

CSEPORÁN ZSOLT

DIVERGENS INTÉZMÉNYI MODELL ÉS ALULRÓL ÉPÍTKEZŐ KORMÁNYZÁS

A MAGYAR KULTURÁLIS SZFÉRA KÖZPOLITIKAI ÉS KÖZIGAZGATÁSI TENDENCIÁI



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt
projekt keretében készült el és jelent meg.

Szerző:

Dr. Cseporán Zsolt

Szakmai lektor:

Dr. G. Karácsony Gergely

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. szeptember 30.

Kiadás éve: 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás,
terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása
nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek
felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható,
azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	7
I. KUTATÁSI KÉRDÉSEK	8
II. A KUTATÁS MÓDSZERE	9
III. A KUTATÁS LEHATÁROLÁSA ÉS A KULTURÁLIS JOG ALAPJAI	10
IV. KULTÚRA ÉS KÖZPOLITIKA VISZONYA	10
V. PARADIGMÁK ÉS DILEMMÁK: ÁLLAMI ÉS KORMÁNYZATI SZEREPEK A 21. SZÁZADBAN	13
1. <i>A paradigmikus gondolkodás keretei</i>	13
2. <i>Kormányzati paradigmák bővületében</i>	14
2.1. A weberi államfelfogás: a bürokráciaelmélet	15
2.2. A good governance irányzat és New Public Management megjelenése	16
2.3. A New Public Management utáni korszak	17
3. <i>Rivális irányzatok: good governance vs. good government</i>	18
ELSŐ RÉSZ: A KULTÚRAIGAZGATÁS INTÉZMÉNYI OLDALA	
ELSŐ FEJEZET: A KULTURÁLIS SZFÉRA ALKOTMÁNYJOGI FUNDAMENTUMA	21
I. BEVEZETÉS: A KULTURÁLIS JOGOK KÖZÖS JELLEMZŐI	21
1. <i>Szabadságjogi oldal</i>	21
2. <i>Kulturális jogi aspektus</i>	23
II. A KULTURÁLIS JOGOK CSOPORTOSÍTÁSÁNAK MÓDSZERTANA	23
III. A KULTURÁLIS JOGOK RENDSZERÉNEK AKTÍV OLDALA	25
3. <i>Szabadságjogi tartalom</i>	25
4. <i>Az állam aktív szerepvállalása</i>	26
4.1. Az alapjogi jogalanyiség és a kulturális öngazgatás kapcsolata	27
4.2. A Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia	28
4.3. A felsőoktatási intézmények jogalanyiséga	30
5. <i>Az állam semlegessége</i>	30

IV. A KULTURÁLIS JOGOK RENDSZERÉNEK PASSZÍV OLDALA	34
6. Oktatáshoz való jog	34
7. A művelődéshez való jog kiterjesztése	35
 MÁSODIK FEJEZET: A KULTÚRAIGAZGATÁS ALAPPILLÉREI	
I. BEVEZETÉS: A KÖZIGAZGATÁS TERÜLETEI	37
 II. A KULTÚRAIGAZGATÁS LÉTJOGOSULTSÁGA	37
1. Kultúra mint közfeladat	38
1.1. A kultúra meghatározása	38
1.2. A közérdek fogalma	38
2. A kultúra közösségi jellemzőjéről	40
3. A kultúraigazgatás fejlődési trendjei	40
 III. A KULTURÁLIS ALAPJOGOK KÖZIGAZGATÁSI ASPEKTUSA	41
 IV. A KULTÚRAIGAZGATÁS INSTITUCIONÁLIS OLDALA	43
4. A szervezetrendszer szervei-funkcionális felépítménye	44
5. A szervezetrendszer relációs ismérvei	45
 V. KULTÚRA MINT KÖZSZOLGÁLTATÁS	46
6. A közszolgáltatások meghatározása	46
7. Kultúra mint a humán közszolgáltatás része	47
8. A kulturális igazgatás ágazatai	49
8.1. Művészeti igazgatás	49
8.2. Tudományos ügyek igazgatása	49
8.3. Oktatásügyi igazgatás	50
8.4. Közművelődés- és közgyűjteményi igazgatás	50
 HARMADIK FEJEZET: JOGALKOTÁSI TENDENCIÁK A MAGYAR KULTÚRPOLITIKA TERÜLETÉN	
I. A MAGYAR MŰVÉSZETI AKADEÉMIA KODIFIKÁCIÓJA	51
1. Az alkotmányozás	51
2. Az MMA tv. elfogadása	52
3. Az MMA állami szerep(át)vállalásának kezdete: a kultúrstratégiai törvény	53
4. Az MMA tv. 2012. és 2013. évi módosításai	55
5. A művészi alkotómunka közösségi feltételeinek megerősítése	56
6. Az MMA tv. 2017. évi átfogó módosítása	58
 II. A KANCELLÁRI RENDSZERŰ FELSŐOKTATÁSI STRUKTÚRA KODIFIKÁCIÓJA	59
7. A kancellár intézményének statuálása	59
8. A konzisztórium bevezetése	61

NEGYEDIK FEJEZET: A MAGYAR KULTURÁLIS INTÉZMÉNYRENDSZER SAJÁTOSSÁGAI

I. BEVEZETÉS: A KULTÚRAIGAZGATÁS EURÓPAI TRENDJEI	64
1. <i>A centralizált irányítás megjelenése az európai államokban</i>	64
2. <i>A közvetett állami szemlélet egyes elemei</i>	64
II. A SZÉTTARTÓ TENDENCIÁK TÉZISE MAGYARORSZÁGON	65
3. <i>A széttartó trendek háttere</i>	66
3.1. <i>A közfeladat-ellátás alternatívái</i>	66
3.2. <i>A divergencia közpolitikai indokai</i>	68
III. A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETRENDSZER JELLEMVONÁSAI A KULTÚRA TERÜLETÉN	69
4. <i>Az aktív jogok institutionális felépítése</i>	70
5. <i>A passzív jogok közigazgatási rendszere</i>	71

MÁSODIK RÉSZ: A KULTURÁLIS IGAZGATÁS DINAMIKÁJA

ÖTÖDIK FEJEZET: A KÖZJOGI INTÉZMÉNYEK KORMÁNYZATI HATÁSMECHANIZMUSAINAK TÍPIZÁLÁSA

I. A KORMÁNYZATI KONZULTÁCIÓ MEGHATÁROZÁSA	73
1. <i>A kormányzati konzultáció indokai</i>	73
2. <i>A kormányzati konzultatív mechanizmus mibenléte</i>	74
3. <i>A konzultatív szervek típusai</i>	74
II. AZ ALULRÓL ÉPÍTKEZŐ KORMÁNYZÁS ÚJ MODELLJE	75
4. <i>A modell elvi alapjai</i>	75
4.1. <i>A kormányzásról röviden</i>	75
4.2. <i>Autonómia és kormányzás</i>	76
5. <i>Az alulról építkező kormányzás szereplői</i>	77
6. <i>Alulról építkező kormányzás mint folyamat</i>	78
7. <i>Alulról építkező kormányzás: eredményessége és hatékonysága</i>	81
7.1. <i>Rendszeren belüli elemzés</i>	82
7.2. <i>Rendszeren kívüli elemzés: joghatékonyság és utólagos hatásvizsgálat</i>	83
8. <i>A modell alkalmazhatósága</i>	85

HATODIK FEJEZET: MAGYAR MŰVÉSZETI AKADÉMIA MINT A HAZAI KULTÚRAIGAZGATÁS ÚJ SZEREPLŐJE

I. TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK	87
II. ALKOTMÁNYJOGI SZABÁLYOZÁS	87
1. <i>„Magyarország biztosítja a [...] művészeti alkotás szabadságát, [...]”</i>	88
2. <i>„Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, a tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”</i>	88
3. <i>„Magyarország védi [...] a Magyar Művészeti Akadémia [...] művészeti szabadságát.”</i>	89

III. AZ MMA JOGÁLLÁSA	89
4. Alkotmányos köztestületi minőség	89
5. Az MMA függetlensége	90
6. Az MMA és a közhatalom sajátos pontja: az államfői megerősítés	92
7. Az MMA alkotmányjogi funkciója	93
8. Az MMA kiemelt státusza	94
IV. AZ MMA KÖZFELADATAI	94
9. Az MMA feladat- és hatásköre	95
9.1. Közművelődés mint általános közfeladat	95
9.2. Az MMA tevékenysége a közgyűjtemények körében	96
9.3. Kulturális örökség védelmének egyes részei	96
9.4. Oktatási igazgatást érintő közfeladatok	96
9.5. Más szervezetekkel való együttműködés a közfeladatok ellátása során	97
9.6. Elsődleges profil: a művészeti igazgatás	97
9.7. Nyitás a tudományügyi igazgatás felé	98
9.8. Az MMA által vállalt, nem állami feladatok a művészet-igazgatásban	98
HETEDIK FEJEZET: ESETTANULMÁNY: ALULRÓL ÉPÍTKEZŐ KORMÁNYZÁS A MŰVÉSZJÁRADÉK BEVEZETÉSE PÉLDÁJÁN	
I. HELYZETKÉP	99
II. A JAVASLAT	101
III. A DÖNTÉS-ELŐKÉSZÍTÉS SZAKASZAI	102
IV. AZ EREDMÉNY	104
V. A FOLYAMAT ELEMZÉS	104
1. Közpolitikai eszköz szerint	104
2. Közjogtudományi szempontok	104
3. A kormányzati produktum tematizálása és a modell eredményessége	105
KÖVETKEZTETÉSEK	107
IRODALOMJEGYZÉK	110
JOGFORRÁSOK JEGYZÉKE	116
EGYÉB FORRÁSOK	117

BEVEZETÉS

A 21. század második évtizedének végére ismételten kérdéssé vált az állam szerepvállalásának mértéke. A 20. század tapasztalatai, a jóléti állam liberális és konzervatív értelmezései, az egyes kormányzati módszerek és elméleti-tudományos felfogások nem voltak képesek választ adni a kérdésre.¹

Kutatásomban nem áll szándékomban általános megoldást találni az államirányítás legégetőbb problémáira. Meggyőződésem, hogy a jelenlegi társadalmi viszonyokat makroszinten lehetetlen egységesen kezelni, ebből kifolyólag a beavatkozási formák sem lehetnek univerzális karakterűek. A „jó kormányzás” gyakorlati megvalósulása a problémakörök heterogenitása végett kizárólag izoláltan képzelhető el. A kihívások nem csupán társadalmi jelentőségükben, hanem komplexitásukban is megnyilvánulnak. Ennélfogva az optimális és effektív államirányítás záloga az ágazati értelemben professzionális és szakszerű reakciókészség.

Az ágazatilag differenciált állami jelenlét egyértelműen megjelenik a vonatkozó szektorhoz kapcsolódó intézményrendszer sajátosságaiban. A szervezeti struktúra jellemzői nagyban függenek a szabályozási területhez tartozó közfeladatok mennyiségétől és minőségétől. Ebből kifolyólag az institutionális modell indikátorai az érintettek köre, a szféra nemzetpolitikai jelentősége, a forrásigény és a speciális szakmai kompetencia szükségessége. A közfeladat-ellátás eszközrendszerének kiépítését és állam általi működtetését tehát számos tényező befolyásolja.

Amennyiben a közjogi intézményrendszer a vonatkozó szektor „gerinceként” szolgál, arra felhúzhatóak dinamikus-kommunikatív hatásmechanizmusok. Ennek szellemében egy olyan modellt kívánok kidolgozni, illetve kimutatni, amely valamennyi fenti kritériumnak megfelel. Az alulról építkező kormányzás paradigmája a közintézményi szintet, illetve annak szakmai kompetenciáját integrálja a makropolitikai stratégiaalkotásba mint a hatékony állami irányítás sajátos eszközét.

A közfeladat-ellátás módját számos faktor befolyásolja: determinálóak lehetnek a vonatkozó szektorral összefüggő társadalmi igények, gazdasági mutatók, az állam teljesítőképessége, és nem utolsósorban a közpolitikai szándék. Az optimális modell kiválasztása mást jelenthet az egyes dimenziók tükrében, így a döntéshozónak olyan rendszert szükséges kialakítania, amelyben a releváns információk lehető legnagyobb részét birtokolni és értékelni képes a legjobb döntés érdekében.

¹ Ld. Fukuyama, Francis (2005): Államépítés – Kormányzás és világtrend a 21. században. Budapest, Századvég Kiadó. 15–18. o.

I. KUTATÁSI KÉRDÉSEK

Az elemzés során a magyar kulturális étellel összefüggő közpolitikai, kodifikációs, közigazgatási, valamint döntés-előkészítő konzultációs folyamatok sajátosságait, az egyes aspektusok között kitapintható szinergiáit kívánom feltárni az alábbi támpontok mentén.

Első kérdés: kimutatható-e különbség a kulturális szektor egyes alágazatainak szabályozása között?

A kutatás első fókusza a kulturális szektor szabályozásának jellegzetességeiben jelölhető meg. E körben – konkrétizálva a kutatási kérdést – arra keresem a választ, hogy egyrészt az Alaptörvény hatálybalépését követő jogalkotási trendek egységes, avagy eltérő irányokat mutattak-e a kultúra területén; másrészt a közigazgatási rendszer menynyiben differenciált az egyes alágazatok viszonyában.

Második kérdés: felfedezhető-e a hazai kulturális közfeladat-ellátás háttéréként az aktuális folyamatokat megalapozó és magyarázó közpolitikai koncepció?

Az elmúlt évek során tapasztalt változások felvetik a kérdést, hogy a kultúrával összefüggő állami jelenlét alakulása mögött kimutatható-e stratégiai kormányzati megfontolás. A jelenlegi struktúra mennyire a kultúrpolitikai célmeghatározások eredménye, avagy csupán a szektorhoz kapcsolódó közfeladat-ellátás optimális modelljének koncepciót és ideológiát nélkülöző praktikus kialakítása.

Harmadik kérdés: befolyásolja-e a közfeladat-ellátás institutionális szintjének centralizált, avagy decentralizált minősége adott szektor kormányzati konzultációs mechanizmusainak formáját és sikerét?

A kulturális szférára hatványozottan igaz a szubszidiaritás elvének érvényesülése, mivel alapvetően az állam nem rendelkezik a terület irányításához elengedhetetlen szaktudással. Ez a közigazgatás szintjén a centralizáció és decentralizáció közötti választást emeli az intézményrendszer szervezésének homlokerébe. A döntések meghozatalához szükséges szaktudás, valamint a szektor igényeinek becsatornázása és szakmailag adekvát értékelése kormányzati konzultáción keresztül valósul meg. Ennélfogva lényegi kérdés, hogy kimutatható-e összefüggés a két tényező – ti. a centralizált, avagy decentralizált szervezeti modell és a konzultációs folyamatok – között a sikeresség szempontjából, ugyanis az jelentősen befolyásolhatja a végső kormányzati döntés minőségét.

Negyedik kérdés: lehet-e eltérő irányú a kulturális alapjogokhoz dogmatikailag kapcsolódó aktív állami szerepvállalás gyakorlati megvalósulása a jogcsoporthoz tartozó egyes szabadságjogok tekintetében?

Az alkotmányjog-tudomány által egységben kezelt kulturális jogok – vagyis a művészet és a tudomány szabadsága, valamint a művelődéshez való jog – lényegi ismeréve, hogy nem csupán a közhatalom tartózkodását követelik meg, de az állam aktív szerepvállalását is a lehető legszélesebb érvényesülés érdekében. Megválaszolandó viszont, hogy ez a *status positivus* karakterű állami kötelezettség valamennyi jog esetében azonos tevékenységet takar-e, vagy esetleg eltérő előjelű és mértékű beavatkozásra is lehetőséget ad az egyes alapjogok természetéhez igazodva.

II. A KUTATÁS MÓDSZERE

A tanulmány – tematikáját tekintve – interdiszciplináris megközelítésű módszert alkalmaz, amely a társadalomtudományok több ágának eszközét felhasználja. Alapvetően az államtanból, a közjogból és a politikatudományból „kinőtt” kormányzástan (governológia) adja az elemzés gerincét – annak sajátos, a tudomány jelenlegi állása szerint még nem teljes egészében kiforrott törvényszerűségeivel és instrumentumaival együtt.

A kormányzástan részeként önálló és kiemelt hangsúlyt kap a jogtudományi, azon belüli is a közjogtudományi szemléletmód: vegyesen az alkotmánytan és a közigazgatási jog tudományos eszközei. Az e körbe tartozó vizsgálati metódusok közül részben a deskriptív, döntően azonban az elemző, a kritikai és a konstruktív módszereket alkalmazom. Utóbbiak segítségével lehetővé válik a hazai kulturális intézményrendszer unikális modellje és az alulról építkező kormányzás új elmélete sajátosságainak, összefüggéseinek kimutatása, valamint megvilágíthatóak azok a körülmények, amelyek a hatályos rendelkezések alkalmazásakor problémát jelentenek.

A (köz)jogtudomány mellett nagyban támaszkodom a politikatudomány módszereire, amelyek az elméleti alapozáskor különösen nagy teret kapnak. Ez képezi ugyanis az újszerű kormányzati metodika mozzanatainak és mechanizmusainak összekapcsolását, ahol különösen jelentékeny szerepet kap a rendszerelmélet.

A kutatás két nagyobb szakaszra osztható. Az első részben az értekezés fundamentumát kívánom lefektetni: a vonatkozó ágazati igazgatás alapjogi aspektusából levezethető intézményi struktúrát és az ahhoz kapcsolódó jogalkotási trendek sajátosságait. A második részben először a közjogi szakmai szervezetek (közintézmények) kormányzatra gyakorolt hatásmechanizmusait tematizálom, amelynek keretében a klasszikus konzultációs folyamatok mellett az új modell, vagyis az alulról építkező kormányzás elméletének szabályszerűségeire tevődik a fókusz; azaz a paradigma tudományos igényű megalkotásával foglalkozom. Ezt követően a kialakított modell gyakorlati alkalmazhatóságát tesztelem konkrét szakpolitikában lezajló tendenciák vizsgálatán keresztül – igazolva a kormányzástan új konstrukciójának érvényesülését, ezáltal pedig annak létjogosultságát. Előbbi szakasz tehát teoretikus és statikus, utóbbi pedig esettanulmány-alapú, egyben dinamikus (adott szakpolitika keretein belülre szorító elemzés). A konkrét ágazat a kulturális szféra és az állami szerepvállalás metszete. Bár a kiválasztás önkényesnek tűnhet, ennek indoka a kultúrpolitika és kulturális igazgatás területének folyamatos mutálódása, amely folyamat trendszerűen megfigyelhető nemzetközi összehasonlításban, de Magyarországon is.²

² Erről részletesen ld. Kocsis Miklós (2016): A kulturális alapjogi jogalkotás hatása a kulturális igazgatás szervezetrendszerére – Műhelytanulmány. Budapest-Pécs; Csepörán Zsolt – Kocsis Miklós (2014): A kulturális igazgatás aktualitásai Magyarországon. Új Magyar Közigazgatás, 7. sz.

III. A KUTATÁS LEHATÁROLÁSA ÉS A KULTURÁLIS JOG ALAPJAI

A kulturális szférára vonatkozó normák alapvető jellemzője, hogy számos jogág ismertetőjegyeit magukon viselik, ugyanakkor megvan az a sajátosságuk, ami elhatárolja őket más jogterületektől.³

Ez nem jelenti azt, hogy a „kulturális jog” terminológiáról jogbölcseleti értelemben alapjogágként beszélhetünk, felfogható ellenben a jogágak⁴ rendszerében egyfajta horizontálisan „keresztülfekvő” területként. Ennek alapján a jogelmélet által használt másodlagos jogági definíciónak⁵ a szóban forgó joganyag megfelel, mivel elmondható róla, hogy több alapjogágból táplálkozik, és számos eltérő viszonytípust szabályoz.⁶ Az érintett joganyagról megállapítható, hogy egyaránt tartalmaz alkotmányjogi, közigazgatási jogi, büntető jogi, magánjogi (polgári és munkajogi) jellegű jogszabályokat is. *Azok a jogi rendelkezések sorolhatóak tehát a kulturális jog csoportjába, amelyek relevánsak a kulturális élet mint társadalmi alrendszer működésére.*

A kutatás témájáról rögzíteni szükséges, hogy *a kulturális jog heterogén anyagából az értekezés kizárólag a közjogilag – különösen alkotmány- és közigazgatási jogi szempontból – releváns normákra helyezi a fókuszot mint a szférának az állami beavatkozás által leginkább érintett területére.*

IV. KULTÚRA ÉS KÖZPOLITIKA VISZONYA⁷

A kutatási téma komplex feltárásához, valamint az egyes folyamatok megértéséhez a jogi-igazgatási szempontú módszerek mellett figyelembe kell venni a szektort érintő aktuális közpolitikai szándékokat is. Ebből kifolyólag az elemzést megelőzően, mintegy teoretikus területkijelölésként, röviden ki kell térni a kultúra politikai dimenzióira.

A politika többdimenziós természetére az úgynevezett „politológiai háromszöget” alkalmazza a tudomány, amelynek egyik oldalát a politika intézményes világa képezi (*polity*), másik aspektusa a politika szereplőinek konfliktusos, egymással versengő folyamatait jeleníti meg (*politics*), míg a harmadik pillére a politikai célok, tartalmak világa (*policy*).⁸

³ Ádám szerint valamely jogi normacsoport akkor minősíthető jogágnak, ha egyrészt annak kereteit és tartalmi irányultságát lényeges közös alapelvek határozzák meg; másrészt a jogi normák szabályozási tárgyai jellegzetes közös vonásokat viselnek magukon; harmadrészt az általuk biztosított alanyi jogosultságokban és előírt köteleességekben más jogosultság- és köteleességcsoportoktól eltérő, közös tartalmi elemek találhatók; és végül a szabályozás módszerében sajátosan érvényesül a diszpozitivitás vagy a kógencia dominanciája. Vö. Ádám Antal (2007): Bölcelet, vallás, egyházjog. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 263–264. o.

⁴ Részletesen ld. Szilágyi Péter (2014): Jogi alaptan. Budapest. ELTE Eötvös Kiadó. 365–369. o.

⁵ Visegrády Antal (2002): Jog- és állambölcelet. Budapest–Pécs, Dialóg Camus Kiadó. 89–90. o.

⁶ Vö. a felsőoktatási jog jellegével. Kocsis Miklós (2011a): A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon. Budapest, Topbalaton Kiadó. 29–31. o.

⁷ A témáról részletesen ld. Durrer, Victoria – Miller, Toby – O’Brien, Dave szerk. (2018): The Routledge Handbook of Global Cultural Policy. London & New York, Routledge.; McGuigan, Jim (2004): Rethinking Cultural Policy. Open University Press.; Throsby, David (2010). The Economics of Cultural Policy. Cambridge, Cambridge University Press.; Pyykkönen, Miikka – Simanainen, Niina – Sokka, Sakarias szerk. (2009): What about Cultural Policy? Interdisciplinary Perspectives on Culture and Politics. Helsinki & Jyväskylä, Minerva.

⁸ Bayer József (2000): A politikatudomány alapjai. Budapest, Napvilág Kiadó. 21–25. o.

Ezt követően rögzítendő, hogy a társadalomirányítás tartalmát a közpolitika határozza meg, amelynek hivatása a társadalom fennmaradásának és fejlődésének védelme. Lényegében tehát a közügyek vezénylését, a közösségi problémák megoldását jelenti, és végső soron a közjó biztosítására irányul.⁹

A kutatás szempontjából a politika második és a harmadik értelmezése lesz releváns. Mindennek fényében a közpolitika¹⁰ egyrészt az angol *politics* kifejezésre utal, vagyis a politikai szférában létező különböző tevékenységekre, akciókra, dinamizmusokra; másrészt pedig a *policyra*, mint olyan stratégiákra, amelyek egy adott közösség egészét érintő politikai döntésekre, illetve a közcélok megvalósítására összpontosulnak.¹¹ A közpolitikai (tudományos) szemlélet tehát eltér a politikaelmélettől, mivel hangsúlyozza, hogy a politika tudománya nem maradhat pusztán teória, és nem szorítkozhat kizárólag elméleti megközelítésekre. Ezek mellett multidiszciplináris¹² eszközrendszerrel, normatív megközelítésben, a politikai döntéshozatal és megvalósítás konkrét folyamatára kell fókuszálnia.¹³

A közpolitika tartalmazza az adott közélet, hatalmi rend gazdasági, kulturális és szociális problémáit, amelyeket konkretizálnak az ágazati politikák. Szakpolitika, avagy ágazati politika alatt a társadalomirányítás homogenitást mutató részeinek szakértelem és téma szerinti csoportjait, illetve az ezekhez kapcsolódó elkülöníthető feladatokat és folyamatokat értjük. A téma szempontjából releváns szakpolitika a művészetet, a tudományt és a művelődést öleli fel – érintve a gazdasági folyamatokat, az igazgatási gyakorlatot, az állampolgárok szabadidős tevékenységét és az állami mecénatúrát.¹⁴ Ezt nevezzük kultúrpolitikának, amely tág értelemben a kormányzati akciók szándékolt, de szisztematikus következményei, valamint az azonosított kulturális célok felé tett intézkedések.¹⁵ Egy másik összefüggésben a kulturális politika utal a kormányzati cselekvésre (vagy tétlenségre) a kulturális szektorban.¹⁶ Bármilyen meghatározással is élünk, mindig szem előtt kell tartanunk azt a különbséget, amely a politikát mint az állam céljáról, szerkezetéről és működéseiről szóló *tudományt*, és a politikát mint az állam bizonyos cselekvéseit, azaz a konkrét *gyakorlati államműveltet* egymástól elválasztja.¹⁷

⁹ Samu Mihály (2003): Általános jogpolitika – A jog depolitizálása. Budapest, Akadémia Kiadó. 36. o.

¹⁰ Ágh Attila (1994): Közpolitika. In: Gyurgyák János szerk.: Mi a politika? Budapest, Századvég Kiadó. 3. o.

¹¹ Kaiser Tamás – Farkasné Gasparics Emese – Zongor Gábor – Gál Márk (2018): Helyi közpolitika – A helyi közpolitika fejlesztése az önkormányzatok működésében. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 10. o.

¹² Egyszerre része a politikatudománynak, de közigazgatás- és jogtudományi diszciplína is, mivel érintkezik a közigazgatási jog, a közösségi gazdaságtan, a közpénzügyek, az államszámvitel, a közintézményi menedzsment és a közszolgálati etika kérdéseivel. Bauer Lilla Erzsébet (2014): Közpolitikai kényszerek és mozgásterek – Közpolitikai elemzés a rendszerváltást követő időszak magyar közoktatás-irányításának eredményeiről és kudarcairól (Doktori értekezés). Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola. 17. o.

¹³ Monografikus jelleggel ld. Lasswell, Harold D. (1936): *Politics: Who gets What, When and Who?* New York, McGraw Hill.

¹⁴ Cunningham, Stuart (2003): *Cultural Studied from the Viewpoint of Cultural Policy*. In: Miller, Toby – Lewis, Justin szerk.: *Critical Cultural Policy Studies: A Reader*. Malden, Blackwell. 19. o.

¹⁵ DiMaggio, Paul (1983): *Cultural Policy Studies: What They are and Why We Need Them?* *Journal of Arts Management and Law*, 1. sz. 242. o.

¹⁶ Gray, Clive (2010): *Analysing cultural policy: Incurably plural or ontologically incompatible?* *International Journal of Cultural Policy*, 2. sz. 222. o.

¹⁷ Kornis Gyula (1934): *A kultúra válsága*. Budapest, Franklin-Társulat. 120. o.

A kultúrpolitika teoretikus meghatározásának¹⁸ alkalmazhatóságát a „ki?” – „mit?” – „hogyan?” kérdések mentén célszerű megvizsgálni.¹⁹ Az első a kultúrpolitika alanyait jelöli ki: azokat, akik konkrét körülmények között aktív tevékenységet folytatnak a szektor közügyeiben. Ez negatív megközelítésben azt jelenti, hogy egyrészt nem alkotói magatartásokat ölel fel, másrészt pedig a passzív, tétlen szereplők nem sorolhatók ide. Továbbá fontos azt is rögzíteni, hogy a szóban forgó tevékenységnek közvetlen összefüggést kell mutatnia a kulturális szféra állami döntéshozatalával, ami vagy hatalmi, vagy azt befolyásoló magatartást jelent. Ennélfogva a kultúrpolitika szereplői lehetnek egyének és szerveződések is. Előbbi körbe a politikai döntéshozók, kulturális intézmények vezetői és a szakmai tanácsadók tartoznak, míg utóbbira példa lehet a kultúráért felelős minisztérium, avagy a funkcionális érdekszervezetek. A második kérdés arra mutat rá, hogy a vázolt aktorok tevékenysége miben nyilván meg, meghatározva ezzel a kultúrpolitika tárgyát és egyben produktumát. Elsődlegesen a jogszabályilag rögzített hatáskörben meghozott döntések sorolhatóak ide, amelyek értelemszerűen az államhoz, azon belül is valamely közigazgatási szervhez kötődnek. Ezek jellegük szerint lehetnek normatív és nem normatív produktumok – előbbi tipikusan a szabályozó és redistributív, utóbbi pedig tervező vagy kommunikációs eszköz. Másodikként a szakmai javaslatok, álláspontok, vélemények és ajánlások nevesíthetőek, amelyek lehetnek írottak és szóban, avagy fizikai magatartásban megnyilvánuló befolyásoló tényezők – mint például a nyilvános beszédek, valamint közösségi megmozdulások. A harmadik támpont arra ad választ, hogy a szóban forgó szereplők milyen módon jutnak el a vázolt eredmények valamelyikéhez. Itt a kultúrpolitikát mint folyamatot kell tehát értelmezni, amely tovább bontható formalizált és informális processzusokra. Első esetében a szervezett, esetleg jogilag szabályozott eljárásokat értem, míg a második az *ad hoc* és fakultatív műveleteket öleli fel. Ezek a folyamatok további két csoportra oszthatóak jellegük szerint: léteznek döntési mechanizmusok és konzultatív formák, amelyek az aktorok közötti interakció terepei. Végül fontos utalni a folyamatként felfogott közpolitika szakaszaira, amely metodika hét fókuszpontot ölel fel: 1. kezdeményezés 2. információ 3. mérlegelés 4. döntés 5. végrehajtás 6. értékelés 7. befejezés.²⁰

Mindemellett a kultúrpolitika meghatározásának nehézsége éppen tárgyából következik: szubjektív kategóriákon (például esztétika) alapuló döntéseket követel meg.²¹ A terület korlátainak leépítése objektív standardok beépíthetőségén múlik, különösen a jogállami és demokratikus elveket követő politikai kultúrában.²² Ezen túl feloldhatatlan problémaként jelenik meg a kulturális élet és egyéb szektorok, társadalmi alrendszerek interakciójában kitapintható hegemoniára törekvés: a politika túlzó befolyása mellett szemléletes példa erre a profitmaximalizáló piaci faktorok intervenciója, amely szituációt a másik oldalról nézve a kulturális szféra ellenállása jellemez.²³

¹⁸ A kultúrpolitika tudományos felfogásáról ld. Scullion, Adrienne – García, Beatriz (2005): What is cultural policy research? *International Journal of Cultural Policy*, 2. sz.

¹⁹ Vö. Bell, David – Oakley, Kate (2015): *Cultural Policy*. London & New York, Routledge. 45–75. o.

²⁰ Ld. Easton, David (1953): *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. New York, Knopf.

²¹ Ahponen, Pirkkoliisa (2004): Dilemma of Cultivation: Cultural Politics between Critical Theory and Cultural Studies. In: Ahponen, Pirkkoliisa – Kangas, Anita szerk.: *Construction of Cultural Policy*. Helsinki & Jyväskylä, Minerva. 234. o.

²² McGuigan, Jim (1996): *Culture and the Public Sphere*. London & New York, Routledge 1.

²³ Monografikus jelleggel ld. Bourdieu, Pierre (2013): *A művészet szabályai – Az irodalmi mező genezise és struktúrája*. Budapesti Kommunikációs és Üzleti Főiskola.

A kutatás során a közpolitikai módszert komplementer jelleggel alkalmazom az egyes tendenciák megértése céljából. Önálló jelentőséget az értekezés második részében nyer, amikor a kormányzati konzultatív mechanizmusokat elemzem.

V. PARADIGMÁK ÉS DILEMMÁK: ÁLLAMI ÉS KORMÁNYZATI SZEREPEK A 21. SZÁZADBAN

A kormányzással összefüggő elméleti konstrukciók mára számos irányzatot vonultattak fel, amelyek mindegyike a „jó kormányzás” meghatározására és az állami szerepvállalás mértékére igyekeznek választ nyújtani. Mivel a kutatás témája szorosan kapcsolódik ezekhez a kérdésekhez, bevezetesként szükséges kitérni a 21. századi állam és kormányzat rendeltetésére.

1. A paradigmikus gondolkodás keretei

Az állami szerepvállalás egyik meghatározó megnyilvánulása a közszolgáltatások körében és megszervezésében ölt testet. Ennek előzményeként feltehető kérdés: mi minősül állami feladatellátásnak? Erre az igazgatástudomány és a közigazgatási jog különböző koncepciók mentén adott választ, amelyek jellemezték és meghatároztak bizonyos történelmi korszakokat. A paradigmák a világ rendszerezett, belsőleg többé-kevésbé problémamentes megértési kísérletei, amelyek néhány sajátossága figyelemre méltó – és nem utolsósorban e fejezet elemzési vázát is képezi.

Az állam és a kormányzás természetével összefüggő paradigmáknak tehát szükségképpen vannak közös jellemzői. Egyrészt ezek a konstrukciók *polemikusak*, azaz mindig legalább két, egymással vitában álló irányzat kapcsolataként foghatóak fel. Másrészt *viszonylagosak*, mivel éppen a másik, rivális koncepció fényében nyerik el értelmüket. Harmadrészt – az eddigiek ellenére – *átfogóak*, vagyis (viszonylag) koherens magyarázatát adják a dolgok rendjének. Végül pedig *forradalmiak*, mivel megfogalmazóik szerint olyan új, korábban nem ismert nézetek, amelyek révén magához a dolgok rendjéhez való viszonyuk változik meg.²⁴

Ezeket a megfontolásokat és tételeket a továbbiakban – az állam kortárs jelentőségének áttekintésekor – sem szabad figyelmen kívül hagyni egyik modell esetében sem.

A *szolgáltató állam* paradigmában az egyes közszolgáltatásokat az állam vagy saját közigazgatási szervein keresztül, vagy a közigazgatás rendszeréhez kapcsolódó közintézetek és közvállalatok bevonása útján, avagy – kivételes esetekben – állami tulajdonú magánjogi jogi személyek által látja el (többnyire kiszerezés alapján). *Ebben a modellben tehát az állam a szolgáltatás nyújtásáért tartozik felelősséggel.*²⁵

A *szabályozó állam* modellje értelmében az állam feladata nem közszolgáltatások nyújtása, hanem azok *szervezése*. Ebben a koncepcióban az államnak a jogalanyok közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést, azaz az egyetemes

²⁴ Stumpf István (2014): Erős állam – alkotmányos korlátok. Budapest, Századvég Kiadó. 103. o.

²⁵ Hoffman István (2015): A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítési a jogi szabályozásokban – interdiszciplináris kitekintéssel. Magyar Jog, 4. sz. 220. o.

szolgáltatás infrastrukturális hátterét kell biztosítania. Az 1980-as évektől azonban az addig egyszereplős szolgáltatás-szervezői attitűd több, egymástól eltérő szerepkörre oszlott. Egyre elterjedtebbé vált a magánszervezetek feladatellátása, amely a szolgáltatások profitorientált piaci aktorok tevékenységét jelentette. Itt az állam feladata kizárólag a verseny szabályozása, tehát a különböző megoldások közül csak a szabályozó hatósági funkciót tartotta meg magának.²⁶ Ezt a modern demokráciák elsődlegesen a valós piaccal rendelkező, gazdasági, infrastrukturális közszolgáltatásokra alkalmazzák. A piacosítható, valamint kvázi piaccal rendelkező humán közszolgáltatások esetében az állam (avagy a helyi önkormányzat) a szabályozó közhatalmi feladat mellett ellátja a szolgáltatásvásárló (finanszírozói) funkciót is. Ezeket gyakran olyan úgynevezett piaci típusú eszközök adaptálásán keresztül valósítják meg, mint a kiszereződés (*outcontracting*), a Public Private Partnership (PPP), valamint az utalványok (*voucher*).²⁷ Kiszereződés alatt az értendő, amikor az állam/helyi önkormányzat a korábban a közsféra által ellátott közszolgáltatás nyújtásával egy magánszolgáltatót bíz meg. A PPP – azaz köz- és magánfejlesztési megállapodás – esetében a magánszektor olyan létesítményt vagy feladatot finanszíroz, tervez, tart fent vagy működtet, amely hagyományosan a közsférahoz tartozna. Az utalvány alkalmazásáról pedig akkor beszélhetünk, ha az állam/helyi önkormányzat az egyén számára olyan pénzügyi keretet biztosít, amelyet a szolgáltatás igénybevételére használhat fel. Az első körében döntően nem a legfontosabb közfeladatokat valósítják meg, a másodikonál a nagyberuházások kerülnek előtérbe, a harmadikat jellemzően a humán közszolgáltatásokra alkalmazzák.²⁸

Végül említést érdemel az *együttműködő állam* elképzelése, amely bár az előző modellek bármelyikéhez köthető, lényege az egyéni felelősség és az öngondoskodás – akár a szolgáltatásokban résztvevők érdekképviseleti szerveinek bevonásán keresztül.²⁹

2. Kormányzati paradigmák bővületében

A kormányzással (*governance*) összefüggő koncepciók alapproblémája abban ragadható meg, hogy miközben az állam felé egyre erőteljesebb elvárások fogalmazódnak meg az exponenciálisan növekvő és egyre komplexebb formában jelentkező kihívások mentén, egyre csökkenő mértékben állnak rendelkezésére a szükséges erőforrások és kapacitások. E paradox helyzet feloldása érdekében elengedhetetlenné vált olyan újszerű modell kialakítása, amely képes a hagyományos kormányzati (*government*) eszközök mellett komplementer jelleggel a nem kormányzati szférából származó erőforrások mobilizálására. Ennek másik dimenziója két célkitűzés együttes kiválasztása: a hatékonyság mellett a demokrácia fenntartása – előbbit rugalmasság, utóbbit legitimitás és elszámolhatóság jellemzi. A 2008-as pénzügyi és gazdasági válság, valamint annak kezelése fokozatosan háttérbe szorították az „államtalanítás” neoliberális koncepcióját.³⁰

²⁶ Fazekas János (2013): Szabályozó hatóságok és önálló szabályozó szervek Magyarországon. In: Fazekas Mariann szerk.: Új generáció a közgazdagságtudomány művelésében. Budapest, Eötvös József Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 103–116. o.

²⁷ Horváth M. Tamás (2005): Közmenedzsment. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 101–120. o.

²⁸ Hoffman: i. m. 221–222. o.

²⁹ Uo.

³⁰ Kaiser Tamás – Bozsó Gábor (2016): Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai. In: Kaiser Tamás szerk.: A jó állam mérhetősége II. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 11. o.

2.1. A weberi államfelfogás: a bürokráciaelmélet

Max Weber bürokráciaelmélete a 20. században meghatározó befolyást gyakorolt a társadalomtudományokra és az igazgatás gyakorlatára egyaránt, így a modell áttekintése szükségszerű. A bürokráciaelmélet lényege két fogalom, a *racionalitás* és a *legalitás* követelményei köré épül.³¹ A racionalizálódás folyamata az embereknek azt a növekvő képességét jelenti, amellyel számukra a világ jelenségei egyre inkább megismerhetőek, megmagyarázhatóak és ezek következtében egyre inkább uralhatóak, befolyásolhatóak. A racionalizálódás eredményeként tehát az emberek egyre kevésbé kiszolgáltatottak az őket körülvevő természeti és társadalmi jelenségeknek. A közigazgatás szervezeteinek ez irányú fejlődése a bürokrácia kialakulását eredményezte. A modern kor közigazgatása pedig azért lehet hatékony, mert működésének törvényes, legális alapjai vannak.³² Meglátása szerint az igazán tartós uralom csak e legális uralom lehet. Weber szerint a törvényes, legális uralom racionális, vagyis szakszerű, személytelen és kiszámítható – legtisztább megnyilvánulási formája pedig a bürokrácia, amely valamennyi felsorolt kritériumot magába olvaszt.³³

Weber állította, hogy a komplex gazdasági, politikai és jogi rendszerek kifejlődése igényli az uralom racionális típusát, amely illeszkedik és ösztönzi a modern ipari társadalom kifejlődését.³⁴ Ezt az uralmi típust a bürokratikus szervezet és irányítás valósítja meg, amelynek ismérvei a következők.³⁵

Elsőként feltételez egy *folyamatosan és állandóan létező szervezetet*, amelynek személyi állománya egyrészt nem népképviselői választás, hanem szakképesség szerinti kinevezés útján jön létre; másrészt tulajdonjogilag el van választva a szervezet működésének eszközeitől. Második elem a *személytelenség* követelménye, amely arra utal, hogy a hivatalnok egyéni érzelmei, egyéni értékrendje figyelmen kívül hagyásával, elfogultság nélkül látja el munkáját. Azaz a szabályokban foglaltak és utasítások szerint végrehajtja a rábízott feladatot, akár egyetért annak céljával, akár nem. Harmadik a *hierarchia elve*, amely alatt Weber az úgynevezett lineáris szervezeteket általánosan jellemző szigorú alá- és fölrendeltségi viszonyokat értette. Azt tehát, hogy a hivatalnok felettesének utasításait köteles végrehajtani, beosztottjának pedig utasítást adhat. Weber ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy az igazgatási szervezet mindenkor alá van vetve az uralomnak:³⁶ az igazgatás feladata ugyanis a végrehajtás. Negyedikként a *szakosodást* emeli ki, amely a hatáskörökbe foglalt munkamegosztást és a szakszerűséget jelenti. A specializáció értelmezhető institucionális szervezési elvként (szakterület szerinti szervezeti egységek rendszere) és alkalmazási feltételként is, amely azt takarja, hogy a munkavégzéshez megfelelő szakképzettség kívántatik meg. Az ötödik elem a *szabályozottság*, amely a hivatali szervezet munkájának jogi keretek közé „szorítását” jelenti. Elsődlegesen ez szervezeten belül (belső szabályok) érvényesül, de a szervezet-környezet viszonyban sem elhanyagolható jelenség. Hatodik és egyben utolsó komponens az *aktaszűrés* – vagyis, hogy az eljárási cselekményeket, az eljárás során

³¹ Részletesen ld. Weber, Max (1992): *Gazdaság és társadalom – A megértő szociológia alapvonalai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

³² Antal Zsuzsanna et al. (2011): *Közszolgálati szervezetek vezetése*. Budapest, Aula. 41. o.

³³ Vö. Kieser, Alfred (1995): *Szervezetelméletek*. Budapest, Aula.

³⁴ Jenei György (2016): *Max Weber bürokráciaelmélete és a neoweberiánus szintézis*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 3. sz. 44. o.

³⁵ Ennek értelmezéséről ld. Parsons, Wayne (1995): *Public Policy – An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing Limited. 272–273. o.

³⁶ Erről részletesen ld. Farkas Zoltán (2011): *A hatalom és az uralom fogalma*. Politikatudományi Szemle, 2. sz. 31–49. o.

szerzett információkat, a hozott határozatokat írásos formában (irat, akta) rögzítik, hosszabb ideig tárolják, és biztosítják azok visszakereshetőségét.³⁷

Bár az irányzat jelentős hatást gyakorolt mind az államirányításra, mind a tudományra, értelmezése és alkalmazása során – különösen a gazdasági és társadalmi körülmények hatása miatt – számos kritika céltáblájává vált.

2.2. A good governance irányzat és New Public Management megjelenése

A feszültségek feloldása érdekében a nyugati demokráciák gyakorlatában az 1980-as évek végétől fokozatosan kialakult egy inkluzív, a civil és üzleti szférából származó pótlólagos erőforrásokat bevonó, végső soron a partnerségre építő kormányzási stratégia (*good governance*). Ez folyamatként elkerülhetetlenül az állam hagyományos funkcióinak eróziójához vezetett, amely számos relációban és dimenzióban megjelent: egyrészt „felfelé” (*upwards*), a szupranacionális és globális szféra irányába; másrészt „lefelé” (*downwards*), a decentralizáció és a dekoncentráció különböző formái révén; végül pedig „kifelé” (*outwards*), a közfeladatok kiszervezésével és kiszerveződésével.³⁸ Ennek köszönhetően a *governance* paradigma lényeges eleme az állami intézményrendszer belső, funkcionális differenciálódása, ahol az állam, illetve kormányzat határozza meg az átfogó, hosszú távú politikai célokat, azonban azok végrehajtása közösen valósul meg a külső környezet kulcsfontosságú szereplőivel.³⁹

A *governance* irányzat fogalmi kereteihez szorosan kapcsolódnak a közigazgatás és közszolgáltatás-ellátás területén elterjedt New Public Management, avagy új közmenedzsment (NPM) „modernizációs” reform.⁴⁰⁴¹ A felfogás

³⁷ Gajdusчек György (2000): A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajtóságainak magyarázatában (Doktori értekezés). Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Politikatudományi Doktori Iskola. 17. o.

³⁸ Kaiser – Bozsó (2016): i. m. 13. o.

³⁹ Vö. Christensen, Thomas – Lægread, Peer (2011): Complexity and hybrid public administration-theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 4. sz. 407–423. o.

⁴⁰ A mozgalma reakcióként jelent meg egy kihívásra, ugyanis a jóléti állam válságából való kiút alternatívájaként született meg. A második világháború utáni újjáépítés és fellendülés következtében kialakult jóléti állam fénykorát a hatvanas években, valamint a hetvenes évek elejéig élte. Víványai, hogy állampolgári jogon garantálta a szociális juttatásokat, kialakult a szociális, az egészségügyi, az oktatási és a nyugdíjrendszer, valamint a munkanélküli segélyezés. Mindezzel együtt a közszféra foglalkoztatottjainak száma egyre magasabb lett, amely kettős kihívás elé állította az államot: az államapparátus és a juttatási rendszer egyidejű fenntartása. Kérdéssé vált az állam szerepe. Ennek következtében végül egy olyan gazdaságpolitikai váltás következett be, ami neokonzervatív fordulathoz vezetett: szükségessé vált a közkiadások drasztikus csökkentése, ezzel együtt a juttatások megnyirbálása is. Ezzel párhuzamosan pedig az államok igyekeztek bevonni államon kívüli szereplőket (verseny- és nonprofit szektor) a közfeladat-ellátásba. És ekkor indult útjára az új közmenedzsmentnek nevezett irányzat. Vö. Juhász Lilla Mária (2011): Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy a New Public Management, a New Governance és az újjéberianus szemlélet vizsgálata. *Jogelméleti Szemle*, 3. sz.

⁴¹ A paradigma alappillérei egyrészt az állam leépítése visszaszorításának igénye, másrészt a kormányzat körében az úgynevezett „3E” (economy, effectiveness, efficiency – azaz olcsóság, hatásosság, hatékonyság) követelményének hangsúlyozása, harmadrészt a „menedzserializmus” fókuszba állítása, ötödrészt a dereguláció, valamint a Public-Private Partnership (PPP). Részletesen ld. Hajnal György (2004): Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében (Doktori értekezés). Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem. 20–28. o.

azt hirdette, hogy a versenyszférában alkalmazott teljesítményértékelés egyes elemeinek bevezetésével a közszolgáltatások ellátásának hatékonysága a fogyasztói preferenciák és megelégedettség révén mérhetővé, illetve elszámoltathatóvá válik.⁴² Ebből – legalábbis demokrácielméleti szempontból – az is következik, hogy a kormány nem a választópolgárok összességének, hanem az adott közpolitika „érintettjeinek” (*stakeholders*) tartozik felelősséggel. Felmerül tehát a kérdés: vajon az állam elveszíti kizárólagos szerepét, és átadja azt a társadalmi önszabályozás decentralizált, a köz-, a piaci és a civil aktorok hálózatának? A probléma megjelenik Jon Pierre klasszifikációjában is, amelyben a társadalomközpontú (új) kormányzást az államközpontú (rég) kormányzással állítja szembe.⁴³ Mielőtt elhamarkodott választ adnánk, utalok az 1990-es évek óta rendszeresen bekövetkező, a biztonságot és a gazdasági stabilitást fenyegető válságokra, amelyek rávilágítottak az állam fennmaradásának és aktív szerepvállalásának fontosságára. Ennélfogva a társadalom irányításáért változatlanul a kormányok tartoznak elsődleges felelősséggel, viszont megválaszthatják kötelezettségeik megvalósításának módját, vagy módosíthatják a meglévő eszközöket és jogszabályokat. A kormányok befolyása ugyan lehet közvetlen (irányító, stratégiai, tervező vagy koordinációs) vagy közvetett (szabályozó), azonban abban azonosságot mutatnak, hogy minden kormányzási formában meghatározó szerepet játszanak.⁴⁴

2.3. A New Public Management utáni korszak

Az új közmenedzsment utáni korszak reformjai komoly kihívásokra próbáltak választ adni. Először is meg kellett oldani azokat a problémákat, amelyek a központi kapacitások és az ellenőrző mechanizmusok meggyengüléséből fakadtak. A centralizáció azonban nem jelentheti a decentralizáció vagy a funkcionális differenciálódás háttérbe szorítását vagy felszámolását. Egyensúlyra kell tehát törekednie a hierarchikus jellegű működés, valamint a horizontális, tárgyalásokra és alkufolyamatokra épülő egyeztetési mechanizmusok között. Ez az egyensúly természetesen országonként, közpolitikai területenként különbözik, továbbá függ az adott időpontban érvényesülő belső és külső feltételektől. Ennek érdekében elindult a New Public Management időszakában elburjánzott háttérintézmények számának és önállóságának csökkentése.⁴⁵ Az új közmenedzsment utáni reformok célja a „rég” hierarchikus közigazgatás rendszerének megújításában ragadható meg. Ennek keretében „puhább” eszközök alkalmazása, valamint erőteljes horizontális koordináció kialakítása volt a cél – amellyel egy időben elkerülhetetlen a kormányzati központ megerősítése.⁴⁶

Mindent összevetve az új közmenedzsment paradigma általánosságban nem kedvezett a komplex problémák közös, koordinált fellépést igénylő megoldásainak. Ezzel szemben az irányzat utáni korszak szemléletváltása olyan

⁴² Vö. Torma András (2010): The main tendencies of Public Management reforms – from a hungarian point of view. *Curentul Juridic*, 4. sz. 133–143. o.

