

DR. ZONGOR GÁBOR

NYUGALMAZOTT ÖNKORMÁNYZATI ÉRDEKVÉDŐ ÉS HARCOSTÁRS



# Recenzió a Demokrácia, jogállam, közigazgatás – Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc 70. születésnapjára című kötetről

DEMOKRÁCIA  
JOGÁLLAM  
KÖZIGAZGATÁS

Ünnepi tanulmányok

CSEFKÓ FERENC  
c. egyetemi docens

70. születésnapjára

Pécs 2017

Csefkó Ferenc 70. születésnapja alkalmából megjelentett ünnepi tanulmánykötetet a Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület adta ki a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának közreműködésével. A tanulmánykötet – amelyet Bencsik András és Horváth Csaba szerkesztett – alapvetően Csefkó szakmai életútjának egyik fontos területéhez, az egyetemi oktatáshoz kötődik. Hiányzik viszont a

kötetből a regionális kutatói és önkormányzati érdekvédelmi oldal. Nem feledkezhetünk meg ugyanis arról, hogy az ünnepelt, ahogy az az életutat ismertető Nemes Krisztina írásában is hangsúlyosan szerepel, 1975-től nyugdíjazásáig az MTA Dunántúli Tudományos Intézetében, majd jogutódjában a Regionális Kutatások Központjában vezető beosztásban dolgozott és az 1990-es megalakításától pedig a Községi Önkormányzatok Szövetségének volt negyedszázadig a főtitkára. Felkérés hiányában az RKK-s kollégáktól és a szűk önkormányzati érdekvédelmi körtől sem találunk ünnepi tanulmányt a kötetben.

Természetesen egy megemlékező, köszöntő tanulmánykötet összeállítása nem könnyű feladat, ezt Csefkó Ferenc is pontosan tudja, hiszen ő szerkesztette annak idején két tanszéki kollégájának hasonló célú kötetét. (Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. 440 p. Pécs: PTE ÁJK, 2008. pp. 290-300. és Közjog és jogállam: Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára. 301 p. Pécs: PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. pp. 83-94.)

## A szerzőkről

A kötetben megjelent 28 tanulmány 31 jeles szerző munkája. Nem meglepő, hogy a szerzők túlnyomó többsége, huszonkettőn a Pécsi Tudományegyetem oktatói közül kerültek ki és közülük is tizennyolcan az Állam- és Jogtudományi Kar munkatársai, míg hárman a Bölcsészettudományi és egy szerző a Közgazdaságtudományi Kar tanára. Kitüntetett szerepet tölt be nyolc írással a Közigazgatási Jogi Tanszék közössége, ahol Csefkó Ferenc is tanított címzetes docensként. A kötet jogi jellegét fejezi ki, hogy egy egy szerzővel találkozhatunk a Debreceni Egyetem, a Szegedi Tudományegyetem, a Széchenyi István Egyetem, a Károli Gáspár Református Egyetem és a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karáról is. Bár a szerzők között szerepel a Semmelweis Egyetem

Egészségügyi Közszolgálati Kar professor emeritusa is, de a tanulmány nem egészségügyi tárgyú, hanem egy falukutatói eredményt mutat be. A gyakorlati életet egyrészt a szülőváros Kalocsa polgármesterének, valamint Pécs megyei jogú város jegyzőjének és aljegyzőjének írása képviseli.

Amennyiben az oktatási intézményekhez kötődésen túl egyéb szempontból is vizsgáljuk a szerzőket, akkor találunk közöttük volt minisztert (Petrétei József), két volt alkotmánybíró (Ádám Antal és Kiss László), a volt Somogy megyei főjegyzőt (Vörös Tamás), valamint Pécs város volt rendőrkapitányát (Cserép Artilla) is. Az ünnepi kötet szerzői között 5 nő és 26 férfi jelent meg írásával.

## A kötetről általában

*A demokrácia, jogállam, közigazgatás* címet viselő csaknem 400 oldalas könyvet négy részre bontották a szerkesztők [I. rész: Állam és jog alapproblémái (6 tanulmány) II. rész: Közigazgatás(i) jog) – közigazgatási eljárás (8) III. rész: Az önkormányzatiság alapkérdései (8) IV. rész: Társadalomelméleti megközelítések (6)].

A tanulmányok egy része már másutt megjelent anyag frissítése, de jó-néhány kifejezetten a Csefkó-émlékkönyvből való megjelenés céljából íródott.

