képlékennyé tette. Szövetségi, partnerségi együttműködési megállapodásaiban oldva: *gazdasági, kereskedelmi, pénzügyi és katonai együttműködésekben*. „Országhatárokat átívelő” együttműködésben, partnerségben, amely túlteszi magát nemzetek és országok önállóságán. Feloldja a 19. század állami és nemzeti önállóságának kérdéseit. Politikailag, sőt gazdaságpolitikailag és katonai szövetség rendszerében oldja meg, bár ugyanez még nem megnyugtató *jogi* megoldás a jogrendszer szuverenitásaként.

Az „új szövetség” nemzetközi tőkeösszefogás politikája alapján bontakozik ki. Ez *policy* és nem társadalomfilozófiai politika (*politics*). A klasszikus szuverenitásfelfogást kategorikusan nem tagadja, ám azzal egyet tehet: diszkreditálja, mellőzi. Nem kell egyes államok politikai szuverenitásával, történetével, nemzeti kultúrájával kiemelten foglalkozni, mert az együttműködésnek nem ez a lényege. Korlátozásuk is szükségtelen: csak *előzmények* a szövetséges együttműködéshez, amelynek nem lényege ezeknek a folytatása.

Ha a magyar szuverenitás számára katasztrofális fordulat volt az országterület harmadára csökkentése, magyar állampolgárok más állampolgársággal való felruházása (korábbi magyar állampolgárságuktól való megfosztása) a trianoni és párizsi békeszerződés alapján, ez most állítólag *kezelhető új államisággal* és regionalizmussal. Az EU megoldja e kérdéseket, *országhatárokon átívelő szövetségével*. Kár, hogy az Unióban is létezik *térkép*, amely az országhatárokat pontosan jelöli. Kár, hogy a kereskedelmi-, termelői- és banktőkének szintén vannak térképei érdekeltségei területeiről, ám azokat nem államhatároknak megfelelően rajzolták. Melyik térkép hiteles a közigazgatás számára? Az állami szuverenitásé vagy a tőke- és munkaerő szabad áramlásáé? Milyen mélységben módosul az államszuverenitás elve? Lényeges kérdések. Következtetni engednek arra is, hogy az államiságnak talán mégsem egyetlen döntő szempontja, kritériuma a szuverenitás *közpolitikai* értelme – a politikai szuverenitás átértelmezése –, más is számításba veendő.

Összegezve, *a magyar állami szuverenitás* mint önállóság, szabadság az államalapítástól többször változott. A politikai önállóság elsősorban nem abszolútum, amely folytonos és változatlan (időtlen).<sup>7</sup> Más államok politikai szuverenitása is változékony s nem egyforma.

<sup>7</sup> A politikai szuverenitást ekképpen legfeljebb a Brit Birodalom klasszikus alkotmányjogásza, Dicey képzelhette ilyennek a viktoriánus korban, a British Empire-re érvényesen.



*A politikai önállóság*, függetlenség, összetartozókat megillető szabadság két – egymástól jelentősen eltérő – alakja a *rendi* társadalmi és a *polgári* társadalmi önállóság vagy szuverenitás. Nemzeti sajátosságai Európában mindkettőnek vannak, ám azok különböző kollektívizmust jelentenek.

A *rendiségben* az uralkodó helyzete kiemelt, meghatározó jelentőségű. Az uralkodónak nemcsak országához fűződő, hanem leszármazási, *dinasztikus* kapcsolatai is vannak, amelyek keresztezhetik egy ország vagy állam önállóságát, függetlenségét, politikai szuverenitását. A dinasztikus kapcsolatok különösen a nagy uralkodóházak esetén torzíthatják egy-egy ország politikai önállóságát, ha azt birodalmi érdekeknek rendelik alá. A Magyar Királyság politikai függetlenségét 1526-tól 1918-ig lényegesen befolyásolta a *Habsburg-uralkodóház*: néha előnyös, ám többnyire hátrányos következményekkel. A magyar Habsburg-királyok kora „korszakokat átívelő”: a rendiségben kezdődik, a polgári társadalomban végződik. Az ország politikai önállósága ebben az időtartamban változékony: kivételektől eltekintve *korlátozott*. Szintén kivételnek tekinthető időszakokban megszűnt: ilyen állapot azonban ideig-óráig volt tartható.

A Habsburg Birodalomba való beolvasztás akadályja az önálló magyar rendiség, az önálló magyar jogrendszer, a vármegye önkormányzata, a magyar kultúra, továbbá az is, hogy az Osztrák Birodalmon belül túlságosan nagyméretű (terület, népesség, gazdasági termelés) „birodalomrész”. Mindezek szoros összefüggésben állnak a magyar közigazgatással, s némiképp nagyvonalú általánosítással kijelenthető, hogy a birodalmi egységesítés egyik akadályja a magyar *jogrendszer* és a *rendi közigazgatás*, a kiegyezéstől a *polgárisodó magyar közigazgatás*. „Belső” viszonyokban a magyar állam politikai önállóságát többnyire korlátozni sikerült, felszámolni nem.

A *polgári társadalom* a politikai önállóság másik alakja, amely a rendiség felszámolása. Az ország és a nemzet önállósága, jogegyenlőség alapján. Európában szinte magától értetődően *nemzetállam politikai szabadsága, függetlensége*, amelyben a népesség, az ország lakói túlnyomó többségben nem újak, csak politikai és jogi helyzetük új. (Ellentétben azokkal az államokkal, amelyekben e folytonosság hiányzik, azaz „bevándorlók” által létrehozottak, mint pl. az USA, Kanada, Ausztrália, Új-Zéland stb.). Az ország „szerves” fejlődése az állam „forradalmi” átalakulása – a tulajdon és a szerződés szabadsága biztosításával.

Ország, nemzet, állam önállóságát, szabadságát *Európában* alaposan átszerkesztette ezek jegyében Napóleon birodalmi törekvése, amely a „francia szabadságot” hozta Európa népeinek; ez a politikai szuverenitás birodalmi aspektusát érinti. Az első lépés az Osztrák Birodalom és a Magyar Királyság politikai szuverenitásának felszámolásához. Szabadságeszme, amely egyetemes (világszabadság), és mellesleg francia birodalmi törekvés. Elképzelhető, hogy a *polgári* társadalom államának politikai önállósága kezdeteitől összekapcsolt *birodalmi*

elképzelésekkel. Anglia „polgári” állama hozott létre legnagyobb gyarmatbirodalmat; hasonló célból más országok is jeleskedtek. *Birodalmak* összecsapása az I. világháború, amely birodalmakat számol fel: Németországot, a Monarchiát, Oroszországot és Törökországot lehet említeni. A két világháború között a magyar állam politikai szuverenitása látszólag kifogástalan, ténylegesen erősen korlátozott a győztes nagyhatalmak akaratából, a trianoni békeszerződésből adottan, majd a III. Birodalom hatására. Az II. világháború során mindinkább elnyeli azt a Német Birodalom.

