

MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



KEREKASZTALON A MAGYARY-PROGRAM

Moderátor: *Kis Norbert*. Résztvevők: *Nagy Marianna, Imre Miklós, Hazafi Zoltán*

TUDOMÁNYOS KÖZLEMÉNYEK

Mezey Barna: A Magyar Közigazgatástudományi Intézet létrehozása a budapesti jogi karon 1931-ben

Fazekas Marianna: A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma

Cserny Ákos: A végrehajtó hatalom alkotmányjogi felelősségének színéváltozásai

Müller György: Állandóság és változás a magyar kormányzati viszonyokban (1990–2011)

Pozsár-Szentmiklós Zoltán: Az országos népi kezdeményezés alkotmányos rendeltetéséről

SZAKMAI FÓRUM

Balázs István: Globális problémák és nemzeti szabályozás: a szabályozási stratégiák kihívásai

Klotz Péter–Pulay Gyula: Térképen a korrupciós kockázatok – Integritás Felmérés 2011

Princzinger Péter: Jogi felelősség a sportban 1.

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Horváth Viktor–Kádár Krisztián: EUPAN témák 1. – Teljesítmény a közigazgatásban

Bilek Péter: Nagyító alatt a kormányzati teljesítmények

Váczai Péter: Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról

SZEMLE

XXX. Jubileumi Országos Tudományos Diákköri Konferencia Had- és Rendészettudományi Szekciójának díjazottjai

Új folyam, 2. szám



SZÉCHENYI TERV

MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Főszerkesztő:
KIS NORBERT
főigazgató

Szerkesztő:
CSERNY ÁKOS
egyetemi adjunktus

Szerkesztőbizottság elnöke:
GÁL ANDRÁS
LEVENTE
közigazgatási államtitkár

Szerkesztőbizottság tagjai:
BITSKEY BOTOND
Alkotmánybíróság főtítkára

FARKAS KRISZTINA
helyettes államtitkár

IMRE MIKLÓS
főiskolai tanár

JANZA FRIGYES
a Magyar Rendészettudományi
Társaság főtítkára
ny. r. vezérőrnagy

KUKORELLI ISTVÁN
egyetemi tanár

MÜLLER GYÖRGY
hab. egyetemi docens

PATYI ANDRÁS
hab. egyetemi docens
Legfelsőbb Bíróság bírója

TORMA ANDRÁS
egyetemi tanár

VARGA ZS. ANDRÁS
hab. egyetemi docens
legfőbb ügyész helyettes

TARTALOMJEGYZÉK

BEKÖSZÖNTŐ: <i>Kis Norbert</i>	3
Kerekasztalon a Magyar-nyelvi program Moderátor <i>Kis Norbert</i> Részvevők: <i>Nagy Marianna, Imre Miklós, Hazafi Zoltán</i>	5

TUDOMÁNYOS KÖZLEMÉNYEK

<i>Mezey Barna</i> : A Magyar Közigazgatástudományi Intézet létrehozása a budapesti jogi karon 1931-ben	13
<i>Fazekas Marianna</i> : A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma	22
<i>Cserny Ákos</i> : A végrehajtható hatalom alkotmányjogi felelősségének színváltozásai	30
<i>Müller György</i> : Állandóság és változás a magyar kormányzati viszonyokban (1990–2011)	45
<i>Pozsár-Szentmiklósy Zoltán</i> : Az országos népi kezdeményezés alkotmányos rendeltetéséről	51

SAKMAI FÓRUM

<i>Balázs István</i> : Globális problémák és nemzeti szabályozás: a szabályozási stratégiák kihívásai (A Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet [International Institut of Administrative Sciences IAS–IISA] kongresszusa, Lausanne, 2011. július 4–8.)	59
<i>Klotz Péter–Pulay Gyula</i> : Térképen a korrupciós kockázatok – Integritás Felmérés 2011	66
<i>Princzinger Péter</i> : Jogi felelősség a sportban 1.	80

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

<i>Horváth Viktor–Kádár Krisztián</i> : EUPAN témák 1. – Teljesítmény a közigazgatásban	97
<i>Bilek Péter</i> : Nagyító alatt a kormányzati teljesítmények	103
<i>Váczai Péter</i> : Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról	107

SZEMLE

XXX. Jubileumi Országos Tudományos Diákköri Konferencia (OTDK) Had- és Rendészettudományi Szekciójának díjazottai	
Bevezető	113
<i>Bajusz Éva</i> : Természeti értékek védelme a vámeljárársban	114
<i>Erdős Ákos</i> : Felelősség a rendvédelemben, múltban és jelenben	118
<i>Gajduscsék György</i> recenziója: Nagy Marianna: Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához	122

Kiadja a Nemzeti Közigazgatási Intézet
Felelős kiadó: Kis Norbert főigazgató
Cím: 1054 Budapest, Alkotmány u. 25. Telefon: 1/882-6800. Fax: 1/882-6848
E-mail: szerkesztoseg@nki.gov.hu

Nyomdai munkák: 11.1654 – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.
Felelős vezető: Majláth Zsolt László ügyvezető igazgató
Cím: 1085 Budapest, Somogyi B. utca 6. Telefon: 1/266-9290. Fax: 1/266-5190
E-mail: kozlony@mnhk.hu

Terjeszti a Magyar Posta Zrt.

A lap az AROP 2.2.5 – Humanerőforrás-gazdálkodás a közigazgatásban projekt keretein belül valósul meg

ISSN 0865-736 X

2011. szeptember

Tisztelt Olvasó!

A Magyar Közigazgatás hagyományt remltve, a nyári napokban kerekasztal-beszélgetésen vitatta meg az utóbbi idők egyik legjelentősebb közigazgatás-fejlesztési akcióját, a Magyary Zoltán-programot. A beszélgetés résztvevői egyetértettek abban, hogy a korábbi évek változó minőségű reform-dokumentumait messze meghaladó szakmai munka született. Az államfilozófiai alapvetésre épülő közigazgatás-fejlesztési irat a szakma számára világos képet rajzol a változások menetéről és irányáról. A munka céljai és stílusa megidézi Magyary Zoltán racionalizáló szellemét: „az emberek számára azt a szilárd bizalmat törekszik megadni, hogy az állam erős és az állam az övék” – szól a program mottója. Magyaryt idézte vissza a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapításának 80. évfordulójára rendezett nyári konferencia is az ELTE ÁJK-n, amelynek két nyitó előadását idézzük fel. Az intézet máig hatóan jelképezi, miként kell a tudományos igényű kutatást a közigazgatás tényleges javításának a szolgálatába állítani, a politika számára is értékes és érdekes kezdeményezésként érvényesíteni. Az intézet publikációi a pragmatizmus és a tudományos munka hasznos elegyét, az empirikus tudományt képviselték. A Magyary-ünnep fontos üzenete volt olyan szakmai műhelyek szükségessége, amelyek kellő pragmatizmussal a nagy elődhez hasonló hasznos és maradandó kutatási

eredményekre képesek. A 2006-ban megszüntetett Magyar Közigazgatási Intézetet 2011-től a Kormány Nemzeti Közigazgatási Intézet néven felélesztette és fejleszti, azzal a céllal, hogy a hazai egyetemekkel partnerségben, az Államreform Operatív Program finanszírozásában szervezze, gesztorálja a Magyary-programhoz szükséges kutatásokat. A *Magyar Közigazgatás* újraindítása is ennek köszönhető.

Szakmai fórumunk tudósít az Állami Számvevőszék által gondozott programról, amely a szervezeti integritás mérésének és fejlesztésének új távlatait nyitja meg a közszektorban. A program sikert aratott a European Public Administration Network (EUPAN) munkájában is, amelynek másik fontos magyar kezdeményezése a teljesítménymérés fejlesztése volt, nemzetközi tekintésünk homlokterében ez a téma áll.

Folytatjuk a tudós diákok versenydíjas (OTDK) közleményeinek publikálását és az utóbbi évek egyik legizgalmasabb közigazgatás-elméleti munkájáról kapunk hasonlóan érdekes recenziót.

Bízom abban, hogy az ősz továbbra is színes tudományos választékkal és érdekes gyakorlati fejleményekkel gazdagítja lapunkat, amely továbbra is várja a magas színvonalú publikációs kezdeményezéseket.

A főszerkesztő

Kerekasztalon a Magyary-program

A nyár egyik izgalmas szakmai olvasmánya volt a Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program. A közigazgatásért felelős miniszter által júniusban útjára bocsátott dokumentum a közigazgatás számára „értelmezési keret, amely meghatározza a célokat, a beavatkozási területeket és a soron következő intézkedéseket”. A Nemzeti Közigazgatási Intézetben Kis Norbert moderálásával arról folyt szakmai beszélgetés, hogy milyen jellemzői vannak egy közigazgatás-fejlesztési kormányzati programnak, és vajon a Magyary-program megfelel-e ezeknek az elvárásoknak? Helyes-e a diagnózis és melyek ma a magyar közigazgatás leggyengébb pontjai? A Magyary-program általános célrendszere és a névadó Magyary Zoltán közigazgatás-racionalizálási programja között milyen párhuzamokat találunk? Mit tartanunk a közigazgatás szervezetrendszerét és a feladatok átcsoportosítását érintő átalakítások közül a legfontosabb célnak, illetve eredménynek? Mitől lesz ügyfélbarát a közigazgatási szolgáltatás? A tervezett közszolgálati életpályaelemek közül melyik bevezetését tarthatjuk a közeljövő legnagyobb kihívásának?

Az izgalmas beszélgetés résztvevői Nagy Marianna, az ELTE ÁJTK hab. docense, dékánhelyettese, Imre Miklós, a BCE Közigazgatás-tudományi Karának dékánja, tanszékevezető f. tanár és Hazafi Zoltán, a KIM Közszolgálati Főosztályának vezetője voltak.

Milyen „műfaji” sajátosságai vannak egy közigazgatás-fejlesztési kormányzati programnak, és vajon a Magyary-program megfelel-e ezeknek az elvárásoknak?

Imre Miklós: Műfaji meghatározottság, hogy az adott helyzet feltárására alapozott célkitűzéssel kell rendelkezni. Támazkodni kell a nemzeti hagyományokra, az évtizedek, évszázadok alatt fölhalmozódott sa-

játosságokra. Emellett a nemzetközi trendekre is figyelmet kell fordítania. A legfontosabb azonban egy olyan intézkedési terv, megoldások, eszközrendszer felvázolása, amely biztosítja a végrehajtást is. Jó néhány kezdeményezést ismerünk akár hazai, akár nemzetközi környezetből, amelyek végül mégsem valósultak meg. A Magyary-program összességében véve megfelel az elvárásoknak. A magyar közigazgatás – elmúlt évszázados fejlesztését, fejlődési irányait megvizsgálva – mindig mintakövető volt. A program ezzel bizonyos értelemben szakítani szeretne. A sokak által elfogadott mintakövetési logika mintha megváltozóban lenne. A program a valóságos problémákra reagáló, hazai viszonyokat figyelembe vevő és a nemzetközi trendeket is akceptáló sajátos magyar megoldást kíván megvalósítani. Maga a dokumentum fogalmazza meg: élő anyagról van szó, amely a menet közbeni változásokra kíván reagálni.

Nagy Marianna: A program egyik legfontosabb jellemzője – előny és egyben veszély is –, hogy komplex módon kezeli a közigazgatást. Nemcsak a közigazgatás szervezetét, eljárását vagy egy meghatározott területet akarja megváltoztatni. Körülbelül 50 kormányhatározat, rendelet és mindenféle elképzelés volt a korábbi közigazgatás-fejlesztési kormányzati tervekben, amelyek mind a közigazgatás egy meghatározott szegmensére, szeletére vonatkoztak. Vagy a központi, vagy a helyi közigazgatást, a területi államigazgatást, vagy az eljárásjogot, önkormányzatokat akarták átalakítani. Azt hiszem, először a Magyary-program kezeli úgy a közigazgatást, hogy szervezetét és működését is egyszerre akarja megváltoztatni, az összes elemet együtt kezelni, kicsi lépésekkel egymást követve vizsgálni. A közigazgatást az állam egyéb alrendszereihez, tehát az igazságszolgáltatáshoz és egyéb állami szervekhez viszonyítja.

Éppen amiatt azonban, hogy egyszerre kezeli a különböző társadalmi alrendszereket, a végrehajtás hibalehetőségei is benne

rejlének. Az éppen aktuálisan megoldandó feladat mellett számos egyéb dologra tekintettel kell lennie a változtatni kívánónak, hiszen ez a nagy rendszer olyan, mint egy tengerjáró hajó. Nem lehet hirtelen fordulatokat csinálni, nem lehet „U” kanyart bevenni vele. Ehhez mindig nagy ráfutás, nagy rákészülés, nagyon sok energia és odafigyelés kell. Ha nem megfelelők az egyes alrendszerek változtatásai, és nem illeszkednek egymáshoz, komoly hibalehetőségeket rejt magában. Az időközi korrekcióknak ezekre kell odafigyelnie, amelyek viszont erősítik a komplexitást.

Hazafi Zoltán: Egy ilyen program alapvetően legyen kellően átfogó, reális, általános és részletes egyszerre. Ami a kellően átfogót illeti, fontosnak tartom, hogy a személynzet külön fejlesztési irányként, de a többi fejlesztési területtel – feladat, szervezet, eljárás – összekapcsolva jelenik meg. A beavatkozási területek komplex kezelése a siker, a végrehajtás eredményességének egyik záloga. Nem gondolkodhatunk úgy a személynzetről vagy a személynzetpolitikáról, hogy ne legyen fogalmunk arról, mit akarunk a szervezettel, az eljárással. A személynzetpolitika általában utánkötető jelleggel reagál. A szervezetet és a feladatrendszert érintő átalakítások lecsapódnak a személynzet oldalán, de ez visszafelé is igaz. Akkor lehet a szervezet, feladat, eljárás egységét eredményesen kezelni, ha a mechanizmust egy olyan személyi állomány működteti, amely minőségileg alkalmas a rendszer hatékony és eredményes kezelésére. A Magyar-program egyik legnagyobb erényének tartom, hogy átfogóan és egységesen tárgyalja a négy témakört. A másik erénye, hogy kellően reális. Megfelelő helyzetfeltárással dolgozik, a valódi problémákat jól definiálja, és meghatározza a változtatás irányát, valamint a probléma-kezeléshez szükséges feladatokat.

A részletezettség szempontjából általában az a hiba szokott előfordulni, hogy vagy adatokkal, tényekkel túlságosan megter-

heljük, s ily módon nehezen átláthatóvá tesszük a programokat, vagy túlságosan általános, kevés tartalommal rendelkező deklarációk születnek. Ez a program optimális részletezettséggel határozza meg a célokat. Kellően általános, ugyanakkor kellően részletes is ahhoz, hogy hozzá lehessen kapcsolni az ágazati stratégiákat és a végrehajtást szolgáló intézkedéseket.

A Magyar-program egyik kiindulópontja a közszektor gyenge teljesítménye. Melyek ma a magyar közigazgatás leggyengébb pontjai?

Imre Miklós: Véleményem szerint az alapvető probléma az elmúlt évtizedekben Magyarországon és globálisan is érzékelhető bizonytalanság az állam és a közigazgatás társadalmi missziója, szerepe, rendeltetése kapcsán. Fölmerült a gondolat, hogy az állam, illetve a közigazgatás tevékenysége során vajon közérdekű tennivalókat lát-e el, a közjót szolgálja-e? Az állam és a közigazgatás egyértelmű szükségességének a kimondása fontos elem, az állam és a közigazgatás reneszánszának vagyunk a tanúi. Eljutottunk oda, hogy az állam és a közigazgatás mindenképpen közérdekű tevékenységet folytat, így a közjót kell szolgálnia. Sőt, tovább megyek, már olyan erőteljes álláspontok is olvashatók, érzékelhetőek, miszerint létezik úgynevezett globális közérdek és globális közjó. Az elmúlt évtizedekben a társadalmi alrendszerek közül a gazdaságnak egyértelműen dominanciája volt. Ezért minden a gazdaságnak alárendelten került elemzésre. Különösen a gazdasági világválság bizonyította be ennek helytelenségét. Vissza kell állítani az egyensúlyt az egyes társadalmi alrendszerek között. Ennek megfelelően a gazdaság tevékenysége csak a közszféra, az állami közigazgatás közérdekű tevékenysége által koordináltan, és ennek a koordinált-rendszernek a keretei között értelmezhető. Bebizonyosodott, hogy a fejlődés nem egyenlő a gazdasági növekedéssel. Összesség-

gében tehát úgy látom, hogy a magyar közigazgatás problémáinak jelentős része ennek a nem rendezett, nem kimunkált, valamint nem végiggondolt társadalmi rendeltetésnek vagy társadalmi missziónak a problémájából keletkezik. Ennek a rendezése, a konkrét problémák részbeni vagy jelentős felszámolását segítheti.

Nagy Marianna: A kérdés az, hogy mit értünk közszektor alatt. Véleményem szerint ugyanis a közigazgatással kapcsolatos averziókat elsősorban a fogalmi definiálatlanság okozza. Ez valószínűleg a rendszerváltozás óta eltelt húsz évvel magyarázható. A magyar társadalom ebben a kérdésben sokszor olyan, mint a kamaszgyerek: egyik oldalról igényli az államot, a közigazgatást, mindazt a biztonságot, amelyet a köz tud nyújtani. Másfelől viszont legalább ilyen vehemenciával igényli a saját szabadságát, a magánérdek előtérbe kerülését. A legnagyobb problémát a közfeladat definiálatlanságában és abban látom, hogy ezt a közfeladatot milyen szervezetrendszerben nyújtjuk. El kell különíteni a közigazgatási feladatot és a közszolgáltatási feladatot. Ez két külön feladat-végrehajtási módszert, két külön érdeket feltételez. Sajátos szempontok alapján kell megítélni ennek a gyengeségét és erősségét. A közszektor nagyon összemosza a magyar köznyelv. Nyilván a rendszerváltozásból fakadó következmény, hogy olyan ez az egész, mint egy túllendült inga. A rendszerváltás előtt a közérdek mindenekfeletti primátusa volt a meghatározó, majd átlendült az inga és a magánérdek mindenekfelettségét hangsúlyoztuk. Most optimalizálni kellene a helyzetet. Azt az ideális közérdeket kell megtalálni és definiálni, amellyel mindenki egyet tud érteni, amiről mindenki el tudja fogadni, hogy közös érdek. Az egyik legnagyobb problémát abban látom, hogy sem a közigazgatás, sem az emberek számára nem definiáltuk világosan a közérdekeket. Gyakran a magánérdekek váltak közérdekké, vagy

úgy lehetett megfogalmazni magánérdekeket, mintha közérdekek lennének. Ennek következtében igen erős averzió van még mindig a közigazgatással szemben. A közérdek definiálására nagyobb igény van a 2008-as pénzügyi válság óta, mint mondjuk korábban lett volna. A neoliberais, chicagói iskolán alapuló közgazdaság-tudomány, amelynek a megjelenése a közigazgatás-tudományban a New Public Management volt, már más megítélés alá esik. Most kezdi fölváltani az intézményi közgazdaságtan, ami erőteljesebben hangsúlyozza az államnak a gazdaság szabályozásában betöltött szerepét.

Nem attól erős egy állam, hogy sok mindent nyújt, mint ahogyan ma általában gondolják. Attól erős egy állam, hogy amit nyújt, azt mindig nyújtja, és mindig ugyanolyan feltételek mellett. Ha megnézzük, akkor például a francia közigazgatás nagyon sokat vállal magára, amihez nagy közigazgatási apparátusa van. De ennek töredékét vállalja magára például az Egyesült Államok közigazgatása, sokkal kisebb, ámde szerintem sokkal erősebb közigazgatással. Tehát el kell választani az állam hatékonyságát az erősségetől, mert két különböző fogalom. Ez nagyon sok mindenben befolyásolhatja, hogy milyen közszolgáltatási stratégiákat alakítunk ki.

Hazafi Zoltán: A gyakorlat oldaláról kiégszítve az eddig elhangzottakat, a program végrehajtása szempontjából két kockázatot látok. Az egyiket nevezük egyfajta reformfáradtságnak. Kérdéses, hogy a változást végrehajtó kormánytisztviselők mennyire tudnak azonosulni ezekkel az irányokkal és intézkedésekkel, mennyire képesek ezeket elfogadni, és partnerként közreműködni a végrehajtásban. Tapasztalatom szerint bizonyos jogintézmények gyakori átalakítása hiteltelenséghez vezetett éppen azok körében, akiknek a munkáját segíteni és támogatni hivatottak ezek az intézmények. Ezt a kockázatot a változás menedzselése során mindenképp kezelni kell.

A másik kockázat a finanszírozás. A forráshiány, a pénztelenség torzíthat bizonyos rendszereket. Itt megint csak a személyi állomány oldaláról hoznék egy példát. Igen felerősödött az a tendencia, hogy azok a területek, ahol állami bevételek generálódnak, vagyis, ahol vannak saját bevételek, megpróbálnak bizonyos előjogokat, érdekeket érvényesíteni, kivételezett helyzetbe kerülni más területekhez képest. Nos, ez nyilvánvalóan megbontja a közigazgatás, a közszolgálat egységességét.

Magyary-program általános célrendszere és a névadó Magyary Zoltán közigazgatás-racionalizálási programja között milyen párhuzamokat találunk?

Imre Miklós: A Magyary Zoltán-féle racionalizálási elképzelések és a Magyary-program is gazdasági világválság után, illetve nehéz magyar gazdasági helyzetben keletkezett. A konkrét javaslatokat illetően valójában mind a kettő a komplexitást tűzi ki célul, ám Magyary elképzeléseinek fókuszában elsősorban takarékosági szempontok állnak, de ugyanakkor a modernizáció is fontos célkitűzése. A Magyary-program a szervezet, az eljárás, a feladatok és a személyi állomány területét azonos súllyal kezeli. Mindkét program fejlesztéscentrikus. Nem pusztán költségcsökkentést próbál megcélolni, hanem valójában a fejlesztést. Magyary megfogalmazásában: tökéletesíteni kell a közigazgatást. Mindkettő nagy hangsúlyt helyez a nemzeti szempontokra, és nem utolsósorban a gyakorlati megvalósítás szándékával fogalmazódtak meg. Nem csupán teóriaként, hanem a megvalósítás határozott igényével.

Nagy Marianna: Elismerve, hogy Magyary volt a magyar közigazgatás-tudomány legnagyobb képviselője, szerintem mindenképpen rögzíteni kell, hogy az a fajta racionalitás, ami 80 éve jellemző volt a közigazgatásra és a Magyary-féle racionalizálásra, ma már nemhogy egy az egyben nem használható,

hanem nagyon kevésbé használható. Akkor lesz ez a program hatékony, ha tisztában van vele, hogy ma más racionalitást követel meg a közigazgatás, és a társadalom, mint amit a Magyary-féle racionalizálási program megfogalmazott. A saját korában hihetetlenül nagy szellemi teljesítmény volt az a program, de semmiképpen nem lehet, és nem is szabad párhuzamos utakon futtatni a mostanival. Ugyanis ha megnézzük Magyary racionalizálási programjának utóéletét, azt látjuk, hogy tulajdonképpen egy írásztali dokumentum maradt. Ennek alapvetően az volt az oka, hogy Magyary a saját gondolkodásában ezt a dokumentumot olyan elképzelésekkel hozta létre, amely szerint mindezt lehet a társadalmi beágyazottságon kívül, akár mindenki ellenére, felülről is kivitelezni. Érdekes dolgok, szellemi innovációk maradtak az írásztalfiókban. Véleményem szerint a mostani Magyary-program akkor vezethet eredményre, ha tisztában van azzal, hogy bármilyen közigazgatási racionalizálási program részeiben is csak akkor hozhat eredményt, ha a társadalom elfogadja azt, ha jól lehet kommunikálni, és mindig reagál a társadalom visszajelzéseire. Tehát ha párhuzamokat vonunk, akkor párhuzamokat kell vonni az utóéletben és a működésben is. Tudomásul kell venni, hogy ma mást igényel a társadalom, és erre a másra kell keresni a megfelelő válaszokat.

