



Darai Péter – Juhász Tamás jogász munkatársak,
Nemzeti Adó- és Vámhivatal
Észak-magyarországi Regionális Adó Főigazgatóság

A közszolgálati jogalkalmazás vázlatja

1. Bevezetés

Jelen tanulmányban arra teszünk kísérletet, hogy tipizáljuk, majd ezt követően bemutassuk azokat a motívumokat, amelyek eredőjeként a közszolgálati döntés megszületik. Közszolgálati jogalkalmazók révén, az elmúlt években napi rendszerességgel több száz lényegi, „húsbavágó” kérdésben hoztunk végleges döntést. Gyakorlati szemléletünket kifejezetten érvényesíteni kívánjuk az alábbiakban is, aminek következtében a példáinkat és következtetéseinket a tapasztalatainkból merítve gyűjtöttük. Miután mindketten az adóhatóság köztisztviselői¹ vagyunk, szemléletmódunkat, probléma felvetéseinket elsősorban az adójog területéről vett tapasztalataink alapján állítottuk össze, de közben igyekeztünk a magyar közigazgatás egészének jellemzőire is rávilágítani.

A közszolgálati jogalkalmazás mint tevékenység az állam legfelsőbb fórumain (Országgyűlés, Kormány, esetleg Minisztériumok) alkotott jogszabályok alkalmazásából áll. Tekintettel arra, hogy a jog érvényesülését nem lehet csak és kizárólag önkéntes jogkövetésre bízni, az állami jogalkalmazói tevékenység célja a jogalkotó(k) által meghozott kötelező erejű normák érvényesítése, vagyis egy-egy jogszabály tényleges szituációhoz való hozzárendelése. Az állami jogalkalmazók körébe alapvetően a bíróságok és a közigazgatási szervek tartoznak. A XX. századi jogpozitivizmus egyik legmarkánsabb képviselője, Hans Kelsen (1881-1973) ezzel kapcsolatos álláspontja az alábbiakban foglalható össze: „Amint a jogszolgáltatás, úgy a közigazgatás is törvények, nevezetesen közigazgatási törvények individualizálásának és konkretizálásának bizonyul. Sőt annak nagy része, amit állami közigazgatásként szoktunk megjelölni, funkcionálisan egyáltalán nem különbözik attól, amit bíraskodásnak vagy

¹ 2010. év nyarától kormánytisztviselői.

igazságszolgáltatásnak nevezünk.”² Jelen tanulmányban - a két intézményrendszer közötti hasonlóságok elismerése mellett - a közigazgatási szervek jogalkalmazását vizsgáljuk. A közigazgatási szervek az állam szervezetének részeként, jogalkotói felhatalmazás alapján tevékenységük során normatív erejű kikényszeríthető döntéseket hoznak. Mivel az alábbiakban - ahogy azt már jeleztük - a közigazgatás döntési mechanizmusait kívánjuk bemutatni, ezért a jogalkalmazó alatt következetesen köztisztviselőt/hivatalnokot (közsolgálati alkalmazottat) értünk.

A közsolgálati döntés jelentőségét abban látjuk, hogy jogalkotói felhatalmazás alapján az érintett felektől független személyek (hivatalnokok) avatkozhatnak be az életviszonyokba és változtathatják meg azokat. A közsolgálati jogalkalmazás minden esetben általános - mindenkit egyaránt kötelező - szabályok konkretizálása. Alapja annak elfogadása, hogy az állami intézményrendszer és a társadalom egyes tagjai között jogszabályokban előre meghatározott helyzetekben egy hierarchikus viszony áll fenn. Ebből következik, hogy a döntés az érintett felek akaratától függetlenül is kötelező jelleggel érvényesül. Ennek során a hivatalnokok jogszabályokhoz, illetve a jogszabályok által biztosított lehetőségekhez szigorúan kötve vannak; amennyiben ettől mégis eltérnek, az állam normatív ereje nélküli, önkényes jogalkalmazásról beszélhetünk. A következőkben azonban nem ezt, hanem a jogalkotói akaratnak megfelelő döntések típusait, illetve azok motívumainak bemutatására teszünk vázlatos kísérletet.

2. A köztisztviselői döntések típusai

Az alábbiakban a jogalkalmazó döntések - jogszabályi rendelkezésekhez való kötöttségük szerinti - típusai szerepelnek. Ennek során a legkötöttebb döntések kategóriájától fokozatosan haladunk a köztisztviselő teljes döntési szabadságának csoportja felé. Az itt felsoroltak egyébként a harmadik fejezetben szereplők alapját is képezik. Természetesen vannak olyan egyes konkrét döntések, amikor a döntéstípusok nem „vegytisztán” jelentkeznek, hanem egymással keverednek; azonban ezekben az esetekben is valamelyik jogalkalmazási típus szükségképpen dominanciát mutat.

² Hans Kelsen: Tiszta jogtan 44. o. Bibó István fordításában. Az ELTE Bibó István Szakkollégium kiadványa. Budapest, 1988

I. Típus

A jogalkotó meghatározza a köztisztviselő döntését, avagy a mechanikus (tételes) jogalkalmazás

A magyar jogalkotás rendkívül termékenynek mondható. Csak a legmagasabb szintű jogszabályból, a törvényből évente közel kettőszázat alkot az Országgyűlés, az alacsonyabb szinten alkotott normák sora pedig már-már végeláthatatlan. Nem tűnik tehát meggondolatlanok az a kijelentés, hogy jogrendszerünk a túlszabályozottság irányába mutat kilengéseket: a jogalkotó a lehető legtöbb cselekvési formát kívánja szabályok útján meghatározni és betartásukhoz, vagy be nem tartásukhoz jogkövetkezményt fűzni. Amikor a jogalkotó egy szituációt (tényállást) pontosan körülír és hozzá meghatározott eredményt kapcsol, a jogalkalmazó szerepe nem terjedhet túl a tényállás teljes körű feltárásán és a joghatás vagy szankció (a továbbiakban együtt jogkövetkezmény) alkalmazásán. Ebben az esetben a hivatalnok mechanikus munkát végez: a jogalkotó akaratának megfelelően saját belátását, érzelmeit, pszichés kapcsolatát a tényállás és a jogkövetkezmények köréből teljesen ki kell zárnia.

Közismert, hogy Napóleon, aki világhírét elsősorban katona-politikusi karrierjének köszönhette, maradandót alkotott a jog területén is. Véleménye szerint a helyes jogalkalmazás nem más, mint a normákban leírt joganyag - kritika nélküli - szövegezésnek megfelelő teljesítése. Napóleon elméleti felfogását igyekezett a gyakorlatban is érvényre juttatni: az ő kezdeményezésére alkották meg a sok tekintetben korát megelőző és mind a mai napig ható francia polgárjogi törvénykönyvet - a korát jellemző szokásjoggal szemben -, mely egy racionalitáson alapuló jog iránti igényt volt hivatott kielégíteni.

A mechanikus jogalkalmazás ugyanakkor napjaink jogalkalmazását is jellemzi. Az alábbi példánkban egy hasonló - hazánkban naponta több száz alkalommal előforduló - esetet mutatunk be.