*A II. világháború után a magyar politikai önállóság* szinte egyetlen meghatározója a *Szovjetunió*. Sokkal mélyebben és behatóbban érinti az állam *politikai önállóságát*, mint bármely korábbi birodalom. Ideológiája a proletár internacionalizmus, a kommunizmus és a „szocialista tulajdon”. A rendiség Habsburg birodalmi kényszerének idejével ellentétben itt nincsenek „rendek” (tulajdonnal és közigazgatási önállósággal), nincsenek „polgárok” (tulajdonnal és közigazgatási önállósággal). Csak munkások és parasztok vannak („személyi” tulajdonnal s nem „magántulajdonnal”): megélhetésük, egzisztenciájuk kizárólag munkaviszonyuktól függ, amely a *szocialista tervgazdálkodásban* államosított. (A *Gazdasági Főtanács* 1946-tól működött.) A közigazgatás *államigazgatás*: az állam határozza meg azt, hogy mi államügy, az igazgatás azt végrehajtja. Ez a rendszer a politikai pártközpontosítás *korlátlan* rendszere; a legkevésbé sem „nemzetállam” jellegű. Jellemzi az oroszosítás – ami szovjet, az elsősorban orosz –, s ez ráadásul nem is tisztán „bolsevik”, de „pánszláv” gyökerű is, amely még a cárizmusban keletkezett. „Magyar” tulajdonsága csakugyan nincs: elvileg *proletár-internacionalista*, gyakorlatilag súlyosabban pusztítja az ország politikai önállóságát, mint a neoabszolutizmus. A „bolsevik abszolutizmus” az 1970-es években oldódik. A politikai államszuverenitás – kényszer érvényesülése mellett – viszonylagosan önállósul, bár változatlanul *diktatúra*. A diktatúra 1989-ben megszűnik, az ország *politikai szuverenitása* látszólag helyreáll. Ténylegesen nem feltétlenül. Újabb kötelezettségek vállalásával, más birodalmaknak való elkötelezettséggel s egy új-régi politikai elit uralmával. Igaz, hogy időközben a politikai önállóság, szuverenitás nemzetközi értelmezése is megváltozott. *Magyarország* tehát politikai értelemben *önálló, szabad, független, szuverén állam*, s mai fogalmaink szerint az volt korábban is, a mindenkori értelmezések nagyvonalú alkalmazásával.

Indokolt utalni más országok és nemzetek politikai önállóságára. A nagy vagy nagyobb országok politikai önállósága sem folytonos és nem időtlen: példa lehet erre Németország,<sup>8</sup> Olaszország vagy Lengyelország államtörténete.

<sup>8</sup> Ha a német állam politikai önállóságát a Német-római Császárságtól (962) számítjuk, az legalább annyira változatos, mint a magyar államé. 1648-ban kb. 300 kis államra hullott. A Bécsi Kongresszus (1815) után a Német Szövetség 39 tagállamból állt. Egyeséges államként 1870-től Német Birodalom, 1919-től köztársaság. 1934-től a hitleri

## 2. A jogrendszer önállósága

*A jogrendszer önállósága* jogi szuverenitás. Több magyarázatát ismerjük. Ezúttal a következőket jelenti: A jogrendszer szisztémaként és struktúraként értelmezhető. *Szisztéma* az érvényesen előírt, szabályokba foglalt rendszer. *Struktúra* az előbbiek tényleges érvényesülése. Szisztémaként a jogrendszer adott helyen és időben, adott társadalomra érvényes valamennyi jogszabály: a hatályos jogszabályok összessége *jogrendszer* mint szisztematikus, előírt rendszer. Ami ebből ténylegesen érvényesül a társadalom jogi rendjeként, az jogrend. A *jogrend* ténylegessége szabályozással rendezés, jogszabályok hatósági jogalkalmazásban való érvényesítése (jogalkotás és jogalkalmazás), továbbá a jogalanyok gyakorlata, mintegy a jog „társadalmi fölhasználása”.

Szisztéma és struktúra nem feltétlenül ugyanaz, már azért sem, mert az előbbi főleg „norma” tulajdonságú, a struktúra (mint jogrend) pedig „tény” tulajdonságú, ám nem egyszerű tény, annak *normatív* mértéke van. Ha a *hatályos jog* és a *jogrend* szigorúan elválasztható lenne egymástól, a közismert normatív és szociológiai elválasztás kettősségét lehetne a jogrendszerre alkalmazni, holott ennek lehetősége erősen korlátozott; a hatályos jog és a jogrend megítélése egyaránt *normatív* természetű, egyúttal *ténykérdés* is.

Azt, hogy ki alkothat jogszabályt (hogyan képződnek érvényes jogszabályok), továbbá, hogy a jog megtartatásáról kik gondoskodhatnak, eléggé pontosan előírja a mindenkori hatályos jog, miként azt is, hogy jogalkotás és jogalkalmazás döntése kikre kötelező. A *jogrend* szempontjából *három pozíció* különíthető el egymástól. A *jogalkotásra* jogosult jogot alkot. A *jogalkalmazásra* jogosult (pl. bíróság, közigazgatási hatóság) jogot alkalmaz. A *jogalany* – aki nem jogalkotó és nem jogalkalmazó – megtartja vagy megszegi a jogszabályt. A *jogrend szuverenitása* e három összetevőből áll. Önálló ország önállóan alkot jogszabályokat, a jogalkalmazó szervezetei ugyanezt a jogot önállóan alkalmazzák, végül az önálló ország jogalanyai országuk jogalkotása és jogalkalmazásának mértékei szerint viselkednek többnyire, s kivételesen azzal ellentétesen. Az ellentétes viselkedés vagy magatartás szembenállás a jogrenddel (a hatályos jog szabályaival, annak hivatalos alkalmazóival s végül a más állampolgárai elvárásaival is, akik az előbbieket elfogadnák). A jogellenes és jogszerű magatartás a *jogrendszer* és különösen a *jogrend* keretei közé van zárva. Meglehetősen teoretikus magyarázat ez, ám csak emiatt nem hagyható figyelmen kívül. A jogrendszer *érvényessége* normatív kérdés, ugyanennek *érvényesülése* jogrendként elsősorban ténykérdés.

nemzeti szocialista birodalom következik. S ettől még hosszú és változatos út vezet napjainkig, a 16 tagállamból álló Német Szövetségi Köztársaságig.

Teoretikusan *egyfelől* valamely jogrendszer érvényes lehet akkor is, ha annak szabályait senki sem tartja meg, ha azt a jogalkotásra jogosult nem helyezte hatályaon kívül, vagy nem változtatta meg: az érvényesség normatív kérdés. *Másfelől*, ha a jogalanyok a jogrendszer szabályait tudatosan nem tartják meg, sőt vitatják a jogalkotás és jogalkalmazás szisztémáját – amelynek helyébe újat tennének –, ez lehet társadalmi „forradalom”, amely *új jogrendszert* hozhat létre: ez ténykérdés.<sup>9</sup> A jogrendszer, annak szuverenitása ezek szerint gyökeresen *megújítható*, új jogrenddel, forradalom esetében. (Közhatalmi törekvésekben emiatt is kitüntetett a „forradalmár” megjelölés vagy minősítés mint alap a jogrendszer szuverenitásának újraépítéséhez.)