⁴³ Ld. Pierre, Jon szerk. (2000): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford, Oxford University Press.

⁴⁴ Kaiser – Bozsó (2016): i. m. 15. o.

⁴⁵ Dommett, Katharine – MacCarthaigh, Muiris – Hardiman, Niamh (2016): *Reforming the Westminster Model of Agency Governance: Britain and Ireland After the Crisis*. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*

⁴⁶ Lægreid, Per – Rykkja, Lise H. (2014): *Governance for complexity – how to organize for the handling of „wicked issues”?* Stein Rokkan Centre for Social Studies Working Papers, 7. sz.

intézményi reformokat hozott létre, amelyek megteremtik a lehetőséget a központi kormányzat által koordinált, de egyes elemeiben mégis rugalmasan működő államirányítási módok kialakítására.⁴⁷

A kormányzás államközpontú megközelítése tehát a társadalomközpontú megközelítés alternatívájának tekinthető, azaz elutasítja az állam „kiüresítését”. Ezzel szemben az államközpontú megközelítés jelenleg még nem egységes koncepció, sokkal inkább olyan „ernyőfogalom”, amely elsősorban az New Public Management utáni időszak megoldáskereséseiben kaphat értelmezési kereteket.⁴⁸

3. Rivális irányzatok: *good governance vs. good government*

A *governance* általánosságban az állami és nem állami szereplők együttműködésén alapuló, összehangolt, közös javak előteremtésére irányuló, egységes elvek és célok mentén végzett kollektív cselekvést jelenti. Ennek érdekében a hagyományos, hierarchikusan szervezett kormányzatok tevékenysége az üzleti és közszféra, a területi és funkcionális intézmények, valamint állami és piaci szereplők nyitott, rugalmas, hálózatosodott kapcsolatrendszerével egészül ki. A koncepció értelmében nem elegendő a kormányzat intézményeire, a jogszabályokra és a formális autoritásokra összpontosítani: a *governance* a transzparenciára, a számonkérhetőségre, az érdekeltek döntésekbe való bevonására, új kommunikációs és ellenőrző fórumok, valamint a magánszféra önszabályozó intézményeinek létrehozására, a verseny tisztaságának garantálására, a civil aktivizmus és a független sajtó megerősítésére fordít figyelmet.⁴⁹

Az irányzat neoliberais alapokon nyugszik, amennyiben azt emeli ki, hogy a piacnak, és nem az államnak kell kormányoznia. Állítása szerint az állam ma túlzottan autoriter, végtelenül bürokratikus, impotens és korrupt. A kormányzás problémáját úgy lehet megoldani, ha leépítjük az államot, piacosítjuk a közszolgáltatásokat és abszolutizáljuk az öngondoskodás modelljét. Az ökonomikus kormányzás így válik *governance*-ként értett jó kormányzás megfelelőjévé. Eszerint a társadalmi önszabályozás, a magánszervezetek társadalmi-gazdasági együttműködése lép a korábban domináns pozíciójú állam helyére. A kritikusok szerint azonban a modell valójában a vállalatok, a nagyhatalmú gazdasági szereplők érdekvényesítésének nyit teret – megteremtve annak a veszélyét, hogy az államot a gazdasági érdekcsoportok tartják a befolyásuk alatt, gyengítve ezzel a felelősség és a demokratikus képviselő elvét.⁵⁰

A *good government* eszméje szerint az állam nemcsak a jó kormányzás feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás feladatait is magára kell vállalnia. Ennek oka az, hogy a jólétet, a szolidaritást, a méltányosságot és az ezek eléréséhez szükséges együttműködésben való részvételt mindenki számára biztosítani kell. Ezt pedig csak valamilyen konkrét aktor teheti. Az állam erre kézenfekvő, mivel a kormány felelősségre vonható és elszámoltatható.⁵¹

⁴⁷ Kaiser – Bozsó (2016): i. m. 18. o.

⁴⁸ Kaiser – Bozsó (2016): i. m. 15. o.

⁴⁹ Vö. G. Fodor Gábor – Stumpf István (2007): A „jó kormányzás” két értelme – avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. Nemzeti érdekek, 3. sz. 77–79. o.

⁵⁰ G. Fodor – Stumpf (2007): i. m. 80–81. o.

⁵¹ G. Fodor – Stumpf (2007): i. m. 80–81. o.

A paradigma követői hangsúlyozzák, hogy a piac önjáró folyamataitól önmagában nem lehet elvárni, hogy a jólétet, a szolidaritást, a méltányosságot tekintet nélkül mindenki számára biztosítsa, mivel annak az értékmérés és a haszon a mozgatórugója. A kormányzás nem más, mint képviselet: mindenki képviselete.⁵²

A társadalom irányítása elképzelhetetlen aktív, intelligens és erős állam nélkül. Olyan államra van tehát szükség, amely újra és újra végiggondolja, hogy hol vannak feladatai – és ennek megfelelően határoz a beavatkozás mértékéről. Ezenfelül az államnak kell kiigazítania a piac mechanizmusait és kudarcait, ugyanis előbbi nem piaci vállalkozás, hanem szolidaritásközösség – a kormányzás értelme pedig a közérdek, a közjó érvényre juttatásában áll. A fenti feltételek biztosításáért éppen magának a kormánynak kell felelősséget vállalnia, ezáltal pedig a kormány teljesítménye értékelhetővé válik – következésképpen (elvileg)⁵³ felelősségre is vonhatóvá, valamint elszámoltathatóvá.⁵⁴

Az értekezés folyamán az erős és intelligens állam követelményére fűzöm fel gondolatmenetemet, mivel az elemzendő szektor intézményi háttere és hatásmechanizmusai egyaránt csak ennek a tételnek az érvényesítése mellett lehet hatékony.

⁵² G. Fodor – Stumpf (2007): i. m. 84–85. o.

⁵³ Erről ld. G. Fodor Gábor (2008): Jó és rossz kormányzás Magyarországon, avagy a demokratikus minőség mérésének problémája. Politikatudományi Szemle, 1. sz.

⁵⁴ Stumpf (2014): i. m. 95. o.

ELSŐ RÉSZ

A KULTÚRAIGAZGATÁS INTÉZMÉNYI OLDALA

ELSŐ FEJEZET

A KULTURÁLIS SZFÉRA ALKOTMÁNYJOGI FUNDAMENTUMA

A kulturális élet számos társadalmi aspektusa közül a jogrendszer a normativitás igényével szövi át a szektor egyes viszonyait. A kultúra jog által szabályozott elemei heterogén tulajdonságokat mutatnak, amelyek eltérő jogi eszközöket követelnek – ennek köszönhetően magánjogi és közjogi, anyagi és eljárásjogi intézmények egyaránt megtalálhatóak. Az elemzés körében kizárólag a közjogi komponensekre térek ki, az alkotmányjog és a közigazgatási jog terminológiái, valamint azok kapcsolódásainak jellemzői mentén.

A kultúra alkotmányjogi dimenziója – a jogág karakteréből adódóan – a szféra jogi vonatkozásainak fundamentumát képezi, így vizsgálata különösen jelentékeny. A konstitucionalista felfogás az alapvető jogokkal köthető össze – azaz azokkal a jogviszonyokkal, amelyek az egyénnek alkotmányjogilag elismert alanyi jogokat biztosítanak az állammal szemben.⁵⁵ A téma szempontjából ezek a művészet és a tudomány szabadsága, a művelődéshez való jog, valamint az oktatáshoz való jog – amely alanyi jogokat együttesen kulturális jogoknak nevezzük.

I. BEVEZETÉS: A KULTURÁLIS JOGOK KÖZÖS JELLEMZŐI

Azontúl, hogy valamennyi szóban forgó alapjog a kultúrával áll kapcsolatban, az alapjogi dogmatika talaján más azonosságok is fellelhetőek e jogosultságok normaszervezetében. Az alapvető jogok csoportosítását elsőként Georg Jellinek dolgozta ki az úgynevezett státusztan alapján. Ennek értelmében az államot alkotó egyéneket alanyi közjogok illetik meg, amelyek alapján különböző közjogi igényeket fogalmazhatnak meg az állammal szemben.⁵⁶ A kulturális jogoknál azonban egyfajta kettősség mutatkozik meg azok alapjogi jellegében, így e jogosultságok összetettsége a fenti módszertan fényében részletes kibontásra szorul.

1. Szabadságjogi oldal

Az említett alapvető jogoknak e része az állami beavatkozástól mentes területét öleli fel, amely rendszerint az első generációs alapjogokat jellemzi. Ennek megfelelően azok *status negativus* karakterrel írhatóak le, amely egyrészt az állam távolmaradását, másrészt pedig a törvényeken keresztül annak biztosítását követeli meg, hogy az egyénnek ezt a szféráját mások is tiszteletben tartsák. Előbbi az úgynevezett elhárító, míg utóbbi az úgynevezett védelmet

⁵⁵ Petrétei József (2011): Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 428. o.

⁵⁶ Ld. Jellinek, Georg (1905): System der subjektiven öffentlichen Recht. Tübingen, J.C.B. Mohr. 84–86. o.; Alexy, Robert (2002): The Theory of Constitutional Rights. Oxford, Oxford University Press. 171–172. o.

biztosító kötelessége az államnak, amelyek az egyén oldalán jogosultságként jelennek meg.⁵⁷ Az első generációhoz sorolható szabadságjogok többségének a szerkezete megegyező: a jog *alanya* az egyén, *kötelezettje* az állam, illetve az állam nevében eljáró személyek, a jog *tartalma* pedig a beavatkozástól való tartózkodás.⁵⁸ Lényegében tehát a kulturális jogok jelen komponense a jogosultak szabadságszféráját biztosítja.

Az alapjogi felfogásnál kiemelendő, hogy az államhatalomnak nem csupán tiszteletben kell tartania és védenie kell az alapvető jogokat, hanem kötelezettsége az érvényesítésükhöz szükséges feltételeket megteremteni – vagyis gondoskodnia kell az alapjogok megvalósításáról.

Az állam az objektív intézményvédelmi kötelességéből eredően „úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja.”⁵⁹ Ez azt jelenti, hogy az államnak az a feladata, hogy olyan jogi, szervezeti, eljárási és pénzügyi körülményeket teremtsen, amelyek alapján az egyének számára az alapvető jogok igénybevételét és gyakorlását ténylegesen lehetővé tegye.⁶⁰

Az alapjogi dogmatika jelen aspektusának fontossága a magyar alkotmánybírósági esetjognak is már viszonylag korai meghatározó tétele, amely a szubjektív és az objektív intézményvédelmi kötelezettség viszonyában jelenik meg.

„[A]z alapjog jogosultja, illetve az állam különböző szempontjai és feladatai miatt az alapjog alanyi jogi, illetve objektív oldala nem feltétlenül fedi egymást. Az állam – általános és objektív szempontjaiból következően – a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét.

Ez a helyzet például akkor, ha egy szabadságjog egyéni gyakorlása nem látszik veszélyeztetettnek, az esetek összességében azonban az alapjog által garantált szabadság vagy életviszony intézménye kerül veszélybe.”⁶¹

Az emberi jogokkal kapcsolatos jogi szabályozás elmélete alapján az állam jogvédelmi kötelezettsége kettős jellegű: egyfelől védi az egyének (jogalanyok) számára biztosított emberi jogokat, másfelől bizonyos esetekben – és bizonyos emberi jogok vonatkozásában – gondoskodik az emberi jogok érvényesüléséhez szükséges feltételekről (intézményes védelem).⁶²

⁵⁷ Petrétei (2011): i. m. 443. o.

⁵⁸ Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila szerk. (2003): Emberi jogok. Budapest, Osiris Kiadó. 84. o. Ld. még Ádám Antal (1998): Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Budapest, Osiris Kiadó. 50-51. o.; Chronowski Nóra et al. (2006): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 18-23. o.; Schanda Balázs – Balogh Zsolt szerk. (2013): Alkotmányjog – Alapjogok. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. 19-25. o.; Sári János – Somody Bernadette (2008): Alapjogok – Alkotmánytan II. Budapest, Osiris Kiadó. 42-47. o.; Petrétei: i. m. 414-428. o.; Szigeti Péter – Takács Péter (2004): A jogállamiság jogelmélete. Budapest, Napvilág Kiadó. 283-295; Gárdos-Orosz Fruzsina (2009): Alapjogok korlátozása. In: Jakab András szerk.: Az Alkotmány kommentárja I. Budapest, Századvég Kiadó. 392-400. o.; Dreier, Horst (2004): Grundgesetz Kommentar Band I. Tübingen, Mohr Siebeck. 232-245. o.

⁵⁹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302-303.

⁶⁰ Katz, Alfred (1994): Staatsrecht. Heidelberg, C.F. Müller. 269. o.

⁶¹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297., 303.

⁶² Vö. Koltay András: A művészet szabadsága, a nem létező alapjog. In: Cseporán Zsolt szerk.: Az Alkotás szabadsága és a szerzői jog metszéspontjai. Fundamenta Profunda 1. Budapest, Magyar Művészeti Akadémia Művészetelméleti és Módszertani Kutatóintézet. 35. o.

„[A]z állam az alapjoghoz kapcsolódó objektív intézményvédelmi kötelezettsége keretében hasonló védelmet biztosíthat, mint amit az adott alapjog alanyi jogként nyújt. (...) Tehát, ha az alanyi jogosultság nem áll meg, attól még az alapjog alkotmányos védelme fennáll.”⁶³

2. Kulturális jogi aspektus

A második generációs jogok megjelenése az állami szerepvállalása átformálódásának eredménye. A kulturális jogi jelleg így a *status positivus* ismérv alapján az egyént az állammal szemben megillető olyan igényeit jelenti, amelyek az állam aktív cselekvését célozzák.⁶⁴ Ezeknek a jogoknak a tényállási ismérvei tehát úgy vannak megfogalmazva, hogy abból az egyén az állam aktív cselekvését (szolgáltatását) közvetlenül, alanyi jogként veheti igénybe. Ennek köszönhetően az alapvető jogok nem csupán elhárító, valamint védelmet biztosító jogok, hanem egy részük szolgáltatási jog is.⁶⁵ Hangsúlyozni kell, hogy e jogok összességén nem a védelmi (*status negativus*) vagy a részvételi (*status activus*) jogokkal összefüggő, azokhoz járulékosan kapcsolódó állami szolgáltatások értendők, hanem azok a jogosultságok, amelyeknek tartalma maga az állami szolgáltatás.⁶⁶ A második generációs alapvető jogok szerkezetét tekintve többrétegűek az első generációs jogokhoz képest. E jogok *alanya* általában az egyén, ugyanakkor *kötelezettje* nem csupán az állam, hanem egyes jogoknál magánintézmények is. *Tartalmukat* vizsgálva pedig megállapítható, hogy csak töredékük rokonítható a szabadságjogokkal. E speciális jogok körébe tartoznak tehát az úgynevezett szociális és kulturális jogok – utóbbiak esetében azonban kézzelfogható az első generációs szabadságjogi oldal is.⁶⁷

II. A KULTURÁLIS JOGOK CSOPORTOSÍTÁSÁNAK MÓDSZERTANA

A kulturális jogok közös jellemvonásain túl eltérő aspektusok is fellelhetők a jogcsoportot alkotó egyes alapvető jogok tekintetében. A továbbiakban e jogokat egy új metodika, az úgynevezett *szituációs differenciálás* szerint részletezem – azaz annak tükrében, hogy adott alapjog a kulturális élet aktív vagy passzív oldalához kapcsolódik.

A kulturális jogok e csoportosításában a vonatkozó szektor sajátosságából szükséges kiindulni – nevezetesen, hogy *a kulturális élethez kapcsolódó aktorok magatartása kettős vagylagosságként írható le. Az egyik a kulturális élet aktív szereplőit tömöríti magába, vagyis azokat, akik kulturális érték vagy művészeti/tudományos produktum létrehozását, illetve azok nyilvánosságához közvetítését végzik. A másik csoport a passzív személyi kört fedti le, amely aspektus a*

⁶³ Balogh Zsolt (1992): Az Alkotmány fogalmi kultúrája és az alkotmánybíráskodás. Fundamentum, 2. sz. 34.

⁶⁴ Ádám (1998): i. m. 51. o.

⁶⁵ Petrétei (2011): i. m. 446. o.

⁶⁶ Halmi – Tóth szerk. (2003): i. m. 95. o.

⁶⁷ Halmi – Tóth szerk. (2003.): i. m. 86. o.

kultúra befogadói oldalát képezi. Ez a differenciálás adja e jogok szituációs rendszerét, amelynek csoportképző sajátossága végső soron az alapjogok jogosultjainak kulturális életben betöltött pozíciójához kötődik. A módszer tehát egy jogon kívüli, a szóban forgó társadalmi alrendszer gyakorlati tulajdonságát emeli be az alapjogi dogmatikába. Az elhatárolást így a kulturális szféra szereplőinek bináris rendszere határozza meg – azaz kizárólag két pozíció létezik. Az aktív és a passzív státusz viszonya vagylagosságot feltételez: adott jogalany meghatározott kulturális érték tekintetében csak egy pozíciót tölthet be.

A modell az alkotmányjog szintjén is egyértelmű elhatárolási standardot nyújt, amely elhatárolásnak a gondolati magja indirekt módon az Alkotmánybíróság esetjogában is fellelhető, amikor a testület a művészet szabadsága kapcsán rögzítette, hogy „[a] művészet sajátosságaiból fakad, hogy a művészeti alkotást szerzője rendszerint a nyilvánosságnak (a közönségnek) szánja. Minden olyan előírás tehát, amely a művészeti alkotások megismerhetőségét korlátozza, veszélyezteti a művészeti élet szabadságát”.⁶⁸ Bár a megállapítással ilyen formában nem értek egyet, az az mögött meghúzódó indokot teljes mértékben osztom. Annyiban korrigálnám az Alkotmánybíróság döntését, hogy a művészeti alkotások megismerhetőségének korlátozása nem a művészet szabadságát, hanem a művelődéshez való jogot sérti – azaz a befogadó alanyi jogát. Megjegyzem, hogy álláspontom szerint a művészeti alkotás nyilvánosságra hozása nem azonos annak megismerhetőségével: ugyanúgy, ahogy különbség áll fenn a mű nyilvánosságra hozása és nyilvánossághoz közvetítése között. Előbbi – a művészet szabadsága lényeges tartalmaként – konkrét döntés realizálódását védi: *az elkészült műalkotás társadalmi-kommunikációs térben való megjelenése tehát minden esetben a művész kizárólag diszkrecionális jogán múlik*, amely sajátos döntési jogkörként értelmezhető – utóbbira azonban ez nem igaz. Ahogy a nyilvánossághoz közvetítés, úgy a megismerhetőség is *kommunikációs viszonyként fogható fel: megköveteli az interakció valamennyi feltételét, azaz annak tárgyát, de főleg a reláció mindkét alanyát – a közlőt (művészt, tudós, oktatót stb.) és a befogadót*. Ennek pedig szükségszerű előfeltétele az adott (mű) alkotás nyilvános volta.⁶⁹

A tétel finomítása után a következő csoportosítás hozható létre. *Az aktív pozíció alapjogi dimenzióban a művészet és a tudomány szabadságát jelenti, azaz azokra a személyekre alkalmazható, akik e jogok tényleges alanyai. A passzív státusz a művelődéshez való joggal kapcsolható össze, ahol az alanyi kör általánosságban valamennyi állampolgárra kiterjed – kulturális áganként azonban eltérő és szűkebb tendenciákat mutat.*

A továbbiakban e rendszerezés mentén részletezem a kulturális alapjogokat, kitérve az alanyi jogokra és az állami szerepvállalás mértékére egyaránt.

⁶⁸ 24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107., 110.

⁶⁹ Részletesen ld. Cseporán Zsolt (2017): A művészeti élet alkotmányjogi keretei Magyarországon (Doktori értekezés). Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. 113. o.

III. A KULTURÁLIS JOGOK RENDSZERÉNEK AKTÍV OLDALA

A magyar jog alkotmányjogi dimenzióban azonos módon szabályozza a tudomány és a művészet szabadságát, amely metódika az alkotmányozói megfontolásokon túl alapjog-dogmatikai indokra vezethető vissza. A szóban forgó alapvető jogoknak ugyanis megegyező a normafelépítése: a kulturális jogi jellemvonáson túli kettős karakterük a szabadságjogok között is egyedülálló, mivel egy, a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog speciális megnyilvánulásaként felfogott elemet és egy kommunikációs aspektust is tartalmaznak. Ebből adódóan a két jogot – azonos dogmatikai struktúrájuk és tételes jogi megjelenésük miatt – a továbbiakban „testvérjogokként” kezeltem, amelyekre külön-külön is ugyanazok a standardok alkalmazandóak.

A művészet és a tudomány konstitucionális védelme nagymértékben függ az alkotmányi deklarációtól: attól, hogy a szóban forgó jogi értéknek melyik aspektusát részesíti oltalomban az alkotmányozó. Az aktív kulturális jogok tehát vizsgálhatóak a tételes jogi struktúra alapján is. *Ebben a logikában a csoportosítás három modell felállítását eredményezi.*

Az aktív kulturális jogok tételes jogi triász a következő normatípusokat és egyben megközelítéseket öleli fel.⁷⁰ Egyrészt és elsőként a szubjektív jogként való értelmezése, amely védőjogként funkcionálva,⁷¹ az állam *status negativus* helyzetét követeli meg. Ebben az esetben az alkotmányi rendelkezés alapjognak fog minősülni.⁷² Másrészt objektív jogként is konstituálhatóak ezek a jogok, amely az alanyi szemszög helyett az államra helyezi a fókuszot: olyan aktív magatartást ír elő a közhatalom számára, amely az alapjogi intézmény védelmét hívatott ellátni. Ezzel az állam sajátos *status positivus* helyzetben van: az alapjog érvényesülését elősegítő és biztosító jogi háttérrel, valamint infrastruktúrát kell létrehoznia. Végül harmadrészt a *status negativus* oldal nem csupán az egyén számára juttat szubjektív jogosultságot. Ezen túl az állam tartózkodása egy kiegészítő komponenst is magában hordoz: az állam semlegességét, azaz a közhatalommal szembeni sajátos tilalom formájában jelenik meg.

3. Szabadságjogi tartalom

Míg a tudomány szabadsága vonatkozásában leszögezhető, hogy a tudományos élet szabadságának általános tartalma a tudományos ismeretek megszerzésének (kutatás szabadsága), illetve ezek terjesztésének jogát (tudományos ismeretek, eredmények, nyilvánosságra hozása⁷³),⁷⁴ addig a művészet szabadsága „a művészeti alkotómunka szabadságát, a művész bármely meg nem engedett korlátozástól mentes önkifejezését, valamint a művészeti

⁷⁰ Vö. Würkner, Joachim (1994): Das Bundesverfassungsgericht und die Freiheit der Kunst. In: Stern, Klaus szerk.: Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre. Band 55. München, Franz Vahlen Verlag. 128–130. o.

⁷¹ Isensee, Josef (2011): Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht. In: Isensee, Josef – Kirchhof, Paul szerk.: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IX. Allgemeine Grundrechtslehre. Heidelberg, C.F. Müller Verlag. 439–462. o.

⁷² Vö. Jellinek (1905): i. m. 84–86. o.

⁷³ A tudomány szabadságának ez az eleme az oktatáshoz való jog status negativus elemének tekintendő tanszabadsággal szoros kapcsolatot mutat, amennyiben a tanítás szabadságának az alapját jelenti a felsőfokú oktatásban.

⁷⁴ Vö. 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 17., 182.

alkotások nyilvánosság elé tárásának, illetve bemutatásának, terjesztésének szabadságát jelenti.⁷⁵ A szabadságjogi védelem tehát a tudománynak és művészetnek mint sajátos kifejezésnek biztosít garanciát az állam önkényével szemben. Ez a jogvédelem karakterét tekintve a tudomány és a művészet dinamikus-konstitutív elemére vonatkozik,⁷⁶ azaz a kutatói és alkotói folyamatra, valamint annak kinyilvánítására.⁷⁷ Ezt az értelmezést igazolja a hatályos alkotmányi szabályozás is, amikor rögzíti, hogy „[M]agyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát”.⁷⁸ Ezen túl az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a tudomány szabadsága „tartalmazza az államnak azt a kötelezettségét, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát”,⁷⁹ amely előírás a művészet szabadsága tekintetében is érvényes garancia – végső soron pedig az állam tudományos és művészeti semlegessége követelményének az alapja.

4. Az állam aktív szerepvállalása

Az alkotmányi triászból ez az elem a legnehezebben tipizálható. Ennek oka az, hogy az állam diszkrecionális jogkörébe tartozik annak meghatározása, hogy milyen intézményi hálót kíván húzni az alapjog köré az alaptörvényben. A lehetőségek skálája széles: az általános deklarációtól egészen a konkrét infrastrukturális elemek nevesítéséig terjedhet. Az alkotmányozó oldaláról az előbbi megoldás a szerencsésebb, mivel nem kell hosszú távon elköteleznie az államot valamely garanciaelem fenntartása mellett. Utóbbi tekintetében a következő megoldások az elterjedtek: az oktatási rendszer, egyéb speciális intézmények, vagy az állami támogatás alkotmányba építése.

A kulturális jogi szerepfelfogás a magyar alkotmányozó részéről sajátos módon realizálódott a tételes jogban. Az államok többsége a kulturális jogoknak ezt az elemét vagy nem, vagy csupán áttételesen szokta deklarálni, például a művelődés, illetve az oktatáshoz való joggal összefüggésben – tehát a kultúra passzív aspektusa oldalán. Ezzel ellentétben a magyar Alaptörvény közvetlenül az aktív pozícióhoz kapcsolódó, és attól elválaszthatatlan intézményeket hívott életre az alapjogok legkiterjedtebb védelmére. A vonatkozó X. cikk (3) bekezdésének első mondata a következő megfogalmazással él: „Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát”

Az Alaptörvény tehát a korábbi Alkotmányhoz képest kibővült – többek között – azzal, hogy immár a köztestületekre vonatkozóan is tartalmaz nóvumnak számító rendelkezést, mivel külön nevesíti a Magyar Tudományos Akadémiát (MTA) és a Magyar Művészeti Akadémiát (MMA).⁸⁰

⁷⁵ 24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996, 107., 110.

⁷⁶ A tudomány és a művészet alapjogi védelmének statikus elem a kutatói, valamint alkotói folyamat eredményét, az elkészült művet részesíti oltalomban – ami azonban már a tulajdonhoz való jog körébe sorolandó.

⁷⁷ Részletesen ld. Cseporán (2017): i. m., valamint Kocsis Miklós (2011b): A tudomány szabadságának új konstitucionális keretei. *Közjogi Szemle*, 4. sz.

⁷⁸ Magyarország Alaptörvénye X. cikk (1) bek.

⁷⁹ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177., 182.

⁸⁰ Kucséra Tamás Gergely (2013): Összegzés a köztestületként működő Magyar Művészeti Akadémia közel két esztendejéről. *Magyar Művészet*, 1. sz. 12–16. o.

A magyar állam az akadémiák és a művészet, valamint a tudomány szabadságának alaptörvényi összekapcsolásával nemzetközi viszonylatban is egyedülálló lépést tett a kulturális alapjogok kiteljesítése és védelme irányába. A megoldás implicit módon az állam aktív művészeti szerepvállalásaként fogható fel, mivel e köztestületek a kultúrával összefüggő közfeladatok megvalósításáért felelnek.

Az állam tevőleges magatartása körében érdemes utalás szinten foglalkozni a felsőoktatási intézményekkel, mivel az Alaptörvény X. cikkének (3) bekezdése *expressis verbis* nevesíti ezeknek az entitásoknak a szakmai – „a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit” érintő – önállóságát. A felsőoktatási intézmények a kulturális szabadságok érvényesülésében szintén fontos szerepet játszanak, mivel megteremtik a külső befolyástól mentes, professzionizálódott tudományos tevékenység folytatásának,⁸¹ valamint a művészeti alkotás alapját.⁸²

4.1. Az alapjogi jogalanyiség és a kulturális öngazgatás kapcsolata

A joggyakorlás szempontjából fontos tétel, hogy a kulturális alapjogok intézményi keretek között is érvényesülhetnek. Ez a megállapítás a kulturális intézmények saját jogainak alkotmányjogi elismerésében jelenik meg, amelyek a releváns alapjogok tárgyi oldalán értelmezhetőek. Ez végső soron az autonómia és az önkormányzatiság kérdésével függ össze. Az autonómia valamely közösség önrendelkezési joga, minden idegen, külső hatalomtól (államtól) való függetlensége.⁸³

Az autonómia eredetének vizsgálatakor két irányzat különböztethető meg: az originális (eredeti) és a derivatív (származékos) önállóság. Míg az előbbi elmélet szerint az önkormányzatiság a közösséget eredendően megilleti, addig utóbbi esetben az autonómia csak akkor és annyiban létezik, amennyiben az állam a saját hatalmából valamennyit átruház.⁸⁴ A kulturális entitások önállósága az alapvető jog – ti. a tanszabadság, a tudomány és művészet szabadsága – jogosultjai által átruházott jogösszességként írható le. Az autonómia fundamentuma tehát az egyének szabadságjogából ered, közvetetten. Ez az alkotmányos jogállam kereteiben ugyanis az alapjogok elismeréséhez és biztosításához mint a jogállamiság értéktartalmú eleméhez kapcsolódik. A jogállam léte a modern államokban elválaszthatatlan az alapvető jogok érvényesülésétől.⁸⁵ Az alapvető jogokat minden esetben a tárgyi jog alapozza meg, így ezek a jogosultságok az állam által az alkotmányban az egyének elismert és garantált alanyi jogai.⁸⁶ Ez azt jelenti, hogy az egyének jogait az állam biztosítja (derivatív szubjektív autonómia), így az alanyok részéről az alapjogukból eredő autonómia szükségszerűen származékos, sajátos értelemben vett *másodlagos derivatív önállóság*. Ez alapján *a kulturális intézmények autonómiaja az entitást alkotó egyének önkéntesen átruházott részjogosultságaiból álló öngazgatáshoz való jog*.⁸⁷ Ugyanezt támasztja alá az Alkotmánybíróság korábbi állásfoglalásában:

⁸¹ Vö. 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459., 473.

⁸² Erről részletesen ld. Cseporán (2017): i. m. 161–163. o.

⁸³ Részletesen ld. Gergely Jenő (2005): Az autonómiáról általában. In: Gergely Jenő szerk.: Autonómiák Magyarországon 1848-2000. Budapest, L'Harmattan Kiadó.

⁸⁴ Kocsis (2011a): i. m. 61. o.

⁸⁵ Vö. Petrétei (2011): i. m. 147–148. o.

⁸⁶ Petrétei (2011): i. m. 428–429. o.

⁸⁷ Cseporán Zsolt – Kocsis Miklós (2014): Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Művészeti Akadémiáról. JeMa: Jogesetek Magyarázata, 4. sz. 6. o.

„Kivételes esetben előfordulhat ugyan, hogy valamely állami szervet alapjogi sérelem ér. Ez azonban csak akkor fordulhat elő, ha az állam által fenntartott szerv az alapjog gyakorlásával szoros kapcsolatban áll, különösen ha kifejezetten azzal a céllal jön létre, hogy az egyén alkotmányos alapjoga gyakorolható legyen (illetve az alapjog gyakorolhatóságának mintegy feltételeként jött létre, pl. egyetemek és az oktatáshoz való jog, tudományos élet szabadsága; a Magyar Tudományos Akadémia és a tudományos élet szabadsága; múzeumok, színházak és a művelődéshez való jog; stb.). *Az állami szerv alapjogséremlének azonban minden esetben visszavezethetőnek kell lennie az egyének jogaira.*”⁸⁸ (kiemelés Cs. Zs.)

Mindezek alapján a *kulturális intézmények fogalma alá azokat az autonómiával (önkormányzatisággal) rendelkező intézményeket sorolom, amelyek kereteiben oktatási, tudományos vagy művészi tevékenység végezhető.*⁸⁹ Ezek a kulturális intézmények szűk értelemben a Magyar Tudományos Akadémiával és a Magyar Művészeti Akadémiával, valamint a felsőoktatási intézményekkel azonosak, tág értelemben pedig minden más, erre alkalmas intézményt magában foglal – de különösen színházakat,⁹⁰ galériákat, kutatóközpontokat stb.⁹¹ *Az intézményi autonómia terjedelme azonban az állam diszkrecionális döntésén múlik, ami konkrét formában, az adott kulturális intézmény jogállásától is függ.*

Az alapjogi jogalanyiség körében fontos leszögezni, hogy magát a *kulturális intézményt nem illeti meg az alapjogi jogosultság, csak a derivatív jellegű öngazdálathoz való jog*: előbbi ugyanis kizárólag az egyénnek mint az alapjog birtokosának a joga. Az alapjogok alanyai tehát teljes szabadságukból átruháznak bizonyos elemeket olyan szervekre vagy testületekre, amelyek ebből a forrásból eredtetik saját autonómiájukat.

4.2. A Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz képest kibővült – többek között – abban a tekintetben, hogy immár a köztestületekre vonatkozóan is tartalmaz nívumnak számító rendelkezést. Így – a Magyar Tudományos Akadémia (a továbbiakban: MTA) mellett – külön nevesíti a Magyar Művészeti Akadémiát (a továbbiakban: MMA) is, megszüntetve ezzel azt az egyoldalúságot, amely a művészet és a tudomány szabadsága közül csupán az utóbbinak biztosított akadémiai háttér.⁹² Az alkotmányozó e két kiemelt köztestületet az Alaptörvény alapjogi katalógusában helyezte el, a következő normatartalommal: „Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát.”⁹³

Az állami alapjogi kötöttség a kulturális alapjogok terén érdekes kettősséget jelent. Az aktív szerepvállaláson túl tartózkodási kötelezettség is terheli az államot, amely leghangsúlyosabban egy alkotmányban nevesített tila-

⁸⁸ Ld. 198/D/2008. AB végzés, ABH 2009. 2961., 2962.

⁸⁹ Vö. Kocsis (2011a): i. m. 96. o.

⁹⁰ Ld. az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi XCIX. törvény 3. §-át.

⁹¹ Ezek lehetnek államilag létrehozott vagy (a magánintézetek esetében) támogatott intézmények. Kocsis (2011b): i. m. 33. o.

⁹² Tilk Péter (2013): A művészet szabadságának szabályozási modellje az Alaptörvényben. In: Kocsis Miklós – Tilk Péter szerk.: A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 30. o.

⁹³ Alaptörvény X. cikk (3) bekezdés első mondata

lomban ölt testet: „Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”⁹⁴ Bár az Alaptörvény ezt az elvet csupán a tudományos élet szabadságánál határozza meg *expressis verbis*, meglátásom szerint az mégis irányadó a művészetre.⁹⁵ Ez azzal (is) indokolható, hogy – miként a művészet fogalmának meghatározása – mindennemű definíció, állami beavatkozás óhatatlanul esztétikai értékítéletet fog tartalmazni, amely önmagában korlátozhatja a művészek kifejezési szabadságát.⁹⁶ Az állam tehát nem dönthet a tudományos eredmények és a művészeti alkotások tudományos, illetve művészi jellege elismerésének a kérdésében.⁹⁷ Az MTA és az MMA létrehozásával és alkotmányi köztestületként való deklarálásával az állam tartózkodó magatartásának követelményét a magyar alkotmányozó átvezetette az intézményvédelmi kötelezettség területére.⁹⁸

Az alapjogi jogviszony történeti múltjából és funkciójából kifolyólag az egyén és az állam közötti relációt jelenti, amely alapján előbbinek jogilag elismert és érvényesíthető igénye áll fenn utóbbi önkényével szemben. Mind az MTA, mind az MMA köztestületi jogállású entitások.⁹⁹ A közjogi jogi személyek státuszát – és így a köztestületet is – alapvetően a jogi személy államhoz való viszonyának nagyobb intenzitása határozza meg, mivel közjogi jogi személyként önállóan látnak el olyan feladatot, amelyek az adott közjogi jogi személy hiányában magára az államra hárulnának.¹⁰⁰ Mindebből két következtetés vonható le a kulturális jogalanyiség kérdéskörében. Egyrészt (közjogi) jogi személyiséggel rendelkező szervezetekként nem képesek az egyéni önkifejezésre. Másrészt az alapjogi relációnak – ti. az egyének és az állam közötti viszony – a másik oldalán helyezkednek el, amennyiben az állam tevékenységének (jogalkotás) eredményeként jönnek létre.¹⁰¹

A fenitiek alapján kijelenthető tehát, hogy az Alaptörvény szövege az MTA és az MMA tudományos, illetve művészeti szabadsága terén pontatlannak minősül. Célszerű lenne a köztestületeket – az alapjogi jogképességre utaló megfogalmazás mellőzésével – az alapjogi védelem objektív oldalán, az állam intézményvédelmi kötelezettsége körében rögzíteni, mivel a szóban forgó alapjogok alanyi igényeivel nem élhetnek, csupán a kulturális öngazdálkodáshoz való joggal.

⁹⁴ Alaptörvény X. cikk (2) bek.

⁹⁵ Cseporán Zsolt (2014): A művészet szabadságának mozgásterét az Alaptörvény keretei között. *Scriptura*, 1. sz. 159–161. o.

⁹⁶ Sólyom Péter (2007): A művészetek szabadsága és az esztétikai ítéletek. *Iustum Aequum Salutare*, 2. sz. 97. o.

⁹⁷ Sári – Somody (2006): i. m. 304. o.

⁹⁸ Cseporán Zsolt (2016): A művészet szabadságának szabályozási modellje az uniós és hazai jogban In: Tilk Péter szerk.: *Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 53. o.

⁹⁹ A köztestületekről ld. Cseporán Zsolt (2015): Kérdések a köztestületekkel szembeni fizetésképtelenségi eljárások kapcsán. *Magyar Jog*, 7–8. sz. 456–461. o. és Kocsis (2016): i. m. 134–171. o.

¹⁰⁰ Patyi András (1998): Egyes önkormányzati alapjogok viszonylagossága. *Magyar Közigazgatás*, 9. sz. 525. o.

¹⁰¹ Éppen ezért a jogbiztonság egyik lényeges feltétele, hogy a közjogi jogi személyek – s így a köztestületek – jogalanyisága, valamint különféle jogviszonyokban fennálló jogosultsága és kötelezettsége konkrétan meghatározott legyen. Vö. Tamás András (2010): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 444. o.

4.3. A felsőoktatási intézmények jogalanyisága

A modern államok esetében az alkotmány tartalmazza a felsőoktatási intézmények jogállásának körülírását, valamint az autonómiájuk terjedelmét és garanciáit. A garanciarendszer körében a legnehezebb annak meghatározása, hogy az állam mely feladatokat utalhat az autonóm intézményhez, és mely feladatokat kell fenntartania magának – éppen a tudományos fejlődés és szabadság biztosítása érdekében.¹⁰²

A felsőoktatási intézmények alaptörvényi rögzítése új megközelítésbe helyezi a felsőoktatási autonómia közjogi szerepét. A felsőoktatási intézmények rendeltetése ennek fényében a „szervezett szabadság” biztosításában érhető tetten: az állam ugyanis ezen keresztül teljesíti intézményvédelmi kötelezettségét.¹⁰³ A kulturális jogok érvényesülése szempontjából *alaptételként rögzítendő*, hogy a jogcsoportba tartozó valamennyi szabadság – *ti. a művelődéshez való jogon keresztül a tanszabadság, a tudomány és a művészeti élet szabadsága – szoros kapcsolatban áll a felsőoktatással.*

Ennek ellenére a felsőoktatási intézményekre – mint (közjogi) jogi személyekre – egyaránt igaz az a megállítás, amelyet általánosságban a kulturális intézmények, avagy az MTA és az MMA kulturális alapjogi jogalanyisága tárgyában írtam: alanyi jogosultság nem, csupán önigazgatáshoz való jog illeti meg az egyetemeket, főiskolákat.

Mindezekből levonható az a következtetés, hogy *a kulturális jogi jogalanyiság a kulturális intézmények önigazgatásának fundamentuma: anélkül a jogi személyi státuszú intézmények sem rendelkezhetnének tudományos vagy művészeti autonómiával.*

5. Az állam semlegessége

Kiindulópontként rögzítendő, hogy a semlegesség relációs ismérv: egy állítás (szabály, gyakorlat, intézkedés) ugyanis sohasem önmagában neutrális, hanem meghatározott nézetek vonatkozásában. Éppen ezért a semlegességhez mindig hozzátartozik annak alkalmazási köre.¹⁰⁴

Az állami neutralitás követelménye két módon jelenhet meg a tételes jogban: egyrészt *expressis verbis* az alaptörvényben konstituált formában, másrészt valamelyik alkotmányi rendelkezés implicit tartalmaként, amely az alkotmányértelmezés során nyer kifejezést. Ezzel ellentétben *a semlegességi reláció másik pólusát képező nézetnek – mint viszonyítási pontnak – szükségszerűen és feltétlenül az alkotmányban rögzített normának kell lennie.*

Az elvi alap exponálását követően fel kell tennünk a kérdést: *mi* indokolja azt a követelést, hogy az állam (bizonyos vonatkozásokban) semleges legyen? Erre a következő egyszerű válasz adható: az, hogy nincs alap a semlegességtől való eltérésre. Ez az indok közvetett kapcsolatban áll az egyenlő bánásmód követelményéből levezetett diszkrimináció tilalmával, amennyiben a semlegességnek elejét kell vennie az alkotmányos indok nélküli hátrányos megkülönböztetésnek. *Milyen* viszonyokban kell azonban az államnak semlegesnek maradnia? Az előbbi alapján olyan viszonyokban köti az államot a semlegesség követelménye, amelyekben nem tudja alkotmányosan alátá-

¹⁰² Kocsis (2011b): i. m. 35. o.

¹⁰³ Vö. Kocsis (2011b): i. m. 33. o.

¹⁰⁴ Kis János (2015): Az állam semlegessége – Kis János válogatott művei. Pozsony, Kalligram. 84. o.

masztani a neutralitás elvetését – azaz, amikor a döntésében (intézkedés, mulasztás) megnyilvánuló preferenciáját nem képes valamely alaptörvényi rendelkezésre visszavezetni. Átfordítva olyan relációkat jelent, amelyeknél a tételes jog nem tartogat a semlegesség áttörését legitimáló alkotmányos normát. Ebből egyenesen következik, hogy ha az állam a semlegesség követelményétől alkotmányos indok nélkül tér el, alkotmányellenes magatartást tanúsít, amellyel alkotmányosértő helyzetet idéz elő. Az állam meghatározott viszonyokra vonatkozó semlegessége tehát alkotmányossági kérdés, amelynek érvényesüléséért és védelméért az Alkotmánybíróság felel. Végző soron az állam semlegességének követelménye a közhatalom gyakorlásának alkotmányos korlátját jelenti a megadott viszonyrendszerben a hátrányos megkülönböztetés megelőzése érdekében, a jogállamiság alapelve alapján.¹⁰⁵

A semlegesség elve szerint az államnak tartózkodnia kell attól, hogy kontroverzális világnézeteket, gyakorlatokat, eszméket helytelenítsen, illetve fordítva: olyanokat helyeseljen, amely mások helytelenítését eredményezné.¹⁰⁶

Az állami neutralitás értelmezését követően arra a kérdésre kell választ adni, hogy a művészettel és a tudománnyal összefüggésben a közhatalomnak miért kell semleges magatartást tanúsítania. Ennek fundamentumát a fenti fejtegetés adja: amennyiben az állam a művészetet és a tudományt a lehetséges beavatkozások részeként kezelné, féltő, hogy magát a szabadságjogot korlátozná. Minden döntés ugyanis közvetetten esztétikai értékítéletet, illetve szubjektív igazságot is magában fog hordozni, amely a művészi és tudományos kifejezések széles spektrumát szűkítheti. A nyilvánvaló filozófiai kételyeken túl ennek alkotmányjogi aggálya az alapjog-korlátozás általános követelményeivel összefüggésben jelölhető meg. Egyrészt a jogállamiság elvéből adódóan az államnak biztosítania kell az alapvető jogok optimális érvényesülését, amely elvárásnak a szóban forgó szabadságjogok tartalmának önkényes elhatárolásával nem tenne eleget. Másrészt éppen az alapvető jog önkényes, azaz alkotmányos indok nélküli korlátozásával alaptörvény-ellenes magatartást fejt ki, amelynek eredményeként alapjogsértő helyzetet idézne elő.

A közhatalom és a művészet, valamint a tudomány közötti viszony az állam részéről, a neutralitás hiányában, kizárólag beavatkozásként képzelhető el. Fogalmilag olyan magatartást jelent, amely a közhatalom eszközével lép fel valamely védett autonómia irányába. A hatalmi jelleg már önmagában megpecsételi az intézkedés tartalmát: jelentéséből következik, hogy a kikényszeríthetőség erejével kezeli a beavatkozás tárgyát. Kézenfekvőnek tűnik az a megállapítás, amely ezt az intervenciót a szóban forgó szabadság ellenében értelmezi. *Mivel az állam nem képes olyan módon szabályozni a művészetet és a tudományt, hogy egyúttal ne determinálja az alapjog normaterületét, a semlegesség végső soron szükséges elvárás e fogalmakkal összefüggésben.*

Az előzőekből következik, hogy az államnak a művészet és a tudomány jogi meghatározására semmilyen munitió nem áll rendelkezésére. Ez alkotmányjogi dimenzióban a következő terminológiával ragadható meg: *a közhatalomnak sem autoritása, sem kompetenciája nincs arra nézve, hogy a művészetet, illetve a tudományt definiálja.*¹⁰⁷ Ismét megjegyzem: a fogalomalkotási szándék minden esetben beavatkozásnak fog minősülni, amely – a fentiek alapján – a szóban forgó alapvető jogokat kényszerítőleg korlátozni fogja, és ezáltal megsérti a norma által védett

¹⁰⁵ Vö. van der Burg, Wibren – Brom, Frans W. A. (1999): In Defense of State Neutrality. In: Rippe, Klaus Peter szerk.: *Angewandte Ethik in der pluralischen Gesellschaft*. Freiburg, Freiburger Universitätsverlag.

¹⁰⁶ Kis (2015): i. m. 96–98. o.

¹⁰⁷ Breunung, Leonie – Nocke, Joachim (1988): Die Kunst als Rechtsbegriff oder wer definiert die Kunst? In: Dankert, Brigit – Zechlin, Lothar szerk.: *Literatur vor dem Richter: Beiträge zur Literaturfreiheit und Zensur*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft. 235–237. o.

autonómiát. Az autoritás alatt e körben az államnak azt a státuszát értem, amely a (köz)hatalmát testesíti meg. *A művészet és a tudomány azonban ezen a területen kívül esnek, ugyanis az állam magatartásának nincs alapító vagy akár alakító ereje ezekre nézve.* A kompetencia a jogi lehetőségek összességéként fogható fel. Megállapítható, hogy a közhatalom nem rendelkezik olyan nevesített hatáskörrel, amely a művészet, illetve a tudomány konkretizálását, vagy annak kritériumai meghatározását célozná. Ennek hiánya logikusan következik az előző, azaz az autoritás hiányából: kompetenciáról kizárólag akkor beszélhetünk, ha annak alanya az adott tárgykör tekintetében felhatalmazással rendelkezik, vagyis (jogilag) elismert pozícióban van. *Mivel tehát az államnak sem autoritása, sem kompetenciája nincs a művészet és tudomány tartalmának vonatkozásában, ezért a valóság szóban forgó szeletének jog által védett szegmensével összefüggésben semleges hozzáállást kell tanúsítania.*

Fontos ehhez azonban a következő pontosító megjegyzést fűznöm: a definiálási (*Definitions-kompetenz*) és szabályozási kompetencia (*Gestaltungskompetenz*) fogalmai nem értelmezhetőek egymás szinonimájaként.¹⁰⁸ A művészet és a tudomány állam általi definiálásának kérdése végső soron tartalmi kérdésként jelenik meg, a fogalomalkotás tárgyának alkotóelemeire – amelyek egzakt meghatározása lehetetlen. Ezért a szóban forgó helyzetben a definiálási követelmény a fogalomalkotás tilalmával lesz azonos. Ettől viszont meg kell különböztetni az állam szabályozási, avagy formáló-alakító kompetenciáját, amely alatt *a művészet, illetve tudomány jogilag releváns aspektusainak körülírása értendő – így az nem szorul kívül az állam legitim jogkörén.*¹⁰⁹

Az Alaptörvény az állam semlegességét a X. cikk (2) bekezdésében juttatja kifejezésre: „Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.” Ezen túl az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a tudomány szabadsága „tartalmazza az államnak azt a kötelezettségét, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát”,¹¹⁰ amely előírás a művészet szabadsága tekintetében is érvényes garancia – végső soron pedig az állam tudományos és művészeti semlegessége követelményének az alapja.