Általános kritika, hogy több ízben fellelhető elírások, esetenkénti nyelvtani hibák rontják a kötet szakmai minőségét. Kifejezetten súlyos hiba, hogy hivatkozott személy neve is több ízben rosszul jelent meg (Bullain Nilda esetében). Ugyancsak szükséges lett volna egyes, nem általánosan ismert rövidítések lábjegyzetben való magyarázatára, a könnyebb érthetőség érdekében. Előfordul (Baráth Árpád és Kákai László tanulmányánál), hogy az idézetnél feltüntetésre kerül ugyan a szerző és a megjelenés éve, de maga a mű nincsen lábjegyzetben, illetve nincsen irodalomjegyzék.

Megítélésem szerint Józsa Zoltán írása (A Public Value Governance elmélete és kritikája) nem a II. részbe [Közigazgatás(i) jog) – közigazgatási eljárás], hanem inkább a IV. részbe (Társadalomelméleti megközelítések tartozik. Rixer Ádám tanulmánya (Szempontok a magyar közigazgatás-tudományi folyóiratok értékeléséhez) ugyancsak nem tartozik a II. részbe, de elismerem, hogy nehezen besorolható a kötet szerkezetébe. Torma András írása (A közigazgatási informatika és az információs társadalom egyes kérdései) sem igazán a III. önkormányzati részbe tartozik, inkább a társadalomelméleti megközelítésekbe sorolható, tekintettel arra, hogy a szerző általában a közigazgatási és nem kifejezetten az önkormányzati informatikával foglalkozik.

## A tanulmányokról röviden

I. rész: Állam és jog alapproblémái

*Mezei Kitti – Nagy Zoltán: A véleménynyilvánítás szabadsága az interneten, avagy a szolgáltatók felelőssége*

A tanulmány egy viszonylag új jogi területet vizsgál, és a szerzők megállapítják, hogy Magyarországon gyakorta eltérő

a bírói, sőt az alkotmánybírói értelmezés és gyakorlat. A bizonytalan hazai gyakorlat eltér az uniós megoldásoktól, amelyek következtében az internetes fórumrovatok zöme bezárt.

*Petrétei József: A köztársasági elnök feladat- és hatáskörének alaptörvényi szabályozása és az ellenjegyzési eljárás*

A szakmai okfejtés meggyőzően bizonyítja, hogy az „Alaptörvényből el kellene hagyni a »minden intézkedéshez« kitélt, mert a köztársasági elnök esetében nem értelmezhető és felesleges”. Ugyanakkor a szerző javasolja, hogy szabályozni kellene „a kontraszignálás fontosabb formai követelményeit és eljárási szabályait”.

*Szabó Gábor: Az emberi jogi alapú fejlesztéspolitika alapvonalai*

A szerző az emberi jogi szervezetek és a fejlesztési szervezetek stratégiái, módszerei közötti eltéréseket bontja ki. „Az emberi jogi alapú fejlesztéspolitika mindenekelőtt a helyi közösségek aktív bevonására épül.” A konstruktív támogatás és fejlesztéspolitika kudarcaira is felhívja a figyelmet a vízhez való jogról szóló esettanulmányában.

*Szilovics Csaba: A házi pálinkafőzés jogi szabályozásának keretei Magyarországon*

A szerző áttekinti a hazai pálinkafőzés és adóztatás történetét, valamint bemutatja a jelenét, amelyet követően a következő személyes bejegyzést teszi: „Kedves Ferenc! Azt kívánom neked, hogy még nagyon sokáig legyen alkalmunk koccintani, bejelentett desztillálókészüléken elkészített, párlatjeggyel megadózott, jó minőségű magyar pálinkával!”

*Tuka Ágnes: A szubnacionális szintek helye és szerepe az Európai Unióban*

A tanulmány egyrészt a szubnacionális szintek uniós változásával összefüggésben vizsgálja a szubszidiaritás és a többszintű kormányzás kérdéskörét. Aktualitása miatt érdemes idézni a tanulmányból Finta István hivatkozott idézetét XI. Pius által 1931 májusában írt „*Quadragesimo Anno*”-ban megjelent szubszidiaritás értelmezését: „*Ahogy jogtalan az egyénektől elvenni és a közösségre bízni azt, amit saját erejükkel és igyekezetükkel el tudnak végezni, ugyanúgy jogtalan átadni egy nagyobb és magasabb szintű közösségnek azt, amit a kisebb és alacsonyabb szintű közösségek is el tudnak látni. Mindez egyszerűsre mind a társadalom helyes rendjének felforgatása és súlyos megkárosítása. A társadalom bármiféle közbeavatkozásának természetes célja ugyanis a társadalmi test tagjainak támogatásának kisegítése formájában, nem pedig azok elnyomása és beolvasztása.*”

A tanulmány második részében a Régiók Bizottsága kialakulásának, változásának és jelenének bemutatása révén értékeli a szerző a szubnacionális szintek helyét és szerepét.