*A jogrendszer önállósága*, függetlensége, szuverenitása – mint a politikai szuverenitásnál – ezúttal is elsősorban „belső” szuverenitás kérdése. Belső szuverenitás nélkül nincs külső szuverenitás. „Külső” szuverenitás csak meglévő „belső”-nek más országokkal való *elismertetése* lehet. Önálló államot az országglakók társadalma keletkeztethet vagy tarthat fenn, s nem más országoké (idegeneké), am azok egyetértése hiányában vagy azzal ellentétben. Politikai szuverenitás közösen érvényesíthető akarat valamely társadalom önálló, független, szabad államként keletkezésére és fenntartására: arra, hogy önálló társadalmi rendjét önálló állami alakban hozhassa létre, a maga jogrendszerét kialakítsa és fönntartsa.

*Politikai és jogi szuverenitás* nem ugyanazt jelenti. A politikailag szuverén *maga* alkotja meg közpolitikáját s jogrendjét, vagyis ebben *jogrend* – különösen más jogrend – nem köti. Látszólag. Azzal, hogy fölötte áll a jogrendnek, a politikai szuverént a jogrend nem korlátozza. Ám ténylegesen, midőn *saját* jogrendjét s különösen *jogrendszerét* létrehozta, *az köti* a politikai szuverént is. A politikai szuverenitás látszólag időtlenül helyezkedik fölé önmaga jogrendjének. Ha így volna, *jogi* szuverenitásról, a *jogrendszer* önállóságáról kár lenne beszélni: akié a mindenkori közpolitikai hatalom, tetszése szerint határozza meg a hatályos jogot, sőt a jogrendet. Akié az ország, azé a hatalom és a dicsőség. Nagyon sokszor felmerült ez a történelem során, és mindig kompromisszumokba fulladt. A *politikai szuverenitás* önmagában nem oldja meg a *jogrendszer* szuverenitását. A történelem persze magyarázható politikai „elitek” vagy akár társadalmi politikai „osztályok” harcának is, s annak végkövetkeztetése többnyire az, hogy a főhatalmat vagy teljhatalmat mindig megszerzi időszerűen egy politikai elit vagy egy társadalmi politikai osztály, amely minden országglakó, alattvaló, állampolgár helyett *dönt*, s így realizstikusan önmaga „szuverén”, s nem az állam vagy annak jogrendszere. Ehhez egy *pozíciót* mégis meg kell szerezni: azt, amelynek alapján az erő helyzetéből legalább *időlegesen* maga úgy cselekedhessék, *mintha* ezzel

<sup>9</sup> Jellegzetes példája az USA keletkezése, amely lázadó brit gyarmatból forradalommal vált önálló állammá, létrehozva saját jogrendszerét, kiszabadítva önmagát a brit parlament szuverenitásából.

országakaratot, társadalmi akaratot és érdeket fejezne ki. *A politikai szuverént a maga jogrendszere köti*, és nem köti más szuverén jogrendszere, ha azt nem fogadta el.

Politikai és jogi szuverenitás ezért többnyire *elvál* egymástól. Önálló, független politikai hatalmat sokszor olyan jogrendszer alapján gyakorolnak, amelyet *korábbi* egészen más közpolitikai hatalom hozott létre,<sup>10</sup> s a *jogrendszer önállósága* nem közvetlenül kapcsolódik a mindenkori politikai rendszerhez. Előfordul ugyanennek a fordítottja is. Ezért a *politikai* szuverenitást alátámaszthatja a *jogrendszer* szuverenitása, továbbá a jogrendszer önállósága kétségessé is teheti a politikai szuverenitást. A politikai szuverenitás *államszuverenitás* – és újabban *népszuverenitás* – kérdése lehet. (Egy modern diktatúra államszuverenitása létezhet abban fellelhető népszuverenitás hiányában is [?].)

A jogrendszer mint *jogi szuverenitás* ugyanezeket a kérdéseket nem feltétlenül ismétli meg. A *jogrendszer* alaptulajdonsága *érvényessége*. Elképzelhető-e, hogy *politikai* szuverenitás akár „függetlenül” is alakulhat a *jogi* szuverenitástól? Lehet-e politikai szuverén az, aki nem kívánja vagy nem képes a korábbi jogrendszert fölszámolni? Feladata-e a mindenkori politikai szuverénnek elődei jogrendjét, jogrendszerét megváltoztatni, helyébe új jogrendszert létrehozni? Megszerezhető-e állami politikai önállóság, függetlenség egy korábbi jogrendszer önállósága, függetlensége alapján? Végül, ennek ellenkezőjeként, a politikai szuverén megsemmisítheti-e a korábbi jogrendszert úgy, hogy helyette valami egészen újat hoz létre?

Maradjunk először a *forradalom* általános értelmezésénél, amely *új önálló jogrendszert* (és jogrendet) hozhat létre. Az elképzelés a *polgári* társadalomé, nem időtlen szuverenitáselv. A rendiségben nincs elfogadható „forradalom”, amely új jogrendszert vagy új politikai szuverenitást alkothatna. Előfordulhat „zendülés”, „láadás” – amely a jogrendszert nem változtathatja meg –, továbbá „ellenállás”, „szembeszegülés”, a „rég

<sup>10</sup> A 20. század kényszerképzete, hogy a jogrendszert állandóan változtatni, megújítani kell, mert az csak akkor korszerű, ha a kormányzati közpolitikai célokat szinte egyidejűen fejezi ki, vagyis a jogrendszert a politikai kormányzás technikai alrendszerének szeretné láttatni. Azaz, a mindenkori kormány a jogrendszer meghatározója, ami per se leegyszerűsítés és nem igaz.

pest – lehet értelmezni. E megkülönböztetés nélkül értelmezhetetlen a magyar jogrendszer önállósága. A rendiségben és a polgári társadalom korszakában jogrendszerünk önállósága más mértékek és tények alapján magyarázható.

Az *önálló magyar jogrendszert* (és jogrendet) Szent Istvántól számítjuk. Abban a korban egyáltalán nem elvárás az, hogy minden uralkodói lépést törvénybe kellene foglalni, minden közigazgatási műveletet jogszabályokkal kellene alátámasztani, mintegy „bizonylatolni”. Erre a korra nem jellemző, hogy „hatályos jog” és „jogrend” határozottan elkülöníthető volna egymástól. Ehhez technikailag Magyarország jogának egységes írásban való rögzítése lenne szükség. Létezik a *Corpus Iuris Hungarici*. Ismerjük az Árpád-házi királyok törvényeit s a következőkét is. Átfogóan mégis legfeljebb *Werbőczy István* Tripartitumát (1514), amely a hatályos jog foglalata volna (köz- és magánjog, törvényjog és szokásjog), s a gyakorlatban is érvényesült kb. 300 évig. Természetesen *rendi jog*. Nem állítható, hogy adaptáció, átvétel: a maga korában igazán *önálló*, országhoz kötött, azaz magyar jog. Tehát nem római jogi recepció, nem a Német-Római Birodalom jogának másolata stb. Valódi törvényeket és statútumokat persze ez után is alkotott magyar uralkodó és országgyűlés, továbbá a statútumalkotásra feljogosítottak. Királyaink rendelkeztek továbbá *privilegiumokról*, amelyek a jogrendszerbe tartoztak, régebbieket megerősítettek, újabbakat alapítottak. A Habsburg magyar királyok trónra lépésétől őket is kötötte magyar királyi *esküjük*, a korábbi jogrendszerhez való hűség – az ország törvényeinek és törvényes szokásainak megtartása és megtartatása –, azaz a megszerzett politikai szuverenitásnak *egy korábban kialakított jogi szuverenitás* tényszerű kötöttségei, a korábbi jogrend és jogrendszer szabályai.