Hazafi Zoltán: A Magyary-féle racionalizálási program megoldást keresett például a közigazgatási ügyintézés egyszerűsítésére, az indokolatlan párhuzamosságok, valamint egyes igazgatási ágazatok közötti színvonalbeli különbségek megszüntetésére és a reszort érdekek érvényesülésének megakadályozására. Sokat foglalkozott a létszámmal is, amely klasszikus téma, valamint a statisztikai rendszerekkel, tehát azal, hogy a közigazgatás, mint nagyüzem áttekintéséhez, szervezéséhez szükséges adatok rendelkezésre álljanak. Ezt ma is nagyon aktuálisnak tartom. A szolgálati pragmatika kidolgozása is visszaköszön a programból. Magyary külön hangsúlyozta

egy szellemi központ létrehozásának fontosságát. Úgy látom, jelen körülmények között reális esély van arra, hogy ez a központ létrejöjjön.

*Mit tarthatunk a közigazgatás
szervezetrendszerét és a feladatok
átcsoportosítását érintő átalakítások közül
a legfontosabb célnak,
illetve eredménynek?*

Imre Miklós: Az állami feladatkataszter elkészítését megcélzó törekvés nagyon fontos, a releváns állami feladatok meghatározása nélkül szervezeti átalakítást nagy bátorság lenne realizálni. Alapvetően nemzetállami probléma, de globális kérdés is, hogy vajon melyek az állami közigazgatás feladatai? Valójában egy korszakváltást élünk meg, és véleményem szerint teljesen világos, hogy ez a szolgáltató, vagyis jóléti állam valamiképpen válságban van, amelynek számos jelét lehet tapasztalni. Ezért a feladat-meghatározás szinte minden mást megelőz.

Nagy Marianna: Ha tudjuk, mit várunk el a közigazgatástól és mit saját magunktól, akkor legfontosabbnak, megkerülhetetlennek és égetően sürgősnek az államigazgatás és önkormányzati igazgatás közötti mai határvonalak feloldását tartanám. Tehát azt kellene tisztázni, hogy mit tud nyújtani egy önkormányzat, mit akarunk az önkormányzati rendszerrel, és mit várhat az állampolgár az önkormányzattól. Ma nagyjából úgy néz ki a helyzet, hogy 3200 önkormányzat fullad bele a feladatokba, amelyeket nem képes ellátni, ennek ellenére ragaszkodik hozzájuk. Úgy gondolom, újra kell definiálni a teljes önkormányzati rendszert, és helyét az államszervezetben. Valószínűleg jelentősen kisebb feladattömeggel sokkal erősebb önkormányzatok képesek ellátni a feladatokat, a maradéknál pedig meg kell mondani, mit tudunk belőlük vállalni, és mik azok, amelyeket Magyarország a gazdasági fejlettség jelenlegi szintjén nem tud nyújtani.

Hazafi Zoltán:Itt is visszaköszön a feladat személyi állománnyal és szervezettel való összekapcsolódása. Egyetértve az állami feladatkataszter kialakításának jelentőségével, annyit tennék hozzá, hogy ez a feltétele a feladatarányos létszámviszonyok kialakulásának, optimális helyzetben ezt szeretnénk elérni. De mi az optimális? Az optimális létszám megállapításánál alapvetően változtatni kell az eddigi szemléleten. Éveken keresztül úgy gondolták a döntéshozók, hogy központi szinten, centralizáltan meg lehet oldani a problémát, ún. fűnyíróelv alapján. Ezzel szemben meggyőződésem, hogy az optimális létszámot igazán az tudja megítélni, aki ott dolgozik az adott szervnél. A szerv vezetőit is érdekeltté kell tenni, hogy saját maguk alakítsák ki a szervezetet és döntsék el, hogyan használják fel az adott feladat végrehajtására rendelkezésre álló személyi erőforrásokat. Az más kérdés, hogy a vezetőn számon kell kérni a feladatok elvégzését.

*Mitől lesz ügyfélbarát a közigazgatási
szolgáltatás?
Jó úton halad-e a Magyar-program?*

Imre Miklós: Az elmúlt időszakban számos gond volt a kérdéskörrel kapcsolatban. Közérthető, átlátható és stabil jogi szabályozás – mindhárom elemének jelentősége van. Ahogy a programban is megfogalmazódik, fontos célkitűzés az érintettek bevonása a közérdekű szolgáltatások megtervezésébe és az előzetes döntések meghozatalába. Egy mindenki számára elérhető tudásbázis létrehozása is üdvözlendő törekvés, áthatóbbá teszi, vagy legalábbis segíti az átláthatóságát a közigazgatás működésének. Ebbe a sorba tartozik az e-közigazgatás is, ahol a biztonságra nagyon komoly figyelmet kell fordítani.

Nagy Marianna: Az egyik gondom az ügyfélbarát fogalommal, hogy általában állampolgár-ügyfélben gondolkodunk. Nem

nagyon gondoljuk végig, hogy a közigazgatás ügyfélforgalmának jelentős része szervezetekre irányul, illetve azt sem, hogy a közigazgatás ügyfélforgalmának jelentős része ex officio eljárásban történik. Tehát az ügyfélbarátság másképp merül fel, mert a közigazgatás éppen az ügyfél akarata ellenére szeretne valamit az ügyféltől. Például valamilyen bírságot, adatot, kötelezettség végrehajtását. Szerintem az ügyfélbarátságot az eljárásjogra leszűkíteni hiba. Az ügyfélbarátság nagyon gyakran nem azon múlik, hogy egyszerű és gyors eljárásban utasítjuk el az ügyfelet, hanem hogy elutasítjuk-e. Nagyon fontosnak tartanám tudatosítani, végiggondolni és megfogalmazni, hogy az ügyfélbarátságnak van egy anyagi jogi része, mégpedig az, hogy mit kap vagy mit nem kap az ügyfél. Nemcsak az a fontos, hogyan kapja meg, hanem hogy mit követelünk meg tőle azért, amit ő szeretne. Egy egyszerű példával élve. Sok esetben nem azért érzi rosszul magát az ügyfél, mert sokféle igazolást kell benyújtania, hanem mert a sokféle igazolásnak a fele felesleges. De ez nem eljárásjogi kérdés, hanem anyagi jogi kérdés: mit akarok az ügyféltől. Az ügyfélbarátságnak ez a fajta vonulata sem a Magyar-programban, sem pedig a magyar közigazgatási gondolkodásban nem jelenik meg. Sok esetben anyagi jogi problémát próbálunk eljárásjogi eszközzel kezelni, ami logikailag lehetetlen. Szerintem az eljárás rettenetesen fontos dolog, de a Ket. hatályba lépése óta folytonos módosítások miatt a legfontosabbnak azt tartanám, hogy ebben ne történjen semmi változás. Ne nyúljunk hozzá az eljárásjoghoz, mert olyan sokszor módosítottuk, hogy elveszítette a legfontosabb alapját, nevezetesen a stabilitást. Azt, hogy az ügyfél tudja mi fog vele történni egy eljárásban. Nemhogy az ügyfél nem tudja, az ügyintéző sem, mert nem lehet benne biztos, hogy a Ket.-be nem nyúltak bele az elmúlt 24 vagy 36 órában. Véleményem szerint akkor lenne rövid távon ügyfélbarát az eljárás, ha egy darabig hagynánk nyugodni, hogy a min-

dennapos ügyfélforgalmi gyakorlatban kiderüljön, mit kell feltétlenül kivenni belőle. Ennél is fontosabbnak tartom az anyagi jogi feltételek tisztázását: mi az, ami kell ebből, és mi az, ami nem. Mert egyébként olyan problémákhoz és álmegoldásokhoz jutunk, mint például a West-Balkán-tragédia kezelése, ahol az engedély meglétét eljárásjogi kérdésként próbálták kezelni. Senki nem gondolta végig az engedély tartalmát, azaz mi kell ahhoz, hogy valaki egy ilyen diszkót működtessen. Szerintem az ügyfélbarátságnak ez legalább ilyen fontos problémája. A másik az e-közigazgatás kérdése. Itt nem programról, hanem kultúráról van szó. Kultúra az ügyintéző és az ügyfél részéről is, amely technikai háttérét az államnak kell biztosítania. De bármennyire is erőltetjük, legalábbis a természetes személyek esetében, meg kell várni, míg belenő az a generáció, aki tudja ezt kezelni. Szervezetek esetében természetesen komoly előrelépés, ha például adóbevallást csak elektronikus úton lehet benyújtani. De itt jól el kell különíteni a szervezeti típusú ügyfeleket a természetes személy ügyfelektől.

Hazafi Zoltán: Egyetértve az elhangzottakkal, az ügyfélbarátság fogalommal nekem is problémám van. Nemcsak olyan értelemben kell ügyfélbarátnak lenni, hogy az adott ügyben szereplő ügyfél igényének megfelelően járjon el a közigazgatás, hanem a többi 10 millió állampolgár érdekét is képviselje. Tehát nem lehet minden esetben az ügyfél igényeinek, az ő kérelmének megfelelően döntéseket hozni, hanem más szempontot is érvényesíteni kell.

Mondanék egy példát. Néhány évvel ezelőtt Kecskeméten indítottunk egy ügyfélszolgálati modellkísérletet. Jelmondatát Magyarytól idéztük: „A közigazgatás az emberekért van.” A kísérletben részt vevő szervek, köztük az APEH helyi kirendeltsége is, valamennyi állampolgárnak küldött levélen – legyen szó akár bírság kiszabásáról – feltüntették az idézetet. A határozat tehát minden esetben azzal fejeződött be,

hogy „a közigazgatás az emberekért van”. Valószínűleg másként hatott ez a mondat a megbírságolt ügyfélre, mint arra, akinek ügye pozitív elbírálást nyert.

A másik, ami bennem felvetődött, a kommunikáció. Tehát az, hogy milyen a közigazgatás PR-ja, valamint a közvéleményben róla megjelenő kép. Szerintem a kommunikációnak jelentős szerepe van a közigazgatásban. A különböző eredményeket, pozitívumokat igenis céltotán és hatékonyan kell kommunikálni, nem szabad ezt a médiumokra hagyni, mert nagyon fontos, hogy az emberekben milyen kép alakul ki a hivatalokról. Ez most meglátásom szerint nem a legjobb.

Ami az e-közigazgatást illeti, annak egyik járulékos haszna, hogy rendbe teszi a folyamatokat. Nyilvánvaló, hogy bármilyen informatikai rendszert csak akkor lehet a közigazgatás működtetésére fejleszteni, ha az adott folyamat le van szabályozva, rendezett. Úgy gondolom, hogy a folyamatok rendbetétele a közigazgatás működésének egyik kulcskérdése.

*A tervezett
közszolgálati életpályaelemek közül
melyik bevezetését tarthatjuk
a közeljövő legnagyobb kihívásának?*

Imre Miklós: Önmagában óriási kihívás az elmúlt évtizedekre jellemző stabil, kiszámítható, mondhatni zárt közszolgálati modell és az új típusú, hatékonyságra, rugalmasságra, innovációra épülő modell ötvetét létrehozni. Ha ki kell ragadni egy modult, elemet, a képzést, továbbképzést emelném ki. A képzést illetően teljesen egyértelmű, hogy egy új világ jön létre a 2012. január 1-jén megalakuló Nemzeti Közszolgálati Egyetemen, amelynek célja egyrészt a képzés színvonalának emelése, másrészt a közszolgálati (civil vagy polgári), a rendészeti és a honvédelmi igazgatási jellegű életpályák vagy hivatásrendek egymáshoz közelítése, harmonizálása és

átjárhatóvá tétele. A továbbképzést illetően – ahogy laikusként gondolom – a tartalmi kínálattól kezdve nagyon komoly változásokra van szükség, nyilván a valóságban és a gyakorlatban felmerülő igényeknek megfelelően. Nagyon lényeges a finanszírozás, a minőségügy és lehetne még sorolni a megoldandó ügyeket. Nem mondom, hogy korábban nem működtek ilyen típusú továbbképzési kurzusok, és azt sem, hogy azok nem voltak eredményesek. De a rendszert szisztematikusan újra kell gondolni, és a mai kor igényeihez igazítani.

Nagy Marianna: A legnagyobb nehézség a rugalmas, ugyanakkor stabil szabályozás megteremtése. Ez nemcsak a közigazgatás és a közszolgálat szabályozásának a gondja, hanem szinte minden munkáltató ezzel küzd. Ha végignézzük, az angol szakirodalomban már megjelent a „flexicurity” fogalma, tehát a stabilitást és a lehetőséget egyszerre megadó munkajogi szabályozás. Kétségeim vannak, hogy ezt a gyakorlatban mennyire lehet alkalmazni. Mindenesetre, ha már prioritást kell felállítani, akkor a meghatározott igazgatási munkakörben megszerzett speciális tudás védelmére hívnám fel a figyelmet. Ugyanis az, hogy valaki kijön egy iskolából, vagy akár a magánszektorban bizonyos igazgatási tapasztalatokat megszerez, nyilván elegendő közigazgatási karrierje elindításához, viszont nem adja meg azt a fajta elkötelezettséget, amelyet a Magyar-program maga is megkíván a közszolgálatól. Szerintem azt a fajta elkötelezettséget hosszú-hosszú évek alatt szedi magára, vagy építi be a személyiségébe az ügyintéző, a köztisztviselő és a kormánytisztviselő. Ebből a szempontból fontosabbnak tartom a stabilitást, tehát azt, ha egyszer valaki belekerült a rendszerbe, és magára szedte a speciális igazgatási tudást meghatározott helyeken, ne engedjük el, mert soha többet nem fog visszajönni. Jó példa volt erre annak idején a megyei tanácsok

szakigazgatási szerveinek a szélnek eresztése. Töredéke került át a köztársasági megbízottakhoz, illetve később a megyei közigazgatási hivatalokba. Ha valaki kikerül a magánszférába már nem fog visszajönni, nem tudunk neki versenyképes jövedelmet és karriert biztosítani. Nem lenne szabad elfelejteni, hogy ezt nem lehet pusztán humán erőforrásként kezelni. Itt mindig emberekről van szó, akik életüket beletették a közigazgatásba, vagy bele akarják tenni, és valami pluszal rendelkeznek a magánigazgatással szemben. Fontosnak tartanám, hogy ezt a pluszt értékeljük, jutalmazzuk, és azt mondjuk, igen, neked ebben a szférában van lehetőséged és kiszámítható jövőd.

Hazafi Zoltán: Az egyik legfontosabb erénye a programnak, hogy szakít a túlzottan jogias szemlélettel, amely éveken keresztül jellemezte a közszolgálat fejlesztését. A programban sokkal hangsúlyosabban szerepel, hogy a jogi szabályozás csupán a kereteket adó eszköz. Nem válhat öncélúvá, hanem jogi keretet kell képezni a megújított

HR-rendszerhez. Ez utóbbinak megvannak a maga szabályai, sajátosságai, hagyományai, amelyek ismerete nélkül ma már nem képzelhető el a közszolgálat megújítása. Hadd említsek egy példát. A munkaköri rendszer tervezett bevezetése az eddigiekhez képest gyökeres szemléletváltást fog hozni, mivel a munkakörök eddig nem töltöttek be érdemi szerepet a személyügyi működésben, s ráadásul elemzésük, értékelésük gyakorlatilag hiányzott a rendszerből. A munkaköri rendszer bevezetése hosszú távon hozhat változást, viszont látni kell a kockázatokat is, amelyekkel minden nagy váltás együtt jár. Egy munkaköri rendszernek komoly intézményi, személyi és szakértelmi feltételei vannak, amelyek nélkül nem tud működni. Ez magától nem jön létre, tehát a feltételeket mindenképpen biztosítani kell. Ezt olyan kihívásnak tartom, amely el fogja dönteni, sikerül-e eredményesen végigvinni a változást. Ezért mindenképpen a munkaköri rendszerre való – fokozatos – átállás előkészítésének a megtervezését tartom a legfontosabbnak.

MEZEY BARNA

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet létrehozása a budapesti jogi karon 1931-ben

242 esztendeje, egy 1769. szeptember 26-án keltezett királyi elhatározással állították fel a Királyi Magyar Tudományegyetem bölcsészeti fakultásán a politicalis és camera-lis tanszéket, amely a felvilágosult abszolutizmus uralkodói akarata szerinti professzionizálódó közigazgatás és az ekkor népszerű kamerálisztika gondozását kapta feladatául. 234 éve, 1777. november 3-án, királynői akarat nyomán a képzés átkerült az állam- és jogtudományi karra, s a fakultás VI. katedrájaként megszerveződött Politicalis és camera-lis tanszék keretében vette kezdetét a politico-camera-lis tárgyak oktatása. 1849-ben lezárult a felvilágosult abszolutizmussal összefonódó kamerálisztika pályafutása, s a stúdium különböző tudománysszakokra vált szét. A közgazdaságtan és a pénzügytan mellett alkotmányi és közigazgatási politika név alatt új tudományág s nem sokkal később új tanszék jelent meg a pesti egyetemen.

1850-ben pedig, a Récsi Emil vezetete tanszék életre hívása óta folyamatosan működött a közigazgatási jogtudomány tanszéke, amelyen Récsitől Kautz Gyulán, Kmety Károlyon keresztül egyenes út vezetett Magyar Zoltán katedrájái, majd a Magyar Közigazgatástudományi Intézetig.¹

Ennek az írásnak az a kerek évforduló ad alkalmat, amely a Magyar Zoltán nevével

fémjelzett, másfél évtizedes intézményes fennállást magáénak tudható, ámde máig érezhető hatású Közigazgatástudományi Intézet megalapítását idézi. Az alapítás kérdése óhatatlanul összefonódik a sokat vitatott, de szakmai-tudományos hatását illetően megkérdőjelezhetetlen Magyar Zoltán személyiségével. Az Intézet létrehozásának hátterében ott találjuk a kor egyik meglehetősen határozott törekvését is, a nem kevésbé gazdasági és politikai kényszerek hatása alatt tervezett nagy reformot, a közigazgatás racionalizálását is.

Kronológia

1929. január 25-én elhunyt Kmety Károly, a budapesti Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetemen I. számú, közjogi és közigazgatási jogi tanszék vezetője.² A megüresedett tanszék betöltésére a kar Magyar Zoltánt, a VKM Tudománypolitikai Ügyosztályának főnökét hívta meg, aki ekkor már néhány esztendeje magántanára volt a karnak. Miként Szaniszló József ezt az egyetemi autonómiával összefüggésben értelmezte,³ a kor gyakorlatának megfelelően a fakultás ilyen értelmű döntése egyben Magyar végleges alkalmazását is jelentette. Ez a kari aktus nem előzmény nélküli: Klebersberg miniszter nyomatékosította elvárását az egyetemmel szemben, s az ő hathatós közbenjárására született meg a határozat.⁴

A tisztánlátás kedvéért érdemes egy pillantást vetni az időpontokra. Klebersberg védenca és erős embere 1930. január 28-án kinevezést kapott Darányi Kálmán miniszterelnökségi államtitkár mellé, mint a közigazgatás és jogalkotás alaki revíziójára ren-

² ECKHART: *i. m.*, , 657. p.

³ SZANISZLÓ József: *A Magyar-iskola és háború utáni sorsa. Közigazgatás-történeti visszapillantás*, Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem Államigazgatási Jogi Tanszék, 1993, 27. p.

⁴ SAÁD József: *Magyar Zoltán*, Budapest, Új Mandátum könyvkiadó, 2000, 42. p.

¹ ECKHART Ferenc: *A Királyi Magyar Pázmány Péter Tudományegyetem története*, II., *A Jog- és Allamtudományi Kar története*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1936, 1850. február 11. 52, 393. p., 1863. július 10. 467. p., 1896. szeptember 9. 611., 661. p.

delt tárcaközi bizottság előadója.⁵ A budapesti jogi kar tanácsa 1930. március 30-i ülésén foglalkozott Magyary kinevezésével. Klebersberg előterjesztésére a kormányzó 1930. június 28-án nevezte ki rendes tanárrá a jogi karra.⁶ 1931. január 28-án kézhez vette kormánybiztosi kinevezését. Ez a megbízatása 1933. március 12-ig tartott.⁷ Amikor tehát professzori kinevezését átvette, figyelme semmi esetre sem fókuszálódhatott az egyetemre, akkor az még kiegészítő részét képezte csupán nagyszabású terveinek, amelyekben az egyetemen létrehozott kutatói bázis mint szakmai háttérintézet szerepelt. Ma már tudjuk (ami számára még nem volt ilyen egyértelműen világos), ez az invitálás közigazgatás-tudományi tervei jövőjét jelentette.

A kar Magyary igényének megfelelően ezzel egy időben a két főtantervi tanszéket egy tanszakos közigazgatási (és pénzügyi) jogi tanszékké alakított át, ami egyértelműsítette a közigazgatás önállósulási folyamatát, s kifejezte a tanszékvezető elkötelezettségét a közigazgatás-tudomány egyetemi művelése mellett. 1931. február 26-án Magyary a tanszék kiegészítésére kérte a kart, de főként a nemzetközi kapcsolatrendszer kiépítésére, illetve életben tartására hivatkozva nem a tanszékek mellett ekkorra már szokásossá vált szeminárium, hanem Közigazgatástudományi Intézet létrehozását indítványozta. A kar, nyilvánvaló tekintettel Magyary 1931. január 28-án kelt racionalizálási kormánybiztosi kinevezésére, támogatta a javaslatot.⁸

1933 tavaszán Magyary élve az egyetem kínálta lehetőséggel, tevékenységének súlypontját a Magyar Közigazgatástudományi Intézetbe helyezte át. Az egyetem és a kar

ezzel a lépéssel újabb jelentős szakmai értékhez jutott.

„*A régi világ összeomlott*” – írta 1945. március 24-én, Héregen kelt Búcsúlevelében,⁹ s ez a földindulás maga alá temette őt és az intézetet is. Ahhoz ugyanis az idő kevés volt, hogy az intézet tőle függetlenedjen, önálló arculatra tegyen szert. Ahhoz viszont elegendőnek bizonyult, hogy akik Magyary gondolatait szokatlanak találták, szemléletmódja egyszerű intézményszerítésének minősítsék, amely nem csak a közigazgatás elméletére vagy gyakorlatára, de az ezekhez tágan kapcsolódó tudományterületekre is hatást gyakorolt.

A kar 1945. május 9-én tartott ülésén Navratil Ákos javaslatára a Közigazgatástudományi Intézetet lényegében felszámolta. Annak nevét megváltoztatta Közigazgatási Jogi Intézetre, helyiségeit megosztotta a közgazdaságtani szemináriummal. A tanács megtiltotta az intézetnek a további politikai szerepvállalást, s kimondta, hogy a jövőben az intézet ugyanolyan oktatási és tudományos célokat szolgáljon, mint a kar többi intézete és szemináriuma. Az intézetben folyó kutatásokat megszakították.¹⁰

Magyary Zoltán

A Közigazgatástudományi Intézet a magyar közigazgatás-tudomány nagyformátumú egyéniségnek, Magyary Zoltánnak köszönhette létét (s egyben, aligha kételkedhetünk benne, felszámolását is). Az Osztrák–Magyar Monarchia középosztálybéli családjának katonatiszt apától származó sarja a budapesti piarista gimnáziumban 1906-ban jeles eredménnyel érettségizett. A nyelvi talentummal megáldott, nagy ambícióval rendelkező ifjú négy évre rá államtudományi végzettséget szerzett, majd 1912-ben jogtudori oklevéllel egészítette ki minősítését. Ugyanezen esztendőben az

⁵ SAÁD: *i. m.*, 38. p.

⁶ ECKHART: *i. m.*, 657. p.

⁷ SAÁD: *i. m.*, 42. p.

⁸ SZANISZLÓ József: *A Közigazgatástudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog-és Államtudományi Karán* Budapest 1977, Eötvös Loránd Tudományegyetem 2. 281. p.

⁹ MTA kéziratára MTA K Ms 5990/1770.

¹⁰ SZANISZLÓ, 1993, 102. p.

Universitát Leipzig hallgatója volt, 1915-ben államszámvitel-tani képesítést szerzett, ami életrajzírói szerint egyik jelentős ütközőjává vált hivatali előmenetel során. 1918-tól tanított a budapesti Pázmány Péter egyetemen, 1927 pedig a magántanári habilitáció éve volt a jogi fakultáson, ami megágyazott professzor pályáivének. Magyar nyelvzseni volt. A német, angol, francia, olasz, latin mellé oroszul is megtanult, hogy a szovjet-orosz modell tanulmányozásában segítségére legyen. Kuriózusként említhető gyorsírótanári képesítése, mely ugyanakkor jellegzetes alkalmasságát hangsúlyozta és támasztotta alá a közigazgatási karrierjében.