A Magyar Művészeti Akadémia megalakulása körüli alkotmányossági kérdéseket tisztázó 18/2014. (V. 30.) AB határozat egy új elemet vezetett be a művészet szabadsága alapjogának értelmezési kereteibe.

„[...] Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében foglalt követelménynek eleget téve, a köztestületi formában működő MMA-nak az Alaptörvény értékrendjét meg nem sértve, a művészeti alkotás szabadságát, sokszínűségét, irányzatait, áramlatait egyaránt védelemben kell részesítenie.”¹¹¹

¹⁰⁸ Würkner (1994): i. m. 122. o.

¹⁰⁹ Isensee, Josef (1980): Wer definiert die Freiheitsrechte? Selbstverständnis der Grundrechtsträger und Grundrechtsauslegung des Staates. Heidelberg, C.F. Müller. 65. o.

¹¹⁰ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177., 182.

¹¹¹ 18/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [16]

Ezzel a megállapítással nem értek egyet, mivel a művészet pluralitásáról – bár fontos értéknek tekintendő – nem rendelkezik az Alaptörvény: „csupán” a művészi alkotás szabadságát részesíti alapjogi védelemben.¹¹² Ennek helyessége a művészet fogalma meghatározásának legnagyobb problémájára vezethető vissza: arra, hogy mindenemű definíció esztétikai értékítéletet fog tartalmazni, amely önmagában korlátozhatja a művészek kifejezési szabadságát. Ez pedig adott esetben szűkebb kifejezési lehetőségeket biztosíthat, mint amit az alapjog keretében biztosítani lehetne.¹¹³

„Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdésében deklarált művészeti alkotás szabadsága nem azonos a művészeti élet sokszínűségével (pluralizmusával), jóllehet a kettő között szoros korreláció áll fenn.”¹¹⁴

„Azt, hogy a szabadság és a sokszínűség nem tekinthetők alkotmányjogi értelemben (sem) szinonim fogalmaknak, az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglalt sajtószabadságra vonatkozó rendelkezés is alátámasztja, mely külön említi a sajtó szabadságát és külön a sokszínűségét.”¹¹⁵

„A művészet sokszínűsége általánosságban érték, alkotmányos szinten azonban explicit módon sem a rendszerváltó Alkotmány, sem az Alaptörvény nem szól róla.”¹¹⁶

Leszögezem, hogy nem a művészet sokszínűségének elvét ellenzem, azt természetesen messzemenőig támogatom. Az alkotmányozó viszont nem véletlenül nem nevesítette a művészet szabadsága tartalmi elemeként a pluralitás követelményét. Az állam művészeti neutralitásának korábban vázolt tulajdonságaiból adódóan erre nemcsak kompetenciája, de autoritása sincs. A művészeti sokszínűség biztosítása az állam objektív intézményvédelmi kötelességébe tartozna, amely a következő problémát veti fel: a pluralizmus garantálása szükségszerűen döntések meghozatalát igényli. A sokszínűség ellenben kényszerítőleg tartalmi és nem formális fogalom, így annak megvalósítása is érdemi döntéseket követelne meg a közhatalomtól. A művészet (és tudomány) tartalmához kapcsolódó kérdések azonban állami tilalom alatt állnak. A művészet pluralitásának biztosítása az állam művészeti szakértelmét, alkotmányjogi olvasatban autoritását kívánná meg. Ezzel viszont a közhatalom nem rendelkezik, és nem is rendelkezhet. *A sokszínűség követelmény kizárólag közvetetten, az állam művészeti és tudományos semlegességén keresztül valósulhat meg, mivel a direkt közhatalmi döntés kontraproduktív hatással, és így alkotmány sértéssel fenyeget.*

¹¹² „A művészeti élet sokszínűsége a kultúra gazdagságát jelentő érték. A kettő közötti összefüggés elsősorban abban valósul meg, hogy a művészeti szabadság sérelme jellemzően együtt járhat a sokszínűség sérelmével, ugyanakkor a sokszínűséggel kapcsolatos esetleges hiányok nem feltétlenül a művészeti alkotószabadság hiányára vezethetők vissza.” Vö. Salamon László alkotmánybíró 18/2014. (V. 30.) AB határozathoz fűzött különvéleményével. Indokolás [41]

¹¹³ Sólyom (2007): i. m. 97. o.

¹¹⁴ Salamon László alkotmánybíró 18/2014. (V. 30.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. Indokolás [41]

¹¹⁵ Salamon László alkotmánybíró 18/2014. (V. 30.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. Indokolás [42]

¹¹⁶ Salamon László alkotmánybíró 18/2014. (V. 30.) AB határozathoz fűzött különvéleménye. Indokolás [43]

IV. A KULTURÁLIS JOGOK RENDSZERÉNEK PASSZÍV OLDALA

A passzív karakterű kulturális jogok magja a művelődéshez való jog, ugyanis ez biztosítja az egyén befogadói részvételét a kulturális életben. Az államok többsége e jognak az intézményi háttért az oktatáshoz való joggal köti össze, és való igaz, hogy a művelődés primer területe az oktatási rendszer. Ezen túl azonban egyéb formái is léteznek e tevékenységnek, így különösen az aktív kulturális jogok vonatkozásában – ebben az értelmezésben ugyanis művelődési tevékenységet végez például a művészet szabadsága kapcsán a színházi előadás nézőközönsége, a kiállítás megtekintője, az irodalmi mű olvasója, illetve a tudomány szabadsága viszonyában egy konferencia hallgatósága vagy egy múzeum, esetleg könyvtár látogatója.

A következőkben elsőként a művelődéshez való jog hagyományos és egyben szűk tartalmát, azaz az oktatáshoz való jogot elemzem, majd ezt követően a szóban forgó jog kiterjesztett értelmezését vázolom.

6. Oktatáshoz való jog¹¹⁷

A művelődéshez való jogot az állam elsődlegesen az oktatáson keresztül biztosítja, amely alanyi oldalról a képzéshez való hozzáférést takarja, míg annak tárgyi vonatkozása az oktatási rendszer egyes szintjeit differenciálja. Előbbi a tanszabadság egyik eleme, a tanuláshoz való jog, amely felöleli az iskolaválasztás szabadságát – ennél fogva az a kötelezettség hárul az államra, hogy lehetővé tegye az egyének számára ezt a választást. Utóbbi kapcsán az Alaptörvény deklarálja a háromszintű oktatási szisztémát: egyrészt az ingyenes és kötelező alapfokú, másrészt az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, harmadrészt a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatást.¹¹⁸ Ez azt jelenti, hogy az állam köteles megfelelő számú és típusú oktatási intézményt fenntartani. E feladata legszélesebben az alapfokú képzés esetén áll fenn, mivel az az egyén számára ingyenes és kötelező. A középfokú oktatás bár szintén ingyenes, immár nem kötelező – ennek ellenére a hozzáférés lehetőségét biztosítani kell. Végül a felsőoktatás a legszűkebb terület, mivel kötelezettsége az intézményfenntartáson túl „csupán” arra terjed ki, hogy biztosítsa az azonos képességű egyének számára az esélyegyenlőséget.¹¹⁹ Ezek az állam *status positivus* feladatai körébe sorolandók, míg a tankötelezettség *status passivus* karakterű előírás.

Ezenfelül szintén az Alaptörvény rögzíti az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásban részesülésének lehetőségét. E körben megjegyzendő, hogy az állam az anyagi támogatás formáját szabadon választhatja meg (például tankönyvtámogatás).¹²⁰ A felsőoktatási intézmények esetében azonban nincs alkotmányos kötelezettsége az ingyenes oktatás biztosítására.¹²¹

¹¹⁷ Részletesen ld. Zeller Judit (2006): Az oktatáshoz való jog. In: Chronowski Nóra et al.: Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 573–590. o.

¹¹⁸ Alaptörvény XI. cikk (2) bek.

¹¹⁹ 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290., 314.

¹²⁰ 79/1995 (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 399., 406.

¹²¹ Az Alaptörvény X. cikkének (3) bekezdésével és a felsőoktatási autonómiával később részletesen foglalkozom.

7. A művelődéshez való jog kiterjesztése

Bár a művelődéshez való jog primer területe az oktatás, a modern állam művelődéshez kapcsolódó szerepe mára kiterjed olyan területekre is, amelyek nem sorolhatóak a klasszikus oktatás körébe. Az iskolán kívüli művelődésre ugyanúgy érvényes, hogy az állam köteles létrehozni a megfelelő szolgáltatások rendszerét – majd az állampolgárok számára biztosítani kell a jogot ezeknek az igénybevételére.¹²²

Ezt a megközelítést igazolja Bragyova András véleménye, aki a művelődés metajurisztikus fogalmát beemelte a jogrendszerbe: „a művelődéshez való jogban a művelődés az öncélú, a személyiség fejlődését szolgáló általános kultúrát jelenti, amelynek alapjait az ember az oktatásban sajátítja el.”¹²³ Ezen túl pedig a művelődés tág értelmezése, azaz a szóban forgó jog oktatási rendszeren kívüli implicit hatóköre mellett érvel, amikor kimondja, hogy „[a] művelődés az általános kultúra (e latin terminus fordítása a „művelődés”), az antik paideia értelmében vett általános műveltség elsajátításának jogát jelenti. Az egyetemi oktatásnak ugyan az előbb említettek szerint van köze az így felfogott művelődéshez, de az egyetemi oktatás meghatározó része nem az előbbi értelemben felfogott általános – mintegy öncélú – műveltség megszerzését segíti elő.”¹²⁴

Az Alaptörvény XI. cikke (2) bekezdésének első fordulata egyértelműen rámutat arra, hogy a művelődéshez való jog nem feltételezi az oktatási rendszerhez való kapcsolatot: „Magyarország ezt a jogot [mármint a művelődéshez való jogot – Cs. Zs.] a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével [...] biztosítja.” Ez a rendelkezés megteremti az iskolán kívüli művelődés alkotmányi fundamentumát. A nemzetközi jog az általam vázolt csoportosításhoz igazodva tág tartományban határozza meg a közművelődés fogalmát: „a közösségi kulturális életben való szabad részvételhez, a művészetek élvezéséhez” való jog.¹²⁵ A művelődéshez való jog ennek megfelelően kulcsjognak tekintendő, amely számos más alapvető jog érvényesülésének előfeltétele.¹²⁶

A normaszöveg grammatikai értelmezése alapján a művelődéshez való jognak ez a tág tartalma is felosztható alanyi jogi, valamint intézményi oldalra, amelyek tartalmát – különösen a tárgyi oldal tekintetében – ágazati jogszabályok határozzák meg. Ilyennek számít különösen a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Kultv.), a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény, vagy a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény. Ezek közül röviden a Kultv. rendszerét mutatom be.

A jogalkotó mindenkit megillető alanyi jogként statuálta egyrészt a kulturális javak – és ezek a történelem alakulásában és a nemzeti, nemzetiségi önismeret formálásában való jelentőségének –, valamint az ezek védelmével kapcsolatos ismeretek megismerését a muzeális intézmények tevékenysége, a könyvtári szolgáltatások, az oktatás, a közművelődés, az ismeretterjesztés, a sajtó és a tömegtájékoztatás útján.¹²⁷ Másrészt mindenkinek joga van a kul-

¹²² Sári – Somody (2006): i. m. 302. o.

¹²³ Bragyova András alkotmánybíró 32/2012. (VII. 4.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása, Indokolás [71]

¹²⁴ Bragyova András alkotmánybíró 32/2012. (VII. 4.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása, Indokolás [72]

¹²⁵ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 27. cikk (1) bek.

¹²⁶ Horváth Enikő (2009): A művelődéshez való jog. In: Jakab András szerk.: Az Alkotmány kommentárja III. Budapest, Századvég Kiadó. 2644. o.

¹²⁷ A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 4. § a) pont

turális alapellátás keretében igénybe venni a nyilvános könyvtári ellátás rendszerét, a muzeális és közművelődési intézmények szolgáltatásait.¹²⁸ Harmadrészt alapvető jogosultságként jelenik meg a törvényben, hogy az egyén műveltségét, készségeit életének minden szakaszában gyarapíthatja, közművelődési jogai érvényesítése céljából közösséget hozhat létre, s külön jogszabályban meghatározottak szerint szervezetet alapíthat, működtethet.¹²⁹ Végül e törvény szerint mindenkit megillet a jog, hogy művelődési céljai megvalósításához közművelődési közösségi színteret (a továbbiakban: közösségi színtér), szervező, szervezeti és tartalmi segítséget kapjon.¹³⁰

A jog *status positivus* karaktere is érvényre jut, amikor az állam részleteiben rendelkezik a közművelődési törvény keretében.¹³¹ Ennek legfontosabb aspektusa a művelődéshez való jog további intézményi alaptípusainak, azaz a muzeális intézmények, a nyilvános könyvtári ellátás szerveinek, valamint a közművelődési intézmények törvényi rögzítése. Ezenfelül a jogalkotó *expressis verbis* deklarálja, hogy a települési önkormányzat kötelező feladata a helyi közművelődési tevékenység támogatása.¹³²

Mindebből is adódik, hogy a művelődéshez való jog – megvalósulását tekintve – fokozatos (progresszív) karakterű: érvényesíthetősége jelentős mértékben függ az állam teherbíró képességétől. Ezen túl az Alkotmánybíróság kimondta, hogy e jogból levezethető szabályozás egyensúlyt hivatott teremteni az egyén alapvető jogain alapuló igényei és az állam számára rendelkezésre álló anyagi eszközök között.¹³³

Összegezve elmondható, hogy a kulturális jogok kettős karakterüknél fogva sajátos helyet foglalnak el az alapjogi dogmatikában. Emellett e jogok számos aspektusból csoportosíthatóak, azonban felhívom a figyelmet az ebben a fejezetben vázolt új differenciálásra, amely az egyének kulturális életben való szerepük, pozíciójuk alapján tesz különbséget aktív és passzív alapjogok között. Ez a tematizálás a további elemzésnek is központi, illetve háttértétele lesz, így jelentősége korántsem elhanyagolható.

¹²⁸ Kultv. 4. § b) pont

¹²⁹ Kultv. 4. § c) pont

¹³⁰ Kultv. 4. § d) pont

¹³¹ Erről részletesen ld. Szabó Eszter Anna (2013): A kulturális örökség védelmének aktuális kérdései hazánkban. In: Fazekas Mariann szerk.: Új generáció a közigazgatás-tudomány művelésében. Budapest, Eötvös József Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 273–285. o.

¹³² Kultv. 76. § (1) bek.

¹³³ 1310/D/1990. AB határozat, ABH 1995, 585–586.

MÁSODIK FEJEZET

A KULTÚRAIGAZGATÁS ALAPPILLÉREI

I. BEVEZETÉS: A KÖZIGAZGATÁS TERÜLETEI

A közigazgatási jog azoknak a jogi normáknak az összessége, amelyek az alkotmányjogi szabályozás keretei között a jogalanyok és az állam közötti viszonyokat rendezik. Ez kiterjed a társadalom tagjai és szervezetei által tanúsított magatartások befolyásolására, amely az állami közhatalom (impérium) birtokában nagyrészt jogalkalmazás (jogérvényesítés) útján végzett szervezést, döntés-előkészítést, döntést és végrehajtást, továbbá a közigazgatási szervek egymás közötti viszonyainak szabályozását jelenti.¹³⁴

A közigazgatás jogi definíciójának megértéséhez a legegyszerűbb megoldás az, ha megvizsgáljuk, melyek a jellemző szabályozási területei. A fenti meghatározás arra utal, hogy a közigazgatási jog három területet érint. Olyan normákból áll, amelyek szabályozzák egyrészt a társadalom tagjainak a magatartását (pontosabban annak befolyásolását) – ideértve a befolyásolásra vonatkozó konkrét felhatalmazást (hatáskört) –, másrészt a magatartás befolyásolásának módját, harmadrészt a befolyásolás gyakorlóit. Ennek értelmében a közigazgatási jog normái szabályozzák a közigazgatási szervezetrendszert, az általa követendő eljárást, valamint az alkalmazandó magatartási szabályokat – amely meghatározás adja a közigazgatási jog három szabályozási területét, úgymint: a közigazgatási anyagi, a közigazgatási alaki (eljárási) és a közigazgatási szervezeti jogot.¹³⁵

II. A KULTÚRAIGAZGATÁS LÉTJOGOSULTSÁGA

A kultúra szűkebb értelemben művelést, művelődést, műveltséget jelent, s mint ilyen, a magánszférán belül marad – tágabb értelemben az emberiség által létrehozott anyagi és szellemi értékek összessége, ami a művelődésnek valamely területe. Az állam akkor avatkozik be a magánszférába, amikor egyrészt a kultúra közüggé válik, másrészt a kultúra erős integrációs hatása miatt nem engedhető meg, hogy a társadalom bizonyos rétegei annak hatókörén kívül rekedjenek.¹³⁶

¹³⁴ Varga Zs. András (2017): A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai I. kötet. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 172. o.

¹³⁵ Varga (2017): i. m. 174–175. o.

¹³⁶ Bencsik András szerk. (2012): Közigazgatási jog. Különös rész. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 217. o.

1. Kultúra mint közfeladat¹³⁷

1.1. A kultúra meghatározása

A legtöbb nyugati nyelvben kultúra alatt általában a „civilizálódást”, avagy magát a civilizációt értik – azaz az „elme művelését”, különösen pedig azt a folyamatot, amelynek eredménye az iskolázottság, avagy a művészet. Ez a kultúra szűkebb – és a köznyelvben is használt – definíciója. A szó etimológiáját tekintve azonban árnyaltabb képet kapunk: a kifejezés latin eredete „művelést” jelent, amelyet az antik korban a természet megszelídítésére irányuló tevékenységre, azaz elsődlegesen a föld megművelésére alkalmaztak. Ezen túl viszont már korán kiterjedt metaforikus jelentésre tett szert: általános értelemben bármi kiművelésére és jobbítására kezdték használni. Végül a modern terminus megszületése Ciceróhoz kapcsolódik, aki az iskolázatlan lelket a megműveletlen földhöz hasonlította.¹³⁸

A kultúrát döntően az anyagi és szellemi javak összességével azonosítják, azonban döntően csupán a művészetet és az irodalmat teszik a fogalom részévé – a tudományt mint szellemi megnyilvánulást a kultúra határain kívülre helyezik.¹³⁹ Más meghatározás szerint használati értékek összessége, amely a természet és az ember történelmi fejlődésének következménye.¹⁴⁰ A legtagabb definícióban a kultúra az az ontologikus közeg, amelyben az ember él: a „humanizált természet” – azaz ebben a megközelítésben a fogalom az emberi világ egészét kifejezi.¹⁴¹ A megközelítések tárházának bemutatása nélkül annyit mindenképpen rögzíteni szükséges, hogy a kultúrát általánosságban szűken értelmezzük: az erkölcsöt, a politikát, a jogot nem szokás kultúrának nevezni, míg a „mindennapi élet kultúráját” – azaz a hagyományokat, a szokást és a divattrendeket csupán rendkívüli esetekben kapcsoljuk ide. A fogalom *in praxis* területe az oktatásra, a nevelésre, a tudomány és a művészet szférájára szorítkozik.¹⁴²

1.2. A közérdek fogalma

A modern államoknak feladatát képezi nem csupán a védelemről, hanem a polgárok testi és szellemi „jólétéről” való gondoskodás is, amely teendőket az állam a közigazgatás segítségével látja el.¹⁴³

A köz érdekében való fellépés az alapideológiája minden magánszférába való beavatkozási kísérletnek, tehát minden olyan fellépésnek, amely az egyénnel, illetve annak szabadságával kapcsolatban korlátozóan jelenik

¹³⁷ Részletesen ld. Kocsis (2016): i. m. 103–109. o.

¹³⁸ Ld. Márkus György (1992): Kultúra és modernitás. Budapest, MTA Könyvtár Lukács Archívum & T-Twins Kiadó. 9–41. o.

¹³⁹ Vö. Maróti Andor (2007): Gondolatok a kultúráról, a műveltségről és a közművelődésről. Budapest, Trefort Kiadó. 34. o.

¹⁴⁰ Ld. Hermann István (1980): A kultúra meghatározottsága a teleológiai szférán belül. In: Szerdahelyi István szerk.: A kultúra fogalmáról. Budapest, Kossuth Könyvkiadó. 35–40. o.

¹⁴¹ Vö. Ágh Attila (1980): Humanizmus és kultúra. In: Szerdahelyi István szerk.: A kultúra fogalmáról. Budapest, Kossuth Könyvkiadó. 27–34. o.

¹⁴² Szabolcsi Miklós (1980): A kultúra. In: Szerdahelyi István szerk.: A kultúra fogalmáról. Budapest, Kossuth Könyvkiadó. 41–42. o.

¹⁴³ Kilényi Géza szerk. (2008): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Budapest, CompLex Kiadó. 1513. o.

meg.¹⁴⁴ Emellett szintén megállapítható, hogy látenszen a közérdek húzódik meg lényegében minden jogi szabályozás hátterében – még hozzá akkor is, ha magánérdeket részesít védelemben.¹⁴⁵ Végző soron a köz érdekében fellépő feladatokban közös elem, hogy valamennyi esetben jelen van – szűkebb vagy tágabb értelemben – a közösség jogilag védett érdeke, illetve olyan egyéni érdek kielégítése (védelme), amely szoroson összefügg a közösség jólétével.¹⁴⁶

A közérdek meghatározásának nehézsége az első olyan akadály, amely a tipizálás előkérdéseként merül fel.¹⁴⁷ Ha viszont az érdek fogalma alatt az adott érdekhordozó kedvezőbb állapotba kerülését, illetve a már elért helyzet megőrzését értjük, akkor általánosságban elmondható, hogy a társadalmi érdektörékvések – materiális értelemben – három célérték köré csoportosulnak: a) az anyagi és szellemi javak újraelosztásával összefüggő értékek; b) az emberi méltósággal és a szabadsággal kapcsolatos értékek; valamint c) a javakat és a szabadságot veszélyeztető magatartások, illetve események elhárításával összefüggő értékek.¹⁴⁸

Ezek mentén az alábbi csoportosítással élve rendszerezhető a közérdek közigazgatási fogalma.

A közigazgatás felfogható úgy is, mint az állam (önkormányzat) által elismert értékek megvalósítására, védelmére irányuló, illetőleg a társadalom anyagi és szellemi javainak újraosztásával összefüggő tevékenységek rendszere. Ez alapján beszélhetünk „pozitív” és „negatív” közérdekről, attól függően, hogy *szükségletkielégítő vagy veszélyelhárító igazgatásról* van-e szó.¹⁴⁹ E differenciálással kapcsolatban azonban elfogadhatatlan az a törekvés, amely a közigazgatás e kétféle működését egymással szembe kívánja állítani, illetve a veszélyelhárító (rendészeti) funkciót másodlagosnak tekinti.¹⁵⁰

A *kategorikus vs. alternatív dichotómia* kilépteti a fogalmat a közjog tereumából, és az adott közérdektípus társadalmi elismertsége, elfogadottsága szerint kísérel meg két kategóriát megkülönböztetni. Kategorikusnak nevezhetjük azokat az érdektörékvéseket, amelyek állami (önkormányzati) elismerése, támogatása és védelme mögött nem vitásan felsorakozik a társadalom döntő többsége, illetve annak célja alkotmányos alapjog, vagy alapérték megvalósítása és védelme.¹⁵¹ Alternatívak pedig azok az érdekek, amelyek nélkülözik a fenti legitimációt,

¹⁴⁴ Szamel Katalin (2008): A közigazgatás közérdekűségének elvi jelentőségéről és gyakorlati használhatóságáról. In: Szamel Katalin szerk.: Közérdek és közigazgatás. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet. 19. o.

¹⁴⁵ Vö. Kubes, Vladimír (1987): Theorie der Gesetzgebung. Wien-New York, Spring-Verlag. 299. o.

¹⁴⁶ Kántás Péter (2008): A közérdek fogalma a közigazgatásban. In: Szamel Katalin szerk.: Közérdek és közigazgatás. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet. 67. o.

¹⁴⁷ A közérdek szakirodalmi megközelítéseiről részletesen ld. von Köhler, Ludwig (1936): Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrecht. Berlin, 3. o.; von Lauren, Rudolf (1910): Das freie Ermessen. Leipzig-Wien, 76. o.; Mayer, Otto (1924): Deutsches Verwaltungsrecht, München, 7. o.; von Stein, Lorenz (1975): Die vollziehende Gewalt. I. Teil. Scientia Verlag. 10–12. o.; Forsthoff, Ernst (1958): Lehrbuch des Verwaltungsrecht. Allgemeiner Teil. München und Berlin, 1. o.; valamint Kilényi Géza (2004): A közigazgatásra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási szervezeti törvényben. Magyar Közigazgatás, 7. sz. 394. o.

¹⁴⁸ Kántás (2008): i. m. 65–66. o.

¹⁴⁹ Kántás (2008): i. m. 68. o.

¹⁵⁰ Tóth József (1939): A rendészeti ténykedés alakjai, különös tekintettel a közigazgatási aktusokra. Eger, 44–45. o.

¹⁵¹ Kántás (2008): i. m. 71. o.

ugyanakkor – ha kategorikus közérdekkel nem állnak szemben – olyan társadalmi csoportok érdekeit képviselik, amely jogállamban észszerű érvekkel megtámogathatóan tart igényt közjogi elismertségre, védelemre.¹⁵²

Végül említést kell tenni a *közvetlen és közvetett közérdek*-értelmezésről. E felosztás az érdekhordozó számára közvetlenül jelentkező előnyök, illetve hátrányok szerint kíván különbséget tenni. Vagyis előfordulhat, hogy a közösség számára egyértelműen előnyös érdektörekvések nem esnek egybe a közösség tagjai által – maguk közvetlen életvitelében – gyakorolt érdekorientációkkal. Ahol tehát az egyéni vagy csoportérdek közösségi érdeket veszélyeztet, szükséges a közvetlen közérdek erős, folyamatos és következetes hatósági védelme.¹⁵³

2. A kultúra közösségi jellemzőjéről

A polgári alkotmányos állam korai fejlődési szakaszában a kulturális tevékenység intézményesedésével megfigyelhető az állam és a közigazgatás kulturális szerepének, funkciójának folyamatos kiszélesedése. Az állam kulturális feladatainak bővülésével egyidejűleg alkotmányos jogként ismerték el az úgynevezett kulturális szabadságjogokat.¹⁵⁴ Az oktatás, a tudományos kutatás és annak eredményei, a művészetek, a vallás mind-mind olyan emberi egyéni-közösségi tevékenységek, amelyek közvetlenül vagy közvetve a társadalom önmeghatározásának és fejlettségének alapját, illetve indikátorát adják. Az állam kulturális funkciója és az ebből következő kulturális közigazgatási feladatok tehát olyan közösségi szükségleteket biztosítanak, amelyek nem nélkülözhetők a társadalom számára.¹⁵⁵

3. A kultúraigazgatás fejlődési trendjei

A kulturális igazgatás történelmileg determinált aktualitásaként a rendszerváltoztatás a közép- és kelet-európai államokban az akkori kulturális modellek megváltozását is indukálta, amely eredményeként megindult a kultúra igazgatásának decentralizációja, a kulturális termelés demokratizálódása, a kulturális infrastruktúra rekonstrukciója (ideértve a kulturális intézmények privatizációját és új jogi státuszának kialakítását), illetve a piaci modellek kultúra fejlesztése érdekében való bátorítása. A rendszerváltoztatás kezdeti szakaszában a kulturális infrastruktúra privatizációja és demokratizálása volt a hangsúlyos, de ezek a szándékok élenkebbek voltak, mint a megvalósításuk. Ennek egyik oka az volt, hogy a kultúra a nemzeti kormányzatok számára a szociális és gazdasági prioritásokhoz képest kevésbé vált fontossá abban az időben; másrészt a kulturális intézmények vezetői körében nem minden esetben voltak olyan szakemberek, akik az átszervezést megfelelő módon véghez tudták vinni.¹⁵⁶

¹⁵² Uo.

¹⁵³ Kántás (2008): i. m. 72–73. o.

¹⁵⁴ Fazekas Marianna szerk. (2011): Közigazgatási jog. Különös rész. Budapest, Osiris Kiadó. 249. o.

¹⁵⁵ Fazekas szerk. (2011): i. m. 250. o.

¹⁵⁶ Erről bővebben ld. Drinóczi Tímea (2013): A művészet szabadsága összehasonlító jogi megközelítésben. In: Kocsis Miklós – Tilk Péter szerk.: A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 92–168. o.

A kulturális szektor stabilizálása az egyes államokban eltérő időpontban kezdődött. A stabilizáció lehetővé tette a kormányzatok számára, hogy átgondolják a kultúra területén betöltendő szerepüket, és nagyobb figyelmet szenteljenek a kulturális termelésnek ahelyett, hogy pusztán csak a kulturális infrastruktúrát könnyítik meg. A kormányzatok proaktívabbá váltak az Európai Unió (a továbbiakban: EU) kultúrpolitikai alapelveinek harmonizációjával és az EU strukturális alapjaihoz való csatlakozással szemben. A támogatás alternatív módjai alkalmazásának körében a nemzeti kormányzatok különböző pénzügyi modelleket kezdtek el alkalmazni; de a leglátványosabb módja a változásnak a nemzeti kulturális intézmények vezetésének struktúrájában véghezvitt reform.¹⁵⁷ Az államok elkezdtek döntéshozatali feladatokat és forrásokat delegálni helyi szintű kulturális intézményekhez, vagy a helyi hatóságokhoz.¹⁵⁸ Nem egy esetben tendenciaként jelentkezett, hogy a helyi önkormányzatok elkezdtek helyi kulturális tanácsokat létrehozni, sőt néhány esetben olyan kultúrát támogató testületeket is alapítottak, amelyet az önkormányzat költségvetéséből finanszíroztak.

III. A KULTURÁLIS ALAPJOGOK KÖZIGAZGATÁSI ASPEKTUSA

A korábban részletesen elemzett kulturális alapjogok nem csupán a téma absztrakt alkotmányjogi fundamentumaiként kezelendők, hanem fontos szerepet töltenek be a közigazgatásban is, ugyanis az szabályozza az alkotmányjog által meghatározott keretek között az állami akarat megjelenítését (anyagi közigazgatási jog), hordozóját (közigazgatási szervezeti jog) és érvényesítését (közigazgatási eljárásjog). Az alkotmányjog tehát „körülöleli” a közigazgatási jogot, vagy más megfogalmazásban a közigazgatási jog szabályozza mindazokat a közjogi jogviszonyokat, amelyeket az alkotmányjog nem tart fenn magának.¹⁵⁹ Ez a viszony *a közigazgatás alkotmányos meghatározottságával* (vagy alkotmány általi determináltságával) jelölendő, amelynek jelentéstartalma az, hogy a közigazgatási feladatok kötődnek az Alaptörvényhez, létük abból levezethető – még ha egészen konkrét közigazgatási feladatok ritkán deriválhatók is az Alaptörvényből.¹⁶⁰ A közigazgatás rendeltetése tehát szoros összefüggésben van az állami célokkal, amelyek – közvetlen vagy közvetett módon – az alaptörvényből erednek. Az államcélok (és így a közigazgatás főrendeltetése) pedig az alkotmányos jogok tényleges érvényre juttatása és az alkotmányos kötelezettségek tényleges érvényesítése körül forognak.¹⁶¹

Az alkotmánybírói gyakorlat szerint a közigazgatás egyik fő rendeltetése az alapvető jogok tényleges érvényre juttatásával függ össze, amely az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségére vezethető vissza.¹⁶²

¹⁵⁷ Financing the arts and culture in the European Union. Study, Brussels, European Parliament 2006 http://www.culturalpolicies.net/web/files/134/en/Financing_the_Arts_and_Culture_in_the_EU.pdf 49. o. (Letöltés ideje: 2018. május 20.)

¹⁵⁸ Financing the arts and culture in the European Union. 49–50. o.

¹⁵⁹ Varga (2017): i. m. 170. o.

¹⁶⁰ Patyi András (2017): A közigazgatási működés jogi alapjai. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai II. kötet. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 21. o.

¹⁶¹ Patyi (2017): i. m. 12. o.

¹⁶² Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297., 302.

Ez a kulturális alapjogok tekintetében hatványozottan érvényesítendő tétel, mivel e normák az egyének anyagi és szellemi jólétét biztosítják – azaz az individuumot olyan jogok illetik meg, amelyek az állam aktív cselekvését célozzák, ekként ezek az igények szolgáltatási jogoknak minősülnek.¹⁶³ A kulturális jogok *status positivus* karaktere tehát az alapjogok védelme mellett tevőleges állami szerepvállalást kíván meg, amelyet végső soron a közigazgatás fog érvényre juttatni.

Az alapvető jogok csoportosítása számos szempont szerint végezhető, azonban a kulturális alapjogok *situációs differenciálás* szerinti értelmezésének indoka – az alapjog-dogmatikai nívumon túl – a közigazgatási rendszerbe való hézagmentes beilleszthetőségében rejlik. *Az aktív karakterű művészet és tudomány szabadságának tárgyi oldala ugyanis a közigazgatás statikus eleméhez, a szervezetrendszerhez, míg a passzív jellegű művelődéshez való jog az állami közszolgáltatásokhoz – mint a modern közsféra dinamikus aspektusához – köthető.* Ezzel összefüggésben, mintegy igazolásként utalok Patyi András álláspontjára: „[a] közigazgatás működése az állam feladatainak tényleges megvalósítását eredményezi, méghozzá az állami impérium birtokában végzett igazgatással, valamint közszolgáltatások nyújtásával”.¹⁶⁴

A közigazgatás területi felosztásával összevetve, a kulturális jogok kettős jellemvonása a közigazgatási anyagi és szervezeti jogra adaptálható, ezért röviden érdemes ezeknek a tulajdonságait bemutatni a kulturális igazgatás elemzését megelőzően.

A *közigazgatási anyagi jog* a jogalanyok magatartási szabályait és a közigazgatási szervek befolyásolási felhatalmazottságát tartalmazó szabályok összessége. Ezeket a szabályokat lehetetlen tartalmuk szerint maradéktalanul bemutatni, ugyanis ezek a közigazgatási jogviszonyokban érvényesülnek – amelyek rendkívül sokfélék. E normák jelentősége mégis abban áll, hogy ezek hordozzák a közfeladat mögött rejlő társadalmi értéket. A közigazgatási anyagi jog elemezhető alanyi megfontolások mentén. Hagyományosan a társadalom tagjait és szervezeteit – akiknek magatartására a szabály vonatkozik – nevezzük jogalanyoknak, míg a közigazgatási szerveket a szabály címzettjének hívjuk.¹⁶⁵ Más csoportosítás szerint e terület jellemző szabályai jogosításra, kötelezésre és tiltásra irányulnak.¹⁶⁶ *A téma szempontjából a közigazgatási anyagi jog egyrészt kijelöli a vonatkozó közigazgatási szervek mint címzettek feladat- és hatáskörét (kötelezés), másrészt biztosítja az egyének – azaz a jogalanyok – számára a közszolgáltatáshoz való hozzáférést (jogosítás).*

A *közigazgatási szervezeti jog* az egyes közigazgatási szervek létrehozatalát, belső felépítését (szervezeti egységeit), vezetési struktúráját és a szervezeten belüli munkamegosztást szabályozza.¹⁶⁷ A közigazgatási szervezeti jog szabályait a jogirodalom jellemzően megkülönbözteti az anyagi és az alaki szabályoktól, mégis az alaki joghoz sorolja. A magam részéről osztom Varga Zs. András véleményét a szervezeti jog alaki jogtól való elkülönítése kap-

¹⁶³ Petrétei (2011): i. m. 446. o.

¹⁶⁴ Patyi (2017): i. m. 11. o.

¹⁶⁵ Varga (2017): i. m. 180. o.

¹⁶⁶ Varga (2017): i. m. 182. o.

¹⁶⁷ Vö. Madarász Tibor (1990): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó. 216. o., valamint Ficzer Lajos szerk. (1999): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris Kiadó. 72. o.

csán.¹⁶⁸ E terület jelentősége a hatásköri felhatalmazásban áll, ugyanis a szervezet (pontosabban a nevében eljáró személy) fogja a külső jogalanyok magatartását befolyásolni. Ennek megfelelően a közigazgatási szervezeti jogot magas szintű jogforrások, kivételesen fontos esetben az Alaptörvény, más esetekben törvények, leggyakrabban pedig a Kormány rendeletei tartalmazzák.¹⁶⁹ *A téma szempontjából a közigazgatásnak ez a része a kulturális igazgatás statikus-materiális követelményeit, azaz az intézményi-szervezeti rendszer kialakítását jelenti – amely a közigazgatási anyagi jog által meghatározott kompetenciák hordozója.*

A továbbiakban a kulturális igazgatás sajátosságait, általános és lehetséges modelljeit vázolom fel a fenti módszer mentén – azaz külön-külön vizsgálva a statikus elemnek számító kulturális intézményrendszert és a közszolgáltatások ellátásának dinamikus működési elvét.

IV. A KULTÚRAIGAZGATÁS INSTITUCIONÁLIS OLDALA

Ha a szorosan vett közigazgatási tevékenységeket vesszük alapul, elsődlegesnek tekinthetjük a közigazgatás *szervezetirányító* funkcióját.¹⁷⁰ Ez annak tudható be, hogy az állam kulturális funkciójából következő feladatokat túlnyomó részben a közigazgatás közvetíti a társadalom számára, azaz a közigazgatás valósítja meg ezeket a feladatokat. E kulturális szervezeteknek számos változata létezik. Egyesek autonóm jogállásúak, az államtól elkülönültek, önkormányzattal rendelkeznek, és közszolgáltatást látnak el. Mások közintézetek, amelyek szintén széles körű szakmai önállósággal, autonómiával rendelkeznek, de a közigazgatás szervezetirányítása alá tartoznak. Ezeken túl pedig fellelhetőek olyan közhasznú vállalatok, amelyek tekintetében a közigazgatás látja el az állam tulajdonosi irányítási jogosultságait.

A közigazgatás széles körű szervező, menedzselő tevékenységet lát el a kulturális életben, amely összehangolja, a meghatározott célok elérésére ösztönzi a kulturális szervezetek munkáját. E tevékenységhez szorosan kapcsolódik az állam mecénási tevékenysége, azaz az *állami támogatás rendszere*,¹⁷¹ amelyet a kultúra fejlődése, eltartása érdekében az állam biztosít. Az állami támogatás rendszerint a közigazgatás pénzügyi finanszírozó tevékenységén keresztül valósul meg, amely a közigazgatás sajátos formájaként és eszközeként jellemezhető.

Ezek alapján a kulturális közigazgatás a kulturális tevékenységek széles körét öleli fel, amelynek *intézményrendszere* is rendkívül változatos: az államigazgatási szervek mellett megemlíthetjük a területi önkormányzatokat, valamint a köztestületi önkormányzatok szerepét is. Látható tehát, hogy a kulturális tevékenységek sokrétűsége – az intézmények típusának megfelelően – az igazgatási rendszert is differenciálja.

¹⁶⁸ Varga (2017): i. m. 188–189. o.

¹⁶⁹ Varga (2017): i. m. 189. o.

¹⁷⁰ Törvények adnak felhatalmazást a feladatok ellátására, így jogosultak különféle tevékenységek végzésére. Ld. Fazekas szerk. (2011): i. m. 252. o.

¹⁷¹ A kultúra állami támogatásának két altípusa a közvetlen (költségvetési támogatás például: ösztöndíj, normatíva, pályázati támogatás stb.), valamint a közvetett (adórendszeren keresztül) eszközök szerint határozható meg. Vö. Rixer Ádám (2011): Humán közszolgáltatások igazgatása. Budapest, Patronicium Kft. 114. o.

A továbbiakban a kultúra közjogi szervezetrendszerét két ismérv alapján modellezem, amelyek a szervei-funkcionális, valamint a relációs osztályozás. A modern államok igazgatási feladatai talán e két csoportosítás tükrében érthetőek meg a leginkább.

4. A szervezetrendszer szervei-funkcionális felépítménye

Az intézményrendszer lehetséges elemzésének klasszikus formája az alanyi vagy másképpen a szervei szempontú osztályozás. Ennél a tevékenységet végző közigazgatási szerv alapjellemzőjét, illetve a jellegadó főtevékenységét vesszük alapul, ugyanis a szervek típusait az általuk ellátott közigazgatási feladatok, vagy még inkább az azok alapján megrajzolható funkciók határozzák meg. Ez a csoportosítás tehát egyfajta burkolt funkcionális meghatározás is egyben.¹⁷²

A szervei-funkcionális tematizálás alapvetően három típust tartalmaz, amelyek egyrészt az ágazati szervek, másrészt a köztestületek, illetve harmadrészt a fenntartói igazgatás formája.

Az *ágazati igazgatás* alapvetően a vonatkozó szervek működési és befolyásolási területére épít. Ebből kifolyólag különbség tehető központi és nem központi közigazgatási szervek között: előbbi tipikusan az ágazati minisztériumokat és az ágazati feladatot ellátó, országos hatáskörű szerveket öleli fel, míg utóbbinak a klasszikus típusa a helyi önkormányzatok.¹⁷³ *A kultúraigazgatás körében a legelterjedtebb struktúra a kultúráért felelős minisztérium, valamint a helyi önkormányzatok szisztémája mint szubszidiaritás elve szerint telepített kulturális feladatok címzettje.*

A *funkcionális igazgatási szervek* alatt mai értelemben a közfeladatok szakmai szervek általi ellátását, avagy a feladatellátásba való bevonását értjük. Ennek mintája a közintézmények – például kamarák, köztestületek, valamint egyéb szakmai érdekszervezetek – involválása a speciális kompetenciát igénylő szektorális igazgatásba. *A kultúra területén ez a megoldás kiváltképp jól szemléltethető, amennyiben az akadémiák súlyára irányítjuk a figyelmet.*

Végül a *tulajdonosi-fenntartói igazgatás* azt a tevékenységfajta jelöli – nevéből adódóan –, amely során egyes közigazgatási szervek intézmények fenntartását (vagy azt is) végzik. Ez a forma több „ágazati” kódex szabályozásának is tárgyát szokta képezni, különösen a humán közszolgáltatások esetében – így a kulturális területen is gyakran alkalmazott módszer. A különböző szakterületekre irányuló szabályokból kiolvashatók azonosságok, amelyek összességéből kirajzolható egy közös tevékenységtípus. Ebbe a körbe többféle szerv tartozhat, így lehet a fenntartó egyébként központi államigazgatási szerv, települési önkormányzat vagy éppen egy köztestület is.¹⁷⁴ *A témában is számos példa hozható, amelyek közül a központi államigazgatás szervek fenntartásában lévő, a nemzeti kultúra ápolásában kiemelt jelentőségű, valamint a helyi önkormányzati tulajdonú közművelődési intézményeket emelem ki.*

¹⁷² Patyi (2017): i. m. 34. o.

¹⁷³ Patyi (2017): i. m. 35–36. o.

¹⁷⁴ Patyi (2017): i. m. 37. o.

5. A szervezetrendszer relációs ismérvei

Ezt az osztályozási szempontot szokás a közigazgatás befolyásának, illetve az igazgatási hatalom erősségének is nevezni.¹⁷⁵ E helyütt azért a relációs meghatározást alkalmazom, mert a kulturális intézményrendszer egyes szerveinek az egymáshoz való viszonyát mutatja be. Ebben a viszonyban a közigazgatás befolyása alapján hagyományosan két kategória nevesíthető: a hierarchikus és a hierarchián kívüli igazgatás.¹⁷⁶ Ez a két tevékenységfajta aszerint különböztethető meg egymástól, hogy az egyikben lényegesen nagyobb a közigazgatási hatalom, ennél fogva erősebb az igazgatottra gyakorolt közigazgatási befolyás, mint a másikban. Az erős közigazgatási befolyás jogi, igazgatási megoldása a hierarchikus igazgatás, amelyet másként irányításnak nevezhetünk. A másik tevékenységfajta a hierarchián kívüli igazgatás, amely az alá-fölé rendeltség jogi alapját nélkülözi – azaz közigazgatás alárendeltség nélkül.¹⁷⁷ A *hierarchikus igazgatás* esetében az igazgatást végző államigazgatási szerv teljhatalmat gyakorol, azaz módja van arra, hogy az igazgatott minden viszonyába beleszóljon. Ezzel szemben a *hierarchián kívüli igazgatást* az jellemzi, hogy egy adott közigazgatási szerv csak a feladat- és hatáskörébe tartozó tevékenységeket, igazgatott viszonyokat befolyásolhatja.

A hierarchikus igazgatáson belül fontos röviden érinteni az úgynevezett teljes irányítási jogkört, amelynek értelmében az irányító szerv egymaga rendelkezik azokkal a jogi eszközökkel, amik az irányított szerv teljes szervei és alapvető szakmai irányításához szükségesek. Ennek jogi eszközei a jogszabályi rendelkezések alapján a következők: elsőként adott *szerv konstituálásával* (alapítása, átszervezése) összefüggő jogkörök, második a *személyzeti kompetenciák*, ami a szerv vezetőjének kinevezése, felmentése, a vele kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlását jelenti. Harmadikként az *ellenőrzési jogkört* emelném ki, amely az irányított szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi kontrollját tartalmazza. Negyedik a *szabályozási jog*nak nevezett irányítási jogkör, ami döntően az irányított intézmény szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyását fedi le. Ötödik a szerv döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás, vagyis az *aktus-felülvizsgálati kompetencia*. Lényeges összetevő lehet a hatodikként rögzítendő egyedi döntési jogkör, azaz a *szerv döntéseinek* – jogszabályi rendelkezésen alapuló – *előzetes vagy utólagos jóváhagyása*. Az irányítás leginkább hatásos eszköze az *egyedi utasítás kiadása* feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására. Utolsó jogi eszköz a *jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés*.¹⁷⁸

Az alkotmányos berendezkedés megváltozásával megszületett azoknak az újfajta közigazgatási szervezeteknek a széles köre, amelyek nem állnak hierarchiában – ezzel párhuzamosan megnőtt azoknak az államigazgatási szervezeteknek a köre is, amelyek felett a jogszabályok nem tételeznek (hierarchikus) irányítási viszonyt. Ám a szervezetek közötti kapcsolat az egyik leginkább stabil kiindulási és viszonyítási pontja a mai közigazgatási jogban is.¹⁷⁹ Az előzőekben ismertetett, egyébként korábban sem abszolút kettős megkülönböztetés, valójában a következő ta-

¹⁷⁵ Vö. Madarász (1990): i. m. 57–58. o.

¹⁷⁶ Madarász Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó. 24–34. o.

¹⁷⁷ Uo.

¹⁷⁸ Patyi (2017): i. m. 76–78. o.

¹⁷⁹ Patyi (2017): i. m. 65. o.

golást mutatja napjainkban – ugyanis a hierarchián kívüli igazgatás két alcsoportra bontható. Az egyik esetben az igazgatás a közigazgatási szerv irányában, a közigazgatási szervrendszerhez tartozás okán jelenik meg; másíknál közhatalmi jellegű igazgatásról van szó, amely a szervezethez nem tartozó jogalanyok tekintetében érvényesül.¹⁸⁰

A kultúra közigazgatási dimenziójában jelentkező szervek viszonyrendszere is jól leírható ezzel a módszerrel. E téren több alternatíva is fellelhető az egyes államok jogrendszerében – tendenciaként rögzíthető azonban, hogy a hierarchián kívüli igazgatás valamilyen formája felé tolódott el a nyugati világ.

V. KULTÚRA MINT KÖZSZOLGÁLTATÁS

Az állam kulturális funkciója¹⁸¹ mindenekelőtt a különféle *kulturális szolgáltatások biztosításában, szabályozásában* jelentkezik. Ezek a szolgáltatások általában közösségi jellegűnek minősülnek, azaz e közzolgáltatásokat a társadalom egésze számára biztosítani kell. Csak ebben az összefüggésben értékelhetőek a piaci viszonyok, a kulturális jellegű gazdasági vállalkozások a kulturális életben.¹⁸²

Közvetve magának a közigazgatásnak is – az állam mellett – jelentős szerepe van *a kulturális fejlődés feltételeinek a megteremtésében*. Ez hatványozottan érvényes a kultúrára, különösen a közoktatásra és a közművelődésre, de más kulturális területekre egyaránt – így például a művészeti életre is.

Kiemelendő, és az európai államok jelentős részében elfogadott funkció *a nemzeti kultúra védelme és fejlesztése*. A kulturális élet szinte valamennyi ágazata olyan, ahol szükség van nemzeti kultúrára, nemzeti kulturális intézményekre és a kulturális igények nemzeti mértékű kielégítésére.¹⁸³

6. A közzolgáltatások meghatározása

A közzolgáltatások definiálásakor a legnagyobb nehézséget a jelenség rendkívül sokrétű és összetett jellege adja, ugyanis az több tudományág vizsgálódásában kapott kiemelt szerepet.¹⁸⁴ E helyütt azonban kizárólag az igazgatás- és jogtudományi, illetve tételes jogi megközelítésekre térek ki.