Rendi szuverenitás, a magyar rendi (feudális) jogrendszer önállósága s ismét a *Szent Korona Tan*,<sup>11</sup> amely nemcsak *politikai* szuverenitásmagyarázat, hanem ak-

<sup>11</sup> A *Szent Korona Tan* nem kedvelték a *Habsburgok*, bár olykor hivatkoztak rá. A 19. századtól eleve nem szeretik a „szabadelvűek” és mindenki, aki köztársaságot, szocializmust, nemzeti szocializmust, kommunizmust akar. A Habsburgoknak eleve nem tetszett, mert *nem osztrák* birodalmi, hanem *magyar közjogi doktrína*, amely nincs összhangban a geneológiai trónörökléssel, nem követi a leszármazás felséges rendjét (*dinasztia*). Felvilágosult elmék számára elfogadhatatlan, mert a *magyar rendiséghez* tartozik. Alapintézménye a *magyar király és a rendek egysége*, nemcsak közpolitikai, de akár magánjogi értelemben is (*ősiség*: nemességet és birtokot a király ad, a család kihalásával a birtok visszaszáll a királyra). E doktrínáról az utóbbi száz évben napjainkig rendkívül változatos fejtegetések jelentek meg: dús fantáziával „alkotó módon továbbfejlesztették”, vagy ellenkezőleg, a lehető legrosszabbakat állították arról (misztikus, reakciós-klerikális, sőt antimarxista stb.), akár addig eljutva, hogy valaha is létezett-e. A mai magyar közigazgatási jognak nem feladata Szent Korona Tan-szakértők képzése, ide értve azt is, hogy régi elvként ma az mennyiben aktualizálható. Úgy tűnik, első szöveges összefoglalása Werbőczy István Hármaskönyvében (1514)



kor a *jogrendszer* szuverenitásának is magyarázata. A magyar jogrendszer önállósága, szabadsága, szuverenitása a rendiségben Mohács után különleges: az ország *politikai* szuverenitása lazul, csaknem föloldódik a magyar Habsburg-királyok *császári* szuverenitásában, s minden törekvés ellenére ugyanez nem sikeres számukra a *magyar jogrendszer* tekintetében, bár sokat tettek annak fölszámolásáért.

A török hódoltság idején a magyar *királyság* területén a magyar jog maradt érvényben, *Erdélyben* úgyszintén. A török hódoltság területén török közigazgatást vezettek be, de nem helyezték hatályon kívül a korábbi magyar szabályozást: bizonyos körben az érvényesülhetett. (A szultán nem nyilvánította magát magyar királynak.) E birodalmat apró részletek nem érdekelték, s különösen nem jogi

található. Ezt írja pl. Tomcsányi (Tomcsányi Móric: *Magyarország közjoga*. Budapest, 1943, 5. kiad. 281–290.). Magyarázata a doktrína „újrafelfedezett”, továbbfejlesztett, azaz újraértékelő változata. Az első „újrafelfedező” bizonyára Hajnik. (Vö: Hajnik Imre: *Magyarország az Árpád királyoktól az ősiségnek megalapításáig és a hűbéri Európa*. Budapest, 1867.) Alapmunka pl. Eckhart Ferenc *A szentkorona-eszme története*. Budapest, 1941. Érdekes téma, amelyhez a fontosabb irodalmat oldalakon keresztül lehetne felsorolni. A mai közigazgatási jog szempontjából vélhetően tárgyilagosan erről a következők állíthatók: *a doktrína a magyar rendi államhoz tartozik*. Részletezése, magyarázatokkal bővülése összefüggésben áll a magyar államiság szabadságának, önállóságának tényleges korlátozásával, amellyel szemben jelentős hivatkozási alap a Szent Korona Tan, gyakorlatilag különösen a magyar Habsburg királyok idejétől. A jogrendszernek az a változása, amely a *polgári* társadalmat alapozza meg – 1848 reformjai, valamint formális jogegyenlőség, az ősiség eltörlése, amely az „alkotmányosság sáncaiba vonná a „köznepet” –, erős „interpretációs” helyzetbe hozza a doktrínát: az eredetileg nem tartalmazza ezt. A második lépés 1849, Kossuth kormányzósága: szintén nehezen magyarázható a Szent Korona Tan alapján. A harmadik a *neoabszolutizmus*: a doktrína teljes tagadása. A negyedik lépés az 1867-es *kiegyezés*, amelyben részben érvényesül és részben nem érvényesül. *Az utolsó lépés* a doktrína kétségessé tételére az I. világháború vége (népköztársaság, magyarországi tanácsköztársaság, királypuccs, trónfosztás és király nélküli királyság). A Szent Korona Tan *mint eszme* ezt követően „reneszánszát” éli – az előző évszázadokban együttesen sem látott napvilágot annyi közjogi közpolitikai vélemény, mint a két világháború között –, ezek mégis többnyire *empatikus* magyarázatok arról, hogy minek *kellene* lennie; óhajok esetleg erkölcsi alappal. Doktrína azonban az a tétel, amely *a gyakorlatban alkalmazható*. Realisztikus értelemben az állapítható meg, hogy a magyar államiságban a Szent Korona Tant 1848-tól egyre kevésbé lehetett ténylegesen érvényre juttatni, még átalakított, „reformált” magyarázatai szerint sem. El *kellene* felejteni? Semmiképpen sem. Ítélet *kellene* fölötte kimondani, hogy misztikus, klerikális, reakciós stb? Semmiképpen sem. A doktrínáknak is van *érvényességi tartamuk*, térben, időben, társadalmi összefüggésekben. A feltételrendszer *változik*. Az intellektuális teljesítmény mint térben és időben kifejezhető társadalmi kultúra eredménye *maradandó*.

részletek: másra összpontosított. A *magyar jogrendszer* nem semmisült meg sem a hódoltságban, sem a királyi Magyarországon, Erdély pedig kimondottan annak őrzője volt. (Ugyanebben az időben a török és az osztrák birodalmi *közpolitikai* elnyomás kétségtelen.)

A rendiség végén – amikor az állam egységes lehetne – egy időtartományban *elvéssz a magyar jogi szuverenitás*. II. József (1741–1790) német-római császár, cseh és magyar „király” (1780–1790) a felvilágosult abszolutizmus jegyében „mellőzi” (hatályon kívül helyezi?) a magyar rendi történeti alkotmányosságot és jogrendet.

*Egységes birodalmat* kíván létrehozni, amelyben a magyar államiságnak önállóság nem marad, politikai és jogi szuverenitásunk felszámolása érdekében tevékenykedik.<sup>12</sup> (Más kérdés az, hogy a polgári társadalom irányába, s a korszerű közigazgatás kialakítása érdekében tett intézkedései, koncepciója mennyiben volt korszerű és előremutató akkor.) Ismeretes, hogy halálos ágyán kényszerült rendeleteit visszavonni.

