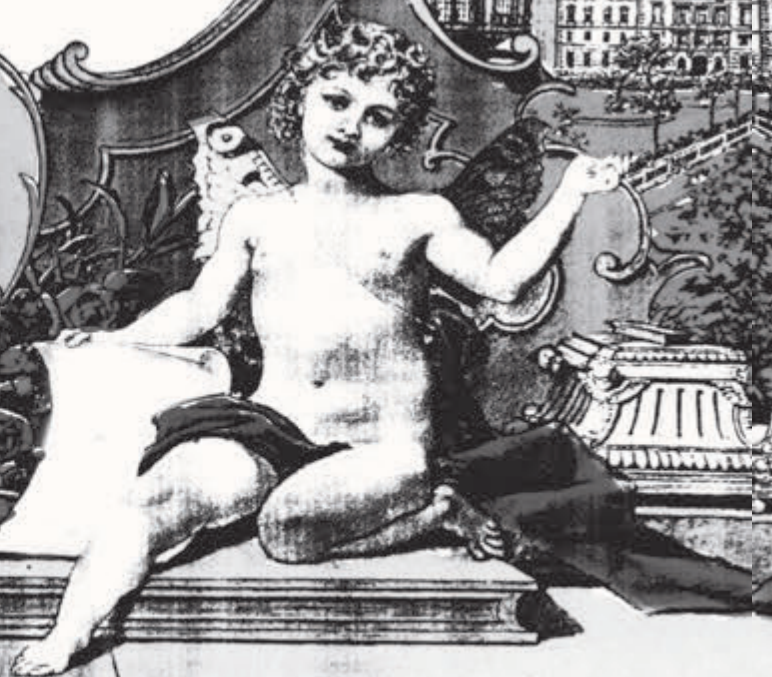




Joghistória

*Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam-
és Jogtudományi Kar
Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék
Tudományos Diákkörének folyóirata*

XVIIII. évfolyam, 4. szám



Kedves Olvasóink!

A Magyar Állam- és Jegtörténeti Tudományos Diákkör (MÁJT TDK) nevében szeretettel köszöntjük régi és új olvasóinkat.

A Joghistória legfrissebb számában többek között a jogászképzés problémás kérdéseivel, az Országos Közegészségügyi Intézet kialakulásával és a közigazgatás fejlődésével kapcsolatos cikkek találhatóak. A Magyar Állam- és Jegtörténeti tanszék oktatóiból és demonstrátoraiból álló zsűri elbírálta a 2014 márciusában meghirdetett cikkíró pályázatra beérkezett tanulmányokat. Az első helyezett és a különdíjas pályamunkát ebben a lapszámban olvashatjátok.

Reméljük, hogy e szám is mindenki számára kellemes időtöltést, az elsőéveseknek pedig az érdekességek mellett a tantárgyhoz kapcsolódó tudásanyagot is kínál. A rövid tanulmányok egy-egy adott témában mélyebb ismeretek feltárására törekednek, a lap maga tudományos és ismeretterjesztő célokra egyaránt hivatott.

A Joghistória mellett – ha igazán össze akarjátok kötni a kellemest a hasznossal – ajánljuk a TDK üléseket, melyek során még jobban elmélyedhettek a jogtörténetben, a szakma nagyjait hallgathatjátok, és kérdéseket tehettek fel nekik. Az üléseket mindig a hallgatóság – tehát Ti – alakítjátok, a szakmai részek mellett nagy hangsúlyt kapnak az érdekességek, az átfogó ismeretek, a hallgatóbarát előadásmód, valamint az interaktivitás. Ha kérdésetek van – akár a féléves programokkal, előadásokkal, akár az anyaggal kapcsolatban, forduljatok hozzánk nyugodtan, vagy látogassatok el a <http://www.majt.hu> oldalra.

A Magyar Állam- és Jegtörténeti Tudományos Diákkör tagjai

majttkd@gmail.com

Csatlakozz hozzánk a Facebook-on is!

The Facebook logo is displayed in white lowercase letters on a dark grey rectangular background.

<http://www.facebook.com/MAJT TDK>

A jogászképzés problémás kérdései 10 év távlatából

Írta: Karácson Zita

A jogi tanulmányokkal, oktatási rendszerrel kapcsolatban sokan fogalmaznak meg élesebbnél élesebb kritikát, a diákoktól kezdve, akik e képzési módszereknek, struktúráknak a közvetlen alanyai, egészen az e téren rengeteg tapasztalattal rendelkező jogtudósokig, jogászokig, akik gyakran maguk is testközelből találkozhatnak a jogászképzés gondjaival oktatói minőségükben, vagy akár már gyakorló jogászként szembesülhetnek a frissen végzett joghallgatók esetleges hiányosságaival. Ezen problémakör elemzése, illetve a megoldáskeresés egy konstans folyamat. Jelen írásomban azonban egy immár több, mint 10 évvel ezelőtti konferencia¹ azon kérdéseit mutatnám be, amelyeknek jelentősége nem halványult el, illetve amelyek megoldására azóta sem, vagy csupán részben került sor.

Túlképzés

A jogászképzés aktuális problémái című konferencián szinte az összes előadó – hangsúlyosabban, vagy kevésbé – kiemelte a jogászság kibővülésével járó veszélyeket, aggodalmukat fejezték ki a növekvő létszám okozta nehézségekkel kapcsolatban, illetve néhányan már esetleges megoldási lehetőségeket is javasoltak beszédükben.



Pokol Béla konkrét számadatokat mutatott be a növekedés látványosabb bizonyítására, és a hazai kimutatások mellett nemzetközi statisztikák eredményeit ismertette. Ezekben jól látszott, hogy a jogi pálya iránti érdeklődés nem csak Magyarországon emelkedett meg az utóbbi évtizedekben, de hasonlóan ugrásszerű növekedés figyelhető meg Lengyelországban, Csehországban, Spanyolországban és Németországban is. E változás nyilvánvalóan a jogállami demokráciák kialakulásának tudható be, hiszen a rendszerváltozásokat követően hirtelen nőtt meg az igény egy jogtudó értelmiségi réteg megszületésére. A jelenség tehát nem nevezhető egyedinek hazánkban.² Az érdeklődők aránya azonban lassan meghaladja a szükséges mértéket. Aggodalomra valószínűleg az adhat okot, hogy e rengeteg joghallgatót fel tudja-e szívni a szakma, lesz-e lehetőségük elhelyezkedni. Pokol Béla szerint a klasszikus jogászi pályák - bírói, ügyészi, ügyvédi, közjegyzői - telítődése már 2015-re bekövetkezik, így az ezt a pályát választó hallgatóknak ennek tudatában kell a jövőjüket építeniük, és magukat olyan irányban kell képezniük, hogy adott esetben gazdasági, vagy politikai szektorban tudjanak elhelyezkedni.³ A túlképzés problémájának megoldását azonban egyik elő-

.....

¹ Jogászképzés aktuális problémái c. konferencia (2003. március)

² Pokol Béla: A jogászképzés dilemmái; In: A jogászképzés múltja, jelene és jövője : ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések / szerk. Takács Péter; ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; Bp. 2003; 357-362.o.

³ Bánáti Lajos: A jogász-túlképzés megoldásának csodaszere - e a szabad ügyvédi pálya?; In: A jogászképzés múltja, jelene és jövője : ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések / szerk. Takács Péter; ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; Bp. 2003; 363-367.o.

adó sem a központi adminisztráción keresztül való beavatkozásban látja. Pokol Béla⁴ szerint ugyanis érdemes lenne a társadalom spontán reakciójára bízni a dolgot, és megvárni, amíg a telítettség észlelése más értelmiségi szakmák felé tolja a jelentkezéseket. Magyar Bálint véleménye⁵ szerint sem célszerű a mindenkori kormányra bízni az államilag finanszírozott helyek elosztását az egyetemek között, hiszen ez korlátozná az egyes karok közötti versenyt is.

E konferencia óta eltelt több mint egy évtizedben újból és újból felmerült e probléma, a jogi karokra jelentkezők száma pedig továbbra sem indult drasztikus csökkenésnek. Ez adhatott okot arra a kormánynak 2012-ben, hogy minimálisra csökkentse az államilag finanszírozott felvehető joghallgatók számát. Véleményem szerint a kormány aggodalma nem volt teljesen alaptalan, hiszen a telítődött klaszszikus pályák már valóban nem, vagy csak korlátozott számban tudnak friss diplomásokat befogadni. A módszer az, amivel azonban nem tudok egyetérteni. Azáltal, hogy csökken az államilag finanszírozott képzettek száma, értelemszerűen nőnek az elérendő ponthatárok is, amivel ezekre a helyekre be lehet kerülni. Ezt a ponthatárt csak a legkiválóbb gimnáziumi tanulók érhetik el, amivel nem lenne semmi gond, hiszen minőségi javulást feltételezhetnénk a leendő joghallgatók körében. Az egyetemek azonban felismerték, hogy ötven vagy kevesebb hallgatóval a fenntarthatóságukat veszélyeztetnék, sőt akár a jogi karok bezárásának gondolatától is tarthattak. Ennek kivédése érdekében a költségterítéses képzések számának növelését célozzák meg, és emiatt az ehhez a képzési formára való bejutáshoz elegendő ponthatárokat az előző évekhez képest drasztikusan csökkentették. A 2012-es felvételi időszakban a PPKE-JÁK 300 pontról 240 pontra⁶, az ELTE-ÁJK 393-ról 350-re.⁷ Ezeket a határokat egy közepes tanulmányi eredménnyel rendelkező tanuló már átlépheti, és ezzel felvételt is nyerhet. Mindennek két következménye lehet. Az egyik, hogy keletkezik egy szembetűnő szakadék az egy évfolyamra járó, mégis különböző előképzettséggel rendelkező hallgatók között, míg a másik, hogy hosszútávon minőségbeli romlás is elképzelhető a joghallgatók, illetve a végzett jogászok felkészültségét illetően.

Úgy gondolom tehát, hogy ez az intézkedés nem a várt hatást fogja elérni, és szerintem más eszközöket kéne alkalmazni annak érdekében, hogy a jogi pálya iránti megnövekedett érdeklődés más irányba terelődjön. Véleményem szerint először a közoktatásban kellene egy szerves átalakítást kezdeni ahhoz, hogy a diákoknak szélesebb körű elképzelései alakulhassanak ki a jövőjüket illetően. Ehhez szerintem nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a tanulók egyéni fejlődésére, és így talán könnyebben kiderülhetne, melyikük miben igazán tehetséges, mi az a terület, amelyben valóban ki tud bontakozni. Így talán megszakadna az a tendencia, amelyben a pályaválasztással kapcsolatban még a gimnázium végén is döntésképtelen fiatalok az egyetemek jogi karaira adják be jelentkezésüket. Sokan úgy vélik ugyanis, hogy az ötéves képzés alatt, majd kiderül, mi az, amihez igazán kedvük lenne, mi az a szakterület, amiben tényleg otthon érzik magukat. Mindazonáltal a jogi pálya köztudottan évszázadok óta az egyik legnagyobb presztízzsel és megbecsüléssel járó szakma, amely emellett jó megélhetést is biztosíthat. Ezek talán a legfontosabb szempontok, amelyek a pályaválasztókat arra buzdítják, hogy jelentkezésüket ezekbe az oktatási intézményekbe adják be, hiszen a jelenlegi bizonytalan gazdasági helyzet mellett

4 Pokol Béla: A jogászképzés dilemmái; In: A jogászképzés múltja, jelene és jövője : ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések / szerk. Takács Péter; ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; Bp. 2003; 357-362.o

5 Magyar Bálint: Felsőoktatási reform és jogászképzés; In: A jogászképzés múltja, jelene és jövője : ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések / szerk. Takács Péter; ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; Bp. 2003; 335-338.o.

6 https://www.felvi.hu/bin/content/vonal12a/html/szer/szer_307.html utolsó letöltés: 2014.04.19.

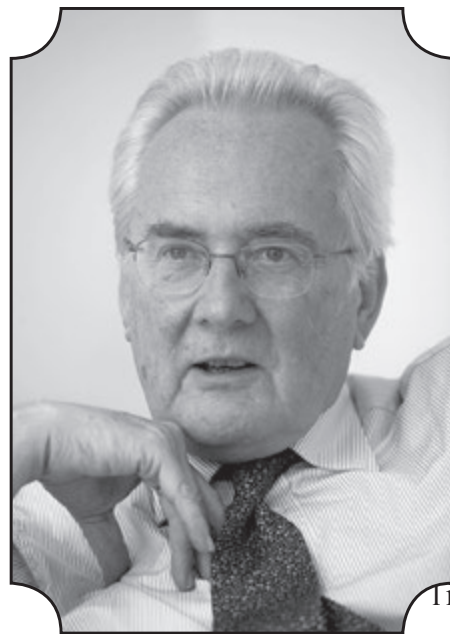
7 https://www.felvi.hu/bin/content/vonal12a/html/szer/szer_242.html utolsó letöltés: 2014. 04.19.

reményeik szerint egy biztos jövőt ígér. Hogyha nem lennének most közöttünk azok a hallgatók, akik csupán azért választották a jogi képzést, mert nem tudják biztosan mi is az, amiben ők igazán tehetségesek, lehetséges, hogy nem is kellene túlképzésről beszélnünk.

A tananyag és az oktatási módszerek problémája

A jogi oktatás problémája is legalább annyi fejtörést okoz a jogászoknak és professzorainknak, mint a túlképzés kérdése, mindez azonban sokkal kisebb nyilvánosság előtt játszódik le, és inkább a szakmabelieket és a hallgatókat foglalkoztatja a megoldások keresése.

Az első pont amiben egyet nem értést látok a szakemberek között az, hogy milyen korábbi készségeket vagy felkészülést kívánnak meg a felvételizőktől a jogi karokon. Róna Péter írásából kiderül⁸, hogy a Harvard Egyetem Jogi Tanszéke matematikában kiemelkedő diákok jelentkezését várja elsősorban, mivel úgy gondolják, hogy a jogászi hivatás elengedhetetlen kelléke az analitikus szemléletmód, a jó problémamegoldó készség, mindezek a tulajdonságok pedig a reálbeállítottságú személyekre jellemzőek. Maga Róna Péter is osztja ezt az álláspontot, és írásából én arra következtettem, hogy helytelennek ítéli meg azt, hogy Magyarországon a jogi karok a magyar nyelv és irodalom, illetve a történelemtudományokkal kapcsolatos eredményeket veszik figyelembe a felvételsorán. Ezzel sajnos nem tudok teljesen egyetérteni. Véleményem szerint ugyanis a jog - mint a társadalomtudományok egyik legfőbb ága – szorosan illeszkedik a társadalmi rendszerbe, ami őt körülveszi, attól el nem választható. Megértéséhez, tanulmányozásához tehát elengedhetetlennek tartom a megalapozott társadalomtudományi ismereteket, amelyeket a mi közoktatási rendszerünkben a történelem óra keretében sajátíthatnak el a diákok. A magyar nyelv és irodalom szükségességében sem kételkedem, hiszen ez a tárgy segít megalapozni többek között a szövegalkotási készséget, amely a jogászi munka egyik legalapvetőbb kelléke. Mindezt alátámasztja Bencze Mátyás fejtegetése is.⁹ Először leírja, hogy a jogalkalmazás egyfajta matematikai feladatmegoldásra hasonlít, ahol adott egy probléma és a jogalkalmazónak tulajdonképpen csak ki kell választania az esetre illő jogszabályt, majd be kell helyettesítenie a jog absztrakt fogalmait a konkrét eset tényállásába. Később azonban kifejti, hogy ez a valóságban elképzelhetetlen, hiszen egy ilyen helyzetben nem lehetne szó vitákról és meggyőzésről, érvek ütköztetéséről, amelyek nélkül tulajdonképpen sem az ügyvédi sem az ügyészi munkára nem lenne szükség, csak egy személyre, aki a tényállás megismerése után mindenféle mérlegelés vagy gondolkodás nélkül alkalmazná a jogalkotó által kibocsátott normákat. Úgy gondolom tehát, hogy e két tantárgyban való jártasság nélkülözhetetlen a jogi tanulmányok megkezdéséhez, és a



8 Róna Péter: Jogászképzés: Technika versus kultúra, In: : A jogászképzés múltja, jelene és jövője : ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések / szerk. Takács Péter; ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; Bp. 2003; 375-378.o.