*Visegrády Antal – Vörös Eszter: A tisztességes eljárás elméleti és gyakorlati problémái*

A tanulmányban a szerzőpáros korrekt áttekintést nyújt a tisztességes eljárás nemzetközi és hazai elméletéről és gyakorlatáról. A tanulmány bemutat egy konkrét olaszországi pert és az 1984-ben lefolytatott chicagói felmérés eredményét az

emberi jogok és a fair eljárás viszonyrendszerének dimenzióiról.

## II. rész: Közigazgatás(i jog) – közigazgatási eljárás

*Cserép Attila: A közigazgatási bírság jogállami problematikája*  
A szerző a bűncselekmény, a szabálysértés és a szabályszegés hármasságából az utóbbit elemzi, kiemelten az objektív felelősség kérdését gyakorlati anomáliák bemutatásán keresztül. A tanulmány érzékletesen mutatja be, hogy a szabályszegések esetén is szükség lenne a büntethetlenség egyes okait lehetővé tenni, mert a helyzet így a szerző megítélése szerint „jogi etikátlanság”. A tisztességes eljáráshoz való jog sérelme kapcsán Cserép Attila elvárásként rögzíti: „A közigazgatási jognak nem a lélektelen, hanem a tisztességes eljárás a fő követelménye.” A jogorvoslati jogosultság elnehezítését bemutatva a szerző idézi az alapvető jogok biztosának megállapítását, mely szerint: „Ellentétes a tisztességes eljárás követelményével az a jogszabály, amely tartalmilag ellehetetleníti az érintett ügyfél számára azt a jogot, hogy ügyéről teljes körű és részletes tájékoztatást kapjon, vagy azt a lehetőséget, hogy jogainak és jogos érdekeinek védelmében felléphessen.”

*Fábián Adrián: Közigazgatási eljárás – illetékesség hiányában*  
A szerző az illetékesség fogalmát és szabályozását járja körbe a közigazgatásban. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) új szabályozását tovább gondolva Fábián Adrián az illetékesség intézményének a hatósági eljárásból való kiiktatására tesz javaslatot, amelyhez fűzött indokolása ennek a klasszikus eljárási intézménynek az újragondolásához, „újrapozícionáltság” nyújt segítséget.

### *Ivancsics Imre: Búcsú a közigazgatási jogerőtől*

A régi jóbarát Csefkő-köszöntőjében kitér arra, hogy miért nem a helyi önkormányzás köréből választott témát. Ivancsics Imre magyarázata szerint „arra a következtetésre jutottam, hogy a jelenlegi helyi közigazgatásban nem igazán találok az önkormányzás lényegét”. Így az átalakuló közigazgatási hatósági eljárás szabályaiból a „megszűnő” közigazgatási jogerő problémáját elemzi. A főszabályként egyfokúvá váló közigazgatásban a jogerő helyére a véglegesség lép. Külön kitér a szerző a véglegesség és a végrehajthatóság, illetve az azonnali végrehajtás probléma körére.

*Józsa Zoltán: A Public Value Governance elmélete és kritikája*  
A szerző rövid értekezésében a kormányzás elméletében és gyakorlatában bekövetkezett teória kapcsán felvillantja a tradicionális (bürokratikus) közigazgatás, majd az Új Közmenedzsment jellemzőit. Az újonnan megjelenő közösségi érték menedzsmenttel kapcsolatban kiemeli, hogy a „teória hangsúlyozza az érdekhordozók széles körének bevonását a közösségi döntésekbe. A közösségi belenyugvás kultúráját fel kell, hogy váltsa az aktív állampolgári felhatalmazás gyakorlata”. Miközben érzékelhetően egyetért a változtatás irányával és lényegével kellő kritikával mutatja be az elmélet korlátait és alkalmazhatóságát.

### *Lapsánszky András: A hatósági döntés jogviszonytani alapjai és eljárásjogi összefüggései*

A tanulmány elsőként a hatósági döntés összefüggéseit elemzi a közigazgatási eljárás fogalmával, majd a hatósági döntés tartalmát, jogi hatását vizsgálja a közigazgatási jogviszonyok szempontjából. Végül a szerző a hatósági döntés helyét mutatja be a közigazgatási cselekmények, aktusok rendszerében, kitérve a történeti szempontból kiemelkedő hazai elméletekre is.

### *Pál Emese: Veszélyhelyzetek kezelése a közigazgatási hatósági eljárásban*

A szerző veszélyhelyzetekre vonatkozó Ket. és az Ákr. szabályozási megoldásait vetette röviden és tárgyyszerűen egybe.