Az Intézet egyik tápláló forrása Magyar szerteágazó hazai és külföldi kapcsolatrendszere volt. Ennek egyik oszlopa az általa szisztematikusan felépített közigazgatási karrier a VKM miniszteri fogalmazó-gyakornoki állásától (1910) a kormánybiztossáig (1931). A kezdeti időszakban mentora egykori tanára, a korábbi igazságügyi miniszter: Balogh Jenő volt, de korán kapcsolatba került Tisza István bizalmasával, Klebelsberg Kunóval is, akivel egészen 1930-ig, egyetemi tanári kinevezéséig együtt dolgozott. Kiemelkedő tehetségének, munkabírájának és ambíciójának köszönhetően gyorsan haladt előre a ranglétrán, s munkája mellett számos bel- és külföldi megbízást kapott. A négy aktív és két passzív nyelvet birtokló Magyarot Klebelsberg eleve afféle VKM-es kultúrdiplomatának („kultúrpolitikai utazó követnek”) is használta. A kultúrpolitika összeomlott nemzetközi kapcsolatrendszerét újjáépítő Klebelsberg a kitűnő felkészültséggel rendelkező Magyarot állította a munka élére. Nem véletlen, hogy rövidesen széles külföldi ismeretségi körrel rendelkezett, melyet egyetemi tevékenysége idején is igénybe vett. Utóbb tucatnyi nemzetközi közigazgatás-tudományi intézet tagja lett a British Institute of Public Administrationtól a Gesellschaft für Organisationsionig.

Magyar azonban nemcsak az aktuális feladatokra koncentrált, hanem egy addig teljesen szokatlan attitűddel munkájával kapcsolatos meglátásait kezdettől fogva folyamatosan publikálta, így születtek költségvetési, tudománypolitikai, majd pedig átfogó közigazgatás-tudományi írásai. A tudományos alapozást tanúsítja az 1930 előtt keletkezett és publikált negyvenet meghaladó számú tudományos jellegű kultúr- és tudománypolitikai tanulmány. A gyakorlati munka mellett pedig viszonylag korán oktatni kezdett az egyetemen, amely alkalmat teremtett számára tapasztalatai rendszerezésére és továbbadására.

Magyar szervezőképességét és kifogyhatatlan energiáit dokumentálja az Intézet megalapítása és a létesítéssel kapcsolatos szervezői teendők bonyolítása. Kmety Károly után a tanszéken egyetlen könyv sem maradt. Magyar az 1931 és 1944 közötti dokumentáció tanúsága szerint 8454 darabos könyvtárat hozott létre. Sikeres szervező tevékenységét támogatta nemzetközi tájékozódása is. Az Intézet külföldi könyvbizterzéseit például a Rockefeller alapítvány intézte és finanszírozta. A hazai beszerzésekből részt vállalt a Kar is, de erre felhasználta a kormánybiztosi keretet is. Kormánybiztosként kapott közigazgatási szakkiadványokat, sorozatokat az Intézetben helyezte el, ő maga is sokat vásárolt és ajándékozott a könyvtárnak.¹¹

Kmety tanszéki szobácskája és előadóterme helyén a kar Szerb utcai szárnyát uraló kutatási és oktatási egységet hozott létre. Az Intézet-alapítást sürgető levelében a Kart arra kérte, hogy a leendő Intézetnek megfelelő elhelyezést biztosítson. Rövidesen a fakultás első emeleti (szerb utcai) oktatási szárnya a rendelkezése alatt állott, melynek teremtője Flach János, a főváros ez idő tájt legnevesebb belső-építész tervezte meg. A minden gyakorlati igényt kielégítő korszerűen berendezett és felszerelt Intézet a modern irodatechnika egyedülálló jelenségévé lett Magyarországon.¹²

¹¹ SZANISZLÓ, i. m., 1977, 321. p.

¹² SZANISZLÓ, i. m. 1993, 50. p.

A tanszék egyetlen egyetemi alkalmazású tanárságával (Lovász Jánossal) szemben Magyarország akkori és későbbi közigazgatását meghatározó munkaközösséget teremtett, melynek tagjai önkéntesen és többnyire ingyen vagy csekély javadalmazás mellett (az ún. Hómanboyok) folytatták kutatásaikat. (Mártonffy Károly, Fluck András, Gouthfaly-Dorner Zoltán, Baranyi Ferenc, Martonyi János, Göbel József, Kiss István, Meznerics Iván, Novák István, Szöllősy Zoltán, Varga Sándor). Kivételes egyéniségnek kellett ahhoz lenni, hogy egy ilyen kitűnő szakembercsoportot magához vonzzon. Amit ellentételezésként nyújtani tudott, az szellemi műhely, a tudományos kutatás irányítása, publikálási lehetőségek, külföldi ösztöndíjak biztosítása. Nyilvánvaló, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet nem volt más, mint Magyary Zoltán munkaszervezete, ahol teret kapott gyakorlatban kikristályosodott nézeteinek elméleti kimunkálására és tudományos felépítésének megszervezésére. Egyszerre volt munkásságának kiteljesítője, az általa vallott elvek hirdetője, oktató és kutatóhely, valamint továbbképző központ, ahol ezt a szellemi hatást továbbadhatta az újabb generációknak.

Az egyetem Közigazgatástudományi Intézetének kialakítását és működését alapvetően határozta meg Magyary sajátos személyisége. Tanítványainak számos nyilvános emlékezése dacára Magyary továbbra is ismeretlen ismerős maradt. Azon túlmenően, amit magáról leírt vagy a hozzá közelállók megörökítettek, keveset tudunk. Családjáról, gyermekkoráról, meghatározó élményeiről máig nagyon kevés az információ, de a szenvedélyt, az alkotási vágyat és a meg nem értettséget érezzük sorai közül. Zseniális és egyben konfliktusos egyéniség lehetett. Munkája során számos nézeteltérése támadt, melyeket csak tetézett, hogy még a legképzettebbek sem értették vagy nem akarták érteni javaslatait, elképzeléseit. Tehetségét nem kérdőjelezték meg, de dinamikus előrehaladását, radikális elvárásait, megújító terveit, s főképpen szakmai tempóját egyre többen érezték terhesnek a politiká-

ban. Ő maga is szűknek érezte egy idő után korábbi kereteit. Támogatójával és mesterével, Klebersberg Kunóval szembeni sértettsége (aki állítólag akadémiai becsvágának vetett gátat), Gömbös Gyula hozzáállásával kapcsolatban megfogalmazott elégedetlensége, Keresztes-Fischer Ferencsel szembeni kiengesztelhetetlen ellentéte, mely kormánybiztosi pozíciójáról történő lemondásához vezetett, meghatározta további életpályáját. A budapesti fakultás iránti (a jogi képzés és vizsgarendszer megreformálására vonatkozó radikális elképzeléseinek megtorpedózása miatti) megbántottsága, (az egyetlen elfogadott és valóban foganatosított javaslata okán megélt) meg nem értettsége és mellőzöttsége a kormányzat részéről, dinamikus egyéniségének elismerésre és azonnali támogatásra vágyó tehetsége feloldhatatlan ellentmondásokat érlelt környezetével.

Jó emberismeretéről kitűnő tanítványai tanúskodnak, akik ellenszolgáltatás nélkül vagy csekély honorárium ellenében is követték mesterük útmutatásait, közvetlen irányításán messze túlmenően, évtizedekkel búcsúja után is. Magyary életművének egyik legnagyobb eredménye a tanítványi kör által alkotott munkaközösség, melynek tagjait illetően azok képzését és támogatását Magyary különösen fontosnak tarthatta. Erre utal híres mondása, amelyet akár definíciónak is nevezhetünk: *„A professzor nem az, aki tanít, hanem akinek tanítványai vannak”*.

Az Intézet nélkül nem született volna meg a legendás munkaközösség, melynek szellemi öröksége legalább olyan jelentős, mint a Mesteré volt, s eszméi ápolásán túl a tanítványok – köztük különösen Szaniszló József – kiemelt figyelmet fordítottak a portré megrajzolására is. A vonatkozó szakirodalom ismeretében nem túlzás kijelenteni: a mi Magyary-képünk nagyrészt az ő emlékeiken alapul, a Professzor vonásait az ő szemükkel látjuk, munkái jelentőségét személyes élményeik nyomán értékeljük, s az utókor elismerésében – róla elnevezett díjakban és ösztöndíjakban, kitüntetésekben – is talán leginkább ők rótták le tisz-

teletüket. Vagyis Magyary Zoltánról alkotott képünk jelentős részben tanítványainak köszönhető, ám ez a kép – teljesen érthető módon – személyes élményekkel átitatott, sokszor erősen szubjektív, esetleg rendszerkonformmá kerekített.

Magyary ma sokak számára toposz, legenda, akit már csak nemzetközi elismertsége okán is szeretünk hivatkozni, akire egyaránt büszkén mutathatnak kutatók és gyakorlati szakemberek, jobb- és baloldaliak, reformerek és fontolva haladók. A sokarcúság érthető, hiszen a Professor életműve sokoldalú, terjedelmes és összetett – és nem kis részben eklektikus, mint maga a korszak, amelyben élt és alkotott. Ami Magyary Zoltán mondanivalóját aktuálissá teszi az az immár sokadik generációs élmény, amit legújabban a rendszerváltásként éltünk és élünk meg. Magyaryt olvasva világos a képlet, hogy az állam és társadalom viszonyának újraértelmezése, az állam és a közigazgatás helyének, szerepének kijelölése az elsődleges feladat, melynek általa meghatározott alapelvei máig változatlanok. Mindezt azonban egy új, globalizált világban, eltérő múltú, örökségű és fejlettségi szintű tagállamokat tömörítő szövetségi rendszer részeként lehet csak elvégezni. Zaklatott történelmünk miatt azonban nem csupán a 21., de részben még a 20. századi, Magyary Zoltán által jelzett kihívásokra is válaszokat kell adnunk. Munkái ezért is fájdalmasan aktuálisak és nem utolsósorban – majdnem hét évtizeddel halála és két évtizeddel a rendszerváltást követően – sürgetőek. Gondolatai hasznosítása mellett azonban időt kell szánnunk személyének és hagyatékának objektív értékelésére is, amelyhez – Kilényi professzor szavaival – „*tanítványainak tanítványaiként*” kellő távolságból foghatunk neki.¹³

Magyary munkásságának egyik tanulsága, hogy a folyamatokat összetettségükben, a magyar múlthoz, az ország intézményrend-

szeréhez illeszkedően kell szemlélni. A célokat a múltbeli megoldások, megoldási kísérletek ismeretében kell áttekinteni, s csak ezek ismeretében tanulmányozni az európai és nemzetközi példákat és modelleket. Miközben nem lehet nem tudomásul venni a haladás tapasztalatait, a társadalomfejlődéshez igazodó új kihívásokra adandó aktuális válaszok kényszerét. Magyary módszertana tehát sorrendiséget is takar, kulcsot ad az általa szükségesnek tartott változások megvalósításának ütemezéséhez. Az élet változásai és sokszínűsége számtalan meglepetést tartogathatnak, amelyek azonnali beavatkozást követelnek, de a Professor egyik üzenete éppen az, hogy feleleteinkben a szakemberek és politikusok legyenek mértéktartók és megfontoltak, ne ciklusokban és tervekben, hanem múlt, jelen és jövő összhangjában gondolkozzanak.

Magyary Zoltán gondolatai máig frissek, meglátásait az események később igazolták, hatása generációkon túlnyúlva a mába ér. Mindez rendkívüli egyéniségre utal, aki afféle magányos utazóként élhette meg a saját korát. Életútja és hagyatéka több tekintetben ellentmondásos, már életében is az volt, s ez halála után sem változott. A problémák jelentős részét azonban beskatulyázhatatlansága okozza. A tudóst, a szakembert valamennyi rendszer meglátta benne, s merített munkából, de éppen e pályáját és hagyatékát egyaránt jellemző sokszínűség, valamint témájának rendszerektől független aktualitása nehezítette meg kisa-játítását: piederstálra emelését, elfeledését vagy figyelmen kívül hagyását.

Magyary és a Magyar Közigazgatástudományi Intézet programja

Karrierje egyetemi folytatásában elsősorban belső autonómiája biztosítását, függetlensége visszaszerzését látta. Valójában azonban csak súlypontváltás történt. Az írást, összegzést, továbbgondolást ösztönző közeg, az önrendelkezéssel bíró egyetem je-

¹³ *A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából (szerk. CSUTH Sándor–GÁSPÁR Mátyás)*, Budapest, 1988, MTA Államtudományi Kutatások programirodája, Előszó.

lentette a bázist a továbbiakban a hierarchikus hivatal helyett. Alapvető célja: a magyar közigazgatás helyének pontos meghatározása, hatókörének kijelölése, hatékonyságának fejlesztése, a magyar közigazgatási modell megrajzolása azonban változatlan maradt. Ahogyan Szaniszló József fogalmazott: „*a sors iróniája, hogy a közigazgatási modell kialakításának gondolata végeredményben Magyary kormánybiztosi tevékenységének zátonyra futásából csírázott ki.*”¹⁴

Nem kérdés, hogy Magyary kutatási koncepciója, illetve a közigazgatással kapcsolatos terveinek végrehajtási programja alapvetően meghatározta az intézet programját és tudományos munkálkodását. Az intézet terve nagy ívű volt, és Magyary a számára rendelkezésre álló 14 évet a lehető legteljesebb mértékben kihasználta. Az intézet céljai egyszerre tükrözik munkája során kialakított elveit, és kutatási módszereit. Magyary racionalizálási kormánybiztosi megbízatása súlyt, tekintélyt adott neki és mozgásteret biztosított kutatásainak (ezzel együtt magának az intézetnek is), hiszen a közigazgatás egészére és egyes részeire is ráláthatott s egyben kezét a közigazgatás-tudományi kutatások verőerén tartotta.

E lehetőség is inspirálhatta alig néhány héttel e kinevezését követően írt levelét, amelyben az intézet felállításának támogatására kéri a kart. Itt összefoglalta a közigazgatási és pénzügyi jogi tanszék profilváltásáról vallott nézeteit. A tanszéknek a közigazgatás-tudomány művelésével kell foglalkoznia, amelybe a tételes jogon (közigazgatási és pénzügyi jog) túl más, metajurisztikus tudományterületek is beletartoznak, így a közigazgatástan, a közigazgatás racionalizálása és a közigazgatási politika. Magyary több szempontból is formabontó volt: nem elég, hogy az elméleti képzést gyakorlati oldalról, *a posteriori* közelítette, példáit, ötleteit, javaslatait az általa megélt tapasztalatok hitelesítették, de még a jogi karon a normatív szabályozók vizsgálata és jogtudományon kívüli szempontok, tudományterületek bevonása is érvelt, mert úgy érezte, hogy a

20. században bekövetkezett változások miatt a magyar közigazgatás a jog eszközeivel meghatározhatónál jóval összetettebb fogalmakat és vizsgálatokat igényel. Magyary hivatkozott arra is, hogy a világháború óta az új szemléletmód szükségességét több állam, közöttük egyes szomszédos államok is felismerték, s e versenyhelyzet mielőbbi cselekvést kívánt. Részletesen elemezte a döntés egyetem számára előnyös oldalait, s eközben kitért arra, hogy az intézetet „*fokozatosan az egész magyar közigazgatás központjává*” kívánja fejleszteni, amelynek eredményeiből mind az egyetem, mind a kar profitálni fog. Amit nem írt le, az az előbb elmondottakból logikusan következett. Az intézet Magyary tudományos kutatásainak adott keretet, s tette lehetővé a külföldi kapcsolatok kiépítésének intézményesítését. Egyszerűen létrehozása egyszerre volt előnyös Magyarországnak, a magyar közigazgatásnak, az egyetemnek és magának Magyary Zoltánnak. Hátrányai ugyanakkor nem léteztek, Magyary magas beosztása, illetve tudományos eredményei következtében több helyről szerzett támogatást működtetéséhez és az általa kulcsfontosságúnak tartott könyvtár kiépítéséhez. Kutatóműhelye néhány év alatt számos külföldi kapcsolatot épített ki, és nagyarányú publikációs tevékenységet végzett el. 1938-ban indult meg az intézet folyóirata, a hét évfolyamot megélt *Közigazgatástudomány*, amely külföldi, összehasonlító jogi elemzések, szakirodalom-ismertetések mellett történeti, szociológiai és jogszociológiai jellegű írások megjelenésének is teret biztosított.

Az intézet programja Magyary koncepcionális elképzelésein nyugodott. Feladatának tűzte a közigazgatási tudományok egész területének művelését – mely nem más, mint amit a jog- és államtudományi karnak írt levelében is megfogalmazott: a jogi tárgyak mellett más tudományterületek bevonásával komplex, interdiszciplináris vizsgálatok elvégzése az összefüggések feltárása és megértése érdekében. Szükségesnek tartotta az elmélet és a gyakorlat, egymásra hatásuk érvényesülésének biztosítását, vagyis gyakorlati tudomány művelését. A közigazgatás kvantita-

¹⁴ SZANISZLÓ, i. m., 1992, 37. p.

tív és kvalitatív jellemzői közti kapcsolat alapos vizsgálatot feltételezett, amely összefüggésben állott a közigazgatás eltömegesedésével, emellett a minőség megőrzése számos képzési és szervezési kérdés megoldását igényelt. Így tette fel a kérdést: Hogyan érhető el a működés legjobb hatásfoka, hogyan motiválható az egyén, hogyan racionalizálható – nemcsak fűnyírószerűen, hanem hosszabb távon is, az érdemi munka zavarása nélkül – a szervezet? Magyary meggyőződéssel hirdette, hogy a magyar viszonyok feltárása önmagában semmiféle hasznos eredményt nem hozhat; a német mellett a francia, az olasz és az angolszász metodika megismerése és elemzése is részét képezte az intézet munkaprogramjának. S összehasonlító vizsgálatokat végzett nem csupán európai és tengerentúli viszonylatokban, hanem – a tendenciák megértése érdekében – az egyes országrészeket bekebelező szomszéd államok közigazgatási berendezkedése vonatkozásában is.

A kutatások konkrét irányait tekintve, azok nyilvánvalóan alárendeltek voltak Magyary általános közigazgatási célkitűzéseinek. Ezek között domináns helyen állt a közigazgatás revíziója. Szisztematikus felkészülés jellemezte a terv megvalósítását, amelynek négy lépcsőjét határozta meg: (1) a történeti előzmények feldolgozását, (2) a fennálló helyzet rögzítését, kedvelt szavával élve: a diagnózis felállítását. Ezt követte (3) a teendők meghatározása, vagyis a racionalizálás programjának kidolgozása, ami után már csak (4) a terv megvalósítása (terápia) következhetett – volna. Elgondolásait a fő cél, a gazdaságosság és az eredményesség megvalósulása határozta be. Ezzel kapcsolatban a terminológiailag pontos tudományos elemzés feltételeinek kimunkálását tartotta szem előtt, a közigazgatás pontos meghatározása (bizonyos fokú leválasztása a napi politikáról, a szakmiasítás, az óvatosság a történelmi tradíciókkal szemben, a túlzások, egyoldalú értékelések elutasítása) jellemezte tudományos programját. S ezt várta el munkatársaitól is.

Nézeteinek középpontjában a közigazgatás (és ennek mentén a közigazgatás-tudomány)

korszerűsítése, mi több, átértékelése állott. Meggyőződéssel vallotta, hogy a hatalmi ágak hármas felosztása és az elválasztási teória fölött eljárt az idő. A társadalom bonyolult fejlődése, a szolgáltató jellegű állam megjelenése kikényszeríti az igazságszolgáltatással és a törvényhozással szembeni alárendelt szerep lecserélését; a végrehajtott hatalom a vele szemben megfogalmazott elvárások okán domináló jelentőségre jutott, s ezt a szereposztást el kell vállalnia. Ez azonban a hagyományos szerkezeti megoldásokkal nem teljesíthető. Hittel vallotta, hogy a felelősségi struktúrákat át kell rendezni, a közigazgatás munkaszervezetét át kell alakítani. Az elavult, történeti alkotmányból táplálkozó magyar közigazgatás helyébe a 20. század követelményeinek megfelelő, a gazdasági és szociális elvárásokat, a szolgáló közigazgatás modelljét kielégítő új struktúrát kell állítani. Az átalakítás megalapozásához komplex empirikus vizsgálatokra és teoretikus elemzésekre van szükség. A közigazgatás immáron mint üzem működik, s az intézet tudományos apparátusára, – amelynek elemi része a közigazgatási vezérkar kialakítása – ennek a közigazgatási nagyüzemnek az elemzése és tudományos magyarázata vár. A módszertani meghatározása során jutott arra a következtetésre, hogy alapvetően változtatni kell a közigazgatás számára szakembereket biztosító jogszaksz képzés rendszerén is, amelyet a közigazgatás fejlesztésének alapfeltételeként definiált.

Magyary és az egyetem

Abban az évben, amikor Magyary vezetése alatt egyesítették a tudománypolitikai (III.) ügyosztályt az egyetemi (IV.) ügyosztállyal, összefogó, koncepcionális munkát tett közzé a magyar tudománypolitika helyzetéről és teendőiről.¹⁵ Ebben a műben részletesen foglalkozott a tudományos intézetekkel, s azok megszervezését egyértelműen az egyete-

¹⁵ *A magyar tudománypolitika alapvetése* (szerk. MAGYARY Zoltán), Budapest, 1927, Tudományos Társulatok és Intézmények Országos Szövetsége.

meken kívül tartotta célszerűnek. Végrehajtást és szervezést javító, központosító elgondolásai akkor még ebben az irányba vitték gondolkodását. Az egyidejűleg képzési helyként, tudományos üzemként, tudósjelöltek munkaközösségeként elképzelt tudományos intézetek modellje idegen volt a katedrák egyetemi világtól, a teoretikus képzés emelkedett konzervativizmusától. Néhány esztendőre rá mégis azt látjuk, hogy Magyary professzor „a tekintetes Jog- és Allamtudományi Karhoz” fordult kérelmével, hogy kebelében számára a közigazgatás racionalizálásának munkáját hatékonyan támogató intézet felállítását tegye lehetővé. Személyes indoklása szerint azért, mert a kormány befolyásától független, tudományosan objektív működésre csak az egyetemi autonómia nyújt garanciát. Semmiképpen sem jelentéktelen nézetváltozást észlelhetünk Magyary gondolkodásában. A korábban az egyetemeket is a kormányzat felügyelet alá vonni kívánó ügyosztályvezető immáron az egyetemi autonómia védőburkát vonja a leendő intézete fölé – a kormányzattal szemben.¹⁶

Az egyetemhez és a karhoz fűződő viszonyát jellemzően meghatározta az az elaborátum, amelyet 1931. március 13-án elnyert megbízatása alapján készített a miniszterelnöknek a jogi képzés megreformálásáról. A javaslatok összességükben a jogászképzés egyetemi és akadémiai rendszerének teljes felforgatásával jártak volna. Aligha csodálható, hogy a képzőhelyek falanxába ütközött. Mindenekelőtt azonnal felszámolta volna a bifurkációt, az egységes állam- és jogtudományi doktorátusra vonatkozóan pedig ugyanezzel a vágással megszüntette volna a közhivatalra minősítő jellegét. Az alkalmasság megállapítását a gyakorlati közigazgatási vizsga letételéhez kötötte volna. A közigazgatás képzésének megalapozásához kötelező tárggyá tette volna a történelmi és filozófiai stúdiumokat. A közigazgatás és pénzügyi jog oktatásának súlyát megnövelte volna; oktatását négy szemeszterre emeltette volna, az üzemtan, a kettős könyvelés és

államszámviteltan önálló alapvizsga- és szigorlati tárgyként szerepeltek volna tanrendjében. A közigazgatási jog és a közigazgatási politika úgyszintén alapvizsga-stúdiummá avanszált volna, hogy mindezek oktatására két közigazgatási jogi tanszéket állítsanak fel. Ami koncepciójában a teljes struktúrát érintette volna: a minden tárgyból beszámolási kötelezettséggel járó kötelezően hirdetendő gyakorlat az előadások mellett, továbbá a félévenként, valamennyi stúdiumot illetően kiveendő kötelező kollokvium, valamint a vizsgaismétlések számának korlátozása. Szaniszló szerint a javaslat a karon „olyan vihart kavart, amilyenre háromszázados fennállása alatt még nem igen volt példa”.¹⁷ Nem véletlen, hogy a kar terjedelmes válaszban reagált és utasította el a plánumot.¹⁸ A többi jogi kar és a jogakadémia is mereven elutasító álláspontot foglaltak el, s maga a kormányzat sem állt ki határozottan a reformterv mellett. A tervezet története jellegzetes példázata Magyary felkészültségének és szakmai konokságának. A VKM-ben eltöltött évek, a magyar tudomány- és kultúrpolitika igazgatásában szerzett tapasztalatok, az egyetemek szervezésében egybegyűlt szakismeret, s az oktatás során keletkezett benyomások egyaránt valószínűsítik javaslatainak megalapozottságát. Hite a jól működő, üzemszerű felsőoktatási intézményben, külhoni impressziói, szakmai hozzáértése egyértelműsítette számára, hogy ezt a lépést meg kell tennie. Miközben tudnia kellett, hogy új, befogadó közössége, az őt professzornak invitáló kar számára elfogadhatatlan az ilyen rapid változtatás, a több száz éves oktatási praxis nem bontható le egyetlen radikális döntéscsomaggal. De szakmai hitvallása mellett még a bizalom elvesztése árán is kirtartott; kockára tette kapcsolatait, jó viszonyát a karhoz a szerinte helyesnek tekintett megoldás kivitelezése érdekében. Ilyen volt Magyary Zoltán.

