

Bírálat
Stipta István: A pénzügyi közigazgatási bíróság létrejötte és működése
(1884–1896)

című MTA doktori értekezéséről

I.

A közigazgatási bíráskodás problémái általában akkor érik el a közéleti érdeklődés ingerküszöbét, amikor a kormányzati végrehajtó hatalom kontrolljának igénye fölmerül. A mi esetünkben sincs ez másképp. Erről az alapvető kérdéstről való vita egyidejűleg mindig különböző terepen folyik: a szakracionálisok, a közvetlen szereplők érdekeltségei által meghatározottan és a társadalompolitika szintjén.

A szakmai megalapozás keretét korábban a jogvédelemhez, ma a perrendtartáshoz való viszony adta meg. Mindezek háttéréből került előtérbe a bírósági szervezet átalakítása és ehhez kapcsolódóan a bírói kiválasztás mechanizmusa. A bírósági rendszeren belüli és kívüli érdekviszonyok végül a szokásosnál jobban áthatják az eljárások átalakításával kapcsolatos szakmai vitákat. Így viszont egyúttal nagyobb betekintés nyílik a kívülálló társadalom számára a bírósági szervezet belső működésének rendre inkább csak fekete dobozként kezelt mechanizmusaiba.

A társadalompolitikai érdeklődés ingerküszöbét az utóbbi hatás inkább eléri. Egyrészt a függetlenség garanciáinak megléte, megőrzése iránti aggodalmak felszínre jönnek. Másrészt a személyi mellett a szervezeti függetlenség kérdései is terítékre kerülnek.

A különbírói forma nem szerves fejlődés mellett a könnyebb kormányzati befolyás előtt nyitja meg az utat. Az így elnyert különállás valójában gyengíti az önálló igazságszolgáltatási hatalmi ágat. Ezen a ponton a máskor belső működési kérdések garanciális jelentőséget és a szakmai értelmezésen jóval túlterjeszkedő jelentést nyernek.

Az idáig érő, aztán az innen vezető út mindig több megállón át vezet. Az értékelő vita a végén áthelyeződik a közigazgatási bírák kiválasztásáról szóló tematikáról a működés hétköznapi tapasztalataira. Fontosak maradnak azonban mindig a kockázati tényezők.

Összességében, a lényegét illetően részben más egy ilyen olvasat a hagyományok örökség szempontú értelmezéséhez képest, amely a tárgyalt intézményeket az államhatalom működési rendszerének interakciói függvényében fogja föl. E logika mentén a különbírói igazságszolgáltatás „rendes” útjáról eltérítése az okkal elvártakhoz képest akár gyökeresen eltérő következményekre vezet.

II.

Stipta István: A pénzügyi közigazgatási bíróság létrejötte és működése (1884–1896) című MTA doktori értekezése úgy erősíti a témáról való szabad gondolkodást, hogy nem prejudikál és nem „beszél belé” az olvasóba semmit. Témáját a szükséges objektivitással és tárgyyszerűség mellett dolgozta fel.

A) A továbbiakban a hivatalos bíráló által értékelendő szempontok szerint haladva átfogó értékelő megállapításokat teszek.

1. A mű tudományos eredménye a polgári magyarországi közigazgatási bíraskodás mint jogvédelmi garanciális intézményrendszeri elem konfliktusokkal terhes történetének megvilágítása. Hangsúlyt kapott ekként az intézmény kompromisszumokra épülő működési sajátosságainak értelmezése, ezáltal a kialakulást indukáló problémakörnek az újabb kori magyar államiság eredendő és maradandó ellentmondásai közegébe való beágyazása.

2. Újdonság az elsődleges forrásokon alapuló feldolgozás. A pénzügyi közigazgatási bíraskodás iratanyaga 1944–45-ben megsemmisült. A pénzügyminisztérium irattári fondjaiban azonban a szerző fellelte a törvény létrejöttének és végrehajtásnak rendszerbe szedett dokumentumait. Nyomatásban megjelent határozatokból, a korabeli sajtó elemzésével, a bírósági vezetők hivatali és a bírák szakmai írásai, tanulmányi további forrásul szolgáltak. Mindezekből rekonstruálhatóvá vált a működés teljes, csaknem 13 éve.