A közzolgáltatások legszűkebb igazgatástudományi fogalma azokra a tevékenységekre terjed ki, amelyek esetében az állam tényleges, személyes jellegű szolgáltatást nyújt, s jellemzően nem valamely termék megszerzéséhez rendelt pénzbeli támogatás formájában. Ez alapján a különféle állami támogatások, segélyek nem tekint-

¹⁸⁰ Patyi (2017): i. m. 63. o.

¹⁸¹ Részletesen ld. Fazekas szerk. (2011): i. m. 251–252. o.

¹⁸² Nem kétséges, hogy ma jelentős profit forrása lehet a kulturális szféra – a könyvkiadás, a művészet, sőt maga a tudomány is. Fazekas szerk. (2011): i. m. 251. o.

¹⁸³ A kultúra valamennyi szegmense stratégiai jelentőségű egy adott társadalom életében, ezért az állam nem dönthet úgy, mint az ipari termékek és különféle szolgáltatások tekintetében, hogy rábízsa a piaci versenyre a szükségletek kielégítését. Fazekas szerk. (2011): i. m. 252. o.

¹⁸⁴ Erről részletesen ld. Hoffman (2015): i. m. 210–223. o.

hetők közszolgáltatásnak.¹⁸⁵ Sajátos fogalmi elemként jelölhető meg továbbá ezeknek a tevékenységeknek az a jellege, hogy döntően új érték előállításával járnak együtt.¹⁸⁶ Egyfajta szervi kitétel ezeken felül, hogy kizárólag azok a szolgáltatások minősülnek közszolgáltatásnak, amelyeket az állam szervei nyújtanak, vagy amelyeket az állam finanszíroz. Megjegyzem: itt némi ellentmondás is fellelhető, ugyanis a New Public Management irányzattól nem példa nélküli, hogy e tevékenységeket kiszereződés útján a magánszektor is elláthatja. Fontos rögzíteni viszont, hogy a közszolgáltatások körének meghatározása az adott társadalom polgárai igényeinek és a közösségi szükségletek, valamint a gazdaság teherbíró képességének figyelembevételével kerül sor.¹⁸⁷

A közszolgáltatások komplex definícióját Hoffman István az alábbiak szerint határozta meg: azok a gazdasági vagy társadalmi szempontból új érték teremtésével együttjáró tevékenységek tekinthetők közszolgáltatásnak, amelyek nem foglalják magukba az állam közhatalom birtokában ellátott tevékenységét. Ezenfelül a legfontosabb közszolgáltatások a vonatkozó állam alkotmányában manifesztálódnak – többnyire alapjogokként. Végző soron pedig e szolgáltatást az állam jogi úton, meghatározott eljárás keretében biztosítja, amely megnyilvánulhat közvetlen szolgáltatásnyújtásban, finanszírozásban vagy szabályozásban.¹⁸⁸

7. Kultúra mint a humán közszolgáltatás része

A végzett tevékenység szerint azok a közszolgáltatások, amelyek közvetlenül az emberek testi és szellemi szükségleteit elégítik ki, humán közszolgáltatásoknak nevezzük. Ebbe a körbe tartozik az egészségügyi ellátás, a szociális ellátások és a kulturális szolgáltatások – azon belül is a köz- és felsőoktatás, a művészeti, a közgyűjteményi és közművelődési szolgáltatás, a kulturális örökség védelme, és a tudományos kutatás bizonyos része –, valamint a médiaigazgatás és sporttámogatások rendszere.¹⁸⁹

A humán közszolgáltatások terminus létjogosultságát a felsorolt területek közös vonásai indokolják. Azonos jellemzőjük egyrészt, hogy mindegyik valamiféle *személyhez kötött szolgáltatótevékenység*: célja, esetleg tárgya maga az ember. Ebből adódik, hogy ezeket a szolgáltatásokat főszabály szerint természetes személyek vehetik igénybe. Másrészt valamennyi humán szolgáltatás – legalább részben – *szellemi munkának minősül*, amely többnyire magas szintű szakmai tudást és felkészültséget igényel. Harmadrészt, ezeket a tevékenységi területeket *erőteljes állami szabályozás* és azt érvényesítő hatósági szerepvállalás jellemzi.¹⁹⁰

E tevékenységek döntő hányadának a közszolgáltatássá válásában a közszolgáltatások valamennyi komponense és indoka kimutatható.

¹⁸⁵ Hoffman (2015): i. m. 211. o.

¹⁸⁶ Hoffman (2015): i. m. 215. o.

¹⁸⁷ Hoffman (2015): i. m. 215–216. o.

¹⁸⁸ Hoffman (2015): i. m. 223. o.

¹⁸⁹ Fazekas Marianna (2017): A humán-közszolgáltatások. In: Fazekas Marianna szerk.: Közigazgatási jog. Általános rész II. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 116. o.

¹⁹⁰ Ld. Fazekas (2017): i. m. 116. o.

Többségük a *vegyes közjavak* csoportjába sorolható: a szolgáltatás az egyén, azaz az ember személyes igényeinek kielégítésén túl közösségi szükséglet is, ennél fogva közérdek. Emiatt a szolgáltatásból való kizárás egyrészt jelentős költségeket emésztene fel, másrészt olyan káros externális hatásokkal járna, amely a szűkebb közösség, vagy akár az egész társadalom számára aránytalan költségeket generálna.¹⁹¹

E közszolgáltatások megszervezésében domináns szerepet játszik a „*piaci kudarc*”. Ennek, illetve az előbb kifejtett vegyes közjóság-jelleg következménye, hogy ezeket a szolgáltatásokat az állam a társadalmi újraelosztás keretében biztosítja. Olyan redisztribúcióról van tehát szó, amely az elsődleges jövedelemtulajdonosoktól elvonja a megtermelt javak egy részét, és azt a közösségi szükségletek alapján osztja újra, amely metodika nem követi a piaci csere logikáját.¹⁹²

Az állami szerepvállalást politikai deklarációján túl a *gazdasági, szociális és kulturális jogok* mint második generációs alapjogoknak az alkotmányban való konstituálása erősíti – tehát a humán szolgáltatásokat részletező jogszabályok voltaképpen az alaptörvényi szinten rögzített szociális és kulturális alapjogok érvényesülését biztosító állami kötelezettségeket taglalják.¹⁹³ Az emberi méltósághoz való jog érvényesülésének elvi alapjára hivatkozott a magyar Alkotmánybíróság a megélhetési minimum (szociális minimum) állam általi garantálásának rögzítésekor is.¹⁹⁴

Szinte valamennyi humán közszolgáltatásra jellemző az *információs aszimmetria* jelensége. Ennek oka a szóban forgó tevékenységek szellemi karaktere: a szolgáltatás előteremtéséhez, megvalósításához komoly szakmai ismeretek, gyakran magas fokú képzettségre van szükség. Másfelől viszont, a szolgáltatás igénybe vevői rendszerint nem rendelkeznek ilyen kvalitással – ezért nem, vagy csak részben képes a szolgáltatás minőségét, szakmai tartalmát ellenőrizni.¹⁹⁵

Mindezek az ismérvek azt eredményezik, hogy a humán területen *jogilag részletezett közszolgáltatások* jelennek meg: a jogalkotó először meghatározza magát a közszolgáltatás fogalmát, ezáltal pedig annak tartalmát is, majd kijelöli azokat az állami és/vagy önkormányzati szerveket, amelyek kötelező feladata a közszolgáltatás megszervezése. Tekintettel, hogy e körben az *állami újraelosztás* (redisztribúció) révén teszi az állam lehetővé az igénybe vevők számára a szolgáltatáshoz való hozzáférést, ezek fedezetét döntően az állami költségvetés biztosítja. Végül a humán közszolgáltatások szervezését és intézményes formáit vizsgálva, kiemelendő közös vonás a *nonprofit elvű szolgáltatások* dominanciája.¹⁹⁶

A humán közszolgáltatások alkotmányból eredő biztosítása az állam kötelezettsége, amelyet a közigazgatás különböző cselekvéseivel valósít meg. Bár a közigazgatási tevékenységfajták közül itt is helyet kapnak az olyan közhatalmi magatartások, mint a jogalkotás vagy a hatósági jogalkalmazás, ezek mellett azonban a humán közszolgáltatások körében valósul meg leginkább a közigazgatás *közvetlen szolgáltatásszervező* funkciója. Ezt egészíti ki negyedik elemként az állami finanszírozás, amely a közhatalmi mecenatúra intézménye.¹⁹⁷

¹⁹¹ Fazekas (2017): i. m. 117. o.

¹⁹² Uo.

¹⁹³ Uo.

¹⁹⁴ Vö. 32/1998. (VI. 25.) AB határozat

¹⁹⁵ Fazekas (2017): i. m. 118. o.

¹⁹⁶ Fazekas (2017): i. m. 119. o.

¹⁹⁷ Fazekas (2017): i. m. 126. o.

8. A kulturális igazgatás ágazatai¹⁹⁸

Mivel a mai modern államokban, és így hazánkban is a kulturális tevékenység igen sokrétű,¹⁹⁹ helyütt csupán a témánk szempontjából kiemelkedően fontos kulturális ágazatokra térek ki. Megjegyzendő viszont, hogy az egyes országok között jelentős eltérések adódhatnak a kulturális igazgatás ágazatait tekintve: lehetséges, hogy egyes államok a kulturális feladataikat szűkebbre vonták, avagy azokat másként csoportosították, így más területhez tartoznak egyes elemei.²⁰⁰

8.1. Művészeti igazgatás

A művészeti tevékenységgel összefüggő közigazgatási tevékenységek az országok többségében számos eltérő ágazatot foglalnak magukba – ennek csoportképző eleme döntően az önállónak elismert művészeti ágakban jelezhető meg. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az előadó-művészeti terület kiemelt hangsúlyt kap szinte valamennyi államban, amelyek körében dominálnak a közintézeti szervek. Mivel a kulturális igazgatás e szegmensének alkotmányi magja az úgynevezett aktív kulturális jogok csoportjában található – ti. a művészet szabadságában –, a tipikus közszolgáltatások háttérbe szorulnak az intézményfenntartással és finanszírozással szemben.

8.2. Tudományos ügyek igazgatása

A tudománynak a modern társadalomban és a gazdasági fejlődésben betöltött szerepe tette indokoltá az állam kutatástámogató és tudományszervező tevékenységét. Az állami beavatkozás szükségessége azonban rögtön elmentmondásokhoz vezet. A tudományos munka ugyanis nem csupán önállóságot igényel, hanem azok eredménye sok esetben csak hosszabb idő elteltével jelenik meg a teljesítményben, ennél fogva pedig a társadalmi hasznosság mérése is roppant nehéz feladat.²⁰¹ A tudományos igazgatás egyben az innovációs politika eszköze, amelynek homlokterében a fejlesztés, végső soron pedig a tudásalapú társadalom kialakítása lebeg.²⁰² Ebből kifolyólag az elsődleges szolgáltatás – a terület aktív kulturális jogi fundamentuma miatt is – a forrásallokáció, amely központi redistribúción keresztül valósul meg.

¹⁹⁸ „A kulturális igazgatás ágazatai a kulturális szolgáltató szervezetek elkülönülésén túl meghatározzák az adott kulturális tevékenység körében jelentkező specifikus állami feladatokat, a kulturális tevékenység elkülönült jogi szabályozása, az állam kultúratámogató tevékenységének méretei és keretei, és végül az a körülmény, hogy léteznek-e elkülönült kulturális igazgatási szervezeti egységek egy adott államban, ezek elkülönültsége milyen fokú, a központi szervezet mellett mennyiben épülnek ki a területi igazgatási szervek.” Ld. Fazekas szerk. (2011): i. m. 254. o.

¹⁹⁹ Szűkebb és tágabb értelemben vett kulturális igazgatás. Vö. Rixer (2011): i. m. 91. o.

²⁰⁰ A nemzetközi szakirodalom figyelembevételével 40-50 elkülönült kulturális igazgatási ágazatot különböztethetünk meg. Vö. Berényi Sándor (2006): A kulturális közigazgatás általános kérdései. A közművelődés és a közgyűjtemények igazgatása. In: Ficzer Lajos – Forgács Imre szerk.: Közigazgatási jog – Különös rész. Budapest, Osiris Kiadó. 312. o.

²⁰¹ Berényi (2006): i. m. 371. o.

²⁰² Monografikus jelleggel ld. Stiglitz, Joseph E. – Greenwald, Bruce C. (2017): A tanuló társadalom létrehozása – A növekedés, a fejlődés és a társadalmi haladás kérdéseinek új megközelítése. Budapest, Napvilág Kiadó.

8.3. Oktatásügyi igazgatás

Az oktatási rendszer működtetése az európai államok többségében már a 17. századra nyúlik vissza, így ez az ágazat rendelkezik a legnagyobb múlttal – nem csupán a kulturális, vagy humán közszolgáltatások, hanem valamennyi közszolgáltatás közül. Az oktatásügy differenciált, egymásra épülő struktúrát képez: óvodára, valamint alsó-, közép, és felsőfokú oktatásra osztható. Ez a terület derivatív-institucionális biztosítékként a művelődéshez való jog primer megnyilvánulása, amely valamennyi államban alaptörvényi szinten statuált szolgáltatás.

8.4. Közművelődés- és közgyűjteményi igazgatás

Közművelődési tevékenységnek minősül a polgárok iskolán kívüli öntevékeny, önművelő, megismerő, kultúraelsajátító, valamint -fogyasztó, illetve alkotó célú közösségi cselekvése. A közművelődés az országok jelentős részében kiterjedt struktúrát feltételez, amely feladatok címzettjei tipikusan a helyi önkormányzatok, alanyai pedig az ezek fenntartásában működő intézetek, adott esetben nonprofit szervezetek.²⁰³

A közgyűjtemények rendeltetése a társadalom számára értékes tárgyak megóvása, tudományos rendszerezése, végső soron pedig azok hozzáférhetővé tétele a nyilvánosság számára. Ebbe az ágazatba három egymást jól elhatárolható terület sorolható: a múzeumok, a könyvtárak és a levéltárak igazgatása.²⁰⁴ A kulturális közszolgáltatásoknak ez a formája a passzív alapjogi fundamentum szekunder, ugyanakkor szélesebb körű intézményi garanciája.

A kulturális igazgatás vázolt divergens rendszere nem csupán izoláltan elemezhető, hanem a két pillér viszonyában is. A kulturális intézményrendszer képezi ugyanis a szektor közszolgáltatásainak a bázisát, azaz a vonatkozó feladatok címzetti körét. Ezen túl azonban megkülönböztetendő a szervezetrendszer kialakítása, illetve működtetése a szolgáltatótevékenységtől: előbbi a kulturális igazgatás statikus oldalaként, míg utóbbi annak dinamikus aspektusaként jellemezhető.

Zárógondolatként fontos utalni arra, hogy a kultúráért felelős igazgatási szerveknek, illetve a támogatás formáinak csoportosítása többféle módon történhet, az erről való döntés pedig az állam diszkrecionális hatáskörébe tartozik. Ennek megfelelően eltérő modellek alakulnak ki, amelyek azonban illeszkednek adott állam egyéb állami, szervezeti stb. struktúrájához, illetve értelemszerűen a kultúrpolitikájához. E téma tekintetében is megfigyelhetők azonosságok és kimutathatóak bizonyos trendek. Számottevő különbség figyelhető meg az Egyesült Államok és az „európai” szabályozás között, aminek az oka a kultúra eltérő felfogása. Az, hogy az USA-ban – ellentétben néhány európai állammal – a magántámogatások elsődlegessége figyelhető meg a kultúra tekintetében, nagymértékben összefügg az amerikai társadalmi és kulturális hagyományokkal. A művészet igazgatására kialakított intézményrendszer milyenségét például jelentősen befolyásolja az államnak a kultúra támogatására vonatkozó elképzelése és kialakított modellje.²⁰⁵

²⁰³ Berényi (2006): i. m. 320–321. o.

²⁰⁴ Fazekas (2017): i. m. 125. o.

²⁰⁵ Részletesen ld. Drinóczi (2013): i. m. 136–137. o.

HARMADIK FEJEZET

JOGALKOTÁSI TENDENCIÁK A MAGYAR KULTÚRPOLITIKA TERÜLETÉN

Az imént vázolt sajátos magyar kulturális intézményrendszer mint a hazai modell statikus elemének kiegészítése céljából, és egyben annak igazolásaként az ágazat jogalkotási tendenciáit mutatom be az Alaptörvény hatálybalépését követő időszakban. Ezzel összefüggésben előjáróban rögzítem, hogy nem vizsgálom a kulturális szféra valamennyi szektorát, viszont a kulturális alapjogok két csoportja közötti cezúra mentén jól modellezhetőek az ágazat egészének kortárs irányai. Ennek megfelelően a művészeti igazgatás (aktív kulturális jog) és az oktatásigazgatás (elsődlegesen passzív kulturális jog) kodifikációját teszem fókuszba – azzal, hogy a köznevelés komplex területét nem érintem. Részletes elemzés nélkül is rögzíthető ugyanakkor, hogy a felsőfokú oktatás terén végbement jogalkotási irányok időben párhuzamosságot, míg karakterüket tekintve azonosságot mutatnak a közneveléssel. Emellett indokolandó, hogy az aktív kulturális jogok közül miért csupán a művészet szabadságával összefüggő jogalkotási irányokat mutatom be. Egyrészt azért, mert a tudomány szabadságát az Alaptörvény hatálybalépése óta nem érintette releváns állami beavatkozás, különösen számottevő kodifikációs kísérlet; másrészt mivel a tudomány szabadsága a művészet szabadságának „testvérjogaként” minősíthető, elegendő az utóbbihoz köthető jogalkotási gyakorlat bemutatása, mivel a tendencia iránya és mögöttes koncepciója azonos a tudomány szabadságánál tapasztalható helyzettel. Mindezek alapján adottak veszem a tudományos élet korábban kialakított, a művészet szabályozásával megegyező formációját.²⁰⁶

I. A MAGYAR MŰVÉSZETI AKADÉMIA KODIFIKÁCIÓJA²⁰⁷

1. Az alkotmányozás

A rendszerváltozást követő társadalmi-politikai átalakulás során a művészek akadémiai szintű hálózatának kérdése felkerült a szakpolitika napirendjére. Ezt a hiátust orvosolni próbálandó jött létre Kosáry Domokos, a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) akkori elnök indítványára, a közgyűlés határozata alapján 1992-ben a Széchenyi Irodalmi és Művészeti Akadémia. E testület mellett, az MTA-tól függetlenül 1992 januárjában „22 jeles magyar művész”²⁰⁸ megalakította a Magyar Művészeti Akadémia civil szervezetet azzal a céllal, hogy tagjai személyes megbecsülésén túl a magyar kultúra értékőrző, mértékadó közösségévé váljon.²⁰⁹ Ezekon a „félmegoldásokon” kívül azonban az

²⁰⁶ A közelmúltban a Magyar Tudományos Akadémia kutatóintézetivel összefüggésben felmerült centralizációs irányok felülírhatják ezt a tételt, de mivel e folyamatok a kézirat lezárásakor még nem értek a végükhöz, azok tudományos igényű elemzése nem lehetséges. Ebből kifolyólag erre az értekezés során nem térek ki, és fenntartom a szóban forgó tézist.

²⁰⁷ Ennek a résznek az alapját az alábbi tanulmány képezi: Csepörán Zsolt – Kocsis Miklós (2014): Jogalkotás a kulturális igazgatás területén – esettanulmány a Magyar Művészeti Akadémia szabályozási rendszeréről. Kodifikáció, 1. sz. 16–24. o.

²⁰⁸ <http://www.mma.hu/az-mma-torteneterol> (Letöltés ideje: 2018. január 10.)

²⁰⁹ Erről bővebben ld. Kocsis (2011b): i. m.

MTA modelljével analóg megoldás nem tudott kialakulni – mindezzel együtt megállapítható, hogy a művészeket reprezentáló köztestület felállítására vonatkozó jogalkotói szándék és a kapcsolódó törvényalkotás szükségessége nem kérdőjeleződött meg, az a politikai változásokat is jelentő kormányzati ciklusokon átívelő módon jelen maradt.

Ezt a folyamatot gyorsította fel az Országgyűlés, amikor 2011. április 18-án Magyarország Alaptörvényében, a X. cikkben deklarálta a művészeti alkotás szabadságát, illetve szólt a két köztestületről. Hazánk 2011. áprilisában elfogadott Alaptörvénye X. cikk (3) bekezdésének első mondata újdonságot hordoz a korábbi Alkotmányhoz képest: Alaptörvény által nevesített intézménnyé teszi a Magyar Tudományos Akadémiát, valamint konstituális módon életre hívja a Magyar Művészeti Akadémiát. Ez az alkotmányos megalapozás tette lehetővé az MMA-ról szóló törvény megalkotását.²¹⁰

2. Az MMA tv. elfogadása

2011. augusztus 10. napján hatályba lépett a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény (MMA tv.), amelynek értelmében a közel két évtizeden át – 1992-től – működő Magyar Művészeti Akadémia társadalmi szervezet művészeti-társadalmi eredményeire, valamint tagságára alapozottan létrejöhett a köztestületi jogállású Magyar Művészeti Akadémia.

Az MMA létrehozásakor a kitűzött cél „egy, a Magyar Tudományos Akadémiához hasonló szerepkörű és súlyú művészeti köztestület”²¹¹ megalapítása volt, hogy a művészet, illetve a kulturális életre fokozottan jellemző társadalmi felelősség, aktív szerepvállalás egy olyan garanciális infrastrukturális és személyi bázissal rendelkezzen, amely az e szektorban működők tevékenységét általánosan is segíteni tudja.

Ennek értelmében a jogalkotónak három nagyobb szabályozási szintet meghatározva kellett kijelölnie az új köztestület sajátosságait: a köztestület szakmai, illetve jogi-gazdasági szervezeti és működési kereteit kialakítva, valamint az államtól „kiszervezett”, az MMA által ellátandó közfeladatokat körülírva.

Az MMA *szakmai szervezeti-működési hátterét* a kulturális-művészeti potenciállal rendelkező, a meghatározott közfeladatok ellátását szolgáló személyi kör jelenti. A szakmai működést illetően a keretet a törvényben meghatározott jogosulti kör adja, amennyiben az MMA-t a rendes és a levelező, valamint a pártoló és a tiszteletbeli tagok alkotják²¹². A szabályozás elemzése és értelmezése alapján megállapítható, hogy a jogalkotó egyértelmű különbséget kívánt tenni a rendes, a levelező tagok, valamint a további tagok között. A fenti személyi kör szervezeti struktúráját a közvetlenül közfeladatok ellátását szolgáló testületek biztosítják (a közgyűlés és az elnökség mellett például tagozatok, bizottságok, munkacsoportok).

A *jogi-gazdasági szervezeti és működési keret* az MMA működésének kontrollját fejezi ki. E körbe sorolandó többek között a közgyűlés, az elnökség, a felügyelő testület, valamint a köztestület gazdálkodásában és adminisztratív működésében fontos szerepet betöltő Titkárság.

²¹⁰ Kucséra (2013): i. m.

²¹¹ A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény indokolása

²¹² Ez később kiegészült a nem akadémikus (köztestületi) tagokkal. Vö. MMA tv. 1. § (2) bek.

Az MMA közfeladatainak meghatározásakor a jogalkotónak a köztestület alapvető funkciójából kellett kiindulnia, mivel az átruházott társadalmi célok elérésére alkalmazott állami eszközök nem megfelelő kijelölése magát a szervezetet tenné működésképtelenné. A továbbiakban, jelen fejezetben, a meghatározott közfeladatok részletezésére térek ki, mivel ez az MMA létének alapja – így elmondható, hogy jelen katalógus a művészeti-kulturális szabályozás gerincének tekinthető.

Az MMA közfeladatainak jellegéből következően köztestület,²¹³ éppen ezért a létrehozásához legszükségesebb, garanciális elemeket törvényi szinten kell szabályozni.²¹⁴ A köztestület által *megvalósítandó közfeladatokat* törvényben (jelen esetben az MMA tv.) kifejezetten meg kell határozni, ezekkel a közfeladatokkal kapcsolatos állami hatásköröket azonban át is kell adni a köztestületnek.²¹⁵

3. Az MMA állami szerep(át)vállalásának kezdete: a kultúrstratégiai törvény

Több mint egy évvel az MMA tv. hatálybalépését követően a jogalkotó újabb jelentős lépésre szánta el magát: megállapította, hogy a köztestület kész feladatkörében érdemben bekapcsolódni, részt és felelősséget vállalni állami feladatok ellátásába(n). Ennek megvalósítása érdekében alkotta meg az Országgyűlés a Magyar Művészeti Akadémia kultúrstratégiai szerepének megerősítése érdekében szükséges törvénymódosításokról, valamint egyéb kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXI. törvényt (a továbbiakban: kultúrstratégiai törvény), amelynek célja az volt, hogy biztosítsa a köztestület hatékony működése érdekében szükséges feltételek.²¹⁶

A jogszabályváltozással, 2013. január 1-jétől hatályos módon, a köztestület belső működésével összefüggő egyes kérdéseket rendezte a jogalkotó, az MMA művészeti-társadalmi súlyát erősítendő több testületben képviselői-delegálási jogot adott a köztestületnek, illetve a korábban csak lehetőségként biztosítható akadémikusi juttatásokat – a jövőben már – mint ellátandó alapfeladatot határozta meg a törvénymódosítás.²¹⁷

Az MMA belső működését érintő rendelkezések körében két markáns ügyben módosították az MMA tv.-t: a köztestületi tagság és a felügyelő testület vonatkozásában. A *tagság* szabályozásakor legelőször az MMA rendes tagjainak számát rendezte, amennyiben a létszámot 200 főben maximalta (kultúrstratégiai törvény 18. §); e keret elérésére pedig, tagválasztást előírva, a 2012. december 31-ig tartó határidő kijelölésével adott haladékos utat [kultúrstratégiai törvény 23. § (1) bek.]. A köztestület megalakulásakor a törvényben érvényesített létszámkorlátozás alapvetően a minőségvédelmet volt hivatott biztosítani, azonban figyelemmel arra, hogy a megalakulást követően

²¹³ Ld. MMA tv. 1. §-ának (1) bekezdése: „A Magyar Művészeti Akadémia (a továbbiakban: MMA) az önkormányzás elvén alapuló köztestület, [...]”

²¹⁴ Vö. 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127., 129. illetve ld. még Kocsis Miklós – Kucsera Tamás Gergely (2013): A kultúraigazgatás aktuális közjogi és közpolitikai kérdéseiről – a Magyar Művészeti Akadémia megjelenéséhez kapcsolódóan. In: Kocsis Miklós – Tilk Péter szerk.: A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 14. o.

²¹⁵ Sárközy Tamás (2006): Államszervezetünk potenciazavarai. Budapest, HVG-ORAC. 119. o.

²¹⁶ Vö. Kocsis – Kucsera (2013): i. m. 15. o.

²¹⁷ Uo.

a köztestület érdemi működésének spektruma szélesedni látszik, elemi érdek a művésztársadalom reprezentatív jelenlétének a köztestület működésében való optimalizálása – szükség és lehetőség szerint –, ugyanakkor nem a minőség rovására.²¹⁸ A *felügyelő testület* létjogosultsága a módosítást követően sem vált kérdésessé, azonban összetételében változásokat eszközölt a jogalkotó. Az MMA tv. elfogadásakor a felügyelő testületet a kultúráért felelős miniszter, az államháztartásért felelős miniszter, az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter, valamint az Országgyűlés kulturális ügyekért felelős bizottsága által kinevezett egy-egy, illetve az MMA magyar állampolgárságú tagjai közül a közgyűlés által választott egy tagja alkotta. Ezt a következőképpen módosította a törvény: „A felügyelő testület egy tagját a Kormány, egy tagját az Országgyűlés kulturális ügyekért felelős bizottsága nevezi ki és hívja vissza, további három tagját a közgyűlés választja és hívja vissza.” [kultúrstratégiai törvény 20. §]. E változtatás indoka, hogy a kormány a továbbiakban a köztestületi vagyonkezelés és gazdálkodás ellenőrzését formalizált keretek között egyetlen delegált útján is megfelelően érvényesítheti.²¹⁹ Ezenfelül pedig megszabta, hogy a közgyűlésnek egy tagot a rendes tagok közül kell választania.

Az MMA képviseleti-delegálási jogának expanziója során e törvény tette meg a kezdő lépéseket. Ennek értelmében az MMA elnöke²²⁰ tagja a Szent Korona Testületnek [kultúrstratégiai törvény 3. §], valamint a Nemzeti Előadó-művészeti Érdekegyeztető Tanácsba történő egy fő delegálásával is képviseli magát a köztestület [kultúrstratégiai törvény 5. § (3) bek. c) pontja].

Végül pedig az akadémikusi juttatások tekintetében a törvény – összhangban a Magyar Művészeti Akadémia tagjainak életjáradékáról szóló 427/2012. (XII. 29.) Korm. rendelettel – rendezi a havi életjáradék, valamint az özvegyi és árvaellátás kérdését²²¹ [kultúrstratégiai törvény 19. § (1) bek.], az MMA elnökét és főtítkárárt megillető díjazás, illetve javadalmazás mértékét [kultúrstratégiai törvény 21. § (1) bek.], illetőleg a tisztségviselők Alapszabályban meghatározott díjazását [kultúrstratégiai törvény 21. § (2) bek.].

²¹⁸ Ld. a Magyar Művészeti Akadémia kultúrstratégiai szerepének megerősítése érdekében szükséges törvénymódosításokról, valamint egyéb kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló T/9236. számú törvényjavaslat 16. §-ához fűzött indokolás

²¹⁹ Ld. a Magyar Művészeti Akadémia kultúrstratégiai szerepének megerősítése érdekében szükséges törvénymódosításokról, valamint egyéb kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló T/9236. számú törvényjavaslat 18. §-ához fűzött indokolás

²²⁰ Az MMA elnökének kimagasló közjogi pozícióját mutatja, hogy őt tisztségében a köztársasági elnök erősíti meg [első ízben: „A köztársasági elnök 19/2012. (I. 11.) KE határozata a Magyar Művészeti Akadémia elnöki tisztségében való megerősítéséről. KEH ügyszám: IV-7/00105/2012.”] Fontos utalni az alaptörvényi szabályozásra, amely egyértelművé teszi az alkalmazandó eljárást. Magyarország Alaptörvénye 9. cikk (3) bekezdésének I) pontja szerint: „A köztársasági elnök megerősíti tisztségében a Magyar Tudományos Akadémia elnökét és a Magyar Művészeti Akadémia elnökét”. A teljesség igénye végett megjegyzem, hogy ugyanez a fordulat jelenik meg a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CXIX törvény 22. § (1) bekezdésének első mondatában is. E szabály értelmezése során – azon a tényen túl, ami magát a feladat- és hatáskört határozza meg – fontos leszögezni, hogy mivel a jelzett jogforrások kijelentő módot használnak, így a „megerősíti tisztségében” fordulatot nem csupán jogként, hanem a köztársasági elnök feladat- és hatáskörébe tartozó elemként kell tekinteni. Nem kerülhető meg, és nem is gyakorolható tehát a fenti aktus például egy ünnepélyes levélben történő „megerősítéssel”.

²²¹ Ld. még a Magyar Művészeti Akadémia tagjainak életjáradékáról, valamint életjáradékban részesített tagjának elhalálása esetén megállapítható hozzátartozói ellátásokról szóló 208/2013. (VI. 17.) Korm. rendelet

A kultúrstratégiai törvény végrehajtásához kapcsolódóan alkotta meg a Kormány a 407/2012. (XII. 28.) Korm. rendeletet a Magyar Művészeti Akadémia kultúrstratégiai szerepének megerősítése érdekében egyes kormányrendeletek módosításáról, amelyben a törvényben foglalt delegálási jogkörökkel kapcsolatos részletszabályokat rögzítette. Ezekkel a delegálási lehetőségekkel a köztestület a partnereket nem kizorító módon, hanem legfeljebb „piaci részesedésüket” csökkentve, saját szerepét biztosítva jelenik meg a különböző testületekben.²²²

Az Alaptörvény rendelkezése okán az állam lehetővé tette, hogy a művészek autonóm módon szervezzék a művészeti közéletet: az MMA tv. a képviselői jogokon túl, gyakorlati közfeladat-ellátási lehetőségeket is biztosít a művészeti köztestületnek (forrás felosztása, szakmai-művészeti programok megvalósítása, stb.). Ezeknek a lehívása a köztestületi belső struktúra, illetve az adminisztratív szerv működőképességének biztosítása után válhatott azonban lehetségessé.²²³

4. Az MMA tv. 2012. és 2013. évi módosításai

A kultúrstratégiai törvényt követően 2012-ben, illetve 2013-ban csupán két MMA-t érintő törvénymódosítást jegyezhetünk. E két törvény úgynevezett salátatörvényként érintette a köztestületet, leginkább apró korrekciókat tartalmazva.

A települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvény rögzíti, hogy az MMA köztestület a vonatkozó törvényi feltételek teljesítésére tekintet nélkül közhasznú szervezetnek minősül [2012. évi XXXVIII. törvény 49. § (1) bek.], kifejezve ezzel is a köztestület létének legmarkánsabb jellemzőit.²²⁴ Ezenkívül fontos tény, hogy ezzel a rendelkezéssel a jogalkotó részben kivonta az MMA-t az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló törvény hatálya alól.²²⁵

Az egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény MMA-t érintő rendelkezései közül az első a felügyelő testület összeférhetetlenségi szabályai körében tett bővítés, ami szerint az elnökség közeli hozzátartozói és bejegyzett élettársai nem lehetnek a felügyelő testület tagjai [2013. évi CCLII. törvény 22. § a) pontja]. A másik fontos változás az MMA gazdálkodása kapcsán tett korrekció: a „gazdálkodó szervezet” szóhasználat helyébe „a polgári perrendtartásról szóló törvényben meghatározott gazdálkodó szervezetet (a továbbiakban: gazdálkodó szervezet)” kitétel lép, tágítva ezzel a gazdálkodó szervezetek tárgykörét [2013. évi CCLII. törvény 22. § b) pontja].

²²² Kocsis – Kucsera (2013): i. m. 16. o.

²²³ Uo.

²²⁴ A közhasznúságra vonatkozó rendelkezés azonban csupán öt évet élt meg, ugyanis az egyes kulturális és sporttárgyú törvények, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXX. törvény 31. §-a kimondta, hogy „[a] bíróság hivatalból, 2018. január 1-jei hatállyal törli nyilvántartásából az MMA közhasznú jogállására vonatkozó adatot.” Ehhez kapcsolódó változás továbbá a Fővárosi Törvényszék helyett 2016-tól a Magyar Államkincstár vette át a köztestület nyilvántartását.

²²⁵ Ennek jogtudományi elemzéséről ld. Cseporán (2015): i.m.

5. A művészi alkotómunka közösségi feltételeinek megerősítése

A Kormány és a köztestület közötti egyeztetéssorozat eredményeképpen megszülethetett a 1690/2012. (XII. 29.) Korm. határozat a Magyar Művészeti Akadémia kultúrstratégiai szerepének megerősítéséről, továbbá a 2014. évi X. törvény a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról.

A kormányhatározat az MMA és a kormányzat közötti rövid távú együttműködés tematikáját adta meg az alábbi kérdésekben: a *Nemzet Művésze díj* MMA keretei között történő megalapítása, a köztestület és más finanszírozási alapok közötti stratégiai együttműködés részletezése, valamint az MMA által létrehozni tervezett művészetelméleti módszertani kutatóintézet elhelyezése.²²⁶

E célkitűzésekből a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról szóló 2014. évi X. törvény az első kettőt be is építette az MMA tv.-be, de ezek mellett más téren is változásokat hozott a köztestület szervezetében. Így egységesítette a rendes és levelező tagi jogállást, bevezette a nem akadémikus köztestületi tagi státuszt; akadémikusi tagság biztosítása nem művész, művészetelméleti szakemberek számára – ezzel pedig létrehozta az MMA kilencedik tagozatát, a művészetelméleti tagozatot –, valamint különféle infrastrukturális fejlesztéseket eszközölt.

A Nemzet Művésze díj egy új állami elismerés, amit az MMA ítél oda. Ennek keretében a magyar művészeti élet kimagasló teljesítményt nyújtó, leginkább elismert – megelőzőleg Kossuth-díjban részesített és 65. életévét, táncművész, valamint cirkuszművész esetében 50. életévét betöltött – képviselőinek személyes megbecsülése, méltó életkörülményeinek biztosítása céljából adományozható (2014. évi X. törvény 19. §). Ez a változtatás a Nemzet Színésze cím, a Magyar Mozgóképművész díj és a Magyar Állami Operaház Mesterművésze díj egyidejű megszüntetését veti fel azzal, hogy e szakmai elismerésekben a Nemzet Művésze díj megalapításáig részesített személyek a Nemzet Művésze díjra megalapításától kezdődően jogosulttá válhatnak. Az említett szakmai elismerésekben részesítettek számára rendelkezésre álló költségvetési források MMA részére történő átcsoportosítása pedig a köztestület szolgáltatási profilját erősítette. Az új díj adományozása túlmutat a köztestület keretein, ugyanakkor – mivel az új jogintézmény jól illeszkedik az MMA törvényben rögzített közfeladatainak ellátásához – a díj adományozásával kapcsolatos eljárás döntően az MMA szervezetére épül.

Ezenfelül a 2014. évi X. törvény a hazai és határon túli művészeti és művészetelméleti szervezetekkel, intézményekkel összefüggő stratégiai megállapodás kodifikálásával egy újabb lépést tett a művészszféra felé (2014. évi X. törvény 3. §). Hogy az MMA státuszának megfelelően tölthesse be szerepét mint köztestület, fontos, hogy a művészeti élettel civil tevékenységi keretek között foglalkozó egyéb szervezetektől egyértelműen megkülönböztethető legyen; egyidejűleg kellő hangsúlyt kell kapnia azon feladatának, ami szerint a köztestületi minőségéből

²²⁶ A Magyar Művészeti Akadémia közgyűlése 15/2013. (05. 31.) sz. határozatával döntött a Magyar Művészeti Akadémia Művészetelméleti és Módszertani Kutatóintézetének önállóan működő költségvetési szervként történő megalapításáról. Erre figyelemmel az MMA Elnöksége a 140/2013. (12. 10.) sz. határozatával elfogadta az Intézet Alapító Okiratát és a költségvetési szerv bejegyzési eljárását 2013 végén lefolytatta, az intézet érdemi működését 2015. első negyedévében kezdte meg. Az intézet a művészet társadalmi relevanciájának, valamint a művészet elméleti összefüggéseinek tudományos igényű folyamatos vizsgálatára kíván fókuszálni (vagyis nem történeti szemléletű, hanem kortárs művészeti kutatóintézetéről van szó). Sajátosságba abban áll, hogy összművészeti, retrospektív kortárs kutatásokat folytat.

fakadóan mint közérdekű közfeladatokat ellátó szerv, elsősorban az MTA-val és a külföldi, hasonló rendeltetésű intézményekkel alakítson ki és ápoljon kiegyensúlyozott partneri viszonyt.²²⁷

A módosító törvény egyik legrelevánsabb hozadéka az MMA-nak az MTA-val egyenrangú státusza megteremtésének célját szem előtt tartó, *a köztestületet alkotó rendes és levelező tagok közötti jogállásbeli különbségek megszüntetése*. A rendes és levelező tagság egyértelműen és kizárólagosan szakmai kiválóság alapján nyerhető el. Az ezekbe a státuszokba tartozó személyek együttesen alkotják az MMA köztestületét. Megállapítható tehát, hogy a két tagi státusz közötti szabályozás sem felvételi eljárásrendbeli, sem művészeti kiválóságbeli különbséget nem tesz, a tárgyalt módosítás előtt kizárólag jogosultságaik között volt megfigyelhető eltérés. Ez a különbség három pontban ragadható meg: egyrészt a levelező tagok létszámát a rendes tagokkal ellentétben nem tartalmazza garanciális jelleggel az MMA tv., másrészt a közgyűlésen a levelező tagokat nem illeti meg szavazati jog, harmadrészt a tagválasztáson kizárólag a rendes tagok rendelkeznek az ajánlás jogával.²²⁸

Ezt a diszkrpanciát volt hivatott kiküszöbölni a módosítás, amelynek eredményeképpen a rendes, valamint a levelező tagok jogállása közötti különbség feloldódott, és – a dolog természetéből fakadóan helyesen – kizárólag az esetleges társadalmi elismertségben tükröződő minimális eltérésre korlátozódik.

Az MMA működésével összefüggésben tett módosítás – az MTA mintájára – a köztestület személyi állományának kibővítése a „nem akadémikus köztestületi tag” kategóriájával. Ez egyrészt jelentős mértékben szolgálhatja az MMA „társadalmasításának” deklarált célját, valamint lehetőséget ad a még akadémikusi szintet el nem érő művészek számára a köztestület munkájában való részvételre, hosszabb távon pedig az akadémikus utánpótlásban is szerepet játszhat. Ennek értelmében a köztestület a nem akadémikus köztestületi tagok számára 2014. július 1. napjától biztosítja a felvételi kérelem benyújtásának lehetőségét. Nem akadémikus köztestületi tagként felvételét kérheti, aki DLA fokozattal, az MMA Alapszabálya által meghatározott művészeti szakmai vagy külföldi szakmai elismeréssel rendelkezik (2014. évi X. törvény 7. §).

Az MMA eddigi működésének tapasztalatait – így különösen a tagválasztási eljárások folyamatait – elemezve indokolt volt a művészettel magas szinten foglalkozó, ám nem művészi tevékenységet végző kiválóságok (kritikusok, művészeti közírók, *művészetelméleti* szakemberek) akadémikussá válásának szabályait önálló tagozat keretei között rendezni. Így az MMA rendes tagja lehet az a személy (is), aki a művészeti tevékenységgel kapcsolatos korszerű elméleti álláspontok ismertetésével és közvetítésével, tendenciák megfigyelésével, garanciarendszerek kidolgozásával kimagasló eredményeket és széles körű társadalmi elismertséget ért el [2014. évi X. törvény 5. § (1) és (3) bek.]. A művészetelméleti kérdésekkel (a művészeti tevékenységgel kapcsolatos korszerű elméleti álláspontok ismertetése és közvetítése, tendenciák megfigyelése, garanciarendszerek kidolgozása) az MMA, *a művészettudomány* (úgynevezett Kunstwissenschaft, amely a művészet történetének eseményeiből absztrahálja és felmutatja a lényegét) tárgykörébe tartozókkal pedig az MTA foglalkozik; a két szervezet ekként határolja el a leendő akadémikusokkal szembeni tartalmi kritériumrendszert is.²²⁹

²²⁷ Ld. a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról szóló T/12976. számú törvényjavaslat 3. §-ához fűzött indokolás

²²⁸ Kocsis – Kucsera (2013): i. m. 18. o.

²²⁹ Ld. a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról szóló T/12976. számú törvényjavaslat 5–6. §-ához fűzött indokolást.

6. Az MMA tv. 2017. évi átfogó módosítása

A 2017. év két ízben is módosításra adott lehetőséget, amelyek átfogó változásokat eredményeztek a Magyar Művészeti Akadémia életében, így a szóban forgó jogszabályok, a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról szóló 2017. évi CLXV. törvény, valamint az egyes kulturális és sporttárgyú törvények, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXX. törvény bemutatása és elemzése kardinális feladat.

Előbbi viszonylag rövid jogalkotást takart, de annál inkább fontosabb a közművelődés és a kulturális örökségvédelem szempontjából, ugyanis a Magyar Művészeti Akadémia közfeladatait bővítette. A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról szóló 2017. évi CLXV. törvény értelmében a köztestület „segíti a kulturális örökségvédelem területét érintő szakértői és tudományos tevékenységet, valamint a Magyar Építészeti Múzeum és Műemlékvédelmi Dokumentációs Központ útján ellátja a kulturális örökségvédelem tudományos gyűjteményeinek kezelésével, gyarapításával, közzétételével és nyilvánosan hozzáférhető kutatószolgálatának működtetésével kapcsolatos feladatokat” [2017. évi CLXV. törvény 1. § (1) bek.].

Az akadémia belső működése és esszenciája a tagságra épül, amely tárgykörben az eredeti koncepcióhoz képest több ízben történtek változtatások. A második módosítás egyik legmeghatározóbb része is erre vonatkozik, amely több elemre bontható. Egyrészt a *tagi elnevezések átláthatóbbá és egyértelműbbé tételét* célzó változások következtében bevezetésre került az „akadémikusok” fogalom, amely személyi kört a rendes és levelező tagok együttese alkotja. Emellett a rendes tagok, a levelező tagok, a nem akadémikus tagok, a pártoló tagok és a tiszteletbeli tagok – tehát valamennyi tagi forma együttese – általános megnevezésére a köztestületi tag(ok) helyett „az MMA tagjai” terminus alkalmazandó [2017. évi CLXXX. törvény 10. § (2) bek.]. Másrészt a *tagválasztás törvényben rögzített eljárási garanciákkal* egészült ki, amely értelmében az akadémikusok egyes procedurális fázisait – ti. ajánlás, jelölés, kvótaosztás, javaslatétel a közgyűlés számára, választás – és feltételeit konkretizálta a jogalkotó (2017. évi CLXXX. törvény 14. §). Harmadrészt a levelező tagi státusz feltételrendszere alakult át, amely mögött meghúzódó indok a *nem akadémikus taggá és az akadémikussá választás feltételeinek közelítése* volt, ezáltal pedig a nem akadémikusi tagság pozíciójának erősítése az akadémikussá válás lehetősége tekintetében. Az új szabályozás értelmében az új levelező tagokkal szemben támasztott érdemességi feltételek a DLA fokozattal vagy az MMA Alapszabályában meghatározott hazai művészeti szakmai elismeréssel való rendelkezés, vagy fennálló nem akadémikus tagi jogviszony (2017. évi CLXXX. törvény 15. §). A modell egyértelműen a köztestületi pályáiv és az akadémiai munka folyamatosságát biztosítja.

Szervezeti változások számossága is jellemzi a vonatkozó törvényt, amelyeket szintén csoportosítva ismertettek. Egyrészt *egyidejű elnöki és főtítkári ciklus* került bevezetésre a köztestület megalakulása 15. évétől kezdődően a főtítkárrá választás feltételeinek 2021-től érvényesített módosítása – akadémikusok közül választhatóság előírása – mellett. 2026. november 5-ével kezdődően a főtítkár 5 év helyett 3 évre választott; mandátuma az elnök mandátumához kötődik s az elnök mandátumának idejére szól, és abban az esetben, ha a főtítkár mandátuma az elnökénél hamarabb szűnne meg, az új főtítkár csak az elnök mandátumából még hátralévő időre választható meg (2017. évi CLXXX. törvény 25. §). Másrészt a *közgyűlési képviselők mandátuma* 4 évről 2 évre csökken, és a közgyűlési képviselő csak egy alkalommal választható újra (2017. évi CLXXX. törvény 16. §), valamint a *tagozatvezetők megbízatását* 4 évben megállapító alapszabályi rendelkezés törvényi szintre került, átmeneti rendelkezés beépítésével a mandátumok hosszú távú „összerendezését” célozva [2017. évi CLXXX. törvény 22. § (3) bek.]. Harmadrészt a

módosító törvény 21. §-a értelmében a „felügyelő testület közgyűlés által választott három tagját a legalább két éve megválasztott akadémikusok közül választja meg a közgyűlés. A módosítás előírja továbbá, hogy valamennyi felügyelő testületi tag legfeljebb egy alkalommal választható, illetve delegálható újra”.²³⁰ Végezetül a Magyar Tudományos Akadémia gyakorlatának analógiájára az MMA elnöke mellett stratégiai, véleményformáló – ám önálló döntési jogkörrel nem rendelkező – testületként *Társadalmi Tanácsadó Testületet* hozott létre a jogalkotó (2017. évi CLXXX. törvény 20. §).

Az MMA tv. 4. § (1) bekezdésének k) pontja korábban a köztestület feladatai között rögzítette a *Magyar Tudományos Akadémiával való együttműködés kötelezettségét*. E rendelkezésnek az MMA létesülése, köztestületi működésének megkezdése időszakában volt különös jelentősége, mára azonban két köztestület együttműködése magától értetődő és eredményes, törvényi biztosítékot nem igényel. Ennélfogva a jogalkotó az MTA-val való együttműködése kötelezettséget rögzítő szabályt hatályon kívül helyezte [2017. évi CLXXX. törvény 11. § (2) bek.].

Végül – a tagságot rendező új szabályok mellett – a leglényegesebb novum a *művészjáradék bevezetése*, amelynek célja, hogy megnyissa az utat egyes művészeti díjakban részesült, 65. életévüket legkésőbb 2018. január 1-ig betöltő személyek élethosszig tartó, méltányos díjazása – havi művészjáradékban részesítése – előtt (2017. évi CLXXX. törvény 29. §).