Az adózónak több adónemen áll fenn tartozása és nem egyértelmű, hogy befizetésével melyik adónemen kívánja rendezni hátralékát. A vonatkozó törvényi rendelkezés azonban meghatározza, hogy az adóhatóság alkalmazottjának a korábbi esedékességű tartozásra, illetőleg több lejárt esedékességű adótartozásnál esedékességi sorrendben - a régebitől a legújabb felé haladva - kell a befizetést elszámolnia.³ Tegyük fel, hogy egy vállalkozó 1 millió forintot fizet be az adóhatóságnak úgy, hogy nem jelöli meg konkrétan, mire teljesíti

³ Az adózás rendjéről szóló többször módosított 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 43. § (3) bekezdése

azt. Az eljáró hivatalnok megállapítja, hogy az adózónak a következő időrendi sorrendben és összegben áll fenn tartozása az állami költségvetés felé: általános forgalmi adó adónemen félmillió, késedelmi pótlék adónemen kettőszázezer, és személyi jövedelemadó adónemen nyolcszázezer forint. A köztisztviselő a jogszabályi rendelkezés következtében a folyószámlára való felkönyvelés során elsőként az általános forgalmi adó adónemre vezeti fel a befizetést, ezt követően a késedelmi pótlék adónemre, végül - az előző könyvelési tételek teljesítését követően még megmaradt - háromszázezer forinttal csökkenti az adózó személyi jövedelemadó tartozását.

Ez a fajta köztisztviselői tevékenység nélkülözi a jogalkotó által előre megadottakon kívüli bármilyen szempont vagy körülmény figyelembe vételét. Itt a jogalkalmazó felelőssége arra terjed ki, hogy a jogszabályt a törvényhozó akaratának és elvárásainak megfelelően alkalmazza. Lényegében egyetlen feladata a jogszabály szövegének megfelelő magatartás tanúsítása: választási lehetőséggel nem bír, vagyis tevékenysége mechanikus, mely a jogszabályok tételes alkalmazására terjed ki. Ez esetben a hivatalnok hibát követ el, ha a törvényben meghatározott szempontokon kívüli egyéb tényezőket vesz figyelembe, vagy kíván érvényesíteni. Ha szűken értelmezzük a döntés fogalmát, a köztisztviselő nem is hoz döntést, hiszen azt a jogalkotó helyette már megtette, neki csak teljesítenie, mintegy betöltenie kell a jogszabály célját.

A fentieket figyelembe véve egy közzolgálati dolgozó feladata ilyen esetekben a tényállás jogszabályok alapján való feltárása és eldöntése; a tényállásra megfelelő jogszabályi következmények alkalmazása. Ha az eljárása teljes körű és ennek során megfelel a vonatkozó jogszabályoknak - melyek a teljes tényállást lefedik -, akkor kifogástalanul, hivatása szabályainak megfelelően járt el.

A hivatalnok felelőssége ebben az esetben a legkisebb: lényegében arra terjed ki, hogy a jogalkotó akaratának megfelelően járt-e el, vagy sem. Amennyiben a jogszabályt szöveghűen alkalmazta, felelősség nem terheli; de ha attól eltért, felelős döntése következményeiért.

Sajnos ennél a döntésformánál fennáll annak a veszélye, hogy a hivatalnok munkája „szalagmunkává” válik: az egyes ügytípusokon belül szükségképpen ugyanolyan, de legalábbis hasonló döntések születnek. A jogalkalmazó egy idő után rutinból dolgozhat, az egyes ügyek tényállásai közti különbségek elmosódhatnak, szélsőséges esetben egyes döntésalkotó tényezők figyelmen kívül maradhatnak.

II. Típus

A jogalkotó által biztosított döntéshozatali lehetőségek, avagy az intuitív jogalkalmazás esetei

Az alábbiakban eljutottunk tanulmányunk első problémájához. Amennyiben a mechanikus, vagy tételes jogalkalmazás nem lehetséges, akkor a köztisztviselő döntése során a normatív rendelkezésekben foglalt szempontokon kívüli tényezőket is figyelembe vehet-e?

A jogrendszeren belül nagy számban található olyan formulák, amelyek megfogalmazása, esetleg rendszerbeli elhelyezése miatt a jogalkotó nem hoz létre olyan zárt, következetesen végiggondolt normaanyagot, mint az az előző típusnál látható volt. Ahogy Jerome Frank (1889-1957), a szkeptikus iskola egyik képviselője írta: *„Az az igazság, hogy a jogi pontosság lehetőségéről alkotott népi felfogás tévedésen alapul. A jog mindig is bizonytalan és változó volt. Ma is ilyen, és mindig is ilyen marad. És ez nem is lehet másként. A jog az emberi kapcsolatok legbonyolultabb vonatkozásaival foglalkozik.”*⁴

Tényként kezeljük, hogy csak elméletben létezhet olyan rendszer, amely képes lenne a jog által teljes lefedettséget biztosítani a társadalmi élet összes területén.⁵ Így - a jogalkotó akaratától függetlenül - nem lehetséges egy minden életviszonyt szabályozó és ahhoz következményeket fűző normarendszert felépíteni még akkor sem, ha a magyar és hozzá hasonlóan az európai nemzetek jogrendszerei egyre inkább a túlszabályozottság irányába haladnak. Jegyezzük meg, ez nem is feltétlenül szükséges. A túlszabályozottság nagyban erősíti a mechanikus jogalkalmazást, és nehezíti az ügyekre vonatkozóan olyan jogon kívüli tényezők érvényesülését, amelyek sokszor erősen befolyásolhatják azon körülményeket, amelyek között egy-egy közigazgatási aktus megszületik.

Ebből következően a közsolgálati jogalkalmazás egyik legfőbb dilemmájaként fogható fel az a kérdés, hogy ha nincs egyértelmű jogalkotói útmutatás a konkrét szituációra vonatkozóan, akkor a köztisztviselői döntést milyen szempontok, körülmények befolyásolhatják. Mielőtt azonban ezt megválaszolnánk, bemutatjuk azokat a helyzeteket, amikor a hivatalnok jogalkotói felhatalmazás mellett, vagy annak híján, jogszabályokon kívüli szempontok figyelembe vételével döntheti el az ügyet.

⁴ Jerome Frank: A jog és a modern értelem 85. o. Modern polgári jogelméleti tanulmányok. MTA ÁJI. Budapest, 1977

⁵ Mindemellett léteznek olyan területei a társadalmi viszonyoknak, ahol mindenre kiterjednek a jog szabályai (lásd előző fejezet).

II.1. Egymással ütköző jogi normák (kollízió)

Ez az esetkör jogalkotói hibára vezethető vissza. A törvényhozó tevékenysége során úgy alkot jogszabályt, hogy az ellentmond egy másik szabálynak. Ez a klasszikus jogalkotói justizmord esete, mely visszássága ellenére is jellemzője a jogalkotásnak. Érdekes módon nem lehet alkotmánysértőnek, vagy másképp törvénysértőnek nevezni ezt a nemkívánatos esetet, hiszen: „Az Alkotmánybíróság már egyik korai határozatában megállapította, hogy két jogszabály ütközése nem szükségképpen jelent alkotmányellenességet.”⁶ Az egymással ütköző normákon belül két alcsoportot különböztethetünk meg:

A.