9 Bencze Mátyás: A bírói mérlegelésre vonatkozó szabályok értelmezésének sajátosságai; <http://j1.wplanet.hu/ajanlott-irodalom-link/96-szeminariumi-olvasmanyok/122-koetelez-es-ajanlott-irodalmak.html>; utolsó letöltés: 2014. 04.19.

kiemelkedő jellegű matematikai eredményeket csak hozzáadott, értéknövelő tényezőként lehetne figyelembe venni.

A másik sokat vitatott kérdés az oktatással kapcsolatban a tananyaghoz, illetve a tanítás módszeréhez kapcsolódik. Több szerző, köztük Lőrincz Lajos¹⁰, Pokol Béla¹¹ és Róna Péter is elavultnak tekintik azt az oktatási, illetve számonkérési formát, amely során sok esetben még mindig a jogszövegek szó szerint történő megtanulását követelik meg a hallgatótól. Pokol Béla szerint sokkal inkább a jogász gondolkodás elsajátítására, a dogmatikai alapok lefektetésére kellene helyezni a hangsúlyt. Magam is osztom ezt a véleményt és szerintem is nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a konfliktusmegoldási technikák elsajátítására és a párbeszédkészség fejlesztésére. A Róna Péter által leírt tanítási modellben¹² a tanárnak és a diáknak lehetősége nyílna az előadások keretében hatékonyabb kommunikációra, és esetleg vitatkozásra is. Ez a hallgatók felkészültségén is javítana, mert a vizsgák előtti pár napos tanulás helyett, a folyamatos számonkérés megalapozottabb tudást eredményezne. Úgy látom, hogy ez a tendencia már elindult, de nem az előadások szintjén, hanem a szemináriumi órák keretében, amiket az oktatók egyre inkább igyekeznek interaktívabbá tenni. Természetesen ez még csak egy fejlődési folyamat kezdete, amelynek előmozdítására még több kis csoportos órára lenne szükség. Én személy szerint olyan órákat hiányolok a kötelező egyetemi kurzusok kínálatából, amelyek az érveléstechnikát és a beszédkészséget fejlesztenék a joghallgatók körében. Gyakori jelenség ugyanis, hogy egy jó eredménnyel rendelkező diák, ha arra kerül a sor, hogy álláspontját meg tudja védeni, már kevésbé jeleskedik, mert vagy nem mer vagy nem tud kommunikálni a partnerével.

Az előadásokat sem tartom azonban mellőzhetőnek, hiszen ezek alapozzák meg azt az elméleti tudást, amelynek hiányában nem lenne lehetőség érdemi eszmecsere folytatására. Az oktatási modell ilyen szintű átalakulása mellett a számonkérés formájának megváltoztatása is elkerülhetetlen. Több ún. „openbook” vizsgára lenne szükség, amelyeken a feladott jogeseteket, jogi problémákat a hallgatóknak úgy kell megoldaniuk, hogy felhasználhatják saját jegyzeteiket, könyveiket, illetve akár a jogszabályokat is. Ezzel ugyanis arra ösztönöznék a diákokat, hogy – akárcsak később már gyakorló jogászként – felismerjék egy helyzetben a jogilag releváns tényeket, és az adott problémára megfelelő megoldást találjanak.

Összegzésül megjegyezném, hogy a konferencia óta eltelt tíz év sok változást hozott, és úgy vélem, hogy jogászképzésnek sikerült elindulnia abba a fejlődési irányba, amelyet a fenti előadók javasoltak. A jogászképzés olyan megrendíthetetlennek tűnő alapokon nyugszik, amely csak nehezen és lassan képes a világ és a társadalom változásait követve átfőmálódni, és megfelelni azok pillanatnyi elvárásainak. Az oktatói körökben fokozatosan bekövetkező generációváltás azonban egyúttal a nézőpontok átalakulásához is vezet majd, és ez idővel a gyakorlatra is hatással lesz. A túlképzés problematikáját illetően sem aggódóm, mert úgy vélem, hogy egy idő után egyfajta önkorrektív folyamat is megindul a társadalomban, melynek hatására más pályák felé fordul majd az a népszerűségi hullám, amely most

10 Lőrincz Lajos: A hazai jogászképzés aktuális kérdései; In: : A jogászképzés múltja, jelene és jövője : ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések / szerk. Takács Péter; ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; Bp. 2003;

11 Pokol Béla: A jogászképzés dilemmái; In: A jogászképzés múltja, jelene és jövője : ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések / szerk. Takács Péter; ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; Bp. 2003; 357-362.o.

12 Róna Péter: Jogászképzés: Technika versus kultúra; In: : A jogászképzés múltja, jelene és jövője : ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések / szerk. Takács Péter; ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; Bp. 2003; 375-378.o.

a jogászi hivatást tünteti ki. A jelenlegi hallgatók elhelyezkedésével kapcsolatban pedig azt gondolom, hogy amennyiben képesek leszünk nyitni a nem klasszikus jogászi pályák irányába, úgy a lehetőségeink száma is megsokszorozódik.



Felhasznált irodalom

- Bánáti Lajos: A jogász-túlképzés megoldásának csodaszere- e a szabad ügyvédi pálya?; In : A jogászképzés múltja, jelene és jövője : ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések / szerk. Takács Péter; ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; Bp. 2003
- Bencze Mátyás: A bírói mérlegelésre vonatkozó szabályok értelmezésének sajátosságai; <http://j1.wplanet.hu/ajanlott-irodalom-linkek/96-szeminariumi-olvasmanyok/122-koetelez-es-ajanlott-irodalmak.html>; utolsó letöltés: 2014. 04.19.
- Lőrincz Lajos: A hazai jogászképzés aktuális kérdései; In: : A jogászképzés múltja, jelene és jövője : ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések / szerk. Takács Péter; ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; Bp. 2003
- Magyar Bálint: Felsőoktatási reform és jogászképzés; In: A jogászképzés múltja, jelene és jövője : ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések / szerk. Takács Péter; ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; Bp. 2003
- Pokol Béla: A jogászképzés dilemmái; In: A jogászképzés múltja, jelene és jövője : ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések / szerk. Takács Péter; ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; Bp. 2003
- Róna Péter: Jogászképzés: Technika versus kultúra; In: : A jogászképzés múltja, jelene és jövője : ünnepi tanulmányok, konferencia-előadások, kerekasztal beszélgetések / szerk. Takács Péter; ELTE Állam- és Jogtudományi Kar; Bp. 2003

A földtulajdon szabályozása a szocialista időszakban

Írta: Losonczy Eszter

Előzmények

1848 és 1945 között többször kísérletet tettek a nagybirtokrendszer átalakítására, de lényeges változást egyik reformintézkedés sem ért el. A Tanácsköztársaság bukását követően a „Nagyatádi-féle földreform” keretében osztottak földet, de ez a mozgalom csupán a megművelhető földterület 8%-át érintette. 1936-ban szintén kiosztásra került 180 ezer hold föld, azonban a juttatást olyan szigorú feltételekhez kötötték, hogy ezeknek a parasztság nagy része nem tudott megfelelni. Ezeket az intézkedéseket követően Tóth Lajos véleménye szerint „1945-re robbanásig feszült az agrárágazat helyzete”.¹

Az 1945. évi VI. törvénycikk

1945. március 15. napján az ideiglenes nemzetgyűlés elfogadta a 600/1945. számú M. E. rendeletet², amely a nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhöz juttatásáról rendelkezett. A bevezető rész a fő célokat hangsúlyozta, amelyek értelmében „a feudális nagybirtokrendszer megszüntetése biztosítja az ország demokratikus átalakulását és jövő fejlődését, a földesúri birtokok parasztkézre adása megnyitja a politikai, társadalmi, gazdasági és szellemi felemelkedés útját, az évszázadok óta elnyomott magyar parasztság előtt.”³ A földhöz juttatás megvalósításához állami földalapot hoztak létre, amely az elkobzott, a kisajátított, valamint az államkincstár tulajdonát képező földbirtokokból állt. A reform végrehajtását az Országos Földbirtokrendező Tanács (a továbbiakban: OFT), a Megyei Földbirtokrendező Tanács (a továbbiakban: MFT) és a Községi Földigénylő Bizottság (a továbbiakban: KFB) végezte a földművelésügyi miniszter irányításával.

Az OFT vezetőit a földművelésügyi miniszter nevezte ki, amely szerv a KFB-k javaslata alapján döntött a földek felosztásáról. A KFB minden településen választás útján alakult meg, tagjait a földigénylők maguk közül választották. A helyi KFB vette nyilvántartásba az elkobzás és a megváltás alá kerülő birtokokat, valamint az igényjogosultakat és az általuk kért területek nagyságát. Az MFT-t a megyeszékhelyeken alakították meg, tagjai közül egy bírót, egy mérnököt és egy gazdasági szakembert a miniszter nevezett ki. Az MFT az OFT megyei végrehajtó szerveként működött, fő feladatát a rendelkezések foganatosítása és az ellenőrzés képezte.⁴

A rendelet értelmében elkobozták „a hazaárulók, a nyilas, nemzeti szocialista és egyéb fasiszta vezetők, a Volksbundtagok, továbbá a háborús és népellenes bűnösök földbirtokait”⁵. Kártalanítás kilátásba helyezésével a földalapba sorolták a 100 holdnál nagyobb „úri” földeket, és a 200 holdon felüli parasztbirtokokat. Teljes egészében elvették az 1000 holdnál nagyobb tulajdonnal rendelkezők földjeit. Hasonló eljárás alá vonták még a tőkés vállalatok, az ipari érdekeltségek földbirtokait, valamint

1 Tóth Lajos (szerk.): Agrárjogi tanulmányok, Szeged, 2005, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 15. o.

2 A rendelet az 1945. évi VI. törvénycikk mellékleteként 1945. szeptember 16-án törvényerőre emelkedett.

3 1945. évi VI. törvény 1.§

4 Tóth, 2005, 22-23. o.

5 1945. évi VI. törvény 4.§

az egyház birtokait is. Az eljárás alól mentesültek a községi, közbirtokossági legelők. A rendelet a megváltott földek igénybevételeért kárpótlást helyezett kilátásba, a földhöz juttatottakat pedig személyes megváltásra kötelezte.

Az igényjogosultak köre az alábbi csoportokat foglalta magába: „A kiosztásra kerülő földekből kisgazdaságok létesítésére földhözjuttatandók a gazdasági cselédek és mezőgazdasági munkások, - birtokok kiegészítésére a törpebirtokosok és olyan nagycsaládú kisbirtokosok nős fiugyermekei, akiknek földbirtoka várható örökrészükkel együtt 6 kat. holdnál nem több.”⁶ A földosztásánál előnyben részesültek az alábbi személyi körök:

1. aki a németek elleni harcokban kiváló érdemeket szerzett, elesett vagy lerokkant,
2. „aki az 1945. évi gazdasági munkák során munkájával példandó módon előljárt,
3. akinek három vagy ennél több háztartásában élő gyermeke van.”⁷

Az egy családnak juttatandó föld nagysága nem lehetett nagyobb, mint amekkorát saját munkaerejükkel meg tudtak művelni (a kiosztott szántók és rétek területe nem haladta meg a 15, a kert és szőlő területe pedig az 5 kataszteri holdat⁸).⁹ Az újonnan létrehozott birtokok stabilitását szolgálta az a rendelkezés, amely a kiosztott földekre 10 évig tartó elidegenítési tilalmat írt elő.

Az eredmények értékeléseként elmondható, hogy a reform során 730.425 földigénylőt írtak össze, akik közül 663.359 személyt minősítettek igényjogosultnak. A végrehajtás során az ország mezőgazdaságilag hasznosítható területének a 34,5 %-a, 5,6 millió kataszteri hold föld cserélt gazdát. A földreform gyakorlatilag felszámolta a közép- és nagybirtokokat, és a magántulajdon kisüzemi formáját erősítette meg. A kiosztott földekkel kapcsolatban azonban nagy problémaként merült fel, hogy az új birtokosok eszközök és vetőmag hiányában nem tudták kellő hasznossággal megművelni a területeket. Így a reform inkább mennyiségi, nem pedig minőségi változást hozott a magyar agrárgazdaságban.

Kollektivizálás

1948 nyarán, a Kominform második ülészakán a szovjet érdekszférába tartozó országok pártmegbízottai megszavazták az egész térség kollektivizálására vonatkozó határozatot. Hazánkban az előkészületek azonban már hamarabb megkezdődtek; 1948 áprilisában kidolgozásra került a földműves-szövetkezet általános falusi szövetkezetté alakításának terve.

Rákosi Mátyásék elképzelése az volt, hogy az első „óriási lökést” az árutermelő jellegű bérletek („kulákberletek”) igénybevételevel és újraosztásával elindított termelőszövetkezeti szerződések biztosítják. A terv azonban meghiúsult, hiszen a vártnál sokkal kevesebben csatlakoztak a kolhozmozgalomhoz. Az ezt követő új periódusban már direkt eljárások bevezetéséhez láttak hozzá, amelyek keretén belül törvényerőre emelték az első ötéves tervet. Ennek következtében aki ellenállt, az nem csak a szocialista államcélrt sértette meg, hanem törvényt is szegett. Az 1949. évi 3. tvr. elrendelte a részleges tagosítást, majd a 143/1951. (VII.25.) MT számú rendelet a község egész határára kiterjedő

6 1945. évi VI. törvény 35.§

7 1945. évi VI. törvény 36.§

8 A kataszteri hold (jele kh) régi elnevezése bécsi hold, amely mértékegység földnyilvántartási használatát egészen 1972-ig fenntartották, de a megszokás miatt lassan kopott ki a gyakorlatból. Átváltása: 1 kataszteri hold 1600 négyszögöl, ami 0,575464 hektárnak felel meg.

9 Gunst Péter (szerk.): A magyar agrártársadalom a jobbágyságtól napjainkig, Budapest, 1998, Napvilág Kiadó, 290. o.

tagosítást vezetett be.^{10 11} Ennek hatására 1949 végéig közel 1.300 termelőszövetkezetet hoztak létre, amelyek átlagterülete 232 hold volt.

