

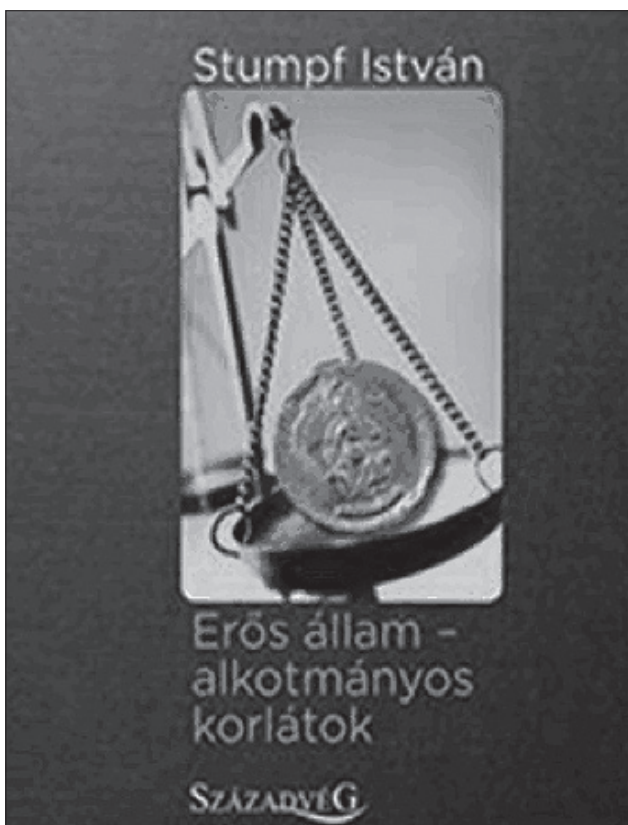
DR. VÁSÁRHELYI ÁRPÁD

PHD HALLGATÓ

EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM POLITIKATUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA



Mi a teendő? avagy Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok c. könyvének recenziója



Stumpf István nemrégiben megjelent könyve, mely korábbi dolgozatainak összessége, a 2000-es évek közepétől napjainkig tekinti át az állami berendezkedés és a politikai rendszer aktuális kérdéseit. Az utóbbi időben elmondhatjuk – ahogy azt az előszó is tartalmazza –, hogy megsokszorozódott azon munkák száma, amelyek a kormányzás az államszervezés az alkotmányosság és a gazdasági rendszer megújításának témáját dolgozzák fel. Stumpf munkája valóban különböző dolgozatainak többségében a tekintetben, hogy nem csak a rendszerek hibáit kutatja és mutatja ki, hanem egyes esetekben megoldási javaslattal is szolgál. És ehelyütt utalnék recenzióm címére, mely nem V. I. Lenin művének címét idézi, hanem arra irányul, hogy a szerző művében nem rejt véka

alá elképzeléseit az állami intézményrendszer átalakításával kapcsolatban. Nyilvánvalóan történelmietlen lenne, ha mi jelen recenzióban arra vállalkoznánk, hogy Stumpf tanulmányaiban javasolt államszervezeti módosítási elképzeléseket utólag értékelnénk, de ennek ellenére annyiban mégis érdemes áttekinteni azokat, hogy elképzelései megjelenjenek a kormány cselekvési tancrendjében. Stumpf István tizenegy tanulmányának vizsgálata abból a szempontból is érdekes, hogy a mintegy tíz év folyamán íródott anyagok diakronisztikusan milyen tartalmi változáson estek át: egy-egy meglátása hogyan változott az idők során; melyek azok a stabil elemek melyek egyáltalán nem alakultak át, illetve melyek azok a helyzetértékelések, melyek különböző formában vagy tartalommal jelennek meg az időkön át.