¹⁷ SZANISZLÓ, i. m., 1977, 309. p.

¹⁸ A Budapesti Kir. M. Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Allamtudományi Karának véleményes jelentése a jogi oktatás reformja tárgyában a 15295/1932.IV. sz. VKM miniszteri leiratra. Budapest, 1932, Kir. M. Egyetemi Ny.

¹⁶ MAGYARY Zoltán: *Küzdelem a haladásért.*, Kézirat, ELTE Közigazgatási jogi Tanszék, Magyary-Archivum.

*A Magyar Közigazgatástudományi Intézet létrehozása a budapesti jogi karon
1931-ben*

1930. június 28-án Kmety Károly tanszékét a budapesti jogi kar meghívása alapján Magyar Zoltán, a VKM tudománypolitikai ügyosztályának főnöke foglalta el, aki ez idő szerint kormánybiztosi megbízással is bírt. A döntés egyaránt nagy jelentőségű volt a kar és Magyar számára is. A fakultás egy dinamikusan aktív, a közigazgatási gyakorlattal kapcsolatot kereső és tartó, széles műveltségű, a nemzetközi tudományosságban tájékozódó, nagy formátumú kutató elmét nyert, aki röviddel odakerülése után létrehozta a legendás Magyar Közigazgatástudományi Intézetet, amely fókuszába fogta a közigazgatási kutatásokat. Magyar pedig teoretikus háttérrel, kutatóbázist építhetett itt a magyar közigazgatást megújítani kívánó tervei számára. Kitűnő tanítványok közt válogathatott és menedzselhette őket, akik az ún. „Magyar iskola” tagjaiként meghatározták a 20. századi magyar közigazgatást.

FAZEKAS MARIANNA

A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma

Közigazgatási korszakváltás egykor és ma

80 évvel ezelőtt, 1931 februárjában, alig egy hónappal közigazgatási racionalizálási kormánybiztosi kinevezését követően, Magyary Zoltán professzor azt javasolta a budapesti jogi kar tanácsának, hogy a külföldi tudományos intézetek mintájára hozzanak létre a karon a közigazgatás tudományos vizsgálatával foglalkozó, „kormánytól független” intézetet. A Kari Tanács igenlő döntését követően, hihetetlenül gyorsan, néhány hónap alatt létrejött a Magyar Közigazgatástudományi Intézet, ami 1931 őszén kezdte meg tudományos tevékenységét. Az Intézet megalapításának 80. évfordulója tiszteletére az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara és Közigazgatási Jogi Tanszéke június 9–10-én tudományos konferenciát és kiállítást szervezett *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma* címmel.

A konferencia célja nem csupán a megemlékezés volt, hanem egyfajta párhuzam vonása a Magyar Közigazgatástudományi Intézet nem egészen másfél évtizedes, páratlanul gazdag tudományos tevékenysége és a közigazgatással foglalkozó tudományok mai kutatási témái és eredményei között.

Ennek kapcsán felmerül a kérdés, hogy van-e valami tartalmi párhuzam a közigazgatástudományok 80 évvel ezelőtti művelése és napjaink tudományos kutatásai között, vagy csupán formális egybevetéseket lehet tenni?

A tartalmi párhuzamra egyértelműen igennel lehet válaszolni. A legfontosabb közös vonás, ami összehasonlításra is tág lehetőséget ad az, hogy mindkét korszak közigazgatással foglalkozó tudományos elemzé-

seinek középpontjában egy-egy közigazgatási korszakváltás áll. Mindkét időszakban az állam szerepének és benne a közigazgatás funkcióinak, feladatainak, struktúrájának olyan mélyreható, gyökeres átalakulása megy végbe, ami a közigazgatásról való gondolkodást is teljesen új kérdések és válaszok elé állítja.

Magyary és munkatársai, tanítványai alapkérdése az állam szolgáltató nagyüzemmé válása volt, és ennek következményeként az „erős exekutiva” megteremtésének szükségessége. Olyan közigazgatásé, amely épít ugyan a jogállam alapértékeire, de meghatározó működési elvei a gazdaságosság és az eredményesség, vagy – ahogy Magyary soha nem mulasztotta el a scientific management eredeti fogalmait idézni – economy and efficiency.¹

Míg azonban Magyary és munkatársai számára az „erős exekutiva” szükségessége csakis nemzetállami keretek között merült fel, napjainkban a közigazgatással foglalkozó tudományok legnagyobb kérdése – Habermas nyomán² – a posztnemzeti állapot vagy drámaiban: a nemzetállam válsága.

Magyary még úgy jellemezhetette az államot, mint „egy nemzetegyeniség életformáját”,³ amelyre ebből következően a gazdasági életben kimutatható nemzetközi egyöntetűség nem vonatkozik, és amelynek közigazgatása mindegyik államban eltérő és egyedi lesz.

A kilencvenes évektől azonban a gazdasági globalizáció és ennek társadalmi, környezeti,

¹ Magyary számos munkájában visszatért ehhez a témakörhöz, a kérdés legrészletesebb kifejtését lásd az 1936-ban Varsóban megrendezett VI. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszusra összeállított főelőadói jelentésben: *L'organisation des autorités et surtout le rôle du chef du gouvernement au sein de l'administration publique*, Varsovie, 1936. A főelőadói jelentés magyarul *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból* címmel jelent meg: Városi Szemle XXIII. évf. 1937, illetve Statisztikai Közlemények, 80. kötet 1. sz.

² *A posztnemzet állapot és a demokrácia jövője* In: Jürgen HABERMAS: *A posztnemzeti állapot Politikai esszéek*, L'Harmattan-Zsigmond király Főiskola, Budapest, 2006, 56–102. p.

³ MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*, MKI 1. sz. kiadványa, Budapest, 1930, 8. p.

világpolitikai hatásai következtében regionális, nemzetközi vagy globális szintű „nemzetállamon túli kormányzásról”⁴ beszélhetünk. Olyan világról, amelyben az ezredforduló után az olasz Galgano professzor például arról beszélt, hogy a nemzetállami alapon szervezett közigazgatás már nem több történelmi relikviánál. Szerinte az új kereskedelmi világjog, a „lex mercatoria” fokozatosan átveszi nemcsak a nemzeti jogalkalmazás, hanem a nemzeti jogalkotás szerepét is. A pénzügyek globalizációja, a nemzetközi ügyvédi irodák által készített – interneten is elérhető – szerződési minták, on-line szerződések anakronisztikussá teszik például a pénzpiacok nemzeti szabályozását. A nagy gazdasági ügyekben már jórészt amúgy is a nemzetközi választott bíróságok és nem a nemzeti jogalkalmazók véleménye az irányadó, tehát a törvény mint jogforrás is feleslegessé válik.⁵

Ugy gondolom, hogy az „állam elhalásának” e legújabb teóriáit a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság új dimenzióba helyezte. Mértékadó gazdaságtörténészek, közöttük az Amerikában élő Berend T. Iván⁶ is paradigmaváltásról beszélnek. Vagyis arról, hogy a 2008–2009-es gazdasági összeomlás nemcsak egyike volt a szokásos „ciklikus” válságoknak, ami a „kreatív pusztítás” önelégült schumpeteri fogalmával leírható. Egyre többen látják úgy, hogy az elmúlt három év egyúttal csattanós cáfolatát adta annak a közismert neoliberais tételnek is, miszerint a gazdasági bajok forrása a túlzott mértékű állami szerepvállalásban keresendő. Ugyanakkor az is nyilvánvalóvá vált, hogy a globális gazdaság mai problémái csak nemzetek feletti szinteken, merőben új intézményekkel és módsze-

rekkel kezelhetők. Elegendő, ha például az Európai Pénzügyi Felügyeleti Rendszer most formálódó új struktúrára gondolunk. Ezért ma olyan – korábban elrendezettnek hitt – kérdéseket is újra kell gondolnunk, mint a nemzeti kormányok, a regionális integrációk és a „globális kormányzás” intézményeinek jövőbeli szerepe. Ebben a világban a hazai közigazgatással foglalkozó tudományok egyik fontos feladata lehet a nemzetállami közigazgatás helyének és lehetőségeinek vizsgálata és értelmezése az új erőterben.

A közigazgatás „forradalmának” van egy másik dimenziója is, ez pedig az információs technológia és a kommunikáció szélesebben gyorsuló átalakulása. Ha hinni lehet Max Webernek, aki szerint a közigazgatás 19. század végi modernizációja nem elsősorban a politikusok által elhatározott reformoknak, hanem az írógép és az indigó feltalálásának volt betudható, akkor a jelenlegi infokommunikációs forradalom a közigazgatás működésének minden eddigi mechanizmusát félresöpri. Az infokommunikációs technika fejlődése az igazgatási műveletek elemi szintjéig lehatolva, gyökeresen formálja át azokat.⁷ Egyúttal ugyanúgy meghatározó szerepet játszik a nemzetállamok feletti közigazgatási kapcsolatrendszerek létrehozásában és működésében, mint ahogy a gazdasági globalizációnak is az egyik hajtómotorja volt.

A közigazgatás tudományos vizsgálatának komplexitása: tudományági sokszínűség

A közigazgatás előtt álló kihívások értelemszerűen új szemléletmódokat, új kérdéseket és módszereket követelnek a közigazgatással foglalkozó tudományoktól is. A Magyar-intézet ezekre azzal válaszolt, hogy lényegesen kitágította a közigazgatás tudományos vizsgálatának tárgykörét és a közigazgatással foglalkozó tudományok körét.

⁴ Michael ZÜRN: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt am Main, 1998, idézi Jürgen HABERMAS: *i. m.*, 66. p.

⁵ Galgano FRANCESCO: *Globalizáció a jog tükrében. A gazdasági jog elemzése*, HVG–ORAC, Budapest, 2006, különösen II–VI. fejezetek. A könyvnek a nemzetállami közigazgatással való összefüggéseit részletesen elemzi: Forgács Imre: *Mégszem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*, Osiris–Zrínyi, Budapest, 2009, 38–47. p.

⁶ Lásd pl. BEREND T. Iván: *Európa átalakulása két válság között (1973–85 és 2008–10)*, Előadás a Magyar Tudományos Akadémián, 2010. június 8.

⁷ Lásd még LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*, Közigazgatási Szemle, 2007/2. 13. p.

A közigazgatásról való gondolkodásban a Magyar Közigazgatástudományi Intézet programjában jelent meg először kitűzött célként – idézem – „*A közigazgatási tudományok egész területének művelése.*” Ennek kifejtéseként Magyary azt fogalmazza meg, hogy „*A tudománynak mind a közigazgatási jog, mind a közigazgatástan problémáival szemben vannak kötelességei. Az intézet ennek a szintézisnek kimunkálásán dolgozik. Ez természetesen elkerülhetetlenné teszi a határterületekkel, egyrészt az alkotmányjoggal, másrészt a magán-gazdasági organizáció- és üzemtannal való érintkezést.*”⁸ A célkitűzés megfogalmazásakor Magyary nyilván tekintettel volt a magyar közigazgatási tudományok akkori fogalomhasználatára, mert „közigazgatástan” néven foglalja össze mindazokat a tudományterületeket, amelyeket azután az Intézet – az általánosan művelt közigazgatási jogtudomány mellett – magára vállalt. Ezek tárháza azonban lényegesen gazdagabb annál, mint amit a steini közigazgatástan alatt értünk. Erre már Szamel Lajos is rámutatott *A magyar közigazgatástudomány története* című monográfiájában, amely a hetvenes években először dolgozta fel tudományos igénnyel Magyary és a Magyary-intézet tevékenységét. Szamel az Intézet működését a következő tudományterületekre sorolva tárgyalja: közigazgatási jogtudomány, közigazgatási szociológia és közigazgatási politika, közigazgatással kapcsolatos szervezéstudomány és az összehasonító közigazgatás-tudomány.⁹ Ez a komplexitás az Intézet szinte minden kutatásában megnyilvánult, Magyary nyomán Kiss István szóhasználatával, akár felülről, akár alulról, akár belülről vizsgálták a közigazgatást.¹⁰

A közigazgatással foglalkozó tudományos vizsgálódásokban ez az összetettség ma is megállapítható. Azzal a lényeges különbséggel

azonban, hogy ez a komplexitás nem egyetlen tudományos műhelyben koncentrálódik, hanem különböző kutatók, kutatócsoportok, intézmények eltérő profilú kutatásaiból áll össze. Tehát valamiféle egymás mellett élés jellemzi a közigazgatási tudományokat művelő mai műhelyeket. Ennek persze megvan az a hátránya, hogy a kutatási eredmények nem rendeződnek össze, hanem egymástól függetlenül, egymás mellett „elbeszélve” mindenki a maga nézőpontja szerint elemez, értékel és von le következtetéseket a közigazgatásról.¹¹

Érdekes, hogy bizonyos elkülönülés, talán törésvonal is, a Magyary-intézetben belül is megfigyelhető volt. Szaniszló József – a krónikaíró tanítvány – így ír erről: „*A harmincas évek közepétől mégis jól érzékelhetően két irányzatra szakadt az iskola. Az egyiket a jogász személetű tanítványok képviselték ... A másik főirányt vegyes jellege miatt nehéz meghatározni. ... A különféle ténymegállapító vizsgálatok, az annak nyomán kibontakozó tennivalók meghatározása, majd szűkebb területre szoruló kivitelezése jelentette itt a súlypontot. ... A két irányzat »békés együttélésben« tevékenykedett, de úgy hiszem egymás munkáját nem értékelte kellően. Az együttélésben nem tükröződött a közigazgatás – Magyary-tól feltételezett – azonos szemlélete.*”¹²

A közigazgatás tudományos vizsgálatának komplexitása: módszertani sokszínűség

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet egyik legnagyobb és talán legismertebb tudományos újítása a közigazgatás vizsgálati módszereinek kibővítése, a tényvizsgálatok meghonosítása volt. Magyary tudományos munkásságát a saját és az Intézet tudományos eredményeinek a közigazgatás gyakorlatában való közvetlen hasznosíthatóságára törekvés

⁸ MAGYARY Zoltán: *A Magyar Közigazgatástudományi Intézet*, MKI 15. sz. kiadványa, Budapest, 1934, 3. p.

⁹ SZAMEL Lajos: *A magyar közigazgatástudomány*, KJK, 1977, 191. p.

¹⁰ KISS István: *Jelentés a Magyar Közigazgatástudományi Intézet be nem fejezett munkáiról* (Kézirat), 1946. január 15. Magyary-Archivum (ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék), III.

¹¹ Ezek egyik legutolsó áttekintését lásd JÓZSA Zoltán: *A magyar közigazgatás-tudomány helyzetéről*, *Közigazgatás-tudományi Közöny* 2009/1–2., 4–19. p.

¹² SZANISZLÓ József: *A Magyary iskola és háború utáni sorsa*, ELTE ÁJK Államigazgatási Jogi Tanszék, Budapest, 1993, 113. p.

határozta meg. Magyar e kérdés kapcsán szívesen idézte báró Wlassics Gyula 1916-ban, a közigazgatási bíróság évnitóján elhangzott mondatát: „*Elméletünknek gyakorlatibbnak és gyakorlatunknak tudományosabbnak kell lennie.*”¹³ Ez a cél megnyilvánult a munkatársak, tanítványok kiválasztásában, az Intézet köré szervezett munkaközösség összetételében, a kutatási témákban és különösen a harmincas évek második felétől folytatott nagyszabású tényfeltáró vizsgálatokban: a tatai járás teljes körű feltérképezésében¹⁴ vagy a városmorfológiai kutatásban.¹⁵

Sőt az Intézet tevékenysége nem is állt meg az elemzésnél vagy javaslatok megfogalmazásánál, hanem – ma úgy mondanánk – modellkísérletekre is vállalkoztak. Ilyen volt – csak hogy a jelenlévők emlékezetébe idézzem – a tatai mintajáras vagy gesztesi szövetkezeti járás, illetve a szociális vármegye programja.¹⁶

Hogy állunk vajon ma az elmélet és a gyakorlat viszonyával?

Ahogy a tudományos vizsgálódások irányát, területeit tekintve sem lehet egységes választ adni, erre a kérdésre sem lehet általánosságban felelni. Nemcsak azért, mert a különböző tudományos megközelítések eleve más-más módszerekkel működnek, hanem maga a kapcsolat is kétirányú viszonyt

feltételez, amelynek működéséhez mindkét oldal aktivitására szükség van.

A közigazgatással foglalkozó tudományok közül a legkevésbé él a gyakorlat elemzésével a jogtudomány, kivéve az egyre terebélyesedő magyar és európai esetjog feldolgozását. A jogalkotás hatásvizsgálata azonban – akár az előzetes, akár az utólagos elemzéseket tekintjük –, szinte csak elvétve fordul elő. Erre persze némi malíciával azt lehet mondani, hogy a mi szakmánkban mire tudományos megalapozottsággal hozzáfognánk egy-egy jogszabály vagy akár kódex hatásvizsgálatahoz, már nincs is hatályban.

A közigazgatás-szociológiai, politológiai, közpolitikai, illetőleg közmenedzsment kutatások értelemszerűen sokkal színesebb kutatási eszköztárral dolgoznak, mégis jellegzetes, hogy ezek leggyakoribb tárgyai a helyi önkormányzatok működése, különösen a közszolgáltatás-szervezés, vagy némileg tágabban a közigazgatás területi struktúrája. A másik behatóbb vizsgálat alá vont terület a közigazgatási személyzet, és végül igen sokrétű a közigazgatási szankciórendszer kutatása. Szinte teljesen hiányzik viszont a hatósági munka ügymenetvizsgálatokra épülő feltérképezése, sőt még egységes hatósági statisztikáról sem beszélhetünk. Valószínűleg ennek is tudható be, hogy az ágazati anyagi jogi szabályozás felülvizsgálata helyett rendre az eljárási, ezek közül is az általános eljárási szabályok állandó változtatásával kísérlik meg a kormányok az ügyfélbarát közigazgatás megvalósítását.

Ha a kapcsolat másik oldalát nézzük, mégpedig, hogy mennyire nyitott a gyakorlat az elmélet eredményeire, a helyzet ambivalens. Az elmúlt húsz évben volt néhány nagy ívű program, amelynek kidolgozásához elméleti és gyakorlati szakemberekből álló munkacsoportok alakultak (lásd a közigazgatási reform munkálatai a kilencvenes évek közepén, az új általános eljárási törvény megalapozása, az IDEA program). Ezek közül azonban némelyik elsősorban politikai okból csak töredékesen valósult meg, vagy az intézményesítés, jogalkotás fázisában már csak a hivatali mechanizmusok

¹³ Lásd pl. MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*, MKI 1. sz. kiadványa, Budapest, 1930, 177. p.

¹⁴ Ennek összefoglaló munkája: MAGYARY Zoltán–KISS István: *A közigazgatás és az emberek Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról*, MKI 30. sz. kiadványa, Budapest, 1939.

¹⁵ A Magyar Közigazgatástudományi Intézet nagyszabású tényvizsgálata volt az 1937-ben elindított városmorfológiai kutatás, amely a 10 000-nél nagyobb magyar települések városiasságát mérte fel. E vizsgálódás egyik elágazását jelentették a Budapesttel foglalkozó kutatások (Nagy-Budapest területe, a fővárosi agglomeráció vizsgálata stb.). Sajnos e felmérés dokumentumai jórészt megsemmisültek, a megmaradtakat – az intézet megszűnése után különböző állami szervek között osztották szét, néhány térkép kivételével, ami a Magyar-archivumban megtalálható.

¹⁶ MAGYARY Zoltán: *Az első közigazgatási mintajáras*, Közigazgatástudomány III. évf. 1., 1940, 61–63. p., *A szociális vármegye*, MKI 33. sz. kiadványa, Budapest, 1941.

működtek. Ennek mikéntjét pedig már a harmincas években leírta Vladár Gábor – aki akkor az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Főosztályát vezette: „Akkor már nagy sietségben voltunk – úgy látszik a törvényjavaslat tervezeteket mindig a benyújtásukat megelőző éjjel kell befejezni –, és részletes vitára nem volt idő.”¹⁷

A közigazgatási kutatások nemzetközi dimenziói

Magyary Zoltán volt az első a magyar közigazgatás-tudomány történetében, aki nemcsak személyes külföldi kapcsolatokat épített, hanem intézményesen bekapcsolta az általa vezetett Intézetet a közigazgatással foglalkozó tudományos kutatások nemzetközi világába. Már az Intézet létrehozásához is külföldi példák szolgáltak alapul. Közismert, hogy az Intézet tagja lett a brüsszeli Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézetnek (1936-tól Magyary az alelnöke), valamint többek között a római Instituto di Studi Legislativinek, a londoni British Institute of Public Administrationnak, a berlini Gesellschaft für Organisations- und eine pennsylvaniani Governmental Research Associationnak. Magyary számos külföldi ösztöndíjat szerzett tanítványainak, így pl. az ő jóvoltából tanult Szöllősy Zoltán Rómában, Valló József Párizsban, Lovász János Berlinben, Vecseklőy József pedig amerikai tanulmányai után a Távol-keletre is eljutott. Magyary a közigazgatás nemzetközi összehasonlító vizsgálatát már az 1930-as közigazgatási racionalizálási programban a következőkkel támasztotta alá:

„A tudománynak fontos kötelessége a nemzetközi jogfejlődést állandóan szemmel tartani és haladásáról és mindenkori állásáról a hazai közvéleményt, de legalábbis a szakköröket tájékoztatni. Ha azokat a korszerű fejlesztésre és a külföldi mérték figyelembe vételére ösztönözni

*nem is mindig tudja, fossza meg őket attól a mentségüktől, hogy kötelességükről és elmaradottságükről jobhiszeműen nem szerezhettek tudomást.”*¹⁸

A jelenlegi közigazgatási tudományokkal foglalkozó műhelyeknek és kutatóknak minden korábbi korszakhoz képest összehasonlíthatatlanul nagyobb lehetőségei vannak a nemzetközi tudományos szintérre kilépni. Sőt – ahogy már a közigazgatás globalizált világban való értelmezéséről, szintjeiről és funkcióiról szóló bevezető gondolatokban érintettem – maga a nemzetköziség is mást jelent.

A tudományos kutatások számottevő részének ma már nem a hazai, hanem az európai vagy a globalizált közigazgatás a tárgya. Hiszen többen rámutattak már a közigazgatási jog és intézményrendszer európaizálásának kettőségre. Miközben az Európai Unió minden dokumentuma rögzíti, hogy a közigazgatás nemzeti intézmény, ugyanakkor a közigazgatási ágazati intézmények és szabályozás – ágazatonként eltérő mértékben és módon ugyan – jórészt az európai jog által (is) szabályozott vagy determinált terület. Ez a folyamat az Európai Unió minden válságjelensége ellenére – sőt esetenként éppen a válságból kilábalás útjaként – tovább terebélyesedik és mélyül, lásd a már említett Európai Pénzügyi Felügyeleti Rendszert vagy az ún. „közpénzügyi irányelv” javaslatot.

Az uniós tagsággal összefüggő követelmények mellett ennek az újfajta nemzetköziségnek sajátos policy transfer centrumai is vannak. Ilyennek tekinthetők – csak érintőlegesen – az OECD, a Világbank vagy az IMF, amelyeknek a 2008-as válságig igen nagy szerepük és bizonyos értelemben felelősségük is volt a New Public Management irányzat általánosság tételében.¹⁹

Ilyen értékközvetítőként értékelhetjük az Európa Tanács szerepét is. Az Európa Ta-

¹⁷ VLADÁR Gábor: *A Magánjogi Törvénykönyv 1928. évi módosításának tervezetéről*, Szladits Emlékkönyv, Budapest, 1938, 289. p.