Külön értékes az ügyiratforgalmi statisztika rekonstruálása és szakavatott elemzése. Összevetésre alkalmas viszonyszámok révén, például az ügyteherről, eleven kép tárul a gyakorlatban jártas olvasó elé is.

3. A mű előadásának 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.

4. A dolgozat hiteles és elsődleges forrásfeltáráson alapuló adatokat tartalmaz. A dokumentálás pontos. Az információk és adatok feldolgozása rendszerező és alapos.

Háromféle információs bázisból építkezett a munka. Egyrészt az említett pénzügyminisztériumi iratanyagból, amiből a törvényelőkészítés folyamata volt követhető. Másrészt szakirodalmi forrásokból, beleértve a bírák különböző szakanyagait, amelyek a személyi állomány rekrutációját tette követhetővé. Végül a korabeli sajtó és szakfolyóiratok számaiból, cikkeiből az ügyiratforgalom igazságügyi statisztikája került rekonstruálásra.

B) A mű tudományos megállapításairól (téziseiről) tételesen az alábbiak szerint nyilatkozom.

5. A törvényalkotás folyamatáról a szerző kiemeli a kezdettől korlátozó kormányzati szándékot és a külföldi tapasztalatoktól való elhatárolódást. Mindkettő igen fontos, a doktori műben jól dokumentált állítás. Az intézmény kifejezetten nem mintakövető, tehát nem illeszkedik egyik európai hagyományhoz sem. Másrészt a saját történeti hagyomány iránti különösebb lelkesedésre sem ad alapot, tekintettel kifejezetten kompromisszumos megalkotására és kialakítására. Az is érdekes (és deheroizáló), hogy nem külső hatalom és szuverenitási szándék alkujáról, hanem belső erők eredője a végeredményül született intézmény.

6. A születés kori megegyezés lényege, hogy a végrehajtó hatalomnak kontrollt jelentő általános közigazgatási bíróság helyett pénzügyi szakszabóság jött létre.

A Tisza Kálmán-i politika a végrehajtás iránti felelősség egységére hivatkozással kialakított, a közigazgatási jogvédelemmel szemben teljesen elutasító álláspontjából engedett, de nem járult hozzá az egységes közigazgatási bíróság felállításához. A középutat a pénzügyek, főleg adó- és illetékügyekre szakosodott igazságszolgáltatás elismerése jelentette.

A mű a tudományos viták elemzése útján mutatja ki, hogy a félelem alapja Tisza Kálmán politikusi gondolkodásának megfelelően a kormányzati cselekvés korlátozásától való idegenkedés, és ezzel összefüggésben a nemzetiségi kérdés eszkalációjától tartózkodás volt. Később a félelmek aaptalannak bizonyultak, bár nem tudható, a kezdeti kompromisszum jó oka, avagy a kétféle konfliktus (nemzetiségi kérdés és pénzügyi hatósági ügyek kezelése) tényleges össze nem kapcsolódása miatt.

Stipta István fenti állítása a létrehozással kapcsolatos konfliktusok eredetéről, a viták során született kompromisszum mibenlétéről mindenesetre több oldalról is kellően megindokolt. Részben a törvényelőkészítés előzményei és folyamata bemutatása az érvelés iránt meggyőző. Másrészt az értekezés későbbi részében a pénzügyi közigazgatási bíróság gyakorlata szintén alátámasztó erejű.

Közbevetőleg megjegyzendő, a kései utókor ismét irigykedve észlelheti, hogy az akkori szakpolitikai vitákat a sajtó hasábjairól a dolgozat által híven bemutatott módon ilyen igen nagy mélységben rekonstruálni lehetett.

A szerző ugyanakkor felhasználta az előszentesítés intern iratait is. Ez utóbbiból az derül ki, hogy a feszültség a legkevésbé sem a Monarchián belüli konfliktusból adódott, a vita törésvonalai nem azok mentén alakultak ki.

7. Az értekezés külön részben elemzi az 1883. évi XLIII. tc. törvény – ahogy a szerző fogalmaz téziseiben – „valós tartalmát”, jogi szempontból releváns jellegzetességeit.