E Habsburg-recept *még egyszer* használatos, bár más helyzetben. Ferenc József (1830–1916) Ausztria császára 1848-tól, a reformer polgári forradalom idején lép trónra, de csak 1867-től megkoronázott magyar király. Témánk szempontjából az számít, hogy az önálló magyar jogrendszert (jogi szuverenitást) és a magyar politikai szuverenitást 1860-ig, lényegében 1867-ig fölszámolta,<sup>13</sup> helyébe osztrák birodalmi jogrendszert vezetett be.

A kiegyezés után az *Osztrák–Magyar Monarchiában* a magyar jogrendszer három szálból áll össze: *a)* az 1848-as polgári forradalom törvényalkotásából, *b)* a *neoabszolutizmus* idején hatályos jogszabályok (esetleg módosított) átvételéből, *c)* azokból a jogszabályokból, amelyek a korábbi magyar jogrendszer intézményei (különös figyelmet érdemel a *Pragmatica Sanctio* és az ún. „reformkor” jogalkotása.)

Ebből felületes rátekintésre „magyar” jogintézménynek képzelhető elsősorban a *régi magyar jog* s mindaz, amit azon a „reformkor” jogalkotása változtatott. Másodsorban *1848 jogalkotásának öröksége*, bár ez a jogrendszer intézményei eredetét érintően korántsem egyöntetű (abban külföldi példaképek, minták is számítottak), végül az osztrák jogrendszer meghonosított szabályai a szabadságharc

<sup>12</sup> II. Habsburg-Lotaringiai József felvilágosult, korszerűsítő intézkedéseit azzal alapozhatta meg nálunk, ha kilép a magyar rendi jogrend kereteiből, nem tesz magyar királyi esküt, nem koronáztatja magát magyar királlyá. Régi magyar alkotmányjog szerint nem is tekinthető magyar királynak.

<sup>13</sup> Ez egyértelműen kitűnik pl. Kibédi Biasini Domokos: *Magyarország közigazgatási joga*. Kolozsvár, 1881, 6. Igen határozottan beszél erről Kossuth. Vö. *The life of Governor Louis Kossuth with his Public Speeches in the United States*. Budapest, 2001, Osiris. 99–100. (Első kiad. New York, 1852.)

után, a kiegyezés közötti időszakban (nem feltétlenül „eredeti” osztrák jogi megoldások, más külföldi példaképek is alakították azt).

Lehet-e ezeket tovább rendezni? Úgy tűnik, igen. A *régi magyar jogintézmények* eredete, alapja a rendiséghez kötődik. Egyúttal a magyar állami önállósághoz. E körbe tartozik a *Pragmatica Sanctio* is, amely nem hagyományosan magyar, de *birodalmi* törvény. Azok az újszerű megoldások, amelyek a magyar 1848–49 törekvéseihez, más európai polgári társadalmak államiságához, a *polgári államhoz* sorolhatók. Valami hasonló állapítható meg az *osztrák jogból* átvett intézményekkel kapcsolatosan is: ezek sem teljesen eredeti osztrák elképzelések, inkább európai polgári célkitűzések. Aminek „nemzeti” jellege van nálunk, a *rendiséghez* fűzhető, ami *külföldi*, a *polgári* társadalomhoz s közvetetten az *osztrák* joghoz. Ez persze csak kiindulás. Keresztezi e képletet az, hogy a régi magyar jog rendiségi alapjai a magyar állami önállóság, függetlenség hordozói, míg a másik kettő (1848 reformer-forradalmi eszmeisége, továbbá az osztrák modernizáció) Európa rendi kötöttségéből való szabadulásának törekvéseit, egy új, *polgári társadalom* szemléletét érvényesítenék. A kép még ezzel sem teljes. A magyar 1848 polgárisító törekvései a jogrendszeren európai szemlélettel újítanak (modernizálnak) – amelyhez akár Ausztria is minta lehetne, ha forradalma nem előbb bukott volna el; a harmadik elem – a „példamutató” *osztrák* intézmények – ismét sajátosság. Az iránymutató osztrák jogrendszer ugyanis „birodalmi”, nem egyszerűen állami jogrendszer. A „vívmányok” átvétele mintakövetés birodalmon belül. A kiegyezéstől a magyar jogrendszerben sok jogszabály megmarad, amelynek alapja, mintája az osztrák jogrendszerben megtalálható, ott már kidolgozták. A magyar jogrendszer sokat – esetleg túl sokat – „tanul” az osztrák példából. *Szakigazgatást illetően* ez különösen az iparra, kereskedelemre és a mezőgazdaságra nézve érdekes.

Elegendő egy pillantást vetni a térképre és az ahhoz tartozó adatokra. A Monarchián belül Ausztria és Magyarország teljesítőképességben nem ugyanaz. Ugyanakkor, a „jólét” a Monarchiában inkább jellemzi Ausztriát, s ehhez képest a „szegénység” Magyarországot. Polgári társadalomban az efféle adatok számíthatnának. Mégsem így állunk. A nagyobb erőt képviselő Magyarország politikai, jogi és gazdasági értelemben egyaránt *Ausztria* példamutatásának „mintakövetője” lesz. Ez a „racionalitás” kifejezésre jut jogrendszerében is.

Külön kérdés, hogy Magyarországon azok, akik kormányoznak, jogot alkotnak és jogtudományt művelnek, többnyire hajlamosak hitelt adni mindennek. A mindenkor magyar király (aki Habsburg) erre természetesen „rásegít”. Előfeltevés, hogy *Ausztriától csak tanulni lehet*, s jó, ha Magyarország „megérti” az abban foglalt szellemiséget. A magyar jogrendszer alakításához ezzel a „minta” adva van.

Az önálló magyar jogrendszer 1867-től az I. világháborúig részben *osztrák* hatásra alakul, részben *európai* jogrendszerek példája is fölismerhető benne. Eb-

ben semmi különösség nincs: akkor a legtöbb európai ország figyelembe veszi más országok jogalkotását és jogalkalmazását, s hajlamos mások tapasztalatait, eredményeit fontolóra venni a maga jogrendszerének alakításában. Említeni érdemes, hogy ez az időszak még a birodalmak kora (angol, francia, német, osztrák államiság birodalmat jelent). Magyarország nem birodalom. A közjog, azon belül a közigazgatási jog figyelembe veendő külföldi intézményei jórészt birodalmi megoldások. A szakigazgatás szervezetének és anyagi jogának megoldásában hatásuk kimutatható, s az inkább előnyös, mint hátrányos.

A Monarchia megszűnése lényeges változás. Magyarország politikai szuverenitása újjáéled, bár katasztrofális feltételekkel. Mi történik a *jogrendszer szuverenitásával*? A hatályos jog folyamatosan érvényes, tartalmilag mindhárom alapját megtartja, azaz *a*) a régi magyar jog egyes elemeit, amelyek még a rendiségből erednek, *b*) az 1848-as polgári reform-forradalomból származó azon elemeit, amelyeket az 1867-es kiegyezés megerősített, és *c*) azokat az elemeket is, amelyek a Monarchia idején keletkeztek. Ez a megállapítás nem vélemény, hanem ténykérdés azon az alapon, hogy az érintett időszakban mi számít hatályos jognak. A hatályos jogot és a jogrendet egyaránt *korlátozza* pl. a trianoni békeszerződés, amely közvetlenül „külső” (és nem „belső”) *kényszerítő feltétel*. Az önálló állam (Magyar Királyság) létrejöttével a magyar jogrendszer folytonossága nem szűnt meg, a hatályos jog bizonyos szempontból tartalmában a Monarchia idején érvényesen létrejöttek a folytatása.

