

Válaszok az opponensek kritikai megállapításaira

Hálásan köszönöm az értekezés bírálóinak alapos és értő kritikáit. Köszönöm az elismerő szavakat és a továbbgondolásra ösztönző megállapításokat. A jelen keretben csupán a bírálatokat tartalmazó megállapításokra reflektálok. Az írásbeli válaszómban – a tárgyyszerűség érdekében – idézem a bíráló megállapítások teljes szövegét, és ahol az opponensek azonos tárgyköröket érintettek, összefoglalva, de az eredeti szerzői szándék logikáját követve igyekszem válaszolni.

1. Eltérő kritikai hangsúllyal, de mindhárom bíráló érintette az összehasonlítás, a külföldi minták, modellek kérdését. A korabeli külhoni közigazgatási bíráskodási megoldások részletes elemzése valóban nem kapott önálló fejezetet az értekezésben. Erről korábban több tanulmányt írtam, és a mértékadónak tekintett korabeli államok gyakorlatát külön-külön is vizsgáltam. Az értekezésbeli hosszabb-rövidebb utalások, lábjegyzeti magyarázatok természetesen nem pótolhatták az érvelést, az elvi megalapozást. Menti és magyarázza is ezt a megoldást Horváth M. Tamás megállapítása, aki szerint *„kényszer szülte hiányosságaként vethető föl, hogy a bevezetőben és a tézisekben az alkalmazott módszer körében felemlített összehasonlításra külön munkákban került sor. Jelen doktori mű terjedelmébe, ami előírás szerint 16 szerzői ív, ez már nem fért volna bele.”*

Mezey Barna ugyan megerősítette azt a megállapításomat, hogy a törvényhozás 1883-ban unikális szervezeti, határköri és eljárási megoldást választott, de az értekezés *„nem győzte meg bírálót arról, hogy a magyar államszervezet és alkotmányos intézmények dualizmus-kori átalakítása során nem érvényesültek külföldi modellek.”* A bírálói megállapítás a dualizmus kori modell-követés, és az intézményi transzfer súlyos és tisztázatlan történeti kérdéseit veti fel. Összefügg azzal a vitával, amely Timon Ákos és Hajnik Imre között zajlott, és kapcsolatban áll azzal az éles hangú tudományos diskurzussal amelyet Eckhart Ferenc vívott egykor a hazai konzervatív jogtörténészekkel. Ennek lényege, hogy volt-e az állami és a jogélet terén érintetlen magyar fejlődés, vagy ezek a történeti intézményeink is az európai fejlődés értékrendje szerint jöttek létre.

A markáns bírálói megállapítás azonban nem áll távol az értekezésben megfogalmazott tézistől és annak szövegében rögzített gondolatmenettől. A Kukorelli István véleményében is idézett teljes mondatom szerint *„a közigazgatási bíráskodás létrehozatala megerősítheti azt az álláspontot, hogy a magyar államszervezet és alkotmányos intézmények dualizmus-kori átalakítása során nem érvényesültek külföldi modellek.”* Arra utaltam ezzel, hogy a jogtörténetírásban van olyan irányzat, amely szerint a dualizmus kori közjogi normaalkotásunk a gyakorlati-politikai szükségleteket vette alapul és nem a külhoni modelleket követte. Nem vitatható, hogy erre jó példa lehet a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény. Az viszont kétségtelen, hogy a szorosabb értelemben vett jog (tétéles jog) alkotása területén ebben az időszakban nagyobb mértékű volt a normaátvétel, mint a közjog szférájában.

Álláspontom szerint a közigazgatási bíráskodás trichotóm (angol, francia és német) modellek szerinti felosztása nem tükrözi megfelelően a történetileg kialakult jogvédelmi megoldások sokszínűségét. Ez a csoportosítás csupán a szervezeti jellemzők egy részét veszi alapul, és figyelmen kívül hagyja a jogvédelem tárgyi körét és eljárási rendjét. Az angol mintának nevezett szervezeti megoldás alatt sokan a rendes bíróságok általi jogvédelmet értik, de ez a

megoldás – az általam vizsgált időszakban – a német és mediterrán térségben is gyakori volt. A franciának nevezett szervezeti konstrukció a modern időkben alakult ki, így nem lehetett mérvadó a korszak hazai jogalkotói számára. A vonatkozó szakirodalmi művek többségében németnek jelölt, külön közigazgatási bírósági rendszer az 1880-as években a német tartományokban sem volt általános, és – tegyük hozzá – az osztrák megoldás a kiegyezés után sem volt kötelező a magyar jogalkotók számára. Ezen kívül sokszínűek voltak Európában a hatásköri megoldások is, amelyek egyáltalán nem álltak kapcsolatban az adott állam által választott szervezeti konstrukcióval. Ez érvényes a közigazgatási jogvédelem eljárási rendjére is, hiszen az írásbeli vagy szóbeli eljárási szisztéma és a jogorvoslatok rendszere is országonként változott.