A szerző több tanulmányában is hangsúlyt fektet a rendszerváltás után kialakult államrend „születési rendellenességeinek” ismertetésére, különös tekintettel a gyenge legitimitású alkotmányra és a berendezkedés alapjául szolgáló MDF–SZDSZ faktumra, melynek ugyanakkor hangsúlyozza a kormányzati stabilitásra gyakorolt pozitív hozadékát. Több olyan közjogi intézményt is megemlít, mely ennek a paktumnak az elemeként további, a stabilitásra ható elemeket hozott magával, például a konstruktív bizalmatlansági indítványt, a kétharmados többséget igénylő törvényeket, a köztársasági elnök, valamint a nemzeti médiumok vezetőinek jelölését. A szerző álláspontja szerint a születési rendellenességek sorát bővíti a demokratikus társadalompolitikai rendezőelven belüli aránytalanságok intézményesülése, így a versengő többpártrendszer, a pártelvű demokrácia, a „pártokrácia” abszolút túlhatalma, mely a civil társadalom lefejezéséből és a korporatív érdekvédelem gyengeségéből fakad. Hozzáteszi ugyanakkor, hogy a pártosodás felszívta a civil társadalom vezérkarát, értelmiségi, szakértői elitjét, mintegy lefejezve az éppen kibomló civil társadalmat. Álláspontja, hogy a tradicionális szakszervezetek nem tudtak kitörni a pártállami rendszerrel való kollaboráns imázs karanténjából, az összeomló szocialista nagyipar utóvéd-harcaiban sorozatosan elvéreztek, a zöldmezős beruházások által teremtett új munkahelyeken pedig gyökeret sem tudtak verni. A rendszerváltás lebonyolításában a kerekasztal-tárgyalásokon fontos szerepet betöltő

értelmiségi bázisú szakszervezetek irányítóinak jelentős hányadát magába szippantotta az új parlamentáris rendszer, s maradék energiájuk jelentős részét lekötötte a szakszervezeti vagyon felosztása körüli vita. Pozitív hatásként értékeli, hogy a közigazgatás erős rendszer-és státuskötöttsége ellenére viszonylag gyorsan alkalmazkodott a parlamentáris demokrácia és a piacgazdaság igényeihez.

Stumpf álláspontja szerint a rendszerváltás idején számos olyan legitimációs, strukturális, politika és kulturális hiány jött létre, amely számottevő mértékben behatárolta a politikai rendszer teljesítőképességét, valamint akadályozta a problémák és a konfliktusok racionális megoldását. A születési rendellenességek így olyan deformációkhoz vezettek, amelyek a politikai elitben a „győztes mindent visz” mentalitás kialakulását eredményezték: a politika rendszer a társadalmi erőforrások hatékony mozgósítása helyett számos esetben a rendszer által termelt konfliktusok megoldásával volt elfoglalva. A kétezres évek közepére a szerző meglátása szerint jelentős mértékben átalakult a magyar politika rendszer működését befolyásoló külső és belső hatásmechanizmusok természete és struktúrája. Ezek között említi a globális kihívást, a kormányzás governance központú gondolkodásmódjának uralkodóvá válását és a jelentősen felgyorsult gazdasági folyamatokat. Hozzáteszi, hogy a liberalizáció, a dereguláció és a magánosítás radikálisan beszűkítette a kormányzatok mozgásterét a gazdasági folyamatok befolyásolásában. A neoliberalizmus térnyerése, domináns politikai irányzattá válása a 80-as 90-es években azt eredményezte, hogy radikálisan visszavettek a közszolgáltatásokból és ezzel összefüggésben a minimális állam koncepciója vált uralkodóvá.

Stumpf *Belső kihívások és feszültségek a politikai rendszerben* c. fejezetben ezt írja: 2006 elején Magyarországon többféle kihívás egymásra „csúszása” érzékelhető. Egyrészt nálunk is érzékelhető a tradicionális jóléti állammodell válsága, másrészt tanúi vagyunk a rendszerváltással létrejött állam válságának.