Pontosabban szólva ez a rész egy kiváló régi munka méltó párja. Sarlós Béla: Közigazgatás- és hatalompolitika a dualizmus rendszerében (Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976.) a törvényhatósági és községi törvények elemzésével a normatív logikát minden tekintetben meghaladva mutatja ki a dualizmus progresszivitását és benne rejlő konfliktusosságát, kiemelve a korszakon belüli fejlődési lehetőség és zsákutcás kockázatok egymásnak feszülését éppen ebben, az értekezés által is elemzett időszakban.

A törvény „valós tartalmának” tárgyalása nagyon érdekes szerepet tölt be az értekezésben. Az elemzés a törvényalkotási viták kérdéseinek aprópénzre váltására koncentrál. A hétköznapi beszéd ilyenkor „az ördög a részletekben van” mondásra asszociál. A bíróság státusza, hatáskörei, a bírák jogállása stb. ténylegesen realizálják, illetve valós tartalommal töltik meg a korábbi elvi vitákat. Persze újra és akár új féle módon el is döntik azokat, immár a magasztos elvekre való közvetlen hivatkozások nélkül.

Az értekezésben azonban az is ennek a résznek a szerepe, hogy a hegyek vajúdásától nagyon is érzékletesen „átutazunk” a hétköznapi gyakorlatiasságába. Közelítünk afelé, hogy amit létrehozta különböző erők, akár nem szándékolt vagy éppenséggel nagyon is előre megfontolt következményekkel terhesen, egyszer csak valahogy működni kell. A következő részek ezért már az intézmény hétköznapijairól szólnak: a bírásokról és az ügyekről.

Stipta Istvánnak a törvény hatalom- és közigazgatáspolitikai megközelítésével, figyelemmel arra a módszertanilag igazolt követelményre, hogy nem egyszerűen a formális szabályok jellemzik még a jog jogként való hatását sem, teljesen egyet lehet érteni.

8. Az intézményi jogérvényesítés egyik eszköze a személyi állomány meghatározása és befolyásolása, beleértve ezek korlátozásának módját és mikéntjét is. Az értekezés érzékletesen mutatja be, hogy egy kompromisszum nem tud lezárulni. A bíróvá válásra vonatkozó szabályozás újra visszahozza a vonakodók ellenállását. Jelen esetben azzal, hogy a különbíróság (pénzügyi) különbírósága persze fölveti az ágazati tapasztalat szükségességének kérdését. Ennek megfelelően a bírák jelentős részben a közigazgatás állományából kerülnek ki. A pénzügyi főtitkviselők bírói alkalmazása a kormányzat fiskális érdekeinek biztosítékaként funkcionált.

Más kérdés, hogy aztán ténylegesen a bírói tapasztalat is érvényesült az alkalmasság megítélése során. Lényegében kettős hivatásra való képesség kellett, amire a gyakorlati munkában valóban szükség is volt. Mindenesetre a szerző úgy fogalmaz, a szakmai megítélés a személyeket illetően további kutatásokat igényel.

A bírói életutak bemutatása, pragmatikus összegzése mindenesetre alátámasztja ezeket az állításokat. A bíróság működésének 13 éve alatt 23 bíró szakmai életútjának áttekintése történt meg. Árnnyaltabbá vált így az a leegyszerűsítő szakmai kép, miszerint a bírókat a közigazgatásból, illetve a bírói állományból verbuválták volna.

9. A pénzügyi bíróság tevékenységét elsődleges statisztikai adatok képzésével és feldolgozásával elemzi az értekezés. Az ügyiratforgalom feltárása és rendezése az munka fontos tudományos eredménye.

Az adatokat a függelék 11 ábrája és egy táblázata tartalmazza és rendszerezi. Értékelendő, hogy a szerző, a jogászok többségével ellentétben – nem narratívában adja elő az információit, hanem áttekintő, pontosan adatolt táblázatokat mellékel, és azokat a főszövegben megfelelőképpen értékelté.

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.

Külön értékes az állomány elemzésének módja. A működési statisztikát a szerző az ügyintézés fázisai szerint követi végig. A szakirodalmi értékelő megállapításokat aszerint súlyozza, hogy alátámasztani igyekszik a rendezett ügyszervezési adatokkal.