2. Mezey Barna szerint az értekezésben *„nagy hangsúlyt kap a közigazgatási bíráskodás szempontjából valóban jelentős, az 1869:4. törvénycikkbe épített (témája felől nézve gátat jelentő, 1869-ben főként garanciának látszó) intézkedés, hogy ti. a bírói függetlenség biztosítéka hogy sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.”* Ez teljesen igaz, hiszen ez a sarkalatos törvény az államhatalmi ágak merev szeparációjának tételére épül, és hosszú ideig komoly elvi ellenérvként szolgált a közigazgatási bíráskodással szemben. A bírálatban rögzített álláspont és az értekezés ide vonatkozó része között csak annyiban lehet ellentmondás, hogy én az 1869. évi IV. tc. általános, keretjellegű szabályait – a képviselőházi vita nyomán – úgy értelmezem, hogy ezek az állami igazságszolgáltatás létrehozatalát, főként a megyei igazságszolgáltatási autonómia felszámolását szolgálták. A törvény minden fontos rendelkezése a municipalista rendszer, a választott bírósági szisztéma tagadását célozta és eredményezte.

A törvény ezért említ közigazgatást, és nem végrehajtást, mint az a montesquieu-i tételből következne, ezzel magyarázható a törvény bizonytalan, „bírói hatalmat” említő címe, és ezt szolgálták a megyei bíráskodást felszámoló tételes rendelkezései is. A törvény alkotói nem is gondoltak még a közigazgatási bíráskodásra, hiszen ekkor még ennek egyik alapvető feltételét, az igazságszolgáltatás autonómiáját kellett megvalósítaniuk. Ezt a közelítést támaszthatja alá, hogy az 1869. évi IV. tc. nem fejt ki a bírói függetlenség tartalmát, mert a kormánypárti jogalkotók első lépésben a hatásköri elkülönítést, a még akkor is komoly tekintéllyel bíró önkormányzati ítélkezés megszüntetését tartották fontosnak.

A bírálatához kapcsolódva, valóban igaz, hogy a bírói és a közigazgatási hatáskör a gyakorlatban számos esetben összemosódott. Az is igaz, hogy a törvény a közigazgatási szervek végrehajtási rendeletei felett a bíróságok számára bizonyos normakontrollt is biztosított. Tegyük azonban hozzá, hogy ez a jogosultság a bíróságokat csak az adott ügy eldöntésekor illette meg, tehát nem tekinthető általános normavizsgálati jognak. A pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvény miniszteri indokolása is hivatkozik arra, hogy az 1869. évi IV. tc. szigorú, és a gyakorlatban egyéként sem érvényesülő 1. §-át korszellemnek megfelelően kell értelmezni.

3. Kukorelli István szerint *„a szerző elképzelhetőnek véli, hogy ne csak az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel létrehozott általános közigazgatási bíróságot, hanem annak előfutárát, a pénzügyi közigazgatási bíróságot is a történelmi alkotmány vívmányai között tartsuk számon. Az opponens egy szigorúbb történelmi vívmány – teszt híve; elismerve a bíróság minden érdemét, éppen a dolgozat tárgyilagossá kritikája rendit meg, hogy ez a „kamikáze” quasi közigazgatási bíróság történelmi vívmányként értékelhető-e? De nyitott vagyok a vitára.”*

A bíráló által javasolt vívmány vitában a pénzügyi közigazgatási bíróság történelmi jelentősége mellett a következő érveket sorolnám fel.