A magyar jogrendszer önállóságában, függetlenségében, szuverenitásában külön kérdés a „forradalom”, amely esetleg *önmagát* „legalizálja”. Reform-forradalom 1848 – tulajdonképpen történelmünk legnagyobb forradalma – amelyet az akkori magyar király is törvényesít, tehát legitim.<sup>14</sup> Érdekes kérdés lehetne annak tárgyalása, hogy a lakosság a forradalomban milyen arányban vett aktívan részt. 1849 már nem föltétlenül ugyanilyen: ahhoz új rendjét kellene ténylegesen tartósítani. A szabadságharc azonban elbukott: a kiegyezés az 1848-as vívmányokat legalizálta (az 1849-eseket nem). A következő forradalom 1918, amelyben az állami önállóság korántsem olyan szempont, mint 1848-ban. Megkockáztatható, hogy kimondottan „nemzeti” jellege nincs, inkább „nemzetiségek” önállósulásaként ábrázolható; a magyar államiságban leépítő, dekomponáló elem. Rövid, kaotikus helyzet, amelyet a Magyarországi Tanácsköztársaság követ. „Proletárforradalom” akkor, amikor Magyarország állampolgárainak túlnyomó többsége (azok, akikre a jogrendszer szabályai érvényesek) nem tartja magát proletárnak, ám a túlnyomó többség „magyar” állampolgárként éli meg mindezt. A „proletárdiktatúra” rövid időszaka kisebbségi önkényuralom, amelynek „hatályos joga” felszámolásával eltűnik a hatályos jogból.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Vö áprilisi törvények 1848-ból.

<sup>15</sup> 1920. évi I.tc., amely ezeket semmissé nyilvánította.

A II. világháború végén – Szálasi diktatúrájával – a magyar jogrendszer összeomlott, a jogrenddel együtt.<sup>16</sup> Nem feltétlenül a *hatályos jog*, hanem annak érvényesülése vagy a *jogrendszer*. Majd ismét rendkívül válságos időszak következik, mint az I. világháború végén, *az ország megszállása* mellett. Ezúttal csak egy megszálló létezik: a Szovjetunió hadserege.

Mindennek eredménye, hogy tartalmában a magyar *jogrendszernek* szinte minden tradicionális eleme eltűnt, annak helyén egészen újszerű hatályos jog található. *Népköztársasági jogrendszer*, a szocializmus, a kommunizmus és a proletár internacionalizmus eszméi jegyében, amelyeket természetesen a Szovjetunió vezérelt. *Tartalmában* a magyar jogrendszer *hasonult* a szovjethez. *Alakilag* mégsem azonos azzal: tehát *önálló*. A jogalkotásra jogosult magyar szervek „megalkotják” azokat a jogszabályokat, amelyek már hatályosak a Szovjetunióban. Ismét „példakövető” e „felzárkózásban”. (Szinte úgy tűnik, a történelemben a nyomásgyakorlásnak is van folytonossága: amit osztrák királyaink idején Ausztria gyakorolt, folytatódik a két világháború idején Németország részéről, majd a II. világháború után szovjet kivitelezésben. Közülük a legsikeresebb a Szovjetunió, amennyiben sem a Habsburg magyar királyok, sem a két világháború közötti német birodalmi befolyásolás koránt sem ért el olyan eredményeket a magyar jogrendszer átalakításában, mint a Szovjetunió. És mindenkor léteztek olyan egyének, akik készen álltak az „idők szavának” megértésére, készségesen magyarázva azt, hogy ez miért előnyös a magyarság és a magyar állam számára.

Az ország hatályos joga 1945-től módszeresen, „kodifikációs hullámokban” kicserélődik. Az 1940-es és 1950-es éveket túlbuzgó *másolás* jellemzi, hasonulás a szovjet hatályos joghoz. Az 1960-as évektől a hazai viszonyokra való, „megfelelő” alkalmazás – tényleges *adaptáció* – lesz általános. Az 1970-es évektől a szovjet jogrendszer és a magyar jogrendszer „kapcsolata” tovább lazul: bizonyos elvek és intézmények közösek, mégis nyilvánvalóan *két* szisztéma ez, vagyis a hazánkban hatályos jog jellegzetesen nem olyan, mint pl. a Szovjetunió hatályos joga. Önálló ahhoz képest, bár annak szellemiségétől a népköztársaság megszűntéig nem abszolút független.

A *szovjet típusú* „magyar” *hatályos jog* átalakításában, lebontásában különleges, sőt rendkívüli feladatok terhelték 1989-től mindegyik magyar kormányt és országgyűlést: kb. 45 év jogalkotását mint hatályos jogot aligha lehet egy-két évtized alatt teljesen kicserélni. Különösen akkor nem, ha négyévenként változó politikájú kormányok követik egymást, s korántsem meggyőző jogalkotási és jogalkalmazási koncepciójuk. A jelenleg hatályos magyar jog túlnyomó

<sup>16</sup> „Hungaristának” nevezett politikai eszméknek – hasonlóan a magyarországi Tanácsköztársasághoz – semmi köze nincs a magyar közjogi államfelfogáshoz, a magyar jogrendszerhez, a hagyományos magyar jogintézményekhez. Csupán kuriózum, hogy a „nemzetvezető” az országgyűlést nem oszlatta fel.

részben már nem tartalmaz jogszabályokat a népköztársaság idejéből. Magában foglal olyanokat, amelyek átmenetisége, időlegessége szembeűnő, vagyis az átmenetiség jegyeit viseli magán. A hatályos jog *folytonossága*, egyben jelentős *átalakítása* vitathatatlan. Sajnos az is, hogy a jogi szuverenitást megtestesítő hatályos jogunk a változatosság mozgalmasságának képét mutatja. Nélkülözi a megállapodottságot. Változékony az önállósága, nem eléggé stabil a jogrendszeri szuverenitása.

A *jogrend* szuverenitása még kellemetlenebb kérdés. Ki alkothat, ki alkalmazhat jogot? Milyen politikai szuverenitás és milyen szabályok alapján? Nyilvánvalóan az önálló *állam* képviselői és hatóságai. A világháború utáni kezdetek *legitimációja gyenge* alapon áll (Ideiglenes Nemzetgyűlés, Ideiglenes Kormány): közismerten a megszálló szovjet csapatok árnyékában tevékenykedhettek. Döntéseikkel látszólag a magyar jogrendszert változtatták, ténylegesen a „szovjet” típusú meghonosítása érdekében cselekedtek. 1945 novemberében országos választás folyt, nemzetgyűlés jött létre, s kormány.

A Nemzetgyűlés az országot *köztársasággá* alakította át (1946. évi I. tc.). Több alkotmányjogász ezt „új alkotmány”-nak minősíti, holott a törvény csak az ország államformájáról és a köztársasági elnök jogállásáról rendelkezett. Ezekből nem következnek alkotmányos alapjogok, az államszervezet felépítésének fő szabályai, lényegében az, hogy a magyar „történeti alkotmányosság” ezzel hatályon kívül került-e minden elemében, s általa azzal szemben valami új kezdődik-e, vagy sem. E törvény jelentősége a magyar jogrend szempontjából nem csekély, mégsem minden vagy legtöbb tekintetben meghatározó, mert csak államiségről, államformáról s nem a jogrendszerről s a jogrend egészéről rendelkezett.