A kollektivizálásban a következő nagy lépést az 1959. évi 24. tvr. hozta, ami a mezőgazdasági nagyüzemi gazdálkodásra alkalmas területek kialakítását szabályozta. Ez két módon történhetett: önkéntes földcsere és földrendezés útján.¹² Az önkéntes földcsere az érdekelt félnek és a nagyüzemnek az írásbeli megállapodása, amely megegyezés hatósági közbenjárás nélkül alakult ki. Ezzel szemben a földrendezés államigazgatási eljárás szabályai szerint folytatott intézkedést jelentett, amely során a mezőgazdasági rendeltetésű földeket összevonták a nagyüzemi gazdálkodásra alkalmas területek kialakítása érde-



kében.¹³ A földrendezési eljárás a község területén lévő ingatlanok számbavételével kezdődött, majd kijelölték a gazdálkodásra alkalmas táblákat, illetve meghatározták a csereingatlanokat. Ezt követően a földrendezési bizottság előkészítette a határozatokat, amelyeket a járási hivatal elnöke hagyott jóvá. A „táblásítás” folyamán a földrésztelkekről eltörölték a helyrajzi számokat, és az addigi magántulajdon részarány-tulajdonjoggá alakult át, a szövetkezeteket pedig földhasználati jog illette meg.¹⁴ A beviteli kötelezettség kiterjedt minden olyan földre, amely a tag, valamint a vele egy háztartásban élő személy tulajdonában, használatában, haszonbérletében vagy bármilyen más törvényes jogcímen a használatában volt. A földrendezési eljárásokat rövid idő alatt – 3-5 év – kellett végrehajtani, annak érdekében, hogy a „termelés folyamatosságát a legkisebb mértékben zavarja”¹⁵. A gyakorlatban ezek a „szociális átszervezések” olykor csak pszichikai kényszer vagy tetteles bántalmazás hatására tudtak megvalósulni.¹⁶

Ezeket az intézkedéseket követte a földtulajdon és a földhasználat továbbfejlesztéséről szóló 1967. évi IV. törvény, ami azért bírt kiemelt jelentőséggel, mert eddig a szövetkezeteket csak földhasználati jog illette meg, azonban e rendelkezés lehetővé tette, hogy a megszerezzék a termőföldek tulajdonjogát. Az 1968. január 1-jén hatályba lépett törvény megalkotásának indoka a következő volt: „a szövetkezeti gazdálkodás biztonságához fűződő alapvető politikai, gazdasági érdekek és a gazdaságirányítás reformja megkívánják a nagyüzemi földtulajdon és földhasználat továbbfejlesztését”¹⁷. Valójában ez a törvény intézményesítette a termelőszövetkezeti földtulajdont, rögzítette a tulajdonszerzés jogcímeit és meghatározta annak tartalmát.

A törvény a termelőszövetkezet gazdálkodásához és működéséhez szükséges föld tulajdonjogát az alábbi módokon biztosította: a szövetkezettel tagsági viszonyban nem álló személyek termelőszövetkezeti használatban levő földjeinek megváltásával, az állami földeknek termelőszövetkezeti tulajdonba

10 Nagy Lajos, Seres Imre (szerk.): Mezőgazdasági jog, Budapest, 1966, Tankönyvkiadó, 66. o.

11 Amennyiben a tagosítás csak a település külterületének egy részét érintette, abban az esetben részleges tagosításról, ha pedig a teljes külterületet érintette, akkor általános tagosításról beszélhetünk.

12 Nagy, 1966, 71. o.

13 Nagy, 1966, 71. o.

14 Tóth, 2005, 43. o.

15 Nagy, 73. o.

16 Tóth, 2005, 45. o.

17 1967. évi IV. törvény

átengedésével, és a földfelajánlás elfogadásával.

A kívülállóknak tulajdonában levő olyan földek, amelyek a törvény hatálybalépésekor termelőszövetkezet használatában voltak, megváltás ellenében szövetkezeti tulajdonba kerültek, kivéve, ha a tulajdonost a szövetkezetbe tagként felvették.¹⁸ Ezen kívül a termelőszövetkezet – a Minisztertanács által megállapított feltételekkel – megszerezhetette a használatában levő állami földek és erdők tulajdonjogát.¹⁹ A magántulajdonban és egyéni használatban levő földeket pedig bárki felajánlhatta a termelőszövetkezet tulajdonába.²⁰

A törvény másik újítása értelmében a polgárokat szűk körben megillette a „személyes földtulajdon és földhasználat”. Ennek megvalósítására alakultak ki a zártkertek. Ezek olyan külterületi földeket foglaltak magukba, amiket nem lehetett nagyüzemileg megművelni. Az állampolgároknak a város határain belül, belterületen is lehetőségük nyílt földet szerezni meghatározott térmértékig (6000 m²-ig). Ezen felül a termelőszövetkezet a tagjainak vagy alkalmazottainak ingyenesen háztáji földet adhatott használatba. Ezek a gazdaságok elsősorban a családok saját szükségleteit biztosították, valamint lehetőséget teremtettek arra, hogy a tagok plusz jövedelemhez jussanak.

Záró gondolatok

A szocialista törvények létrehoztak hazánkban egy olyan földtulajdoni struktúrát, amelyben a termelőszövetkezetek foglalták el a központi helyet: a termőföldek szinte kizárólag a szövetkezetek használatában vagy tulajdonában voltak. A rendszerváltást követően megoldást kellett keresni arra, hogy miként rendezzék ezeket a földtulajdoni helyzeteket. A részarány-tulajdon kiadásáról a szövetkezetekről szóló 1992. évi II. törvény, valamint a földrendező és a földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény rendelkezett. Ezen kívül az Országgyűlés a tulajdonviszonyok rendezése, a forgalmi viszonyok és a piacgazdaság jegyében szükséges vállalkozások biztonságának megteremtése érdekében, továbbá az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk orvoslása céljából meghozta az 1991. évi XXV. törvényt, amely szabályozta a kárpótlások mértékét és módját. Ezekkel a rendelkezésekkel megkezdődött a birtokviszonyok rendszerváltás utáni rendezése, és a földtulajdoni struktúra újabb átalakulása.

Felhasznált irodalom

- Gunst Péter (szerk.): A magyar agrártársadalom a jobbágyság felszabadításától napjainkig, Budapest, 1998, Napvilág Kiadó
- Nagy Lajos, Seres Imre (szerk.): Mezőgazdasági jog, Budapest, 1966, Tankönyvkiadó
- Tóth Lajos (szerk.): Agrárjogi tanulmányok, Szeged, 2005, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
- 1945. évi VI. törvény a nagybirtokrendszer megszüntetése és a földműves nép földhözjuttatása tárgyában kibocsátott kormányrendelet törvényerőre emeléséről
- 1967. évi IV. törvény a földtulajdon és a földhasználat továbbfejlesztéséről

18 1967. évi IV. törvény 3.§ (1) bekezdés

19 1967. évi IV. törvény 7.§ (1) bekezdés

20 1967. évi IV. törvény 9.§

Intézménytörténet – dióhéjban: az Országos Közegészségügyi Intézet

Írta: Papp Dorottya

I. Rövid áttekintés – a népegészségügyi szolgálat szervezete napjainkban

A jelenlegi magyar közigazgatás rendszerében a tisztiorvosi és a népegészségügyi rendszer legfőbb szerve az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat. A tisztiorvosi, közegészségügyi szerv intézményi keretei visszanyúlnak a 20. századra, habár az elnevezés – ÁNTSZ – csak 1991-től létezik jogrendszerünkben. A szocializmus időszakában a más szervezetben felálló, KÖJÁL rövidítéssel jelzett megyei Közegészségügyi-Járványügyi Állomások látták el feladatai egy részét, de független tisztiorvosi szolgálat nem létezett. Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról szóló 1991. évi XI. törvény (egy 2006-ban hatályba lépett módosítással ma: az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény) hatálybalépése óta eltelt tizenhárom év alatt az alapvető feladatok, a szerv által ellátott népegészségügyi hatáskörök változása csekély volt, a szervezetrendszerben azonban jelentős módosulások következtek be.



Az Alaptörvény¹ megalkotása és a közigazgatás rendszerének 2010 után bekövetkezett reformja a népegészségügyi szervet sem hagyták érintetlenül: mind a felépítése, mind a hatásköreinek elosztása tekintetében történt változás. Az 1991-ben lefektetett elv, miszerint az önkormányzati rendszertől független, dekoncentrált szervezetben kell működnie,² nem sérült, mikor a Kormány az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdésében meghatározott jogkörében eljárva jogállását központi hivatalként határozta meg. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (továbbiakban: Ksztv.)³ tartalmazza a szervtípus jellemzőit és garanciáit, amelyek az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Országos Tisztifőorvosi Hivatala esetében is érvényesülnek. 2010-ben a népegészségügyi szervet a Kormány kormányrendelettel hozta létre, központi hivatalként a 323/2010. (XII. 27.) Korm. rendeletben⁴ megjelölt intézményi keretekben. Szervezetrendszerét tekintve az Országos Tisztifőorvosi Hivatalból és az irányítása alatt álló országos intézetekből áll, az OTH irányítója az egészségügyért felelős miniszter (jelenleg az Emberi Erőforrások minisztere a 212/2010. Korm. rendelet 41. § d) pontja alapján), önállóan működő és gazdálkodó költ-

1 Magyarország Alaptörvénye (hatályos: 2013. 10. 01.)

2 Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról szóló 1991. évi XI. törvény általános indokolása szerint a tanácsrendszert felváltó önkormányzati rendszerben a közegészségügyi hatósági ügyek ellátása már nem helyi szinten, hanem országosan megoldandó feladat, így egy országos illetékességű államigazgatási szervre van szükség. Az indokolás szerint az ÁNTSZ mint dekoncentrált állami szerv létrehozása a közegészségügyi-járványügyi és egészségvédelmi helyzet szinten tartása, valamint a közegészségügyi hatósági intézkedések végrehajtása céljából szükséges.

3 A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (hatályos: 2013. 03. 04.)

4 Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról, a népegészségügyi szakigazgatási feladatok ellátásáról, valamint a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 323/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet (hatályos: 2014.02.25.)

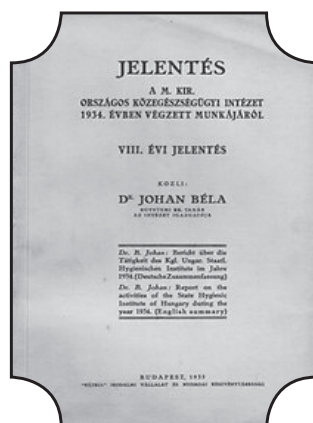
ségvetési szerv. Azonban a ma működő intézményesített tisztiorvosi szolgálat és az országos intézetek rendszerének kialakulása egészen a 20. század elején kezdődött meg.

II. A népegészségügy intézményesülése

A népegészségügyi, tisztiorvosi szolgálat jelenlegi, előbbieken nagy vonalakban bemutatott keretei nagyrészt a több évszázada tartó intézményfejlődésnek köszönhetőek, de a közegészségügy tényleges szabályozása és kiépülése tulajdonképpen a kiegyezés utáni stabilizációban történt meg. Az 1867 előtti közjogi rendszerben a Helytartótanács látta el a közegészségügy irányításának központi feladatait, míg a kiegyezés után ez a jogkör a független magyar Belügyminisztériumhoz került.⁵ 1868-ban felállították, és az 1876. évi XIV. törvénybe is belefoglalták az Országos Közegészségügyi Tanácsot, amely szakmai tanácsadói és véleményezési jogkört kapott⁶. A Tanácsban a legjobb egészségügyi szakemberek vettek részt, akik az egészségtudomány fejlődésének nyomon kísérése mellett az egészségügyi vonatkozású jogszabályok előkészítését, a véleményezését, megalkotásuk indítványozását végezték, ezek alátámasztására pedig különböző vizsgálatokat folytathattak.⁷

1890-ben egy újabb állami szervet létesítettek, mely átvette az Országos Közegészségügyi Tanács feladatai közül az igazságügyi kormányzathoz kapcsolódókat: az Igazságügyi Orvosi Tanácsot. Az 1890. évi XI. törvénycikk 2. paragrafusában számos feladatot utalt az új szerv feladatkörébe, többek között az igazságügyi hatóságokhoz, bíróságokhoz kapcsolódó orvosi szakvélemények felülvizsgálatát, a törvényszéki orvosi vizsgálatok elvégzését, a törvényszéki orvosi vizsgák lebonyolítását, és az orvosi műhibák esetén való véleményadást.⁸ Az Országos Közegészségügyi Tanáccsal ellentétben az Igazságügyi Orvosi Tanács az igazságügyért felelős miniszter irányítása alatt állt, a tanács tagjainak kinevezéséért ő felelt.⁹

A Tanácsok működése során nyilvánvalóvá vált egy központi bakteriológiai laboratórium létrehozásának szükségessége, ennek kialakulása többlépcsős folyamat volt. Végül az Országos Közegészségügyi Tanács egy általános, vizsgálatokat végző intézmény mellett foglalt állást, így a 19-20- század fordulóján a létrejövő Központi Bacteriológiai és Egészségtani Intézet már ellátta nemcsak a fertőző betegségekkel kapcsolatos vizsgálatokat, hanem az élelmiszer-egészségüggyel kapcsolatos feladatokat is.¹⁰



Az 1943-ban, A M. Kir. Országos Közegészségügyi Intézet Közleményei sorában megjelent A közegészségügyi közigazgatás kézikönyve előszavában Dr. Johan Béla, az akkori belügyminisztériumi államtitkár három szükséges tényezőt nevez meg a közegészségügyi közigazgatás működéséhez: a minőségi jogszabályokat, a hatóságok precíz feladatellátását és a szakszemélyzet tudását.¹¹ Ami a jogszabályokat és a hatóságokat illeti, a közegészségügyre

5 Pálvölgyi Balázs: A magyar közegészségügyi közigazgatás intézményrendszere, 1867-1914, kiépülésének és működésének vizsgálata a himlő, a trachoma és a tbc elleni küzdelem fejlődésének tükrében, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011, 9. o.

6 1876. évi XIV. törvénycikk, 169. §

7 Pálvölgyi, 2011, 18. o.

8 Az igazságügyi orvosi tanácsról szóló 1890. évi XI. törvénycikk

9 Kardos Kálmán: Az Igazságügyminisztériumi Levéltár – Repertórium. Budapest, Magyar Országos Levéltár, 1993. 99. o.

10 Pálvölgyi, 2011, 20. o.

11 Johan Béla előszava In: Szaller Miklós: A közegészségügyi közigazgatás kézikönyve - községek, városok, járások és törvényhatóságok

vonatkozó jogszabályanyag viszonylag széles spektrumot ölelt fel, melynek alapja az 1876. évi XIV. törvénycikk¹² volt. A jogalkotás folytatódott, hiszen a járványokra vonatkozó előírások is kodifikálásra kerültek, és ami legalább ennyire fontos: a közegészségügyi hatósági eljárások keretei is rögzültek.

A közigazgatás szervezetében az egyes közegészségügyi hatósági ügyeket különböző szintű hatóságok látták el. Elsőfokon az elsőfokú hatóságok, a főszolgabíró a községekben, a polgármester a megyei városokban töltötte be ezt a szerepkört, másodfokon a törvényhatóság járt el, míg a hierarchia csúcsán a belügyminiszter állt (kivételesen a törvényhatóság is eljárhatott elsőfokú hatóságként, ekkor fellebbviteli szerve a belügyminiszter volt).¹³ Az eljárások háttéréként szolgáló vizsgálatokat és az egészségvédelem, járványügy feletti szakmai felügyeletet az 1927-től felálló Országos Közegészségügyi Intézet vette át.