II. A KANCELLÁRI RENDSZERŰ FELSŐOKTATÁSI STRUKTÚRA KODIFIKÁCIÓJA

Az úgynevezett egyetemi kormányzás²³¹ modelljének reformja a rendszerváltozástól kezdve több alkalommal is politikai napirendre került, de az a kormányok (gyenge) súlyának, avagy az Alkotmánybíróság beavatkozásainak²³² köszönhetően 2014-ig váratott magára. Az új felsőoktatási struktúrát a szakmai párbeszéd során a kancellári rendszer elnevezéssel illeték, és két részben zajlott le a bevezetése. Tekintve, hogy az oktatási rendszer melyik szintjéről van szó, a jogalkotási folyamat elemzésének tárgya a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.) módosításait öleli fel.

7. A kancellár intézményének statuálása

Az új modell első lépéseként az egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XXXVI. törvény jelölhető meg, amelynek felsőoktatásra vonatkozó koncepciója rögzítette, hogy „meg kell teremteni a megfelelő viszonyt egyrészt a kutatás és oktatás szabadságának biztosítása érdekében fontos akadémiai autonómia, más-

²³⁰ Ld. az egyes kulturális és sporttárgyú törvények, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló T/18314. számú törvényjavaslat 21. §-ához fűzött indokolást

²³¹ Erről részletesen ld. Barakonyi Károly szerk. (2009): *A Bologna „Hungaricum” – Diagnózis és terápia*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó.

²³² Erről részletesen ld. Kocsis Miklós (2007): *A felsőoktatási joggal összefüggő korai alkotmánybírói határozatokról*. Jura, 2. sz., valamint Kocsis Miklós (2008): *A felsőoktatási joggal összefüggő újabb alkotmánybírói határozatokról*. Jura, 1. sz.

részről a közpénzekkel való professzionális gazdálkodás és szervezeti menedzsment között.²³³ Ennek záloga a jogalkotó szerint az erre a feladatra kiválasztott, felkészült és a Kormány által kinevezett professzionális menedzserek, azaz a kancellárok.

A koncepció szellemében a szóban forgó törvény beiktatta a kancellár intézményét a felsőoktatás szervezetébe az alábbi szabályozáson keresztül: „[á]llami felsőoktatási intézményben az intézmény működtetését a kancellár végzi.” [2014. évi XXXVI. törvény 19. §] Már egyrészt ebből a rendelkezésből fény derül az új vezetői pozícióhoz kapcsolódó *funkcióra*, ugyanis ezzel a megoldással a jogalkotó a fenntartói joggyakorlástól külön közjogi státuszhoz rendelte a működtetést. Másrészt meg is húzza az új egyetemi irányítás határait, mivel csupán az állami felsőoktatási intézményekre vonatkozik a citált rendelkezés. Ezekon felül a módosítás meghatározta a kancellár feladat- és hatáskörét, valamint helyét a felsőoktatási intézményben.

Mindenekelőtt a kancellár a felsőoktatási intézmény rendelkezésére álló források felhasználásával gondoskodik annak feltételeiről, hogy a felsőoktatási intézmény gazdálkodása az alapfeladatok ellátását biztosítsa. Ennek *általános feladatkör-meghatározásnak* a szakterületi bontását, és egyben mint a feladatkör konkretizálását is elvégzi a törvény: a kancellár irányítja a felsőoktatási intézmény gazdasági, pénzügyi, kontrolling, számviteli, munkaügyi, jogi, igazgatási, informatikai tevékenysége, valamint az intézmény vagyongazdálkodása – ideértve a műszaki, létesítményhasznosítási, üzemeltetési, logisztikai, szolgáltatási, beszerzési és közbeszerzési ügyeket is – működését. A taxatív felsorolást csoportosítva kiderül, hogy a felsőoktatási intézmény életének mely szeleteit szervezték át az akadémiai szférától. Az első kategória *pénzügyi-vagyongazdálkodási aspektusok*, amelyen belül mindenekelőtt gondoskodik a gazdasági vezetői feladatok ellátásáról és a pénzügyi-szakmai kompetencia biztosításáról. Ennek egyik különálló eleme a tulajdonosi jogok gyakorolása az intézmény részvételével működő gazdasági társaságok és gazdálkodó szervezetek tekintetében. Második csoport a *jogi-igazgatási tárgyú kompetencia-területek*, így különösen – az oktatói, kutatói, illetve tanári munkakörben, avagy megbízott óraadóként foglalkoztatottak kivételével – a munkáltatói jogok gyakorolása a felsőoktatási intézményben foglalkoztatottak felett. Mindehhez komoly döntési *hatáskörök* állnak rendelkezésére: a felsorolásban rögzített területeken intézkedési és javaslattevési jog illeti meg. E körben az egyetértési jog²³⁴ birtoklása a legerősebb eszköz, amely a szenátusnak és rektornak az intézmény gazdálkodását, szervezetét, működését érintő gazdasági következménnyel járó döntéseire, valamint intézkedéseire terjed ki.²³⁵

Ami a *kancellár felsőoktatási intézményben elfoglalt helyét* illeti, megállapítható, hogy „csak” az operatív (működtetés) vezetésért felel, ebből kifolyólag az alaptevékenység szerinti működésért felelős szereplővel való viszonya kardinális kérdés. Ennek rendezésére a jogalkotó a vonatkozó törvényben elrendeli, hogy előbbi vezetőt – a feladatai ellátása során – a rektor tekintetében együttműködési kötelezettség terheli.²³⁶

²³³ Az egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról szóló T/311. számú törvényjavaslat általános indokolása 26. o.

²³⁴ Az egyetértési jog azt jelenti, hogy törvényes és érvényes döntés nem hozható az egyetértés hiányában, tehát a döntési jog birtokosának a döntéshez be kell szereznie az egyetértési jog birtokosának beleegyezését. Ennélfogva az egyetértés e döntések érvényességének, illetve hatálybalépésének feltétele.

²³⁵ Vö. Az egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XXXVI. törvény 19. §

²³⁶ Ld. az egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XXXVI. törvény 19. §

Végül érdemes kiemelni a *kancellár jogállásával* kapcsolatos törvényi szabályokat. A magasabb vezetői megbízás létesítésének, illetve e megbízás fenntartásának feltétele, hogy a szóban forgó személy egyrészt felsőoktatási intézményben, gazdasági társaságban, a központi vagy területi közigazgatásban szerzett hároméves vezetői gyakorlattal; másrészt pedig felsőfokú végzettséggel rendelkezzen.²³⁷ Emellett a kancellári jogviszony jellegét tekintve megállapítható, hogy olyan közalkalmazotti jogviszony, amelyben – bár a felsőoktatási intézménnyel áll kapcsolatban – a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja.²³⁸

Ezzel a jogalkotó megteremtette a felsőoktatási intézmények működtetésének szakmai-operatív menedzselését, amely az új modell fundamentumát képezi. Továbbá az is leszögezhető, hogy mivel jelentős területeket telepített át az akadémiai vezetéstől a fenntartó „képviselőjéhez”, az új intézmény súlya némileg nagyobb, mint a korábbi gazdasági főigazgatóké.

8. A konzisztórium bevezetése

A jogalkotó fontosnak vélte az intézményi stratégiai döntések megalapozásának, valamint a gazdálkodási tevékenység szakmai támogatásának és ellenőrzésének érvényesülését az állami felsőoktatási intézményekben,²³⁹ így az új felsőoktatási modell második lépesként létrehozta a konzisztórium intézményét, az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvény elfogadásával.

A konzisztórium a felsőoktatási intézmény működését segítő *külső testület*, amelynek *funkciója* a környező társadalmi-gazdasági szféra igényeire és hatásaira reagáló stratégiai döntés-előkészítés. Ez egyértelműen kifejezésre jut a testület összetételénél: „a miniszter a tag delegálását megelőzően véleményt kér a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervezeteitől és az érintett felsőoktatási intézménytől, valamint a felsőoktatási intézmény hallgatói önkormányzatától”. [2015. évi CXXXI. törvény 41. §]

Az előbbi rendelkezés átvezet a *konzisztórium összetételének* kérdéséhez. A testületnek öt tagja van, a megbízás pedig két módon keletkezhet: hivatalból, avagy delegálás útján – ahogy az az idézett jogszabályhelyből is következik, utóbbi esetben az oktatásért felelős miniszter mint a fenntartói jogok gyakorlója jár el. Előbbi körben pedig a rektort és a kancellárt nevesíti a törvény. A hivatalbóli tagok mandátuma magasabb vezetői megbízásuk idejére, míg a delegáltak megbízása öt évre szól – akik tevékenységükért díjazásra nem jogosultak. A módosító törvény a tagság megszűnési eseteit is nevesíti, ilyen a megbízás lejáta, a tag halála, a lemondás, illetve a visszahívás. A miniszter jogosult a delegált tagot visszahívni, valamint a lemondás elfogadása is az ő hatáskörébe tartozik.²⁴⁰

²³⁷ Ennek kritikájáról részletesen ld. Bárány V. Fanny (2015): A felsőoktatás-igazgatás rendszerének átalakítása Magyarországon. Kodifikáció és Közigazgatás, 1. sz. 92. o.

²³⁸ Uo.

²³⁹ Ld. az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló T/4767. számú törvényjavaslat 40. §-ához fűzött részletes indokolást 64. o.

²⁴⁰ Ld. 2015. évi CXXXI. törvény 41. §

A jogalkotó a konzisztórium *működésének alapvető szabályait* is megszabta, amikor törvénybe iktatta, hogy működési rendjét – a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatának keretei között – a testület maga határozza meg. Csupán néhány kötelező szabályt állapít meg e körben – ilyenek az évente legalább két ülés tartása, amelyet a kancellár készít elő, valamint a határozatképességre és a döntéshozatalra vonatkozó rendelkezések. Ami a szervezeti rendet illeti, a konzisztórium elnökét a tagok választják meg maguk közül.

A külső funkciójú testület *kompetenciája* bizonyos gazdasági következménnyel járó szenátusi döntéseket megelőző egyetértésben jelölhető meg. Ezek a tárgykörök a következők: a felsőoktatási intézmény intézményfejlesztési tervének, a költségvetésének, éves beszámolójának, vagyongazdálkodási tervének elfogadása, valamint a gazdálkodó szervezet alapításáról, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzéséről való döntés.²⁴¹

A *felsőoktatási intézmény* és annak külső testületének számító *konzisztórium viszonya* is a szabályozás tárgyát képezi, ahogy a rektor és kancellár együttműködése is – annyi különbséggel, hogy itt nem kötelezettségként deklarálja ezt a bizalmi viszonyt a jogalkotó, hanem sajátos, kvázi jogorvoslati jogként. Ennek értelmében a szenátus a konzisztórium döntésével szemben, illetve annak elmulasztása esetén a fenntartóhoz intézett kifogással élhet.²⁴²

Végül a konzisztórium integrálásakor figyelemmel kellett lenni a testület kancellár hatásköreivel ütköző kompetenciájának terjedelmére. Ez az új intézmények egyetértési jogainak kollízióját jelenti, amelyet úgy oldott fel a jogalkotó, hogy a kancellár szóban forgó jogkörét korlátozta kimondva azt, hogy a nem a konzisztórium hatáskörébe tartozó kérdésekben illeti meg egyetértési jog.²⁴³

Az ezt követő, Nftv. vonatkozó rendelkezéseit érintő változtatások nem érdemi, csupán korrekciós jellegű törvényhozói aktusok volt – ilyen például a 2016. évi módosítás, amely kimondta, hogy „[a] konzisztórium tagja tevékenysége ellátásához szükséges mértékben a felsőoktatási intézmény irataiba, dokumentumaiba betekinthes, a felsőoktatási intézménytől tájékoztatást kérhet.”²⁴⁴

Az elmúlt évek bemutatott jogalkotási tendenciái világos képet adnak a kultúra területén megvalósult markáns irányváltatásról, amelyek alágazonként eltérő célokat, ezáltal pedig heterogén eszközök alkalmazását eredményezték. Az egyértelműen kitapintható divergens modellek elemzése és összehasonlítása tehát szükségszerű feladat a szféra adekvát értékeléséhez.

²⁴¹ Ld. Nftv. 12. § (3) bek. c), e) pont ed) és ee) alpontok, valamint a g) pont gb) és gc) alpontjai

²⁴² Ld. 2015. évi CXXXI. törvény 41. §

²⁴³ Ld. 2015. évi CXXXI. törvény 42. §

²⁴⁴ Az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVI. törvény 28. §

NEGYEDIK FEJEZET

A MAGYAR KULTURÁLIS INTÉZMÉNYRENDSZER SAJÁTOSÁGAI

I. BEVEZETÉS: A KULTÚRAIGAZGATÁS EURÓPAI TRENDJEI²⁴⁵

1. A centralizált irányítás megjelenése az európai államokban

Az európai államok kulturális szervezetrendszerére vonatkozóan több csoportosítási szempontot lehet alkalmazni: az egyik a centralizált-decentralizált struktúra differenciája, a másik földrajzi ismérveken alapuló csoportosítás, amelyben a keleti térség, illetve az északi államok különböztethetőek meg a nyugattól.

E kategorizálás alapján rögzíthető, hogy a legtöbb állam centralizált szervezettel rendelkezik, ahol létezik központi minisztérium, amelynek az alacsonyabb szintű szervek alá vannak rendelve.²⁴⁶ Emellett megfigyelhető egy *általános decentralizációs folyamat* a kultúraigazgatásában, különösen Bulgáriában, Lettországbán, Litvániában, Hollandiában és az Egyesült Királyságban (Portugáliában devolúciós folyamat figyelhető meg, de ez nem tekintendő decentralizációnak). Drinóczi Tímea szerint a közép- és kelet-európai államok klaszterként kezelhetőek, mivel érdekes példáit mutatják annak, hogy hogyan lehet megkísérelni új rendszerek bevezetését az európai minták, legjobb gyakorlatok figyelembevételével. Az északi államok ugyanakkor külön említendőek az azonos elveken nyugvó kultúrpolitikájuk miatt. Ezek az elvek: a jóléti rendszerrel való kapcsolat, az együttműködés hangsúlyozása, az egyenlőség fontossága, az egyéni művészek nagylelkű támogatása, és a művészi minőség fontossága mint döntő tényező a támogatás megítélésénél.

2. A közvetett állami szemlélet egyes elemei

A közvetett állami szemlélet²⁴⁷ mutatkozik meg az úgynevezett *arm's length* szervek kialakításában és működtetésében. A megoldás mögött a kultúrára és a művészetekre, a támogatásukra vonatkozó döntéshozatalba való politikai beavatkozás prevenciójának igénye húzódik meg. E modellben ugyanis az állam csak addig finanszíroz, ameddig a „karja ér”, onnantól pedig köztestületeken keresztül valósul meg a kulturális szektor támogatása. A rendszer előnye, hogy kevesebb lehetőséget nyújt a lobbira és az ágazatot nem fenyegeti az állami befolyás. Hátránya

²⁴⁵ Részletesen ld. Drinóczi (2013): i. m. 130–136. o.

²⁴⁶ Drinóczi szerint ide tartozik: Ciprus, Franciaország, Írország, Olaszország és Luxemburg. Ausztriának, Svájcnak, Belgiumnak, Németországnak föderatív berendezkedése van, emiatt központi minisztérium nincsen, és az állami/tagállami helyi szinten felelősek a kulturális ügyekért. A legcentralizáltabb állam a művészeti igazgatás tekintetében Írország (együtt a legtöbb közép és kelet európai állammal), a legdecentralizáltabbnak pedig Németország, Dánia és Lengyelország minősül.

²⁴⁷ Vö. Financing the arts and culture in the European Union. 58. o.

azonban, hogy bár a miniszter jelöli ki a kultúrpolitikai célokat, az állam mégsem tudja befolyásolni a szféra belső tendenciáit.²⁴⁸ A közvetett állami szemlélet kapcsán az alábbi megoldások érdemelnek részletesebb kifejtés.²⁴⁹

Az *első csoportba* azok az államok tartoznak, ahol a szóban forgó terület igazgatása *erőteljes állami beavatkozás* alatt áll, és a közpénzelosztás a bürokrácia és a politikai döntések függvénye. Ennek megfelelően a francia és olasz rendszer nagy teret enged a lobbira, a transzparencia rovására.

A *második csoportot* alkotja a brit modell, amely értelmében a miniszter utalja a támogatásokat bizonyos *nem kormányzati köztestületek*hez. Ezek olyan, kvázi autonóm, nem kormányzati szervezetek, amelyek a politikai irányítástól bizonyos mértékben függetlenek, a saját forrásaikról önállóan döntenek, de a miniszternek beszámolási kötelezettséggel tartoznak.

Az *északi államok* a brit modellt alkalmazzák azzal az eltéréssel, hogy az arm's length típusú köztestületekben nagyobb szerepet biztosítanak a művészek szervezeteinek.

A *negyedik csoport* azokat az államok öleli fel, ahol a szakmai minőség megítélésére független *művészeti tanácsot* hoznak létre, a végső döntést azonban a kormány (miniszter) hozza meg. A kormány tehát anélkül tudja alakítani a kultúrpolitikát, hogy maga ítélné meg a művészeti kvalitást – azonban ez a rendszer is lehetőséget ad a lobbira.

Kiemelten fontos utalni arra, hogy a közép- és kelet-európai térségben az állam maradt a kultúra legnagyobb támogatója – alapvetően amiatt, mert a művészeti piac nem fejlődött ki kellőképpen, illetve a népesség vásárlóképessége csökkenő tendenciát mutat. A kultúra a térségben a nyugatihoz képest eltérő módon respektált, mivel erősebb szimbolikus szerepe van a nemzeti identitásban.²⁵⁰

II. A SZÉTTARTÓ TENDENCIÁK TÉZISE MAGYARORSZÁGON

A hazai kultúra területén tapasztalható állami szerepvállalás aktuális jellemzőit vizsgálva Kocsis Miklós arra a megállapításra jut, hogy „az alkotmányjog-tudomány által egységében kulturális jogokként kezelt oktatási jog, valamint a tudomány és művészet szabadsága eltérő szabályozási jellemzőket mutat: míg a felsőoktatási jog területén centralizációs, addig a tudomány és művészet szabadsága esetében decentralizációs törekvéseket fedezhetünk fel.”²⁵¹

Ezt a tételt erősíti az előző fejezetben bemutatott, a szektort érintő jogalkotási gyakorlat. A művészet esetében az alkotmányos köztestület statuálása és exponenciálisan bővülő kompetenciákkal való felruházása egyértelmű igazolása az állam felfogásának: a terület közfeladatainak ellátásához az eddigiektől eltérő módszerre van szük-

²⁴⁸ Erről bővebben ld. Kocsis 131. o.

²⁴⁹ A csoportosítás Drinóczi Tímea idézett munkáján alapul.

²⁵⁰ Inkei, Péter (2003): Cultural sponsorship in East-Central Europe. Public hearing on cultural sponsorship of the Committee on Culture, Youth, Education, the Media and Sport of the European Parliament in Brussels, 30th of September 2003, http://www.europarl.europa.eu/hearings/20030930/cult/inkei_en.pdf (Letöltés ideje: 2018. szeptember 2.)

²⁵¹ Kocsis (2016): i. m. 17. o.

ség, amely végső soron a decentralizáció irányába vitte az intézményrendszert. Ezzel szemben a hazai felsőoktatás utóbbi öt évének tapasztalatai egy markánsabb állami jelenlét igényét festik le, centralizálva a kulturális jogok passzív oldalának legmeghatározóbb elemét.

A vázolt kodifikációs trendek tükrében adottnak veszem Kocsis Miklós tézisét a kulturális jogok eltérő szabályozási jellemvonásait illetően, és teoretikus fundamentumként kezelem a további elemzés során.²⁵² Ennek folyamán a következőkben arra keresem a választ, hogy milyen okok vezettek az aktív és a passzív kulturális jogok divergens igazgatásához, valamint hogy a kialakított modell milyen sajátosságokkal rendelkezik. Ennek érdekében a bemutatott folyamatokra és alaptézisre felhúzzható magyar közigazgatási struktúrát vizsgálom.

3. A széttartó trendek háttere

Mielőtt a közigazgatási intézményrendszer divergens struktúrájának jellemvonásait tárom fel, szükséges áttekinteni a szóban forgó széttartás mögött meghúzódó indokokat. Ezt a háttérelmézést két irányból folytatom: egyrészt a közfeladat-ellátás szemüvegén keresztül, mintegy közjogtudományi és szervezéseméleti aspektusból, másrészt a szisztémát életre hívó közpolitikai szándék alapján.

3.1. A közfeladat-ellátás alternatívái

Előkérdésként rögzíteni szükséges, hogy a kulturális szektor összességében fellelhetőek olyan aspektusok, amelyek hozzájárulnak a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez – vagyis közfeladatként jelennek meg a közéletben. A közigazgatási vizsgálódás során már igazolást nyert, hogy a közhatalomnak érdekében áll ellátni a szférához kötődő bizonyos feladatokat. A kulturális jogok két csoportja – ti. aktív és passzív karakterű szabadságok – azonban eltérő szerepfelfogást, ennél fogva pedig különböző megoldási eszközöket igényel az államapparátustól.

Az *aktív jogok* mint a művészet és a tudomány szabadsága – természetükből adódóan – kevésbé kívánják meg az állami jelenlétet, mivel ezek a jogosultságok az autonóm alkotói tevékenységet garantálják. Ezt azt jelenti, hogy a *status negativus* karakter dominánsabb követelmény lesz, mint az állami fellépést előíró *status positivus* jelleg. Emellett rögzítendő annak ténye is, hogy a művészet és a tudomány szabadságának érvényesülését – megfelelő szakértelem hiányában – a közhatalom képtelen biztosítani. Mindezeknek az a következménye, hogy a korábban ismertett két igazgatási eszköz – ti. intézményrendszer kialakítása és közszolgáltatások szervezése – közül az államhatalom kényszerítőleg előbbihez fog nyúlni. A statikus elemként is felfogható institutionális megközelítés a hazai jogalkotási gyakorlat függvényében adekvát modellt hozott létre, amikor egy új szervezettípust is beemelt a közfeladat-ellátásba. Ennek a megoldásnak az alapja a szakmai kompetencia hiányának felismerésében, és ezzel párhuzamosan a *szubszidiaritás elvének szélesebb érvényesítésében* ragadható meg. Az elv szerint minden döntést és végrehajtást a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol a legnagyobb hozzáértéssel rendelkeznek.

²⁵² Ismét jelzem, hogy az MTA kutatóhálózatával kapcsolatos tudománypolitikai aktualításokat – nem elvitatva, hogy azok módosíthatják a szóban forgó tézist – az elemzés tárgykörén kívül kezelem, mivel a folyamat a kézirat lezárásáig nem ért a végéhez.

A témára vonatkoztatva a közfeladat-ellátás legmegfelelőbb szintjének meghatározását takarja. Ennek szellemében az állam csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben hatékonyabban tud fellépni, mint az érintett szektor nem állami szereplői. A szubszidiaritás társadalomszervezési és hatalomtechnikai elv is egyben: alulról felé építkező társadalomképet vázol fel, amely egyaránt jogokat és kötelességeket ad és ró az egyénre, a közösségekre és az államra. Ez a fajta berendezkedés aktív individuumot és önmagát korlátozni kész államot igényel – azaz nem vehet át jogköröket azoktól, akik azok gyakorlására képesek, azonban szubszidiálnia, vagyis kiegészítenie kell akkor, ha más az adott feladat elvégzésére képtelen. Természetesen az e jogokat jellemző kreatív alkotói-kutatói elvárásokat a közhatalom nem képes teljesíteni, azoknak csak az intézményi biztosítékait garantálhatja. Az institutionális keretet tehát meghatározhatja, ám annak kitöltése – azaz a döntéshozatal – már a kompetens személyek és grémiumok feladata.

A szubszidiaritás elvének térnyerése a konkrét esetben sajátos közigazgatási jogi megoldást eredményezett: *a közfeladatok kiszervezését*. A kiszervezés (*outsourcing*) nem tévesztendő össze a kiszervezéssel (*outcontracting*), amelynek fogalmáról és funkciójáról már korábban szót ejtettem. Kiszervezésnél a közhatalom a magánszféra valamely aktorát bízta meg adott közszolgáltatás elvégzésével, míg a kiszervezés esetében az állam egy szakmai autonómiával rendelkező közjogi szervhez telepíti a közfeladat ellátását. A két fogalom között több eltérés is mutatkozik, amelyek segítenek az elhatárolásban. Elsőként a kiszervezés tárgya mindig valamilyen közszolgáltatás lesz, míg a kiszervezés jószereivel bármely közfeladat ellátására vonatkozhat – ebből adódóan előbbi szűkebb körben alkalmazható megoldás. Másodikként az instrumentumok címettségében is különbség fedezhető fel: a kiszervezés a magánszektor egyik szereplőjét vonja be a feladatellátásba, a kiszervezés viszont a közjogi szféra keretein belül marad: közigazgatási szervtípushoz telepíti a kompetenciát. A harmadik eltérés a jogi aktusban rejlik, ugyanis a kiszervezés – nevéből adódóan – kontraktuális jogviszonyt feltételez úgynevezett közszolgáltatási szerződés keretében; ám a kiszervezés jogszabályban (döntően törvényben) konstituált felhatalmazást jelent. Az állam tehát az egyes közigazgatási feladatellátását a helyi önkormányzati igazgatási modell mellett szakmai alapon is kiszervezheti (decentralizálhatja), így számos közfeladatot az adott szakmát gyakorlók „önszerveződésére”, a közttestületekre bíz. Ehhez szintén kötelezően biztosítani kell az önkormányzati működést és ezzel az autonómiát.²⁵³ A téma esetében megvalósult kiszervezés alkotmányjogi alapú, szükségképpen autonómia létrehozását eredményezte: olyan közigazgatási feladatokat ölelt fel, amelyek alkotmányjogi alapon, a jogállami garanciák, illetve valamely alapvető jog – nevezetesen a művészet és a tudomány szabadsága – érvényesülése miatt kívánják meg az államtól (pontosabban Kormánytól) való függetlenséget.²⁵⁴

A kiszervezés következtében a közigazgatás rendszer központi, centralizált felépítése megbomlik, és *decentralizált struktúrát* képez. Ha a közigazgatási feladatoknak a szervek közötti olyan megosztására kerül sor, amelynek eredményeként azokat erősebb önállósággal és külön jogalanyisággal rendelkező – úgynevezett közjogi jogi személyekre – telepítik, decentralizációról van szó.²⁵⁵ A decentralizáció a közigazgatási feladatok olyan szervezetek

²⁵³ Lapszánzky András – Patyi András – Takács Albert (2017): A közigazgatás szervezete és szervezeti joga. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai III. kötet. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 144. o.

²⁵⁴ Lapszánzky – Patyi – Takács (2017): i. m. 143. o.

²⁵⁵ Lapszánzky – Patyi – Takács (2017): i. m. 26. o.

hez utalása, amelyek autonómiával, illetve öngazgatáshoz vagy önkormányzáshoz való jogokkal rendelkeznek.²⁵⁶ A decentralizáció nem egyszerűen az igazgatási jogkörök széttelapítása, hanem a döntési kompetenciák megosztása a közigazgatás szervei között. A decentralizáció szélesebb értelmébe minden olyan igazgatási jogi forma beletartozik, amelynek során az állam és a jogi személyek közötti feladat- és igazgatási hatalommegosztás kimutatható, vagyis a területi önkormányzatok mellett a köztestületek, a közintézetek egész rendszere is idesorolható. A szorosabb értelemben vett – pontosabban a nem feladatmegosztás-alapú, hanem adott jogi személy jogállása szerint felfogott – decentralizáció azonban tulajdonképpen az önkormányzás intézményesült formájával, az önkormányzat szervezetével azonosítható.²⁵⁷ A decentralizált közigazgatási szerv olyan jogi személy, amely a központi szervekkel szemben autonómiát élvez, ebből kifolyólag az önkormányzat kizárja a központi szerv irányítási jogait (legfeljebb valamilyen szintű felügyeleti jog meglétét engedi meg). Az önkormányzás mint szervezési elv alapvetően alulról felfelé, az érintettek irányából értelmezi azt, amit a decentralizáció fentről lefelé fejez ki. Az önkormányzás – természetéből adódóan – sohasem az állam közigazgatási szerveinek a csúcán, hanem csak az alacsonyabb fokokon álló szervezeti egységeinél fordulhat elő, és így a végrehajtó hatalom gyakorlásának hierarchikus mechanizmusait a hálózatszerű hatalomgyakorlás irányába terelik.²⁵⁸

A kulturális jogok *passzív oldalán* a művelődéshez való jog jelenik meg, amely a kultúrához való hozzáférést biztosítja az oktatáson, valamint az iskolarendszerű kultúrafogyasztáson keresztül. Az ehhez kapcsolódó közfeladatok jól láthatóan különböznek az aktív jogoknál felmerülő állami kötelezettségektől, mivel sokkal szélesebb kört ölelnek fel, ugyanis a közművelődésbe a társadalom valamennyi tagja bekapcsolódik valamilyen formában – ez tipikusan az oktatási rendszernél szembeűnő. Így a közhatalomtól közvetlenebb részvételt kíván meg, amely a közigazgatási nyelvén a közszolgáltatásokkal lesz azonos. A közszolgáltatások megteremtése, szervezése és folyamatos hozzáférhetővé tétele egyrészt jelentős forrást, másrészt professzionális koordinációs képességet igényel. Ezeknek a közfeladatoknak a rendszerszintű ellátása nem telepíthető át a magánszektorra hatékony és pazarlásmentes módon. Ennek egyenes következménye, hogy a kultúrának ezen a területén az állam súlya dominánsabb lesz az aktív jogokhoz képest, ami kényszerítőleg *centralizált szisztémát* követel meg. Ezt igazolja a bemutatott felsőoktatási jogalkotási láncolat, ami a kancellári rendszeren keresztül szorosabbra fűzte az állami jelenlétet a felsőoktatási intézmények életében. A centralizáció alatt központosítást, azaz az államhatalmi szerveknek a központi intézményekben történő egyesítését, a helyi vagy részekre osztott döntéshozói és intézkedési jogkörrel rendelkező szervek háttérbe szorí-

²⁵⁶ Hagyományosan – így a mai magyar közigazgatási rendszerben is – a decentralizáció önkormányzati formája két dimenzióban értelmezhető. Egyrészt területi alapú, más szóval területi önkormányzás valósul meg akkor, amikor a közfeladatok egy részét az állam különböző területi szintjein élő természetes személyek közösségei által létrehozott jogi személyiséggel rendelkező szervek végzik. Ez az önkormányzás tehát meghatározott helyhez kapcsolódik, ezért is nevezzük az ilyen alapon szervezett entitásokat „helyi” önkormányzatoknak. Másrészt funkcionális önkormányzás valósul meg abban az esetben, amikor a feladatok és a közigazgatási jogkörök megosztása személyi vagy jogügyleti alapon szerveződő jogi személyek között történik. A decentralizációnak ez az elve szerint létrejövő önkormányzati szervek tovább-bonthatók: megkülönböztetendők személyi alapú önkormányzatok mint a köztestületek, valamint az autonóm közintézetek, amilyenek például a felsőoktatási intézmények. Vö. Lapszánzszy – Patyi – Takács (2017): i. m. 28. o.

²⁵⁷ Lapszánzszy – Patyi – Takács (2017): i. m. 26–27. o.

²⁵⁸ Magyary Zoltán (1942): Magyar közigazgatás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 113. o.

tását szokás érteni. A modell a párhuzamos divíziók kizárásával, a pazarlás mértékének csökkentését eredményezi, valamint a szigorú alá-fölrendeltségi logika miatt a szakterület koordináltabb működéséhez vezethet.²⁵⁹

3.2. A *divergencia közpolitikai indokai*

Felmerül a kérdés: a kulturális élet közhatalom alá vont területe, illetve annak szervezése rendelkezik-e valamilyen közpolitikai háttérkoncepcióval? Az Alaptörvény elfogadását követően ez egyértelmű igennel megválaszolható, így a téma részletezése is szükségszerű a kulturális szektor teljes körű megértéséhez.

Az aktív kulturális jogok, és különösen a *művészet területén* felfedezhető tendenciák – tipikusan a Magyar Művészeti Akadémia életre hívása, és a közttestület jelentéséből fakadó intézkedések – a hazai művészeti élet szórványos jellemvonásának megszüntetésére irányultak. Ennek eszközét az állam egy, a nagy múltra visszatekintő Magyar Tudományos Akadémiához hasonló szerepkörű és súlyú közttestület konstituálásában látta. A cél tehát a kulturális értékek védelme és gyarapítása, a művészeti és történeti hagyományok megőrzése, a magas színvonalú művészi alkotómunka közösségi feltételeinek megerősítése, az alkotómunka szabadságának védelme volt a magyar művészeti élet kimagasló teljesítményt nyújtó képviselőinek személyes megbecsülése érdekében. Az egységes magyar művészeti élet víziója természetesen nem azt jelenti, hogy az MMA felülbíráhatatlan autoritásként pozicionálja magát – de azt igen, hogy a művészet minden szereplője felé nyitott aktorként lépjen fel.²⁶⁰

A passzív jogok területén, így az *oktatási rendszert* érintő jogalkotói törekvések az alszektor *nemzetstratégiai jelentőségére* vezethetők vissza. A „Fokozatváltás a felsőoktatásban – A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai” elnevezésű stratégiai dokumentum *expressis verbis* deklarálja, hogy „2014-re elérkeztünk oda, hogy a magyar felsőoktatás nemzetgazdaságunk egyik legsikeresebb, legversenyképesebb ágazata, és minden lehetőség adott arra, hogy létrehozzuk Közép-Európa legjobb felsőoktatási rendszerét.”²⁶¹ Az idézett prioritizálás egyben azt is megköveteli, hogy a magyar felsőoktatás több mint húszéves anomáliáit, különösen a gazdálkodást és működtetést érintő problémákat meg kell oldani – ez pedig erősebb állami beavatkozás mellett lehetséges. Ugyanezek az indokok azonosíthatóak a köznevelésben is: a Klebelsberg Központ és tankerületek kialakítása az ágazat – vagyis az oktatás – jelentőségét igazolja. A nemzetstratégiai súlyra épülő centralizációs irányok pedig egyértelműen kirajzolják az állam oktatással összefüggő koncepcióját, amely a *paternalizmusban* jelölhető meg. Ez a tendencia csekélyebb mértékben, de *mutatis mutandis* a művelődéshez való jogra, és intézményi háttérének egészére alkalmazható

²⁵⁹ Kornai János (2017): *Láttelel – Tanulmányok a magyar állapotokról*. Budapest, HVG Könyvek. 60–67. o.

²⁶⁰ Cseporán – Kocsis (2014): i. m. 7–8. o.

²⁶¹ „Fokozatváltás a felsőoktatásban – A teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai” (2014) elnevezésű stratégiai dokumentum 4. o.

III. A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETRENDSZER JELLEMVONÁSAI A KULTÚRA TERÜLETÉN

Már az eddigi elemzésből is indirekt módon kitűnt, hogy a kulturális jogokat jellemző aktuális kodifikációs trendek szoros kapcsolatot mutatnak a közigazgatási joggal, közelebbről nézve a kulturális intézményrendszerrel. A reláció kettős értelemben is felfogható. Egyrészt úgy, hogy a jogalkotás alakító hatással van a közigazgatási struktúrára, átalakítva a közfeladat-ellátás jelentős hatásköreit és intézményi tagoltságát. Ebben a logikában a jogalkotás közigazgatásra és végrehajtásra gyakorolt determináló beavatkozása, a jogalkotástól a közigazgatásig tartó vertikális irány kerül előtérbe, azaz a közjogtudományi szempontok képezik a folyamat centrumát. Másrészt viszont megközelíthető a szóban forgó kapcsolat fordított módon is, a közigazgatást fókuszba állítva. Ez azt hangsúlyozza, hogy a jogalkotó nem esetlegesen akármilyen hatást akart kiváltani, hanem előre meghatározott céllal járt el: azért, hogy kialakítsa a közigazgatás új szervezeti felépítését az adott szektorban. Ebben a felfogásban a közjogtudományi aspektusok mellett markáns szerephez jutnak a szervezéstudományi és közpolitikai elemek is.

A következőkben a magyar kulturális szektor vázát képező, konkrét közigazgatási szervezetrendszert vizsgálom egységes módszer szerint, az aktív és a passzív jogokhoz kapcsolódó struktúrák összevetésén keresztül.

4. Az aktív jogok institutionális felépítése

A művészeti és a tudományos közfeladatok ellátására sajátos rendszer jött létre hazánkban. A korábbi fejezetekben részletesen kifejtettem, hogy az állam alapvetően két módon tehet eleget az alaptörvényből fakadó kötelezettségének: a működtetést biztosító közjogi intézményrendszer felállításával, valamint közszolgáltatások nevesítésével és vállalásával. Az aktív típusú kulturális jogok esetében előbbi megoldás dominál, mivel a kreatív alkotói tevékenység állam általi védelmére és kiteljesítésére a közszolgáltatások rendszere alkalmatlan. Ez a tény végső soron az intézményrendszer funkcióját is meghatározza.

A hazai művészeti és tudományos szféra igazgatási modellje ennek megfelelően hármas tagolódásra osztható, amely szintek szerveződése is eltérő elveken alapul, az egymáshoz képesti vertikális meghatározottságuk mellett.²⁶² Elsőként a szükségszerű és tipikus platform emelendő ki, amely *a központi államigazgatáson* keresztül valósul meg – elsődleges feladata az országos koordinatív funkció. Ennek intézményi letéteményese a Kormány, és annak a kultúráért felelős tagja, tehát erőteljes politikai átitatottság jellemzi ezt a szintet. A második fórum a kultúra terén *a szakmai-közintézményi aktorok* tevékenységében ölt testet. Ennek értelmében kiemelkedő szerephez jutnak egyes közintézmények – közelebbről: alkotmányos köztestületek –, és jelenlétük az állami struktúrában belül biztosítja a kompetens igazgatás követelményét a kultúra tekintetében. Végezetül a legalsóbb szintű kulturális közfeladat-ellátás a lokális igazgatás által valósul meg, *a helyi önkormányzatok* és általuk fenntartott intézmények tevékenységének keretében. Az előző két pozícióhoz képest e részterület létjogosultsága a helyi kulturális igények hatékony kielégítésében áll.

²⁶² A csoportosítás Kocsis Miklós munkáján alapul. Vö. Kocsis (2016): i. m. 118–119. o.

A vázolt intézményrendszer *szervi-funkcionális értelemben az ágazati szervek és a funkcionális forma sajátos öt*vőzésének eredménye. Előbbi tematizálás a vonatkozó szervek működési és befolyásolási területére épít: ez jelöli ki a központi és nem központi közigazgatási szintet, azaz a felelős minisztériumot és a helyi önkormányzatokat. Utóbbi szervezési elv a közfeladatok szakmai szervek általi ellátását takarja a speciális kompetenciát igénylő szektorok esetében. Ennek magyar megfelelői az alkotmányos köztestületek, vagyis a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia.

A *relációs osztályozási* szempont a közigazgatás befolyásának, illetve az igazgatási hatalom erősségét mutatja meg adott szektor tekintetében – végső soron pedig az egyes szervek közötti viszony írható le ezzel a módszerrel. A közhatalom, valamint annak erőssége a szóban forgó struktúrában sajátos formában jelenik meg. A művészet és tudomány szabadságát biztosító közigazgatási szisztémát a *hierarchián kívüli igazgatás* jellemzi, ugyanis sem a központi és a helyi szint között, sem pedig a köztestület viszonyában nem érvényesül hatalmi jellegű tevékenység. Ez egyben azt is jelenti, hogy a hierarchián kívüli igazgatás érvényesül, vagyis az említett közigazgatási szervek csak a hatáskörükbe tartozó viszonyokat befolyásolhatják.

5. A passzív jogok közigazgatási rendszere

Ahogy az aktív jogok esetében is alakító hatású volt az alapjogok tartalmából következő funkció, a tágan értelmezett művelődéshez való jog intézményrendszerét is determinálja az, hogy a szervezetirányítás vagy a közszolgáltatás a domináns eszköz. A korábbi elemzés során kifejtettek egyaránt irányadók: a passzív jellegű kulturális jogok a kulturális javak hozzáférhetővé tételét jelentik, ennél fogva pedig a közszolgáltatásokon alapuló modell az elsődleges sajátossága ennek a részterületnek. Természetesen a közszolgáltatások kialakítása és szervezése ugyanúgy megkíván egy felelős címzetti kört, amely intézményrendszernek a bemutatása azért is szükségszerű, mert eltérő vonásokat mutat, mint a művészeti és a tudományos minta.

A művelődéshez való jog institutionális struktúrájának csoportosítása két pilléren nyugvó felépítést eredményez, amelynek rendezőelve alapvetően a földrajzi alapú megosztottság. Az első szint itt is a nélkülözhetetlen *központi államigazgatás*, azaz a Kormány, illetve az ágazatért felelős minisztérium. A másik platformot pedig az aktív jogoknál is említett *helyi önkormányzati* modellt jelenti. Jól látható tehát, hogy a közművelődés esetében nincs közintézményi szint, de ezen túl a központi és a lokális államigazgatási szervek is jelentékeny különbséget mutatnak, ha közszolgáltatásokról van szó.

Szervi-funkcionális dimenzióban ez a felépítés a *tulajdonosi-fenntartói igazgatás* sajátosságait hordozza magán. Ennek értelmében a nevesített közigazgatási szervek – ti. az ágazatért felelős minisztérium és a helyi önkormányzatok – intézmények fenntartásán keresztül látják el a közfeladatot, azaz a kultúrához kötődő közszolgáltatásokat. A további elemzéshez a tágan értelmezett művelődéshez való jog részterületei szolgálnak támpontként. Az oktatás kapcsán egyértelmű centrális megoldás tapintható ki, mivel az állami felsőoktatási és köznevelési intézmények egyaránt minisztériumi fenntartás alatt működnek. A közművelődési és közgyűjteményi területek azonban megosztottak: léteznek országos szintű közfeladatokat ellátó intézmények, amelyek minisztériumi irányítás alatt tevékenykednek, míg lokális jelentőségű, ebből kifolyólag pedig helyi önkormányzati fenntartású szervezetek is. Ugyanez mutatható ki például a művészet befogadói oldalát illetően is: az előadó-művészet területén fellelhetőek országos és helyi önkormányzati tulajdonban álló intézmények is. Összességében tehát a passzív kulturális jogok

intézményi hálózata a központi és lokális közigazgatási szervek háttérintézményeinek sajátos halmazát öleli fel.

A *relációs szempontból* – a tulajdonosi-fenntartói jellemzőből adódóan – egyértelműen a *hierarchikus igazgatás* azonosítható a passzív karakterű kulturális jogok érvényesüléséért felelős közigazgatási szervek viszonyában. Mind az érintett minisztérium, mind a helyi önkormányzatok erős irányítási kompetenciával rendelkeznek a fenntartott, avagy tulajdonolt intézmények felett. Ez markánsan tetten érhető a szervezeti és gazdálkodási aspektusokban, ám a szakmai profilnál azért többnyire érvényesül a szervezetek racionális önállósága.

A hazai kulturális szférát nem csupán a jogalkotás, de – annak következményeként – az igazgatási eszközök és a szervezetrendszer terén egyaránt eltérés jellemzi az alágazatok tekintetében. A jogalkotó sajátos divergens szisztémát alakított ki az aktív és a passzív jellegű kulturális jogok különböző igényeinek hatékony ellátására, amely előbbi esetében vegyes, decentralizált, utóbbinál erős centrális fenntartói jellemvonásokat takar.

MÁSODIK RÉSZ

A KULTURÁLIS IGAZGATÁS DINAMIKÁJA

ÖTÖDIK FEJEZET

A KÖZJOGI INTÉZMÉNYEK KORMÁNYZATI HATÁSMECHANIZMUSAINAK TÍPIZÁLÁSA

A speciális szakértelemmel rendelkező közjogi szervezetek egyik sajátos tulajdonsága, hogy kisebb-nagyobb mértékben részt vesznek, avagy hatással vannak a kormányzati döntéshozatalra. Nincs ez másként a kultúra területén sem: az egyes mechanizmusok igazodnak a szektor alapvető sajátosságaihoz, így a téma esetében a hazai kulturális modellhez.

A vonatkozó szervezetek efféle tevékenysége több szempont alapján tematizálható, így a következőkben az általános kormányzati konzultációt mutatom be, amely alpra felhúzható a kulturális szféra egyedülálló folyamatmodellje, az alulról építkező kormányzás paradigmája.

I. A KORMÁNYZATI KONZULTÁCIÓ MEGHATÁROZÁSA

1. A kormányzati konzultáció indokai

A konzultatív szervek száma már a múlt századtól folyamatos növekedést mutat, amely tendencia nemcsak mennyiségi, hanem minőségi – azaz betöltött szerepük és jelentőségük szerinti – dimenzióban is érzékelhető. Ennek elsődleges oka, hogy az állam szerepe és feladatai újra dominánssá váltak. Mára ugyanis egyértelművé vált, hogy fel kell hagyni azzal az illúzióval, hogy az állam háttérbe szorul, szerepe csökkenthető, ezzel párhuzamosan pedig átvehetik más, nem állami szervek a közfeladatok többségét. Az állam kiterjedtségének gyarapodásával a kormányzati döntések száma is emelkedik, így a közhatalom kénytelen egyre több területen döntéseket hozni, és egyre gyorsabban kell azokat meghozni. Az állam teherbíró képessége nem teszi lehetővé, hogy egyetlen aktor feleljen a döntési folyamat valamennyi fázisáért. A kvantitatív faktorok mellett egyaránt fontos ennek a folyamatnak a minőségi oldala: egyre nagyobbak ugyanis a kormányzati döntésekkel szembeni szakmai színvonalbeli elvárások. A kormányzat nem csupán egyre több, de heterogén palettán is mozog, így a döntések szakterület specifikus ismeretanyagok, valamint a tudományos kutatások legújabb eredményeinek figyelembevételét igénylik. Ezek az összetett feladatok mindenképpen indokolják, és szükségessé teszik a tudomány képviselőinek, valamint a szakmai szervezeteknek a döntési folyamatba való becsatlakoztatását. A társadalomban megjelenő különböző érdekek és értékek kormányzati döntésekbe való becsatlakoztatásának igénye és szükségessége nem egyoldalú elvárás: a kormányoknak is törekedniük kell a konzultatív mechanizmus minél jobb működtetésére – még ha ez néha önkortározást is jelent, hiszen így a kormány nincs teljesen egyedül döntéshozatala során.²⁶³

²⁶³ Vö. Vadál Ildikó (2011): A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai. Budapest, CompLex Kiadó. 57–58. o.

2. A kormányzati konzultatív mechanizmus mibenléte

A kormányzati konzultatív mechanizmus fogalma alatt a kormány munkájához kapcsolódó szervek javaslattevő, szakmai előkészítő, véleményező, döntés-előkészítő, tanácsadó, koordináló tevékenysége értendő. A konzultatív mechanizmus fő funkciói a következő csoportokba sorolhatók: döntés-előkészítés mint a döntések szakmai megalapozása, koordináció, tehermentesítés, participáció, társadalmi kommunikáció, valamint érdekkifejezés, -ütköztetés és -egyeztetés. A felsorolt különböző funkciók természetesen egymással összefonód(hat)nak, nem elkülönülten jelennek meg.²⁶⁴

Meg kell jegyezni, hogy a konzultatív szervek véleményének becsatlakoztatása, a kompromisszumok kimunkálása meg is növelheti a döntési folyamat időtartamát. Ha azonban a viszonylag hosszabb előkészítés eredményeként minőségileg jobb döntés születik, ez az idő végső soron megtérül. Ezenfelül további erénye e folyamatoknak, hogy az eredményeként megszülető kormányzati döntést nagyobb valószínűséggel nem kell rövid időn belül felülvizsgálni, módosítani, esetleg annulálni. Az sem elhanyagolható érv, hogy a szerveknek – például a társadalmi szféra intézményeinek, az „érintetteknek” – a bevonása, valamint a velük való érdekegyeztetés növeli a döntések elfogadottságát, ezen keresztül pedig azok végrehajtását és hatályosulását is elősegíti. Ezek tükrében a konzultatív szervek által megvalósított funkciók a minőségi kormányzati döntésekhez nélkülözhetetlenek kritériumként is jellemezhetőek.²⁶⁵

3. A konzultatív szervek típusai

A modern kormányzati rendszerekben a konzultatív szervek és eljárások számtalan típusa alakult ki, amelynek rendszere mára sokszor áttekinthetetlené vált. Ebből kifolyólag elkerülhetetlen e szervek szisztematikus számbavetele, amelyet csoportosítás útján végzünk el.

A kormányzati konzultatív szervek csoportképző aspektusa lehet *elsőként az intézmény szervei jellege*. Eszerint *állami és nem állami szervek* egyaránt megtalálhatóak a konzultatív szervek sorában: a központi államigazgatás szervei mellett ide tartoznak a politikai szféra szervezetei, társadalmi alakulatok, érdekképviseletek, kamarák, közjogi testületek. *Másodszor megkülönböztetés tehető a kormányzati tevékenység belső, illetve külső konzultatív szervei szempontjából*. Előbbiek azokat az intézményeket és eljárásokat ölelik fel, amelyekben csak *állami szervek* vesznek részt,²⁶⁶ míg utóbbi tagjai között *a kormányzati szervek képviselőin kívül* megtaláljuk a civil szféra intézményeit is (például a társadalmi szervezetek, érdekképviseletek, szakmai, szakértői szervezetek, a tudomány képviselői, a szakmai kamarák). *Harmadik szempont lehet az intézmény jogi szabályozottsága, amely csoportosítás a formalizált és informális konzultatív eljárásokat jelenti. Negyedikként a tagok jogai alapján differenciálhatunk, azaz a klasszikusnak*

²⁶⁴ Vadál (2011): i. m. 58. o.