A jogszabályok ütközése egyértelműen egymásnak ellentmondó normákra vezethető vissza. A jogalkotó kétszer, vagy többször szabályozza ugyanazt az élethelyzetet (szituációt), de egymástól teljesen eltérő jogkövetkezményeket fűz ezekhez. Ez a jogszabályok ütközésének szélsőséges esete, mely kirívó jogalkotói hibára vezethető vissza. A valóságban lényegében alig-alig fordul elő ehhez hasonló, ezért ezt elméleti kategóriának tartjuk. Észlelése után a jogalkotónak automatikusan és haladéktalanul javítania kell a hibáját, amit azáltal tehet meg, hogy visszamenőlegesen hoz szabályt az ütköző jogszabályok értelmezésével kapcsolatban, egyben próbálja orvosolni a jogsérelmeket és kártalanítani az emiatt hátrányba kerülő személyeket. Az ilyen visszamenő hatályú jogalkotás akkor tekinthető helyesnek, ha aprólékosan mindent a szabályozási körébe von, tehát megteremt a mechanikus jogalkalmazás egyértelmű feltételeit, és egyértelművé teszi, hogy a probléma a jogalkotói magatartás következménye volt, amiért kárpótolni kívánja az érintetteket.

B.

A jogszabályok ütközésére csak konkrét jogeset kapcsán kerül sor, vagyis két szabályról csak egy adott élethelyzet (szituáció) megítélése során derül ki, hogy egymással ütközésben vannak: egyébként a két normaanyag nyelvtani értelmezését tekintve nem áll egymással szemben.

A köztisztviselő feladata ilyen esetben az egymással ütköző szabályok közül kiválasztani azt, amelyik valamennyi érintett fél számára a lehető legnagyobb megalégedéssel szolgáló megoldást kínálja. A hivatalnok felelőssége abban áll, hogy megtalálja a rendelkezésére álló joganyagban az ügy szempontjából legmegfelelőbb megoldásra esélyes

⁶ 38/2001. (X.19.) AB határozat

normát, illetőleg jelezze a jogalkotó irányába, hogy az segéd szabályozással, egyértelmű magyarázattal, vagy akár az ütköző normák valamelyikének hatályon kívül helyezésével orvosolja a problémát. Ennek oka, hogy hierarchikus viszonyban a jogalkotó alatti szinten található, így annak döntését semmilyen körülmények között sem írhatja felül, nem térhet attól el.

II.2. Az alapelvek

A magyar jogrendszer - csatlakozva a korábban már kifejtettekhez - a világ egyik legnagyobb mennyiségű írott szabályával rendelkező joganyagai közé tartozik. Ezen belül alapelvek is megfogalmazásra és rögzítésre kerültek. A jogelvek a töredékét sem érik el a ténylegesen használt pozitív normaanyagnak, ennek ellenére gyakran alkalmazott végleges döntési szempontokként érvényesülnek.

Az alapelvek elsődleges feladata abban áll, hogy egy-egy ügy eldöntéséhez szándékoltan általános jellegű fogalmakkal kívánják valamennyi jogalkalmazó, és sok esetben a jogalkotó számára is iránymutatást adni. Évszázados tudományos munka eredményeként kerültek kidolgozásra, a vonatkozó teljes joganyagot, annak minden pontján áthatják. Két konkrét funkcióval is bírnak: az egyik az értelmezési, a másik a hézagpótló funkció. Jelen témánkra leszűkítve, egyfelől garanciális keretek között szabályozzák a magánszemély és a hivatal egymás közötti kapcsolatát, másfelől az ügyintézési folyamat minden szakaszában érvényesülő követelményeket rögzítik. A jogi problémák megoldásához elsősorban háttérrel szolgálnak, azonban előfordulhatnak olyan tényállások, ahol a normatív rendelkezés csak alapelvi szinten található.

Az alapelv szerinti döntésre az alábbi példával szeretnénk rámutatni. Egy munkáltató, miután alkalmazottainak a minimálbér összegét kifizette, adóterhet nem - csak jelentősen kisebb mértékű illeték terhet - viselő ajándékot juttat. A valóságban azonban nem ajándékot ad, hanem így kíván takarékoskodni és a tényleges munkabért terhelő adót csökkenteni, miközben a dolgozóit is megfelelő bérezésben részesíti. Így a munkáltató törvényes kifizetéseit színlelt módon csökkentve, vagyontát növelni tudja, miközben a munkavállalói anyagi helyzete változatlan marad, de az állami költségvetés károsul. Ebben az esetben az adóhatóságnak joga, sőt kötelezettsége (!) a létrejött jogviszony tartalom szerinti minősítése⁷,

⁷ Art. 1. § (7) bekezdés

a tényállás rendeltetésszerű joggyakorlás elvének⁸ megfelelő módon való megítélése és ennek megfelelő döntés meghozatala. Ebből következően az ajándékot tényleges céljának megfelelően átminősíti bérkifizetésnek és utána valamennyi törvényben meghatározott adóterhet felszámítja.

Ahogy azt a korábbiakban taglaltuk, az alapelvek fontos részei a jogrendszernek, hiszen a hétköznapi emberek elvárásait konkretizálják egyrészt a törvényhozó, másrészt a jogalkalmazó szervek irányába. Egyes alapelvek a jogrendszer egészében érvényesülnek, mások csak egy-egy speciális jogterületen (pl. adójog, büntetőjog stb.) alkalmazandók. Általánosságban elmondható róluk, hogy alkotmányos értelemben vett garanciát nyújtanak a jogalanyok számára a jogi extremitásokkal szemben az állam és magánszemély közötti közjogi viszony fennállása során. A jogalkalmazás során figyelembe kell venni azt a tényt, hogy az alapelvek sok esetben túl absztrakt módon vannak definiálva. A köztisztviselői munka alkalmával ezért célszerű kerülni - ha nem is minden esetben lehetséges - az alapelvek alapján meghozott döntéseket.

Az alapelveknek megfelelő döntés tehát jogszabályoknak megfelelő döntés. Ettől függetlenül felelősség terheli a köztisztviselőt ilyen esetekben is, hiszen az alapelvet csak céljuknak megfelelően és csak az adott tényállásra konkretizálva lehet alkalmazni. Ez rendkívüli körülményt és érzékenységet követel meg a jogalkalmazótól. Amennyiben ennek nem - vagy nem teljes mértékben - felel meg eljárása során, abban az esetben a hivatalnok hibát követ el és döntése következményeiért felelősség terheli.