### *Rixer Ádám: Szempontok a magyar közigazgatás-tudományi folyóiratok értékeléséhez*

A tanulmány kísérletet tesz a hazai közigazgatás-tudományi szakmai periodikák – köztük az Új Magyar Közigazgatás elemzésére, miközben rögzíti, hogy a közigazgatás-tudomány friss jellegzetességei közé is tartozik a „többet írunk, mint olvasunk” jelenség. Sommásan megállapítja, hogy a „jelenlegi folyóiratok jelentős része ... inkább tematizált információforrás, publikációs »leadóhely«, semmint interaktív, érdemi tudományos párbeszédet generáló felület”. A szerző kitér az akadémiai korrupciós jelenségeként emlegetett visszaélésekre, valamint az értékelés és összehasonlítás objektív szempontjainak nehézségeire.

### *Rózsás Eszter: A közigazgatási jogi norma*

Az írás rövid, ugyanakkor lényegre törő bemutatása a közigazgatási jogi normának, szerkezetének, érvényesülésének, valamint fajtáinak.

## III. rész: Az önkormányzatiság alapkérdései

### *Balázs István: Helyi önkormányzatok változóban – a hatásköri generális klauzula vége felé?*

A szerző a közelmúlt önkormányzati reformjai közül a magyar és a francia átalakítás összevetésére vállalkozott, különös tekintettel a hatásköri generális klauzulára. Balázs István rögzíti, hogy a hatásköri generális klauzula „egy elméleti fogalom, mely magába foglalja egy helyi önkormányzatnak azt a kezdeményező készségét és képességét, hogy a törvényben meghatározottakon kívül más helyi közügyeket is ellásson”. A 2015-ös francia átalakítás eredményeként a regionális önkormányzatok – amelyek száma 22-ről 13-ra alakult – hatáskörei „a megyék hátrányára és központi hatáskörök decentralizációjával, esetenként dekoncentrációjával megerősödtek”. A francia reform a területi önkormányzatok szintjén a megyék helyett a régiót erősítette meg, miközben jelentős mértékben decentralizált, vagyis a központi kormányzat leadott hatásköröket a regionális önkormányzatoknak, viszont a generális klauzula ezen a szinten is megszűnt. A szerző a hazai változások kapcsán megállapítja, hogy „[a] magyar helyi önkormányzati rendszer már 2012-ben radikális átalakításon esett át, mely következményeként nagyfokú recentralizációra került sor és a helyi



önkormányzati autonómia-felfogás is megváltozott, a korábbiakhoz képest lényegesen szűkebb értelmezést kapott”. A magyar megyei önkormányzatok, mint területi önkormányzatok helyzetét érintő változások bemutatását követően összegzőként arra az álláspontra jut, hogy „*ugyan más dimenziókban és más technikákat alkalmazva bár, de a franciához hasonló eredményre jut ez a megoldás is, tehát lényegében kizárja a hatásköri generális klauzula elvének alkalmazását*”. Vagyis a magyar megyei önkormányzatoknak sem lehet önként vállalt feladat- és hatásköre. A szerző által tanulmánya zárásaként megfogalmazott következtetések, amelyek az európai önkormányzati reformok főbb tendenciáin alapulnak jelentős mértékben segíthetik a közigazgatás-tudomány művelőit és kutatóit.

*Bálint József: Az önkormányzati rendszer változásai jegyzői, illetve polgármesteri szemmel*

A szülőváros, Kalocsa volt jegyzője és jelenlegi polgármestere, mint régi jóbarát köszöntője után elsőként az önkormányzati tulajdon és vagyon hasznosítás változásait és problémáit tekintette át, majd az Ötv. és az Mötv. feladat és hatáskörét vetette össze, kitérve az államosított feladatok önkormányzati vonatkozásaira. A jegyzői jogállás 2013-as változásának kritikai értékelésével, a közös önkormányzati hivatal szűkített hatáskörének és kondícióinak problémájával zárja írását a szerző.

*Bencsik András: A helyi önkormányzatok szűkülő pénzügyi mozgásteréről*

A szerző elsőként a decentralizáció szerepéről és jelentőségéről, valamint az autonómia pénzügyi megalapozottságának összefüggéseiről értekezik a tanulmányában. A magyar önkormányzati rendszer csaknem három évtizedét tekintve megállapítja, hogy a közfeladatok decentralizációját nem követte a központi források decentralizációja, amelynek következtében soha nem volt tökéletes a magyar finanszírozási rendszer. Az Mötv. változtatásaiból a feladat finanszírozással kapcsolatos szabályozást és az ezzel kapcsolatos bizonytalanságot mutatja be. A kölcsönfelvétel korlátozása kapcsán megállapítja: „*A jogintézmény korai gyakorlata alapján rögzíthető, hogy a kormány nem formális monitoring tevékenységet végez, amely az önkormányzati adósság-állomány alakulására történő kormányzati rállátás biztosítását jelentené, hanem aktív formálóját kíván lenni az egyes önkormányzatok pénzügyi mozgásterének*.” Záró gondolatként Magyar Zoltánt idézve rögzíti: „*[a]z önkormányzat alap gondolata: ha azt akarjuk, hogy valami jó legyen, csináljuk meg magunk*”. Ez a küldetés azonban csak az önkormányzatiság lényegét jelentő autonómia sértetlenségének garantálása által képes realizálódni.”