III. Az Országos Közegészségügyi Intézet - előzmények és létrejötte

Az I. világháború, majd a trianoni békeszerződés okozta megrázkódtatás az egész országban éreztette hatását, a demográfiai mutatók romlottak, a háború miatt kiesett népességet a bevándorlás nem tudta teljes mértékben pótolni, és az egészségügyi viszonyok stagnáltak. A közigazgatás és a központi irányítás területe sem maradt érintetlen, azonban az egészségügy területén jelentős reform nem történt a húszas évek elején, továbbra is a háború előtt intézményesített struktúra működött. Habár a korszakban születtek tanulmányok, cikkek, melyek a közegészségügyi szervezetrendszer megújításáról, a különböző egészségügyi problémák kezeléséről szóltak, ezek nem kerültek gyakorlati alkalmazásra.¹⁴

Elsődleges akadályt jelentett a közegészségügy rendezése területén az általános forráshiány: az ország éppen hogy csak elkezdett alkalmazkodni a gazdasági helyzet megváltozásához, az újjáépítés alig kezdődött el. A közjogi rendszer is változásban volt, a korábbi Országgyűlés helyett egykamarás Nemzetgyűlés ülésezett, a közegészségügy kérdése így némileg háttérbe szorult. A közegészségügy már működő szervei (az Országos Közegészségügyi Tanács, az Igazságügyi Orvosi Tanács, a Központi Bacteriológiai és Egészségtani Intézet) modernizációra és egységesítésre szorultak, de az intézményi átalakításhoz szükséges források nem álltak rendelkezésre. Szükség volt tehát egy külső ösztönző erőre, ami a tervek és elképzelések megvalósulását el tudta indítani. Ezt a külső ösztönző erőt a Rockefeller Alapítvány biztosította.

A Rockefeller Foundation 1913-ban jött létre, célja mindenekelőtt a közegészségügy és az orvosképzés előmozdítása volt, melynek érdekében közel hatvan országban fejtett ki tevékenységet, anyagi és szakmai támogatás formájában egyaránt.¹⁵ Magyarországon 1920-ban jelentek meg először az alapítvány szakemberei, akik megvizsgálva a magyar közegészségügy helyzetét, javasolták egy olyan intézet felállítását, amely az elméleti közegészségtan eredményeit az orvosok számára könnyen elérhetővé

orvosainak hivatalos teendői a törvények és rendeletek alapján, A Magyar Királyi Országos Közegészségügyi Intézet közleményei: 12., Magyar Királyi Országos Közegészségügyi Intézet, Karcag, Kertész J. Ny., 1943.

12 A közegészségügy rendezéséről szóló 1876. évi XIV. törvénycikk

13 Szaller, 1943, 9. o.

14 Birtalan Győző: Az Országos Közegészségügyi Intézet előzményei, 1925-ös megalapítása és rövid története 1944-ig. In: Kapronczay Károly (szerk.): A magyarországi közegészségügy története 1770-1944. Semmelweis Egyetem, Közegészségtani Intézet, Semmelweis Orvostörténeti Múzeum, Könyvtár és Levéltár, Magyar Tudománytörténeti Intézet, Budapest, 2008.

15 Grósz Emil: A Rockefeller Foundation Magyarország közegészségügyéért. In: Orvosi Hetilap 68 (1924) No. 51. 910. o.

teszi.¹⁶ A magyar egészségügyi igazgatás vezető és az állami vezetők készek voltak a közegészségügyi rendszer fejlesztése, modernizálása érdekében együttműködni az alapítvánnyal, vállalva a létrehozandó intézet hosszú távú fenntartását, valamint a szükséges műszaki felszerelések átcsoportosítását az addig létező Központi Bakteriológiai és Vizsgáló Állomás eszközállományából.¹⁷ A Nemzetgyűlés az intézet kereteit rendező 1925. évi XXXI. törvénycikket¹⁸ elfogadta, megkezdődhetett az országos illetékességű szerv létrehozása.

Az újonnan létrehozott Országos Közegészségügyi Intézet (a továbbiakban: OKI) az 1925-ös döntést követően 1927. szeptember 29-én nyílt meg ünnepélyes keretek között. Az építkezési munkálatok a törvény elfogadását követően kezdődtek, és 1927 júliusára elkészült az épület azon a telken, amelyet Budapest székesfőváros engedett át az Intézet javára.¹⁹ Az épület időtállóságát mutatja, hogy jelenleg az ÁNTSZ Országos Tisztifőorvosi Hivatalának központja továbbra is rendeltetésének megfelelően használja a Gyáli út²⁰ 2-6. szám alatt található objektumot.²¹

Az épület berendezése és műszerei megfeleltek a kor követelményeinek, minden tekintetben modernnek voltak mondhatók, így minden rendelkezésre állt az Intézet működésének megkezdéséhez. Különböző osztályokat állítottak fel a betegségek diagnosztizálására, a különféle laboratóriumi vizsgálatok elvégzésére, de az Intézet másik feladatát sem hagyták figyelmen kívül, azaz a továbbképzésre alkalmas előadóhelységeket és az 1927-ben már több mint 4000 kötettel büszkélkedő könyvtárat is kialakították.²² Jól mutatja az OKI működésének kezdeti stádiumát az a tény, hogy az indulási évben mindössze nyolc fős volt az orvos-állomány, és szintén elenyésző számú a segédszemélyzet. Ennek ellenére még ebben az évben azokon a területeken, ahol a feltételek már adottak voltak (közkórházak, egyetemi intézetek működtek), vidéki fiókállomásokat létesítettek, melyek a közegészségügyi vizsgálatok egy részének elvégzését vették át.²³ Az OKI első igazgatója, Johan Béla²⁴ 1927-ben kiadott összefoglalójában ugyanakkor nem tekintette véglegesnek az OKI feladatkörét, feladatellátását, ezt jóval szélesebb körre kívánta kiterjeszteni a közegészségügyi viszonyok javítása érdekében.²⁵

IV. Közegészségügyi feladatok ellátása a gyakorlatban: az OKI rövid távú működésének értékelése

Az OKI működésének mérlegét először 1932-ben vonták meg egy rövid összefoglalóban, melyben az OKI alapításakor és az 1925. évi XXXI. törvénycikkben felsorolt feladatok teljesítését vetették össze az elvégzett munkával és eredményeivel.²⁶ A törvény viszonylag szűkszavúan határozta meg az OKI

16 Birtalan, 2008, 261. o.

17 uo.

18 A m. kir. Országos Közegészségügyi Intézet felállításáról szóló 1925. évi XXXI. törvénycikk

19 Johan Béla: A M. Kir. Országos Közegészségügyi Intézet. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1928, 5. o.

20 Budapest Főváros Közgyűlése 2013. május 29-i döntése óta Albert Flórián út.

21 Az egészségügyi miniszter 7/2006. (EüK. 21.) EüM utasítása az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Országos Tisztifőorvosi Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 1. §. (1) bekezdés

22 Johan, 1928, 28. o.

23 Johan, 1928, 28. o.

24 Johan Béla a Rockefeller Alapítvány ösztöndíjasaként tanult az Egyesült Államokban, hazatérve a laboratóriumi háttér megteremtésének támogatója, előmozdítója volt, majd az OKI igazgatói helyét töltötte be 1927-től 1935-ig. (Dr. Kertai Pál - Dr. Lun Katalin: 250 éves a magyar tisztiorvosi szolgálat - A megújult ÁNTSZ 10 éves jubileumi ülésén elhangzott előadás alapján. Az előadás összefoglalója elérhető: https://www.antsz.hu/felso_menu/bemutakozas/antsz_tortenete/kertai_lun.html)

25 Johan, 1928, 28. o.

26 Johann Béla: Beszámoló a M. Kir. Országos Közegészségügyi Intézet első öt évének munkájáról. Budapest, Pátria, 1936.

feladatait és szervezeti, működési szabályait, ezt az illetékes miniszter, a m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszter feladatkörébe utalta.²⁷ Emellett kiemelte a Rockefeller Alapítvánnyal való együttműködést az intézet felállításában, és kötelezte a magyar államot az intézet fenntartására és felszerelésének biztosítására.²⁸

A konkrét feladatokról a törvény így határozott: „Az intézet feladata a közegészségi tudomány gyakorlati alkalmazásának előmozdítása, főleg a fertőző betegségek ellen irányuló védekezés irányítása, a közegészségügyi hatóságok támogatása és közreműködés a közegészségügyi személyzet, különösen a tisztiorvosi kar megfelelő kiképzésében.”²⁹ Az OKI munkájáról beszámolók, összefoglalók készültek, melyek a nagyközönség számára is elérhetővé váltak, ezeket az első beszámolót követően évente adták ki. Az első beszámoló 1932-ben, a működés megkezdése utáni ötödik évben jelent meg, ezt tekintették ugyanis egy olyan időtávnak, mely alkalmas arra, hogy levonják a működés során felmerült tanulságokat.

Az 1936-ban megjelent összefoglaló³⁰ hangsúlyozta, hogy az intézet célja, ahogy a törvény meghatározza, nem csupán a tudományos kutatás és új kísérletek elvégzése, hanem ezen közegészségtani kutatásoknak az egészségügyi szervezetrendszerbe való integrálása, habár a szakmai munka a kutatásokra, problémák megfigyelésére is kiterjedt. A közegészségügyi személyzet képzése területén az intézet működése nagy előrelépést jelentett: különféle tanfolyamokat szerveztek és biztosították az ehhez szükséges infrastruktúrát, előadótermeteket, gyakorló laborokat.



Az 1932-ig eltelt időszakban 127 tisztiorvos képzését bonyolította le az OKI, továbbá négy továbbképző tanfolyamot is szervezett a tisztiorvosok számára. Az egészségügyi segéd személyzet képzését legalább annyira fontosnak ítélték, mint az orvosokét, a Rockefeller Alapítvány támogatásával felállításra került az Állami Ápolónő- és Védőnőképző Intézetet, ahol a védőnőképzés a szakképzettség nélküli védőnők számának csökkentése érdekében magas színvonalon, a kórházi és falusi védőnőkre egyaránt kiterjedően folyt. A törvényi feladat-meghatározás harmadik pillérét a fertőző betegségek elleni védekezés alkotta, ezen a területen is sikeresnek bizonyult az OKI működése: 1932-ben közel 300.000 laboratóriumi vizsgálatot végeztek el a prevenció és a megfelelő diagnosztizálás érdekében. Az intézet közbenjárta a fertőző betegségek bejelentésére vonatkozó ügyrend korrekciója tekintetében is, ennek a jogszabálymódosításnak köszönhetően a fertőző betegségekről az OKI 24 (legkésőbb 48) órán belül tájékoztatást kapott. Nem elhanyagolható a védőoltások terén végzett munka sem, a diftériás megbetegedések száma az intézet által bevezetett preventív jellegű védőoltásoknak köszönhetően nagymértékben csökkent azokban a törvényhatóságokban, ahol elvégezték az oltást.³¹

27 1925. évi XXXI. törvénycikk, 3. §

28 Az OKI létrejöttével egyidejűleg megszűnt a Központi Bakteriológiai és Közegészségügyi Vizsgáló Állomás, eszközállományát az OKI kapta meg, így nem okozott fennakadást a vizsgálatok elvégzésében az intézményi változás. (1925. évi XXXI. törvénycikk, 4. §.)

29 1925. évi XXXI. törvénycikk, 2. §.

30 A bekezdésben Johann Béla Beszámoló a M. Kir. Országos Közegészségügyi Intézet első öt évének munkájáról c. munkájának tartalmát ismertetem röviden.

31 Hernádi Mihály: Közegészségtan és járványtan. Budapest, Vörösváry sokszorosítóipar, 1937, 60. o.

V. Összefoglalás

Az Országos Közegészségügyi Intézet létrehozása indokolt és szükséges volt a magyar közegészségügy számára, ám azt is láthatjuk, hogy létrejöttéhez számos külső tényező járult hozzá. Működésének elindulásához elengedhetetlen volt a Rockefeller Alapítvány, valamint a hazai szakemberek ösztönzése, de nagy szerepet játszottak az előzetesen már létező közegészségügyi szervezetek (pl. OKT, Központi Bacteriológiai és Egészségtani Intézet). Az OKI 1927-es szervezete jó alapnak bizonyult a későbbi évek fejlesztéseihez, a bővített feladatkörök ellátásához, és a közegészségügy-tisztiorvoslás intézményi kereteinek biztosításához.

Felhasznált irodalom

Jogszabályok

- A közegészségügy rendezéséről szóló 1876. évi XIV. törvénycikk <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5727> (utolsó letöltés ideje: 2014. 04. 16.)
- Az igazságügyi orvosi tanácsról szóló 1890. évi XI. törvénycikk <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6374> (utolsó letöltés ideje: 2014. 04. 16.)
- A m. kir. Országos Közegészségügyi Intézet felállításáról szóló 1925. évi XXXI. törvénycikk <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7642> (utolsó letöltés ideje: 2014. 04. 16.)
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (hatályos: 2013. 10. 01) http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.248458 (utolsó letöltés ideje: 2014. 04. 19.)
- Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény (hatályos: 2014. 01. 01.) http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=15074.254639 (utolsó letöltés ideje: 2014. 04. 19.)
- A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (hatályos: 2013. 03. 04.) http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=131577.259644 (utolsó letöltés ideje: 2014. 04. 19.)
- Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról, a népegészségügyi szakigazgatási feladatok ellátásáról, valamint a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 323/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet (hatályos: 2014.02.25.) http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=133813.259735 (utolsó letöltés ideje: 2014. 04. 19.)

Irodalom

- Birtalan Győző: Az Országos Közegészségügyi Intézet előzményei, 1925-ös megalapítása és rövid története 1944-ig. In: Kapronczay Károly (szerk.): A magyarországi közegészségügy története 1770-1944. Semmelweis Egyetem, Közegészségtani Intézet, Semmelweis Orvostörténeti Múzeum, Könyvtár és Levéltár, Magyar Tudománytörténeti Intézet, Budapest, 2008.
- Grósz Emil: A Rockefeller Foundation Magyarország közegészségügyéért. In: Orvosi Hetilap 68 (1924) No. 51.
- Hernádi Mihály: Közegészségtan és járványtan. Budapest, Vörösváry sokszorosítóipar, 1937.
- Johan Béla: A M. Kir. Országos Közegészségügyi Intézet. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1928.
- Johann Béla: Beszámoló a M. Kir. Országos Közegészségügyi Intézet első öt évének munkájáról. Budapest, Pátria, 1936.
- Kardos Kálmán: Az Igazságügyminisztériumi Levéltár – Repertórium. Budapest, Magyar Országos Levéltár, 1993.
- Pálvölgyi Balázs: A magyar közegészségügyi közigazgatás intézményrendszere 1867-1914, kiépülésének és működésének vizsgálata a himlő, a trachoma és a tbc elleni küzdelem fejlődésének tükrében. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011.
- Szaller Miklós: A közegészségügyi közigazgatás kézikönyve - községek, városok, járások és törvényhatóságok orvosainak hivatalos teendői a törvények és rendeletek alapján. A Magyar Királyi Országos Közegészségügyi Intézet közleményei: 12., Magyar Királyi Országos Közegészségügyi Intézet, Karcag, Kertész J. Ny., 1943.

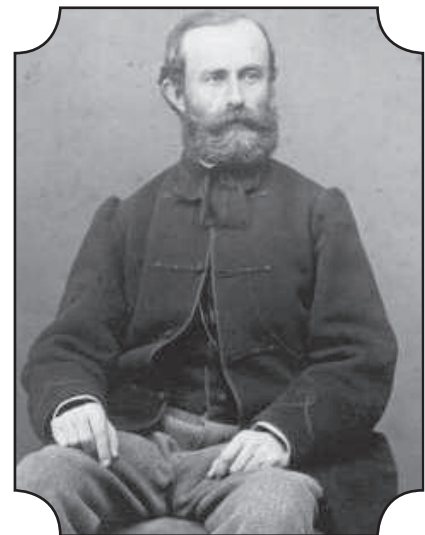
Vélekedések a közigazgatásról XIX.-XX. században

Írta: Vitál Vivien

Közigazgatásra egy állam szervezetében hatalmas szükség van. Habár a demokráciában a nép kezében van a hatalom, az ország működése érdekében a kivitelezésről mégis egy szerv, általában a kormány gondoskodik. Montesquieu 1748-ban, „A törvények szelleméről” című művében elválasztotta egymástól a törvényhozó hatalmat, a végrehajtó hatalmat és az igazságszolgáltatást¹, megteremtve ezzel az ország működéséért felelős intézmények egymástól elkülönülő függetlenségét. Ez az elválasztás csak a felvilágosodás korában vált ismertté, így korábban máshogy nézett ki az ország, és egész Európa államfelépítése.