II.3. A mérlegelési jogkör

A mérlegelési jogkör esetében a jogalkotó egyértelmű szándéka az, hogy a köztisztviselő döntése alkalmával a normában foglalt tényezőkön kívül egyéb szempontokat is figyelembe vegyen. A mérlegelésre feljogosító szabály megalkotása során csak a kötelezően betartandó keretek kerülnek kijelölésre, azokon belül a jogalkalmazó már a saját belátása szerint - indokolási kötelezettsége mellett - dönt. *„Valójában a törvényhozásnak előre nem látható körülményeket, a szabályok egyedi helyzetekre történő alkalmazását is számításba kell vennie, mely sohasem lehet teljesen mechanikus, minden mérlegelést nélkülöző eljárás, figyelmen kívül hagyva a társadalmi értékeket és az állampolgárok elvárásait.”*⁹

⁸ Art. 2. § (1) bekezdés

⁹ Richard A. Chapman: Etika a közszolgálatban 6. o. Közszolgálat és etika. Felsőoktatási tankönyv. Helikon Kiadó, 1997

Ebben a helyzetben a jogalkotó a tényállást pontosan meghatározza, de a jogkövetkezményeket általában a szélsőértékek (legenyéhbb-legsúlyosabb, legkisebb-legnagyobb) megadása mellett a köztisztviselő döntésére bízta. Fentiek szerint a mérlegelési jogkörben hozott döntés során az ügyintéző a jogalkotó által relevánsnak tartott szempontokat újabbakkal egészítheti ki és azokat tetszőlegesen súlyozhatja. Ez az adójogban elsősorban az adózói mulasztásokkal kapcsolatban kiszabott szankciók alkalmazásánál jelentkezik.

Példánk a következő: a gazdasági társaság ötszázezer forintig terjedő mulasztási bírsággal sújtható, ha bevallási kötelezettségét nem teljesíti.¹⁰ A hivatkozott törvényhely a szankció megállapítása tekintetében maximum értéket állapít meg (a minimum érték ebben az esetben nulla forint). A jogalkotó által kijelölt határok között tehát a köztisztviselő határozza meg kiszabásra kerülő mulasztási bírság összegét. Egy Kft. - bevételétől, alkalmazottai létszámától stb. függően - évente több típusú havi (esetleg negyedéves, vagy éves) bevallás benyújtására lehet kötelezett. Amennyiben akár egyetlen bevallás benyújtását is elmulasztja - függetlenül attól, hogy a többi bevallását határidőre benyújtotta -, mulasztási bírsággal sújtható. A ténylegesen kiszabott bírság mérlegelése során a figyelembe vehető súlyosbító és enyhítő körülmények megállapítását a jogalkotó a köztisztviselőre bízta (pl.: a mulasztás rendszeressége, a vállalkozás mérete és kereskedelmi forgalma, a társaság adózási múltja stb.).

A döntéshozatal során a hivatalnok felelőssége itt már hangsúlyosabb, mint azt a mechanikus jogalkalmazásnál láthattuk. Kötelezően figyelembe kell vennie a jogalkotó által meghatározott kereteket, és csak ezek betartása mellett dönthet az alkalmazott jogkövetkezményekről. Ezek meghatározása során a főbb szempontokat saját belátása szerint válogathatja ki és közöttük tetszése szerint súlyozhat. A köztisztviselő felelőssége tehát ebben az esetben abban áll, hogy egyrészt betartsa a jogalkotó által meghatározott kereteket, másrészt az, hogy tegyen meg mindent annak érdekében, hogy valamennyi jelentőséggel bíró tényezőt figyelembe vegyen és tényleges súlyuknak megfelelően értékelje őket. Ha ennek a komplex feladatnak eleget tett, felelőssége a döntése következményeiért nem áll fenn. A mérlegelés valójában egy keretek közé szorított szubjektív döntésforma. Vigyázni kell azonban arra, hogy a mérlegelési jogkör alkalmazása ne jelentse akár pozitív, akár negatív értelemben véve a visszaélések melegágyát.

¹⁰ Art. 172. § (1) bekezdésének c) pontja

II.4. A jogi norma megfogalmazásának bizonytalansága, pontos jelentésük megadásának hiánya

A jogi szövegek törekednek arra, hogy pontosan körülírt, jól definiálható, a lehető legszélesebb közönség által ismert és általánosan elfogadott jelentéssel bíró fogalmakat használjanak. Ez azonban nem minden esetben kivitelezhető. Az elméleti jogtudomány egyik legfontosabb feladata éppen ezért a jog fogalmainak tisztázása. Ha egy fogalom nem határozható meg egyértelműen, akkor újabb alkotására van szükség. Az elméleti viták azonban hosszú ideig tarthatnak és a végeredményük is kétséges: gyakran előfordul, hogy nem sikerül konszenzusra jutni.

A nyelv és a valóság közötti problematika nem csak a modern filozófiát jellemzi, hanem a jogelméletet is. Kelsen ebben a tárgykörben a következőképpen fogalmazott: „... nem szükséges, hogy a törvény értelmezése egyetlen helyes döntéshez, mint helyeshez vezessen, hanem vezethet több lehetségeshez is, melyek - amennyiben csak az alkalmazandó norma mértékével mérjük - mind egyenlő értékűek, noha a bírói ítéletben pozitív joggá csak egy válik közülük.”¹¹

Az előbbi idézet alapján is látható, hogy bizonytalan, pontatlan fogalmak esetén nem a különböző jelentések, a jelentések közötti árnyalatok felvetése jelenti a problémát, hanem az, hogy ezek közül melyik fogadható el kötelező erejűként.

Az adójogon belüli egyik bizonytalan, illetőleg a jogalkotó részéről pontosan meg nem határozott jogintézmény a „kellő körültekintés”¹² intézménye volt. A számlában feltüntetett adatok valódiságáért a törvény erejénél fogva a számla kibocsátója a felelős, de a számlabefogadó adózó jogai csak abban az esetben nem (!) sérülhettek, ha a lebonyolított ügylet során kellő körültekintéssel járt el. Ezen jogintézmény az adójog speciális, objektív felelősségi alakzata volt, melynek lényege röviden az alábbiak szerint foglalható össze: amennyiben az adólevonási jogával élni kívánó fél a gazdasági esemény és a számla befogadása során kellő körültekintéssel - fokozott felelősséggel járt el -, akkor a számla adatainak hiteltelensége esetén is élhetett adólevonási jogával. Másként megfogalmazva az adózó a számla birtokában igazolhatja, hogy rá adót hárítottak át és emiatt visszaigénylési jogosultsága áll fenn. A számla kiállítására nem az ő feladata volt, mégis őrá nézve állt be negatív jogkövetkezmény, ha a számla hiányosságokkal rendelkezett és emellett nem tanúsított kellően körültekintő - a jogalkotó által közelebbről meg nem határozott -

¹¹ Hans Kelsen: Tiszta Jogtan 53. o.

¹² Régi Áfa. törvény 44. § (5) bekezdése. Ezt a törvényt, és vele együtt a kellő körültekintés jogintézményét 2007. január 1. napján hatályon kívül helyezték.

magatartást. Ennek következtében gyakran fordult elő, hogy egy adózó kifizette a megvásárolt termék teljes vételárát és annak általános forgalmi adóval növelt összegét is. Ezek után eleget tett adókötelezettségeinek (bevallását a megfelelő adatokkal határidőre benyújtotta), így elméletileg jogosult lett volna az adó visszaigénylésére, ha a terméket a későbbiekben továbbértékesíti, gazdasági tevékenysége érdekében használja stb. Erre azonban mégsem nyílt lehetőség, ha kiderült, hogy az eladó vállalkozás a számla kiállítása előtt megszűnt, még akkor sem, ha egyértelmű volt, hogy a partnere félrevezette és abban a hiszemben tartotta, hogy ő létező és kötelezettségeinek mindenben eleget tevő adózó. Ennek oka, hogy a kellő körültekintés jogintézménye értelmében a visszaigénylőnek ténylegesen, objektív forrásból kellett volna meggyőződnie arról, hogy partnere valós vállalkozás.