*Kiss László: A helyi önkormányzatok feloszlásának alkotmányos kereteiről*

Csefkó Ferenc köszöntésére Foktő Község Önkormányzata Képviselő-testületének alaptörvény-ellenes működése kapcsán hozott 18/2012. (VII. 3.) AB határozathoz előadó alkotmánybíróként írt elvi véleményét adta közre és ezzel emlékezett meg a „*helyi konfliktusok megoldásában*” játszott szerepére.

*Lovász István – Modrovits Sándor: Öt éves Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény*

Pécs megyei jogú város jegyzője és aljegyzője tárgyyszerűen mutatják be az Mötv. keletkezéstörténetét és a törvényjavaslathoz benyújtott módosító indítványokat, valamint a törvény elfogadását. A szerzők kiemelik, hogy az új önkormányzati törvény több korábban önálló törvényt integrált és bevezetése fokozatosan történt. A feladat- és hatáskörök áttekintése kapcsán kitértek az önkormányzatoktól az államhoz került feladatcsoportokra, köztük az államigazgatási ügyekre. A tanulmány hivatalnoki hozzáállással bemutatja a hatályos törvényi szabályozást az önkormányzatok szerveire és működésére vonatkozóan is. A jegyzői jogállás jelentős változását is elfogadhatónak és szakmailag alátámaszthatónak tekintik. Ugyancsak nem jeleznek kritikát az önkormányzati tulajdont és vagyont érintő változások kapcsán. Az összegzés során, miközben jelzik, hogy esetlegesen finomhangolásra lehet, majd szükség rögzítik: „*Az Mötv. tehát a hatályosságának első 5 éve során jól vizsgázott, az újrapozicionált önkormányzatok a részben megváltozott szerepük mellett megtalálták helyüket a magyar közigazgatásban*.”

*Tilk Péter: Az önkormányzati rendeletalkotás a jogalkotási elvárások tükrében – egyes, közösségi együttélés alapvető szabályait tartalmazó rendeletekkel kapcsolatosan*

A szerző az Mötv. egyik új szabályozási elemével és annak változásával, jelesül az egyes, közösségi együttélés alapvető szabályaira vonatkozó törvényi szabályozás kialakulásának kritikai értékelésével, majd a témakörben megszületett egyes vizsgált önkormányzati rendeletek értelmezésével és a felmerülő, néha abszurd anomáliákkal foglalkozik. Némely esetben viccesnek is tekinthető önkormányzati rendeleti szabályokon túl kritikai észrevételt tesz az Alkotmánybíróság 3/2016. (II. 22.) AB határozatával kapcsolatban is, mivel a témakörben alkotott önkormányzati rendelettel kapcsolatban alkalmazott „*tekervényes*” megoldása megnehezíti a helyi jogalkotó helyzetét.

*Torma András: A közigazgatási informatika és az információs társadalom egyes kérdései*

A szerző az első fogalmi részben röviden bemutatja a közigazgatási informatika kereteit, az információ és a kommunikáció közötti különbségeket, az információs rendszer, az informatika és a jogi informatika egymáshoz való viszonyát és a közigazgatásban való alkalmazását. Az írás második része az információs társadalom technikai-technológiai alapjait mutatja be. A záró gondolatokban felhívja a figyelmet a fennálló veszélyekre: „*Reméljük tehát, hogy győz a józan ész, és a számítógép nem vesztí el eszköz mivoltát, nem veszi át az ellenőrzést az ember fölött, hanem segíti az emberiséget az egyéni képességek kibontakozásában és a társadalmi jólét elérésében. Így legyen!*”

*Vörös Tamás: A megye, mint a területi önkormányzás színtere*  
A szerző rövid írásában felvillantja a megyerendszer történetét, majd bemutatja az Ötv. és az Mötv. szabályozásában megjelenő jelentős különbségeket. A konklúzióban reményét

fejezi ki, hogy „a megyei önkormányzati igazgatás visszatér a helyes útra, és megújulva, de visszanyeri helyét a magyar köz-igazgatásban”.