- a) A pénzügyi közigazgatási bíróság közjogi jellege, bírósági karaktere nem vitatható. A Tisza-kormányzat korábbi elképzelései valóban azt célozták, hogy a testület tényleges igazságszolgáltatási szerepe minél korlátozottabb legyen. A törvény azonban valódi bíróságot hozott létre. A törvény címe, a testület alkotmányjogi besorolása is ezt a jelleget tükrözi.
- b) A testület az első olyan igazságszolgáltatási fórum, amely a közigazgatási tevékenység jelentős részét bírói kontroll alá helyezte.
- c) A bíróság az állam vitális érdekét és az állampolgárok egzisztenciáját jelentősen befolyásoló ügyekben hozott szuverén döntéseket.
- d) Az 1896-ban alakult ún. általános hatáskörű bíróság hatásköre sem volt teljes. Az ügyforgalom döntő hányadát továbbra is a pénzügyi jellegű jogviták képezték.

4. Horváth M. Tamás felvetette a pénzügyi közigazgatási bíraskodás nemzetiségi vonatkozásait. *„A másik a függetlenséget igazoló empirikus adat a fellebbezések területi megoszlása, amelyik viszonylagos egyenletességével az értekezés szerint cáfolja azt a kezdeti aggályt, hogy a nemzetiségi érdekek érvényesítésére használnák ki a jogvédelmi szabályokat. Itt nem teljesen világos az alapérv tartalma, és az sem, hogy ha nincs összefüggés a pénzügyi hatósági fellebbezések és a nemzetiségi érdek között, mivel utóbbi nem tükröződik sehogy sem az ügyek eloszlásában – akkor az a probléma nem létezik, avagy ellenkezőleg, a probléma kezeletlenségére utal? Ha a kapcsolat indifferens, akkor nincs ok a bíróság szakmaiságának megállapítására ezen az alapon. Ha nem, akkor viszont a probléma kezelésének alkalmatlanságára kellene következtetni, amiből az eljárásrend vagy a jogalkalmazás hibája következne.”*

Az értekezésben több helyen említettem, hogy a közigazgatási bíraskodással szembeni kormányzati félelem egyik oka az volt, hogy a szeparatív hajlamú nemzetiségi lakosság a jogvédelmi eszközt politikai eszközként használhatja fel a közigazgatás lassítására. A bíróság működésének összegzése során ezért készítettem el a 12. számú grafikont, amely a pénzügyigazgatósági székhelyektől beérkezett ügyszám-arányokat tartalmazza. Az adatsor elemzése során egyértelművé vált, hogy a jogkeresők a nemzetiségi megoszlástól független arányban nyújtották be fellebbezéseiket. Ez is igazolja, hogy Tisza Kálmán és a korabeli politikai elit alaptalanul tartott attól, hogy a közigazgatási bíraskodást felhasználva a nemzetiségi lakosság koordinált akciókkal, tömeges fellebbezésekkel megakadályozza, vagy jelentősen hátráltatja az állami bevételek realizálását. Az ábrából kiderül, hogy a nemzetiségi területekről érkező fellebbezések száma és aránya nem haladta meg a magyar lakosságú pénzügyi körzetekből érkező lakossági jogorvoslati igények számát és arányát. A kormányzó politikai elit félelme ebben a tekintetben alaptalan volt. A bíráló által felvetett további tartalmi kérdéseket a kérelmek helyi vizsgálata és a tárgykörben született bírói döntések analízise alapján lehetne megválaszolni.

5. Mezey Barna bírálatában további fontos kérdést, a „közvélemény” kifejezés értelmezését vetette fel. *(Szerző a változások előidézőjeként vagy blokkolójaként megjelölve, több alkalommal hivatkozik a közvéleményre. Nem lenne okatlan alkalmanként feltüntetni, hogy*

miféle közvéleményről van szó [ez ugyanis nem mindig derül ki], hiszen ez nyilván lehet az értelmezés szerinti lehető legszélesebb tömegvélemény, közsajtó útján képviselt véleményhordozók álláspontja, szaksajtóban, szakmai gyűlések határozataiban tükröződő szakmai közvélemény, a politikai nézeteket hordozó pártok, képviselőcsoportok véleménye is.)