Stumpf elemzésében megjelenik a mai *szuperminisztériumok* előképe, mely szerint nagyon határozottan el kell mozdulni a kormányzati kapacitás növelésének irányába, amelynek egyik első állomása a normativitás morális tartalmának visszaállítása. Ahogy a szerző írja: ebben az államnak élen kell járnia. „Rendbe kell tenni a párfinanszírozást, tisztázni kell a közbeszerzések körüli ellentmondásokat, szigorú szankciórendszert kell érvényesíteni mindenféle ilyen típusú normasértésnél. Máskülönben nem tudunk kilábalni a korrupció mocsarából.” (31.o.) Majd tovább viszi gondolatának fonalát: „Új jelenség, hogy a kormányzás társadalmi kockázati tényezővé vált. A gyakori improvizációk, a megbízhatatlan tervszámok most már nemcsak az üzleti szféra, hanem a civil társadalom számára is komoly gondokat okoznak.” (32.o.) Gondolatorát pedig ezzel zárja: „A jövő elzáróztatása nem csak a következő nemzedékek vállára rak irtózatot terheket, hanem jelentős mértékben beszűkíti a 2006-os választások után hatalomra kerülő kormány mozgásterét. Tehát bármely politikai erő kerül hatalomra, súlyos helyzettel kell szembenéznie.” (32. o.)

Stumpf István hosszabb értekezésben fejti ki álláspontját a lehetséges államreform irányairól. Úgy gondolja: a politikai rendszernek egyszerre kellene megoldania a politikai részvétel új formáinak intézményesítését, valamint a pártrendszer

feletti alkotmányos folytonosság biztosítását. E két igénynek való megfelelés teheti szükségessé a kétkamarás parlament felállítását, valamint a közvetlenül választott köztársasági elnöki intézmény bevezetését. (35. o.) Ez a két intézmény alappontjaiban rendezné át az 1989-es kerekasztal-tárgyalások során kialakított politikai térképet. Olyan új politikai szereplőket emelne be a politikai rendszerbe, akik nem a politikai pártok rövidtávú szavazatmaximalizálási törvényének lennének alárendelve, hanem a nemzetstratégia érvényesítése szempontjából nagy fontosságú, hosszabb távú fejlesztéspolitika tartópillérei lehetnének. (35. o.) Majd folytatja: A második kamara felállítását össze lehetne kapcsolni a választási rendszer és a közigazgatás átfogó reformjával; jelentősen csökkentve az első kamara létszámát, és olyan módon átalakítva a mandátumképződés politikai bázisát, hogy megteremthető legyen annak valóságos társadalmi-gazdasági háttérbázisa is. Az egyéni választókerületek alapjává a kistérségeket lehetne tenni, míg a listás versengés bázisának a kialakítandó nagymegyéket (kiszékiókat) kellene tekinteni. Az országos kompenzációs lista helyét a második kamara mandátumainak biztosítására kellene felhasználni úgy, hogy a listaállítás szakmai, tudományos, civil szervezeteknek kellene lehetővé tenni, de a listán belüli választás lehetőségét meg kellene hagyni a szavazóknak. A felsőházba választott képviselők mandátuma nem négy, hanem hat évre szólna, ezzel is elősegítve a távlatosabb politikai megfontolások érvényesülését a magyar közéletben. (35. o.)

Munkájában külön részt szentel a közigazgatási reform elképzelhető irányainak. A reform legfontosabb céljának azt tekinti, hogy kormányzati szintről a hatásköröket és forrásokat jelentős mértékben átruházzák a valóságos döntési autonómiával és demokratikus legitimációval rendelkező önkormányzatokra. A megyerendszer korrekciójára épülő, az ország hagyományihoz igazodó 13-14 szubnacionális, nagymegyére (vagy kiszékióra) alapuló rendszer kielégítené az európai regionalizációs igényeket. (46.o.) Ahogyan említi: „A tisztán felülről irányított reformok kora lejárt, az érdekelteket a változások lebonyolításába bevonó modell megvalósulásának nagyobb az esélye. A magyar közigazgatás átalakítása több cikluson átnyúló folyamat, amely igényli az együttműködés kultúrájának kialakítását. Fontos mérföldkő lenne, ha az új kormány átfogó társadalmi megállapodás keretében megszerezne az érdekeltek elkötelezettségét és támogatását az államreform hosszú távú és a sürgős lépések mielőbbi megvalósításához.” (46. o.)