A mai magyar közigazgatás jelenlegi felépítését Magyary Zoltán nevéhez lehet kötni.² A róla elnevezett fejlesztési program célja megteremteni a „Jó Állam”-ot, mely koncepciójának elemei a közigazgatás és az igazságszolgáltatás megújítása és az önkormányzati reform. Habár ebben a témában valóban ő szakmailag a legismertebb és legmeghatározóbb személy, érdemes megvizsgálni, hogy a kor más tudósai hogyan álltak a közigazgatás működésének a kérdéséhez. Cikkemben két hasonlóan jeles személy gondolatai alapján kívánom bemutatni a közigazgatásról alkotott képet

Mocsáry Lajos³ az 1890-ben írt, Az állami közigazgatás című munkáját a következőképpen kezdte: „Közigazgatásunk rossz - hangzik országszerte. Jó közigazgatásra elsősorban az államnak van szüksége, a mostani túrhetetlen, gyökeres reformra van szükség”⁴. Valóban, jó közigazgatásra az államnak van szüksége, azonban az állam összetevője a nép, akik jelenét, sőt jövőjét mindig az aktuális közigazgatási politika határozza meg. Egy jól működő rendszer fogja megteremteni az ország lakosságának megfelelő életviszonyait. A kérdés az, hogy egy nem megfelelően működő felépítést teljesen le kell-e rombolni, hogy újonnan megszerzett forrásokkal lehessen építkezni, vagy meg kell tartani a működő elemeket, és a javítani a hibákon. Mocsáry Lajos írományában erre próbál választ adni. A fő problémának azt tekintette, hogy két igen fontos intézmény, az önkormányzati formák, és a bürokratikus tartalom egymástól élesen eltérő elveket vallottak. Az országban a centralizáció volt jelen, mely az



1 <http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html> Utolsó letöltés ideje: 2014. április 16.

2 http://www.okohatekony.hu/wp-content/uploads/2012/03/2012_05_15_Szentkiralyi-Szasz_Krisztina.pdf Utolsó letöltés ideje: 2014. április 23.

3 Mocsáry Lajos (1826-1916) a XIX. századi Magyarország történelmének egyik meghatározó alakja, a budapesti egyetemen tanult jogot. 1861-ben a Felirati Párt tagja volt, majd később a baloldalihoz csatlakozott. 1872-ben a balközép párt bal szárnyának tagjaként a képviselőválasztásokon megbukott, majd 1874-től a szélsőbal programjával Kecskemét országos képviselője lett. Ellenezte a közigazgatás centralizálására irányuló törekvéseket, és pártolta a modern polgári igazgatás megteremtését. Támogatta a nemzetiségeket, akik számára nagy közigazgatási és kulturális nyelvi engedményeket kívánt tenni, hatalmas meglepetést okozva ezzel pártja körében. (Markó László (szerk.): Új Magyar Életrajzi Lexikon, Magyar Könyvklub, 2002. 784. o.)

4 Lőrincz Lajos (szerk.): A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988. 24. o.

igazgatásnak egy központi szervhez történő kapcsolását jelentette.⁵ Eszerint az önkormányzatoktól és a közigazgatástól olyan feladatokat vettek el, amik eddig őket jellemezték, és ebből komoly presztízs kerekedett ki. Azonban a feladatoktól történő megfosztás, és azok másik szervnek való átengedése nem mindig jár negatívummal: el kell ismerni, hogy vannak helyzetek, amikor jobbat tesz az ország működésének egy tevékenység átadása másik intézménynek a biztos működés érdekében. Ez ugyan ellenszenvet okozhatott a nép körében, akik nem voltak képesek felismerni a hosszabb távon történő kielégítőbb működést, csak az adott helyzetben történő változást és a vele járó nehézségeket, viszont még mindig könnyebben megbirkóztak vele, mint azokkal az átalakulásokkal, amiket a pénzügyi kezelés, vagy az igazságszolgáltatás területén kellett elviselniük. Mocsáry Lajos az ázsiai példát hozta fel, ahol zsarnokoskodás volt, és ehhez a rendszerhez hasonlította a magyar kormányrendszert is. A pénzügyi kezelést az adózóktól kicsalt összegekkel oldották meg, így elsősorban ezzel a problémát tartotta megoldandónak, a közigazgatás változtatását pedig úgy tartotta, hogy ráér majd, ha megoldódtak az állam költségvetési gondjai, vagyis kikerült az adósságaiból. Ez és a közigazgatás reformja egyszerre túl sok lett volna még az értelmiségi rétegeknek is, hát még az átlag laikusnak. Régen a vármegyék voltak az állam legfontosabb és legbiztosabb működési szervei, mostanra viszont elvette szerepét az adóhivatal és az igazságszolgáltatás.⁶ Úgy tartotta, hogy a közigazgatás reformjával mind az állam, mind a nép érdekeit képviselnék, azonban az akkori helyzetben inkább ennek a két ágának a helyreállítása és stabilitása segítene a zavartalan működésben.

A két világháború között a társadalomkutatás kiemelkedő képviselőjévé vált Weis István munkássága során szerzett információk és tapasztalatok alapján írta meg 1920-ban „A múlt és jövő közigazgatása” című munkáját, melyben jellemezte az akkori rendszert, és felvázolta nézeteit a jövőben létrejövő közigazgatásról.⁷

A közigazgatás csődje

Noha a 20. század elejére egyértelművé vált a közigazgatás reformjának szükségessége, az emberek körében ez mégsem volt egy népszerű téma. A nagyközönség nem volt hajlandó foglalkozni az újítással, sem tudomást venni arról. Úgy gondolták, inkább megmaradnak az akkori rendszerben, mint nyissanak egy új, bonyolultabb változtatás felé. Az utca embere számára ez kedvező volt, mert már beleszokott az akkori irányításba, és még ha ezzel voltak is gondok, könnyebb volt ebben élni, mint megismerkedni egy más felépítéssel. Az újítók célja egy új, stabilabb közigazgatást létrehozni, akár az elnyomott erők felgyülemlett energiájával is.⁸ Azt gondolta, hogy ezeket a reformokat úgy lehetne minél hamarabb létrehozni, ha a közhatalom minél több feladatot vállal, amelyeknek végrehajtásáról igyekszik gondoskodni. Az eddiginél sokkal nagyobb és erősebb közigazgatási szervezetrendszerre volt szükség, hiszen ez az alapja az állam biztonságos működésének és az államháztartás megfelelő

5 Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási Jog Általános Rész I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 113. o.

6 Dr. Egyed István: Vármegyei Önkormányzat. Eggenger-féle Könyvkereskedés, Budapest 1929. 6. o.

7 Weis István (1889- 1973) szociológus, szociográfus, valamint jogász különböző tanulmányokat végzett, hogy szerinte miként fog alakulni a jövő közigazgatása. A budapesti jogi egyetemen szerzett doktori oklevelet, majd a Belügyminisztérium törvényelőkészítő osztályának volt a tisztviselője. A budapesti műszaki és gazdaságtudományi egyetem közgazdaság-tudományi karán a népjóléti igazgatási jog meghívott szakelőadója volt, később pedig a pécsi egyetem Társadalomtan és Társadalomtudomány Tanszék tanára lett, amíg le nem tartóztatta a politikai rendőrség. Márkó László (főszerk.): Magyar Életrajzi Lexikon. Helikon Kiadó, Szekszárd 2007. 1333. o.

8 Lőrincz, i.m.. 96. o.

biztosításának. Ahogy Mocsáry Lajos is említést tett, úgy Weis István is ír az ázsiai jelzőről. Ebben a magyar intézményrendszert az ázsiai zsarnokrendszerhez hasonlította, amiben nem volt kellő munka a lakosság számára, rengeteg volt az adó, és mindezt erőszakos úton kényszerítették ki a társadalomtól. A közigazgatás viszont nyitna a nép felé, munkát kínálna, amivel az ország belső működését hozná helyre.⁹



Sokak úgy vélték, köztük Weis István is, hogy a közigazgatás csődjét a közigazgatás által teremtett osztályelfogultságban kell keresni.¹⁰ A kapitalizmusban a rétegek tisztségviselői olyan szakmailag képzett és független munkaerőket alkalmaztak, akik lehetővé tették a köz javának teljes mértékű szolgálatát. Ennek a rendszernek köszönhetően ugyan a nép alsóbb rétegeiből is ki lehetett kerülni, a kormányhatóságok tisztviselői kara viszont ugyanúgy egy zárt testület maradt. A bukás azonban nem emiatt következett be.

A közigazgatás alapelve, hogy minél kevesebb erőfeszítéssel, minél gyorsabban és hatékonyabban érjük el a kívánt célt. Magyarországon viszont ennek pont az ellenkezője történt: minél lassabban, minél több munkaerő alkalmazásával tudták csak megoldani a problémákat, és azokat is csak részlegesen. Nem volt rendesen kiépített önkormányzati rendszer, így a közfeladatok sem voltak arányosan elosztva, mellyel rengeteg veszteség járt. Mind az igazságszolgáltatás, mind a kormány labilisan mozgott. A kormány félt a törvényhatóságoktól, mert azok erősebb érzékekkel bírtak az ország függetlensége iránt, így minden ügyágban igyekeztek megteremteni a centralizációt. Ezzel ez az országban szinte teljes mértékben végbement, a különböző szerveknek adott autonómia viszont inkább csak látszat volt.

További probléma volt a közigazgatás személyi összetétele.¹¹ Ugyan csak szakmailag képzett alanyokat alkalmaztak, a munkaerők között azonban nem volt összhang, így nem tudott egy egybefüggő rendszerként működni. A legtöbb munkát jogi képesítést szerzett egyének végezték, ez azonban nem minden szakágnál volt hasznos. A jogi képzettséget ugyanis már viszonylag könnyen meg lehetett szerezni, azonban még ha valaki azt jó eredménnyel is végezte el, sem volt elegendő a számára kiadott szakmai feladat elvégzéséhez. A jogászok mindent norma szemmel néztek, sok esetben csak elméleti tudással rendelkeztek, kivitelezni viszont nem tudták azt. Szintén gond volt a foglalkoztatottak száma, ami egyértelműen számottevő volt. A legtöbb alkalmazott képesítése nem volt kihasználva, túl sok embert alkalmaztak olyan egyszerű tevékenységekre, mint a könyvelés, vagy a kezelés, ami ugyan kiosztott feladat volt, érdemi munkával azonban nem járt.

Miután többen felismerték a problémát, egy közigazgatási reformot dolgoztak ki.¹² Ezt a jövőben megvalósuló közigazgatásnak gondolták, melyben első szempontnak tekintették, hogy az állam eddigi felsőbbbségi jellegéből egy népállam válik majd, melynek következménye lesz a hierarchikus rendszer felbomlása. Alapelveknek képzelték a hatalommegosztást és a közérdeket szolgáló intézmények

⁹ Lőrincz i.m. 97.o.

¹⁰ Lőrincz i.m. 98. o

¹¹ Lőrincz i.m. 98. o

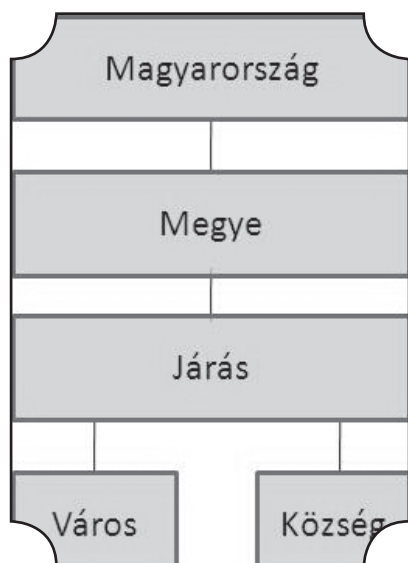
¹² Lőrincz i.m. 101. o

létrehozását. Ennek nélkülözhetetlen eszközének tartották az emberek közötti természetes viszonyt, valamint a társadalom tagjainak érdekezésszerűségét. Ezt azonban nem hatalmas kedvezményekkel és juttatásokkal kívánták csak elérni, hanem egy jól működő és felépített szervezetrendszerrel, mely mindenki számára elérhető és kezelhető. A szervezetstruktúrába minden társadalmi osztálynak be kellene kapcsolódnia és mindenki érdekeit egyenlő arányban kell nézni. Olyan területekkel is foglalkozni kellett, mint a mezőgazdaság vagy az ipar, mely nemcsak, hogy komoly mozgatórugója az országnak, de rendkívül sok munkalehetőséget és ellátandó feladatot kínált. Az önkormányzatoknak komoly szerepet kellett játszaniuk a szakszervezetek és érdekképviseletek működésében, melyekről ugyan úgy tervezték, hogy az állam kezében fognak összpontosulni, mégis szükség lesz azok területi lebontására. Magának az önkormányzati rendszernek is átalakuláson kellett részt vennie, mely el fog térni az eddig ismeri szisztémáktól. Az új önkormányzatiságban az érdekeltek egy területbe tömörülnének, és a közfeladatok gyakorlati megvalósítói lennének, területenkénti eltéréssel, azonban megmaradna a régi rendszerből a képviselő-testület intézménye, illetve az egyesületek jelenléte. A megmaradt intézmények nem változtatnák meg az önkormányzatok eredeti jellegét, hiszen azok alapja egy jól működő szervezet volt, amit nem kell teljesen megszüntetni, csak a kor fejlődéséhez mérten újítani.

Szintén felmerült még a közfeladatok állami ügyként történő megoldásának lehetősége, ennek azonban még csak képlékeny terve miatt nem volt biztos jövője. Az egyének egyéni érdekeinek számontartására az akkori helyzetben nem volt lehetőség, ugyanis akkora volt a káosz az országban, hogy először az érdekezésszerűség által szült igények helyreállítására kellett törekedni.

Weisz István művében úgy tartotta, hogy a városok és a falusi közösségek abban az esetben fognak tudni önállóan funkcionálni, ha lesz egy jól működő önkormányzatuk, és képesek lesznek fenntartani magukat mindenféle fennakadás nélkül. Szerinte a megyerendszer teljes átalakításra szorult, hiszen olyan területi és népességváltozások történtek, amelyek nem tették lehetővé az addigi felosztás szerinti működést. Ezek helyébe képelték el a községek társulásait, pedig egy teljesen új csoportosulás következne be.