¹⁸ MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*, MKI 1. sz. kiadványa, 1930, 177–178. p.

¹⁹ Lásd erről Gellén Márton: *A Stratégiai kormányzás a kihívások keresztjében*, Új Magyar Közigazgatás, 2. évf. 2009/6–7., 17–22. p.

nács Velencei Bizottsága legfrissebb dokumentumaiban²⁰ összefoglaló jelentést tett közzé tagállamai számára a „jó kormányzással”, a „jó közigazgatással”, illetve a jogállammal kapcsolatos fogalmakról. Ennek ugyan nincs közvetlen közigazgatási hatása, de mégis nagyon fontos, hogy e jelentések mellékletei például egy részletes „check-listán” foglalják össze azokat a szempontokat, amelyek alapján bármely nemzetközi vizsgálatban minősíthető egy nemzetállam jogállami normáknak való megfelelése.

Úgy vélem, hogy a közigazgatással foglalkozó tudományos műhelyek és a kutatók egyre nagyobb mértékben használják ki a nemzetközi tudományos kapcsolatrendszerből adódó lehetőségeket, az egyéni szakértői szerepvállalástól a közös kutatócsoportokban való közreműködésig. A kutatók új nemzedékének pedig ez a nemzetközi tudományos világ olyan természetes, mint a levegővétel.

A közigazgatással foglalkozó kutatások politikai aspektusai

A párhuzamok sora nem lenne teljes, ha a Magyary-intézet kapcsán nem szólnék a közigazgatási tudományok és politika ellentmondásos viszonyáról.

A krónikások szerint Magyary az intézetet az akkoriban több országban létesített kormányzati közigazgatási kutatóintézetek mintájára hozta létre. Az egyetemre telepítéssel azonban éppen az volt célja, hogy az egyetemi autonómia biztosítsa az intézet számára a „*kormány befolyásától való függetlenséget*”.²¹ Mégis, amikor 1945-ben a kar az

intézet megszüntetéséről döntött, Moór Gyula a kari tanács ülésén szükségesnek tartotta hangsúlyozni, hogy a helyébe létrejövő közigazgatási jogi intézet „*tartózkodjék politikai témák feldolgozásától*”.²²

Tény, hogy Magyaryt egészen a kormánybiztosi tisztétől kezdve sokféle politikai támadás érte. Ezt maga úgy foglalta össze, hogy nevezték az amerikai sofőr-kultúra képviselőjének, a hitlerizmus magyar propagálójának és a kommunizmus ügynökének is.²³ Megítélése a szocialista korszakban mindvégig ellentmondásos volt. Hosszú hallgatás után a hetvenes évektől napvilágot látott értékelésekben a szaktudományos eredmények elismerése mellett komoly bírálatot illették mind Magyary, mind az intézet tevékenységét a korabeli német, olasz, spanyol fasiszta közigazgatási rendszerek tanulmányozása, esetenként pozitív példaként való vagy csupán semleges bemutatása miatt.²⁴

Tény az is, hogy Magyary Zoltánnak a brüsszeli Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet 1941-es náci német felszámolásában és a berlini „ellenintézet” 1942-es létrehozásában játszott szerepe kapcsán a brüsszeli intézet 75. éves évfordulójára megjelent tanulmánykötetben Stefan Fisch azt a kérdést teszi fel: Magyary közreműködése vajon kollaboráció volt-e vagy bizonyos fokú naivitásra épülő félreértés, esetleg svejki magatartás?²⁵

Nyilvánvaló, hogy egy rövid konferencia-előadásban ezekre a kérdésekre nem lehet elemző, részletes választ adni. A tudományos igényű értékelés szerencsére megkezdődött, pl. Saád József Magyary írásait

²⁰ Lásd [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)003rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)003rev-e.pdf); illetőleg [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)009-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)009-e.pdf)

²¹ Magyary Zoltán javaslata a Kari Tanács számára a Magyar Közigazgatástudományi Intézet létrehozására (1931. február 26.), Magyary Archivum III/1.; közli: SZANISZLÓ József: *A közigazgatástudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 1777–1977 között* (Kötet azt ELTE Államigazgatásjogi tanszékének 200. éves jubileumára) II. kötet, 336–337. p.

²² Kivonat a Kari Tanács 1945. május 9-ei ülésének jegyzőkönyvéből az Intézet megszüntetéséről (Magyary-Archivum III/18.); idézi SZANISZLÓ uo. 352. p.

²³ MAGYARY Zoltán: *Küzdelem a baladásért*, Kézirat 1944. november 9. (Magyary-Archivum I.) Részleteket közöl nyomtatásban: SAÁD József: *Magyary Zoltán Új Mandátum*, Budapest, 2000, 226–228. p.

²⁴ Lásd SZAMEL *i. m.*, III. fejezet, 151–265. p.

²⁵ FISCH, Stefan: *Origins and History of IISA/IIAS from its Beginnings to its Reconstruction after World War II (1910 – 1944/47)* In: RUGGE, Farbo – DUGGET, Michael: *IISA/IIAS Administration and Service (1930–2005)* I.O.S. Press Amsterdam–Berlin–Tokyo–Washington, DC. 2005, 103. p.

újraközlő kötete bevezető tanulmányában²⁶ vagy Verebélyi Imrének a témával foglalkozó írásaiban.²⁷

A kérdésfelvetés azonban sokkal általánosabb, amivel – úgy vélem – a közigazgatás vizsgálatát vállaló kutatóknak még inkább szembe kell nézni, mint a társadalomtudományok és ezen belül a más jogtudományi ágak művelőinek.

A mi kutatási területünkön nemigen lehet olyan kérdést találni, amely nem politikai, egyszerűen a közigazgatás mint kutatási tárgy miatt.

Magyary éles különbséget tett politika és közigazgatás között, a cél és az eszköz viszonyaként meghatározva kapcsolatukat, amikor a közigazgatás racionalizálásnak 1930-as programjában ezt írta: *„A politika bizonyos állami célok elérésének a művészete, a közigazgatás e célok elérésnek eszköze. A kettő úgy viszonylik egymáshoz, mint a zenében a kompozíció és az előadás. A zenei kompozíció is csak a hangszer közvetítésével juthat a fülekhöz. Így a politikai célok is csak a közigazgatás útján lehet megvalósítani. De amint a legnagyobb virtuóz is tehetetlen, ha rossz a hangszere, úgy minden politikának meg kell buknia, ha a közigazgatás gépezete nem alkalmas annak hű megvalósítására. És fordítva, amint a legjobb hangszerrel sem lehet művészt produkálni, ha a zenész nem ért a hangszerhez, épp úgy a mintaszerűen racionalizált, magas színvonalon álló közigazgatás is csak akkor ad politikailag eredményt, ha a vezető politikusok egyúttal a közigazgatásnak is művészei, illetve intézményesen biztosítva van, hogy a közigazgatás szakszerű vezetése és irányítása soha meg ne szakadjon.”*²⁸

²⁶ SAÁD József: *Magyary Zoltán Új Mandátum*, Budapest, 2000, 7–64. p.

²⁷ VEREBÉLYI Imre: *A közigazgatás szervezési, jogi és demokratikus fejlesztése, annak biányai az IIAS és magyar alelnökének két világháború tevékenységében*, Magyar Közigazgatás 2005/7., 389–397. p., ill. 2005/10., 590–597. p.; továbbá *A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében*, In: *Allamszerep válság idején*, Magyary Zoltán emlékkötet, (szerk. DR. HOSSZÚ Hortenzia-GELLÉN Márton) Complex, Budapest, 2010, 15–38. p.

²⁸ MAGYARY Zoltán: *A közigazgatás racionalizálása*, MKI 1. sz. kiadványa Budapest, 1930, 184. p.

Ezek kétségtelenül fontos szempontok és követelmények, de – úgy vélem – a hasonlat egy kissé leegyszerűsítő. Elegendő, ha csak egyetlen aspektusra utalunk, arra, hogy a közigazgatás jobbra maga is részt vesz a „kottaírásban”, azaz a kompozíció kialakításában, még ha szempontjait gyakran felül is írják különféle politikai törekvések.

Ezért a közigazgatással foglalkozó tudományos tevékenységben az egyik legteremtetesebb igénye a kutatónak, hogy jelen legyen kora közigazgatásának alakításában, aktív befolyást tudjon gyakorolni rá. A kudarcok egyike rendszerint éppen az, ha – amint már az elmélet és a gyakorlat kapcsolatánál említettem – a közigazgatás gyakorlatában süket fülekre találunk a tudományos eredmények. Ennél csak az a rosszabb, ha politikai, illetőleg gazdasági megrendelések homályosítják el a tudományos tisztánlátást.

Úgy vélem, mint minden tudományos tevékenységnek, a közigazgatást vizsgáló tudományoknak talán még fokozottabban az a rendeltetése, hogy a jó közigazgatás alapvető értékeit, azaz a jogállamiság, az alkotmányosság és a demokratizmus követelményét fogalmazza meg és képviselje bármelyik kérdésre adott válaszában. Ahogy ezt Bibó István éppen Magyary munkássága kapcsán – a *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom* című munkájában már 1944-ben kristálytisztn megfogalmazta:

*„Súlyos tévedés, ha a közigazgatás modern eredményességét a személyes vállalkozás, a szabályokhoz nem kötött lendület és az ötlet jegyében értelmezzük, mintha minden egyes közigazgatási feladat egy-egy huszárosan megoldandó járőrfeladat volna. A mai közigazgatásban az ilyen faladatok sokkal ritkábbak, mint ahogyan első pillantásra gondolnók.”*²⁹ Majd ugyanott néhány oldallal később:

„Míg ugyanis egyrészt a modern szolgáltatású közigazgatás organikus eredménye

²⁹ *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom* (1944), In: BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok, 1935–1944*. Magvető, Budapest, 1986, 286. p.

annak a fejlődésnek, mely a hatalom megnevesítése és az uralmi váagnak tárgyi célok alá való rendelése felé mutat, másrészt viszont áll az is, hogy a szó modern értelmében eredményes közigazgatás a legnagyobb veszedelmet jelenti, mely a társadalmi szervezet, a hatalom értékszemponatokból telített, emberséges voltát fenyegeti. Ugyanis nem a hatalomvágy, az uralmi tendencia az egyetlen veszedelem, mely a társadalom külső, hatalmi szervezetét az igazságtalanság és értékrombolás székelyévé teheti, hanem a technikai lehetőségek túl nagy

*volta és a társadalmat akarata ellenére boldogító erőszak is. A társadalom egészét mind anyagi, mind szellemi síkon megragadni és irányítani képes eredményes közigazgatás ugyanis, a maga instrumentális tökéletességével, az eldologiasodásnak, az elembertelenedésnek oly veszélyeit rejt magában, melynek során az eredményesség merő absztrakt bálványává válhatik, elszakadhat a társadalom eleve szükségletétől és értékvilágától, és megmerevedett, öncélú kimérákká deformálódott sikerképzetek uralma alá kerülhet.*³⁰

A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma

80 évvel ezelőtt alapította meg Magyary Zoltán professzor a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézetet. Ebből az alkalomból az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara 2011. június 9–10-ére tudományos konferenciát és kiállítást szervezett *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma* címmel. A tanulmány ezen a konferencián elhangzott előadás írásbeli változata. A konferencia és ebből következően jelen írás célja sem csupán az emlékezés, hanem egyfajta párhuzam megvonása a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alig másfél évtizedes, páratlanul gazdag tudományos tevékenysége és a közigazgatással foglalkozó tudományok mai kutatási témái és eredményei között. A tanulmány az összevetést a közigazgatási korszakváltások és a tudományos kutatások ezzel összefüggő új kérdésfeltevései, a tematikus és módszertani sokszínűség, a tudományos elemzések nemzetközi környezete és a közigazgatás-tudományok politikai meghatározottsága szempontjából végzi el.

³⁰ Uo., 292. p.

CSERNY ÁKOS

A végrehajtó hatalom alkotmányjogi felelősségének színeváltozásai¹

I. A polgári állam „egészséges” működésének kezdeti biztosítékaként az erkölcsi felelősség érzése a jog anyagi hatalmával és a jogi felelősségérzet tudatával hatotta át a hatalom cselekvésének mechanizmusait, amelyek egyik legfőbb garanciáját az jelentette, amikor a kialakított jogrend szabályai megfelelték a nép erkölcsi felfogásának. A morális és a jogi tényezők azóta is többnyire kiemelt szerepet játszanak a hatalmi rendszerekben, mivel harmóniájuk felbomlása könnyen az állami és a társadalmi élet diszfunkcionális működését eredményezheti. Mindamellet, hogy természetesen a jogrend is befolyással lehet a társadalmi erkölcs fejlődésére, az esetek többségében kizárólag azal együtt képes elérni a kívánt eredményeket. A történelem során számos példát találunk arra, hogy a legszigorúbb büntetés kilátásba helyezése sem képes a jogrend kielégítő működésének biztosítására, ha az ellenkezik a nép általános erkölcsi érzésével. A jogi felelősségre vonás tehát kétségkívül hatékony eszköz arra nézve, hogy az embereket a jogszabályok betartására „külsőleg” kényszerítse, ha azonban az erkölcsi felelősségérzet mint „belső” kényszer hiányzik, a jogi felelősség tartalom nélkül maradhat.

Annak ellenére, hogy napjainkban az erkölcsi tényezők jelentősége az állami és a társadalmi élet legtöbb területén elmarad a ko-

rábbiaktól, még a 21. század viszonyai közepe is úgy gondoljuk, hogy a felelősség e morális aspektusának különös szerepe van a közhatalom vezetőinek viszonylatában. Amennyiben ugyanis az állami hatalom képviselőiből hiányzik az erkölcsi felelősség azon érzése, amely őket hivatásuk „helyes” betöltésére sarkallja, legtöbbször hatalmukat – belső normáikhoz igazodva – saját, önző céljaik elérésére fordítanak pl. éppen azért, hogy a hatalom kezükben lévő eszközeinek segítségével elkerüljék a jogi felelősségre vonást. A jogrendszer részét képező felelősségi szabályok tehát alkalmasak arra, hogy az ellenük vétő, hatáskörüket túllépő közhatalmi vezetőket külső kényszerítő eszközök segítségével megfékezzék, a „köz” érdekében való tevékenységre ösztönözzék, de nem mindig töltik be érdemben a funkciójukat ott, ahol hanyatlásnak indult az általános erkölcsi rend, ahol a morális felelősségérzet nem dominálja a vezetőket. Ezen állítás igazolására számos példát találunk a magyar történelem folyamán is, akár korábban pl. az Árpád-ház kihalása vagy a mohácsi csata időszakában, akár napjainkban, a rendszerváltozást követő kormányzati „történesek” során.

„Nincs az a földi hatalom, amely korlátlan volna.” – írta *Constant* a 19. században.² A hatalom terjedelmét pedig azok a határok biztosítják, amelyeket a nép érdeke és az egyén jogai jelölnek ki. Ha azonban az állami akaratnak, a hatalom különböző megnyilvánulásainak nem szabunk határt, nincs eszköz, amellyel a népet s benne az egyéneket megóvhatnánk a döntéshozók féktelen cselekedeteitől. A hatalom lényegéből és az ember természetéből következően mihelyt az állam vezetői büntetlenül követhetnek el visszaéléseket, egyre nagyobb méreteket ölt az ilyen irányú tevékenységük. Intézményi korlátok nélkül hiába próbálják meg a hatalom vezetőit a nép érdekének, az állampolgárok akaratának alávetni, a történelmi tapasztalatok azt támasztják alá, hogy minden erre irányuló kísérlet

¹ A tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005 számú TÁMOP program (Társadalmi Megújulás Operatív Program) *Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért* alprojektjében, a „Közigazgatási szervezet és e-kormányzás” műhelyben készült.

² CONSTANT Benjamin: *A régiékek és a modernek szabadsága*, Budapest, Atlantisz, 1997, 81. p.

csupán elvetélt próbálkozás marad. A polgári átalakulás folyamatában elsőként a szuverenitás törvények és alapjogok általi korlátozása jelent meg, majd később a hatalom „önkorlátozása” is kialakult az állami akarat belső védőbástyájaként. Hozzá kell tennünk azonban, hogy a tartalmi korlátozásoknak is megvannak a maguk ésszerű határai, azaz a hatalom csak addig korlátozhatja önmagát, amíg ezáltal saját magát meg nem semmisíti, működésének lehetőségét le nem rontja.³

A korlátozott hatalom működésének gyakorlati érvényesülését egyértelműen az szolgálja, ha a hatalom gyakorlóí tevékenységük során megmaradnak a maguk hatáskörében, a rájuk vonatkozó szabályok keretei között. Az emberi hatalommal ugyanakkor a legtöbb esetben párosul az a törekvés is, hogy az túl kíván terjeszkedni az előtte álló korlátokon. Ebből adódóan a társadalmi együtlet legfontosabb céljai közé tartozik az, hogy – az állam hatalmának korlátozása mellett – garanciákat szerezzen a hatalom vezetőinek túlkapasai, visszaélései ellen. Az ilyen cselekedetek elkerülése végett olyan alkotmányos biztosítékokra van tehát szükség, amelyek megfelelő szinten szavatolják a hatalommal való visszaélés megakadályozását. E megfontolásból a szuverenitás jogi normák segítségével történő megszüntetésével párhuzamosan szükségyszerűen létrejöttek azok a jogi és politikai intézmények, amelyek a hatalommal való visszaéléssel szemben garanciát jelentenek az állam hatalmának alkotmányos és a társadalom érdekében történő gyakorlására. Az egyik legfontosabb intézményi biztosítékot a közhatalom mind szélesebb körű felelősségi rendszere, a hatalom alaptörvény által konstituált képviselőinek ún. alkotmányjogi felelőssége jelenti.

Az alkotmányjogi felelősség a hatalom köz(jó) érdekében történő gyakorlásából eredeztethető, elsősorban abból az igényből, hogy a hatalom alkotmányokban meg-

határozott (tényleges) birtokosai korlátozva legyenek hivatásuk gyakorlása során a megnövekedett hatalmukkal való visszaélés elkerülése érdekében. Ennek garanciáját pedig – bizonyos fokig – az általánostól eltérő tartalmú és formájú felelősségi szabályok rendszere jelenti.

A közhatalom gyakorlásának mechanizmusában a döntési jogkör valódisága nem elhanyagolható kérdés. A hatalom mindig döntési jogosultságot feltételez, másképpen szólva az birtokolja a hatalmat, aki dönt. A döntések ugyanakkor gyakran nem ott és nem azok által születnek meg ténylegesen, ahol és akiket a jog erre felhatalmaz, kijelöl. Fontosnak tartjuk ezt abból a szempontból is, mert a hatalom alkotmányokban megjelölt birtokosai, gyakorlóí – pl. „minden hatalom a (dolgozó) népé”, vagy „a legfelsőbb népképviselői szerv a szuverenitás letéteményese” – nem minden esetben a hatalom tényleges birtokosai is egyben. Különösen a politikai pártok megjelenése és hatalmi dominanciája óta mosódik össze a főhatalom és a „párthatalom”, annak ellenére, hogy az alaptörvények rendszerint tiltják a pártok közvetlen részvételét a közhatalom gyakorlásában. A gyakorlat is azt támasztja alá, hogy a „valódi döntés” számos esetben nem esik egybe a formális döntéshozattal, hatalom és felelősség viszont csak ott létezhet, ahol valódi, tényleges döntések születnek.

A közhatalom vezetőinek a felelőssége olyan követelmények teljesítésére vonatkozik, amelyek azt biztosítják, hogy minden szerv a különleges alkotmányjogi statusának megfelelően tudja ellátni a feladatait. A felelősség „alkotmányjogi” jelzője tehát ebben az értelemben egyfelől a felelősség speciális – alkotmányból eredeztethető – alanyi körére,⁴ másfelől a felelősség megszokott elemei-

³ CONCHA Győző: *Politika I. Alkotmánytan*, 2. kiadás, Budapest, Grill K, 1907, 257. p. *A hatalom „megsemmisítő” önkorlátozásának példáját kísérhettük figyelemmel pl. 20. század végén, a volt szocialista országok többsége politikai rendszerváltásának időszakában.*

⁴ Az egységes, valamennyi közhatalmi vezetőre kiterjedő alkotmányjogi felelősségről lásd HOLLÓ András: *A miniszteri és államtitkári felelősség. Széjgyezetek egy tanulmánykötet margójára, Állam és Igazgatás*, 1982/5. sz., valamint SÁRI János: *A miniszteri és az államtitkári felelősség, Ami az 1997. évi LXXIX. törvényben benne van, s ami ki maradt belőle*, Jogtudományi Közlöny, 1999/7–8. sz.

hez képest eltérő – alkotmányi felhatalmazáson alapuló – szabályozására utal.

A magunk részéről alkotmányjogi felelősségen a közhatalmi szervek vezetőinek, tagjainak közhatalmi funkciójuk gyakorlásához tapadó azon felelősségét értjük, amelyet döntően a speciális vonatkozások tesznek önálló jogintézménnyé. Ezt pedig az olyan rendelkezések alapozzák meg, amelyek akár a felelősség formái, akár a felelősségre vonás anyagi és eljárási joga tekintetében legalább részben különböznek az egyes felelősségi ágak általánosan alkalmazott szabályaitól. A felelősség feltétele minden esetben egyrészt a közhatalmi megbízás – amiért a tisztségviselő felelős, amit számon kérhetnek tőle –, másrészt pedig a tényleges és önálló döntési jogkör.⁵ A közhatalom alkotmányjogi felelőssége közvetlenül alkotmányra alapított és alkotmány által szabályozott.

Úgy tűnik számunkra, hogy az alkotmányjogi felelősségi szabályok alapján történő felelősségre vonás esetében az ágazati felelősségi formák általában alárendelt helyzetben vannak, nem konkurálnak az alkotmányjogi felelősséggel, így az alkotmányjogi felelősség érvényesítésével párhuzamosan más jogi felelősségi forma szabályai nem alkalmazhatók az érintettel szemben. Következésképpen a felelősség általánostól eltérő volta nem csupán a jogi relációban jelentkezik – érte ez alatt elsősorban a felelősség alapjául szolgáló normák, az eljárási szabályok, illetőleg az ítélkező fórumok speciális jellegét –, hanem a különböző felelősségi formák érvényesülésének hierarchiájában is. De értékelhető a különös jelleg abban a tekintetben is, hogy pl. a közhatalmi vezetők esetében – ellentétben az állampolgárokkal – többnyire elsősorban a felelősség politikai-erkölcsi oldala dominál, míg a jogi vonatkozások csupán másodlagosan, az előbbieknél alárendelten merülnek fel.

A fentiekkel összefüggésben utalunk arra a problematikára, miszerint az alkotmányjogi fe-

lelősség differencia specifikájának minősülő „általánostól eltérő” jellege szolgál talán a leginkább támadási pontként a jogintézményt ellenzők érvrendszerében. Ennek mindenekelőtt az az oka, hogy az alkotmányjogi felelősség szabályozása és gyakorlati alkalmazása esetében számos alkotmányos alapelv – mint pl. a jogegyenlőség, a törvény előtti egyenlőség, a bírói függetlenség vagy esetleg a nullum crimen sine lege elve – nem érvényesül maradéktalanul. Ugyanakkor véleményünk szerint a hatalmi szervekben dolgozó emberek felelősségének, illetve az ahhoz kapcsolódó jogkövetkezménynek minőségileg kell eltérnie a „közönséges” állampolgárokétól, mivel esetükben a specifikus alkotmányjogi helyzetükből folyó kiváltság egyfelől különleges elbírálást, másfelől speciális védelmet von maga után. Ezen – a közösség nagy részének helyzetétől – eltérő háttér fejeződik ki tehát a kiemelt hatalmi helyzetben, pozícióban lévő személyekre vonatkozó felelősségi rendelkezések általánostól eltérő módon történő szabályozásában. Ebből kiindulva az egyes országok, bár sokszor egymástól eltérően – sőt a történelmük egyes időzakaiban gyakran saját korábbi megoldásukhoz képest is lényegesen különbözően –, de valamilyen mélységben mindig önállóan szabályozták a közhatalmi funkcionáriusok alkotmányjogi felelősségét. A rendelkezések elsősorban a felelősségre vonási eljárás anyagi köre, jogi alapja és következménye tekintetében mutattak lényeges eltérést.