Új közteherviselés – Új társadalmi szerződés címmel Stumpf mintegy hét pontban foglalja össze a közgazdasági paradigmaváltás szükségességét: „Magyarországon a rendszerváltás óta nincs egyensúlyban a társadalom jóléti és szociális igényeinek képviselete. Az elmúlt 16 évben, de azt megelőzően sem jött létre az egyensúly a jóléti társadalom tartópillérei között, vagyis nem alakult ki a piacok, az állam és a családok harmonikus együttműködése. Megítélésünk szerint ennek az egyensúlyhiánynak a következménye a sorozatosan előálló társadalmi és fiskális válság. A krízis leküzdéséhez viszont a probléma gyökerét kell orvosolnunk: vagyis a társadalmi és jóléti igények összhangját kell megteremtünk. Közgazdasági paradigmaváltásra van szükség.” (49. o.) A „jó kormányzás” két értelme, avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei című munkájában az író összehasonlítja a „jó kormányzás” kétféle felfogása híveinek

érveit, melynek során az állam kitüntetett szerepéről lemondó neoliberálisok (good governance) az állam megerősítésében gondolkodókkal (good government) találják szembe magukat (68. o.). Megfogalmazza, hogy *good government* modell szerint a kormányzati problémamegoldás aktora a demokratikus kormány, a problémamegoldás eszköze a demokratikus reform: a jó kormány szenzitív és innovatív, amely képes kezelni a felmerülő új problémákat. Az állam nem csak a jó kormányzás feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás feladatait is magára kell vállalja; feladata tehát a gazdasági, szociális erőforrások kezelése, a közügyek megkülönböztetés nélküli és látható gazdálkodásának fenntartása; a jólét, a szolidaritás, a méltányosság és az együttműködés biztosítása; vagyis a kormányzás értelme a közjó elősegítése. (80. o.) Mindezt a magyarországi helyzetre vetítve úgy értékeli, hogy a rendszerváltás óta nincs egyensúlyban a társadalom jóléti és szociális igényeinek képviselője, illetve hasonlóképpen nem történt meg az állami funkciók, a szolgáltatói-ellátói szerepvállalás, a gazdaságszervezés és -szabályozás rendszerszerű újragondolása sem.

Stumpf kiinduló alapnak a jogállami közigazgatást tekinti. Hivatkozik a Magyar Köztársaság független demokratikus jogállam mivoltára, valamint arra, hogy az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint: „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.” (179.o.) Ezeket követően fejt ki álláspontját az Alkotmánybíróság és egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezet viszonyáról: „egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezetrendszer létrehozása jó eséllyel az Alkotmánybíróság hatásköri katalógusának megváltozását is eredményezi. (...) Az egyik lehetséges változás az Alkotmánybíróságnak a hatásköri összeütközés megszüntetésére vonatkozó hatáskörével függ össze. Hatályos közjogi rendszerünkben az Alkotmánybíróság a legfőbb hatásköri fórum. (...) [A] bíróságok közötti hatásköri összeütközés megszüntetése nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Ez egy egységes bírósági szervezetben ésszerűnek is mondható. Ha azonban létrejön egy elkülönült közigazgatási bírósági szervezetrendszer olyan módon, hogy nem csak külön alsó szintű közigazgatási bíróságok alakulnak, hanem – a jelenlegi Legfelsőbb Bíróságtól független, annak nem alárendelt – legfelsőbb közigazgatási bíróság is, akkor szükség lesz egy olyan hatásköri fórumra is, amely a két bírósági szervezet közötti hatásköri viták végső eldöntője lehet. Ezt a szerepet megfontolandó az Alkotmánybíróságra telepíteni.” Sajátos és egyben érdekes javaslatot tesz egy másik hatásköri módosításra is, mely egyes – jelenleg az Alkotmánybíróság által gyakorolt – olyan hatáskörök áttelepítése a közigazgatási bírósághoz, amelyek nem vagy nem feltétlenül járnak alkotmányossági vizsgálattal. Ebben a körben felvethető az önkormányzati rendeletek törvénybe ütközésének vizsgálata vagy az Országos Választási Bizottság döntése elleni kifogás elbírálása is. Stumpf úgy gondolja: „A jogállami közigazgatás azáltal valósul meg, hogy a törvények valóban és feltétlenül hatályosulnak. A közigazgatás számára a rendszerváltás azt jelenti, és közigazgatásbeli rendszerváltás kizárólag

abban az értelemben lehetséges, hogy a jogállami törvényekkel összhangba kell hozni, [...] összhangban kell tartani az egész közigazgatás működését.” (186. o.)