#### IV. rész: Társadalomelméleti megközelítések

*Ádám Antal: A vallások és jelképeik változásairól*

A szerző a vallások és a vallásosság fejlődésének bemutatásával kezdi tanulmányát, majd felvillantja a primitív vallási hiedelmeket és kultuszokat, kitér az ősi vallások általános jellemzőire. Az írásmű izgalmas fejezete, amelyben bemutatja a hasonló és eltérő elemeket korszakunk főbb vallásainak tanításaiban. A multikulturális világ veszélyei kapcsán S. P. Huntingtonra hivatkozva megállapítja: „Más civilizációk ügyeibe való beavatkozás valószínűleg a legnagyobb veszélyforrás, amely bizonytalansághoz és potenciálisan globális konfliktusokhoz vezet a multicivilizációs világban. Az emberiség olyan korszakba lépett, amikor a különböző civilizációknak meg kell tanulniuk a békés egymás mellett élés szabályait, meg kell ismerniük egymást, s ha egymás történelmét, gondolkodásmódját, művészetét és kultúráját tanulmányozzák, kölcsönösen gazdagabbá tehetik életüket. Ebben a túlszűfolt, piciny világban sok választási lehetőség nincs, mert egyébként vizsaly, feszültség, háború és katasztrófa veszélye fenyeget.” A szerző a tanulmányát a vallási szimbólumok elemzésével zárja.

*Baráth Árpád: Politikai kultúrák és játszmák a 21. század küszöbén: kritikai elemzés*

A szerző a „politikai kultúra” fogalmát járja körbe, különféle megközelítésekben, miközben választ keres arra a kérdésre, hogy a politikai kultúra mítosz, vagy valóság, illetve léteznek-e egységes nemzeti politikai kultúrák. A kérdésekre nehezen adható egyértelmű válasz, hiszen „[s]zámos, magát »demokratikusnak« nevező államberendezkedés és annak hatalomgyakorlása olyannyira deficites, hogy a színpalak mögött aligha lehet őket megkülönböztetni az egykori földesurak, a reneszánszkori fejedelmek és kiskirályok önkényuralmától”. A politikai kultúrák rétegződéseinek és a 20. század örökségeinek felvillantását követően részletesen foglalkozik a harmadik balkáni háború tanulságaival. A szerző végül megállapítja, hogy a modern demokráciák sorsa azon fog múlni, „hogy a választópolgárok képesek lesznek-e olyan politikai kultúra birtokában belépni a szavazófülkébe, hogy ott különbséget tehetnek azon jelölt pártok és jelöltjeik között, akik »földesúri« teljhatalmat ígérnek nekik, különválasztva azoktól, akik békés együttélést körvonalaznak az adott térségben valahány népeségekkel”.

*Horváth Csaba: „Üzenjük Brüsszelnek!” – Népszavazás 2016*

A szerző rövid, ugyanakkor lényegre törő áttekintést ad az országos népszavazások jogi szabályozásai és az eredményesség küszöb változásairól, valamint az eredményes és az eredménytelen népszavazásokról. Tanulmány részletesen végig vezeti az olvasót az európai migráns válság elmélyülésétől, a kötelező betelepítési kvótára vonatkozó európai uniós döntéseken keresztül a népszavazás kormány általi kezdeményezéséig. Ezt követően elemzi az egyes pártok álláspontját a konk-

rét népszavazással kapcsolatban, majd összegzi a népszavazás eredményét és következményeit. A szerző végső konklúziója: „A népszavazás és a kormány kampányának negatív hozadéka a lakosság mentális állapotának rosszabbodása: tovább nőtt a bizalmatlanság az emberekben, az idegenellenesség, a félelem és sok esetben már a gyűlölet is. Márpedig ebből a mentalitásból összefogást, bizalmat elérni nem lehet...”