Figyelemre méltó az a közvetett bizonyítás, amit a bíróság pártatlanságának és szakmaiságának igazolására folytat. A létrehozás kori félelmekkel ellentétben, a közigazgatásba korábban beágyazott bírák képesek voltak az államháztartás ellenében dönteni, amit az ítélettel eldöntött ügyekben a kivetett összeghez viszonyított csökkenés eseteinek nagy arányú eltérése mutat (11. ábra a függelékben).

A 2.8 számú alfejezetben a hozzátartozó szöveg (144. old.) szerint 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?

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.

E kérdések ellenére azonban inkább előnynek és értéknek tekinthető a felvetés ilyen formája. A megközelítés, az alkalmazott módszer helyesnek és mindenképpen újszerűnek minősíthető. Új eredmény az adott szakirodalmi értékelés körébe a kvantitatív módszerek egyenrangúként való bevonása és alkalmazása.

10. A tézisek konklúziója, hogy a pénzügyi közigazgatási bíróság jogalkalmazási és fejlesztő tevékenysége jelentős volt a pénzügyi jog körében, továbbá a fórum jogászai körökben méltán szerzett tekintélyt működésének ideje alatt.

III.

Téziseiben a szerző külön kitér eredményei hasznosíthatóságára. Valóban érdekes ez a kérdés a közigazgatási bíráskodási gondolat hazai reneszánsza kapcsán. Jelen esetben a mértéktartó következtetés az, hogy aktualitások igazolása tudományos művektől nem minden esetben várható el. Egyetérthetünk az állítással.

Jelen munka kapcsán feltétlenül igaz ez, hiszen nemzetközi összehasonlításra nem került sor, amit egyébként Stipta István más munkáiban sokféleképpen végzett. A bírált értekezés fő iránya és értéke az elsődleges forrásfeltárás és –feldolgozás elvégzésében jelölhető meg.

Az olvasóban mai kérdésként bujkál folyton, vajon az intézmény „kalibere” megér-e ennyi feltáró munkát. Figyelemmel az újkeletű recepcióra, a félremagyarázások és túlinterepretálások ellenében erre a kérdésre igennel válaszolhatunk.

Kísérteties azért, hogy – mint a munka bizonyítja – a kormányzati politikai szándékok valaminek az elkerülésére „bújtak bele” egy intézményes gondolatba.

Hogy aztán az élet igazolja – a mit is? Stipta István munkájával irigylésre méltó derűvel válaszolja erre, hogy a (bíróági) mindennapi gyakorlat gondos szakmai aprómunkája feledteti a működés kereteit eredendően és egyszersmindkorra behatároló képtelen kompromisszumokat.

Az így vagy úgy lett bírónak ebben a helyzetben kellett helytállniuk. Szerzőnk úgy látatja velünk: ők megtették a magukét.

Jól esik elhinnünk.

IV.

ÖSSZEFOGLALÓ ÉRTÉKELES

Összefoglalva, a fenti értékelési pontok szerint az értekezés színvonala, tartalmassága egyértelműen megfelel az MTA doktori értekezéssel szemben támasztott követelményeknek. Stipta István témába vágó munkásságán belül jelen feltáró munka jelentősége mindenekelőtt a történeti források eredeti feltárásában, adatbázis rekonstruálásában és feldolgozásában, valamint ennek kvantitatív jogtörténeti elemzése megvalósításában jelölhető meg.

Mindennek eredményessége alapján a doktori művet nyilvános vitára egyértelműen alkalmasnak tartom.

Bírálként egyben a fenti tételes értékelés alapján a disszertációt nyilvános vitára tűzésén túl egyben megállapítom, hogy az értekezésben foglalt tudományos eredményeket elegendőnek tartom az MTA doktori cím megszerzéséhez.

Javaslatot teszek továbbá a bíráló bizottságnak, hogy a nyilvános vitát követően a pályázott tudományos cím Stipta Istvánnak történő odaítélését kezdeményezze az MTA Doktori Tanácsa előtt.

Budapest, 2019. november 9.

Horváth M. Tamás
MTA Doktora