A jogelmélet szerint a felelősség alapját – a jogban – a köteleseket előíró jogszabályok, szerződések képezik, amelyek következményeképp a felelősség tulajdonképpen egyfajta kötelemként fogható fel. E jogszabályok eredményezik a felelősségi jogviszonyokat, amely a jogalany szankcióval fenyegetett normáknak való alávetettsége által valósul meg. A szabályok megsértése esetére kilátásba helyezett jogkövetkezmény alkalmazása pedig a felelősségre vonási eljárás, amelyet általában a norma érvényesülésének garanciájaként tartanak számon. Mindennek eredményeképp a jogi felelősség – a két klasszikus forma, a büntetőjogi és a polgári jogi (kártéri-

⁵ KRÖGER Klaus: *Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt/M. Atheneum., 1972, 313. p.

tési) felelősség esetében – a kötelelem, a jogviszony, illetőleg felelősségre vonás együttesét közösen jellemző jelenséget, értékelést, jogi minőséget jelöl.⁶ Ehhez képest az alkotmányjogi felelősség – mint a felelősség egy másik dimenziója – a definíció általános, klasszikus tartalmához képest jelentős módosulást jelent abban az értelemben, hogy pl. a jogi felelősség alapját ez esetben nem kizárólag a magatartási elvárást megfogalmazó normák, hanem – pl. a politikai felelősségnél – általános, alkotmányos jogelvek is képezik. Az alkotmányjogi felelősség tehát a büntetőjogi, a polgári jogi, vagy a fegyelmi felelősségtől eltérően – az esetek döntő többségében – nem tényállásszerű felelősség, azaz „általában vett”, a jogesetekre közvetlenül nem alkalmazható szabályozást takar.⁷ Az alanyi kör tekintetében többnyire a természetes személyekhez kötődő felelősség mellett meghatározóvá válik a – más jogi felelősségi formák esetében nem domináns, többnyire csak elméleti szinten tárgyalt – döntésekért való kollektív felelősség is. Továbbá számos esetben a felelősség általános tartalmi jegyei – mint pl. a jogellenesség, az okozatosság, a vétkesség vagy a felróhatóság – sem érvényesülnek maradéktalanul. A szankció és a felelősségre vonás, valamint azok előre való meghatározottsága pedig többnyire ugyancsak eltérő értelmezést kap a közhatalmi vezetők felelősségének konstellációjában. Mindemellett az alkotmányjogi felelősség rendszerében a felelősség pszichológiai, morális és egyéb más aspektusai is többnyire az általánostól eltérően jelentkeznek, és másképpen játszanak szerepet a felelősségre vonás során.

II. A közhatalom alkotmányjogi felelősségének legjelentősebb eleme a miniszteri felelősség alkotmányos intézménye. A történelemben először ugyanis e jogintézmény került a felelős közhatalom megteremtését szolgáló közjogi gondolkodás előterébe. Alkotmány-

jogi szempontból – főleg a parlamentáris rendszerekben – azóta is ez a közhatalom felelősségének meghatározó jellegű intézménye, annál is inkább, mert az alkotmányfejlődés során jó formán mindenütt inspirálóan hatott és hat ma is a közhatalom felelősségi rendszerének – az alkotmányos állam követelményének megfelelő – mind átfogóbb kiépítésére. A „miniszteri felelősség” összefoglaló elnevezés alatt a kormányzati vezető funkcionáriusok – a miniszterek, a miniszterelnök, illetőleg bizonyos esetben más vezetők pl. az államtitkárok –, valamint a kormány alkotmányjogi felelősségét értjük.

A miniszteri felelősség intézményének kialakulása és gyakorlati érvényesülése a történelem folyamán elősegítette, hogy az állam polgárai, illetve képviselőik számon tudják kérni, ellenőrizhessék a végrehajtó hatalom vezető funkcionáriusainak tevékenységét, amelynek eredményeképpen tisztségükben megerősíthették vagy elmarasztalhatták őket. E jelentősnek mondható funkció ellenére úgy véljük, hogy napjainkban a miniszteri felelősség a vizsgált országok döntő többségében, így hazánkban is az egyik legkevésbé kidolgozott és törvényileg szabályozott felelősségi típus. A miniszteri felelősség kétségtelenül az alkotmányok nélkülözhetetlen elemének minősül, azok mégis szemmel láthatóan csupán „kénytelen-kelletlen” szabályozták az intézményt. E kényszeredettség a vonatkozó alkotmányi rendelkezések minőségében, valamint abban tükröződik, hogy az alaptörvények végrehajtásaként a miniszteri felelősségről szóló törvények még újabban is csupán elvétve születnek meg. (Az alkotmányok általában deklarálják azt, hogy a kormány és a miniszterek tevékenységüket a felelősség terhe alatt végzik, azonban e felelősség mibenlétéről általában nem rendelkeznek.) A kodifikáció tartózkodása e jogterülettől pedig elsősorban abból következik, hogy a többpárti parlamentarizmus mechanizmusában a végrehajtó hatalmat kötelező felelősségi szabályok megalkotásának, kidolgozásának feladata gyakorlatilag éppen azokra hárul, akik a rendelkezések kötelezettjei is egyben. Mindemellett fokozhatja

⁶ FÖLDI András: *A jogi felelősség fogalmáról*, In: A Budapesti ELTE ÁJK-nak Actái. XXX. kötet. Főszerkesztő: Vécs Lajos, Budapest, ELTE ÁJK, 1988, 7. és 15. p.

⁷ TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*, (Kiegészítés a tankönyvhöz), Budapest, Szent István Társulat, 2004, 15. p.

a jogalkotók bizonytalanságát a kérdés megítélése kapcsán az a tény is, hogy a vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket tulajdonképpen elvétve alkalmazzák. Ha pedig erre mégis sor kerül, az szinte kivétel nélkül az alkotmányos élet valamilyen mélységű válságával jár együtt. Végül, az előbbieket mellett fontos összetevőjét jelenti a problémának a média egyre növekvő szerepe a végrehajtó hatalom ellenőrzésében, amely végső soron a miniszteri felelősség számonkérésének újabb – a politikai aspektushoz kötődő, jogilag nem rendezett – módját és eszközét is jelenti napjainkban.

1. A jogintézmény a történelem egyes időszakaiban, eltérő politikai kultúrák környezetében más-más cél kifejezésére volt hivatott, ennél fogva az esetek többségében egymástól eltérő tartalommal került szabályozásra. A kormányzati vezető tisztségviselők felelőssége – az alkotmányjog más alapintézményeihez hasonlóan – a történelem, az alkotmányos szabályozás, a politika és az ország hagyományai függvényében változó tartalmú és funkciójú lehet. Következésképpen tértől és időtől elvonatkoztatott „miniszteri felelősség fogalom” véleményünk szerint nincsen. Annak ellenére, hogy a miniszteri felelősség klasszikus formájában az alkotmányos monarchia viszonyai között szilárdult meg, eltérő jelentéstartalmat hordozott a szocialista viszonyok közepette, megint mást jelent egy parlamentáris köztársaságban és módosult a lényege a prezidenciális kormányzati struktúrában is.

a) A jogintézmény történetét, nemzetközi és hazai összefüggéseit áttekintve azt mondhatjuk, hogy a felelősség klasszikus formái közül a vagyoni és a fegyelmi felelősség mind a szabályozás, mind az érvényesítés viszonylatában eltűnni látszanak. Bár a kormány tagjainak alkotmányos jogi felelőssége az európai országok többségének alkotmányos rendelkezéseiben tetten érhető, ám felelősségre vonásra gyakorlatilag ott sem találunk példát, ahol az alaptörvény erről kifejezetten rendelkezik. (Még inkább így van ez a volt szocialista országok viszonylatában, ahol a miniszteri alkotmányos jogi felelősség alkotmányi szabályo-

zása szinte kivételként érvényesül.) Ennek oka lehet pl. a vonatkozó szabályok kidolgozatlansága vagy az érvényesítés bizonytalansága, de talán mindenekelőtt a politikai felelősség 20. századi előtérbe kerülése. A kormány vagy a miniszter politikai felelősségének érvényesítése ugyanis napjainkban tulajdonképpen abszorbeálja a miniszteri felelősség egyéb formáit. Következésképpen a miniszteri felelősség manapság a szabályozás tekintetében az alkotmányos jogi és a politikai formákat jelenti, az érvényesülés területén viszont egyre inkább a kormány politikai felelősségének meghatározott részére, a parlament előtti felelősségre korlátozódik. A kormányzati felelősség e dimenziójának gyakorlati mechanizmusait azonban – különösen a 20. század második felétől – talán leginkább a fennálló pártviszonyok befolyásolják.

b) A miniszteri felelősség – különösen annak „politikai formája” – elterjedésével a kormányzásért való helytállási kötelezettség kezdetben mint egyéni felelősség érvényesült, amely kiterjedt a „tárcavezető” saját, illetőleg általa vezetett szervezet részort szerinti működésére, továbbá az államfő ellenjegyzett cselekedeteire. Később aztán – az individuális felelősség elhalványulásával párhuzamosan – egyre inkább a miniszterek együttes, azaz a kormány testületi felelőssége került előtérbe, amely azóta is a kormányzati tevékenységért való kollektív helytállási kötelezettségeként jelenik meg. E folyamat első lépéseit jelentették a 18. századi Angliában Robert Walpole miniszterelnök, majd a Lord North vezette kormány lemondása, valamint az 1875. évi francia Alkotmánytörvény, amely először intézményesítette a kontinentális jogban a miniszterelnök és a miniszterek kollektív parlament előtti felelősségét. Valójában azonban az együttes kormányzati felelősség gyakorlata az első világháborút követő európai alkotmányokban terjedt el igazán, és ettől kezdve találkozzunk először a felelősség érvényesítésére, a felelősségre vonásra vonatkozó valamivel részletesebb alkotmányos megoldásokkal is. Megjegyezzük, hogy a felelősség kollektivizálódása még a szocialista viszonyok között is

érvényesült, azzal, hogy az államberendezkedés sajátosságainak köszönhetően – a polgári időszaktól eltérően – az nem elsősorban „politikailag”, hanem jogilag volt testületi jellegű. Napjainkban pedig, amikor az európai integrációs folyamat eredményeképpen a tagállami miniszterek reszortjai bővülnek az Unió Tanácsában ellátott feladatokkal, a kormánytagok integrációs-politikai felelőssége nagyrészt megint csak feloldódik a döntéshozatali szerv – nemzetek feletti – testületi jellegében.

Végül a miniszteri felelősség alanyi körének változása kapcsán fontos utalni arra is, hogy az olyan országokban, ahol a miniszterelnöki kormányzás intézményesített, a kormány kollektív parlamenti felelőssége általában kizárólag a kormányfő személyén keresztül érvényesül. E kormányzati mechanizmus különböző felelősségi szabályozásaiban pedig mindenekelőtt az jelenti a kiindulópontot, hogy milyen viszony létesül a miniszterelnök–miniszter relációban, illetőleg alkotmányos szinten kizárt vagy megengedett a „tárcavezetők” kormányfő általi utasíthatósága.

c) A kormányzásért való kollektív felelősség elterjedésével egyébként a végrehajtó hatalom vezetőit, illetőleg csúciszervét érintő bizalom megvonásának megnehezítésére is sorra születtek a különböző alkotmányos módszerek. Különösen a kormányzati stabilitás érdekében ilyen volt pl. a miniszterelnök kormányon belüli vezető szerepének alkotmányos rögzítése, a kollektív felelősséggel párhuzamosan a miniszterek egyéni felelősségének elhalványítása vagy a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye. El nem vitatva azon érvek megalapozottságát, amelyek fényében e megoldások születtek, mégis azt kell mondanunk, hogy napjainkban a hagyományos, individuális miniszteri felelősség e folyamatnak köszönhetően gyakorlatilag már alig érvényesül. Manapság pedig, amikor a kormányzati felelősség gyakorlatilag – csaknem kizárólag – a „pártnak való felelősség” vonatkozásában értelmezhető (vagy még esetleg a népképviselői választások által érvényesülhet, amennyiben ezt felelősségnek tekintjük),

egyre gyakrabban merül fel a kérdés, miszerint a kormány, illetőleg a kormány tagjainak ilyen mértékű felelősségcsökkenését – már-már felelőtlenességét – továbbra is ellensúlyozza-e a kormányzati stabilitás mindek felett álló 20. századi alapelve? Azaz nem okoz-e – mind társadalmi, mind gazdasági, mind morális hatásait tekintve – a kormányzati „felelőtlenesség” ilyen módon történő fenntartása nagyobb „károkat”, mint amit a végrehajtó hatalom bebetonozott csúciszervének „kicsivel nagyobb” helytállási kötelezettsége jelentene?

Újfont hangsúlyozzuk azon tézisünket, miszerint a bemutatott megoldások mindig az adott korszak alkotmányos szabályozásából, politikai viszonyaiból indultak ki és próbáltak meg választ adni a miniszteri felelősség lényegére. Az eltérő kiindulópontok és a különböző jellegű problémák kivétel nélkül döntő szerepet játszottak abban, hogy a miniszteri felelősség milyen értelmezési és formái kerültek előtérbe a történelem folyamán. Ennélfogva osztjuk azt a véleményt, amely szerint napjainkban pl. az alkotmányos monarchia korának intézményi megoldásai kevésbé érthetők és eredeti formájukban természetesen nem kérhetők számon a jogalkotótól. Mégis úgy gondoljuk, hogy a 21. század viszonyai közepette is megfontolásra érdemesek Kossuth Lajosnak az 1849. évi Függetlenségi Nyilatkozat előterjesztése kapcsán mondott szavai: „...és mennél nagyobbak és nehezebbek a feszültségek, annál inkább szükséges, hogy ezen kormány tagjai személyes felelősség mellett sáfárkodjanak a nemzetnek rájuk bízandó ügyével...”⁸

2. A miniszteri politikai felelősség napjainkban jogilag egyrészt a kormánytagok egyéni, másrészt a kormány mint egész politikai felelősségét jelenti. Ugyanakkor az előbbinek – még azokban az országokban is, ahol ez kifejezetten szabályozott – már nem sok jelentősége van, hiszen a kormány a szo-

⁸ Idézi MEZEY Barna: „Minisztériumot pótló helyettes hatalom” (Különleges kormányforma a magyar alkotmányfejlődésben: a Honvédelmi Bizottmány), Jogtudományi Közlöny, 1998/11. sz. 405. p.

lidaritás vállalásával megmentheti a minisztereket a parlamenti felelősségre vonástól. Napjainkban tehát a miniszter – a kormány tagjaként – egyre inkább közvetett módon, a kormányzati szolidaritáson keresztül felelős tevékenységéért. A minisztereknek „csupán” egymás, valamint a miniszterelnök bizalmát kell bírniuk, a parlament bizalmával a kormánynak, illetőleg a kormányfőnek kell rendelkeznie. E konstellációban ugyanakkor – azon országok esetében, ahol a miniszter parlament általi elmozdíthatósága intézményesített – felmerülhet a kérdés, hogy nem ellentétes-e a kormányzati szolidaritás elvével az a mechanizmus, miszerint ha a törvényhozás egy kormánytaggal szemben bizalmatlanságot szavaz, a kormány többi tagja a helyén marad?

A politikai felelősség kollektív vá vála egyébként az alkotmányos rendszerekben azt is eredményezi, hogy gyakorlatilag nem választható el egymástól a miniszterelnök és a miniszterek kormányzati felelőssége, ugyanúgy, mint ahogy – más összefüggésben – a miniszteri felelősség szempontjából nem különíthető el egymástól a tárca adminisztratív irányításáért, valamint a kormány politikájáért való felelősség sem. Talán ezért is használja a köznyelv e felelősségi formára egyre inkább a „kormányzásért való általános felelősség” kifejezést.

a) A miniszterek, illetőleg a kormány politikai felelősségének a célja az, hogy valamennyi kormányzati cselekvés intézményesített jogi eszközök révén visszacsatolható legyen, ezáltal biztosítva a kormány politikai irányvonalának és a népképviselői szerv szándékának összehangolását.⁹ A végrehajtó hatalom parlament előtti felelőssége ugyanakkor nem csupán a kormány megbuktatásának lehetőségét jelenti, hanem hozzá kapcsolható az ellenőrzés ténylegesen gyakorolható széles eszközzelrendszere is, amelynek megfelelő felhasználása a parlamenti munka hatékonyságának egyik garanciája. Tekin-

tettel arra, hogy a kormány politikai felelőssége jórészt és gyakorlatilag főként a parlamenti kontroll eszközein keresztül valósulhat meg, a polgári időszak az ellenőrzés differenciált megoldásait építette ki. Ennek azért is különös a jelentősége, mert a 20. századtól kezdődően a parlamenti funkciók közül önmagában is egyre inkább a végrehajtó hatalom ellenőrzése válik hangsúlyossá, tekintettel a kormány képviselői szervekkel szemben megerősödő súlyára. Ugyanis minél inkább veszni látszik a parlament törvényhozási szerepének önállósága – pl. a végrehajtó hatalom jogszabályalkotásban történő térnyerése, illetőleg a nemzetek feletti szervezetekben való kormányzati képviselőlet miatt –, annál erősebben vetődik fel a parlamenti kontrollfunkció kérdése.¹⁰

A többpárti parlamenti működést meghatározó kormánypárti-ellenzéki szerepek elvileg megfelelő módon szavatolják azt, hogy a kormány folyamatos és tényleges ellenőrzése megvalósuljon. Azonban mind a nemzetközi, mind a hazai irodalomban egyre többen vizionálják azt, hogy a végrehajtó hatalom közhatalmi szervezetben fennálló dominanciája következtében a parlamentek esetleg már nem csupán a szabályozási funkció terén veszíthetnek jelentőségükből.¹¹ A kormány parlamenti ellenőrzése kapcsán a fejlett demokráciákban is komoly problémaként vetődik fel az a kérdés, hogy miután a parlamenti többség adja a kormányt, a kormánypárti többség érdemben tudja-e – és ha igen, milyen módon – ellenőrizni a végrehajtó hatalom csúcsszervét? Mindez pedig hosszabb távon a parlamentek klasszikus szerepének újabb módosulását eredményezheti a gyakorlatban.

A kormány túlsúlyának növekvő tendenciája mindenesetre a parlamenteket újabb és

¹⁰ Lásd erről CSERNY Ákos: *A nemzeti parlamentek és az európai integráció*, Magyar Közigazgatás, 1999/3. sz. 134–135. p.

¹¹ Lásd erről pl. SCHAMBECK Herbert: *Kormány és parlament. Gondolatok a parlamenti ellenőrzésről Ausztria példáján*, Magyar Közigazgatás, 1994/11. sz. vagy a hazai irodalomban SOLTÉSZ István: *A kormányzat parlament ellenőrzése*, Magyar Közigazgatás, 1994/5. sz.

⁹ SÁRI János: *Alkotmányosság – túl az alkotmányjogi norma határán*, Társadalmi Szemle, 1993/11. sz. 59. p.

újabb lépésre kényszeríti az ellenőrzés, illetőleg a felelősség érvényesítése terén. Ennek megfelelően napjainkban pl. a klasszikus parlamenti ellenőrzési eszközök és szervek működésük során a nyilvánosság erejével átitatva, a média „közreműködésével” kísérelik meg a hagyományos parlamenti kontrollfunkció teljesítését, a kormányzati felelősség érvényesítését. A törvényhozás ellenőrzési funkciójának újraértelmezését jelentheti pl. a parlamenti ellenzéki jogosítványok kiépítése vagy a gazdasági ellenőrzés szerveinek – pl. számvevőszék, illetőleg kifejezetten a költségvetési politika kontrolljára jogosult szerv – megerősítése, de ide sorolható az ombudsman intézménye is, amely manapság kiemelten a végrehajtás pártpolitikai szempontoktól független, illetőleg korlátozott pártpolitikai irányítás mellett történő ellenőrzésére hivatott.

A végrehajtó hatalom a polgári időszakban általában a kormányt és a közigazgatást, annak szervezetét és tevékenységét foglalja magában, amelyben az egységet megteremtő tényezőt a miniszter, a miniszteri felelősség jelenti. Ugyanakkor ma, amikor a közigazgatást egyre inkább önálló, a végrehajtástól elkülönült hatalomként aposztrofálják, a szervezet kiszélesedett cselekvési határainak fokozott ellenőrzési követelményekkel kell párosulniuk, különös tekintettel a törvényes igazgatási tevékenységekkel okozott állampolgári sérelmekre. A közigazgatás „politikai jellegű” ellenőrzésének fontos – a miniszteri (politikai) felelősséggel azonos funkciót betöltő – eszköze az ombudsman, amely a parlament szerveként fokozatosan célszerűségi, „jogon túli” szempontokkal egészítette ki a közigazgatás joghoz kötöttségére épülő ellenőrzését. (Miközben bizonyítja ezt jobban, mint az, hogy az angolok sokáig idegenkedtek az ombudsmani intézmény bevezetésétől, éppen a miniszteri felelősség védelme érdekében.) Mindez pedig azt eredményezte, hogy napjainkra a miniszteri – különösen a politikai – felelősség hatásként többirányú kontrollfolyamat érvényesül a közigazgatásban is, amelyben az egyéni sérelmek orvoslása mellett az általános ellenőr-

zés, továbbá a jogi és a célszerűségi szempontok egyaránt megjelennek.¹²

b) A miniszterek felelősségre vonásának gyakorlatát tekintve számos alkotmányjogi és politológiai gondolkodó napjainkban a politikai felelősség érvényesítésére szolgáló eszközök jelentőségének csökkenését, tartalmi módosulását hangsúlyozza. Ennek alapjául az a tendencia szolgál, hogy a bizalmatlansági indítványok tényleges szerepe manapság elenyésző a kormányválságok kialakulásában. Konstruktív bizalmatlansági indítvány is elvétve fordul elő az európai gyakorlatban, esetleges bekövetkezése pedig újabban eredeti céljától meglehetősen idegen érdekeket szolgálhat. Persze más nézőpontból az intézmény éppen azért váltotta be a hozzá fűzött reményeket, hogy tulajdonképpen megvédte a kormányokat a bizalmi kérdések mindennapos felvetésétől. (Álláspontunk szerint – mint ahogy a közhatalmi felelősségi szabályokra általában is igaz, úgy – a bizalmatlansági indítvány jelentőségét sokkal inkább a létezése, mintsem alkalmazásának gyakorisága adja. A felelősségre vonás lehetőségének a tudata ugyanis az, amely a minisztert még egy biztosnak látszó kormánytöbbség támogatásával a háta mögött is visszatarthatja a jogszerűtlen vagy káros – néha csak etikátlan – cselekedetektől.)

E gyakorlattal párhuzamosan viszont érezhetően megnőtt a bizalmi szavazás szerepe és jelentősége a kormányok eszköztárában. A kormány, illetőleg a miniszterelnök által kezdeményezett bizalmi szavazás a gyakorlatban nem elsősorban a kormány parlamenti felelősségének érvényesítésére szolgál, hanem éppen ellenkezőleg, „kormányzás-technikai” eszközként funkcionál. Általa mérheti fel a kormány a parlamenti támogatottságát, másrészt fegyelmezési eszközként működik – pl. egy bizonytalan kimenetelű kormány-előterjesztés esetén – a kormány számára a mögötte álló parlamenti többség renitens tagjaival szemben. Mindemellett alkalmas lehet arra is,

¹² Lásd erről SÁRI János: *A hatalommegosztás*, Budapest, Osiris, 1995, 159–165. p.

hogy a politikai nyomasztó eszközöként – egy új választás kiírásának fenyegetésével – újra egyesítse az éppen szétesőben lévő kormánypárti erőket, végső soron a bizalmi kérdés felvetésével, napirenden tartásával nyomasztó alá helyezze a parlamenti többséget.¹³ Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a bizalom hiánya ez esetben is a kormány bukását eredményezi, a bizalmi szavazás – ennyiben – mégiscsak alkalmas a kormányzati politikai felelősség érvényesítésére.

c) A polgári alkotmányfejlődés előrehaladtával a miniszter, illetőleg a kormány politikai felelősségének érvényesítése terén folyamatos gyengülés figyelhető meg. Míg a 19. században a „parlamentbe integrált végrehajtó hatalom” vezető testületének bármely, későbbiekben már csak a kiemelkedően fontos előterjesztéseinek leszavazása – írott jogi szabályozás hiányában – vezethette a kormány bukásához, addig a 20. század elejétől megjelenő, külön előírt bizalmatlansági indítvány megnehezítette, a század második felétől a konstruktív bizalmatlanság intézménye pedig gyakorlatilag meg is akadályozta a kormányok megbízatásának parlament általi megszüntetését. A kormányzati felelősségre vonás parlamenti gyakorlatának ilyen irányú változása ennél fogva a végrehajtás csúciszervének törvényhozástól – mint közhatalmi szervtől – való folyamatos függését jelentősen csökkentette.