*Kákai László: Civil szektor átalakulása vagy súlytalansága Magyarországon*

A tanulmány bevezető részében áttekinti a civil szervezetekre vonatkozó hazai szabályozás változásait, illetve a civil szféra kialakulását. A szerző hangsúlyozza, hogy „[a] világ minden felett, demokratikus országában a civil szervezetek a demokratikus politikai berendezkedés nélkülözhetetlen alkotóelemei, a társadalom és a politikai intézmények közötti kapcsolat fontos közvetítő szereplői”. A szerző bemutatja a nonprofit szektorra vonatkozó nemzetközi összehasonlító kutatás főbb kategóriáit, belehelyezve a magyar civil szférát, rámutatva arra, hogy a magyar nonprofit szervezetek jellegében és irányultságában 2010-et követően jelentős változás következett be. Az állami centralizációs törekvés a szektor bevételeinek koncentrációjában is megnyilvánul. „Jelenleg a szervezetek 4 százaléka rendelkezik a teljes bevétel negyötödével, miközben a szervezetek több mint negyötöde az összbevételnek még 5 százalékaéhoz sem jut hozzá.” A tanulmány elemzi a civil szervezetek gazdasági potenciáljának változását és térségi, megyei megoszlását. Végezetül megállapítja a szerző, hogy a 2010 utáni változások következtében a hazai nonprofit szektor társadalmi és gazdasági súlya megváltozott „azzal, hogy rendszerbelileg a 90-es évek közepén egyértelműen kirajzolódó korporatív struktúrát lényegében egy »paternalista/gondoskodó« az állam totális szerepét felértékelő irányba igyekszik fordítani”.

*Nagy J. Endre: Politika és vallás egy mai községben – Egy falukutatás tanulságai*

A szerző a Fejér megyei Ráckeresztúr példáján keresztül mutatja be a nagypolitikai hasadás leszivárgását községi szintre, illetve a vallásosság szerepének és befolyásának változását. 1990-től napjainkig három polgármester állt a település élén. Az egymást követő polgármesterek időközi választások útján kerültek a tisztségbe és a képviselő-testületek önfelosztása feltárta a települést feszítő ellentéteket, amelyek előbb politikai, majd vallási jellegűek voltak és áthatották a község civil társadalmának az életét is. Előbb, 1999-ben a „posztkommunista polgármestert” váltotta a „tradicionális, népegyházi vallásos orientált polgármester”, majd 2012-es időközi választáson a jelenlegi polgármester „egy harmadik típusú vallásosságot képviselve, győzött a rendkívüli választáson”. A falukutatáson alapuló tanulmány érzékletesen világít rá a magyar helyi társadalom elmúlt csaknem száz évének változásából adódó összetett hatásra a településvezetés, a polgármester választás szempontjából.

*Orosdy Béla: A marketing alapvonalai*

A szerző átfogóan ismerteti a marketing fogalmát, annak piaci és kereskedelmi szerepét. A tanulmány befejező részében a piacbefolyásolásáról szól, amelyben részletezi a jelenlegi

infokommunikációs eszközök nyújtotta lehetőségeket, amelyeket az önkormányzatok a településmarketing területén alkalmazhatnak.

A tanulmánykötetben megjelent írások összességében jól tükrözik a demokráciát, a jogállamot és a közigazgatást érintő változásokat mind a világban, mind hazánkban. Az egymással szorosan összefüggő kérdéskör fontosságát és aktualitását talán legmarkánsabban Józsa Zoltán: *A Public Value Governance elmélete és kritikája* című tanulmányában fogalmazta meg: *„A demokratikus intézmények és folyamatok hanyatlása hívta fel a figyelmet a hajdan oly erős és meghatározó közösségi szellem újraépítésének, s megerősítésének a szükségességére. A városok, falvak különbözősége, etnikai, vallási, kulturális stb. sokszínűsége még inkább felértékeli a közösség szerepét, a közös cselekvés szükségességét. Különösen a helyi önkormányzatok segíthetik és támogathatják a közösségek formálódását. A demokratikus tradíciók erejét az elkötelezett állampolgárok, az öntevékeny csoportok, társaságok és más szerveződések adják. Ezek együttese képezi a civil társadalmat, melynek keretében az egyéni boldogulás alapjaként a közösségi gondolkodás szolgál. A mai, modern kormányzás el nem hanyagolható szerepe ezeknek a kapcsolatoknak a segítése, támogatása, az aktív közösségi lét feltételeinek biztosítása.”*

#### *A Csefkó-életmű a publikációs elemzése alapján*

Az ünnepi tanulmánykötet Csefkó Ferenc gazdag publikációs jegyzékével zárul. A jegyzéket áttanulmányozva megállapíthatjuk, hogy az ünnepelt 98 tanulmány önálló szerzője, 25 írásmű társzerzője, 27 kiadványt szerkesztett és 18 esetben társzerkesztőként vett részt a munkában. A társszerzők- és szerkesztők száma is imponáló, a közös munkában résztvevő 31 szellemi társ közül 16-an olyanok, akikkel egy tanulmány írásában, vagy kötet szerkesztésében dolgoztak együtt. Legalább két közös munkát együtt jegyez 15 közigazgatási kutatásban ismert szereplővel. Kiemelkedően sokszor dolgozott együtt Pálné Kovács Ilonával (13), amelynek 9 közös tanulmány és 4 közösen szerkesztett kiadvány az eredménye. (Továbbá hat olyan kötetben jelent meg Csefkó-tanulmány, amelyet Pálné szerkesztett.) Ezért sem érthető, hogy az ünnepi kötet szerkesztői miért nem kértek írást a pécsi akadémikus asszonytól, valamint az MTA Regionális Kutatások Központja még élő munkatársaitól, hiszen Csefkó Ferenc munkássága szorosan összefüggött az intézettel, ahol csaknem 35 évig dolgozott és ebből negyedszázadon keresztül ügyvezető igazgatóként.