²⁶⁵ Vadál (2011): i. m. 59. o.

²⁶⁶ Ezek a szervek szorosan kötődnek a kormányzati tevékenységhez, működésük a kormányzat belső koordinációs tevékenységében realizálódik, így általában magas szintű jogszabály statuuálja a döntéshozatali mechanizmusban betöltött szerepüket.

tekinthető *konzultációs jogokkal* – ti. tájékoztatósi, tájékoztatósi, javaslattevési és véleményezési joggal – felruházott, *avagy a közhatalmi jogosítványokat* is gyakoroló szervek tükrében. *Ötödik* indikátor lehet az *alkalmazás gyakorisága* szerinti elhatárolás, amely a *rendszeresen működő* konzultatív intézményektől elhatárolja az *ad hoc* jelleggel működőket. *Hatodikként* különbség tehető a *kormányzati döntéshozatal különböző szakaszaihoz való kapcsolódás* – azaz a döntési szükséglet jelzése, a döntés előkészítése, valamint az elkészült döntés tervezetének véleményezése – *alapján* is. Végül, *hetedik* metódus a *konzultáció szintje alapján* történő csoportosítás: nemzeti szintű (országos) konzultatív testületek, szektorális vagy funkcionális fórumok, és tárcákhoz kapcsolódó ágazati szintű intézmények²⁶⁷

A kulturális igazgatás egyes kormányzati hatásmechanizmusai a fentiek mentén elsődlegesen az állami, de külső és rendszeres konzultatív szervekre szűkül, amelyek szóban forgó tevékenységét a formális konzultációs attitűd jellemzi. Mivel pedig a kultúra keretei között folytatom az elemzést, mindenképp szektorális kooperációt jelent, amelynek döntéshozatali szakaszokhoz való kapcsolódása eltérő.

II. AZ ALULRÓL ÉPÍTKEZŐ KORMÁNYZÁS ÚJ MODELLJE

4. A modell elvi alapjai

4.1. A kormányzásról röviden

A szóban forgó modell elválaszthatatlan a kormányzás fogalmától: a nevéből adódóan – nyelvtani értelemben – jelzős szerkezet, azaz a kormányzás mint állami tevékenység milyenségét, sajátos megvalósulási formáját jelenti. Az alulról építkező kormányzás elméletének leírását tehát először szükségszerűen a kormányzás meghatározásával kell kezdeni.

Mindenekelőtt rögzítendő, hogy a kormányzást fogalmi konfúzió jellemzi:²⁶⁸ a jogtudomány és a politikatudomány körében egyaránt felfogható.²⁶⁹ Előbbi tudományág esetén az egyes intézmények viszonyára és kevésbé azok kompetenciáira szorítkozom, míg az utóbbi beemeléskor a politikai mechanizmusokat helyezem előtérbe. Az elemzés keretében ezek sajátos szintézisét alkalmazom, amely értelmezés az államtudomány „keresztülfekvő” diszciplínájának módszereit követi.

A kormányzás mint állami funkció három megközelítésben használatos: funkcionális, szervezeti és formális értelemben.²⁷⁰ *Funkcionálisan* a kormányzati feladatok intézését jelenti, ami azonban precízen nehezen definiálható. *Szervezeti felfogásban* a kormány által végzett tevékenység értendő, azaz a kormányzás fogalmát meghatározott szervezettel rendel. Végül *formális megközelítésben* minden, a kormány számára alkotmányjogilag kijelölt feladatot jelöl.²⁷¹

²⁶⁷ Részletesen ld. Vadál (2011): i. m. 60–62. o.

²⁶⁸ Vö. Szigeti Péter (2003): A kormányzás mint társadalmi tevékenység – a különböző szaktudományokban. In: Bayer József – Kiss Balázs szerk.: Trendváltások. Budapest, MTA Politikatudományi Intézet.

²⁶⁹ A teljesség igénye végett utalok arra, hogy ezek a módszerek mellett a vezetésstudomány eszközeivel is vizsgálható a kormányzás. Ld. Kooiman, Jan (2003): *Governing as Governance*. London, Sage.

²⁷⁰ Ld. Stern, Klaus (1980): *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Band II. München, C.H. Beck Verlag. 273. o.

²⁷¹ Petrétei (2011): i. m. 323. o.

A kormányzás a tömegdemokráciákban expanzív folyamatot mutat, így mára már nem azonosítható kizárólag a kormányzati közpolitikára. A modern kormányzat három szintre tagozódik, amelyeknek eltérő, de egymást kiegészítő funkciói vannak.²⁷² Ez a struktúra az elemzett téma szempontjából is jelentős, ezért szükségeszerű az egyes platformok vizsgálata.

Elsőként a *kormányzati közpolitikáról* érdemes szólni, mivel ez adja a központi és legfelső dimenzióját a kormányzásnak. Tartalmának legpontosabb meghatározásakor a kormányzás szervezeti értelmezését kell használni, ennek nyomán a Kormány mint állami szerv politikai jogi működését fedi le.

Második szinten a *közigazgatás* található, amely a Kormány és szervei központi irányítása alatt működik. Ez a platform részben funkcionális, részben ágazati szervekre tagozódik, rendszerét pedig a centralizáció és decentralizáció aránya határozza meg.

A harmadik dimenzió a *közintézményi szisztéma*, ami olyan szerveket ölel fel, amelyek nem tartoznak sem az államigazgatási, sem az önkormányzati szervtípusok sorába – így (főszabály szerint) hierarchikus viszonyban sem állnak a Kormánnyal. Lényegük, hogy bár közfeladatot látnak el, közhatalmi hatáskörrel nem rendelkeznek. Közéjük tartoznak a közintézetek (például felsőoktatási intézmények), köztisztviselők és közalapítványok.

Bár a kormányzati közpolitika az elsődleges, amennyiben a kormányzás hatékony kíván lenni, meg kell teremtenie e hármas rendszer „menedzselésének” komplex, belső egységét.²⁷³

4.2. Autonómia és kormányzás

Az autonómia az önállóság és az önkormányzatiság kérdésével függ össze. Az autonómia valamely közösség önrendelkezési joga, minden idegen, külső hatalomtól (államtól) való függetlensége.

Az autonómia közigazgatási értelemben általános tételként azt rögzíti, hogy az önállóságot mindig a Kormánytól, vagyis alkotmányjogi szempontból a végrehajtó hatalmi ág „képviselőjétől” kell biztosítani. A közigazgatási autonómia másik fontos szempontja, hogy az sohasem adott szervezethez köthető, hanem mindig valamilyen közfeladathoz, vagyis valamely feladat- és hatáskörhöz – vagyis nem adott szervezetnek kell biztosítani a Kormánytól való függetlenséget, hanem mindig valamilyen közigazgatási feladat- és hatáskör tekintetében. Ez a két tézis kijelöli az autonómia két lényegi ismérvét: a valamitől való függetlenséget és a valamiért való önállóságot. Sohasem öncélú tehát az autonómia.²⁷⁴ Ez alapján elképzelhető, hogy több közfeladatot ellátó közigazgatási szervezet tekintetében a függetlenség csak az autonómiát igénylő közfeladat vonatkozásában érvényesül, míg a függetlenséget nem igénylő közfeladat körében ugyanez a szervezet nem független a Kormánytól.²⁷⁵

Emellett a közigazgatási autonómia fontos biztosítéka, hogy nem lehet felügyeleti hatáskör nélkül hagyni az autonóm közigazgatási szerveket, nehogy a közfeladat-ellátás (hatékony felügyeleti hatáskörök nélkül) sérül-

²⁷² Sárközy Tamás (2017): Kormányzástan (Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz). Budapest, HVG-ORAC. 51–66. o.

²⁷³ Sárközy (2017): i. m. 63. o.

²⁷⁴ Ez adódik a Kormány jellegéből is: mint a végrehajtó hatalmi ág képviselője egyrészt közigazgatási szervezetalakítási szabadsággal rendelkezik, másrészt alapesetben teljes irányítási joga van a közigazgatási szervek felett a közigazgatási szervezeti rendszer rugalmas és hatékony működtetése érdekében.

²⁷⁵ Lapszánzky – Patyi – Takács (2017): i. m. 140. o.

jön. Végül rögzítendő, hogy a közigazgatási autonómia nem azonos a jogszabály-alkotásra vonatkozó hatáskörrel. A közigazgatási autonómiának tehát nem feltétele a jogszabály-alkotásra vonatkozó hatáskör és annak biztosítása – ez fordítva is igaz: egy közigazgatási szerv jogszabály-alkotásra vonatkozó felhatalmazása még nem jelenti, hogy a szerv autonóm is.²⁷⁶

Az autonómia legáltalánosabb értelemben az önszabályozás jogát jelenti, tágabb értelemben azonban magában foglalja az önszabályozáson túl a végrehajtási, gazdálkodási és belső jogszolgáltatási önállóságot is.²⁷⁷ Ebből kifolyólag a terjedelmének vizsgálata előtt utalni szükséges annak részaspektusaira. Az autonómia mint feladat- és hatáskörök sérthetlensége kifejeződik egyrészt a *szervezeti* autonómiában, másrészt a *rendelkezési* autonómiában, harmadrészt az *igazgatási* autonómiában, valamint negyedrészt a *gazdasági-pénzügyi* autonómiában.²⁷⁸ Ezeknek érvényesülése adja az intézménynek az állami beavatkozástól való függetlenségét, illetve pontosabban: annak mértékét. *A közjogi szervezetek autonómiájának terjedelme – azaz az egyes komponensek megléte – az állam diszkrecionális döntésén múlik, ami konkrét formában, az adott intézmény jogállásához kötődik.* E körben utalok az Alkotmánybíróságnak arra a megállapítására, amely rögzítette az autonómia tartalmát, megkülönböztetve az önrendelkezés három elemét. Beszélhetünk *egyrészt szakmai autonómiáról*, amely alapján az adott szerv funkcionális alapon önállóan jogosult dönteni; *másrészt szervezeti autonómiáról*, amely a szervezeti, működési függetlenséget biztosítja; és *harmadrészt gazdálkodási autonómiáról*, amely a pénzeszközök szabad felhasználását teszi lehetővé.²⁷⁹

5. Az alulról építkező kormányzás szereplői

Az előbbieken részletezett fogalmak nem csupán a modell fundamentumát képezik, hanem egyben meghatározzák az alulról építkező kormányzás szereplőit is. A következőkben tehát a releváns aktorok konkretizálására törekszem.

A paradigma elnevezéséből kézenfekvően adódik, hogy *az egyik releváns szereplő a kormányzat* lesz. Ezen a helyen fontos leszögezni, hogy a tanulmány módszertani keretében ennek a fogalomnak a (köz)jogtudományi meghatározását használom, azaz kormányzat alatt a mindenkori *Kormányt mint állami szervet* értem.

A modell másik aktorait az autonómia közigazgatási értelmezése mutatja meg. *Azokat a közigazgatási szerveket öleli fel, amelyek az adott szakpolitika területén a közfeladat ellátásában nem csupán törvényi felhatalmazással, hanem szakértelemmel is rendelkeznek, és ehhez a szakszerű feladatellátáshoz autonómia is társul.* A konkrét közigazgatási szervek azonosításához magyarázatra szorulnak a definíció egyes alkotóelemei. Elsőként rögzíteni szükséges, hogy kizárólag közigazgatási szervek képezhetik a modellnek ezt a pólusát. Ezen túl a fogalom kulcsa az „adott szakpolitika” terminus: ennek mentén értelmezhető ugyanis a többi komponens. A modell nem általánosságban jelöli ki aktorait, mivel ezzel saját hatékonyságát ásná alá. Kizárólag adott szakpolitika esetében érvényesül, és ezáltal konkrétan meg-

²⁷⁶ Lapszánzsky – Patyi – Takács (2017): i. m. 141. o.

²⁷⁷ Kocsis (2011a): i. m. 70. o.

²⁷⁸ Petrétei József (1995): Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról. Jura, 2. sz. 7. o.

²⁷⁹ Vö. 62/2009. (VI. 16.) AB határozat

határozható szerveket takar. Ez a determináltság az ellátandó közfeladatokban is megnyilvánul, mivel a vonatkozó közigazgatási szerv feladat- és hatáskörei között egyértelműen fellelhető az adott közpolitikára való utalás. Túl a jogi eszközökön azonban nem csupán adminisztratív, hanem valós szakértelmet is elvár a közigazgatási szervtől az érintett területen. Az alulról építkező kormányzás lényege ugyanis a funkcionális kompetencia: olyan szakértelmet feltételez, amely a Kormány eszköztárában nincs jelen, ellentétben a vonatkozó közigazgatási szervekkel. Ez alatt a döntések során nemcsak formális, de tartalmi kompetenciát értek, amely az autonóm közfeladat-ellátásnak *sine qua non* feltétele. Itt az önállóság az érdemi döntéshozatal garanciája, amely jogilag azt jelenti, hogy nem utasítható az adott szerv.

Összegezve, az alulról építkező kormányzás elmélete egyrészt a kormányzati közpolitika, másrészt a közigazgatás és a közintézmények között kifeszíthető relációs modell. Ez intézményi oldalról két szerepkört követel meg: a Kormányt és adott szakpolitikához funkcionálisan kapcsolódó közigazgatási szerveket, vagyis helyi/kisebbségi önkormányzatokat, köztestületeket, közszolgáltató intézeteket, közintézményeket, valamint – csekély súllyal – államigazgatási szerveket.²⁸⁰ Olyan közjogi jogi személyiséggel rendelkező entitásokat sorolok tehát ide, amelyek közigazgatási feladat- és hatásköröket látnak el – a civil, valamint piaci szervezetek tehát kívül rekednek az alulról építkező kormányzás struktúráján. Szervezeti és institutionális értelemben így a modell a *good government* kormányzati felfogáshoz áll közelebb, elutasítva az „állam leépítésének” elvét.

6. Alulról építkező kormányzás mint folyamat

Az alulról építkező kormányzás modellként sajátos mechanizmust takar, amely tevékenységek összességéként fogható fel. Ebből a szempontból nem a két aktor, hanem a köztük lévő interakció képezi a paradigma fókuszát. Ezért ennek vizsgálata és értékelése statikusan nem, csupán dinamikájában lehetséges. Az elnevezés explicite utal ennek a szinergiának az irányára: mindig az érintett közigazgatási szerv(ek)től a Kormány felé ható folyamatról beszélhetünk – az ezzel ellentétes tendencia logikailag kizárt. Ennek következtében pedig szükségszerűen vertikális mechanizmust jelent, mert nem mellérendeltségi viszony áll fent a két szereplő között. *Az alulról építkező kormányzás tehát olyan vertikális, egyirányú, dinamikus folyamatmodellként írható le, amelyben a közigazgatási szerv(ek) az átadó/közvetítő, míg a Kormány a fogadó fél.*

Amennyiben folyamatként kezeljük a szóban forgó tételt, nem kerülhető meg annak rendszerelméleti megközelítése. Ebben a felfogásban a rendszer környezetéből érkeznek azok az impulzusok, amelyek lehetővé teszik a rendszer fenntartását és működését. A rendszer ezeket az inputokat átalakítja és egy új minőséget hoz létre, amely output, kimenet formájában ismét a környezetben jelenik meg. A visszacsatolás szerepe, hogy a rendszer „tájékozódik” outputjainak a környezetben kiváltott hatásáról, azaz az outcome-okról – a szervezetek esetében arra világít rá, hogy az outputok mennyire adekvátak, mindenekelőtt mennyire felelnek meg a környezeti elvárásoknak. Formális racionális szervezet esetében pedig a visszacsatolás elsődleges szerepe, hogy megvizsgálja: vajon az outputok alkalmasak-e a kijelölt szervezeti célok elérésére.²⁸¹ A rendszer-környezet viszony, illetve a zárt-nyílt rendszer rendszerelméleti kategóriái különös

²⁸⁰ Vö. Lapszánuszky – Patyi – Takács (2017): i. m. 55. o.

²⁸¹ Gajduschek (2000): i. m. 26. o.

hangsúlyt adnak például a szervezet célélérési képességének, hatásosságának. Ez olyan kérdésekre tereli a fókuszot, mint hogy mennyire képes a merev, nehézkes bürokrácia az egyre gyorsabban változó társadalmi környezethez alkalmazkodni? Az eltérő funkciók és környezeti jellemzők hogyan hatnak a szervezet felépítésére és működésére? Vajon a formális szervezetek kizárólag a számukra kijelölt célokat – más megközelítésben: társadalmi funkció – követik, avagy esetleg más célokat is? Ezek olyan centrális kérdések, amelyek a szervezetek nyílt rendszerű felfogásából következnek.²⁸²

Ez alapján szét kell választani a modell külső és belső oldalát. Előbbi a rendszer-környezet dichotómiára épül – a vizsgált tárgykörben a környezet maga a társadalom. Utóbbi esetében a rendszeren belüli ismérveket kell összegyűjteni, amelyeket a rendszerszemlélet klasszikus eszközével elemzem: az *input – rendszer – output* logikával.²⁸³

A rendszer origójában a kormányzat, intézményi értelemben maga a Kormány áll – azaz politikológiai felfogásban a kormányzati közpolitika. Ehhez képest határozható meg a bemeneti és a kimeneti oldal.

Mivel a társadalom jelenti a környezetet, az impulzusok is innen érkeznek a rendszer irányába – ez jelenti a modell bemenetét, azaz az *inputot*. Az alulról építkező kormányzás szempontjából ebben a fázisban a társadalmi igények és elvárások megjelenése értendő, amelyeket az adott szakpolitika terepében a közigazgatási szervek fognak fel. Természetesen felmerülhetnek olyan impulzusok is, amelyek nem jutnak át a bemeneti oldal szűrőjén; illetve olyan érdekek is elképzelhetők, amik nem a közigazgatási szerveken keresztül, hanem alternatív módon artikulálódhatnak a kormányzatnál. A közigazgatási szervek fentebb elemzett funkcionális szakértelme és önállósága kettős értelemben használatos: egyrészt jelenti a törvényben rögzített feladat- és hatáskörök direkt gyakorlását (*primer szint*), másrészt a vonatkozó szakpolitikával kapcsolatos aktuális társadalmi tendenciák és követelmények kormányzat felé történő továbbítását takarja indirekt közfeladat-ellátásként (*szekunder szint*). Az alulról építkező kormányzás az utóbbira fókuszál, amelynek szintén két csoportját lehet megkülönböztetni: formális és informális igénykövetítést. Előbbi esetről akkor beszélhetünk, ha a jogszabály konkrétan előírja az artikulációs tevékenységet; míg utóbbi akkor áll fenn, ha tételes jogi feladatkör hiányában, konzultatív módon valósul az meg.

A kimeneti, *output* oldalhoz a kormányzati tevékenység eredménye tartozik. Általánosságban a kormányzás alatt a társadalom állam általi irányítása értendő – azaz a politikai hatalom intézményesülését jelenti. Államirányításként tehát a hatalom olyan kifejeződése, amelynek feladata, hogy a politikai célok megvalósítása érdekében tervszerűen és felelősen szabályozzon, orientáljon, koordináljon és kontrolláljon.²⁸⁴ Ennek megfelelően a kormányzás fogalma cselekvést takar, amelynek lényege a *döntésben* jelölhető meg.

A kormányzás központi eleme a döntéshozatal, amely elsősorban makropolitikai szintre vonatkozó, hosszabb távra szóló, stratégiai döntéseket takar. Ebből kifolyólag a kormányzás során megszülető döntéseknek egyrészt jövőorientáltaknak kell lenniük, másrészt – az államirányításból adódóan – a társadalmi viszonyokra nézve beavatkozó hatásuk van.²⁸⁵ Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a kormányzati cselekvések és döntések különbözőképpen formalizálódhatnak. Ennek eszközei a *politikai tervezés, az igazgatás és a jogalkotás* hármas tipológiája. A következőkben ezeket vizsgálom az *időtáv, a társadalmi hatás (normativitás), valamint komplexitás* indikátorainak mentén.

²⁸² Gajdusчек (2000): i. m. 32. o.

²⁸³ Vö. Gajdusчек György – Hajnal György (2010): *Közpolitika – A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC. 22–23. o.

²⁸⁴ Petrétei (2011): i. m. 324. o.

²⁸⁵ Petrétei (2011): i. m. 326–327. o.

A *politikai tervezés* során – vezetéstudományi szempontból – a kormányzat adott szakpolitika által lefedett társadalmi viszonyok hatékonyabb működését tűzi ki, rendszerszinten meghatározva az elérendő célokat és kijelölve a végrehajtás vezérfonalát.²⁸⁶ Politológiai értelemben olyan tudatos, célirányos gondolkodást és szisztematikus (módszeres) eljárást jelent, amely az optimális célélérést teszi elvárhatóvá. Ebből adódóan további kritériuma a célracionálizálás. Minden tervezés tehát olyan eljárást takar, amelynek az eredménye a terv – azaz a jövőbeli cselekvést, annak idejét és módját meghatározó okmány.²⁸⁷ A tervezés stratégiai természetéből adódóan hosszú távú döntés, illetve döntések összessége, így a három kormányzati tevékenységforma közül a legnagyobb időintervallumot fogja át. Alapvető és koncepcionális jellegű, ugyanakkor a megvalósítás tekintetében nem részletes. Ebből kifolyólag a tényleges és közvetlen társadalmi hatása is csekély, normatív karakterrel pedig egyáltalán nem rendelkezik. A komplexitási foka ugyanakkor magas, mivel többnyire adott szakpolitika egészére kiterjed, reflektálva valamennyi vonatkozó társadalmi folyamatra.

Az *igazgatás* alatt a Kormánynak azt tevékenységét értem, amit a közigazgatás rendszerszintű működtetésével összefüggésben fejt ki.²⁸⁸ Az időfaktort tekintve itt a kormányzat középtávú és kontinuos megnyilvánulása figyelhető meg, azaz döntések egybefüggő láncolataként jellemezhető. Ennek határfoka társadalmi szinten a közigazgatással való érintkezés során már érezhető, normativitása azonban csak a közigazgatás szervezetén belül érvényesül. Ebből adódóan belső korrekciók végrehajtására ideális, amelynek köszönhetően a tevékenység komplexitása kizárólag adott rendszerben izoláltan jelenik meg.

Végül a *jogalkotás* mint tudatos és akaratlagos normalétrehozás²⁸⁹ a Kormány hatásköréiként is leírható. Itt a teljesség igénye nélkül különbséget kell tenni a Kormány rendeletalkotási, illetve törvénykezdeményezési kompetenciája között.²⁹⁰ Ez képes a leggyorsabban reagálni a változó társadalmi igényekre, ennek következtében azonnali, és ebből adódóan gyakran (csak) rövid távú megoldást biztosít. Természetesen, amennyiben a politikai stratégia átgondolt végrehajtásának eszköze, hosszabb távon is értelmezhető a hatékonysága. A társadalmi hatása ennek az instrumentumnak a legmagasabb, mivel a produktuma jogtételként fogalmazódik meg – azaz normatív előírás. A komplexitása elsődlegesen a szabályozandó viszonyok minőségétől függ.

Mindhárom eszköz összefüggésében megjegyzendő, hogy általában adott szakpolitikán belül egymáshoz szorosan, tervszerűen és kiegészítőleg kapcsolódó tevékenységekről van szó.

Az output oldalon megjelenő kormányzati tevékenységformák tartalmuk szerint egyaránt eltérőek: megkülönböztetendők a *regulatív*, a *gazdasági* és az *információs instrumentumok*. Első alatt az állam által megfogalmazott, kötelező érvényű előírások (jogszabályok) értendők. A második az anyagi javak juttatását, illetve visszatartását

²⁸⁶ Vö. Barakonyi Károly (2017): Irányítás és menedzselés. In: Bábosik Mária szerk.: Vezetés a közjó szolgálatában – Közpénzügyi gazdálkodás és menedzsmen. Budapest, Állami Számvevőszék – Typotex. 323. o.

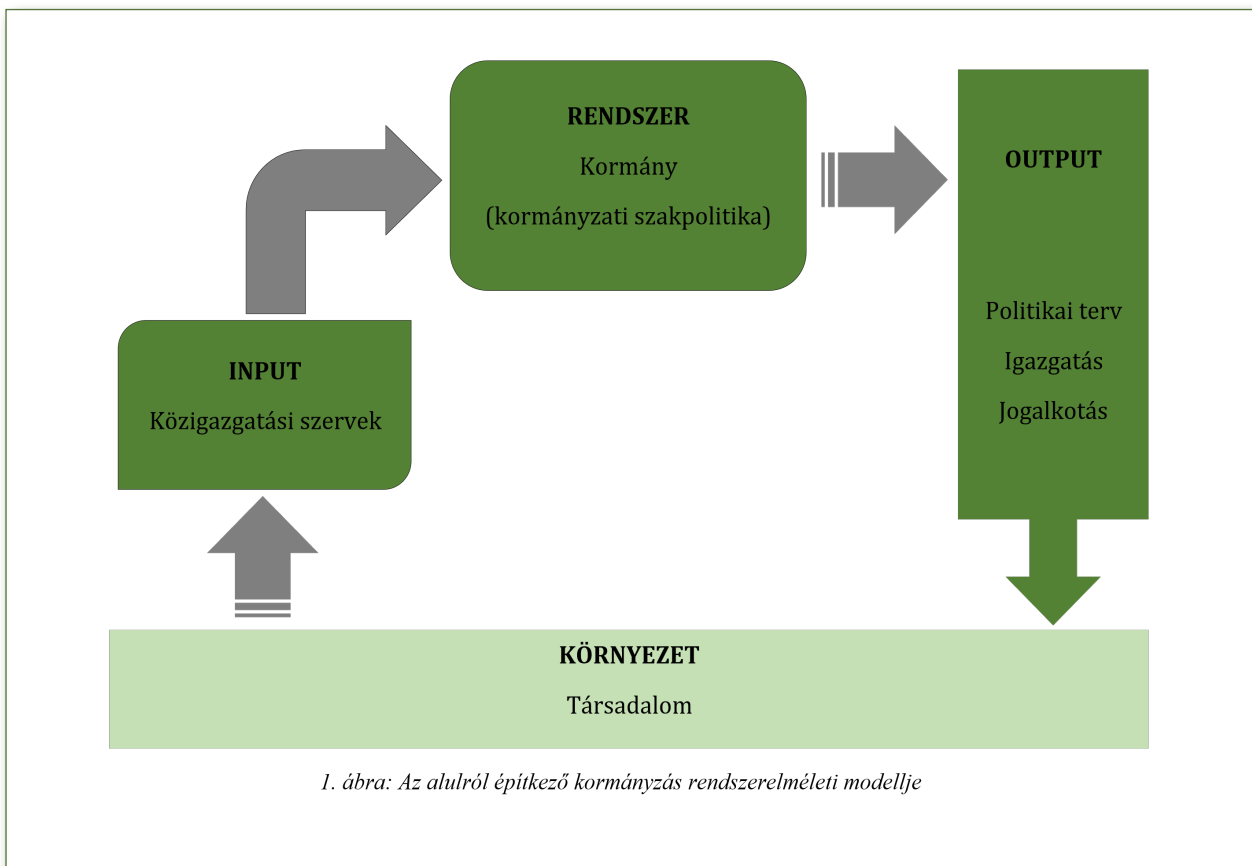
²⁸⁷ Petrétei József (2008): A kormányzati döntéshozatal előkészítő mechanizmusai; a politikai kormányzás jellemzői. In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba szerk.: A demokrácia deficitje. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar – Pécs-Baranya Értelmisség Egyesület. 198. o.

²⁸⁸ Az igazgatás hatalmi helyzetet feltételez, amelynek lényege a működtetés – ebben az esetben a közügyek igazgatását értem alatta. Vö. Patyi (2017): i. m. 70. o.

²⁸⁹ Bővebben ld. Drinóczi Tímea – Petrétei József (2004): Jogalkotásban. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 17. o.

²⁹⁰ Petrétei József (2014): Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 163–165. o.

vagy megtagadását jelenti. Végül harmadik esetben meghatározott társadalmi szereplőket információk, érvek, ismeretek révén kívánja a kormányzat orientálni.²⁹¹



7. Alulról építkező kormányzás: eredményessége és hatékonysága

Az eredményesség és a hatékonyság nem szinonim fogalmak: előző azt mutatja meg, hogy egy szervezet milyen mértékben érte el kitűzött céljait; utóbbi pedig azt jelenti, hogy egységnyi ráfordítással mekkora eredményt sikerült a szervezetnek elérnie.²⁹² A rendszerelmélet mutatóival kifejezve a következő képleteket kapjuk:

$$\text{eredményesség} = \text{output} / \text{célkitűzés},$$

illetve

$$\text{hatékonyság} = \text{output} / \text{input}.$$

²⁹¹ Ld. van der Doelen, Franciscus Christianus Josephus (1989): Beleidsinstrumenten en energiebesparing. Universiteit Twente.

²⁹² Ld. Gajdusчек – Hajnal (2010): i. m. 24–25. o.

7.1. Rendszeren belüli elemzés

Ezen a ponton el kell egymástól választani a kormányzat és az alulról építkező kormányzás paradigmájának eredményességét és hatékonyságát: míg előbbi a Kormány tevékenységét méri, addig utóbbi a modellnek a kormányzati tevékenységben játszott szerepére fókuszál. A továbbiakban a második tényezőt vizsgálom.

Az eredményesség és hatékonyság elemzéséhez az alulról építkező kormányzás funkcióját szükséges meghatározni. *A paradigma lényege – és ezáltal funkciója – a kormányzati tevékenység szakmai megalapozása a közigazgatási szervek által.* Ebből adódóan két szakasza jelölhető meg a modellnek. Elsőként a közigazgatási szervek észlelik az adott területről érkező társadalmi változásokat, majd azokat rendszerezik és kidolgozzák a szükséges javaslatokat. Fontos, hogy ezek a javaslatok két értelemben eltérhetnek egymástól: adminisztratív szinten a kormányzattól beavatkozás esetén elvárt eszközt jelölik meg (például jogalkotás), tartalmilag pedig tájékoztatást vagy érdemi megoldást nyújthatnak. A második szakaszban a már kidolgozott javaslatok, adatok Kormány felé történő becsatornázása valósul meg.

A funkció meghatározás rávilágít arra, hogy a modell fókusza a közigazgatási szervekre helyeződik. Ez azt is jelenti, hogy az eredményesség-hatékonyság vizsgálatokor is ezt a platformot kell origóként, szempontként alkalmazni. Amennyiben tehát az alulról építkező kormányzás paradigmájának eredményességét és hatékonyságát kívánjuk mérni, végső soron az adott szakpolitikában érintett közigazgatási szerv fenti funkció szerinti eredményessége és hatékonysága értékelendő.

Az eredményesség ebben a felfogásban a vonatkozó közigazgatási szerv(ek) célja mentén elemezhető. *Általánosságban az alulról építkező kormányzás célja – annak funkciójából levezetve – abban rejlik, hogy az alsószintű, közigazgatási aktorok a szakértelmüket integrálják a kormányzati tevékenységbe.* Az eredményesség tehát azt mutatja meg, hogy adott szakpolitikában az érintett közigazgatási szervek milyen mértékben képesek hatni a kormányzatra, azaz a rendszerre. Ennek mérése azonban a rendszer-környezet felépítés miatt nem egyszerű, ugyanis adott téren a Kormányt nemcsak a közigazgatás, hanem más – rendszeren kívüli – ingerek is befolyásolják. Az egyes érdekközvetítők, lobbicsoportok, illetve más társadalmi alrendszerek erősíthetik, gyengíthetik, avagy negligálhatják a rendszer input oldala felől érkező információkat. Ebből kifolyólag nehéz megállapítani, hogy konkrét impulzus eredője a rendszert alkotó aktor, avagy azon kívüli szereplő – adott esetben mindkettő. Az eredményesség mértékét tehát a versengő érdekek determinálják, illetve deformálják.

A modell hatékonysága – a fentieket követve – annak mértéke, hogy a kormányzati tevékenységben, azaz a rendszer output oldalán miként jelenik meg a közigazgatási szervektől származó impulzus, azaz az input. Itt tehát nem az a döntő faktor, hogy a rendszerbe, azaz a Kormányhoz sikerült-e becsatornázni az információt, hanem az, hogy az mennyiben épült be, materializálódott a kormányzati döntésben.

Végül, a rendszeren kívüli visszacsatolás a modell-környezet relációjában vizsgálandó. Megjegyzendő, hogy itt csupán a kormányzati döntés mérhető, az input által megfogalmazott javaslatok nem. Ennek a módja elsődlegesen a jogalkotásra terjed ki, és jogelméleti szempontból a joghatékonyság témakörét, alkotmányjogi értelemben pedig az utólagos hatásvizsgálat intézményét jelenti.

7.2. Rendszeren kívüli elemzés: joghatékonyság és utólagos hatásvizsgálat²⁹³

A jog hatékonyságára vonatkozó elméleti felfogások széles spektrumot fognak át, így sem fogalomkészletükben, sem megközelítési módjukban nem tekinthetők egységesnek. A felmerülő irányzatok egyikeként gyakran idézett megfogalmazás szerint jog hatékonyságán a jogszabályok útján ténylegesen elért valóságos eredmény és az elérni kívánt társadalmi cél közötti viszony értendő.²⁹⁴

A jog hatékonyságának tárgya az alkotmányjog terepében szűkebb, a pozitivisták felfogás felé mutató értelmezést kap, mivel annak kérdése elsődlegesen a jogalkotás tanával²⁹⁵ kapcsolható össze.

A jog hatékonysága e körben a jogszabályok hatásával, effektivitásával, azaz a hatályosulás fogalmával áll összefüggésben, amely a jogalkotás(tan) fontos területét jelenti. Mivel a jogalkotási folyamat a jogalkotói döntés meghozatalával nem zárul le, a konkrét jogalkotói döntést követően mellőzhetetlen a létrejött jogszabály hatályosulásának figyelemmel kísérése.²⁹⁶ A hatályosulás mérése tulajdonképpen a jogszabály hatékonyságára vonatkozó vizsgálatokkal végezhető el,²⁹⁷ ami az empirikus társadalomkutatás módszereivel történő szisztematikus eredménykontrollt tesz szükségessé. A jogi norma ugyanis a hatályosulás szándékával kerül létrehozásra, vagyis megalkotásának célja, hogy az előre eltervezett módon alakítsa a társadalmi viszonyokat.²⁹⁸

A jogszabály *hatása* alatt alkotmányjogi értelemben azokat a konzekvenciákat értjük, amelyeket a szabályozás a gyakorlatban előidéz.²⁹⁹ Ennek mérése *hatásvizsgálat* útján valósul meg, aminek két jellemzője van: egyrészt a jogszabály által előidézett valamennyi hatást elemzi, másrészt – eseti jelleggel – azoknak az összefüggéseknek a kimutatása a célja, amelyek a jogszabályi rendelkezések és ezek következményeként tanúsított magatartások között fennáll.³⁰⁰ A hatásvizsgálati szakirodalom szerint a(z utólagos) vizsgálat a normaszövegre, annak szándékolt, a benne foglaltakból logikailag kikövetkeztethető hatásaival, vagyis a normaalkotás tényleges céljával együtt történő elemzésére irányul.³⁰¹

²⁹³ Részletesen ld. Cseporán Zsolt – Kocsis Miklós (2016): A jog hatékonyságának alkotmányjogi dimenziói. Jogtudományi Közlöny, 11. sz. 523–525. o.

²⁹⁴ Fontos utalnom arra, hogy a jog hatékonyságát nem csupán jogbölcseleti, hanem jogszociológiai, közgazdasági, sőt alkotmányjogi szempontból is vizsgálat tárgyává tehetjük. A közgazdasági megközelítések elsődlegesen a hasznosság és a költségek oldaláról közelítenek a kérdéshez, a jogszociológia művelői a szabályozás társadalmi folyamatokra gyakorolt hatását vizsgálják. Vö. Visegrády (2002): i. m. 165. o.

²⁹⁵ A témáról ld. Petrétei József (1998): A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában. Budapest, Osiris Kiadó; Kis László – Petrétei József (1996): A törvényhozástan alapvonalai. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

²⁹⁶ Drinóczi – Petrétei (2004): i. m. 399. o. Ld. még Van Gestel, Rob – Verschuuren, Jonathan (2009): Conclusions. A conditional yes to ex ante evaluation of legislation. In: Verschuuren, Jonathan szerk.: The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation. Martinus Nijhoff Publishers. 1. o. Elektronikus változat elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1401323 (Letöltés ideje: 2018. április 16.)

²⁹⁷ Vö. Visegrády Antal (1995): A jog hatékonyságának problémái. Magyar jog, 1. sz. 6–16. o.

²⁹⁸ Drinóczi – Petrétei (2004): i. m. 399. o.

²⁹⁹ Petrétei József (2001): A törvények következményeinek becslése. In: Petrétei József szerk.: Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet. 314. o. Ld. még Drinóczi Tímea (2010): Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában. Budapest, HVG-ORAC.

³⁰⁰ Drinóczi – Petrétei (2004): i. m. 400. o.

³⁰¹ Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián (2005): A jogi szabályozás hatásvizsgálata. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 130. o. A szerzők szerint a „jogalkotó által kívánt hatások és az egyéb következmények megítélése egészében nem más, mint maga a hatásvizsgálat.”

A jogszabály *effektivitása* azt a mértéket jelenti, ami a jogszabály gyakorlatban megmutatkozó eredményeivel ragadható meg, és ami a jogalkotó szándékait tükrözi. A jogszabályi rendelkezés akkor tekinthető effektívnek, ha az általa szabályozott magatartások a kívánt irányba mozdulnak el. Az effektivitás ezért összetett fogalom: egyrészt a jogszabály tényleges hatásának mértékétől függ, másrészt azokkal a valós vagy vélt célokkal való egybevetéséről, amiért az adott jogszabályt megalkották. Az effektivitás kérdése tehát már azt is értékeli, hogy vajon helyes célokat tűztek-e ki, megfelelő volt-e az eszközválasztás, és a ráfordítások a kívánt eredményre vezettek-e.³⁰²

A jogszabályok *hatékonysági* oldalát tekintve megállapítható, hogy adott norma akkor hatékony, ha azt teljes mértékben alkalmazzák és követik.³⁰³ Így a jogalkotásban a hatékonyság olyan „Sein-Sollen” viszonyt jelent, ami figyelembe veszi a szociális valóságot, ami evaluációval, illetve célkritikával érhető tetten – vagyis azt a mértéket jelenti, amivel a jogszabály gyakorlatban megmutatkozó eredményei mérhetőek és a jogalkotó szándékával összevethetőek. A jogalkotó a kitűzött célt akkor éri el, ha az általa alkotott norma hatékony, vagyis megfelelő hatásfokkal rendelkezik. A hatásfok a gazdaságosság szemszögéből vizsgálható, és alapvetően a személyi és dologi eszközök felhasználásával mérhető.³⁰⁴

Mindezeket összegyűjtve kijelenthető, hogy a jogszabályoknak nem sematikus és merev mintát kell közvetíteniük a végrehajtás-jogalkalmazás számára, hanem lehetőleg olyan flexibilis és fejlődőképes normatív rendszert, amelyik az új esetekre is előre látható megoldásokat kínál.³⁰⁵

A jog hatékonyságának közjogi, illetve közelebről jogalkotástani értelmezése tulajdonképpen a jogszabályok utólagos hatásvizsgálatával társítható, amely a jogszabályok hatásának észlelését, vizsgálatát és a jogalkotásba történő visszacsatolását jelenti. Mielőtt kitérnénk a hatásanalízis *ex post* fajtájára, szükséges röviden áttekinteni a hatásvizsgálat jelenségét és metodikáját.³⁰⁶

A jogszabályok következménybecslésének (evaluáció) fogalmát a szakirodalomban arra vonatkozó kísérletként határozzák meg, hogy adott szabályozás szükségességét és eredményességét, továbbá azokat a következményeket, amelyek az eredeti, tulajdonképpeni eredményességet meghaladják, interdiszciplináris kutatási szempontok segítségével multidimenzionálisan megragadják, megértsék és értékeljék.³⁰⁷ A következménybecslés jelentősége abban összegezhető, hogy a jogállamban célracionalizált és finanszírozható jogszabályok kelljenek – ami csak akkor érhető el, ha a jogalkotó megfelelő információval rendelkezik a szabályozás várható hatásairól, az általa kitűzött célok elérhetőségéről, illetve ezek költségvonzatáról.³⁰⁸ A jogszabályok következménybecslésének célja végső soron tehát mindenekelőtt a „jó jogszabály” garantálása, azaz olyan normáé, amely a jogalkotó szándékának megfelelően hat, továbbá amelyet a normacímzettek akceptálnak, végrehajtanak és követnek – és amelyik pontosan annyiba kerül, mint amennyivel előre számoltak.³⁰⁹

³⁰² Drinóczy – Petrétei (2004): i. m. 400. o.

³⁰³ Drinóczy – Petrétei (2004): i. m. 400. o.

³⁰⁴ Drinóczy – Petrétei (2004): i. m. 400. o.

³⁰⁵ Drinóczy – Petrétei (2004): i. m. 399. o. Ld. még Kampis György – Szép György – Vida István (1998): A jogszabályok előkészítése. Kódexpress.

³⁰⁶ Ld. ezzel összefüggésben különösen Kovácsy – Orbán (2005): i. m. 130. o. és 133. o.

³⁰⁷ Petrétei (2001): i. m. 305. o.

³⁰⁸ Drinóczy – Petrétei (2004): i. m. 412. o.

³⁰⁹ Petrétei (2001): i. m. 306. o.

A jogszabályok következménybecslése három különböző modulból tevődik össze, amelyek tulajdonképpen három fokozatot, további kutatási célt, elemzést, illetve eljárásmodot, valamint sajátos metodikát ölelnek fel.³¹⁰ A következménybecslésnek ez a három formája az úgynevezett „experimentális jogalkotás” konkretizálási fokát jelenti.³¹¹

A jogszabályok megalkotása nem zárul le elfogadásukkal és kihirdetésükkel, hanem a jogalkotói döntés lezárása után a hatályosulás³¹² figyelemmel kísérésével folytatódik – ezt retrospektív következménybecslésnek nevezzük. Az *utólagos hatásvizsgálat* során felméri a jogszabály hatályosulását a jogalkalmazás rendelkezésre álló tapasztalatai alapján: összevetik a szabályozás kiadása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal, és ezeket abból a szempontból értékelik, hogy szükséges-e a jogszabály módosítása vagy hatályon kívül helyezése.³¹³ A retrospektív következménybecslés tehát olyan módszertani eljárás, amelynek során a szabályozás következményeit különböző más megoldásokkal összehasonlítva és szembeállítva állapítják meg.³¹⁴ Az esetleges regulációs felülvizsgálat meghatározott struktúrája és átláthatósága érdekében tehát, szükség van a szabályozás hatáselemzésére.³¹⁵

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a jog hatékonyságának mérésekor az alkotmányjog eszközei mint az hatékonyság vagy az utólagos hatásvizsgálat, szükségszerű elemekként segítik az adekvát eredmény leszűrését, így a további okfejtésben nem nélkülözzük a jogalkotástani szempontok beemelését.

8. A modell alkalmazhatósága

Zárásként ki kell térni az alulról építkező kormányzás paradigmájának színterére, azaz meghatározni azt, hogy milyen körben alkalmazható. Ennek jelentősége kettős, amennyiben a fenti rendszernek a gyakorlati adaptálása mellett annak korlátait is kijelöli. Mint minden modellnek, ennek is megvannak a határai, amelyen túllépve az eredményesség és a hatékonyság drasztikus csökkenése tapasztalható.

A vázolt szisztéma lényegét, és ezáltal vonzáskörzetét a fókuszpontja adja, így a közigazgatási szervekből kell kiindulni. Korábban részletesen bemutattam, hogy a Kormány mellett mely entitások vesznek részt aktorként a modellben. A meghatározás kiemelt eleme az „adott szakpolitika” szóösszetétel volt. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási szervezetrendszernek csak azok az egységei képezik a rendszert, amelyek egy konkrétan meghatározható területhez tartoznak. Ezt erősíti a szervekhez kapcsolt következő két tulajdonság is: a tematikus feladat- és hatáskörök, valamint az ellátásukra rendelt funkcionális tartalmi autonómia. Előbbi az adott közfeladatcsoport vonatkozásában teljesítendő célokat, míg utóbbi az eszközt jelenti. A szakértelem követelménye az adott terület vonat-

³¹⁰ E három modulról és azok részletes elemzéséről bővebben ld. Petrétei (2001): i. m. 307–315. o.

³¹¹ Petrétei (2001): i. m. 306. o.

³¹² A hatályosulás fogalma arra ad választ, hogy hogyan érvényesül a jogszabály, azaz hogyan valósul meg a jogszabályban megfogalmazott magatartás a jogalanyok konkrét tevékenységében és a társadalmi viszonyokban. Ld. Petrétei (2001): i. m. 312. o.

³¹³ Drinóczy – Petrétei (2004): i. m. 363. o.

³¹⁴ Petrétei (2001): i. m. 313. o.

³¹⁵ Drinóczy – Petrétei (2004): i. m. 416. o.

kozásában áll fent, amely önálló döntési jogkörben realizálódik. Rögzítendő viszont, hogy a közigazgatási szervek ilyen értelemben vett szakmai kompetenciája nem fogható fel általános hatáskörként. Ez abból következik, hogy egy konkrétan meghatározott szerv nem rendelkezhet univerzális szakértelemmel. Ebből kifolyólag *a contrario* levezethető, hogy az entitáshoz kapcsolt szakértelem meghatározott területen érvényesül. A rendszer input oldalát képező közigazgatási szerv adott szakpolitika tekintetében minősül aktornak: más témakörben ez azonban már nem (feltétlenül) igaz állítás.

A modell egésze szempontjából konklúzióként rögzítem, hogy az alulról építkező kormányzás paradigmája, illetve pontosítva annak eredményessége és hatékonysága kizárólag a rendszeren belül értelmezhető: azaz korlátjának mindig az adott szakpolitikát kell tekinteni – végső soron pedig ez a határ adja a modell alkalmazhatósági körét is. A paradigmára tehát adaptálható Luhmann műveleti zártság tétele.³¹⁶

³¹⁶ Vö. Luhmann, Niklas (2006): Bevezetés a rendszerelméletbe. Budapest, Gondolat Kiadó. 88–96. o.

HATODIK FEJEZET

MAGYAR MŰVÉSZETI AKADÉMIA MINT A HAZAI KULTÚRAIGAZGATÁS ÚJ SZEREPLŐJE

I. TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

Történeti előzményeként megemlítendő, hogy az MTA-nak 1949-ig számos művész tagja volt, akik az úgynevezett Széptudományi Alosztályban kaptak helyet. Amikor 1949-ben az MTA-t átalakították, és Kodály Zoltán – aki 1946-1949 között az MTA elnöki tisztét töltötte be – határozott tiltakozása ellenére megszüntették a Széptudományi Alosztályt, megszűnt a szépírók, kritikusok, művészek többségének tagsága. Ezt a helyzetet orvosolni próbáló módon jött létre Kosáry Domokos akkori elnök indítványára, az MTA közgyűlésének határozata alapján 1992-ben a Széchenyi Irodalmi és Művészeti Akadémia.³¹⁷ E testület mellett, az MTA-tól függetlenül 1992 januárjában „22 jeles magyar művész”³¹⁸ megalakította az MMA-t azzal a céllal, hogy tagjai személyes megbecsülésén túl a magyar kultúra értékőrző, mértékadó közösségévé váljon.³¹⁹

II. ALKOTMÁNYJOGI SZABÁLYOZÁS

Az MMA alkotmányjogi fundamentuma a művészet szabadságának alapjogi normájára vezethető vissza. Az alkotmányozó a művészeti élet szabadságát *expressis verbis* nem szabadságjogként konstituálta, hanem az annak érvényesülését biztosító állami garanciarendszert rögzítette az Alaptörvényben.

³¹⁷ <http://mta.hu/cikkek/szekfoglalok-107501> (Letöltés ideje: 2018. február 10.)

Érdekességként megemlítendő, hogy a Széchenyi Művészeti Akadémia ellenezte az Alaptörvény ismertetett módon történő megszövegezését:

„A Széchenyi Irodalmi és Művészeti Akadémia elnökségének határozott véleménye, hogy az alkotmány szövegében nem kell ilyesfajta intézményeket megnevezni. Azt kell kimondani, hogy az alaptörvény garantálja a tudományos kutatás és művészi alkotás teljes szabadságát.” Sipos Júlia (2011): Művészet a Magyar Tudományos Akadémia. Magyar Tudomány, 7. sz. A Széchenyi Irodalmi és Művészeti Akadémia tagjainak listája <http://mta.hu/cikkek/szechenyi-irodalmi-es-muveszeti-akademia-104911> (Letöltés ideje: 2018. február 10.)

³¹⁸ <http://www.mma.hu/az-mma-torteneterol> (Letöltés ideje: 2018. január 10.)

³¹⁹ Ld. erről bővebben Kocsis (2011b): i. m.

1. „Magyarország biztosítja a [...] művészeti alkotás szabadságát, [...]”