Stabilitás és „zsákmányrendszer” szerepe a közszolgálati élet-pályában – Államszerep és közigazgatás összefüggései cím alatt összefoglalja, hogy az egyes közhivatalok esetén azok rendelkezésétől, az államszervezetben betöltött szerepétől függően különböző jogviszony-megszüntetési szabályozások (felmentési okok rendszere) minősülhetnek alkotmányosnak vagy alkotmányellenesnek, mely egy elég differenciált jogalkalmazást tükröz vissza. Majd folytatja: „(a) szabályozás során értelem-szerűen adódnak a közhivatal megtartásához való jog immanens korlátaiból következő megszüntetési okok. Ezek egyrészt objektív, a közhivatallal összefüggő jogviszony-megszüntetési okok (például az adott állami szerv jogutód nélküli megszűnése, a szerv adott közhivatallal összefüggő tevékenységének megszűnése, létszám-csökkentés, átszervezés következtében feleslegessé váló munkakör). Másrészt vannak szubjektív, az adott közhivatal vonatkozásában releváns, rátermettséggel, képzettséggel vagy szakmai tudással kapcsolatos ésszerű közhivatal-viselési feltételekre alapított megszüntetési okok (például alkalmatlanság, törvényben előírt szakmai képzettség nem teljesítése). (...) Ezeket túl a törvényalkotó széles mozgástérrel rendelkezik a felmentések szabályozásának területén, azonban figyelemmel kell lennie arra, hogy a közhivatal viseléséhez való jogot csak szükséges esetben és arányosan korlátozza.” Majd értékeli: „Úgy tűnik, ez a keretrendszer a jövőben is érvényesülni fog: Magyarország Alaptörvénye változatlanul fenntartja a közhivatal viseléséhez való jogot, és a közigazgatás vonatkozásában fejlesztési irányokat is kijelöl.” (194. o.)

Stumpf István legújabb könyvében az elmúlt, mintegy tíz évben írt munkáit foglalja össze. Hogy ki lehetett-e volna hagyni belőle valamit, vagy kimaradhatott-e volna belőle valami? Biztosan. De nem ez az érdekes, hanem az, hogy egy, az állami intézményrendszer ilyen sok oldalát megismert politikus-szakember mit szeretne ezen éveiből közreadni. S ezt viszont részleteiben megismerhetik könyvéből.

Irodalom

- ANTAL ATTILA, NOVÁK ZOLTÁN, SZENTPÉTERI NAGY RICHÁRD (szerk.): *Az alkotmány arca*, L'Harmattan, Budapest, 2011.
- ÁDÁM ANTAL: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*, Osiris, Budapest, 1998.
- HALMAI GÁBOR: *Alkotmányjog – Emberi jogok – Globalizáció – Az alkotmányos eszmék migrációja*, L'Harmattan, Budapest, 2013.
- HALMAI GÁBOR: *In memoriam magyar alkotmánybíráskodás – Pártos alkotmánybíráskodás első éve*, In: *Fundamentum*, 2014. 1–2. szám, 36–64. o.
- MOLNÁR BENEDEK, NÉMETH MÁRTON, TÓTH PÉTER (szerk.): *Mérlegen az Alaptörvény – Interjúkötet hazánk új alkotmányáról*, HVG-ORAC, Budapest, 2013.
- POKOL BÉLA: *Alkotmánybíráskodás – Szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésben*, Kairosz Kiadó, Budapest, 2014.
- SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris, Budapest, 2001.

STUMPF ISTVÁN: *A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, pp. 13–20.

STUMPF ISTVÁN: *Állam és kormányzás*, In.: Jog – Állam – Politika, 1. 2009/3. pp. 150–172.

STUMPF ISTVÁN: *Hatalommegosztás és államszervezet az új Alaptörvényben*, In.: FEJES ZSUSZANNA et al. (szerk.): *Ál-*

lam és jog. Kodifikációs kihívások napjainkban, Szeged-Budapest, Magyar Jog- és Államtudományi Társaság- Gondolat, pp. 23–40.

STUMPF ISTVÁN: *Új államépítés, Az országház kapujában*, Válogatott tanulmányok, Budapest, Századvég, 2007.