Lehetséges változtatások a falvakban



13 Lőrincz i.m. 102. o.

A falvak és a földművesek elhanyagolása egyértelműen egy fő problémának számított a XIX. század végén. Ezt a helyzetet a kormány nemzetiségi kérdésként kezelte, vagyis eleinte a magyar kisebbségeket részesítették előnyben, később pedig a kormánypárti képviselőket választó nemzetiségeket, mely erősen az Alföld rovására ment.¹³ Ezek alapján a falvakat teljes mértékben elhanyagolták, és csak a város működésére koncentráltak, illetve azokat támogatták. Az Alföld ugyanakkor alapjában határozta meg Magyarország mezőgazdaságát, mely messze földön híres volt a jó árucikkeiről. Ehhez képest akkorra már tönkrementek a földek, és romlott az előállított termékek minősége. Ennek természetesen fő

okozója volt a klímaváltozás (az időjárás miatt gyakran kiszáradtak a földek és tönkrementek), a magyar állam azonban ezt megállíthatta volna, és öntözéssel, parcellázással helyrehozhatta volna a termőföldek állapotát. Az Alföld akkori helyzete eljutott arra a szintre, hogy nemcsak a közigazgatást rontotta, de területén a megélhetés szinte képtelenség volt. Ezt egy új területi felosztással lehetne helyreállítani, miszerint a területi részeket olyan 1500-2000 fős lakossággal rendelkező településekhez kellene hozzácsatolni, amik mellett lehetőség lenne intenzív mezei gazdálkodásra. Szintén problémásnak tartotta a tanyák helyzetét, melyet önálló tanyai községek alapításával lehetne megoldani, amiknek teljesen függetlennek kellene lenniük a várostól. Ezeken a területeken szükség volt iskolákra, betegellátásra, valamint lelkészekre, és gondoskodni kellett a hulladékszállításról is. Szerinte ugyanis ez segítené a békés együttműködést, és a termelői munkát, mely nélkül nem lehet jól működő gazdaságról beszélni.

Reform a megyék és a járások kapcsán

Az olyan kis részeknek, mint a tanyák és a városok, szükségük volt egy nagyobb központi irányításra, hogy a községi önkormányzaton kívül egy szakmailag képzetesebb szerv is felügyelés alá tudja vonni. Véleménye szerint a háború által okozott óriási károkat csak intenzív agrárpolitikával lehet helyrehozni, hiszen a természeti adottságoknak köszönhetően ebben a legjobb az ország. A falvakban és a városokban eltérő szintű közigazgatási tevékenység volt addig jelen, a hatékony működés és a demokrácia érdekében viszont ezt meg kellett szüntetni, és ugyanazon irányítás alá kellett vonni a térségeket. A járások fenntartására semmi szükség nem volt, ez csak bonyolította a közigazgatás rendszerét, azok integrálása lényegesen leegyszerűsítene és átláthatóvá tenné az ország területi irányítását.¹⁴

A városokat érintő változások

Ha a településeket egyenjogúvá rendelnék, és mindenhol mindenkit ugyanazon jogok és kötelezettségek illelnék meg, a kisebb községeknek se lenne már erőszakos céljuk várossá válni, megkönnyítve ezzel a területi törvényalkotást. Az addigiakhoz képest úgy képzelte Weis István, hogy további hasznos változtatás lenne, csökkentenék a városokban működő képviselő-testületek tagjainak számát. A tanácsok működésével ugyanis szintén felmerültek problémák, hiszen az ügyeket olyan hivatalnokok intézték, akik valójában nem voltak tisztában a városban levő körülményekkel. Helyükbe szerinte sokkal inkább a városi polgárokat kellene alkalmazni, akik ismerik a helyi körülményeket. Ennek megoldása lenne tehát a tanácsok eltörlése, és a tanácsi hatáskör polgármesterre történő ruházása. Fő feladatnak tekintette továbbá, hogy a város a helyi lakosság érdekeit tartsa szem előtt és törekedjen annak megvalósítására.

A központi kormányhatóságok

Végül pedig szükség volt a központi kormányhatóságok közigazgatási reformjára. A jogász, szociológus Weisz István művében felhívta az olvasók figyelmét arra, hogy a minisztériumok száma olyan szinten megnőtt, hogy azokat szinte már számon se lehetett tartani. A jó működés nem a feladatok legkisebb elemeire történő széttagoltságában rejlik, hanem a fajtánként szétválasztott, viszont

.....
14 Lőrincz i.m. 105. o.

összpontosított feladatmegoldásban. A tevékenységek ellátására irányuló szerveknek szerinte lehetőleg egy központi szervben kellene összefutniuk, a legfontosabbnak azonban a földművelés pontos és szakszerű felügyeletét tartotta. Szintén probléma volt a minisztériumok összetétele, ahova a tagokat a korra tekintettel alkalmazták, így nem a szakmailag képzett egyének kerültek az élre, hanem megfelelő képességekkel nem bíró, illetve a különböző újításokkal nem teljesen tisztában levő személyek. A belső szervezet hiánya főleg a fellebbezés intézményében mutatkozott meg¹⁵. Ennek a fő problémája nemcsak a folyamatos idővesztés volt, hanem a feladatok szakmailag nem képzett emberekhez történő kerülése. További gondot vet fel a központi kormányhatóságok másik nagy, a belső szervezet működését érintő hibája, az egyesült csoportoknak az ügyosztályok közötti elosztása. Ezek ugyanis nem típus szerint kerültek szétválasztásra, hanem általában véletlenszerűen vagy személyi okok alapján. Az iratok és akták nem voltak rendszerezve, Weisz István pedig külön kitért az egész belső irattárat jellemző káoszra. Ez régebben ugyan megfelelően működött, amikor még kevesebb ügy volt, akkorra viszont egy bonyolult rendszerré nőtte ki magát. Ezen problémák megoldását az alkalmazottak átszervezésével gondolta elsőként megoldani. Szerinte csak a szakmához valóban értő egyéneket lehetne felvenni, akik tudnak függetlenül dolgozni. Szükség volt továbbá ügyviteli reformra,¹⁶ melyben eltűnnének az iktatóhivatalok, és ezeket irányító hivatalok váltanák fel, jól működő ügybeosztással. A problémák megoldásához tehát el kellett választani egymástól a közigazgatást, és az igazságszolgáltatást. Különböző szakmai hatóságokat kellett létrehozni, amik a legjobban értenek a hozzájuk kerülő ügyek elvégzéséhez. Ezen szakmai és szervezeti reformok hozzájárulhatnak a közigazgatás javításához, és annak a későbbiekben történő jó működéséhez.

Így képzelték el tehát, a XIX-XX. századi jogtudósok, szociológusok a jövő közigazgatását, és hogy ez a mostani rendszerben mennyire válik majd útmutatónak, az újonnan megválasztott kormány politikáján fog múlni.

Felhasznált irodalom

- Dárday Sándor (összeállította): Közigazgatási Törvénytár a fennálló törvények, rendeletek és döntvényekből rendszeresen. Athenaeum R. Társulat, Budapest 1897
- Dr. Egyed István: Vármegyei Önkormányzat. Eggenger-féle Könyvkereskedés, Budapest 1929
- Hajnik Imre: A magyar bírósági szervezet és perjog az Árpád- és Vegyes-házi királyok alatt. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest 1899
- Lőrincz Lajos (szerk.): A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947. Budapest 1988
- Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1930
- Márkó László (főszerk.): Magyar Életrajzi Lexikon. Helikon Kiadó, Szekszárd 2007
- Timon Ákos: Magyar Alkotmány-és Jogtörténet. Hornyánszky Viktor Cs. és Kir. Udvari Könyvnyomdája, Budapest 1903

15 Dr. Egyed István: Vármegyei Önkormányzat. Eggenger-féle Könyvkereskedés, Budapest 1929. 267. o.

16 Lőrincz i.m. 112. o.

A Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszék
Cikkíró pályázatot hirdet

Az alábbi képek egyikéről várunk 13-15 ezer karakter közötti írásokat, műfaji megkötés nélkül a majttk@gmail.com címre.
Leadási határidő: április 20.

STRAWSON'S WATERPROOF
For BOOTS AND SHOES, Price 1s.
 This composition will be found the best ever brought to public notice as a Waterproof for Leather. Boots and shoes made with this composition will resist all dampness, wet grass, dew, and even snow, and will last through the longest winter.

OLD JEWRY, LONDON, E.C.
INSURANCE COMPANY.
 J. W. GRAM, Secretary.

WINTER

A Magyar Állam- és Jogtörténeti tanszék oktatóiból és demonstrátoraiból álló zsűri elbírálta a 2014 márciusában meghirdetett cikkíró pályázatra beérkezett tanulmányokat. Hosszas vita után a zsűri az alábbi sorrendet állapította meg:

Első helyezett: Szvitán Krisztián

Második helyezett: Deák Milán

Különdíj: Gagó-Kilbinger András

A zsűri harmadik helyezést nem osztott ki. Az első helyezett és a különdíjas pályamunkát a Joghistoria mostani, míg a második helyezett írást a Joghistoria őszi számainak egyikében jelentetjük meg. Mindhárom díjazott értékes könyvjutalmat is nyert, amelyet MÁJT szemináriumvezetőjunktől fognak tudni átvenni.

A nyerteseknek és minden pályázónak köszönjük beküldött munkáját és a befektetett energiát!

Az obstrukció közjogi szerepe a századfordulón (1895-1905)

Írta: Szvitán Krisztián

Immáron 166 éve annak, hogy megalakult az első magyar kormány és 96 éve kezdődtek meg az első köztársasági kísérletek. E két fordulóponton, valamint a köztük eltelt 70 év történelmi eseményeivel párhuzamosan kialakult hazánkban a modern parlamentarizmus intézménye. Miközben azonban a parlamentarizmus elve megszilárdult a magyar törvényhozásban, nem csak történelem tette próbára, de megküzdött saját „gyermekbetegségeivel” is. Az Osztrák-Magyar Monarchiában szárnyait próbálgató magyar parlament egyik ártalmas és közjogi értelemben is fontos szerepet gyakorló jelensége az európai parlamentektől áthagyományozott obstrukció volt, amely az 1890-es évekre olyan szilárdan megvetette lábát, hogy a megoldást jelentő hatékony eszközök foganatosításáig még kormányzati kudarcokkal teli évtizedek teltek el.



Az obstrukció a latin *obstruo* ‚elzár, megakaszt’ szóból származik, mely kifejezés alatt valamely gyűlés kisebbségben lévő csoportjának olyan megnyilvánulásait, eszközeit értjük, amely a többségi akarat érvényesülésének megakadályozására irányul. Az obstrukció formáit két csoportba sorolhatjuk: a technikai obstrukció mint a szándékosan elhúzódó szónoklatok és hozzászólások, a tárgyalások megzavarása, viták provokálása, illetve szélsőségesebb fajtája, az erőszakos obstrukció mint zajkeltés, rendbontás stb.¹

Bár obstrukcióról elsősorban a XIX-XX. századi parlamentarizmus vonatkozásában beszélünk, a jelenségre már az ókori Róma történetében is találhatunk több, jelentős példát. Julius Caesar Kr. e. 61.-ben elért katonai sikereit követően visszatért Rómába, hogy a köztársaság legmagasabb politikai tisztségére, a consuli címre pályázzon, mely személyes jelöltetést kívánt meg. Caesar viszont ősi szokás szerint seregével csak diadalmenetben léphetett volna be a városba, amelynek megszervezése még hosszú időt igényelt. Caesar a városon kívül maradás és a Forumon való megjelenés egymást kizáró kettős kötelezettségét úgy próbálta megoldani, hogy kérvényezte a szenátusnál: kivételesen engedélyezzék, hogy ne kelljen személyesen jelöltetnie magát. Ellenfele, az ifjabb Cato – kihasználva a helyzetet – azt az addig példátlan taktikát választotta Caesar ellen, hogy több órás beszédével megakadályozta a szenátus szavazását a kérelemről, ami miatt Caesar végül belépett Rómába serege nélkül, lemondva ezzel a diadalmenetről.² Az államirányítás területén tehát hamar megjelent a politika eszköztárába tartozó

¹ Mezey Barna (szerk.): Magyar Alkotmánytörténet, Budapest, 2003, Osiris Kiadó, 340. o.

² Balázs György: A győzhetetlen Caesar, Budapest, 1972, Móra Ferenc Könyvkiadó 84-85. o.

obstrukció.

A modern parlamentarizmus történetének első és legsúlyosabb obstrukcióját az ír képviselőknek tulajdonítják, akik 1881-ben az angol parlament alsóházát gátolták ilyen módon az autonómia ügye kapcsán.³ Nem telt el azonban hosszú idő és az obstrukció a kontinens több országában a parlamentarizmus praxisának mindennapos része lett, mely folyamatnak a tárgyalási rend meglehetősen szabályozatlansága és a kisebbségi jogok kialakulatlansága is kedvezett.⁴ Nem volt ez másként az Osztrák-Magyar Monarchiában sem, ahol az obstrukció rövid időn belül komoly belpolitikai válságot okozott. A politikai szerepet is vállaló Mikszáth Kálmán így fogalmaz: „Azzal az eggyel ki-ki legyen tisztában, hogy az obstrukció a parlamentarizmus legnagyobb nyavalyája. Ha ez sokszor ismétlődik, vagy ha felette keményen lép fel, megöli a parlamenteket egyenkint s végül a parlamentarizmust egészen.” (Parlamentek alkonya, 1896.)⁵

Megjegyzendő azonban, hogy ha a magyar parlamentarizmus történetét az obstrukció szempontjából vizsgáljuk, akkor nem juthatunk olyan következtetésre, hogy az általában közel azonos mértékben volt jellemző a törvényhozásra történetének minden periódusában. Az obstrukció a dualizmus időszakában töltötte be a legmeghatározóbb szerepet a magyar parlamentben, de jelentős térnyerése volt jellemző az osztrák-magyar perszonálunió mindkét oldalán.⁶ Magyarországon jelentősnek tekinthető, hogy az obstrukció vagy az azzal szemben hozott kormányzati intézkedések egyenesen a kormány bukásához vezettek vagy közvetve hozzájárultak a sok részre tagolt ellenzék szövetségre lépéséhez, az addig évtizedeken át kormányzó párt választási vereségéhez és (végső soron) felbomlásához.⁷ Az obstrukció célja ellenben nem volt mindig azonos: az 1872-es első magyar obstrukció tisztán politikai indíttatásúnak tekinthető, míg a későbbi obstrukciók részint többpólusúvá váltak, részint elvi alapokkal is bírtak.⁸

Az obstrukció elleni határozott fellépés vezéralakja gróf Tisza István volt, aki 1891-ben, a Szapáry-kormány alatt bírálta először élesebben az ellenzéki obstrukciót, amit ezután több mint két évtizedes további küzdelem követett.⁹ A Szapáry-kormány közigazgatási reformjára, majd az azt váltó első Werkerle-kormány befejezetlen egyházpolitikai intézkedéseire kibontakozó obstrukció mindkét kormányt meghátrálásra, és legvégül a miniszterelnök lemondására kényszerítette.¹⁰

A századfordulón obstrukcióhoz köthető események következtek be Bécsben is. A Birodalmi Tanácsban jelentkező nemzeti ellentétek és az egymást gyorsan váltó kormányok (Badeni-, Gautsch- és Thun-kormány) megbénították a törvényhozást és lehetetlenné tették a kiegyezés 1897. évi – a kiegyezés tízévenként esedékes – újratárgyalását.¹¹ Bár az 1895-ben alakult Bánffy-kormány már 1896-ban megkezdte a tárgyalások előkészítését, az ellenzék obstrukciója miatt nem sikerült megszavaztatni a parlamentben a gazdasági kiegyezést Ausztriával. A Monarchia stabilitásának megőrzése érdekében a