A bizonytalan, vagy meghatározatlan jogi formulák egy általános, a jogalkotó hiányosságára - vagy számára kedvezően - nagyvonalúságára utalnak. Ilyen esetekben a döntés kimunkálása az egyes döntési helyzetben lévő hivatalnok feladata.

Természetesen a gyakorlatban használt fogalmaknak az idők során kialakul egy jól körülhatárolható tartalma. Ez azonban hosszú időt vesz igénybe, folyamatosan alkalmat adhat (jog)vitákra és figyelemmel arra, hogy azt egyrészt a gyakorlati jogalkalmazás és csak másrészt az elméleti értekezések töltik meg tartalommal, csak egy viszonylag szűk kör részesül a fogalom jelentésének ismeretében. Ezekben az esetekben megnő a köztisztviselő egyéni felelőssége, amely abban áll, hogy a rendelkezésre álló normát milyen tartalommal tölti meg (a bemutatott esetben például milyen magatartás elmulasztása, milyen irányú és forrású tájékozódás hiánya minősül a kellő körültekintés elmulasztásának), mennyire ismeri és használja megfelelő pontossággal az adott jogintézmény jogalkotó által meg nem határozott tartalmát.

A bizonytalan, vagy pontatlan fogalmakat lehet szűken, vagy akár kiterjesztően is alkalmazni. A lényeg azonban ugyanaz marad: alkalmazni kell anélkül, hogy közelebbről, előre meghatározott módon lehetne ismerni annak jelentését.

II.5. A joghézag esete, avagy amikor a jogalkalmazó a köztisztviselőre bízta a döntés meghozatalát. A jogilag nem szabályozott élethelyzetek.

A joghézag az elméleti szerzők által az egyik leginkább körbejárt - negatív - jogintézmény. Kelsen azon véleményének adott hangot, hogy ilyen jelenség önmagában nem létezik: „... *valóságos joghézag olyan értelemben, hogy egy jogi vita ne lenne eldönthető mert a törvény - mint mondják - az esetre vonatkozó előírás hiányában nem alkalmazható, nem létezik. ...* Ha

De inisprudencia et iure publico

11

*bizonyos esetekben mégis „joghézag”-ról beszélünk, úgy ez nem azt jelenti, amit a kifejezés megtévesztően jelöl, hogy ti. norma hiányában logikailag lehetetlen dönteni, hanem csak azt, hogy a - logikailag lehetséges - helytadó vagy elutasító döntést a döntésre (ill. törvényalkalmazásra) hivatott autoritás túlságosan célszerűtlennek vagy igazságtalannak érzi olyannyira, hogy olyan feltevésre hajlik, miszerint a törvényhozó erre az esetre egyáltalán nem gondolt; és ha gondolt volna, úgy másképp határozott volna, mint ahogyan most a törvény alapján határoznia kell”*¹³

Ugyanakkor Kelsen ismeri az úgynevezett technikai¹⁴ és törvényhozó¹⁵ joghézag fogalmát. Tekintettel arra, hogy a jogalkotó által szabályozni és lefedni kívánt élethelyzetek száma (lásd előzőekben is) végtelen, szükségképpen kell, hogy legyen olyan terület, amely a szabályozási körön kívül esik. Attól, hogy a törvényhozó egy élethelyzetet nem szabályoz, a vele kapcsolatosan felmerült probléma feloldása még kötelező erejű döntést igényelhet. Ezen esetekben a döntést a jogalkotó átengedi a köztisztviselő számára. Amennyiben nő a joghézagos esetek száma, fennállhat annak a veszélye, hogy a jogalkotás súlypontja az általános törvényhozási jogkörrel rendelkező szervtől az egyedi jogalkalmazó felé billen. Éppen ezért a felhatalmazást úgy kell megfogalmazni, hogy a jogalkalmazó ne önkényesen alkalmazza quasi jogalkotási hatáskörét.¹⁶

Álláspontunk a kelsen jogpozitivistá felfogástól némileg eltér. Joghézagnak tartjuk ugyanis az olyan gyakorlati eseteket, amikor a szabályozás sem a tényállásra, sem annak megvalósulása esetén a jogkövetkezményre nem vonatkozik, ebből következően véleményünk szerint létezik a „tisztá” joghézag esete. Ez azonban csak konkrét szituációban válik nyilvánvalóvá, amikor a hivatalnok azzal szembesül, hogy az eljárása során nincs olyan jogszabály, amely alapul szolgálhatna az ügy megoldásához. Jelen tanulmány központi témájaként szolgáló adóhatóság előtti eljárás lényeges momentuma a jogok és kötelezettségek törvényi garanciákkal való meghatározása, a jogszabályok egyértelmű megszövegezése. Egyes jogterületeken (ilyen az adójog is) a hézagpótló döntésekkel óvatosan kell bánni, hiszen a joghézag jogalkalmazó által való kitöltése visszaélésekre nyújthat lehetőséget.

Ide vonatkozó példánk az alábbi: az ingatlan adásvétel során az adóhatóság az illetéket a lakás tényleges forgalmi értéke után szabja ki. A tényleges forgalmi érték megállapítására más, az eladott lakás környezetében, a megelőző időszakban végbement adásvételi

¹³ Hans Kelsen: Tiszta Jogtan 57. o.

¹⁴ Technikai joghézag esetében vagy az általános szabályok szerint kell a speciális esetet eldönteni, vagy pedig az alacsonyabb szintű végrehajtási jogszabálynak kell a konkrét szabályozást meghozni.

¹⁵ Törvényhozói joghézag esetében a jogalkalmazó kerül a döntési helyzetbe.

¹⁶ Hans Kelsen: Tiszta Jogtan 59. o.

szerződésekben meghatározott vételárak átlaga az irányadó. Így ha egy lakást 6 millió forintért vásárol meg az adózó, még nem biztos, hogy az illeték alapja is ez az összeg lesz. Az adóhatóság tehát kigyűjti a nyilvántartásaiból az előző két évi adásvételi szerződéseket a környező utcákból és azt tapasztalja, a hasonló házak közül kettőt 8 millióért, egyet 9 millióért adtak el. Erre tekintettel megemeli az illeték alapját függetlenül attól, hogy az eredeti adásvétel 6 millió forintos vételárra vonatkozott. A törvény szövege azonban nem határozza meg, hogy hány ingatlant kell összehasonlító értékadatként figyelembe venni, így a köztisztviselő saját maga dönti el, hány ház értékére alapítva számolja ki az átlagos értéket.¹⁷

Ezen joghézagok esetekben a legnagyobb a hivatalnoki felelősség. Lényegében - ahogy az előbb jeleztük - quasi jogalkotó és döntéshozó is egyben. Csak a célt ismeri, ami abban merül ki, hogy döntenie kell; de azt hogy minek a figyelembe vételével, miként és hogyan dönt, nincsen számára a jogalkotó által előre meghatározva. A felhatalmazása óriási, de ezzel együtt a felelőssége is, hiszen a rossz eljárásért és döntésért a felelősségben nem osztozik senkivel, azt egymaga viseli.