Az Alaptörvény X. cikkének (1) bekezdése – többek között – a művészet szabadságának alapjogi deklarációja. A citált rendelkezés kezdő fordulata alapján Magyarország „biztosítja” a tudományos kutatás és a művészeti alkotás szabadságát. E megoldás némi nyelvtani, illetve ebből következően tartalmi változást is eredményez az Alkotmányhoz képest.³²⁰ Ez utóbbi ugyanis a „tiszteletben tarja és támogatja” fordulatot alkalmazta.³²¹ A korábbi megfogalmazás explicit módon kifejezte az államnak az adott alapvető joggal szembeni kettős tevékenységét: nem csupán tartózkodási („tiszteletben tartja”), hanem tevőleges kötelezettségre is utalt („támogatja”) egyszerre.³²²

Ezzel ellentétben az Alaptörvény egyelemű megszövegezést tartalmaz, és a „biztosítja” kifejezéssel határozza meg az állam feladatát. Bár a megfogalmazás azzal az állami kötelezettséggel kecsegtet, hogy az aktívan, tevőlegesen közreműködik a művészet szabadságának érvényesülésében,³²³ azonban nem tisztázza ennek a „kezeségvállalásnak” a tartalmát.³²⁴

E pozitív tartalmú „biztosítás” formája, rendszere, összetevőinek minden vonatkozása az Alaptörvényből nem vezethető le, így egyes aspektusok konkrét biztosítására senki sem támaszthat alanyi jogot.³²⁵ Arra azonban a művészet képviselői igényt tarthatnak, hogy az állam valamilyen formában eleget tegyen e kötelességének. Ez végső soron az MMA felállításában és működtetésében ölt testet,³²⁶ amelyen keresztül az állam ellátja e körbe tartozó alkotmányos feladatát.³²⁷

2. „Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, a tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”

Az állami szerepvállalás másik oldalán tartózkodási kötelezettség jelenik meg, amely az Alaptörvény X. cikkének (2) bekezdésében realizálódik. Ezzel összefüggésben fontos megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány 70/G. §-a nem csupán szubjektív jogként fogalmazza meg a tudományos alkotás szabadságát, hanem az a rendelkezés, amely szerint a tudományos igazságok kérdésében állást foglalni csak maga a tudomány lehet kompetens, alapvető jogállami és alkotmányos értéket nyilvánít ki.³²⁸

³²⁰ Vö. Cseporán (2014): i. m. 155. o.

³²¹ Vö. Alkotmány 70/G. § (1) bekezdés

³²² Kocsis (2011b): i. m. 30. o.

³²³ Ld. Tilk (2013): i. m. 30. o.

³²⁴ Kocsis (2011b): i. m. 31. o.

³²⁵ Ld. Cseporán (2014): i. m. 155. o.

³²⁶ Meg kell jegyezni, hogy az állam művészet szabadsága kapcsán jelenlévő intézményvédelmi kötelezettsége nem merült ki a Magyar Művészeti Akadémia létrehívásában: e körbe tartozik még különösen a művészeti felsőoktatási intézmények mint a művészé válás egyik kiemelt biztosítékának fenntartása, vagy a művészi alkotótevékenység befolyásmentes gyakorlásának garantálása, valamint a művészek kulturális megbecsülése az egyes díjakon keresztül, illetőleg az alkotások hozzáférhetőségének biztosítása a nemzeti értékek közvetítésének és a művelődéshez való jog elősegítése okán.

³²⁷ Tilk (2013): i. m. 30. o.

³²⁸ Ld. 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177., 182.

E tilalmat az Alaptörvény csak a tudományos élet szabadsága kapcsán említi, ám analógiával élve alkalmazható ez az elv a művészet szabadságára is.³²⁹ Ennek fényében az *állam művészeti semlegessége egyaránt jogállami, alkotmányos értékek minősül.*

Eszerint az állam éppen azokban a kérdésekben nem foglalhat állást, amelyek a művészetet művészetté teszik, ebből adódóan a művészetről és annak intézményeiről csak elvont keretszabályokat alkothat, amelyek révén ezek a semleges jogrendbe illeszkedhetnek.³³⁰ Tartalmi kérdésekben a művészeti alkotók önértelmezésére kell hagyatkozni, amelynek „intézményes kiteljesítője” végső soron az MMA.³³¹ Abból azonban, hogy az állam semleges még nem következik az állam művészeti *közömbössége*, így a jogalkotás során a művészet sajátosságainak figyelembevétele nem alkotmányellenes.

3. „Magyarország védi [...] a Magyar Művészeti Akadémia [...] művészeti szabadságát.”

Az elemzett bekezdés alkotmányjogi értelemben a művészet szabadsága állami biztosításának (objektív intézményvédelmi kötelezettség) és az állam művészeti semlegességének sajátos összefonódása. Ennek eredménye a kulturális jogok kiteljesítőjeként deklarált két köztestület – így az MMA – alkotmányi megjelenése. Rögzíthető tehát, hogy az MMA alkotmányos intézményként a művészet szabadságával összefüggésben jelenik meg a magyar jogrendben.

III. AZ MMA JOGÁLLÁSA

4. Alkotmányos köztestületi minőség

A köztestületet mint szervtípust a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (korábbi Ptk.)³³² 1993. évi módosítása³³³ hozta vissza a magyar jogrendszerbe.³³⁴ A módosítás célja az volt, hogy egyes közfeladatokat ellátó szervezetek polgári jogi jogalanyiságát megalapozza. A szabályozás csak a legalapvetőbb fogalmi jegyek és szervezeti jogi (ügynevezett státútumszabályok) meghatározására törekedett, minden mást a köztestületet létrehozó „különös” szabályozás vagy a köztestületekre vonatkozó pénzügyjogi szabályozás tárgykörébe utal.³³⁵

A köz- és magánjogi elemek keveredése a köztestületek vonatkozásában azok rendeltetésére vezethető vissza: a köztestület meghatározó tulajdonsága a kettős, egyszerre civil és állami minőség, ami közvetítői szerepét hang-

³²⁹ Kocsis – Kucsera (2013): i. m. 11. o.

³³⁰ Vö. az állam és a vallásszabadság viszonyával. Sólyom László (2001): Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, Osiris Kiadó. 145. o.

³³¹ Ld. 18/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [21]

³³² A hatályos Ptk. (2013. évi V. törvény) a köztestületekre vonatkozó rendelkezést nem tartalmaz.

³³³ A Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1993. évi XCII. törvény

³³⁴ A módosítás a köztestület mellett a közalapítványt és a közhasznú társaságot is a kódexbe emelte.

³³⁵ Fazekas Marianna (2008a): A köztestületek szabályozásának egyes kérdései. Budapest, Rejtjel Kiadó. 14. o.

súlyozza az állam szervei és a civil társadalom között.³³⁶ Bár a köztestület nem állami szerv, de állami felhatalmazás alapján bizonyos közhatalmi jogokat is gyakorló, közérdekű feladatokat végző, közcélú intézmény.³³⁷ Azáltal pedig, hogy a köztestületek törvényi felhatalmazás alapján szabályozzák belső szervezetüket és működési rendjüket, valamint tagjaik bizonyos tevékenységét, közvetve a kívülálló polgárokat és szervezeteket is érintő jelentős jogi normákat alkotnak – amik olyan újszerű jogréteget alkotnak, amelyek a magyar jogrendszer jellegzetes posztmodern megnyilvánulásai közé sorolhatók.³³⁸ Ebből adódóan a közjogi jogi személyek jogállását – és így a köztestületet is – alapvetően a jogi személy államhoz való viszonyának nagyobb intenzitása határozza meg, mivel közjogi jogi személyként önállóan látnak el olyan feladatot, amelyeket az adott közjogi jogi személy hiányában maga az állam látna el.³³⁹ Az Alkotmánybíróság szerint „törvény közjogi közfeladat ellátására, közérdekű tevékenység folytatására alkotmányosan indokolt módon hozhat létre köztestületet, szakmai kamarát és írhatja elő a kötelező köztestületi tagságot. A köztestületként létrehozott szervezet nem az egyesülési szabadság alapján alapított szervezet, [...]”³⁴⁰

Mindezek alapján megállapítható, hogy a köztestületek önkormányzattal és közjogi jogi személyiséggel rendelkező, közigazgatási hatásköröket gyakorló atipikus közigazgatási szervek, amelyek esetén a közhatalom gyakorlásához ugyanúgy demokratikus legitimitációt kíván meg az Alaptörvény, mint az államigazgatási vagy helyi önkormányzati szervek esetén.³⁴¹

A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény (a továbbiakban: MMA tv.) 1. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az MMA köztestületi formában látja el feladatait, amely az államnak az európai akadémiai eszméhez való deklarált programszerű visszatérése.³⁴² *Ez alapján az MMA alkotmányban konstituált, művészeti és kulturális közfeladatokat ellátó köztestület.*

5. Az MMA függetlensége

Elsőként rögzítendő, hogy az MMA függetlenségének kérdése – igazodva az alkotmányjogi keretekhez – a köztestület és az állam, vagyis a közhatalmat gyakorló szervek relációjában vizsgálendő. A függetlenség óhatatlanul összekapcsolódik az autonómia fogalmával. Az autonómia mint sajátos, szervezeti értelemben vett önállóság jelentéstartalma valamely intézménynek, közösségnek az a joga, hogy belső ügyeit más hatóságtól többé-kevésbé függetlenül, saját rendtartása szerint – választott vezetői útján – maga intézi.

³³⁶ Fazekas Marianna (2008b): Új határok a köztestületek köz- és magánjogi szabályozásában. In: Csefkó Ferenc szerk.: Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. Pécs, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata. 175. o.

³³⁷ Ádám (1998): i. m. 162. o.

³³⁸ Ádám (1998): i. m. 163. o.

³³⁹ Patyi (1998): i. m. 525. o.

³⁴⁰ 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127., 129.

³⁴¹ Lapszánzky – Patyi – Takács (2017): i. m. 284. o.

³⁴² Ld. MMA tv. preambulum

Kiinduló tételként megállapítható, hogy *az alkotmányozó expressis verbis nem deklarálja az MMA függetlenségét, azonban az az állam művészeti semlegességének alkotmányos értékéből, a kulturális jogalkotás decentralizációs tendenciájából, valamint a köztestületi jogállásból egyértelműen levezethető. Ezt erősíti az MMA tv. 1. § (1) bekezdése, amely szerint a köztestület az önkormányzás elvén alapul.*

A művészeti semlegességének elve alapján az állam nem rendelkezik olyan kompetenciával, amely a művészettel összefüggő érdemi döntésekben öltene testet. Ez a tétel a művészet szabadságának „intézményes” formájára is feltétlenül alkalmazandó. Az állam művészeti semlegességének konkretizálásakor az Alkotmánybíróságnak az állam és az egyház szétválasztása tárgyában kialakított koncepciója az irányadó.

„Az elválasztás elvéből az következik, hogy az állam sem az egyházakkal, sem valamelyik egyházzal nem kapcsolódhat össze intézményesen; hogy az állam nem azonosítja magát egyetlen egyház tanításával sem; továbbá, hogy az állam nem avatkozik be az egyházak belső ügyeibe, és különösen nem foglalhat állást hitbéli igazságok kérdésében.”³⁴³

Az idézett nézet a művészetre, azon belül is az állam és az MMA viszonyára vetítve két markáns elvi megállapításra vezet: egyrészt az állam – semlegességéből adódóan – nem fonódhat össze a köztestülettel, másrészt az állam nem avatkozhat be az MMA belső ügyeiben, legyenek azok szervezeti vagy művészeti tárgyúak. *Ezek együtt alapozzák meg az alkotmányos köztestület függetlenségét, közelebbről: előbbi esetben a szervezeti-működési, utóbbi esetben a művészeti és döntési autonómiáját, amely annak garanciája, hogy az MMA a törvényben meghatározott kompetenciáiban nem utasítható.*

Az utóbbi magyar jogalkotási gyakorlatot áttekintve, következtetésként levonható, hogy a kulturális jogok – ti. az oktatáshoz való jog, a tudomány és a művészet szabadsága – eltérő szabályozási jellemzőket mutat: míg az oktatási jog területén centralizációs, addig a tudomány és művészet szabadsága esetében decentralizációs törekvések fedezhetőek fel.³⁴⁴ Ennek következtében a jogalkotó a művészeti igazgatás területén sajátos modellt alakított ki, amennyiben a kormányzati kompetenciáktól „kiszervezett”, különálló szakmai szintet hozott létre a kulturális alapjogok kiteljesedésére hivatott köztestületek alkotmányi konstituálásával.³⁴⁵ Ezzel az MMA kiemelt közjogi és kultúrstratégiai szerephez jutott a magyar művészeti életben.

A művészetigazgatás új modellje az alaptörvényi köztestület függetlenségét erősítette meg, mivel önálló hatáskörök mellett gazdasági autonómiát biztosított³⁴⁶ az államtól „kiszervezett” művészeti közfeladatok ellátásához.

Az MMA függetlenségét végezetül a szervezet jogi formája és státusza adja. A kulturális köztestületek egyik lényegi ismérve az önigazgatás,³⁴⁷ amely az autonómia fogalmára épül, így az MMA függelmi viszonya a köztestületi önkormányzatisággal összeegyeztethetetlen lenne.

Az Alaptörvényben rögzített köztestületi jogállás tehát az MMA függetlenségének alapját jelenti: az önálló és sajátos jogi státusz biztosítja azt a jogalanyiságot, amely a számára rendelt közfeladatok ellátásához feltétlenül szükséges.

³⁴³ 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 52

³⁴⁴ Bővebben ld. Kocsis (2016): i. m.

³⁴⁵ Részletesen ld. Kocsis (2016): i. m. 134–180. o.

³⁴⁶ Vö. MMA tv. 27. § (1) bek.

³⁴⁷ Ezt az MMA esetében az MMA tv. 1. § (1) bekezdése tartalmazza.

Mindemellett figyelemre méltó az Alkotmánybíróság megállapítása a köztestület kompetenciái vonatkozásában: „Az MMA közhatalmi jogköröket nem gyakorol [...]”.³⁴⁸ *Ezzel a kijelentéssel a testület nem csupán a feladat- és hatásköröket minősítette, de közvetetten a magyar államszervezeten kívülre helyezte az akadémiát mint közhatalommal nem rendelkező közjogi intézményt. Rögzítendő azonban, hogy ez az alkotmánybírói tétel 2018-tól felülvizsgálatra szorul, ugyanis az MMA a művésziáradékkal összefüggő közfeladatait hatósági jogkör gyakorlása során látja el.*

6. Az MMA és a közhatalom sajátos pontja: az államfői megerősítés

Az előzőekben részletesen elemeztem az MMA államhoz való viszonyát, amely a köztestület önállóságában konkretizálódik. A művészet szabadságának érvényesülése szempontjából garanciális jelentőségű az MMA autonómiája. Ezen túl azonban az alkotmányozó, kifejezve az alkotmányos intézmény funkcióját, számos ponton összekapcsolta az államhatalommal a köztestületet – ezek közül a továbbiakban a köztestület és az államfő közötti relációt elemzem.

Az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a köztársasági elnök megerősíti tisztségében a Magyar Művészeti Akadémia elnökét.³⁴⁹ Ez a rendelkezés implicite magában hordoz egy időbeli megkötést, ugyanis az a köztestületi elnökválasztáshoz kapcsolódik. E körben meg kell jegyezni, hogy az MMA – autonómiájából adódóan – legfőbb döntéshozó szerve a közgyűlés, amely jogosult megválasztani az akadémia elnökét.³⁵⁰ Az elnök megbízatása tehát a közgyűlés általi választással keletkezik, a köztársasági elnöknek e tisztségnél nincs – és az önkormányzás elvén működő köztestületi jellegre tekintettel nem is lehet – kinevezési joga. A megerősítéssel – mint deklaratív aktussal – a köztársasági elnök tehát nem az elnöki tisztség betöltését keletkezteti, hanem a közgyűlés általi megválasztás tényét hagyja jóvá. A megerősítés ténye közjogi értelemben a tisztség betöltésének érvényességi kelléke, de ennek elmaradásához sem az Alaptörvény, sem a törvényi szabályozás nem fűz konkrét jogkövetkezményeket. Az államfő megerősítő döntése nincs ellenjegyzéshez kötve, ezért tehát senki sem visel politikai felelősséget az Országgyűlés előtt.³⁵¹

Mindenekelőtt a művészet szabadságának garanciális határához igazodva, a köztestület elnökével összefüggő hatáskörnél feltétlenül érvényesülnie kell az állami semlegesség jogállami követelmények, ebből adódóan nem kinevezési vagy megbízási kompetenciát telepített az alkotmányozó az államfőhöz, hanem a deklaratív megerősítés intézményét. Emellett releváns a hatáskör címzettjének a megjelölése is. A köztársasági elnök államszervezetben elfoglalt helye kettős: egyrészt a legmagasabb közjogi méltóság, másrészt a magyar parlamentáris kormányzati rendszerben reprezentatív, korlátozott kompetenciával rendelkezik.³⁵² Előbbi sajátosság az MMA közfeladatainak jelentőségére, az általa gyakorolt funkciók kiemelkedő és meghatározó szerepére vezethető vissza, míg utóbbi az

³⁴⁸ Ld. 18/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [15]

³⁴⁹ Alaptörvény 9. cikk (3) bek. l) pont

³⁵⁰ Vö. MMA tv. 22. § (1) bek.

³⁵¹ Petrétei József (2015): A köztársasági elnök kinevezési feladat- és hatáskörei. Jura, 1. sz. 87. o.

³⁵² Petrétei (2014): i. m. 115–117. o.

állami semlegességre ímel – döntően önállóan és szűk terjedelmű hatáskörgyakorlás a közhatalom csekély mértékű megnyilvánulásaként fogható fel.

Összegezve, az MMA és az állam közötti kapcsolatban a köztisztület elnökének államfői megerősítése a művészeti élet autonóm döntésének deklaratív jóváhagyásaként fogható fel a közhatalom részéről.

7. Az MMA alkotmányjogi funkciója

Az MMA alkotmányozói lakonikus deklarációját az Alkotmánybíróság jogértelmezése során kibontotta, és implicite meghatározta a köztisztület közjogi funkcióját. A tisztület nézete szerint „[a]z MMA jogállami, alkotmányos intézmény, a művészet szabadságának »intézményes« kiteljesítője és védelmezője”.³⁵³

Az Alkotmánybíróság az MMA funkciójának megállapításakor a jogállamiság elvével kapcsolta össze az alkotmányos köztisztületet. Az alkotmánynak rendelkezések sorát kell tartalmaznia annak érdekében, hogy a jogállamiság eszméje³⁵⁴ érvényre juthasson. Az ezek által rögzített elvek és intézmények olyan értékeket testesítenek meg, amelyek nélkül az alkotmányos demokrácia nem képzelhető el. Az alkotmányos jogállam konkrét megvalósulása és minősége végső soron ezeknek az elemeknek a tényleges meglététől, valamint érvényesülésétől függ.³⁵⁵ A jogállamiság elve tehát nem kiegészítő, másodlagos szabály, vagy pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma.³⁵⁶

A jogállamiság komplex jelentéstartalmából különösen egy komponenst emelt ki az Alkotmánybíróság: az alapvető jogok elismerésének és biztosításának értéktartalmú alapelemét, amely az alkotmányos jogállam legfontosabb kifejeződése.³⁵⁷ Ez alapján a művészet szabadsága érvényesülése állami garancia-rendszerének körében kitüntetett szerepet tölt be az MMA mint az alapjog kollektív, institutionális kiteljesítője, amelyet az alkotmányos státusza erősít meg. A köztisztület léte ugyanis az alkotmányos jogállam alapkritériumához igazodik, amennyiben az állam legmagasabb rangú normájában, az Alaptörvényben konstituált intézményként látja el feladatait.

³⁵³ 18/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [21]

³⁵⁴ A jogállam az alkotmányos demokráciában az állam hatalmának joghoz kötését jelenti, amely szerint az alkotmány és az alkotmányos jogszabályok adnak mértéket és formát az államon belüli együttélésnek, a közhatalom gyakorlásának. A jogállamiság tehát a jog primátusa (elsőbbségét), amely nem csupán az állam és a polgárok relációjában, de az állam belső kapcsolatrendszerében is érvényesül. Petrétei (2011): i. m. 144. o.

³⁵⁵ Petrétei (2011): i. m. 146. o.

³⁵⁶ Petrétei József (2016): Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 98. o.

³⁵⁷ Ld. Petrétei (2011): i. m. 147. o.

8. Az MMA kiemelt státusza³⁵⁸

Az MMA életre hívása előtt a hazai művészeti élet nem rendelkezett olyan országos szakmai potenciállal, amely az állam intézményvédelmi kötelezettsége mellett annak semlegességét is biztosította. A köztestület kulcsszerepét a jogalkotó konkrét szabályokkal konkretizálta, amelyek közül figyelemre méltó az MMA tv. 2. § (1) bekezdése: „Az MMA véleményét a hazai művészeti életet – és ezzel összefüggésben a közfeladatai ellátását –, valamint az MMA működésének feltételeit érintő jogszabályok, kormányzati programok vagy intézkedések előkészítése során ki kell kérni.”

Ezzel az állam a művészeti intézmények funkciójának hármas meghatározásán túllépve az akadémiát a hazai művészeti élet megkerülhetetlen aktoraként nevesítette, amelynek alkotmányjogi helye az állam intézményvédelmi kötelezettségének origójában található.

IV. AZ MMA KÖZFELADATAI

2011. augusztus 10. napján hatályba lépett az MMA tv., amelynek értelmében a közel két évtizeden át – 1992-től – működő Magyar Művészeti Akadémia társadalmi szervezet művészeti-társadalmi eredményeire, valamint tag-ságára alapozottan létrejöhett a köztestületi jogállású Magyar Művészeti Akadémia.³⁵⁹ A törvény szellemében – Magyarország Alaptörvénye alapján – a Magyar Tudományos Akadémiához hasonló szerepkörű és súlyú köztestület alakult 2011. november 5-én, amely az önkormányzás elvén működő jogi személyként országos közfeladatokat lát el a kulturális értékek védelme és gyarapítása, a művészeti és történeti hagyományok megőrzése, a magas színvonalú művészi alkotómunka közösségi feltételeinek megerősítése, az alkotómunka szabadságának védelme, a magyar művészeti élet kimagasló teljesítményt nyújtó képviselőinek személyes megbecsülése érdekében. A fentiek értelmében az MMA a művészettel – különösen az irodalommal, a zenével, a képző- és az iparművészettel, valamint az építészettel, a fotó-, a film-, az előadó-, a népművészettel –, továbbá a művészet elemzésével, támogatásával, oktatásával, hazai és nemzetközi bemutatásával, közkinccsá tételével és a magyar művészek képviselével összefüggő országos közfeladatokat kell hogy ellásson, illetve ezekhez a közfeladatokhoz a központi költségvetés forrásokat rendel.³⁶⁰

A törvényi szabályozást indokolja az az elvárás, hogy a kultúra és kiemelten a különféle művészeti ágak képviselői egyre fontosabb szerepet töltsenek be a társadalom alakításában, és aktív szerepvállalásukkal járuljanak hozzá a kulturális érdekek hatékony érvényesítéséhez.

Megállapítható tehát, hogy a kulturális értékek védelme, a nemzet művészeti hagyományainak megőrzése, átörökítése és bemutatása, az új alkotások létrehozásának ösztönzése, a magas színvonalú művészi alkotómunka közösségi feltételeinek megerősítése, a művészeti élet kimagasló képviselőinek megbecsülése és a nemzetek közötti művészeti együttműködés fokozott igénye egy Alaptörvényben nevesített köztestület létrehozását indokolta.

³⁵⁸ Vö. Cseporán – Kocsis (2014): i. m. 16–24. o.

³⁵⁹ A témában ld. még Kucsra (2013): i. m. 12–16. o.

³⁶⁰ MMA tv. 1. § (1) bek.

9. Az MMA feladat- és hatásköre

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos köztisztület hatáskörének vizsgálatakor a következő ténymeghatározást mondta ki: „Az MMA közhatalmi jogköröket nem gyakorol ugyan, de a kulturális támogatások szétosztásával, kulturális intézmények tulajdonlásával kapcsolatban olyan státuszt kapott és olyan döntéseket hoz, amelyek ténylegesen érintik a művészeti alkotás szabadságát.”³⁶¹ Ez a tétel azóta megváltozott, ugyanis a művészi járadék bevezetésével (amelynek bemutatására a későbbiekben részletesen kitérek) anyagi jogviszonyt keletkeztető hatósági eljárás címzettje, ennél fogva pedig e tekintetben közhatalmi jogkörrel rendelkezik.

A köztisztület által megvalósítandó közfeladatokat törvényben (jelen esetben az MMA tv.) kifejezetten meg kell határozni, ezekkel a közfeladatokkal kapcsolatos állami hatásköröket azonban át is kell adni a köztisztületnek.³⁶² A kultúra szervezése és irányítása, illetve a kulturális szféra körében a Kormány lényeges szerepet tölt be, azonban tevékenysége elsősorban előkészítő, valamint végrehajtó jellegű. A Kormány kultúráért felelős tagja az emberi erőforrások minisztere, aki az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: minisztérium) vezetésével látja el feladatait.³⁶³ A minisztérium a kultúráért való felelőssége körében megszervezi az általános, valamint az egyes ágazati területek profilját, így a közművelődést, a közgyűjtemények, a kulturális örökség, illetve a művészet igazgatását.³⁶⁴ Ezzel összhangban az MMA számára kijelölt, az állami szférából (többnyire a minisztériumból) „kiszervezett” feladatok körét vizsgálom, értelemszerűen az MMA tv. rendelkezéseinek tükrében.

Az MMA hatáskörébe tartozó egyes közfeladatokat a törvény 4. §-ának (2) bekezdése taxatív módon sorolja fel, amelyek az 1. § (1) bekezdésében megjelölt nagyobb „csoportokba” oszthatóak.³⁶⁵

9.1. Közművelődés mint általános közfeladat

A modern államban mindenkinek joga van ahhoz, hogy műveltségét, készségeit életének minden szakaszában gyarapítsa, közművelődési jogainak érvényesítése céljából közösséget hozzon létre.³⁶⁶ Meg kell azonban jegyezni, hogy ide elsősorban olyan területek tartoznak, amelyek nem sorolhatók az oktatás klasszikus állami feladatai alá,³⁶⁷ ezzel párhuzamosan pedig közművelődéshez való jog³⁶⁸ gyakorlása közérdek, a közművelődési tevékenységek támogatása közcél.³⁶⁹ Az államtól az MMA által átvett közfeladatok konkrét meghatározása e körben nem egyszerű, hiszen szinte valamennyi tevékenysége, közvetlenül vagy közvetve befolyással van magára a közművelődésre. Az egyes feladatok közül mégis a művészet megőrzése és közkinccsá tétele [MMA tv. 4. § (2) bek. a), c) és j) pontjai], illetve a közgyűjtemények biztosítása [4. § (2) bek. i) és r) pontja] körébe tartozó tevékenységek a közelebről érintettek – ezek részletes elemzésére alább kitérek.

³⁶¹ 18/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [15]

³⁶² Sárközy (2006): i. m. 119. o.

³⁶³ Rixer (2011): i. m. 97. o.

³⁶⁴ Az egyes szakágazatokat a minisztériumon belül főosztályok vezetik.

³⁶⁵ Vö. Kocsis – Kucsera (2013): i. m. 12–13. o.

³⁶⁶ Váczi Péter (2008): Kulturális igazgatás. In: Gyurita Erzsébet Rita szerk.: Közigazgatási jog III. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 372. o.

³⁶⁷ Sári – Somody (2008): i. m. 302. o.

³⁶⁸ Ld. Alaptörvény XI. cikke

³⁶⁹ Bencsik szerk. (2012): i. m. 228. o.

9.2. Az MMA tevékenysége a közgyűjtemények körében

Ezen az igazgatási ágazaton belül három elkülönült terület említhető meg, a múzeumok, a könyvtárak és a levéltárak igazgatása³⁷⁰ – ahol meg kell különböztetni a fenntartói és a szakmai irányítást: az előbbi az alapítás, a megszüntetés jogát, valamint a feladatok és a szervezet meghatározását, továbbá az anyagi eszközök biztosítását jelenti; míg az utóbbi a szakma követelmények érvényesülésének koordinálását jelenti.³⁷¹ Az MMA ez irányú tevékenysége köréből kiemelendő az MMA tv. 4. § (2) bekezdésének *i*) pontja, amely szerint a köztestület „művészeti könyvtárat és az Alapszabályban meghatározott dokumentációs központot működtet”. A könyvtárak tekintetében ez többnyire a szakmai irányításra terjed ki, az Alapszabályban meghatározott, és az MMA tv. 4. § (1) bekezdés *r*) pontjában nevesített Magyar Építészeti Múzeum és Műemlékvédelmi Dokumentációs Központ esetében viszont a fenntartói irányítási jogok is megilletik a köztestületet.

9.3. Kulturális örökség védelmének egyes részei

A kulturális örökség védelmének jelentősége napjainkban kifejezetten fontos közcéllá nőtte ki magát. Olyan, lényegében pótolhatatlan és egyedi erőforrásokról van szó ugyanis, amelyek védelme és megőrzése – kivált a globalizációra, illetve Magyarország Európai Uniói tagságára figyelemmel – különösen fontos, hiszen nemzeti identitásunk³⁷² (egyik) záloga.³⁷³ A köztestület a művészet megőrzése és közkinccsé tétele kapcsán meghatározott tevékenységével „elősegíti a magyar és az egyetemes kultúra értékeinek érvényesülését, megővését, új értékes alkotások megszületését” [4. § (2) bek. *a*) pontja], „hozzájárul a magyar művészeti hagyomány gondozásához és közkinccsé tételéhez” [4. § (2) bek. *c*) pontja], illetve „részét vesz a magyar kulturális értékek nemzeti nyilvántartásának megvalósításában” [4. § (2) bek. *j*) pontja], „segíti a kulturális örökségvédelem területét érintő szakértői és tudományos tevékenységet, valamint a Magyar Építészeti Múzeum és Műemlékvédelmi Dokumentációs Központ útján ellátja a kulturális örökségvédelem tudományos gyűjteményeinek kezelésével, gyarapításával, közzétételével és nyilvánosan hozzáférhető kutatószolgálatának működtetésével kapcsolatos feladatokat.” [MMA tv. 4. § (1) bek. *s*) és *t*) pontjai].

9.4. Oktatási igazgatást érintő közfeladatok

Az oktatáshoz való jog³⁷⁴ egyrészt jogosultság, másrészt kötelezettség, amelynek feltételeit az állam teremti meg³⁷⁵ – így a posztmodern államnak mint a szabadságjogok biztosítójának, éppen e jogok érvényesítése érdekében, jelentős beavatkozási lehetősége van az intézmények életébe.³⁷⁶ Bár az oktatásigazgatást többen a kultúraigazgatástól elkülönítve jellemzik, azonban nem mehetünk el a tény mellett, hogy a kultúra és az oktatás óhatatlanul és

³⁷⁰ Fazekas szerk. (2011): i. m. 256. o.

³⁷¹ Bencsik szerk. (2012): i. m. 224. o.

³⁷² A nemzeti (alkotmányos) identitásról részletes ld. Kis Kelemen Bence (2017): Alkotmányos identitás innen és túl. Magyar jog, 4. sz. 197–208. o.

³⁷³ Vö. Torma András (2008): Kulturális igazgatás. In: Kilényi Géza szerk.: A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Budapest, CompLex Kiadó. 1516. o.

³⁷⁴ Ld. Alaptörvény XI. cikke

³⁷⁵ Sári – Somody (2008): i. m. 292. o.

³⁷⁶ Vö. Kocsis (2011a): i. m. 176. o.

szükségszerűen hatnak egymásra. Ennek értelmében az MMA tv. célkitűzései között, az 1. § (1) bekezdésében is utal az oktatásra, illetve annak egy részszegezésére, a művészet oktatására. Így a köztestület „segíti a művészetoktatást és a művészképzést” [4. § (2) bek. d) pontja]. Ez a rendelkezés összekapcsolható az ágazat két alapnormájával: a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény külön intézményi struktúráként kezeli az alapfokú művészeti iskolákat, ahogy a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény is kialakította művészeti felsőoktatási intézmények kategóriát³⁷⁷ – természetesen mindkét típus esetén a generálistól eltérő speciális szabályok érvényesülnek.³⁷⁸

9.5. Más szervezetekkel való együttműködés a közfeladatok ellátása során

Ez a hatáskör két nagyobb csoportra bontható, a nemzetközi kulturális kapcsolatok igazgatására, illetve egyéb együttműködési tevékenységeket felölelő közfeladatokra. A nemzetközi kulturális kapcsolatok igazgatása elkülönült szervezettel, pénzügyi forrásokkal és sajátos jogi szabályozással rendelkező ágazat. A nemzetközi együttműködés számos feladatot foglal magába a művészeti igazgatáson túl is (például közoktatás, szakképzés stb.).³⁷⁹ Az MMA e téren „együttműködik a határon túli magyar művészeti szervezetekkel, és külföldi, hasonló rendeltetésű intézményekkel” [4. § (2) bek. o) pontja]. Az egyéb együttműködési irányok a hazai kulturális életben fellelhető partnerekre kiterjedő célokat tartalmaz, így például az egyéb kulturális – konkrétan művészeti beállítottságú – szervezetekkel való kontakt kialakítása érdekében „együttműködik a magyarországi országos művészeti szervezetekkel” [4. § (2) bek. k) pontja], aminek elősegítésére két nevesített eszköz is szolgál. Egyrészt a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról szóló 2014. évi X. törvény egy új jogintézményt hozott létre, a stratégiai együttműködési megállapodást, amely nyit a hazai és külföldi szervezetek felé is,³⁸⁰ másrészt közfeladatként nyert rögzítést, hogy „működési és programtámogatás nyújtásával támogathatja a különböző művészeti ágak országos civil szervezeteit” [4. § (2) bek. m) pontja]. Ezenfelül „együttműködik az országos audiovizuális közszolgálati médiaszolgáltatókkal” [4. § (2) bek. l) pontja], amely szorosan kapcsolódik a film-, sajtó- és médiaigazgatás területéhez is.

9.6. Elsődleges profil: a művészeti igazgatás

Végül, de semmiképp sem utolsósorban az MMA művészeti igazgatás terén végzett tevékenységeit vázoló, ami értelemszerűen a legmarkánsabb oldalát képezi a köztestület feladatainak. Ez szerint foglalkozik az MMA a művészettel, azon belül is „a különböző művészeti ágak művelése és korszerű művészetelméleti álláspontok kialakítá-

³⁷⁷ A művészeti felsőoktatásról részletesen ld. Cseporán Zsolt (2017): A művészeti felsőoktatás alkotmányjogi keretei. Új Magyar Közigazgatás, 4. sz. 23–29. o., valamint Kucsera Tamás Gergely – Szabó Andrea szerk. (2017): A felsőfokú művészeti képzés Magyarországon. Fundamenta Profunda 2. Budapest, Magyar Művészeti Akadémia Művészetelméleti és Módszertani Kutatóintézet.

³⁷⁸ Ld. Nkt. 16. §-át, valamint Nftv. 101. §-át.

³⁷⁹ Fazekas szerk. (2011): i. m. 259. o.

³⁸⁰ „Az MMA elősegíti a művészeket, művészetelméleti szakembereket összefogó hazai, határon túli magyar, külföldi és nemzetközi civil szervezetek szakmai és közéleti tevékenységének fenntartását és fejlesztését, valamint nyitott a külföldi hasonló rendeltetésű intézményekkel való együttműködésre.” [MMA tv. 5/A. § (1) bek.]

sa érdekében tagozatokat hoz létre és működtet” [4. § (2) bek. q) pontja]. Ehhez szorosan kapcsolódó feladata a köztestületnek a művészet elemzése, azaz „figyelemmel kíséri a művészeti élet kérdéseit és meghatározó szellemi folyamatait, majd álláspontját, javaslatait a nyilvánosság elé tárja” [4. § (2) bek. b) pontja]. Ezen túl kultúraszervező tevékenysége is meghatározó: „támogatja a művészeti alkotások nyilvánosságra kerülését, különösen felolvasó ülések, kiállítások, zenei rendezvények, szakmai találkozók, konferenciák és viták megrendezésével; fórumot teremt a hazai művészeti élet számára” [4. § (2) bek. g) pontja]. A művészet támogatása terén a következő feladatai vannak: „pályázatok kiírásával, díjak és ösztöndíjak adományozásával ösztönzi a hazai művészeti életet” [4. § (2) bek. f) pontja]. Utóbbinál ki kell emelni a 2014. évi X. törvényt, amely új művészeti elismerést alapított meg, a Nemzet Művésze díjat, amely nivóját tekintve Magyarország legmagasabb szintű művészeti elismerése.³⁸¹ Végül „gondoskodik a magyar művészeti élet alkotóinak, előadóinak személyes megbecsüléséről” [4. § (2) bek. p) pontja], amely a művészjáradékkal kapcsolatos speciális feladatának a fundamentuma.³⁸²

9.7. Nyitás a tudományügyi igazgatás felé

Az akadémia nem csupán a művészet alkotói és közművelődési aspektusaival, hanem annak tudományos vonatkozásaival is foglalkozik, amely körében „segíti a művészeti tárgyú tudományos tevékenységet” [4. § (2) bek. e) pontja], valamint „támogatja az új összefüggéseket feltáró munkákat, illetve a szaktudományos és ismeretközlő kiadványok megjelenését, szaktudományos és ismeretközlő kiadványokat ad ki” [4. § (2) bek. h) pontja]. E közfeladat elsődleges intézményi letéteményese az akadémia irányítása alatt költségvetési szervként működő Művészet-elméleti és Módszertani Kutatóintézet.

9.8. Az MMA által vállalt, nem állami feladatok a művészet-igazgatásban

Az MMA – köztestület révén – közfeladatokat ellátó közjogi jogi személy, amelynek tevékenysége a művészeti (kulturális) élet jogi oldalát öleli fel. Ezen túl azonban megtalálhatók olyan feladatok is a hatáskörébe utalt célok között, amelyek nem állami-igazgatási eredetűek, hanem a civil szférába tartoznak.

Az MMA ez irányú feladatai a magyar művészek (érdek)képviseltek kerülnek előtérbe; konkrétan a köztestület „jogszabály vagy egyedi megkeresés, felkérés alapján képviseli a művészeket közfeladat ellátásában közreműködő különböző döntés-előkészítő, véleményező és egyéb testületekben, szervezetekben” [4. § (2) bek. n) pontja].

Ez a feladatcsoport az MMA köztestületet megelőző, szintén Magyar Művészeti Akadémia elnevezésű civil szervezettől eredeztethető.³⁸³ Éppen ezért a fent említett hatáskörök eredetileg ebből a civilegyesületi jellegű szerveződési formából fakadtak, és kerültek be az MMA tv.-be. Meg kell azonban jegyezni, hogy bár e feladatok nem az államra vezethetőek vissza, a törvény erejénél fogva ugyanúgy közfeladatoknak minősülnek.³⁸⁴

³⁸¹ Ld. MMA tv. 28/A-28/K. §-ok

³⁸² Ld. MMA tv. 28/L-28/O. §-ok

³⁸³ Vö. Kocsis – Kucsera (2013): i. m. 9–15. o.

³⁸⁴ „A köztestület alapvetően közfunkciót valósít meg, ami kiegészülhet a tagok érdekképviselésével. Ha azonban csupán ez utóbbi lenne a funkció, akkor erre sokkal alkalmasabb az egyesület, ami a tagok közös célja szerint lehet érdekképviselői szerv, szövetség, szakszervezet, egyéb társadalmi szervezet stb.” Fazekas (2008b): i. m. 177. o.

HETEDIK FEJEZET

ESETTANULMÁNY: ALULRÓL ÉPÍTKEZŐ KORMÁNYZÁS A MŰVÉSZJÁRADÉK BEVEZETÉSE PÉLDÁJÁN³⁸⁵

I. HELYZETKÉP

A művészet szabadsága érvényesülésének garanciális eleme az állam intézményvédelmi kötelezettsége körében megjelenő díjak adományozása mint a hazai művészeti élet kimagasló egyéniségeinek honorálása, amely kitüntetések alapítására, szabályozására, megszüntetésére az államnak diszkréciós joga van.³⁸⁶

„A kitüntetések adományozásának feltételeiről szóló törvények, illetve a kitüntetések alapító egyéb jogszabályok határozzák meg azt, hogy mely értékeket ismer el a jogalkotó olyannak, amely alapján kitüntetések adományozhatók. Ezen értékek a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendjének szerves részét képezik. A kitüntetés alapjául szolgáló értékek egy része az Alkotmányban megfogalmazott, nevesített érték, vagy az abból levezetett érték. A kitüntetésre való érdemesség meghatározásakor a legfőbb mérce a Magyar Köztársaság alkotmányos értékrendje. Az alkotmányos értékrend az Alkotmányban, mint normában megjelenő, illetve az Alkotmányból levezethető értékek összessége.”³⁸⁷

A művészi elismeréseket a magyar jogalkotó két szinten szabályozza: egyes díjak kérdését törvényi [a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény és az 1990. évi XII. törvény a Kossuth-díjról és a Széchenyi-díjról], másokat pedig rendeleti úton oldja meg [az előbbi törvény végrehajtására a 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet a Kossuth-díj, a Széchenyi-díj adományozásának rendjéről, valamint a Magyar Köztársaság Kiváló Művésze, a Magyar Köztársaság Érdemes Művésze, a Magyar Köztársaság Babérkoszorúja díj alapításáról és adományozásáról; illetve a 26/2016. (IX. 8.) EMMI rendelet az emberi erőforrás minisztere által adományozható elismerésekről].

A jogforrási szintek differenciáján túl további eltérések is fellelhetők az egyes kitüntetéseknel, amelyek az állam által adományozható művészeti díjak egymásra épülő rendszerét tételezik fel – kialakítva az elismerések „hierarchikus” viszonyát. Értelemszerűen logikátlan lenne, ha a jogalkotó a művészeti élet terén való jutalmazása esetében ugyanazon művészeti ágazatra és főleg művészeti minőségre több egyenrangú kitüntetéssel élne. Éppen ezért differenciálta az egyes díjakat, amellyel egyfajta rangsort is felállított közöttük, kialakítva az alacsonyabb és magasabb fokú elismerések rendszerét.

³⁸⁵ Az esettanulmányhoz nyújtott segítségéért köszönettel tartozom dr. Kucsera Tamás Gergelynek, a Magyar Művészeti Akadémia főtítkárának.

³⁸⁶ 500/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 497, 498

³⁸⁷ 47/2007. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2007, 620, 621

A „legalacsonyabb szintet” a kultúráért felelős miniszter által adományozható úgynevezett művészeti közép-díjak képezik,³⁸⁸ ezt követi a Magyar Köztársaság Érdemes Művésze elismerés,³⁸⁹ amelynek előfeltétele, hogy az adományozottnak rendelkeznie kell a kultúráért felelős miniszter valamely művészeti elismerésével.³⁹⁰ A következő fokozat a Magyar Köztársaság Kiváló Művésze, amely egyrészt életműre vonatkozó kitüntetés, másrészt az odaítélésének kritériuma, hogy az adományozott érdemes művészi díjjal rendelkezzen.³⁹¹ A művészeti életben adományozható állami elismerések negyedik szintjét a Kossuth-díj jelenti, amely nem csupán magyar, hanem egyetemes vonatkozásban is értékeli a művész teljesítményét.³⁹² Végül a „hierarchia” tetején a magyar művészeti élet kimagasló teljesítményt nyújtó, leginkább elismert, valamint megelőzőleg Kossuth-díjban részesített alkotói számára elérhető Nemzet Művésze díj áll, amelyet egyszerre legfeljebb 70 személy viselhet.³⁹³

Összegezve leszűrhető tehát, hogy a jogalkotó elképzelése egy lépcsőzetesen egymásra épülő, többszintű rendszer kiépítése volt, amely igen széles körben ösztönző-kitüntető megbecsülést biztosít az alkotóvilág és a művészi érték elismeréséül.

Mindezek ellenére azonban megállapítható, hogy bár a magyar állam kiterjedt támogatási szisztémával biztosítja a kiemelkedő alkotók megbecsülését, az érdemesült, ám nehéz anyagi körülmények között élő idős művészek helyzetére ez idáig nem nyújtott megoldást. Ez a tény különösen problémás következményekkel jár azoknak az elismert művészeknek az esetében, akik aktív alkotómunkát koruknál fogva már nem végez(het)nek. Az anomália fundamentuma az állam felelősségét veti fel: amennyiben a művészeti kitüntetés adományozása, így pedig az alkotói teljesítmény nem csupán a szakma, hanem Magyarország szempontjából is jelentős, akkor ez az értékösség megalapozza az állam gondoskodási kötelezettségét is a szóban forgó esetben.

Észelve az anomáliát, 2013 szeptemberében az MMA elnöksége megtárgyalta a vázolt problémát, és támogatta annak orvoslását egy járulékJellegű ellátórendszer bevezetésével. Ennek folyamányaként a köztestület megkezdte a tárgykör előzetes hatásvizsgálatát.

³⁸⁸ Ld. az emberi erőforrások minisztere által adományozható elismerésekről szóló 26/2016. (IX. 8.) EMMI rendelet 2. § (2) bek.

³⁸⁹ Bár a második szintre a Magyar Köztársaság Babérkoszorúja díjat helyezi a jogalkotó, meg kell azonban jegyezni, hogy ez a többi művészeti díjhoz képest – a miniszteri kitüntetésekén kívül – speciális elismerésnek számít, mivel a Babérkoszorú kizárólag irodalmi munkásságért adományozható. Ld. a Kossuth-díj, a Széchenyi-díj adományozásának rendjéről, valamint a Magyar Köztársaság Kiváló Művésze, a Magyar Köztársaság Érdemes Művésze, a Magyar Köztársaság Babérkoszorúja díj alapításáról és adományozásáról szóló 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet 5. § (1) bek.

³⁹⁰ Ld. 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet 3. §

³⁹¹ Vö. 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet 4. §

³⁹² Ld. 1990. évi XII. törvény 1. §

³⁹³ Vö. MMA tv. 28/A-28/K. §

II. A JAVASLAT

A 2016-ban lefolytatott kutatás a művészjáradékban részesíthető személyek számbavételét célozta meg. A művészjáradékban részesíthetők névsorába azok kerülhettek, akik rendelkeztek a megállapítás alapjául tervezett elismerések valamelyikével, nem vonatkoztak rájuk a tervezett kizáró körülmények, és legkésőbb 2018. január 1-ig betöltötték/betöltik 65. életévüket. Ekként hozzávetőlegesen 1000 fős lehetséges jogosulti kör volt meghatározható, amelynek növekménye évente kb. 30-40 fő. A forrásbecsléshez szükséges további adatok beszerzése érdekében az MMA Titkársága megkereste az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságot, hogy a lehetséges igényjogosulti körbe tartozók létszáma közelebbről meghatározható legyen.

Az MMA Titkárságának előzetes felmérésére alapozva a közttestület elnöksége a 2017. április 18. napján tartott ülésén kialakította az anomália orvoslására hivatott úgynevezett művészjáradék koncepcióját. Ennek esszenciája egy új jogintézmény bevezetése az érdemesült, öregségi nyugdíjkorhatárt elért művészek életkörülményeinek rendszerszintű javítása céljából.³⁹⁴

Az új intézmény rendszeres pénzbeli juttatást takar, amely törvényben meghatározott jogcímhez kapcsolódik, azaz jogosultság alapján folyósítandó. A művészjáradék kettős bemeneti feltételt állított fel a kezdeményezés kezdeti szakaszában: érdemességi és szociális kritériumok konjunktív rendszerét. Mindkét kategóriában objektív (azaz szubjektív, mérlegelésen alapuló esetköröket kizáró) követelmények érvényesültek, amelyek egyaránt továbboszthatóak: előbbi pozitív és negatív, míg utóbbi kizárólag negatív feltételekre. A juttatás folyósítását nézve a jogosultság megállapításához képest *ex post*, míg az időtartama szerint élethosszig tartó folyamatos juttatásként lett meghatározva. A járulék juttatását kérelem alapján, a vonatkozó feltételek fennállása esetén az MMA Titkárság intézni.

Az *érdemességi követelmény* a járadék teljesítményalapú részét adja, amely elismert művészi státuszt takar – konkretizálva: a művészeti szférában adományozható állami kitüntetéshez kapcsolódik. Ezen belül pozitív feltétel, hogy a jogosultnak az MMA Alapszabálya 2. számú mellékleteként rögzített díjkataszterben lévő valamely elismeréssel rendelkeznie kell. A negatív feltételek értelmében a művészjáradék folyósítását kizárná, ha az elismert művész a központi költségvetés terhére rendszeres, magasabb összegű juttatásban részesül – ide értve különösen a Nemzet Színésze, a Mozgóképmestere, a Magyar Állami Operaház Mesterművésze, a Nemzet Művésze cím alapján folyósított havi juttatást, az MMA rendes és levelező tagjainak folyósított havi életjáradékot.