3 Mezey Barna – Sente Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet, Budapest, 2003, Osiris Kiadó. 328. o.

4 Mezey: i. m. 341. o.

5 Mikszáth Kálmán: Cikkék és karcolatok, Budapest, 1992, Akadémiai Kiadó, XXXVI. kötet

6 Mezey: i. m. 340. o.

7 Romsics Ignác (szerk.): Magyarország története, Budapest, 2010, Akadémiai Kiadó 739-753. o.

8 Boros Zsuzsanna–Szabó Dániel: Parlamentarizmus Magyarországon (1867-1944), Budapest, 1999, Korona Kiadó 89-91. o.

9 Horánszky Lajos: Tisza István és kora, Budapest, 1994, Tellér Kiadó I. kötet, 173-174. o.

10 Pölöskei Ferenc: Tisza István, Budapest, 1985, Gondolat Könyvkiadó 33-50. o.

11 Pölöskei, 1985: i. m. 55-56. o.

magyar kormány Lukács László pénzügyminiszter vezérletével 1898-ban egy törvényjavaslatot¹² dolgozott ki, amelynek értelmében a kormány megállapodott, hogy a kiegyezési provizóriumot 1903 végéig, vagyis a külkereskedelmi szerződések határidejének lejártáig fenntartják.¹³ A megegyezéshez a király akaratára egy záradékot fűztek, amely szerint ha az új kiegyezés 1903 végéig nem jön létre az 1867. évi XII. törvénycikkben előírt, azaz a parlamentek által elfogadott módon, akkor annak érdekében, hogy a kérdés rendezése ne maradjon el, ideiglenesen, de legkésőbb 1907-ig a korábbi törvény marad érvényben. Ezt a záradékot ischli klauzulának nevezik.¹⁴

A kormány által elfogadott megegyezést úgy értékelte az ellenzék, hogy az elvonta Magyarországtól annak a lehetőségét, hogy a korábban megkötött gazdasági megállapodást új alapokra helyezze. Ez azonban nem csak a magyar parlamenti ellenzék körében, hanem országos szinten is általános rosszalást váltott ki.¹⁵ Az 1898-ban is zajló egyre gyakoribb és súlyosabb obstrukciók közepette lehetetlenné vált Bánffy számára az indemnitás elérése.¹⁶ 1898-ban Tisza Kálmán a költségvetési ex lex elkerülése érdekében a párt december 6-ai értekezletén előterjesztette azt a kétszakaszos törvényjavaslatot (lex Tisza), ami felhatalmazta volna a kormányt arra, hogy a következő évre vonatkozó költségvetési törvényjavaslat alapján járjon el abban az esetben is, ha azt nem tárgyalja meg addig az országgyűlés. Noha a lex Tiszát a párt tágjainak többsége támogatta, többen akadtak, akik tiltakozásukképpen a pártból is kiléptek, így végül a javaslat a képviselőház elé sem került és a beálló ex lex állapot a Bánffy-kormány bukását eredményezte.¹⁷

A dualizmus időszakának soron következő két kormányának, a Széll- és az első Khuen-Héderváry-kormányának is részben a költségvetés elfogadásának hiánya és a mögötte húzódó fel-felerősödő obstrukció okozta vesztét. Bár Széll Kálmán elért bizonyos eredményeket a kiegyezés öt éve húzódó sikeres megújításával, a belpolitikai válság ennek ellenére mélyült, és ez egyre súlyosabb politikai következményekkel járt a pártra és az országra nézve is. Az ellenzék kihasználta a következő adandó alkalmat a hadsereg létszámának kérdésében folytatott parlamenti viták alatt, hogy obstrukciójával gátolja a véderő-reform elfogadását, miközben a kormánynak a párt polarizálódásával és a költségvetés elfogadásának egyre aggasztóbb kilátásaival is szembe kellett néznie.¹⁸ Széll Kálmán végül 1903-ban lemondott, hogy átadja a kormányzást Khuen-Héderváry Károlynak. A problémákkal azonban ő sem tudott megbirkózni, ezért alig több mint négy hónap után az új kormány is megbukott.

1903-ban a Szabadelvű Párt történelmi választási vereségét megelőző utolsó kormányának megalakítására Tisza István kapott lehetőséget, aki a kormányzás eredményességének elengedhetetlen feltételeként tekintett az obstrukció megfékezésére. Már 1903-ban megkezdte a házsabály-revízió előkészítését, amihez a fejlettebb angol és francia házsabályokat is tanulmányozta. Célja legfőképpen a technikai obstrukció kizárása volt olyan intézkedésekkel, amelyek a napirend előtti felszólalásokat, zárt üléseket, név szerinti szavazásokat stb. megszüntették volna, de emellett erősítette volna az elnök fegyelmi jogköreit a rendzavarók kiutasításával vagy akár a képviselőházi őrség felhasználásával. Ter-

12 1898. évi XXX. törvénycikk

13 Somogyi Éva: Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában, Budapest, 1996, História Alapítvány 171-176. o.

14 Pölöskei Ferenc: A magyar parlamentarizmus a századfordulón, Budapest, 2001, História, 87. o.

15 Veres Gábor: Tisza István, Budapest, 2001, Osiris Kiadó 98. o.

16 Gratz Gusztáv: A dualizmus kora 1867-1918, Budapest, 1934, Magyar Szemle Társaság I. kötet, 361. o.

17 Pölöskei, 1985: i. m. 58-62. o.

18 Vö.: Horánszky: i. m. 408-440. o.

vei mögött a katonai és gazdasági reformjainak elfogadtatása állt, aminek útjába az obstrukció gördített akadályt – Tisza István erről maga is említést tett az 1904. október 4-én megjelent „ugrai levél”-ben, amit ugrai választóihoz intézett. A levél közvetlen előzménye volt az 1904. november 18-ai délutáni ülésen lezajlott „zsebkendőszavazásnak”, amely a magyar parlamenti obstrukció történetének egyik legfontosabb jelenete.¹⁹

A Szabadelvű Párt elnökhelyettese, Dániel Gábor által beterjesztett házszabályi szigorításokat tartalmazó törvényjavaslattal kapcsolatban heves vita alakult ki, ugyanis Tisza István – a kezdeményezés értelmi szerzője – mindent megtett annak érdekében, hogy a javaslatot keresztülvigye a képviselőházon. Az ülésről készült jegyzőkönyv szerint a szavazás előtti felszólalásában azt mondta: „Itt egy marad hátra: vagy sorsára bízni az országot, vagy véget vetni az egész komédiának.”²⁰ A kormány elszántságát a törvény keresztülvitelére mi sem bizonyítja jobban, minthogy ezen a történelmi ülésnapon a ház elnöke, Perczel Dezső – a további vitát egyébként lehetővé tevő – házszabályok megsértésével a javaslat tárgyalása közben váratlanul szavazást rendelt el. Egyes vitatott vélekedések szerint ekkor egy zsebkendőt lengetett meg az elnök, jelezve ezzel párttársainak, hogy – korabeli szokásnak megfelelően – felállással jelezzék támogató szavazatukat. A javaslatot elfogadottá nyilvánította és az ülés berekesztéseképpen királyi kéziratot olvastatott fel.²¹

A zsebkendőszavazás másnapján, 1904. november 19-én válaszképpen azonnal megalakult az ellenzéki választási szövetség, amely addig példátlan módon a teljes parlamenti ellenzék egyetlen, egységes választási koalícióba tömörítette. Ezzel egyidejűleg a Tisza István fellépését ellenző szabadelvű képviselők sora lépett ki tiltakozásul a pártból, köztük például Széll Kálmán, Teleki Pál, Andrassy Gyula vagy Bánffy Miklós. Közvetlen következményeként tudható be továbbá a következő ülésnapon, 1904. december 13-án történt erőszakos obstrukció is, amikor az őrség ellenére az ellenzék példátlan rombolást végzett az ülésteremben.²²



A parlamentben kialakult megoldhatatlan állapotok és az ugyancsak ellenséges közvélemény miatt 1905. január 3-án a király feloszlatta az országgyűlést és új választásokat írt ki. A választási küzdelem az addig harminc éven át mindig abszolút parlamenti többséggel kormányzó, a magyar politikát uraló Szabadelvű Párt vereségével végződött a Szövetkezett Ellenzékekkel szemben (Függetlenségi Párt, Néppárt, Új Párt és a Demokratikus Párt), akik még Andrassy Gyula disszidens liberális képviselői nélkül is győzni tudtak.²³

Az 1905-ös választások eredménye még az eddigieknél is jóval súlyosabb belpolitikai válságot okozott, amit csak fokozott, hogy a király a választási eredményt figyelmen kívül hagyva a Tisza-kabinetet ügyvezetőként még hónapokig hatalmon tartotta, és csak 1905. június 18-án nevezte ki átmeneti jelleggel miniszterelnökké – a győztes ellenzékiek

¹⁹ Pölöskei, 1985: i. m. 95-100. o.

²⁰ Gróf Tisza István képviselőházi beszédei, II. kötet, Budapest, 1937, Magyar Tudományos Akadémia, 235. o.

²¹ Vermes: i. m. 127. o.

²² Horánszky: i. m. 473-502. o.

²³ Vermes: i. m. 128. o.

helyett – Fejérváry Gyulát, a magyar királyi darabont testőrség kapitányát.²⁴ A Fejérváry-kormány egy évig sem tudott hatalmon maradni, és 1906. április 8-án a válság egyik utolsó mozzanataként lemondott. 1906. április 11-én a Szabadelvű Párt is kimondta jogutód nélküli megszűnését, és Tisza István is tervbe vette a visszavonulását.²⁵

A magyar parlamenti obstrukció történetének ezzel azonban csak egy fejezete zárult le, amelyről történeti távlatból állíthatjuk, hogy a békésebb időszak vége volt. Az I. világháború kitöréséig és a Monarchia felbomlásáig az obstrukció övezte vitákat a radikalizálódás jellemezte, amely út a Vértörök csütörtökön, azaz tömegmegmozdulásokon és erőszakos leverésükön, valamint a Tisza István személye ellen irányuló első merényleten át vezetett az első köztársasági kísérletekhez.

Felhasznált irodalom

- Balázs György: A győzhetetlen Caesar, Budapest, 1972, Móra Ferenc Könyvkiadó
- Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel: Parlamentarizmus Magyarországon (1867-1944), Budapest, 1999, Korona Kiadó
- Gratz Gusztáv: A dualizmus kora 1867-1918, Budapest, 1934, Magyar Szemle Társaság
- Horánszky Lajos: Tisza István és kora, Budapest, 1994, Tellér Kiadó
- Mezey Barna – Sente Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet, Budapest, 2003, Osiris Kiadó
- Mezey Barna (szerk.): Magyar Alkotmánytörténet, Budapest, 2003, Osiris Kiadó
- Pölöskei Ferenc: A magyar parlamentarizmus a századfordulón, Budapest, 2001, História
- Pölöskei Ferenc: Tisza István, Budapest, 1985, Gondolat Könyvkiadó
- Romsics Ignác (szerk.): Magyarország története, Budapest, 2010, Akadémiai Kiadó
- Somogyi Éva: Kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában, Budapest, 1996, História Alapítvány
- Vermes Gábor: Tisza István, Budapest, 2001, Osiris Kiadó

24 Pölöskei, 2001: i. m. 141-146. o.

25 Vermes: i. m. 142. o.

Az obstrukció, a német példa és a konzekvenciák

Írta: Gagó-Kilbinger András

I. Az obstrukció

Kezdetek

Az obstrukció, mint definiált, pontosan körülhatárolt jelenség megjelenése a politikai életben a XIX. századra tehető. Megállapítható, hogy amellet a tény mellett, hogy határokon átívelő, de mégis országspecifikus jelenségről van szó, az azt alapvetően kiváltó élethelyzet szinte kivétel nélkül ugyanazokon az ösztönös viselkedési normákon alapul, még akkor is, ha egyébként az obstrukció tárgya, az ügy, amelynek érdekében azt felhasználják általában különböző is.



Meghatározása, kategóriái

Abban az esetben, ha definiálni szeretnék az obstrukciót, akkor elmondhatjuk róla, hogy jellemzően azon kisebbségben lévő politikai erők, kik nem látnak más alkotmányos megoldást álláspontjuk érvényesítésére, arra történő kísérlete, hogy bojkott-, tervszerű ellenálló cselekvésükkel alkotmányos keretek közt akadályozzák a törvényhozószerv munkáját. Az obstrukció jellege szerint három, egymástól jól elkülöníthető forma közt teszünk különbséget:

1. egyszerű obstrukció, amely alatt annak a klasszikus értelmét értjük, vagyis nem mást mint az ún. „agyonbeszélést”. Ebben az esetben a cselekvő képviselő hosszan elnyújtja mondanivalóját, szónokol, felolvas, versel, vagyis a lehető leghosszabban fejezi ki magát. Hátránya, hogy fárasztó mind a hallgatóság, mind a beszélő számára. Ebből adódóan alakult ki a következő típus,

2. a technikai obstrukció, ami nem más, mint a parlamenti nagyágyúk fegyvere. A legnagyobb mesterei mind a technikai obstrukciót űzték. Ennek a módszernek a lényege a házszabályon lévő hézagok kiaknázása (például a határozatképesség felülvizsgáztatása vagy a név szerinti szavazás kérése). A dualizmus kori magyar ülések 4-5 óra hosszan tartottak, míg egy név szerinti szavazás egy órát is igénybe vehetett. Nem egy alkalommal fordult elő, hogy akár négy-öt módosító indítványt is beadott az ellenzék a jegyzőkönyvekhez, melyekhez név szerinti szavazást kértek, lényegében ezzel el lehetetlenítve az érdemi parlamenti munkát.

3. az erőszakos obstrukció, az obstrukció erőszakos formája – mint az nevéből sejthető – tulajdonképpen a fizikai formában materializálódó obstrukció. Ez lehet verekedés, dobálás, de akár a

bútorzat szétverése is.¹

II. A német példa, története és napjainkban

1871 – 1890, Bismarck belpolitikája

A XIX. század végi – Bismarck-kori – német belpolitikáról tulajdonképpen elmondható, hogy nem volt jellemző az obstrukció alkalmazása, bár Bismarck bukása után volt rá kísérlet. Ez az obstrukció-mentesség nagyrészt a belpolitikai helyzet jellegéből fakad. A német birodalom bel-, és külpolitikáját ekkortájt Otto von Bismarck szabta meg, annak ellenére, hogy egyébként sem beszélhetünk jelentős belpolitikai törésvonalakról. A német nemzetállami törekvésekkel szemben nem voltak különösebb ellenvetései sem a liberálisoknak, sem a szociáldemokratáknak, utóbbiak talán annyiban tértek el a bismarcki iránytól, hogy ők egy szociálisan érzékenyebb államot képzeltek el, s nem feltétlen egy kapitalista, autokrata államban gondolkodtak. Bismarck zseniálisan játszotta ki a politikai pártokat egymás ellen, kiváltképpen a Zentrum néven ismert – ma is működő – katolikus pártot. Mint ilyen az első olyan párt volt, mely a társadalom összes rétegét képviselni tudta. Bismarck szemében ez egyrészt ürügyet jelentett arra, hogy a szociáldemokraták után a katolikusokra is rásüsse a Reichsfeind bélyegét, másrészt hozzájuk fordulhatott, ha stabil társadalmi bázisra volt szüksége. A szociáldemokraták August Bebel vezetésével igyekeztek mérsékelt hangnemet megütni, nem mentek szembe a kormánnyal, az 1878-79-s merényletektől is elhatárolódtak. Ettől függetlenül 1879-ben jött a szocialista-ellenes törvény, mely ugyan távol tartotta az SPD-t az utcától, mégsem okozott komoly károkat a német baloldalon, lévén, hogy megtarthatták a mandátumukat a képviselők a Reichstagban. Szintén Bismarck malmára hajtotta a vizet, hogy a végrehajtó hatalom képviselői – az államtitkárok pl. – nem voltak a Reichstag képviselői, nem voltak támadhatóak, sőt maga a Reichsregierung sem létezett a valóságban – bár létező fogalom volt. A végrehajtó hatalmat a birodalmi kancellár és az ő által kijelölt magas rangú hivatalnokok képviselték, akik egyedül a mindenkor uralkodónak tartoztak felelősséggel. Ennek fényében kijelenthető, hogy a porosz abszolútizmus félbe sem szakadt², a tartományoknak épp úgy csekély volt beleszólása³ a rendszerbe mint a Reichstagnak. Az egyetlen ok, melynek folytán a pártok súlyt kaptak, az az, hogy bizonyos döntések meghozatalához szükség volt a képviselők többségének a szavazatára.