Az 1946. évi I. tc. nem alaptörvény, s nem általános meghatározója a jogrendnek. A jogrend témájához tartozik az *egypártrendszer* létrehozatala, továbbá a jogalkotás és jogalkalmazás személyzetének kicserélése a párt „káderpolitikája” szerint.<sup>17</sup> Ez határozza meg jogalkotás és jogalkalmazás tényleges működését.

A jogrend harmadik eleme az *állampolgárok* és szervezeteik. 1945-től a struktúráváltáshoz tartozik a jogalanyok átformálása, a társadalom „dolgozó néppé”

<sup>17</sup> Lőrincz Lajos jellemző adatként említi, hogy „1951-ben a községi tanácselnökök alig 9%-ának volt nyolc általános vagy ennél magasabb iskolai végzettsége, miközben az 1949-es népszámlálási adatok szerint a 15 éves vagy annál idősebb lakosság 20,6%-ának volt általános iskolai végzettsége.” Továbbá, jellemzően fizikai dolgozók ezrei áramlanak be a közigazgatásba, munkások, parasztok kerülnek vezető posztokra: „1952-ben a járási és községi tanácsítkárok 70%-a ebből a körből származik, vagyis a közigazgatás soha sem volt ennyire népi, mint ebben az időszakban, s mégis talán sosem feszült ilyen nagy ellentét a közigazgatás és a lakosság között, mint ekkor.” Lőrincz Lajos *A Közigazgatás alapintézményei*. Budapest, 2005, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 269 és 282..



*homogenizálása*, amelyben nincsenek földbirtokosok, nagypolgárok, majd polgárok, önállóan gazdálkodó parasztok, hagyományos értelemben vett értelmiség. Még a munkások is újszerűen „nagyüzemi dolgozók”, miként a szövetkezetbe tömörített földművesek is. Folyamatos az új „értelmiség” létrehozatala. Ideológiailag a párt eszméi, vezetési elvei mindenkit egyformára alakítanak kemény diktatórikus eszközökkel, később „lágyabb” módszerekkel. Az állampolgároknak önállóan létrehozott szervezetei pedig egyszerűen nincsenek. Ez egyébként nem erős oldala a két világháború közötti Magyarországnak sem. A jogrend a szocializmus építésének van alárendelve minden tekintetben: jogalkotás és jogalkalmazás ennek szolgálata, s ezt *jogpolitikának* nevezik. A „jogpolitikát” ténylegesen a párt határozza meg, amelyet követni tartozik a törvényalkotás, a kormányzás, az államigazgatás és a bírói tevékenység is (amelynek önállósága ezzel szinte felszámolódik, s klasszikus értelemben értelmetlen).

Az 1960-as évek végétől mutatkozik változás az országgyűlés, a kormány, a közigazgatás működésében: önállósága, viszonylagos függetlensége javul: 1989-ben a jogrend szuverenitása jobb, mint az előző évtizedekben bármikor – a szovjet birodalom szétesésében van. A rendszerváltáskor az – és a hatályos jog – *reformálható*, pusztán emiatt nem kell „forradalmat csinálni”. A jogrend és jogrendszer folytonossága fennmarad.

A magyar jogrend szuverenitását érinti, *korlátozza* az Európai Közösséghez közeledés, majd az uniós tagság, mint valamennyi tagállamét. Ennek ellenére jogi szuverenitás létezik, s magyar közigazgatás is, amely *önkorlátozó szuverenitásként* is magyarázható, miként ezt mai angol közjogászok értelmezik.

### 3. Önálló kultúra

A kultúra mint felhalmozott tudás *egyetemes*, az emberiség kultúrája. Ugyanez egy-egy *társadalomra* is jellemző. *Közösségi* természetű intellektualitás *raciónális* és *emocionális* elemekből. Köthető nemzetekhez, országokhoz, kontinensekhez stb. (pl. magyar kultúra, európai kultúra). „Kohéziós erő”: emocionálisan összetartozást tudatosít, racionálisan közös ismereteket. A közigazgatás intellektuális közegben dolgozik – egyben kulturális jelenség is –, működése akkor lehet sikeres, ha beleillik a társadalom kultúrájába.

Minden társadalomnak létezik önálló kultúrája, ezért értelmetlen kérdés az, hogy önálló *magyar kultúra* létezik-e. A közigazgatás szempontjából a kultúrának azon összetevői számítanak, amelyek a társadalom szervezett működésének megértésével, elfogadásával kapcsolatosak. Ez rendkívül széles kör, nagyon sok kulturális jelenséget érint. Ezek tulajdonságai és összefüggéseinek leírása rend-

kívül terjedelmes művet eredményezne. A továbbiakban csak néhány jelzésszerű utalás következik, kizárólag a magyar nyelvre vonatkozóan.

Tegyük fel, hogy a magyar kultúra egyik eleme a *magyar nyelv*. Nehéz lenne vitatni, hogy nem az. Ha a kultúra közös ismeretek, tudás, elképzelések, fogalmak stb. összessége, azok hordozója, annak kifejezője a nyelv. Esetleg „nemzeti nyelv”. Mondjuk J. G. Herder óta. Nemzet és néplélek értelmezésében szerinte a közös nyelv, a közös kultúra, a közös szokások, a közös történeti múlt (eredetmítosz), az egy hazával való azonosulás alapja a *nemzetállamnak*, sőt a „kultúrnemzetnek” is (amely persze kulturális egység, közjogi értelemben pedig nincs). A felsoroltak egyaránt a kultúra fogalmához tartoznak, ezért azt külön beilleszteni a felsorolásba nem kellett volna. Ez részemről leegyszerűsítő utalás Herderre.

Nem tudom, hogy Kossuth Lajos tanulmányozta-e a német klasszikust. Kossuth Amerikában mindenestre azt mondta, hogy a magyar nemzethez tartozásnak nem lényege az, hogy valakinek anyanyelve-e a magyar, vagy sem.<sup>18</sup> Kitér arra is, hogy Magyarországon a közigazgatás tényleges és írásbeli nyelve az államalapítástól eltér egymástól. Az írásbeliség *latin*, s az itt soha, senkinek anyanyelve nem volt, amely már Szent István idején is holt nyelv. Ez helytálló: a rendiség idején az anyanyelvűség nem követelmény. A beszámítható nemzethez tartozók (*gens nobilitatis*) nem kötelesek magyarul tudni. A latin a római katolikus egyház nyelve, az a valláshoz is kötődik. A reformáció, a *protestantizmus* viszont *nemzeti nyelveken* s nem latinul terjed. Az ellenreformáció ehhez igazodik, pl. Pázmány Péter szintén *magyarul* írja prédikációit, érveléseit. A reformkor jogi nyelve a magyar, hozzávetőlegesen egyidejű a magyar nyelv reformja is. A Magyar Tudományos Akadémia pedig eredetileg a magyar nyelv és a hazai tudományok művelése érdekében létesült.<sup>19</sup> Önkényuralmi „folytonossági” hiány II. József, majd Ferenc József abszolutizmusa, amely a német nyelvet írja elő a közigazgatásban. A magyar nyelv és a magyar kultúra összekapcsolása nyilvánvalóan tudatos.<sup>20</sup> 1791-ben, előtte, majd akár 1848-ban Magyarország nem „nemzetállam”,<sup>21</sup> etnikai szempontok nem érvényesülnek abban a kérdésben, hogy ki magyar. Annál inkább az, hogy ki tudja, ki érzi magát magyarnak. Közismert, hogy a talán legnagyobb magyar zenész, *Liszt Ferenc*, aki kimondottan a magyar zenei kultúrában nagy alkotó, enyhén szólva nem tudott rendszeresen magyarul. Ebben a korszakban – beleértve Kossuth beszédének idejét (1851)

<sup>18</sup> Kossuth Lajos: i. m. 93 sk.