A „közvélemény” kifejezés az értekezésben 22 alkalommal fordul elő. Ebből hét a törvénytervezetek, és a törvény javaslatának indokolásában, továbbá országgyűlési képviselői felszólalásokban olvasható. Maga a fogalom tehát nem visszavetítés, hanem – egyfajta értelmezésben – a korabeli hivatalos közbeszéd része volt. Nyolc esetben utaltam a közvéleményre szűkített tartalommal, jelzős szerkezetben, a jogalkotói, a tudományos és a szakmai körökre utalva. A bíráló joggal kifogásolta azt a hat említést, amikor a közvéleményre csoportjelzés nélkül hivatkoztam. Utólag rekonstruálva, ezek alapvetően a szaksajtó által közvetített álláspontokra vonatkoztak. Horváth M. Tamás említette is ezek jelentőségét, hiszen a korabeli „szakpolitikai vitákat a sajtó hasábjairól [...] igen nagy mélységben rekonstruálni lehetett.”

6. Mezey Barna további megállapítása szintén fontos kérdést, egy korabeli jogi-közjogi kulcs-terminológia tartalmát érinti. *(Bíráló maga részéről az „állampolgári jogon biztosított általános fellebbezési jog”, „állampolgári jogvédelem” kifejezéseket bizonyos óvatossággal kezelné, tekintettel arra, hogy ez idő tájt még az állampolgár kifejezés is csak formálódóban volt. (Ballagi Géza anyanyelvi szótára [„A magyar nyelv teljes szótára”]) 1873-ban még nem ismerte az állampolgár kifejezést, a „valamely szervezett társadalom tagja, valamely ország lakosa; magyar, francia” meghatározást még a „polgár” címszó alá sorolta.)*

Ballagi Mór nyelvész volt, és valóban elkerülte a figyelmét a szakirodalomban akkor már gyakori „állampolgár” kifejezés. Helyette az 1868-ban megjelent első szótárkötetébe a történeti ízű „honpolgár” szót vette fel. Az értekezésből is kitűnik, hogy az állampolgár terminus a nyolcvanas évek elejére már általánosan elterjedté vált. Ennek egyik nyilvánvaló oka, hogy az 1879. évi L. tc. „az állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről” címet viselte. Az értekezésben 14 alkalommal fordul elő a kifejezés, ebből 11 a korabeli idézetekből való. A legkorábbi előfordulás Robert Mohl 1866-ban lefordított művében olvasható, de minden pénzügyi közigazgatási bírósági törvény-tervezet indokolásában előfordul, és így használta a törvény 1883-as vitájában Szilágyi Dezső is.

7. Mezey Barna túlzásnak véli szerző értékelését, miszerint „a Magyarországon 1883 végéig az adózók által benyújtott adó- és illetékügyi jogorvoslati kérelmekről legfelső fokon a pénzügyminiszterhez telepített döntés „képtelen helyzet”, „kirívó ellentmondás” lett volna (már ti. abból a szempontból, hogy az 1869. évi 4. törvénycikk határozott tilalma ellenére a végrehajtó és a bírói hatalom egy kézbe került). Nem vitatva a helyzet abszurditását, miszerint a pénzügyekben az adóalanyokkal szemben a legelkötelezettebb és legérdekeltebb fórum bírálta el a jogorvoslati kérelmeket, megjegyzendő, hogy éppen a modellről történő döntés átmeneti hiánya idézte elő a bizonytalanságot. Amíg nem született határozat arról, hogy rendes bíróság vagy a közigazgatási rendszerbe igazodó szerv, netán valamely átmeneti forma szolgálja-e hazánkban a közigazgatási jogvédelmet, aligha volt várható más (jogállami) megoldás.”

A korabeli pénzügyi visszaélések, adó és illetékügyi anomáliák legélesebb kritikusai Tibád Antal és Horváth Lajos kormánypárti képviselők voltak. Bátran, minden lehetséges fórumon figyelmeztették a miniszterelnököt, hogy a jogorvoslati rendszeren változtatni kell, hiszen a pénzügyminiszter nem lehet érintett ügyfél és bíró is egy személyben. Az kétségtelenül igaz,

hogy a közigazgatási bíráskodás halogatott ügye összefügg a jogvédelem megoldatlanságával és a közigazgatási bíráskodás pótlékeként szánt közigazgatási bizottságok – e téren hamar nyilvánvalóvá vált – alkalmatlanságával.