A *szociális kritériumok* a fentiekén túl rögzítik, hogy kizárandók a művészjáradék folyósításából azok a személyek is, akik meghatározott összeg felett részesülnek saját jogú társadalombiztosítási nyugellátásban vagy özvegyi ellátásban. Ezzel összefüggésben az Elnökség két alternatívát javasolt az összeg mértékére nézve: első scenárió szerint azok a személyek részesülhetnek művészjáradékban, akik részére folyósított saját jogú társadalombiztosítási nyugellátás vagy özvegyi ellátás mértéke nem haladja meg a havi 85.500 forint összeget (azaz az öregségi nyugdíj legkisebb összegének háromszorosát). A második javaslat értelmében azok részesülhetnek művészjáradékban, akik részére folyósított saját jogú társadalombiztosítási nyugellátás vagy özvegyi ellátás mértéke nem haladja meg

³⁹⁴ Ld. a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló törvény módosításának koncepciójáról szóló, az MMA elnökségének 2017. április 18-ai ülésére készült előterjesztését

a havi 165.800 forint összeget (amely összeg a 2016. évi januári nettó nemzetgazdasági átlagkereset mértékének felel meg).

A *művészjáradék tervezett mértéke* 90.000 forint/hó, a Magyar Tudományos Akadémia Doktora címmel járó, a Magyar Tudományos Akadémia hazai tagjai és a Magyar Tudományos Akadémia Doktora címmel rendelkező személyek tiszteletdíjáról, illetve az akadémikus elhalálása esetén megállapítható hozzátartozói ellátásokról szóló 4/1995. (I. 20.) Korm. rendelet alapján megállapítható juttatás havi összegével megegyezően.

A *járadékfolyósítás* az MMA Titkársága közreműködésével történne, azonban az ezzel kapcsolatos forrásigény, valamint a jogszabály-módosítás miatt kormányzati egyeztetés szükséges.

III. A DÖNTÉS-ELŐKÉSZÍTÉS SZAKASZAI

A 2018. évi költségvetés tervezésekor az MMA felhívta a Nemzetgazdasági Minisztériumot az idős művészek anyagi támogatásának mielőbbi szükségességére. Ezzel párhuzamosan, 2017. március 21. napján Fekete György MMA elnök levélben tájékoztatta Orbán Viktor miniszterelnököt a művészjáradék bevezetésének koncepciójáról.

A 2017. április 18. és május 2. napján tartott üléseken az MMA elnöksége két olvasatban kidolgozta a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló törvény módosításának koncepciójáról szóló előterjesztést, amelynek részét képezte a művészjáradék koncepciója is. A javaslatot közgyűlési tárgyalásra bocsátotta a testület.

Az MMA 2017. május 25-i közgyűlése ülése megtárgyalta a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról (konceptió) című előterjesztést, és egyetértett a kezdeményezés melléklete szerinti koncepciójával. Mivel a kormányzati egyeztetések során felmerült a szándékolt új járadéktervezettnél szélesebb személyi körnek életkortól vagy szociális helyzetétől független juttatása, ezért a köztestület akként foglalt állást a kérdésben, hogy az egyeztetések során a lehető legszélesebb személyi kör járadékolásának elvi álláspontját fogja képviselni.³⁹⁵

Ennek folyományaként az MMA 2017. június 20-i elnökségi ülése megtárgyalta és elfogadta a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló törvény módosításának a koncepcióját, és felkérte a főtitkárt, hogy gondoskodjék a koncepción alapuló normaszöveg-tervezet véglegesítéséről, és szabályozási javaslatként a kultúráért felelős miniszter részére a tervezet képviselete és érvényesítése céljából történő megküldéséről.

2017. június végén a korábbi koncepciók alapján előterjesztés készült a tárgykörben az Emberi Erőforrások Minisztériuma részéről, amely hangsúlyozta, hogy a művészjáradék bevezetése hozzájárul a kormányprogram társadalompolitikai szándékainak a megvalósításához azáltal, hogy a magyar állam egy új rendszeres pénzellátás bevezetésének eszközével is kifejezi a kimagasló teljesítményű alkotók, előadók iránti megbecsülését, a teljesítményük előtti tiszteletadást. Bár a Kormány részére megküldött tervezet normaszöveg-javaslatot – mivel a tárgyan még nem zárultak le a kormányzati tárgyalások – nem tartalmazott, az előterjesztés vezetői összefoglalója felvezeti az új jogintézményt, és a törvénymódosítás szerkezete is akként került kialakításra, hogy abba a művészjáradékról

³⁹⁵ Ld. a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról (konceptió) szóló, az MMA közgyűlésének 2017. május 25-ei ülésére készült előterjesztését

szóló rendelkezések – kormányhatározati szintű, a jogintézmény tartalmát meghatározó, kereteit definiáló döntés rendelkezésre állása esetén – elhelyezhetők legyenek.³⁹⁶

Ennek következtében az MMA 2017. július 4-i elnökségi ülésének napirendjén szerepelt a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló kormányelőterjesztés tervezetéről szóló tájékoztató. Az elnökség egyetértett azzal, hogy az MMA elnöke a melléklet szerinti szabályozási javaslatot küldje meg a kultúráért felelős miniszternek, kérve a kormányelőterjesztés képviseletét, érvényesítését. Az elnökség úgy döntött, hogy ha a művészáradék jogintézménye tárgyában az MMA koncepciójával összhangban lévő kormányzati döntés (elvi döntés) születik, akkor saját hatáskörben kiegészíti a tervezetet a Kormány döntésének megfelelő, a művészáradék jogintézménye bevezetéséhez szükséges, és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat tartalmazó szabályozási javaslattal.³⁹⁷

Az MMA 2017. október 11-i elnökségi ülése megismerte a művészáradék törvényi bevezetésének kezdeményezéséről szóló tájékoztatót és a Magyar Művészeti Akadémia által a művészáradék bevezetése tárgyában kezdeményezett kiegészítést a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosítása címmel az MMA Titkárságán előkészített, és a kultúráért felelős miniszter részére képviselet és érvényesítés kérésével átadott kormányelőterjesztéshez. Ebben a kormányzat és a köztisztület között lezajlott tárgyalások során végleges modell szerepelt, amely – a központi költségvetésben biztosított forrás meghatározása után – a szociális elv elhagyásával határozta meg a művészáradék igénylésének és folyósításának részletszabályait, amely változtatás a kormányzati és köztisztületi fél közös szakmai álláspontján alapult. Emellett rögzítette a művészáradék havi, tervezett mértékét, amely az öregségi teljes nyugdíj legkisebb összegének 425%-a, azaz 121.125 forint/fő/hó. A tervezet értelmében a juttatás – a személyi jövedelemadóról szóló törvény módosítására tett javaslattal – adó- és járulékmentes.³⁹⁸

Ez utóbbi, a művészáradék adómentességét biztosító rendelkezések, a törvénytervezetből a közigazgatási egyeztetés fázisában átkerültek a Nemzetgazdasági Minisztérium kompetenciájába tartozó más, pénzügyi tárgyú törvénytervezetbe a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja tv.) módosítása részeként.³⁹⁹

A szükséges források biztosítása kapcsán a művészáradék 2018. évi folyósítása céljára a Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény 780 millió forintot biztosított (amely kb. 620 művész 10 havi járadékára elegendő összeg) a XXXIV. Magyar Művészeti Akadémia fejezeten. A folyósítás 2018. március 1-jétől indult a tervezet szerint, de a kérelmek beadása már a törvény művészáradéokra vonatkozó rendelkezései hatálybalépésétől elkezdődhet.

³⁹⁶ Ld. a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló, 2017. június 29. napján kelt EMMI előterjesztést

³⁹⁷ Ld. a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló törvény módosításának koncepciójáról szóló, az MMA elnökségének 2017. július 4-ei ülésére készült előterjesztését

³⁹⁸ Többek között ld. Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló, az MMA elnökségének 2017. október 11-ei ülésére készült tájékoztatót

³⁹⁹ Ld. az egyes állam által nyújtott támogatások és ösztöndíjak adómentességéről szóló 2017. évi CXXXII. törvény 1. §-át, illetve az ahhoz kapcsolódó 1. mellékletét

IV. AZ EREDMÉNY

A művészi járadékról szóló szabályozást tartalmazó törvényjavaslat 2017. november 7-én került benyújtásra az Országgyűléshez, és a T/18314. irományszámon, a Kormány (emberi erőforrások minisztere) előterjesztésében. Az Országgyűlés 2017. november 16-án általános vita keretében tárgyalta az egyes kulturális és sporttárgyú törvények, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló, az emberi erőforrások minisztere által képviselt törvényjavaslatot.

Az Országgyűlés 2017. november 28-án fogadta el a törvényjavaslatot, és a Magyar Közlöny 2017. december 11. napján kelt, 207. számában megjelent az egyes kulturális és sporttárgyú törvények, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXX. törvény. A művészi járadékra vonatkozó törvényi szabályozás 2018. január 1-jén lépett hatályba.

V. A FOLYAMAT ELEMZÉS

1. Közpolitikai eszköz szerint

A vizsgált folyamat az alulról építkező kormányzás körében is alkalmazandó közpolitikai csoportosítás szerint a *disztributív* tipológiába tartozik. Ennek értelmében a művészi járadék egy, a jogszabály által egzakt módon meghatározott szűkebb csoport – ti. a 65. életévüket betöltött, valamint elismert művészek – számára nyújt speciális, pénzellátásban megnyilvánuló előnyt, az állami költségvetés terhére. A jogintézmény célja az érdemesült, öregségi nyugdíjkorhatárt elért művészek teljesítményének tisztelete, valamint életkörülményének rendszerszintű javítása, életvégig folyósítandó járadékjellegű juttatás alapításával. Ennek megvalósítását és végrehajtását elsődlegesen *gazdasági eszközökkel* biztosítja az állam, amely a már jelzett anyagi javak rendelkezésre bocsátásában jelölhető meg. Ehhez szorosan kapcsolódik a járulékfolyósítás feltételeként meghatározott jogosultsági kritériumrendszer, amely részben a pénzügyi instrumentumokat kiegészítő regulatív eszköz.

2. Közjogtudományi szempontok

A procedura közjogtudományi szemüvegen keresztül több szempontból is értelmezhető, azonban különösen relevánsnak azt az aspektust tekintem, amely az MMA részére közigazgatási jogi szempontból új karakterű hatáskör biztosítását eredményezte.

Ez a megközelítés arra utal, hogy a szabályozandó juttatás törvényi címezettjévé is vált, amely a szóban forgó közfeladat jellegéből adódóan nem csupán kvantitatív, hanem minőségi nóvumot jelent az MMA feladatkörei tekintetében. A művészi járadék ugyanis hatósági jogviszony keretében hatályosuló jogintézmény, és ahogy korábban is utaltam rá: ez idáig az MMA nem gyakorolt közhatalmat. A közigazgatási jogviszonyok általános felfogásban olyan relációkat takarnak, ahol a jogviszony egyik alanya a másik alany felett közhatalmat – impériumot – gyakorló közigazgatási szerv, amelyben kifejezésre jut az egyik, a közhatalmat gyakorló fél szupremációja.⁴⁰⁰ A modern közigazgatási rend-

⁴⁰⁰ A közhatalmi eszközök szükségességét az indokolja, hogy az állam nevében fellépő fél képes legyen akarátát egyoldalúan a jogviszony másik alanyával szemben érvényesíteni, mindezt a közérdek érvényesülése céljából. Temesi István szerk. (2018): Közigazgatási jog. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 110. o.

szer azonban nagymértékben támaszkodik a közintézetek vagy közvállalatok feladatellátására, amely metodika főszabály szerint nélkülözi a közhatalmi jelleget – így volt ez a Magyar Művészeti Akadémia esetében is. *A művészjáradék vonatkozásában viszont nélkülözhetetlen instrumentum a hatósági – azaz közhatalmi – karakter, amely nem csupán szokatlan megoldás a köztestületek körében, de az Alkotmánybíróság korábbi álláspontját is felülírja.*⁴⁰¹

3. A kormányzati produktum tematizálása és a modell eredményessége

Közjogtudományi szempontból a folyamat jogszabály-módosítással zárult, így a teoretikus részben felsorolt, a rendszer output oldalán megjelenő három alternatíva közül a *jogalkotás* jelölhető meg. A hatályba lépett normaanyag értelmében a művészjáradék követelményrendszere az alábbi:

„(1) Az MMA a kiemelkedő művészeti teljesítmények és művészi életút iránti tisztelete kifejezésésképpen rendszeres díjazást (a továbbiakban: művészjáradék) nyújt azon, 65. életévét betöltött személynek, aki

a) Kossuth-díjban, a Magyarország Kiváló Művésze, a Magyar Köztársaság Kiváló Művésze, a Magyar Népköztársaság Kiváló Művésze, a Magyarország Érdemes Művésze, a Magyar Köztársaság Érdemes Művésze, a Magyar Népköztársaság Érdemes Művésze, a Magyar Köztársaság Babérkoszorúja, a Magyarország Babérkoszorúja és a Népművészet Mestere díjak valamelyikében,

b) a Népművészet Ifjú Mestere és a Tánccsics Mihály-díj kivételével a kultúráért felelős miniszter feladatkörében adományozható

ba) művészeti díjban - a Balassa Péter-díjat beleértve -,

bb) művészet-igazgatási területen végzett vagy művészetelméleti tevékenységre tekintettel adományozott művészet- és közművelődés-igazgatási, művészetelméleti és közművelődés-elméleti díjban,

c) Ybl Miklós-díjban, természetes személy részére adományozott Pro Architectura díjban, vagy

d) a közgyűlés által adományozott, a Magyar Művészeti Akadémia Életműdíja, a Magyar Művészeti Akadémia Nagydíja, a Magyar Művészeti Akadémia Művészeti Írói Díja, és a Magyar Művészeti Akadémia Kováts Flórián Emlékérem díjak valamelyikében

részesült.

(2) Nem részesülhet művészjáradékban

a) a Nemzet Színésze cím viselésére jogosult személy,

b) a Nemzet Művésze díjban részesített személy,

c) a Magyar Állami Operaház Mesterművésze címben részesített személy,

d) a Magyar Mozgóképművészet Mestere cím birtokosa,

e) az akadémikus,

f) a kultúráért felelős miniszter által adományozott művészeti életpálya elismerésre tekintettel a művészjáradék kérelmezése időpontjában járadékban részesülő személy [az a)-f) pontban meghatározottak a továbbiakban együtt: a művészjáradék megállapítását kizáró elismerés], valamint

⁴⁰¹ Ld. 18/2014. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [15]

g) aki a művésziáradék megállapítását megalapozó elismerésről lemondott, vagy akitől a művésziáradék megállapítását megalapozó elismerést visszavonták.”⁴⁰²

Ennek tükrében levonható következtetés, hogy a modell eredményesnek és hatékornak minősíthető a vizsgált esetben. Rendszerelméleti szempontból előbbi azt mutatja meg, hogy a közigazgatási szerv – jelen esetben az MMA – milyen mértékben képes hatást gyakorolni a rendszerre, azaz a Kormányra. Utóbbi pedig a köztestület javaslata és a kormányzati produktum közötti relációról ad képet.

⁴⁰² MMA tv. 28/L. §

KÖVETKEZTETÉSEK

A kutatás kitűzött célja a hazai kulturális szféra szabályozása elméleti hátterének és gyakorlati tendenciáinak feltárása volt, a közjogtudomány és a politikatudomány módszerének szemüvegén keresztül. Az értekezésben egyrészt rá kívántam világítani azokra a problémákra, amelyek a szektorhoz kapcsolódó közfeladat-ellátás optimális formáját nehezítik; ezen túl pedig az állam alakító és szervező tevékenységének elemzésével törekedtem egy működőképes modellt adni a kulturális élet koordinálásához.

A vizsgálódás által nyert eredményeket az értekezés elején megfogalmazott kérdések megválaszolásával kívánom összefoglalóan bemutatni, és egyben rendszerezni.

Első kérdés: kimutatható-e különbség a kulturális szektor egyes alágazatainak szabályozása között?

Kocsis Miklós kulturális szférát érintő hipotézise – miszerint az alkotmányjog-tudomány által egységében kulturális jogokként kezelt oktatási jog, valamint a tudomány és művészet szabadsága eltérő szabályozási jellemzőket mutat – nem csupán a jogalkotásra, hanem a közigazgatási intézményrendszerre is adaptálható. Amíg a kodifikációban a(z) (felső)oktatási jog területén centralizációs, addig a művészet (és a tudomány) szabadsága esetében decentralizációs törekvéseket fedezhetünk fel.

A kulturális szervezetrendszer az oktatáshoz való jog tekintetében kivétel nélkül – azaz mind a köznevelés, mind pedig felsőoktatás terén – állami fenntartású közigazgatási szerveket tartalmaz. A fenntartói-tulajdonosi modell igazgatási tevékenységfajtaát nézve pedig megállapítható, hogy hierarchikus igazgatás érvényesül ezekben a szervezetekben. A művészet és a tudomány szabadsága esetében eltérő trendek uralkodnak: e tevékenység valós érvényesüléséhez épp autonómiára van szükség, ebből kifolyólag az állami szerepvállalás mértéke és területfoglalása is csekélyebb. Az alkotmányos köztisztviselők létezésével az állam az e körbe tartozó közfeladatait ezekhez szervezi ki, mivel speciális szakmai kompetenciát igényelnek – amely ezeknél az intézményeknél megvan. Ezt hívjuk funkcionális igazgatásnak, mivel az érdemi tevékenységeknek – az állam direkt erre irányuló döntését követően – funkcionálisan alkalmas közintézmények a címzettjei.

A kérdést megválaszolva, magam is megerősítem a kulturális szektort átható divergenciát, amely mind a kodifikációs irányokban, mind pedig a szervezetrendszer stílusában markánsan felismerhető.

Második kérdés: felfedezhető-e a hazai kulturális közfeladat-ellátás háttéréként az aktuális folyamatokat megalapozó és magyarázó közpolitikai koncepció?

A kulturális élet aktív és passzív oldalát tekintve egyaránt kiemelkedik két alapvető jog az állami intézkedések tükrében. A művészet és az oktatás rendszerei az évtizedben jelentős változáson mentek keresztül. Míg a művészet esetében közfeladat-kiszervezés valósult meg, addig az oktatásban centralizáció és térfoglalás. Ezek a tendenciák azonban nem *ad hoc* döntések, avagy praktikus optimalizáló beavatkozások voltak: átgondolt, koncepciózus politikai szándék fedezhető fel a háttérben. Az aktív kulturális jogok esetében az állam – elfogadva azt a tény, hogy a szférában tartalmi szaktudással nem rendelkezik – az ágazatot lefedő szakma kezébe helyezte a közfeladat-ellátás

érdemi kompetenciáit, és visszavonulva az adminisztratív és működtetési feladatokat tartotta meg magánál. Ezzel teret engedett a szektor releváns személyeinek és a közösségi öngazgatásnak – a nemzeti kultúra magas színvonalú védelme és különösen az egységes magyar művészeti közösség kialakítása érdekében.

A passzív oldalt tekintve ennek ellenkezőjét hirdette meg: rögzítette, hogy az oktatás nemzetstratégiaileg kiemelt terület, ebből kifolyólag erősebb állami jelenlétet is igényel. A centralizáció indoka tehát nem csupán koordinációs eszköz, az politikai szándékot is tükröz. Az állam paternalista szerepfelfogását közvetíti a decentralizáción alapuló semlegességgel szemben.

Összességében tehát megállapítható, hogy a feltett kérdésre igenlő válasz adható: az elmúlt időszak átalakításai mögött komoly kultúrpolitikai koncepció húzódott meg, amely természetesen tetten érhető a közfeladat-ellátás, különösen a közigazgatási szervezetrendszer felépítésén.

Mindebből azonban az is következik, hogy a kultúrpolitikának nevezett szektorális államirányítás nem rendelkezik valamennyi részterületre kiterjedő, egységes koncepcióval, mivel az egyes alágazatokra markánsan eltérő célokat jelölt ki a kormányzat. Ebből kifolyólag pedig az is leszögezhető, hogy homogén kultúrpolitika mint önálló és átfogó állami stratégia nem létezik.

Harmadik kérdés: befolyásolja-e a közfeladat-ellátás institutionális szintjének centralizált, avagy decentralizált minősége adott szektor kormányzati konzultációs mechanizmusainak formáját és sikerét?

A válaszhoz elvi kiindulópontként kell elismerni az „új intszitucionalizmusnak” nevezetett politikatudományi irányzatot, amely abból indul ki, hogy az intézmények már nem pusztán formális jogi szereplők, hanem olyan közösségek, amelyek egyszerre képesek alakítani, befolyásolni és korlátozni a különböző társadalmi csoportok magatartását, a döntéshozatalhoz történő hozzáférés lehetőségeit. A szektorális kompetenciával és autonómiával rendelkező közigazgatási szervek a kultúra terén nem szokványos mechanizmusokat folytatnak a kormányzattal. Ennek a lényege, hogy ezek a közjogi jogi személyek hatást gyakoroljanak a kormányzati folyamatokra – azaz a közpolitika napirendjére, a politikai tervezésre, igazgatásra, valamint a jogalkotásra. A kormányzati konzultáció általános keretei közül ki kell emelnem az új kommunikációs tér közpolitikai paradigmáját, az alulról építkező kormányzás modelljét, amely az autonóm és szakértelemmel rendelkező kulturális szervek kormányzati döntéshozásban való részvételét takarja. E körben is kiemelendő a Magyar Művészeti Akadémia kezdeményező szerepe, amelynek köszönhetően az elmúlt három évben több, társadalmi szempontból is fajsúlyos javaslatot tudott sikeresen véghez vinni.

Az alulról építkező kormányzás esetében meg kell jegyezni, hogy a paradigma folyamatai többnyire jogilag formalizált eljárásokat jelentenek, amelyek eredményessége bár igazolást nyert, az informális kapcsolatok, azaz a lobbijelentéssel és hatásaival – azok látens természetéből kifolyólag – nem lehet kalkulálni, ami torzító faktorként befolyásolhatja a modell megbízhatóságát.

Az elemzés során pozitív irányú megválaszolást nyert a kutatási kérdés, kimutatható ugyanis, hogy a decentralizált szervezeti struktúra nagyobb teret képes biztosítani a szakmai igények kanalizálásának. Ezzel szemben a központosított felépítés merevebb a konzultációs mechanizmusok tekintetében, amelyet jól szemléltetnek az oktatás terén lezajlott – gyakran a szakmai véleményekkel szembemenő – változások: a szektor javaslatai csekélyebb mértékben épültek be a kormányzati döntésbe.

Negyedik kérdés: lehet-e eltérő irányú a kulturális alapjogokhoz dogmatikailag kapcsolódó aktív állami szerepvállalás gyakorlati megvalósulása a jogcsoporthoz tartozó egyes szabadságjogok tekintetében?

A kulturális jogok elnevezés a művészet és a tudomány szabadságának, valamint a művelődéshez való jognak a sajátos csoportja. A kategóriák lényege, hogy a releváns szempontban az egyes komponensek hasonlóságot mutatnak. Ebből adódóan az értekezés során nem az azonosságok, hanem éppen a különbségek mentén vázoltam ezeknek az alapjogoknak a jellemvonásait.

Álláspontom szerint a kulturális jogok feloszthatók aktív és passzív alapjogokra. Előbbi csoportba azok az alapjogok tartoznak, amelyek a kulturális életben a személyiség kifejezése révén alkotó vagy kutató tevékenységet végző személyeket védik. Utóbbi pedig azokat a magatartások öleli fel, amelyek lényege a befogadásban, a kultúra fogyasztásában és élvezetében ragadható meg. Míg az aktív jogok tipikusan szabadságként írhatók le – ilyen a művészet és a tudomány szabadsága –, addig a passzív jogok a művelődéshez való jog oktatási rendszerhez kapcsolódó garanciái, valamint további, iskolarendszeren kívüli közművelődési attitűdök. Mindebből az is egyenesen következik, hogy a két csoport közötti elhatárolási kérdés a vonatkozó tevékenység függvénye – alanyi jogi szempontból pedig a lehetséges személyek pozíciója. Ezzel az értelmezéssel a kulturális jogok köre egymásba ért, az egyes alapjogok érvényesülésének szintjét is növelve.

A vázolt alapjogi csoportosítás az alkotmányjogon túlmutató jelenség, mivel a közigazgatási intézményrendszer felépítésére is hatással van. A szóban forgó alapjogokhoz kapcsolódó *status positivus* karakter a közigazgatáson keresztül két módon jut kifejeződésre: a szektor koordinálását biztosító közjogi intézményrendszer kialakításában, valamint közszolgáltatások nevesítésében és vállalásában. Míg előbbi az autonóm szférába való beavatkozás szempontjából az állami szerepvállalás gyengébb formája, addig utóbbi erősebb jelenlét. Természetesen a két megoldás egyidejűleg is jelen lehet adott ágazatban. Az aktív és passzív kulturális jogok közigazgatási interpretációjakor az előbbi jogok tipikusan a szervezeten irányítás, míg a passzív jogok a közszolgáltatások színhelye.

A kutatói kérdésre visszatérve: egyértelműen kijelenthető, hogy a gyakorlat eltérő előjelű intézkedéseket is megenged az állami aktív szerepvállalás realizálásakor. Ez azt vetíti előre, hogy nem tartható a kulturális jogok alkotmányjog-tudomány által egységben kezelt csoportja, mivel markánsabb különbségek jellemzik ezeket a szabadságokat, mint hasonlóság. Bár a *status negativus* aspektus valamennyi jognál hasonló karakterű, a *status positivus* jellemvonás heterogén közpolitikai célokat enged meg, amelyekhez számos jogi eszközt kínál fel alternatívaként – az ezek közül való döntés pedig egyedül a közpolitikai szándék függvénye.

Záró és egyben rendszerező gondolataim körében utalok arra, hogy a kulturális alapjogi, a közigazgatási, valamint politikatudományi triász egyes elemeinek összekapcsolása nemcsak praktikusnak tűnik, de egymásra épülő, logikus szisztémát alkot. A passzív kulturális jogok intézményi garanciájaként a döntően közszolgáltatási rendszer (amelynek szervezetrendszerét hierarchia jellemzi) domborítandó ki, ellenben az aktív jogokkal, ahol institutionális biztosítékként maga a kiszervezett intézményrendszer jelenik meg. Ezen túl az alulról építkező kormányzás modellje hatékonyabban érvényesül azokon a területeken, ahol az állam nem centralizációs, hanem kiszervező magatartást folytat (kiváló negatív példa erre az oktatási rendszer, ahol a szereplők kimondottan nehezen tudnak érvényt szerezni érdekeiknek).

IRODALOMJEGYZÉK

- Ágh Attila (1994): *Közpolitika*. In: Gyurgyák János (szerk.): *Mi a politika?* Budapest, Századvég Kiadó.
- Ágh Attila (1980): *Humanizmus és kultúra*. In: Szerdahelyi István (szerk.): *A kultúra fogalmáról*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- Ahponen, Pirkkoliisa (2004): *Dilemma of Cultivation: Cultural Politics between Critical Theory and Cultural Studies*. In: Ahponen, Pirkkoliisa – Kangas, Anita szerk.: *Construction of Cultural Policy*. Helsinki & Jyväskylä, Minerva.
- Ádám Antal (2007): *Bölcselet, vallás, egyházjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Ádám Antal (1998): *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Alexy, Robert (2002): *The Theory of Constitutional Rights*. Oxford, Oxford University Press.
- Antal Zsuzsanna et al. (2011): *Közszolgálati szervezetek vezetése*. Budapest, Aula.
- Balogh Zsolt (1992): *Az Alkotmány fogalmi kultúrája és az alkotmánybíráskodás*. Fundamentum, 2. sz.
- Barakonyi Károly (2017): *Irányítás és menedzselés*. In: Bábosik Mária szerk.: *Vezetés a közjó szolgálatában – Közpénzügyi gazdálkodás és menedzsment*. Budapest, Állami Számvevőszék – Typotex.
- Barakonyi Károly (szerk.) (2009): *A Bologna „Hungaricum” – Diagnózis és terápia*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó.
- Bárány V. Fanny (2015): *A felsőoktatás-igazgatás rendszerének átalakítása Magyarországon*. Kodifikáció és Közigazgatás, 1. sz.
- Bayer József (2000): *A politikatudomány alapjai*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Bauer Lilla Erzsébet (2014): *Közpolitikai kényszerek és mozgásterek – Közpolitikai elemzés a rendszerváltást követő időszak magyar közoktatás-irányításának eredményeiről és kudarcairól* (Doktori értekezés). Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola.
- Bell, David – Oakley, Kate (2015): *Cultural Policy*. London & New York, Routledge.
- Bencsik András (szerk.) (2012): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Berényi Sándor (2006): *A kulturális közigazgatás általános kérdései. A közművelődés és a közgyűjtemények igazgatása*. In: Ficzer Lajos – Forgács Imre szerk.: *Közigazgatási jog – Különös rész*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Breunung, Leonie – Nocke, Joachim (1988): *Die Kunst als Rechtsbegriff oder wer definiert die Kunst?* In: Dankert, Brigit – Zechlin, Lothar szerk.: *Literatur vor dem Richter: Beiträge zur Literaturfreiheit und Zensur*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bourdieu, Pierre (2013): *A művészet szabályai – Az irodalmi mező genezise és struktúrája*. Budapesti Kommunikációs és Üzleti Főiskola
- van der Burg, Wibren – Brom, Frans W. A. (1999): *In Defense of State Neutrality*. In: Rippe, Klaus Peter szerk.: *Angewandte Ethik in der pluralistischen Gesellschaft*. Freiburg, Freiburger Universitätsverlag.
- Christensen, Thomas – Lægreid, Peer (2011): *Complexity and hybrid public administration-theoretical and empirical challenges*. Public Organization Review, 4. sz.
- Chronowski Nóra et al. (2006): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

- Cseporán Zsolt (2017): *A művészeti élet alkotmányjogi keretei Magyarországon* (Doktori értekezés). Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- Cseporán Zsolt (2017): *A művészeti felsőoktatás alkotmányjogi keretei*. Új Magyar Közigazgatás, 4. sz.
- Cseporán Zsolt (2016): *A művészet szabadságának szabályozási modellje az uniós és hazai jogban* In: Tilk Péter szerk.: *Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Cseporán Zsolt (2015): *Kérdések a köztisztviselőkkel szembeni fizetésképtelenségi eljárások kapcsán*. Magyar Jog, 7–8. sz.
- Cseporán Zsolt (2014): *A művészet szabadságának mozgásteret az Alaptörvény keretei között*. Scriptura, 1. sz.
- Cseporán Zsolt – Kocsis Miklós (2016): *A jog hatékonyságának alkotmányjogi dimenziói*. Jogtudományi Közlöny, 11. sz.
- Cseporán Zsolt – Kocsis Miklós (2014): *A kulturális igazgatás aktualitásai Magyarországon*. Új Magyar Közigazgatás, 7. sz.
- Cseporán Zsolt – Kocsis Miklós (2014): *Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Művészeti Akadémiáról*. JeMa: Jogesetek Magyarázata, 4. sz.
- Cseporán Zsolt – Kocsis Miklós (2014): *Jogalkotás a kulturális igazgatás területén – esettanulmány a Magyar Művészeti Akadémia szabályozási rendszeréről*. Kodifikáció, 1. sz.
- Cunningham, Stuart (2003): *Cultural Studied from the Viewpoint of Cultural Policy*. In: Miller, Toby – Lewis, Justin (szerk.): *Critical Cultural Policy Studies: A Reader*. Malden, Blackwell.
- DiMaggio, Paul (1983): *Cultural Policy Studies: What They are and Why We Need Them?* Journal Journal of Arts Management and Law, 1. sz.
- van der Doelen, Franciscus Christianus Josephus (1989): *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*. Universiteit Twente.
- Dommett, Katharine – MacCarthaigh, Muir – Hardiman, Niamh (2016): *Reforming the Westminster Model of Agency Governance: Britain and Ireland After the Crisis*. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions.
- Dreier, Horst (2004): *Grundgesetz Kommentar Band I*. Tübingen, Mohr Siebeck.
- Drinóczi Tímea (2013): *A művészet szabadsága összehasonlító jogi megközelítésben*. In: Kocsis Miklós – Tilk Péter szerk.: *A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
- Drinóczi Tímea (2010): *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. Budapest, HVG-ORAC.
- Drinóczi Tímea – Petrétei József (2004): *Jogalkotástan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Durrer, Victoria – Miller, Toby – O'Brien, Dave szerk. (2018): *The Routledge Handbook of Global Cultural Policy*. London & New York, Routledge
- Easton, David (1953): *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. New York, Knopf.
- Farkas Zoltán (2011): *A hatalom és az uralom fogalma*. Politikatudományi Szemle, 2. sz.
- Fazekas János (2013): *Szabályozó hatóságok és önálló szabályozó szervek Magyarországon*. In: Fazekas Marianna szerk.: *Új generáció a közigazgatás-tudomány művelésében*. Budapest, Eötvös József Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Fazekas Marianna (2017): *A humán-közszolgáltatások*. In: Fazekas Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész II*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

- Fazekas Marianna (szerk.) (2011): *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, Osiris Kiadó.
- Fazekas Marianna (2008a): *A közttestületek szabályozásának egyes kérdései.* Budapest, Rejtjel Kiadó.
- Fazekas Marianna (2008b): *Új határok a közttestületek köz- és magánjogi szabályozásában.* In: Csefkó Ferenc szerk.: *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára.* Pécs, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata.
- Ficzere Lajos (szerk.) (1999): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris Kiadó.
- Forsthoﬀ, Ernst (1958): *Lehrbuch des Verwaltungsrecht. Allgemeiner Teil.* München und Berlin.
- Fukuyama, Francis (2005): *Államépítés – Kormányzás és világtrend a 21. században.* Budapest, Századvég Kiadó.
- G. Fodor Gábor (2008): *Jó és rossz kormányzás Magyarországon, avagy a demokratikus minőség mérésének problémája.* Politikatudományi Szemle, 1. sz.
- G. Fodor Gábor – Stumpf István (2007): *A „jó kormányzás” két értelme – avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei.* Nemzeti érdekek, 3. sz.
- Gajdusчек György (2000): *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában* (Doktori értekezés). Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Politikatudományi Doktori Iskola.
- Gajdusчек György – Hajnal György (2010): *Közpolitika – A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata.* Budapest, HVG-ORAC.
- Gárdos-Orosz Fruzsina (2009): *Alapjogok korlátozása.* In: Jakab András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja I.* Budapest, Századvég Kiadó.
- Gergely Jenő (2005): *Az autonómiáról általában.* In: Gergely Jenő szerk.: *Autonómiák Magyarországon 1848-2000.* Budapest, L'Harmattan Kiadó.
- Van Gestel, Rob – Verschuuren, Jonathan (2009): *Conclusions. A conditional yes to ex ante evaluation of legislation.* In: Verschuuren, Jonathan szerk.: *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation.* Martinus Nijhoff Publishers. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1401323 (Letöltés ideje: 2018. április 16.)
- Gray, Clive (2010): *Analysing cultural policy: Incurably plural or ontologically incompatible?* International Journal of Cultural Policy, 2. sz.
- Hajnal György (2004): *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében* (Doktori értekezés). Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem.
- Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.) (2003): *Emberi jogok.* Budapest, Osiris Kiadó.
- Hermann István (1980): *A kultúra meghatározottsága a teleológiai szférán belül.* In: Szerdahelyi István szerk.: *A kultúra fogalmáról.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- Hoffman István (2015): *A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítési a jogi szabályozásokban – interdiszciplináris kitekintéssel.* Magyar Jog, 4. sz.
- Horváth Enikő (2009): *A művelődéshez való jog.* In: Jakab András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja III.* Budapest, Századvég Kiadó.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó
- Inkei, Péter (2003): *Cultural sponsorship in East-Central Europe. Public hearing on cultural sponsoprship of the Committee on Culture, Youth, Education, the Media and Sport of the European Parliament in Brussels, 30th of September 2003.* URL: http://www.europarl.europa.eu/hearings/20030930/cult/inkei_en.pdf (Letöltés ideje: 2018. szeptember 2.)

- Isensee, Josef (2011): *Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht*. In: Isensee, Josef – Kirchhof, Paul szerk.: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IX. Allgemeine Grundrechtslehre*. Heidelberg, C.F. Müller Verlag.
- Isensee, Josef (1980): *Wer definiert die Freiheitsrechte? Selbstverständnis der Grundrechtsträger und Grundrechtsauslegung des Staates*. Heidelberg, C.F. Müller.
- Jellinek, Georg (1905): *System der subjektiven öffentlichen Recht*. Tübingen, J.C.B. Mohr.
- Jenei György (2016): *Max Weber bürokráciaelmélete és a neoweberianus szintézis*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 3. sz.
- Juhász Lilla Mária (2011): *Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy a New Public Management, a New Governance és az újweberianus szemlélet vizsgálata*. Jogelméleti Szemle, 3. sz.
- Kaiser Tamás – Farkasné Gasparics Emese – Zongor Gábor – Gál Márk (2018): *Helyi közpolitika – A helyi közpolitika fejlesztése az önkormányzatok működésében*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Kaiser Tamás – Bozsó Gábor (2016): *Az államközpontú kormányzás koncepciójának és mérhetőségének főbb aspektusai*. In: Kaiser Tamás szerk.: *A jó állam mérhetősége II*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Kampis György – Szép György – Vida István (1998): *A jogszabályok előkészítése*. Kódexpress.
- Kántás Péter (2008): *A közérdek fogalma a közigazgatásban*. In: Szamel Katalin szerk.: *Közérdek és közigazgatás*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet.
- Katz, Alfred (1994): *Staatsrecht*. Heidelberg, C.F. Müller.
- Kieser, Alfred: *Szervezetelméletek*. Budapest, Aula.
- Kilényi Géza szerk. (2008): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex Kiadó.
- Kilényi Géza (2004): *A közigazgatásra vonatkozó általános szabályok a közigazgatási szervezeti törvényben*. Magyar Közigazgatás, 7. sz.
- Kis János (2015): *Az állam semlegessége – Kis János válogatott művei*. Pozsony, Kalligram.
- Kis Kelemen Bence (2017): *Alkotmányos identitás innen és túl*. Magyar jog, 4. sz.
- Kiss László – Petrétei József (1996): *A törvényhozástan alapvonásai*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Kocsis Miklós (2016): *A kulturális alapjogi jogalkotás hatása a kulturális igazgatás szervezetrendszerére – Műhelytanulmány*. Budapest–Pécs.
- Kocsis Miklós (2011a): *A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon*. Budapest, Topbalaton Kiadó.
- Kocsis Miklós (2011b): *A tudomány szabadságának új konstitucionális keretei*. Közjogi Szemle, 4. sz.
- Kocsis Miklós (2008): *A felsőoktatási joggal összefüggő újabb alkotmánybírói határozatokról*. Jura, 1. sz.
- Kocsis Miklós (2007): *A felsőoktatási joggal összefüggő korai alkotmánybírói határozatokról*. Jura, 2. sz.
- Kocsis Miklós – Kucsera Tamás Gergely (2013): *A kultúraigazgatás aktuális közjogi és közpolitikai kérdéseiről – a Magyar Művészeti Akadémia megjelenéséhez kapcsolódóan*. In: Kocsis Miklós – Tilk Péter szerk.: *A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
- Koltay András: *A művészet szabadsága, a nem létező alapjog*. In: Cseporán Zsolt szerk.: *Az Alkotás szabadsága és a szerzői jog metszéspontjai. Fundamenta Profunda 1*. Budapest, Magyar Művészeti Akadémia Művészetelméleti és Módszertani Kutatóintézet.
- Kooiman, Jan (2003): *Governing as Governance*. London, Sage.
- Kornai János (2017): *Láttelel – Tanulmányok a magyar állapotokról*. Budapest, HVG Könyvek.

- Kornis Gyula (1934): *A kultúra válsága*. Budapest, Franklin-Társulat.
- Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián (2005): *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Kubes, Vladimir (1987): *Theorie der Gesetzgebung*. Wien-New York, Spring-Verlag
- Kucsera Tamás Gergely (2013): *Összegzés a köztestületként működő Magyar Művészeti Akadémia közel két esztendejéről*. Magyar Művészet, 1. sz.
- Kucsera Tamás Gergely – Szabó Andrea (szerk.) (2017): *A felsőfokú művészeti képzés Magyarországon. Fundamenta Profunda 2*. Budapest, Magyar Művészeti Akadémia Művészetelméleti és Módszertani Kutatóintézet.
- Köhler, Ludwig (1936): *Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrecht*. Berlin
- Lapsánszky András – Patyi András – Takács Albert (2017): *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai III. kötet*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Lasswell, Harold D. (1936): *Politics: Who gets What, When and Who?* New York, McGraw Hill.
- von Lauren, Rudolf (1910): *Das freie Ermessen*. Leipzig-Wien.
- Læg Reid, Per – Rykkja, Lise H. (2014): *Governance for complexity – how to organize for the handling of „wicked issues“?* Stein Rokkan Centre for Social Studies Working Papers, 7. sz.
- Luhmann, Niklas (2006): *Bevezetés a rendszerelméletbe*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- Madarász Tibor (1990): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- Madarász Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Márkus György (1992): *Kultúra és modernitás*. Budapest, MTA Könyvtár Lukács Archívum & T-Twins Kiadó.
- Maróti Andor (2007): *Gondolatok a kultúráról, a műveltségről és a közművelődésről*. Budapest, Trefort Kiadó.
- Mayer, Otto (1924): *Deutsches Verwaltungsrecht*, München.
- McGuigan, Jim (2004): *Rethinking Cultural Policy*. Open University Press.
- McGuigan, Jim (1996): *Culture and the Public Sphere*. London & New York, Routledge.
- Parsons, Wayne (1995): *Public Policy – An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Patyi András (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai II. kötet*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Patyi András (1998): *Egyes önkormányzati alapjogok viszonylagossága*. Magyar Közigazgatás, 9. sz.
- Petrétei József (2014): *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
- Pierre, Jon szerk. (2000): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford, Oxford University Press
- Petrétei József (2016): *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
- Petrétei József (2015): *A köztársasági elnök kinevezési feladat- és hatáskörei*. Jura, 1. sz.
- Petrétei József (2011): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Petrétei József (2008): *A kormányzati döntéshozatal előkészítő mechanizmusai; a politikai kormányzás jellemzői*. In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba szerk.: *A demokrácia deficitje*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar – Pécs-Baranya Értelmiség Egyesület.
- Petrétei József (2001): *A törvények következményeinek becslése*. In: Petrétei József szerk.: *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézet.

- Petrétei József (1998): *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Petrétei József (1995): *Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról*. Jura, 2. sz.
- Pyykkönen, Miikka – Simanainen, Niina – Sokka, Sakarias szerk. (2009): *What about Cultural Policy? Interdisciplinary Perspectives on Culture and Politics*. Helsinki & Jyväskylä, Minerva.
- Rixer Ádám (2011): *Humán közszolgáltatások igazgatása*. Budapest, Patronicum Kft.
- Samu Mihály (2003): *Általános jogpolitika – A jog depolitizálása*. Budapest, Akadémia Kiadó.
- Sárközy Tamás (2017): *Kormányzástan (Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz)*. Budapest, HVG-ORAC.
- Sárközy Tamás (2006): *Államszervezetünk potenciazavarai*. Budapest, HVG-ORAC.
- Sári János – Somody Bernadette (2008): *Alapjogok – Alkotmánytan II*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Schanda Balázs – Balogh Zsolt (szerk.) (2013): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.
- Scullion, Adrienne – García, Beatriz (2005): *What is cultural policy research?* International Journal of Cultural Policy, 2. sz.
- Sipos Júlia (2011): *Művészet a Magyar Tudományos Akadémia*. Magyar Tudomány, 7. sz. URL: <http://mta.hu/cikkek/szechenyi-irodalmi-es-muveszeti-akademia-104911> (Letöltés ideje: 2018. február 10.)
- Sólyom László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Sólyom Péter (2007): *A művészetek szabadsága és az esztétikai ítéletek*. Iustum Aequum Salutare, 2. sz.
- von Stein, Lorenz (1975): *Die vollziehende Gewalt. I. Teil*. Scientia Verlag.
- Stern, Klaus (1980): *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band II*. München, C.H. Beck Verlag.
- Stiglitz, Joseph E. – Greenwald, Bruce C. (2017): *A tanuló társadalom létrehozása – A növekedés, a fejlődés és a társadalmi haladás kérdéseinek új megközelítése*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Stumpf István (2014): *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég Kiadó.
- Szabó Eszter Anna (2013): *A kulturális örökség védelmének aktuális kérdései hazánkban*. In: Fazekas Mariann szerk.: *Új generáció a közigazgatás-tudomány művelésében*. Budapest, Eötvös József Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Szabolcsi Miklós (1980): *A kultúra*. In: Szerdahelyi István szerk.: *A kultúra fogalmáról*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- Szamel Katalin (2008): *A közigazgatás közérdekűségének elvi jelentőségéről és gyakorlati használhatóságáról*. In: Szamel Katalin szerk.: *Közérdek és közigazgatás*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet.
- Szilágyi Péter (2014): *Jogi alaptan*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- Szigeti Péter (2003): *A kormányzás mint társadalmi tevékenység – a különböző szaktudományokban*. In: Bayer József – Kiss Balázs szerk.: *Trendváltások*. Budapest, MTA Politikatudományi Intézet.
- Szigeti Péter – Takács Péter (2004): *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Tamás András (2010): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.
- Temesi István szerk. (2018): *Közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Throsby, David (2010). *The Economics of Cultural Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Tilk Péter (2013): *A művészet szabadságának szabályozási modellje az Alaptörvényben*. In: Kocsis Miklós – Tilk Péter szerk.: *A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
- Torma András (2010): *The main tendencies of Public Management reforms – from a hungarian point of view*. Curentul Juridic, 4. sz.

- Torma András (2008): *Kulturális igazgatás*. In: Kilényi Géza szerk.: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex Kiadó.
- Tóth József (1939): *A rendészeti ténykedés alakjai, különös tekintettel a közigazgatási aktusokra*. Eger, Érseki Jogakadémia.
- Váczai Péter (2008): *Kulturális igazgatás*. In: Gyurita Erzsébet Rita szerk.: *Közigazgatási jog III*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- Vadál Ildikó (2011): *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai*. Budapest, CompLex Kiadó.
- Varga Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai I. kötet*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Weber, Max (1992): *Gazdaság és társadalom – A megértő szociológia alapvonalai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Visegrády Antal (2002): *Jog- és állambölcselet*. Budapest–Pécs, Dialóg Camus Kiadó.
- Visegrády Antal (1995): *A jog hatékonyságának problémái*. Magyar jog, 1. sz.
- Würkner, Joachim (1994): *Das Bundesverfassungsgericht und die Freiheit der Kunst*. In: Stern, Klaus szerk.: *Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre. Band 55*. München, Franz Vahlen Verlag.
- Zeller Judit (2006): *Az oktatáshoz való jog*. In: Chronowski Nóra et al.: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Financing the arts and culture in the European Union. Study, Brussels, European Parliament 2006
URL: http://www.culturalpolicies.net/web/files/134/en/Financing_the_Arts_and_Culture_in_the_EU.pdf
(Letöltés ideje: 2018. május 20.)

JOGFORRÁSOK JEGYZÉKE

Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

Magyarország Alaptörvénye

A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról szóló 2017. évi CLXV. törvény

Az egyes kulturális és sporttárgyú törvények, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXX. törvény

Az egyes állam által nyújtott támogatások és ösztöndíjak adómentességéről szóló 2017. évi CXXXII. törvény

Az egyes, a felsőoktatás szabályozására vonatkozó törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXXI. törvény

Az egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XXXVI. törvény

A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény módosításáról szóló 2014. évi X. törvény

Az egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény

A Magyar Művészeti Akadémia kultúrstratégiai szerepének megerősítése érdekében szükséges törvénymódosításokról, valamint egyéb kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXXI. törvény

A települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvény

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény

A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény

Az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi XCIX. törvény

A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény

A Magyar Művészeti Akadémia tagjainak életjáradékáról, valamint életjáradékban részesített tagjának

elhalálása esetén megállapítható hozzátartozói ellátásokról szóló 208/2013. (VI. 17.) Korm. rendelet

A Kossuth-díj, a Széchenyi-díj adományozásának rendjéről, valamint a Magyar Köztársaság Kiváló Művésze,

a Magyar Köztársaság Érdemes Művésze, a Magyar Köztársaság Babérkoszorúja díj alapításáról és

adományozásáról szóló 271/2008. (XI. 18.) Korm. rendelet

Az emberi erőforrások minisztere által adományozható elismerésekről szóló 26/2016. (IX. 8.) EMMI rendelet

18/2014. (V. 30.) AB határozat

32/2012. (VII. 4.) AB határozat

62/2009. (VI. 16.) AB határozat

47/2007. (VII. 3.) AB határozat

41/2005. (X. 27.) AB határozat

28/2005. (VII. 14.) AB határozat

32/1998. (VI. 25.) AB határozat

24/1996. (VI. 25.) AB határozat

79/1995 (XII. 21.) AB határozat

34/1994. (VI. 24.) AB határozat

22/1994. (IV. 16.) AB határozat

4/1993. (II. 12.) AB határozat

64/1991. (XII. 17.) AB határozat

500/B/1990. AB határozat

EGYÉB FORRÁSOK

<http://www.mma.hu/az-mma-torteneterol> (Letöltés ideje: 2018. január 10.)

<http://mta.hu/cikkek/szekfoglalok-107501> (Letöltés ideje: 2018. február 10.)

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgatási Kar
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert dékán

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Tördelőszerkesztő:

Mikes Vivien

A borítót Kubatov Tamara készítette

Olvasószerkesztő/Kiadói szerkesztő:

Kelemen Dóra

ISBN 978-963-498-075-9 (PDF)