A kormány politikai felelőssége napjainkban a parlament helyett már egyre inkább a kormányzópárt vagy pártok, illetőleg azok vezető szervei irányában érvényesül. (Ebből kiindulva talán mondhatjuk, hogy a kormányzati politikai felelősség ma tulajdonképpen nem más, mint pártfelelősség. A felelősség alapját ez esetben a párt elképzelései, elvárásai, valamint esetleg a párt alapokmányában megfogalmazott normák jelentik.) Míg – klasszikus értelemben – a parlament lehetősége a kormány megbuktatására

az előzőekben említetteknek köszönhetően gyakorlatilag minimális, addig a kormányzó párt vagy a koalíciós pártok, illetőleg azok vezető testületei könnyen a pozíciójától való megváltásra kényszeríthetik a bizalmat vesztett kormányt vagy annak bármelyik tagját is. (A politikai felelősség valódi szankciója tehát a politikától való tényleges – kormánytag esetében esetleg végleges – „eltiltás”, ami kifejeződik a bizalom megvonása, felmentés vagy lemondás által.) A kormánypártoktól, illetőleg azok parlamenti frakcióitól való erős függés következtében a kormány napjainkban gyakorlatilag a kormányzó pártok, azaz a parlamenti kormányzati többség végrehajtó szerveként funkcionál. Mindennek ellensúlyozására – tulajdonképpen az alkotmányos hatalommegosztás erősítése végett – egyre több országban formális és informális megoldásokat alkalmaznak a parlamenti többség fegyelmezése, túlzott hatalmának korlátozása érdekében.¹⁴ E körben említhető meg pl. a kormánynak a parlament feloszlatására irányuló kezdeményezési jogosultsága, amellyel – ilyen oldalról is egy új választással való fenyegetés által – fokozható a kormány stabilitása, egyúttal csökkenthető a kormányválságok kialakulásának esélye.

d) Végül a miniszteri felelősség politikai formájának elterjedése kapcsán röviden utalunk kell az erkölcsi felelősség kérdésére, a morális felelősség politikai felelősségre történő integrálására. A modern állami életben, amely sokszor a politikai felelősségre vonás alkalmazása vagy nem alkalmazása körül forog, az erkölcsi tényezők kiemelt szerepet játszanak. Ha pl. egy kormány akkor sem akarja átadni a helyét másnak, ha a tekintélyét elvesztette és nélkülözi a társadalom erkölcsi támogatását, akkor könnyen különböző belső konfliktusok veszélyébe sodorhatja az országot. (Igaz azonban az is, hogy a kormányok gyakori változásai is az országok kormányozhatatlanságának veszélyét eredményezhetik.) A minisz-

¹³ Lásd erről KILÉNYI Géza: *A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében*, Magyar Közigazgatás, 1994/5. sz. 276. p. és KÖRÖSÉNYI András: *A magyar politikai rendszer*, Budapest, Osiris, 1998, 316–317. p.

¹⁴ Lásd erről részletesen pl. POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus szerkezete*, Társadalmi Szemle, 1993/8–9. sz. 20. p.

ter magatartásának erkölcsi szempontból való kifogásolhatósága hasonló, bár az ország egésze szempontjából korántsem az előbbihez fogható súlyos hátrányt jelenthet, ahol csak az ágazata szenvedheti el a morális felelőtlenség következményét. E példák közül következően egy parlamentáris kormányzati rendszer életképessége véleményünk szerint nem csupán a jogi intézményrendszer – s benne a miniszteri felelősség szabályainak – megfelelő kialakításától, hanem a politikai szereplők, elsősorban a végrehajtó hatalmi vezetők politikai erkölcsének „fejlettségétől” is függ. A miniszteri felelősség e ponton tulajdonképpen összefügg a legitimitással, mivel a kormányzati morális-erkölcsi felelőtlenség a hatalom legitimitásának csökkenéséhez is vezethet. Ahol ugyanis a morális tényezők kialakulatlanok vagy hanyatlásnak indultak, ott a legális kormányzati hatalom gyakorlása ellenére az állami élet zavarai állandósulhatnak, az állam működőképességének látszólagos fenntartása mellett a (végrehajtó) hatalom végső soron illegitimé, a parlamentarizmus pedig merő formassággá válhat.

3. A miniszteri felelősségnek – kezdetben az egyéni, később döntően a kollektív politikai felelősségnek – elvitathatatlan szerepe volt abban, hogy a parlamentáris kormányzás vagy más néven parlamentarizmusnak nevezett kormányzati rendszer meggyökeresedett és kiteljesedett szerte a világban. Az ilyen kormányformájú országokban az államhatalom működésének központi tengelyét a parlament és a neki felelős kormány viszonya jelenti. E kapcsolatban pedig – legalábbis jogilag – a parlamentnek kell, hogy domináns szerepe legyen, amelyet leginkább – a 19. századtól kezdődően – a kormány parlamenti felelőssége fejez ki.¹⁵

A polgári átalakulás a népképviselőlet súlyának növekedését eredményezte, amelynek következtében a kormányok és miniszterei már nem függetleníthették magukat a parlamenti többség akaratótól. En-

nek egyik első garanciáját a miniszterek felelősségre vonhatósága jelentette a törvényhozás végrehajtás feletti ellenőrző tevékenysége által, amellyel tulajdonképpen a képviselői szerv akarata szerinti működésre ösztönözte a végrehajtó hatalom vezetőit. A felelősség, illetőleg a felelősségre vonhatóság biztosítása a parlament előtt már a kezdetektől magában foglalta azt, hogy a törvényhozás a kormány és annak tagjai tevékenységét folyamatosan figyelemmel kísérrje, értékelje és ellenőrizze. (Angliában 1721-től tartják nyilván a formálisan a kormány tagjához intézett kérdés intézményét. A végrehajtó hatalom vezetőinek parlament előtti beszámolási kötelezettségét – mint a politikai felelősség alapját – kifejezett módon először az Ember és a polgár jogairól szóló, 1789. évi francia Deklaráció 15. cikke rögzítette, amelynek szövegét később az 1791. évi francia Alkotmány 45. cikke is átvette. A francia parlamenti ügyrendekben pedig 1791-től találkozunk az interpelláció eszközére történő utalásokkal.¹⁶)

Emellett a megerősödő polgárság a parlamenti képviselőten keresztül egyre inkább jogot vándikált magának a miniszterek elmozdítására is, mivel a kontrolljogok gyakorlásán keresztül kifejezett negatív értékelés végső soron a miniszterek eltávolítását eredményezhette. A miniszteri felelősség politikai elemének lényegét képező azon alapelv, miszerint a kormány, illetőleg a miniszterek csak a parlament bizalmából maradhatnak hatalmon, ennek hiányában pedig kötelesek lemondani, a parlamentáris kormányzati rendszer intézményesítését, egyszersmind legfontosabb alkotmánybiztosítékát is jelentette. Ha ugyanis a kormány, illetőleg annak tagja meg kíván maradni pozíciójában, akkor maga mögött

¹⁵ SCHMIT, Carl: *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker&Humboldt, 1928, 339–340. p..

¹⁶ BEÉR János–KOVÁCS István–SZAMEL Lajos: *Magyar államjog*, Harmadik változatlan kiadás, Budapest, Tankönyvkiadó, 1969, 285. p. A témában újabban lásd SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*, Budapest, 2008, Gondolat, és SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Budapest, Atlantisz, 2010.

kell tudnia a képviselők többségének támogatását, következőképpen a parlamenti bizalom a kormány működésének feltétele, a parlamentáris kormány alapja. A népképviselőt abból adódó elsőbbsége a végrehajtó hatalommal szemben, hogy az tulajdonképpen a parlamenttől – annak bizalmától – függ, mindenekelőtt a kormány, illetőleg a miniszter politikai felelősségének intézményén keresztül érvényesülhet.¹⁷ Sokáig azonban e mechanizmus csupán alkotmányos szokásként volt jelen az európai parlamenti gyakorlatban. A kontinentális alkotmányokban csak a 20. század első felétől kezdődően kerültek rögzítésre szélesebb körben azok a szabályok, amelyek eredményeképpen a végrehajtó hatalom csúcsszerve parlamenti bizalmi szavazással elmozdítható pozíciójából.

Ugyanakkor a modern politikai pártok parlamenti jelenléte az elmúlt században már alapvetően átformálta a parlamentarizmus keretei között a törvényhozó és a végrehajtó hatalom politikai felelősségen alapuló kapcsolatát. Egyértelműen gyengítette a parlamentáris kormányzati rendszert, amelynek eredményeképpen a klasszikus értelemben vett felelős kormány intézménye napjainkban már alig több mint „alkotmányjogi fikció”. A pártfegyelem ugyanis gyakorlatilag megakadályozza a képviselőket abban, hogy pl. egy pártok bizalmát élvező kormánnyal szemben bizalmatlansági indítványt vagy a parlament feloszlására irányuló kezdeményezést támogassanak.

4. A hatalom klasszikus, horizontális megosztása az állam funkcióinak megkülönböztetésén alapszik: a parlament hozza a törvényeket, amelynek végrehajtását a végrehajtó hatalom végzi. Ebben az intézményrendszerben a parlament és a kormány viszonyának legfontosabb elemét a politikai felelősség jelenti a parlamentáris kormányformájú országokban, tekintettel arra, hogy

végző soron ez a jogintézmény kapcsolja össze a működésében és szervezetében elválasztott törvényhozó és végrehajtó hatalmat. A kormány parlamenti megbuktatását impliciten magában hordozó politikai felelősség ugyanis a végrehajtó hatalom olyan korlátozását jelenti, amelynek következtében a képviselői szerv akarátának folyamatos figyelembevételére, vele való együttműködésre köteles.¹⁸ Ugyanakkor a kormány parlament irányában fennálló politikai felelőssége jelentősen átalakította és ma is befolyásolja az államhatalmi ágak elválasztásáról szóló elméleti felfogást, hiszen a kormány „léte” tulajdonképpen parlamenti többségtől függ. Ilyen értelemben a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztásáról – klasszikus értelemben – nem nagyon lehet beszélni, amelyet esetleg csak olyan lehetőségek árnyalnak, hogy pl. több országban a miniszterelnök a bizalom megvonása esetén kezdeményezheti a parlament államfő általi feloszlását.

A törvényhozás és a végrehajtás hagyományos szétválasztása a parlamentáris rendszerekben tehát napjainkban fokozatosan elveszíti jelentőségét, arra tekintettel, hogy a kormányforma működési mechanizmusa a gyakorlatban a törvényhozó és a végrehajtó hatalom összefonódását idézte elő, melynek következtében a végrehajtó hatalom csúcsszerve valójában a parlament, a parlamenti többség kormányaként funkcionál. A modern politikai tömegpártok megjelenése nyomán kialakult többpárti parlamentek mindennapjaiban domináló kormánypárti–ellenzéki viszonyrendszerben egy újfajta, ún. politikai hatalommegosztás alakult ki, amelyben a kormányzati és ellenzéki funkciók elválasztása jelenti tulajdonképpen a hatalom megosztását. A hatalom klasszikus központjai, azaz a törvényhozó és a végrehajtó hatalom pedig kormánykoalíció esetén mögöttes módon, a koalícióban részt vevő pártok között lehet megosztva. A törvényhozó és a végre-

¹⁷ BEYME Klaus von: *Die Parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999*, (3. Aufl.) Opladen-Wiesbaden, Westdeutscher Verlag GmbH, 1999, 42. p.

¹⁸ SÉGUR Philippe: *La responsabilité politique? Que sais-je?* Paris, Presses Universitaires de France, 1998, 14. p.

hajtó hatalom elválasztása e megközelítésben tulajdonképpen nem jelent mást, mint a választásokon győztes párton vagy koalíción belüli közjogi szereposztást.¹⁹

Végso soron azt mondhatjuk, hogy napjaink hatalommegosztása sokkal inkább a pártrendszer függvénye, mint az alkotmányban rögzített jogi berendezkedése. A kormány a modern parlamentarizmus keretei között nem más, mint a választásokon győztes párt vagy pártok alkotmányosan intézményesült legfontosabb vezető testülete, amelynek parlamenti bázisát a többségben lévő, azonos politikai elkötelezettségű, pártfegyelem kötelei között tevékenykedő képviselők hivatottak biztosítani. A kormányzati posztok többnyire a pártvezetők kezében vannak. A törvénytervezeteket a kormányzó pártok munkacsoportjaiban készítik elő, ugyanazon pártok parlamenti frakciói szavazzák meg és ugyanazon pártok alkotta kormány hajtja végre. A közhatalom működése e megközelítésben – Duverger megfogalmazása szerint – első ránézésre nem sokban különbözik az egypárti gyakorlattól, amelyben a végrehajtó és a törvényhozó hatalom, a kormány és a parlament csupán „alkotmányos díszletek”.²⁰

A parlamentáris rendszerekben a többségi párt vagy pártok kohéziós ereje és fegyelme nyilvánvalóan fokozza a hatalom koncentrációját. Ha a szavazás során a pártfegyelem szigorú követelményei érvényesülnek, a parlamenti frakciók engedelmességre vannak kényszerítve, a parlament döntései gyakorlatilag megegyeznek a többségi párt vagy pártok álláspontjával. A felelős kormányzás valódi tartalma pedig ilyen keretek között jobbra csupán a kormányzati cselekvés nyilvános megvitathatóságában ölt testet.²¹ E mechanizmus ugyan nem zárja ki a parlamenti ellenőrzés eszközeinek alkalmazását, azonban – gyakorlatilag – ez

szinte mindig következmények nélküli marad. A vázolt folyamat ellenpólusaként a pártfegyelem enyhülésével, illetőleg a parlamenti többség létszámának csökkenésével a kormány stabilitása csökken, következésképpen ilyen esetekben – ha átmenetileg is, de – fokozódhat a hatalommegosztás.²²

A hatalommegosztás ilyen, pártok közötti, politikai erővonalai a 20. század második felétől jóval erősebben jelentkeznek az alkotmányos intézményi határoknál pl. azért, mert egy koalíciós kormány esetében a miniszter megbízatása tulajdonképpen nem a parlament, hanem a miniszter koalícióban lévő pártján múlik.²³ Sietve hozzátesszük azonban, hogy az imént bemutatott tendenciák ellenére az alkotmányos intézmények évszázados viszonyrendszere, illetőleg az alkotmányokban rögzített jogi berendezkedés nélkül a parlamentáris kormányzati rendszer gyakorlatilag működésképtelen lenne, következésképpen a kormánypártiság-ellenzékiesség léte a kormány politikai felelősségét csupán elhalványítja, de nem szünteti meg azt.²⁴

A kérdés végül is az – amelyet többen így tesznek fel –, hogy van-e reális tartalma az említett folyamatok következtében a parlament és a kormány elválasztásának és ezzel összefüggésben a kormány parlamenti felelősségének napjainkban, amikor a kormány mögött ugyanaz a parlamenti többség áll, amely döntési jogosultsággal bír a kormánnyal szembeni bizalom vagy bizalmatlanság kinyilvánítása során? Osztjuk azt a véleményyt, miszerint egy parlamentáris rendszerben, ahol a kormány működése a parlament bizalmától függ, a parlament többsége pedig pártpolitikailag azonos a kormánnyal,

²² DUVERGER: i. m. 522. p.

²³ Hazánkban pl. 2004-ben, amikor Medgyessy Péter miniszterelnök elveszítette a koalíciós partnere, majd saját pártja támogatását, nyilvánvalóvá vált, hogy a kormányfő erős közjogi pozíciója önmagában keveset ér. Lásd erről MÜLLER György: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon*, Antaltól Gyurcsányig, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008, 169. p.

²⁴ SÁRI: *A hatalommegosztás*, i. m., 224. p.

¹⁹ ÁDÁM Antal: *A kormányzati szervek alkotmányi szabályozásáról*, Magyar Jog, 1995/3. sz. 132. p.

²⁰ DUVERGER Maurice: *Les partis politiques*, Paris, Librairie Armand Colin, 1976, 518. p.

²¹ TÖLGYESSY Péter: *Ellenőrzött hatalom – cselekvőképesség állam*, Jogállam, 1996/1–2. sz. 91. p.

a hatalom megosztása egyre inkább funkcionális szervezési kérdéssé degradálódik.²⁵ A törvényhozás és a végrehajtás hatalmi megkülönböztetésének elenyészésével együtt gyakorlatilag a kormány parlament előtti „valódi” politikai felelőssége is lassan feledésbe merül. E meggyőződésünket erősítik azok az álláspontok is, amelyek a hatalom megosztásának klasszikus alapelvein nyugvó állami berendezkedést összegegyeztetetlennek tartják a kormánystabilitás szinte mindenek felett álló követelményével.²⁶

5. Az európai integráció jogalkotása egyre jelentősebb hatást gyakorol a tagországok állampolgárainak mindennapjaira, ezért az Európai Unió működésében a nemzeti népképviselői szervek részvételének különös jelentősége van. Legfontosabb feladatuk e területen a közösség döntéshozatali mechanizmusában való részvétel, illetőleg annak figyelemmel kísérése, ellenőrzése, amelyek miatt a jelenleginél fokozottabb szerepvállalásuk igénye egyre erőteljesebben jelentkezik a tagállamok többségében. Ennélfogva az uniós tagországok többségében a közösség fenntartása és a tagságból fakadó előnyök további biztosítása érdekében már a '90-es évektől napirendre kerültek olyan koncepciók, amelyek az integráció és a nemzeti érdekek közötti egyensúly megteremtését célozták. E körben különös figyelmet érdemel az a kérdés, hogy a tagállami törvényhozások uniós politikára való közvetett befolyását a nemzeti szintű szabályozások milyen módon és eszközökkel biztosítják?²⁷

A nemzeti parlamentek – a közvetlen formák mellett – közvetve, az Unió kormányzati részvétellel működő szerveiben, – így pl. az Európai Unió Tanácsában – helyet foglaló miniszterek feletti ellenőrzés által is „részeseivé válhatnak” az európai döntéshozatalnak. A miniszterek elsősorban mint a nemzeti kormányok tagjai vesznek részt a brüsszeli döntések meghozatalában, így döntésükért

nemzeti törvényhozásuknak is felelősséggel tartoznak. Ennek érvényesítése a tagállamokban többnyire utólagosan, a közösségi döntéshozatalt követően a klasszikus kontrolljogok gyakorlásán keresztül valósul meg. A parlamenti ellenőrzés hárszabályokban biztosított klasszikus eszközei által a nemzeti törvényhozások ugyan kontrollálhatják a végrehajtó hatalom uniós politikáját, azonban nincs lehetőségük annak alakítására.

Néhány országban azonban a tagállamok törvényhozásai az Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntése előtt vitathatják meg az ott napirendre kerülő témát, befolyásolva ezáltal a kormányzati álláspontot. Ez Nagy-Britanniában a parlamenti fenntartás elvének alkalmazásával, Dániában vagy Finnországban a kormány mandátum által való felhatalmazásával valósul meg a gyakorlatban. Ennek megfelelően az illetékes miniszter mindaddig nem járulhat hozzá a közösségi döntés meghozatalához, amíg az adott országban a parlamenti „felülvizsgálati eljárás” be nem fejeződött, azaz a plenáris ülés vagy az illetékes bizottság nem vitatta meg az Unióban napirendre kerülő ügyet és nem határozott a kormány álláspontjának elfogadásáról.²⁸ E mechanizmus egyfelől biztosítja a kormány integrációs politikájának állandó parlamenti kontrollját, másfelől lehetővé teszi ezzel kapcsolatban a törvényhozó testület véleményének kifejtését, amely befolyással van az Európai Unió döntéshozatali eljárására abban a fázisban, amikor még érdemben lehet alakítani annak kimenetelét. A kormány, illetve az egyes miniszterek törvényhozás előtti felelőssége az erős parlamenti kontrollal rendelkező tagállamokban tehát elősegíti azt, hogy a végrehajtó hatalom a parlament véleményét többnyire figyelembe veszi az integrációs kérdések kapcsán, ettől általában csak a

²⁵ SCHAMBECK: i. m. 650. p.

²⁶ KILÉNYI: i. m. 277. p.

²⁷ Lásd erről bővebben CSERNY: *A nemzeti parlamentek ...* i. m. 130. p.

²⁸ Megjegyezzük, hogy hazánkban az Alaptörvény 19. cikke értelmében, ha az Országgyűlés állásfoglal valamely, az Európai Unió napirendjén szereplő kérdéstről, akkor a Kormány az uniós döntéshozatal során az állásfoglalás alapulvételével jár el/köteles eljárni. Mindez pedig a korábbiaknál lényegesen erősebb befolyást biztosít a törvényhozás számára az uniós döntéshozatali folyamatokban.

körülmények előre nem látható megváltozása miatt térhet el, amelyről azonban számot kell adnia a törvényhozásnak. Az ilyen ellenőrzési mechanizmust alkalmazó országokban ezért gyakori, hogy a miniszterek fenntartásokkal élnek, illetőleg a döntés elhalasztását kérik az Unió döntéshozatali szerveiben, mivel ennek hiányában túllépnék a parlamenti felhatalmazás kereteit.

Míndezen következtében azt mondhatjuk, hogy az említett országokban a törvényhozás a „miniszteri integrációs (politikai) felelősség” érvényesülésén keresztül többnyire kötelező irányt szab a kormány számára uniós ügyekben, amely egyúttal csökkenti az Európai Unió központi intézményei és a nemzeti törvényhozások viszonylatában fennálló demokratikus deficitet.

6. Visszakanyarodva a kiindulóponthoz a dolgozat zárásaként, szükséges utalni a miniszteri felelősség közhatalmi felelősségi rendszerben betöltött meghatározó szerepére. Túlzás nélkül állíthatjuk, hogy a miniszteri felelősség intézményesítése inspirálóan hatott a közhatalom más képviselői alkotmányjogi felelősségének kialakulására is. Igen nagy jelentősége volt abban, hogy nem csupán a felelős kormányzás gondolata terjedt el, hanem a közhatalom felelősségének elve meggyökereedett és egyre inkább – a miniszteri felelősségen kívül – más formákban is kiteljesedett,

illetve szélesedett a különböző alkotmányos rendszerekben. A miniszteri felelősség 19. századi gyakorlatának köszönhetően elsőként az államfő, majd a század második felétől a végrehajtó hatalom funkcionáriusainak önálló felelőssége, felelősségi rendszere alakult ki és terjedt el. A szuverén felelőtlenségének elve a közigazgatási dolgozókhoz képest a bíraskodás (és az ügyészség) területén tovább tartotta magát, mindazonáltal a múlt század első harmadától itt is az előbb vázolt folyamatnak lehettünk tanúi. Végül pedig a jogalkotásért való felelősség területén érezhető a miniszteri felelősség hatása, mivel a múlt század közepétől egyre több ország ismerte el az állam vagyoni jogi felelősségét a jogszabályok kibocsátása, illetőleg a kibocsátás elmaradása által okozott károkért. Az állami immunitás lazulása a jogalkotás területén mindenekelőtt az alkotmánybíráskodás, illetve az alkotmánybíróságok elterjedésével van szoros összefüggésben, tekintettel arra, hogy sokáig ezek megsemmisítési jogkörének híján jogilag ismeretlen volt a „hibás”, a jogellenes vagy az alkotmányellenes jogszabály fogalma. Ugyanakkor kétségtelen, hogy kiindulópontot valamennyi esetben az alkotmányjogi keretek közötti ellenőrzés jelentheti, amelynek eredményeképpen mára valamennyi közfunkcionárius a tevékenységéért saját maga vagy az állam közbejöttével viseli a felelősséget.