3. A köztisztviselői döntést meghatározó tényezők

Mivel a közigazgatási szervek az állampolgárok akaratától függetlenül hozhatnak létre jogokat és kötelezettségeket, szüntethetik meg és alakíthatják azokat, ezért a társadalomban általánosan elfogadott erkölcsi értékeknek a közzolgálatban véleményünk szerint fokozottan kell jelentkezniük. A közzolgálati tevékenység a fentiek miatt sosem lehet önkényes hatalomgyakorlás: a döntésnek minden esetben jogalkotói felhatalmazáson vagy - kivételes esetben - annak hiányán kell alapulnia, szigorú indokolási kötelezettség mellett. A jogalkalmazás folyamatában a hivatalnokok sokszor nemcsak az írott (pozitív) jogot alkalmazzák, hanem egyedi szituációkban szerepet játszhatnak bizonyos morális értékek és egyéb befolyásoló tényezők is.

3.1. A mechanikus jogalkalmazás

Az előzők alapján láthattuk, hogy a közzolgálati döntéseknek alapvetően két nagy esetköre létezik. Az egyikben a jogalkotó norma szerint rögzített akaratának végrehajtására - mechanikus jogalkalmazásra - kerül sor. A hivatalnok feladata itt nem más, mint az írott

¹⁷ Az adóhatóság gyakorlatában ez a szám általában 4-7 között van.

formában lévő joganyag szöveghű alkalmazása, annak gyakorlati helyzetre való lefordítása, így hasonló ügyekben szükségképpen ugyanolyan döntéseknek kell születniük.

A mechanikus jogalkalmazás jelentősége és hasznossága leginkább abban érhető tetten, hogy jelentősen növeli a jog kiszámíthatóságát, előre tervezhetőségét és ezáltal a jogbiztonságot. Elősegíthetik az önkéntes jogkövetést is, hiszen a jogkövetkezmények elkerülhetetlenek, mindenki által előre ismerhetőek.

A köztisztviselőnek ahhoz, hogy kifogástalanul láthassa el feladatát, alapvetően két elvárásnak kell megfelelnie. Egyrészt ismernie kell a jogszabály szövegét, másrészt azt teljes körűen, minden külső befolyás figyelembe vételétől mentesen kell alkalmaznia. Ebből következően munkáját akkor látja el tökéletesen, ha egy számítógépes hasonlattal élve „jogalkalmazói program” mintájára működik, a hozzá beérkező ügyeket - rajta kívül álló erő által (jogalkotó) - előre meghatározott válaszokkal old meg. Összességében tehát a tételes jogalkalmazás során a köztisztviselő a jogalkotó utasításai szerint jár el.

3.2. Az intuitív jogalkalmazás

Tekintettel arra, hogy a tételes jogi norma ilyen helyzetekben csak a döntési keretek, esetleg irányvonalak megjelölésére szolgál (vagy néha még arra sem) - miközben az ügy megoldása továbbra is köztisztviselő feladata -, a jogalkalmazás során a hivatalnok figyelembe vehet morális megfontolásokat, illetőleg dönthet pillanatnyi hangulatának, benyomásainak megfelelően. Így kijelentjük, hogy a jogalkalmazást jogon kívüli tényezők is befolyásolják.

Eljutottunk tehát tanulmányunk második fő kérdéséhez. Amennyiben a mechanikus jogalkalmazás nem lehetséges, úgy ebben az esetben az ügyintéző mi alapján hozza meg döntését?

A) Az erkölcsi normák szerepe a döntéshozatal során

Az erkölcs vagy morál fogalma alatt köznapri értelmezésben a magatartást befolyásoló normák összességét értjük, melyet vagy egy konkrét egyén vagy a társadalom, vagy annak egy meghatározott csoportja tart helyesnek és állít követendő példának mások elé. Leegyszerűsítve az erkölcs azon elveket tartalmazza, amelyek a helyes és helytelen, a társadalmi jó és rossz megkülönböztetését jelentik a hétköznapok során. Mindezeket figyelembe véve az erkölcsi norma a jogi normákhoz képest mind formailag, mind tartalmilag kevesebb kötöttséggel bír.

Az erkölcsi normákat alapvetően két nagy csoportra oszthatjuk. Első körbe tartoznak az ún. belső, vagy állandó erkölcsi parancsok. Ezek közös jellemzője, hogy időtől, tértől, egyéb befolyásoktól mentesek, a társadalom minden tagját (vallástól, nemtől, életkortól, szocializációs környezettől stb. függetlenül) egyaránt kötik. Csak néhány ilyen parancs létezik (pl.: ne ölj, ne lopj stb.). Aki ezeket a normákat megszegi, számíthat a környezete rosszállására, negatív értékítéletére, súlyosabb esetben a csoporton belüli kiközösítésre, megbélyegzésre. A belső erkölcsi parancsoknak vélelmezhetően az ember alkotta társadalmak végezetéig fenn kell maradniuk, hiszen az ilyen erkölcsi normák a társadalmak alapjai, ha ezek eltűnnek, a társadalmi lét sem tartható tovább fenn. Lényegében ezen néhány belső értékalapú norma jelenti az emberi csoportok legerősebb képző és kohéziós erejét.

A másik csoport a külső, vagy változó erkölcsi parancsok köre. Ezek időben, térben egyaránt változhatnak, a társadalom által szabadon alkothatóak. Kialakulásuk lassú folyamat, de ahogy létrejönnek, úgy a köztudatból ki is kophatnak, elhalhatnak, ellentétben a belső erkölcsi normákkal. Ilyen erkölcsi parancsnak tartjuk például házasság előtt a leánykikérés ma már régiesnek tűnő szertartását. A korábbi évszázadokban súlyos vétségnek számított, ha a házasságot nem előzte meg a leány családjától (édesapjától) való kikérése, ma azonban elvétve fordul elő, sokszor inkább már csak vidám, gesztusértékű aktusnak minősül, mint komolyan vehető erkölcsi parancsnak.

Az erkölcsi parancsolatoknak több érvényesülési szintjét lehet megkülönböztetni. Jogelméleti szempontból alapvetően három ilyen szintet ismerünk. Az egyik a jogalkotóé, a másik a jogalkalmazóé, a harmadik a társadalomé, amelybe egyébként a jogalkotó, és jogalkalmazók személyeket - ilyen minőségüktől függetlenül - beleértünk.

Herbert L. A. Hart (1907-1992) azon döntések kapcsán, a melyekben az erkölcsi normák is meghatározó szerepet játszanak, a következőket fejtette ki. Az embereknek és magának a társadalomnak jelentkeznek közös jellemvonásai (magatartási szabályai), és ezen kapcsolódási pontokból kialakulhatnak a szabályok és intézményrendszerek. Ilyen az erkölcs is. Természetes, hogy az állam által alkotott pozitív jognak valamilyen erkölcsi értéket tartalmaznia kell: a társadalom tagjaitól csak akkor várható el a jogkövetés, ha a pozitív jog valamilyen formában megfelel az eszményi (helyes, igazságos) jog követelményeinek.¹⁸ Hart felfogása értelmében a jog csupán a jogalkotó akaratának megjelenéseként, parancsaként létezik, s mint ilyen követendő. Ez a jogalkotás moralitása, amelyhez természetesen minden körülmények között a jogalkalmazónak is alkalmazkodnia kell, és folyamatosan mértenie

¹⁸ Herbert L. A. Hart: A jog fogalma 224-236. o. Osiris Kiadó. Budapest 1995

belőle. Ebből a szempontból egyébként magát a mechanikus jogalkalmazást is erkölcsi alapokon állónak tarthatjuk, bár itt elsősorban a jogalkotó morális elvei és felelőssége érvényesül, nem pedig a jogalkalmazóé.