<sup>19</sup> 1827. évi XI. tc. a Magyar Tudományos Akadémiáról.

<sup>20</sup> A törvény magyar nyelve folyamatosan alakul ki a jogalkotásban: vö. 1836. évi III. tc., 1844. évi II. tc. A jogi oktatás nyelve 1847-ig a latin.

<sup>21</sup> 1868. évi XLIV. Tc. 1. § „Törvények magyar nyelven alkottatnak, de az országban lakó minden más nemzetiség nyelvén is hiteles fordításban kiadandók.” 1868. évi XXX. Tc. 56.§. „Horváth-Szlavón országok egész területén mind a törvényhozás, mind a közigazgatás és törvénykezés nyelve a horvát.”

is, a magyar nemzeti ideálban nem szerepel a nemzetállam (nemzettudat közös kultúráként<sup>22</sup> igen), Nyugat-Európában viszont már általános.

A 19. sz. végén itt is ismeretessé válik, s föladva majdnem ezer év tradícióját, nevetséges „magyarosítás” is megjelenik, amellyel a probléma persze nem kezelhető *akkor*, egy eleve soknyelvű és soknemzetiségű államban.

A magyar nyelv jelentősége lényegesen változik a trianoni békeszerződés után. A tényleges nyelvi egyneműsítés, asszimiláció alkalmas a magyar kultúra beolvasztására akkor is, ha szomszédos állam jogilag megengedi a magyar nyelvhasználatot közigazgatási ügyekben.<sup>23</sup>

### Befejezés

Közigazgatásunk „magyar” tulajdonsága elsősorban *állami* tulajdonságként értelmezhető. Önálló államiság szerint szuverenitásként általában „belső” és „külső” (nemzetközi jogi) szuverenitásként, amelyek nem egyenértékűek: a belső szuverenitás alapozza meg a külső szuverenitást. Belső szuverenitás *politikai* és *jogi* szuverenitás. Az utóbbi a *jogrendszer* (hatályos jog) és a *jogrend* önállósága, függetlensége, szabadsága. Mindezek sokszorososan összetett fogalmak, amelyeknek alaki, leegyszerűsítő magyarázatuk további értelmezési szempontok fölvételét indokolja. Ez lehet a *kultúra* – mint egyetemes kultúra és egy társadalom kultúrája – mint a társadalmi összetartozás *emocionális* és *racionális* kerete, a mindenkori szabadság *intellektuális* terjedelme.

Az állami önállóság, függetlenség, szabadság államra és társadalomra nézve nem mindig ugyanazt jelenti. Állam „társadalom nélkül”, emberek, „állampolgárok” nélkül nem léteznek. Az állam szuverenitásának – azon belül pl. a jogrend szuverenitásának – sokféle változata szemlélhető a magyar államiság történetében. Nincs tökéletes, „ideális” állam s társadalom sem. A magyar államtörténetben valószínű, hogy nincs „ideális” szuverenitás (önállóság, függetlenség, szabadság stb.): a teljességhez szinte mindig *hiányzik* valamilyen összetevő. S ezen az alapon mindig fölvethető pl. az, hogy mennyiben önálló a nemzeti vagy magyar közigazgatás. Meddig elfogadható az önállóság, a szuverenitás részlegessége? Felmerül persze egy másik kérdés is: elengedhetetlen-e, hogy mindezek mindig összhangban álljanak egymással? Kell-e az, hogy politikai és jogi szuverenitás

<sup>22</sup> A változatosabb érvelés kedvéért megjegyezhető, hogy pl. 1816-ban jelent meg Czifray István *Magyar nemzeti szakácskönyv* c. műve. Ennél jelentősebb a *Magyar Nemzeti Múzeum* (1808. évi VIII. tc.) vagy a pesti *Nemzeti Színház* 1840-től.

<sup>23</sup> Vö. Csernicskó István: A magyar nyelv használata Kárpátalján: a jogok és a gyakorlat. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2006, IV. évf., 2. sz. A közlöny e száma tematikus: a magyar nyelv használatához való joggal foglalkozik a szomszédos országokban.

egyaránt teljes legyen, ide értve a jogrend szuverenitásából azt az összefüggést is, amely szerint a jogrendhez tartozik a jogalanyok viszonyulása a hatályos joghoz, jogalkotáshoz, jogalkalmazáshoz, továbbá minden olyan más társadalmi érvényesülő szabályrendszerhez való kötődést, melyek a *normativitás osztályaihoz* tartoznak (szokás, erkölcs, szervezeti normák, amely egyáltalán nem kifejezetten állami szabályozási szint), de mindenkor társadalomhoz, „nemzettafokhoz” kapcsolódnak. Mindaddig, amíg „kollektivitásuk”, közösségük van egymással. Így véve – tehát nagyvonalúan – *magyar közigazgatás* – nemzeti közigazgatás – létezik az államalapítástól, időszakonként jelentős folytonossági hiányokkal vagy szinte „búvópatakszerű”, redukált önállósággal.

A jövő nagy kérdése az *Európai Unió*, mert az ugyan nem számolja fel sem az államok politikai és jogi szuverenitását, sem a társadalom kultúráját nem homogenizálja. Mégis épp ezeket érinti: a tagállamok politikai és jogi szuverenitását, az európai kultúra szerinti homogenizálást, a részes országok társadalmának sajátosságait.

Egy európai nagy cél érdekében a részesek egyaránt *önmagukat korlátozhatják*. Kérdés ennek *aránya*: „nemzeti” és „európai” eszmeiségű közigazgatás kialakítása.

A jó szándékot sok összefüggésben képes kétségessé tenni az a gyanú, hogy ez elsősorban *nem* politikai és jogi *államönállóság* és társadalmi *szabadság* alapján alakul, de inkább a nemzetközi banktőke, termelői tőke és kereskedelmi tőke szempontjai szerint. Ezek nem nemzetiek, de *internacionálisak*.

Talán az lehet kérdés a nemzeti (magyar) közigazgatás szempontjából, hogy a gazdasági szempont s a fogyasztói társadalom nyilvánvalóan nem nemzeti ideálképe képes-e elnyelni azokat a *közpolitikai* és *közjogi* szempontokat, amelyek *szuverenitásként* még ma is, többé kevésbé időszerűen megjelölhetők, s irányító eszmék lehetnek állami működés és különösen a közigazgatás számára.