8. Mezey Barna utalt arra is, hogy a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságról szóló törvény a történelmi alkotmány szerves részévé vált, hiszen módosította az 1869. évi 4. törvénycikk által rögzített alapelvet, miszerint a bírói és a végrehajtói hatalom egymástól független, alkotmányjogi helyzetüket tekintve egyenrangú államhatalmi tényezők. *„Bíráló a törvény alkotmányos jelentőségében messzemenően egyet ért szerzővel, ám jelentősebbnek érzi azt a hatást, mely a közigazgatási judikatúra meghonosításából, az állampolgári jogvédelem megteremtéséből, a jogállami garanciák ezen egyik legfontosabbikának közjogi befogadásából következett. A bíráló megállapításával teljes mértékben egyetértek, és ezt a gondolatsort alkalom adtán idézem a reménybeli vívmányteszt-vitában is.*

9. Horváth M. Tamás utalt az értekezés 144. oldalán lévő magyarázó szövegre *„miszerint a pénzügyi közigazgatási bíróság már működése kezdetén rögzítette azt az elvet, hogy határozatát a felek hátrányára nem változtathatja meg. Az opponens számára nem világos akkor, hogy az ábra szerint hogyan lehetséges egyáltalán olyan döntés, amikor növekszik a bírói döntés hatására a kivetett összeg. Hol vannak továbbá a sem csökkenést, sem növekedést nem eredményező esetek, amikor tehát helybenhagyták a közigazgatási döntést?”*

Az értekezés idézett szövegének tartalmi ellentmondása úgy oldható fel, ha idézem – korábban is idéznem kellett volna – a bíróság 535/1888. számú határozatának teljes szövegét. Eszerint „A m. kir. pénzügyi közigazgatási bíróság a felek kérelmén túl nem terjedhet, s az eljáró m. kir. pénzügyigazgatóságnak határozatát a felek hátrányára meg nem változtathatja akkor sem: ha az eljáró kir. pénzügyigazgatóság oly már befizetett illetéket utalványozott tévesen vissza, a mely illetéknek kiszabása és így befizetése is helyesen és törvényesen történt.” A bíróság tehát kötve volt a felek (adózó, az állam képviselője) kérelméhez, ennek keretei között dönthetett. Az 1883. évi XLIII. tc. 21. §-a is rögzíti, hogy az ítélet a felek kérelmén túl nem terjedhet.

Az értekezésben közölt 12 statisztika tábla válogatás, csupán azokat az adatokat, kimutatásokat tartalmazza, amelyek a pénzügyi közigazgatási bíróság általános jellemzéséhez szükségesnek mutatkoztak. Az ítékezés egyéb részleteire – benne az opponens által felvetett statisztikai mutatókra – külön tanulmányban (Adalékok a magyar pénzügyi közigazgatási bíráskodás történetéhez. In: Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról. (Szerk.: Homoki-Nagy Mária) Szegedi Egyetemi Kiadó Szeged, 2011. 157-174. p.) tértem ki.

10. Horváth M. Tamás a hivatkozásokra is fontos megjegyzést tett. *„Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az adatok forrásai pontosan nehezen követhetőek. Az ábrák szokásos forrásmegjelölése helyett a főszöveg 122. oldalán a 399. számú lábjegyzet ömlesztve tartalmazza ezeket. Adott tábla forrása tehát nem állapítható meg, és az sem tudható így, hogy a feldolgozás milyen mértékben egyedi, azaz hivatalos igazságügyi statisztikásról van szó, vagy egyedi munkával végzett összesítésről. Mindez az értelmezés és a hivatkozhatóság szempontjából lényeges. Hangsúlyozandó azonban, hogy ez a megjegyzés az adatok eredetiségét és hitelességét a legkevésbé sem érinti vagy kérdőjelezi meg.”*

A pénzügyminisztériumi levéltár bíróági statisztikai anyagai nincsenek rendszerbe szedve. A felhasznált iratokat egy dossziéba gyűjtve találtam. Ezek eredeti, az adott statisztikai év feltüntetésével és iktatószámokkal rendelkező dokumentumok. Mivel a táblázatokban a működés

egész időszakát érintő számsorok találhatóak, a 399. számú lábjegyzet szövegét minden kimutatásnál hivatkozni kellett volna. Az értekezésben alkalmazott megoldás tűnt egyszerűbbnek. Az adatokat ezekből a kéziratokból gyűjtöttem ki, de a – szintén hivatkozott – szaksajtóban megjelent statisztikákkal is egyeztettem.

11. Kukorelli István formai megjegyzéseit hálásan köszönöm. Az időközben megjelent könyvben már kijavítottam a tartalomjegyzéket és kiiktattam a tartalmi és szövegszerű ismétléseket.

Budapest, 2020. május 26.

Stipta István