Hart erkölcs fogalmának tartalmát elfogadva kijelenthetjük, hogy a morál egy sajátos normaanyag. Amennyiben a jogalkalmazás során erkölcsi elemeket is magában foglaló döntés születik, az az igazságosság általánosan elfogadott tartalmának érvényre juttatását segíti. Szolidárisabbá teheti a társadalmat, lassíthatja a bürokratizálódási folyamatokat, növelheti a társadalom tagjai közötti kohéziót és csökkentheti az utóbbi évtizedekben a mindennapjainkra jellemző atomizálódás hatásait is.

Egy sajátos megközelítés szerint, amely a XX. század második felében vált népszerűvé, már a jogszabályoknak megfelelő eljárás és döntés is hordoz magában morális tartalmat, ugyanis az idők folyamán a jogszabályoknak megfelelő magatartás erkölcsi parancs szintjére emelkedett. Ronald Dworkin (1931-) megfogalmazása szerint: *„Egy demokráciában, legalábbis egy olyan demokráciában, amely elvi szinten tiszteli az egyéni jogokat, minden polgárnak általános erkölcsi kötelessége, hogy engedelmessédjék a törvényeknek, még ha szeretné is, ha némelyiket megváltoztatnák.”*¹⁹

Az egyes morális értékeknek meg kell jelenniük nemcsak az emberek hétköznapijában, hanem a hatalomgyakorlás és a jogalkalmazás különböző fórumain, így a közigazgatás területén is. *„...A közszolgálatban lényegesen több és minőségileg is másfajta etikai probléma merül fel, mint más hivatások kapcsán. Azokban az esetekben ugyanis a vásárlóknak vagy az ügyfeleknek megvan az a lehetősége, hogy amennyiben etikátlan magatartást tapasztalnak, kilépjenek ezeknek a döntéseknek a hatóköréből. Állampolgárokként azonban ezt aligha tehetik meg, még akkor sem, ha őket személyesen érintő, az életük minőségét alapvetően befolyásoló döntések születését sérelmezik.”*²⁰

Az erkölcsi téziseknek megfelelő döntésnek jelentős a társadalmi hasznossága is. Ennek oka, hogy jelentősen növeli a bizalom szintjét az állami intézmények (közigazgatási szervek), a jogalkotó és a jogalkotásban résztvevő politikai szereplők iránt is. A társadalmi szolidaritás és az együttműködési hajlandóság pedig végső soron a társadalmi hatékonyság javulását is segíti, ezért elengedhetetlenül fontos ennek magas szinten tartása, illetőleg adott esetben növelése is.

¹⁹ Ronald Dworkin: Vegyük komolyan a jogokat! 60. o. Modern politikai filozófia. Szemeszter: az Osiris Kiadó és a Láthatatlan Kollégium egyetemi tankönyvsorozata. Budapest, 1998

²⁰ Richard A. Chapman: Etika a közszolgálatban 11. o.

B) Az emberi psziché aktuális állapotának és a körülmények befolyásoló hatásának szerepe, avagy a személyes döntéshozatal

Azon helyzetekben, amikor mechanikus jogalkalmazásra nincs lehetőség és a hivatalnok az erkölcsi szempontokat is figyelmen kívül hagyja, dönthet saját belátása, az ügghöz való pszichés hozzáállása, a köznyelvben használatos fordulattal élve „kénye-kedve” szerint. Számos tényező gyakorolhat rá hatást az eljárása során, melyek közül álljon itt néhány a tételes felsorolás igénye nélkül: a jogalkalmazó éppen aktuális hangulata (lelkiállapota), benyomása az ügyben érintett felek személyéről, saját szerepéről alkotott felfogása (pl.: keménykezű igazságosztó, jóságos bíró), a rendelkezésre álló választási lehetőségek, munkával való leterheltsége stb.

Meg kívánjuk jegyezni, hogy az emberi psziché aktuális állapota szélesebb körben befolyásolja a köztisztviselői döntéseket, mint az erkölcsi elvek. Ennek oka, hogy azon helyzetekben, ahol viszonylag önállóan dönthet, a hivatalnok számára minden esetben lehetőség nyílik intuitív döntés meghozatalára, viszont nem minden esetben vehet figyelembe morális szempontokat. A korábbi példáinkból visszaidéznénk elsőként a forgalmi érték megállapítására vonatkozót, ahol a döntési helyzetet az jelenti, hány darab összehasonlító értékadatot vesz figyelembe a jogalkalmazó. Ez egy szám meghatározása, amit befolyásolhat a munkával való leterheltsége, a precizitása, a kíváncsisága, vagy akár a lehetőségei is; erkölcsi szempontok azonban nem, mert ilyenek egyáltalán nem állnak rendelkezésre. Végző soron ennek a morális alapú döntésekkel semmiféle kapcsolata nem áll fenn. Másik példánkból - a szerződés valódi tartalmának megfelelő minősítése és az ezzel kapcsolatos rendeltetésszerű joggyakorlás - már az látható, hogy az emberi psziché és körülmények befolyásoló hatása mellett fel kell merülnie morális elveknek is (pl.: a valódi tartalomnak igazságosnak is kell-e lennie, a szerződő felek közül melyik magatartása járult felróhatóbb módon a szerződés színleltetéséhez stb.). Ez utóbbi esetben e két döntési mechanizmus versenyhelyzetbe kerül, és győztesnek azt tarthatjuk, amely végül is vezérli majd a köztisztviselő tevékenységét.

Az erkölcsi normáktól mentes intuitív döntés hátránya, hogy a hivatalnok előtt nincs egységes normarendszer, amely iránymutatásként szolgálhatna, így előfordulhat, hogy két ugyanolyan típusú ügyet egymástól teljesen eltérően bírál el. Ez a jogbiztonságba vetett hitet jelentősen rombolhatja, ellenérzést szülhet a jogalkotóval és a jogalkalmazóval szemben is. A jogalkotóval szemben azért, mert hiába van felhatalmazása a kötelező erejű normaanyag megalkotására, nem élt vagy nem megfelelően élt vele; a jogalkalmazóval szemben pedig azért, mert önkényes, nem következetesen bírálja el az éppen aktuális ügyet, egyben

érzéketlen mások problémája iránt. Ez az intuitív döntés hátrányos oldala, mely nagymértékben csökkentheti a társadalmi intézmények iránti bizalom mértékét.