Legalább háromszor volt Csefkó Ferenc szerzőtársa Ivancsics Imre (6 tanulmány), Kiss László (4), Fábrián Adrián (4), Sükösd Ferenc (3) és a néhai Horváth Gyula (3). Jelentősebb szerkesztői együttműködés alakult még ki Csefkó Ferenc és Horváth Csaba (6 könyv), Bencsik András (3) valamint Fábrián Adrián (3) között.

A Csefkó Ferenc szakmai tevékenysége egyrészt a Magyar Tudományos Akadémia intézményeihez, közülük is kiemelkedően a hajdan volt Regionális Kutatások Központjához,

illetve a Dunántúli Tudományos Intézethez, másrészt az egyetemi világhoz, elsődlegesen a pécsi egyetem szervezeteihez köthető. Az akadémia különféle intézetei, illetve tudományos intézetek kiadásában megjelent könyvekben 27, míg egyetemi, illetve képzési intézmények gondozásában 22 könyvben szerepel Csefkó Ferenc szerzőként vagy szerkesztőként. Jelentős számban (14 alkalommal) alapítványok, vagy egyesületek által közreadott kiadványokban jelent meg Csefkó tevékenysége, közülük két esetben a megjelenést nemzetközi szervezetek is támogatták.

Csefkó Ferenc írásaival 13 szakmai folyóiratban találkozhattunk 1977 és 2016 közötti időszakban. Legtöbbször a COMITATUS önkormányzati szemlében és a Magyar Közigazgatásban (8-8 esetben), az ÖN-KOR-KÉP-ben (5), a Tér és Társadalomban (4) a Juss Társadalomismereti és Kulturális Szemlében (4) jelent meg Csefkó tanulmány. Sajnos a folyóiratok egy része ma már nem jelenik meg, így a közigazgatás és társadalomtudomány történetéhez tartoznak.

Csefkó Ferenc munkássága és az önkormányzatok szorosan összefüggének. Alapító főtítkára volt az 1990. november 24-én alakult Községi Önkormányzatok Szövetségének (KÖSZ). A KÖSZ főtítkári szakmai érdekképviseleti tevékenységét odaadással és lelkesedéssel végezte csaknem negyedszázadon keresztül. Így nem véletlen, hogy Csefkó Ferenc közreműködésével, illetve aktív részvétele mellett önkormányzatok és szövetségeik kiadványaiban is (10 alkalommal) jelentek meg művei. A KÖSZ kiadványa mellett a Baranya Megyei Önkormányzat, a Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, a Megyei Jogú Városok Szövetsége, az Önkormányzati Szövetségek Tanácsa és a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége könyveiben is találkozhattunk gondolataival.

Csefkó-műveket közlő ismert és már megszűnt, illetve ma is létező könyvkiadók között találhatjuk a CEBA Kiadót, a Dialóg Campus Kiadót, a Közgazdasági és Jogi Könyvkiadót, a Magyar Hivatalos Közlönykiadót, az Osiris, a Századvég Kiadót és az Új Historica Kiadót. A Csefkó-könyvek közül jelentőségét tekintve kiemelkedik a Dialóg Campus Kiadó által 1997-ben megjelentetett *„A helyi önkormányzati rendszer”* című átfogó mű.

A csefkói tudományos és kutatói életmű döntő mértékben a közigazgatással, azon belül is elsődlegesen az önkormányzati igazgatással és az önkormányzással foglalkozik. Csefkó Ferenc tanulmányain, értékelő elemzésein és kutatási eredményein keresztül betekintést nyerhetünk az elmúlt negyven esztendő közigazgatásának állapotába.

Összességében az ünnepi kötetet ajánlom mindazok számára, akik érdeklődnek a közigazgatás, az önkormányzás, a társadalomirányítás és az emberi kapcsolatok iránt és azok számára is, akik féltik a demokráciát, a jogállamiságot. Örvendetes, hogy Csefkó Ferenc személye, személyisége és munkássága a tudós társadalom jeles személyiségeit arra ösztönözte, hogy írásaikkal, gondolataikkal teljesebbé tegyék a 70 éves ünnepet és köszöntést, amelyhez e recenzióval én is csatlakozom. Isten éltesen sokáig kedves Csefi!