Persze magában a felülről kordában tartott politikai élet nem lett volna elég az elégedetlenkedés szinten tartásához. Bismarck meglehetősen eredeti, a történelem további menetének ismeretében mégis inkább tragikus módon fogta ki a szociáldemokraták vitorlájából a szelet. Az 1880-as években nagyívű társadalom- és egészségbiztosítási reformot vitt véghez, ezzel megteremtve a szociális, s egyben

1 Mezey Barna: Az obstrukció a magyar jogtörténetben (In: A plenáris ülés 1. rész, Parlamenti dolgozatok VI., Parlamenti Módszertani Iroda, 1997) 311. o.

2 Stürmer, Michael: A Német Birodalom, Európa Könyvkiadó, 2005 64. o.

3 Stürmer i.m. 64. o.

nemzeti német jobboldal alapjait, melynek után egy egész társadalom sóvárgott az 1920-as években. A legjelentősebb német obstrukciós kísérlet – már Bismarck bukása után - 1902. december 13-án, 16 óra 30 perckor indult útjára, mikor Otto Antrick (SPD) tartott egy nyolc órás beszédet a választási kerületek átrajzolásából adódóan a szociáldemokratákat érő hátrányok miatt. Az ez időben elégedetlenkedő szociáldemokraták jellemzően a Reichstag falain kívül, színházakban, folyóiratokban, a cenzúrát megkerülve fejezték ki véleményüket. Antrick felszólalása után húsz évvel, 1922 decemberében szabályozták, akkor már a weimari köztársaság idején a Redezeit időtartamát.

III. A demokratikus keretek közt működő szabályozott rendszer, avagy a Bundestag napjainkban

Napjainkban a Németország szövetségi állam formájában létezik. A törvényhozó hatalom kétkamarás a maga nevében, habár a második kamara, a Bundesrat a Grundgesetz alapján a Bundestag, a tartományok kormányzatai és a közigazgatás mellett kiegészítő és felügyelő feladatkört lát el.⁴ Tagjait a tartományok delegálják⁵, melynek során a területi alapelv érvényesül. Az első kamara szerepét a Bundestag játssza, ahova a nép által történő közvetlen választás útján kerülnek be a képviselők, akik jellemzően frakciókba szerveződve végzik munkáikat. Egy frakció alapításához⁶ a képviselők öt százaléka szükséges. A Bundestag határozatképes abban az esetben, ha a képviselők ötven plusz egy százaléka jelen van és/vagy nem jelzi egy frakciónak megfelelő számú képviselő a határozatképesség felülvizsgálatát. Határozatképtelenség esetén az elnök még aznap új gyűlést hívhat össze⁷. A Bundestag döntését meghozhatja egyszerű többséggel, relatív kétharmados többséggel, abszolút kétharmados többséggel, illetve abszolút többséggel.

Törvényjavaslat tárgyalása

A törvényjavaslat benyújtásától számítva három olvasatban kerülhet sor a javaslat tárgyalására:

1. Az első olvasatban általában a nagy jelentőségű ügyek várható társadalmi hatásait vitatják meg a kérdésekben kompetens bizottságok.

2. A második olvasat során már az érintett bizottság által javasolt formában kerül a javaslat a plenáris ülés elé. Az ülést az elnök vezeti, az ő munkáját pedig a jegyzők segítik, akiknél jelentkeznek a napirendhez kapcsolódó témában felszólalni kívánó képviselők. Ők rendezik őket sorba, gyakorlatilag végzik az adminisztratív munkát az elnök mellett⁸. Itt fontos megállni egy pillanatra, az első fontos intézménynél, a Zwischenfrage⁹-nél. A Zwischenfrage lényege, hogy a kérdező, az éppen felszólaló beleegyezésével – melyre az elnök kérdez rá – a tárgyhoz kapcsolódóan kérdést tehet fel. A kérdésnek rövidnek és pontosnak kell lennie. A kérdés időtartama nem lehet több három percnél, és a kérdezetnek lehetőséget kell adni a viszontválaszra. Az elnök szerepe különösen fontos ebben az eljárási szakaszban, mert ő ügyel arra, hogy az ellenvélemény folyamatosan kifejezésre tudjon jutni. A felszólalónak

4 Art. 50 GG.

5 Kisföldy Zoltán: A plenáris ülés a német szövetségi gyűlésben és a szövetségi tanácsban (In: A plenáris ülés 1. rész, Parlamenti dolgozatok VI., Parlamenti Módszertani Iroda, 1997) 150. o.

6 § 10 GOBT

7 § 20 (5) GOBT

8 § 9 GOBT

9 § 27 (2) GOBT

tizenöt perc áll rendelkezésére, mely a frakció kérésére meghosszabbítható negyvenöt percre¹⁰. A kormány vagy a Bundesrat tagja számára húsz perc áll a rendelkezésére, melynek túllépése esetén az arra válaszul felszólaló képviselő frakciója kérheti a válaszadó felszólalásának az időkeretének annyi idővel történő meghosszabbítását, amennyivel a kormány tagja a húsz perces keretet túllépte.¹¹ Az időtúllépés esetén megvonják a szót a felszólalótól és egyszeri figyelmeztetésben részesül.¹² Az ellenvélemény során fontos kritérium, hogy a felszólalás eredeti tárgyánál kell maradni, attól eltérni nem szabad. Utóbbi esetben szintén az elnök utasítja a felszólalót, a témához való visszatérésre. Abban az esetben, ha rendzavarásra kerülne sor az üléssteremben, az elnöknek jogában áll a rendzavarót név szerint rendreutasítani, majd az azt követő felszólaló nem térhet ki felszólalásában a rendreutasításra, rendzavarásra, sem azok az okának a taglalására. Három rendreutasítás után az érintett képviselőtől az adott napra megvonják a felszólalási jogát. Visszaeső képviselők esetében további pénzbírságot szabnak ki¹³, míg a rend durva megzavarása esetén a képviselő akár ki is zárható az ülésről¹⁴.

3. A harmadik olvasati fázisra akkor kerül sor, ha a javaslatot nem fogadják el a második olvasat során. Ekkor a második olvasatban kialakuló javaslathoz adhatnak be a frakciók módosító indítványokat, és ezekről egyszerű többséggel dönt végül a Bundestag. Alkotmánymódosításhoz az abszolút kétharmados többség szükséges.¹⁵

Lehetőségek a közhatalom ellenőrzésére

A große Anfrage¹⁶ keretein belül a képviselők az elnöknél nyújthatnak be rövid, pontos, a vitatott törvényjavaslat vagy plenáris ülés tárgyához kapcsolódó kérdéseket, melyeket az elnök továbbít a kormány részére, s azzal egy időben megkéri a válaszadás időpontját. A válaszadásra három hét áll rendelkezésére, melynek lejártá után – válasz hiánya esetén – a legközelebbi ülésnapra kitűzik az adott kérdés megválaszolását. A technikai obstrukciót meggátolandó, olyan mértékű interpelláció benyújtás esetén, amely mennyiség megválaszolása már akadályozná a Bundestag működését, az elnök korlátozhatja azoknak a napirendre való kitűzését.

A kleine Anfrage¹⁷ nem önálló indítvány. Rövidnek és pontosnak kell lennie, és az elnöknél kell leadni. Ezek megválaszolására tizennégy nap áll rendelkezésre, a válasz pedig lehet írásbeli is. A határidő a kérdező beleegyezésével meghosszabbítható.

A Fragestunde¹⁸ alapja, hogy minden képviselőnek jogában áll a kormányt kérdezni, egyúttal ellenőrizni azt. Ezekre a kérdésekre a kormány köteles akár szóban, akár írásban válaszolni. A Fragestunde időtartama legalább 180 perc, mely során egy ülésen egy képviselő maximum két kérdést tehet fel. Mind a kérdéseknek, mind a válaszoknak rövideknek és lényegre törőeknek kell lenniük. Szóbeli válasz esetén a kérdezőnek jogában áll a válasz elhangzása után válaszkérdést feltenni, melynek témakörében

10 § 35 (1) GOBT

11 § 35 (2) GOBT

12 § 35 (3) GOBT

13 § 37 GOBT

14 § 38 GOBT

15 Art. 79 Abs. 2. GG

16 § 100 – 103 GOBT

17 § 104 GOBT,

18 § 128 Anlage 4 GOBT,

biztosítani arra, hogy a kisebbségben lévő politikai erők is szabadon kifejtessék véleményüket. A Bundestag azért jó példa, mert szemmel látható, hogy mindenkinek megadják és tiszteletben tartják a jogát arra, hogy véleményét kifejtse és mind emellett megvalósul a közhatalom ellenőrzése, ezáltal elejét véve az ezen intézmények esetleges hiányából eredendő feszültségeknek.



Felhasznált irodalom

- Kisfaludy Zoltán : A plenáris ülés a német szövetségi gyűlésben és a szövetségi tanácsban (In: A plenárius ülés 1. rész, Parlamenti dolgozatok VI., Parlamenti Módszertani Iroda, 1997)
- Linn, Susanne – Sobolewsky, Frank: So arbeitet der Deutsche Bundestag, NDV, 2010
- Mezey Barna: Az obstrukció a magyar jogtörténetben (In: A plenáris ülés 1. rész, Parlamenti dolgozatok VI., Parlamenti Módszertani Iroda, 1997)
- Stürmer, Michael: A Német Birodalom, Európa Könyvkiadó, 2005
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
- Geschäftsordnung des deutschen Bundestages

Összefoglaló a félév programjairól

Írta: Palguta Virág

A 2013/2014-es tanév II. félévét egy olyan programmal indította a Magyar Állam- és Jogi Történeti Tanszék Tudományos Diákköre, ahol a tanszék demonstrátorai igyekeztek segíteni hallgatótársaiknak az egyetemi nehézségek leküzdésében. Az „Évfolyamdolgozatot kell írnom, segítség!” elnevezésű TDK esten megosztották eddigi tapasztalataikat a fiatalabb egyetemistákkal, ők pedig bátran faggathatták őket. Reméljük, segítségük hasznosnak bizonyult!

Március 26-án az Eötvös Szalon rendezésében ismét szórakozhattunk Kovács András Péter stand-up comedy előadó zseniális történeteivel, aki ezúttal Szilasi Alex zongoraművésszel a zene világába kalauzolt minket. Ki gondolta volna, hogy a zongoraszó és a humor ilyen jól összeférnek egymással!

A következő TDK program igazi jogtörténeti unikumnak tekinthető. Négyesi Lajos történész a hadszíntérkutató világába engedett bepillantást, mindezt ráadásul egyik legmeghatározóbb történelmi eseményünkön keresztül tette, a mohácsi csata helyszínének vizsgálatával. Önmagáért beszél, hogy a hallgatóság a kérdéseivel majdnem 2 órára nyújtotta az eredetileg másfél órára tervezett programot.

Március 12-én Csapó Csaba történész egy másik lényeges jogtörténeti eseményről, a kiegyezésről tartott előadást. A kérdés kapcsán leginkább Ferenc József személyével foglalkozott. A professzor úr rendkívül érzékletesen magyarázott, gyakorlatilag megelevenítette az eseményeket a hallgatóság előtt.

Március 19-én, „A szólásszabadság alapvonalai régen és ma” elnevezésű TDK programot Koltay András, a PPKE docense tartotta. Először összefoglalta a negatív korlátok szerkezeti struktúráját, majd kitért a magyar jogszabályi fejlődéstörténetre is. A téma mindig aktuális – erről tanúskodott a végeláthatatlannak mutakozó kérdésözön is.

A következő héten a TDK elhagyta az egyetem falait, és Horváth Attila egyetemi docens vezetésével ellátogatott a Terror Házába. A tárlatvezetés izgalmasnak és érdekesnek, de leginkább a végletekig tanulságosnak bizonyult.

Április első hetében a magyar katonai (hadi) jogtörténet érdekességeiről tartott előadást Gaál János alezredes, a tanszék meghívott oktatója. Nem könnyű 1000 év történetét másfél órába sűrítve összefoglalni, de az előadás csak annál jobban sikerült: rengeteg olyan érdekes tényel megismerkedhetett a hallgatóság, ami a MÁJT törzsanyagába nem fér bele, de a jogtörténet szerves részét képezi.

Április 25-én a kecskeméti Fiatalok Regionális Büntetés-végrehajtási Intézetébe látogattunk el. Az intézet azért speciális, mert az országban egyedül itt működik baba-mama körlet, illetve itt tartják fogva a jogerősen elítélt fiatalok lányokat.

Április 29-én következik a Tanszék egyik legfontosabb eseménye: a YOU MÁJT WIN! A demonstrátorok minden elsőéves hallgatót bíztatnak a versenyen való részvételre, mert a jó hangulat és az értékes nyeremények mellett több hallgató teljesítménye is szigorlati jelessel kerül megjutalmazásra!

Végül, május 7-én a TDK ismét szeretne segíteni a fiatalabbak hallgatóknak. Egy vizsgafelkészítő keretében a demonstrátorok megosztják eddigi tapasztalatukat, hogyan lehet sikeres alapvizsgát tenni, valamint rendelkezésre állnak bármilyen felmerülő problémával kapcsolatban. Minden érdeklődőt szeretettel várunk!



Miért gyere MÁJT TDK-ra?

- mert magyar jogtörténeti diákkörünk az értékes tudományos munka és a jó hangulatú együttléti sajátos ötvöze
- a tanulságos előadásokból és programokból olyan plusz információkkal gazdagodhatsz, amelyek további tanulmányaid és munkád során segítségére lehetnek
- lehetőség nyílik az egyetemi oktatók személyes megismerésére és a velük való kötetlen beszélgetésre
- az egyetemi kavargásban nyersz egy biztos pontot, egy „békés szigetet”, ahol egy szűkebb baráti csoportban dolgozhatsz, gondolkozhatsz, valamint nyerhetsz értékes tanácsokat a felsőbb évesektől az egyetemi életben való eligazodáshoz
- bátorítunk az együtt gondolkodásra, a vitára, a tudományterülettel való mélyebb foglalkozásra, publikálásra akár szóban a TDK ülésein, akár írásban a Joghistoriában

**tudomány • barátság • programok • vitakör • MÁJT TDK
minden héten szerdán 18 órakor**

Figyeld programjainkat a www.majt.hu-n, a tanszék hirdetőtábláin vagy a **Facebook** oldalunkon!





IMPRESSZUM

Kiadó: ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Állam- és Jогtörténeti Tanszék

Felelős szerkesztő: dr. Gosztonyi Gergely

ISSN: 2062-9699

Szerkesztette: Losonczy Eszter

Munkatársak: Gagó-Kilbinger András, Karácson Zita, Losonczy Eszter, Palguta Virág, Papp Dorottya,

Szabó Zsanett, Szvitán Krisztián, Ványa Bertalan, Vítal Vivien, Zanathy Anna

Tördelés és korrektúra: Losonczy Eszter