Nevezett döntési formának ugyanakkor létezik előnyös oldala is, hiszen az ilyen típusú döntéshozatal esetén van a köztisztviselő a legközelebb az ügghöz és annak szereplőihez. A hivatalnok nemcsak az általánosan meghozott szempontok figyelembe vétele mellett folytathatja le az eljárást (mechanikus jogalkalmazás), vagy kereshet és alkalmazhat jogalkotói iránymutatás híján magasztosabb, egyéntől független normaanyagot (erkölcsi szabályok), hanem minden apró - esetlegesen más szituációban nem is létező -, ám a konkrét esetben mégis jelentőséggel bíró tényezőre is figyelemmel lehet (pl.: az érintett fél együttműködési szándéka, életkora, családi állapota, szociális helyzete életkörülményei stb.). Így a személyes döntéshozatal esetén előfordulhat olyan helyzet is, amikor az érintett felek és egyben a társadalom igazságosság érzetét sem sérti az ügy lezárása.

Jerome Frank kiemelt figyelemmel kezeli a döntések során megjelenő külső tényezőket, amelyek a jog keretébe nem vonhatók, viszont a jogalkalmazás során mindenképpen jelen vannak: „...sok más rejtett vagy felfedezetlen inger van, amelyeket a jog jellege vagy természete tárgyalásakor csak ritkán vesznek figyelembe. Amikor egyáltalán foglalkoznak az ilyen egyéb ingerekkel, rendszerint a bíró „politikai, gazdasági és erkölcsi előítéletei” elnevezéssel hivatkoznak rájuk. Egy pillanat alatt beláthatja minden elfogulatlan személy, hogy ilyen jellegű tényezőknek kell hatniok a bíró elméjében.”²¹

Frank felfogása szerint az írott jog nem is létezik, csak a működő jog, amit a jog alkalmazója alkot. A jogi realistákhoz hasonlóan a döntést pszichológiai megközelítésben vizsgálja, elsősorban az emberi magatartás konkrét külső ingerekre való reakciója alapján (behaviorizmus). A döntéshozó magatartását meghatározzák egyes személyiségjegyei, de befolyásolják az érzelmei, pillanatnyi hangulata is. A köztisztviselő (Franknél bíró) az ügyet áttanulmányozva már előzetesen alkot egy véleményt, és az eljárás során az előre megfogalmazott döntéséhez keresi a tényeket mindaddig, míg a már elviekben előre meghozott ítélete és a bizonyítékok egymással összeilleszthetők. Emiatt az ítékezés nem logikai folyamat, ugyanabban a szituációban más bíró más döntést hozhat. Ezért a jog nem is lehet állandó, az egyes helyzetekben eltérően igazodik az új körülményekhez, a jogbizonytalanság és a jog folyamatos változása egymással szorosan összefügg.²²

A személyes - erkölcsi szempontoktól mentes intuitív - döntéshozatal során a köztisztviselőnek mindig arra kell törekednie, hogy az ügy megoldása valamennyi érintett fél

²¹ Jerome Frank: A jog és a modern értelem 93. o.

²² Lásd uo.

megelégedésére szolgáljon. Mindezt a jogalkotói akarat és a társadalmat átható erkölcsi tézisek megsértése nélkül teheti meg. Ez nagy kihívás, a jog mégis egyre inkább bevonja a hatókörébe és saját maga teremti meg ennek intézményeit (választott bíraskodás, vagy az egyre népszerűbb és szélesebb körben alkalmazott mediációs eljárások). Természetesen léteznek olyan jogágak (pl. adójog) is, ahol ennek feltételeit intézményesített formában a jogalkotó - annak kötöttsége és szigorú eljárási szabályai miatt - nem teremtette meg és azt minden bizonnyal a későbbiekben sem fogja megtenni.

Amennyiben a köztisztviselő pszichés állapotának megfelelő döntést hoz, és az találkozik a társadalom értékítéletével (igazságosság érzetével), ez hozzájárulhat új morális elvek kialakulásához és ezáltal a korábbiakban bemutatott erkölcsi szabályok frissüléséhez, bővüléséhez. Mint azt már korábban vázoltuk, az erkölcs egyik csoportja (külső) egy folyamatosan változó, egyszerre bővülő és elhaló normaanyagot is tartalmaz. Ez utóbbi erkölcsi kategória forrását többek között a pszichés alapú intuitív jogalkalmazói döntések jelentik. Ha a döntések nem sértik a már fennálló erkölcsi rendet, a jogalkotó nem kívánja tiltani őket és a társadalmi elvárás sem ütközik velük, akkor - lassú folyamat eredményeként - átalakulhatnak és bővíthetők a már meglévő változó erkölcsi parancsokat.

4. Összegzés

Az előzőekben vázolt döntéstípusok igazolták azt, hogy a köztisztviselők számos helyzetben dönthetnek jogszabályokon kívüli motívumok figyelembe vételével. Bemutattuk azt is, hogy a közigazgatási eljárásban hozott döntések során milyen módon kívüli tényezők vannak hatással a jogalkalmazási folyamatokra.

Szerettük volna ráirányítani a figyelmet arra, hogy a közzolgálati dolgozók bizonyos esetekben csak mechanikusan alkalmazhatják a jogszabályokat, ugyanakkor más szituációk eldöntése során morális és egyéb tényezők is fokozottan szerephez juthatnak. Ez utóbbi szempontok alkalmazásának az a jelentősége, hogy ha a jogban nem jelennének meg erkölcsi értékek és más szempontok - melyek következetes érvényre juttatása hozzájárulhat erkölcsi szabályok kialakulásához -, akkor a jogalkalmazás folyamata pusztán egy mechanikus szalagmunkában testesülne meg.

Igyekeztünk rámutatni arra is, hogy egy közigazgatási döntés meghozatala során a jogon és erkölcsön kívüli tényezők egyaránt jelentős befolyást gyakorolnak a hivatalnokokra. Az ügyintéző munkája során döntési szempontként megjelenhet az ügyfél iránt érzett

szimpátia, a köztisztviselő pillanatnyi hangulata, általános igazságérzete, érzelmei és a szituációval való személyes kapcsolata ugyanúgy, ahogy a társadalmi elvárások is.

Záró gondolatként emeljük ki, hogy a köztisztviselői döntéshozatal rendkívül komplex folyamat, ahol az esetek többségében hatalmas felelősség nyomja a hivatalnok vállát, hogy valamennyi érintett fél számára kedvezően zárja le a konkrét ügyet. Ennek során támaszkodhat a jogalkotóra, illetőleg jogon kívüli szempontokra, erkölcsi normákra és pszichés tényezőkre is.

Felhasznált irodalom

H. L. A. Hart: A jog fogalma (Osiris Kiadó. Budapest 1995)

Hans Kelsen: Tiszta jogtan - Bibó István fordításában (Az ELTE Bibó István Szakkollégium kiadványa. Budapest, 1988)

Közszolgálat és etika. Felsőoktatási tankönyv (Helikon Kiadó, 1997)

Ronald Dworkin: Vegyük komolyan a jogokat! (Modern politikai filozófia. Szemeszter: az Osiris Kiadó és a Láthatatlan Kollégium egyetemi tankönyvsorozata. Budapest, 1998)

Jerome Frank: A jog és a modern értelem (Modern polgári jogelméleti tanulmányok. MTA ÁJI. Budapest, 1977)