A végrehajtó hatalom alkotmányjogi felelősségének színeváltozásai

Az állam hatalmának alkotmányos és a társadalom érdekében történő gyakorlására az egyik legfontosabb biztosítékot a közhatalom mind szélesebb körű felelősségi rendszere jelenti. A hatalom alaptörvény által konstituált képviselőinek ún. alkotmányjogi felelőssége elsősorban abból az igényből eredeztethető, hogy a hatalom alkotmányokban meghatározott birtokosai korlátozva legyenek hivatásuk gyakorlása során a megnövekedett hatalmukkal való visszaélés elkerülése érdekében. A közhatalom alkotmányjogi felelősségének legjelentősebb eleme a miniszteri felelősség alkotmányos intézménye. A történelemben először ugyanis a miniszteri felelősség intézménye került a felelős közhatalom megteremtését szolgáló közjogi gondolkodás előtérébe. Alkotmányjogi szempontból – főleg a parlamentáris rendszerekben – azóta is ez a közhatalom felelősségének meghatározó jelentőségű intézménye.

A jogintézmény léte ugyanakkor messze túlmutat azokon a hatásokon, amit a felelősségi szabályok érvényesülése az állam polgárai szempontjából első ránézésre nyilvánvalóvá tesz. A dolgozat ezért a miniszteri felelősséggel kapcsolatos néhány, a közvetlen felelősségre vonáson túlmutató összefüggés és következmény bemutatására és összefoglalására vállalkozik. A szerző néhány álláspontját

tükröző következtetést fogalmaz meg a miniszteri felelősség közel 200 éves fejlődésének tendenciáiról és alkotmányos hatásairól. Mindemellett nem mulasztja el – a jogintézmény kiépítésének a közhatalom gyakorlóinak felelősségére történő hatásaként – azoknak az egyes, szélesebb körű garanciákat biztosító felelősségi formáknak a felvillantását sem, amelyek napjainkra – az egyes országbeli kisebb-nagyobb „mélységbeli” eltérésekkel ugyan – már az alkotmányos állam felelősségi rendszerének szerves részét alkotják. Annál is inkább, mert a miniszteri felelősség az alkotmányfejlődés során jóformán mindenütt inspirálóan hatott és hat ma is a közhatalom felelősségi rendszerének – az alkotmányos állam követelményének megfelelő – mind átfogóbb kiépítésére.

MÜLLER GYÖRGY

Állandóság és változás a magyar kormányzati viszonyokban (1990–2011)

A rendszerváltás utáni kormánymodell főbb vonásai

Áttekintésem a parlamentáris berendezkedés kormányzati viszonyaival foglalkozik, a kialakulástól – a címben meghatározott időkeretet túllépve – nem is 2011-gyel, hanem az akkor elfogadott Alaptörvény utáni helyzettel befejezve.¹ A kiindulást az MDF és az SZDSZ megállapodását realizáló 1990. májusi és júniusi alkotmánymódosítások (1990. évi XXIX. és XL. törvény) jelentik, amelyek a kormányzati viszonyok szempontjából az 1989 őszi alkotmányszöveget elvetették. Egyrészt azért, mert továbbvitte a szocialista berendezkedés kormánymodelljét: a kormányfő a minisztertanács elnökeként még éppen csak kiemelkedik a kormányból, de alig több mint első az egyenlők között, az államminiszterek megkülönböztetett jogállásával pedig a kormányfő alatt a kormány többszintűsége is megmaradt. Másrészt – politikai szempontból nyomósabb okként – azért, mert hiányoztak a normális többségi kormányzás feltételei, a kétharmados törvényhozás a szinte parttalanul megfogalmazott alkotmányos követelménye a kormányoldal és az ellenzék között állandó konszenzuseresést, voltaképpen nagykoalíciót feltételezett.

Az 1990-es változtatások után a kormányzati viszonyok négy alapvonása:

1. Meghatározó pozíciójával a miniszterelnök most már nem egyszerűen a testület elnöke, hanem kiemelkedik a kormányából, ahogy az új alkotmányjogi helyzetet nevezik, miniszterelnöki kormány jött létre.
2. Megtörtént a szakítás a szocialista berendezkedés többszintű kormányával, amelyet az irányító szerepkörű miniszterelnök-helyettesek és a kormányzás széttagoltságához vezető, a kormányfőt is gyengítő kormánybizottsági rendszer jellemezett. Ezzel szemben a kormány felépítésének, belső viszonyainak elveként a miniszterelnök alatt nincs további hierarchia, a miniszterek alkotmányjogi értelemben egyenrangúak.
3. A kormány viszonyrendszere, kapcsolata a többi hatalmi ághoz a kétharmados követelmény, a kétharmados törvényhozási tárgyak mérséklésével az 1989. őszi alkotmányszöveggel kialakított állapothoz képest is átrendeződött, ami után legfontosabb ellenepon-tja nem is annyira a parlament, pontosabban az ellenzék, hanem a nagyon erős Alkotmánybíróság és a tőle független más szervek. Hozzáteve, a berendezkedés arra épült, hogy a kormányoldal nem rendelkezik kétharmados parlamenti többséggel, ha megszerzi, korlátozhatja ugyan magát, de lehetősége nyílik az alkotmányos felek meggyengítésére vagy kioltására.
4. Ezekhez jött még az Alkotmány alatt, de az alkotmánymódosításokkal egyidejűleg kialakított állami vezetői modellel, illetve államtitkári rendszer a politika és közigazgatás szétválasztásának eszményével (1990. évi XXXIII. törvény). E szerint egyik oldalon állnak a kormányzat politikai vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és a politikai államtitkárok, akik jöhetnek, mehetnek, ciklusonként cserélődhetnek. A másikon pedig a szakmai vezetők: a mindenkor kormányhoz lojalitással

¹ „A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma” című tudományos konferencián (ELTE 2011. június 9–10.) tartott előadás szerkesztett változata. Az előadás a következő publikációimra támaszkodik: *A kormányzati rendszer átalakítása 2006-ban*, Kőzjogi Szemle, 2009. 2. szám, 10–17. p. és *Az Alaptörvény utáni kormányzati viszonyokról*, Kőzjogi Szemle, 2011. 2. szám, 28–33. p.

tartozó közigazgatási és helyettes államtitkárok, akiknek helyzete a határozatlan időre szóló kinevezéssel elvileg stabil és biztonságos.

21 év elteltével – de majd az Alaptörvény utáni helyzetben is – a miniszterelnök kiemelkedése és a kormány belső viszonyainak elve, amelyek még részletesebben szóba kerülnek, többé-kevésbé állandónak bizonyultak. Ezekkel szemben az állami vezetői modell 2006-ban és 2010-ben is kicserélődött, a kormány viszonyrendszere pedig az Alaptörvénnyel (és előtte már az Alkotmánybíróság hatáskörét mérséklő alkotmánymódosítással) megváltozott.

A szabályozási háttér 2011-ig

A kormányzat szervezeti-működési rendje és a hatalomgyakorlás technikái ciklusonként jelentősen átalakultak. Jogi háttérét illetően azonban az 1990-ben kialakított kormányzati berendezkedés – értve alatta a kormány struktúráját, belső viszonyait, a kormányfő helyzetét és az állami vezetői modellt, illetve államtitkári rendszert – 2006-ig szinte érintetlenül maradt. A Horn-kormány alatt 1997-ben az alkotmánymódosítás (1997. évi LIX. törvény) – például az ügyvezető miniszterelnök fogalmával – csak finomította az előírásokat, ahogy a kormány helyzetére vonatkozó szabályozás meglehetősen késői befejezéseként a lényegét illetően nem változtatott a fennálló állapotokon a kormánytagok és az államtitkárok viszonyait rendező 1997. évi LXXIX. törvény sem.

A kormányzati berendezkedés fontos pontokon először csak 2006-ban, amikor politikai értelemben nem is történt kormányváltás, a második Gyurcsány-kormány hivatalba lépése előtt majd 2010-ben – biztos kétharmados parlamenti többséggel a háta mögött – a második Orbán-kormány megalakulásával ismét módosult. A változtatások mindkét alkalommal minimális, 2006-ban – a kormány

szervezetalkítási mozgásterének kitágítása érdekében – az ellenzék szokatlanul nagyvonalú támogatásának köszönhető alkotmánymódosítással jártak. A jogi háttérrel sokkal inkább a kormányzati viszonyokat alaposan átrendező két – címében egyező, néhány lényeges kivétellel tartalmában nem is annyira elentétes, szabályozási szemléletében és fogyatékoságaiban pedig nagyon hasonló –, még csak nem is kétharmados kormány szervezeti törvény képezte. (A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. és a 2010. évi XLIII. törvényről van szó. 2010-ben valójában a korábbi törvény szerkezete, jelentős részében a szövege megmaradt; a végeredmény azt sejteti, hogy a jogszabály-előkészítők tartalmilag nem is új törvényre, hanem inkább néhány fontos ponton a változtatások átvezetésével az előző módosítására és átszámolására törekedtek.)

a) 2006-ban a miniszterelnöki hatalom demonstratívan továbbszélesedett a miniszteri önállóság, a reszortelv háttérbe szorításával, a kormány testületi szerepkörének, a testületi elvnek a sérelmére. Másik fontos pontként az államtitkári rendszer gyökeresen átalakult a politika és a közigazgatás szétválasztásának elvén nyugvó addigi állami vezetői modell elvetésével. A kormányzati vezetők, a miniszterelnöktől a szakállamtitkárig egyenesen politikai státusba kerültek, mivel megbízatásuk a kormány fennállásáig tart. Ezek mellett a szervezetalkítási jogkörének szervezeti rendteremtést célzó újraértelmezése következtében a kormány mozgásterének (például az államtitkári és kormánybiztosi létszám limitálásával vagy a kormányhivatalok alakításának parlamenti hatáskörbe utalásával) szűkülte.

b) 2010-ben a miniszterelnök megerősített pozíciója megmaradt, a kormány felépítésének eredeti elve a miniszterelnök-helyettes addig egyébként hiányzó intézményének elismerésével az alkotmánymódosítással mérsékelten

módosult, szervezetalakítási szabadsága néhány 2006-ban felállított korlát (létszámlimitek) lebontásával némileg szélesedett, és a 2006-ig érvényes régi államtitkári rendszer visszaállt. Ezek mellett a Miniszterelnöki Hivatal megszűnt és létrejött a Miniszterelnökség, voltaképpen az addig sem igazán egységes kormányzati központ kettévált, a kormányzati szervezet a különféle ágazatok összevonásával – összesen nyolc minisztériummal – jelentősen karcsúsodott.

Kicsit részletezve a két állami vezetői modellt: a 2006–2010 között fennálló államtitkári rendszer elve – a kormányzati, közöttük a szakmai, vezetők egységes politikai státusza miatt – szinte általános elutasításba ütközött. Pedig hibái, fogyatékos gyakorlati megvalósítása és egyes irracionális motívumai (a politikai kormányzás túlhajtása, a közigazgatással szembeni bizalmatlanság) ellenére igazodott a valósághoz. A politika és a közigazgatás szétválasztására épülő állami vezetői modell kudarcát mutatta, hogy a közigazgatási és helyettes államtitkári kar ciklusról ciklusra kicserélődött. Ez felróható a politikának meg a politikai kultúra színvonalatlanságának, de kifejezi azt is, hogy nem elég, ha a közigazgatási felső vezető lojális a mindenkor kormányhoz, hanem a politikai bizalmat is meg kell szereznie. Ebből a szempontból a helyzet nem változott meg 2010-ben, miután visszaállt a korábbi rendszer, mert jól érzékelhetően a közigazgatási és a helyettes államtitkári kar összeállításakor a személyi kiválasztás politikai és bizalmi szempontjai továbbra is erőteljesen érvényesülnek.

Az Alaptörvény 2011-ben

2011-ben az Alaptörvény a kormányra vonatkozó alkotmányszöveget kijavította és korszerűsítette, de az 1990-es kormánymodellt – ha alatta csak a kormány struktúráját, belső viszonyait és a kormányfő helyzetét

értjük – megtartotta. Megmaradt a kormány felépítésének elve és a miniszterelnök dominanciája is. A korábbi állapothoz képest azonban alaposan átrendeződött a kormány alkotmányos környezete, viszonyrendszere. Ennek lényegéeként a mindenkor kormány helyzete – hacsak kivételesen nem áll mögötte országgyűlési kétharmad – a jövőre nézve gyengül. Igazi ellensúlya most már nem az Alkotmánybíróság, amelynek felülvizsgálati lehetőségei az utólagos normakontroll és igénybevitelének korlátozásával mérséklődnek, hanem a parlamenti ellenzék. Amelyik kormány majd nem rendelkezik kétharmados többséggel nem – illetve csak ha az ellenzékkel megegyezik és megszerzi a támogatását – lesz képes a fennálló állapot megváltoztatásával a politikai irányvonala szempontjából alapvető kérdésekben céljai megvalósítására. Alkotmánymódosításra nincs módja, az Alaptörvény pedig a kétharmados sarkalatos törvények körét az alapjogok és az államszervezeti viszonyok szabályozásán túl társadalom- és gazdaságpolitikai vagy ilyen összefüggésű ügyekre is kiterjeszti. (Néhány más mellett a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályaira.) Egészen más körülmények között az alkotmányozó többség némileg ahhoz az állapothoz tért vissza, amikor a jogállami átmenet folyamatában, 1989-ben a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon kialakított és kimunkált alkotmánymódosítás a politikai bizonytalanság és bizalmatlanság miatt az alkotmányerejű törvényekkel korlátozta volna a leendő kormányt.

A miniszterelnök kiemelkedése

A miniszterelnök helyzetéből kiindulva a magyar rendszer jellemezhető kancellári típusú kormányzásként, mivel kialakításához a mai német berendezkedés és az 1949-es alaptörvény 1990-ben és később is mintát adott, mégis gyakran félrevezető, mert a német kancellár helyzetének és lehetőségeinek felülértékelésével és félreértésével eleve vala-

miféle diktatórikus jellegű kormányfői túlhatalmat sejtet. Hangsúlyozva, hogy a miniszterelnök kormányon belüli, 1990-ben kialakított dominanciája, – a kormányt számos fékkel ellensúlyozó – a parlamentarizmusba illeszkedett, és nem a hatalmi ágak (parlament és kormány) közötti viszonyról vagy valamiféle antidemokratikusba hajló rendszerről szólt. A miniszterelnök kiemelkedése és viszonya a minisztereihez alkotmányi szinten szövegszerűen markánsan csak az Alaptörvényben fogalmazódott meg (18. cikk). E szerint a miniszterelnök meghatározza a kormány általános politikáját, a miniszter pedig ennek keretei között önállóan irányítja az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat. Tartalmi értelemben a kormányfő irányító szerepe mégsem újdonság, a miniszterelnöki kormány nem az Alaptörvénnyel, hanem az 1990-es alkotmányos helyzettel keletkezett. Azzal a különbséggel, hogy az Alaptörvény most már nem leplezi a testületi ülések vezetésével a miniszterelnök kormányon belüli irányító szerepét, amelyet az alkotmánysszöveg addig csak körülírt, és egyértelművé teszi a miniszterekkel fennálló viszonyát is. A miniszterek – akiknek sorsa a kormányalakítási jog és a bizalmatlansági szabályok miatt egyébként is tőle függ – alárendelődnek a miniszterelnöknek.

Az Alaptörvényig az alkotmánysszöveg ugyanis burkolta a miniszterelnök kormányon belüli kiemelkedését, mert a korábbi kormányfői modellhez illő és érintetlenül hagyott régi formulával – mintha továbbra is csak első lenne az egyenlők között – igen szűken testületvezetesként definiálta a feladatkörét. (A miniszterelnök vezeti a kormány üléseit, gondoskodik a kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról.) 1990-ben alkotmányos helyzetének megerősítése mégis azt célozta, hogy a miniszterelnök szerepe ne merüljön ki a kormányülés vezetésében, hanem irányítsa kormánya tevékenységét. Fúrcsa és az Alaptörvényben el is vetett megoldás-

sal még miniszterelnök-jelöltként hozzá kötődik a kormányprogram, övé a kormányalakítás, ő jelöli ki helyettesét, és a kormányba tárca nélküli minisztereket állíthat be. Habár az Alkotmányból kimaradt, de ezekből a jogokból levezethetően az Alaptörvényig a kormány szervezeti törvényekben fogalmazódott meg világosan a miniszterelnök irányítási és főnöki pozíciója. Ahogy majd az Alaptörvényben is, német mintára annak kimondásával, hogy a miniszterelnök határozza meg a kormánypolitika általános irányát, a miniszter pedig ennek keretei között tevékenykedik.

Az alkotmányos háttér ugyan már 1990-ben megszületett, de a miniszterelnöki hatalom látványos kibontakozását 1998-tól, az első Orbán-kormánytól érzékeltük, és többek véleménye szerint a miniszterelnöki kormány ténylegesen csak innentől valósult meg. Ennek egyik jeleként a Miniszterelnöki Hivatal a kormányfő szervezeti háttéréként politikai, közigazgatási és kommunikációs értelemben is kormányzati központtá fejlődött, és többé-kevésbé alkalmassá vált a kormányzati folyamatok felülről vezérlésére. Az irány folytatódott Medgyessy Péter alig több mint kétéves miniszterelnöksége alatt is: ő a kabinetirodáját erősítette meg, amely fontos és közvetlen szerephez jutott a kormányzati igazgatás irányításában és mozgásában. A második Gyurcsány-kormány megalakulásakor a kormány szervezeti törvény a kormány korábbi jogkörének elvonásával a miniszterelnökre ruházta a kormánybiztosok irányítását, és kiterjesztette személyzeti hatalmát az államtitkári kar egészére. A miniszterelnöki hatalom további erősödésével összefüggésben és háttérére építve 2010-ben a személyzeti politika központosítása azzal folytatódott, hogy a kormányzaton belüli ki nevezési eljárásokban a közigazgatási tárca vezetői – kötetlensége miatt politikai szempontok érvényesítésére is alkalmas – vétőjoghoz jutottak, amely kiterjed a minisztériumi osztályvezetőktől a helyettes államtitkárokig, beleértve a minisztériumi szint alatti főhatóságok vezetőit is.

Az 1990. évi alkotmánymódosítások után a miniszterelnök nemcsak kiemelkedett kormányából, hanem a német berendezkedésből átvett konstruktív bizalmatlansággal politikai helyzete a parlamenttel szemben is megszilárdult, amely az ellenzéki lehetőségek korlátozásával a kormányzás stabilitását célozta; azt, hogy a kormányok kitölthessék a parlamenti ciklusokat. A konstruktív bizalmatlanság hosszú ideig nem jutott jelentőséghez, stabilizációs célját csak 2008 tavaszától érte el, amikor a szocialista-szabaddemokrata koalíció felbomlott, és hozzásegítette a biztos parlamenti többséggel már nem rendelkező második Gyurcsány- és Bajnai-kormány hivatalban maradását. A konstruktív bizalmatlanság magyarországi történetét különösen érdekessé tette, hogy egyszeri és sikeres alkalmazásakor tulajdonképpen eredeti rendeltetésével szemben a kormányoldal használta fel a parlamenti cikluson belüli kormányfő-váltásra, amikor 2009-ben Gyurcsány Ferenc helyébe Bajnai Gordon lépett. (Ennek lehetőségét már 2004-ben Medgyessy Péter távozásakor is fontolgatták.) Kormánypárti esz-közként a konstruktív bizalmatlanság a személycseré biztosságot és gyors útját kínálja, amely megakadályozza, hogy a folyamatban az utód jelölésével a köztársasági elnök szerepet játszhatson. Legitimációs problémái, antidemokratikus és a kormány parlamenti felelősségét korlátozó hatásai miatt nem feltétlenül népszerű stabilizációs eszközt megtartotta az Alaptörvény is, de a kormánynak az ezzel nyújtott biztonságából egy másik ágon – a köztársasági elnök új parlament-felosztási jogával – visszavett. (Ezzel élhet, ha március 31-ig nincs elfogadott költségvetés, amely alkotmányos fékként a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulását igényli.)

A kormány belső viszonyai

1990-től a felépítését meghatározó rendelkezés (Alkotmány 33. §: a kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll) magába foglalta a kormányon belüli viszonyok

elvét is, mégpedig azt, hogy a miniszterek alkotmányjogi értelemben egyenrangúak, amellyel kizárta – irányítási szerepkörű miniszterelnök-helyettes, kiemelt jogállású állam- vagy csúcsminiszter beállításával – a kormányfő alatt a további hierarchikus kapcsolatokat. Az elvet az 1990. májusi alkotmánymódosítás indokolása kifejezetten ki is mondta: a miniszterek egyenlő felelősséget viselnek, ezért indokolt, hogy a hierarchiában egyenlő helyet is foglaljanak el. Más kérdés, hogy az alkotmányon elvtől a valóság mégis eltér; a jogi értelemben egyenrangú miniszterek jelentősége nagyon is különbözhet. Valódi súlyukat és a kormányon belüli erőviszonyokat különféle tényezők – a tárca vagy az irányított terület jelentősége, politikai háttér, pártiszsége, koalíciós szempontok, személyes adottságok, a miniszterelnökhöz fűződő viszony és a helyettesítése, kabinettagság – határozzák meg. Azok a miniszterek pedig, akik az igazán fontos – 2010-ig fennálló – szakkabineteket (gazdasági, társadalompolitikai, fejlesztéspolitikai) vezették, irányítási jogaik kimondása nélkül mintegy csúcsminiszteri pozícióba és a többi miniszter fölé kerültek. Sőt a miniszterelnököt helyettesítő miniszter – a Gyurcsány-kormányok alatt jól érzékelhetően – ténylegesen miniszterelnök-helyettesi funkciót tölthettek be.

Az Alaptörvény sem változtatott a kormány felépítésén: a kormány tagjai a miniszterelnök és – továbbra is minisztérium élén vagy tárca nélkül – a miniszterek (16–17. cikk). A felépítés szabályával mindkét alkotmányszöveg – a miniszterelnök dominanciája mellett – rögzíti a kormány testületi jellegét, nem engedi meg miniszteri kinevezés nélkül a kormánytagságot és a magyar berendezkedésben a kabinet-kormányzást sem abban az értelmében, hogy a kormányfőből és általa kiválasztott miniszterekből álló szűkebb összetételű testület formálisan gyakorolja a kormány jogait. Politikai szempontból bármennyire jelentős szerepet tölthetett be 1994–2010 között szinte kormányelnökségként a miniszterelnökből és néhány miniszterből felálló kormánykabinet,

formailag nem rendelkezhetett ügydöntő hatáskörrel.

A felépítésre vonatkozó szabály érintése nélkül 2010-ben a második Orbán-kormány megalakulása előtti alkotmánymódosítás lehetővé tette, hogy a kormányfő a miniszterek közül most már nem miniszterelnököt helyettesítő minisztert, hanem egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöljön ki. Ilyen szövegezési technikával tartotta meg a tisztséget 2011-ben az Alap-

törvény is, amelyből következően, és mert a miniszterelnök-helyettes jogköréről, funkciójáról semmit nem mond, a kormányon belül a miniszterelnök és a miniszterek között – visszatérve az 1990 előtti állapothoz – elvileg nem keletkezett közvetítő-irányítási szint. (Annyi változott, hogy a miniszterelnök a miniszterek közül most már nem az őt helyettesítő minisztert, hanem a miniszterelnök-helyettest jelöli ki.)

Állandóság és változás a magyar kormányzati viszonyokban (1990–2011)

Az áttekintés a parlamentáris berendezkedés kormányzati viszonyaival foglalkozik a kialakulástól, amelyet az 1990. májusi és júniusi alkotmánymódosítások jelentik, a 2011-ben elfogadott Alaptörvény utáni helyzettel befejezve. Az 1990-es változtatások után a kormányzati viszonyok alapvonásaiaként a miniszterelnök kiemelkedik a kormányából; a kormány belső viszonyainak elveként a miniszterek alkotmányjogi értelemben egyenrangúak; a kormány viszonyrendszerében legfontosabb ellenpontja nem annyira a parlament, hanem a nagyon erős Alkotmánybíróság; az alkotmánymódosításokkal egyidejűleg kialakított állami vezetői modell, illetve államtitkári rendszer a politika és közigazgatás szétválasztásának eszményére épült. A miniszterelnök kiemelkedése és a kormány belső viszonyainak elve többé-kevésbé állandónak bizonyultak, amellyel szemben az állami vezetői modell 2006-ban és 2010-ben is kicserélődött, a kormány viszonyrendszere pedig az Alaptörvénnyel megváltozott.

Az országos népi kezdeményezés alkotmányos rendeltetéséről

Kiindulópontok

Ha a közéleti kérdések iránt nyitott választópolgár az Országgyűlés napirendjére került népi kezdeményezéseket vizsgálja, azzal szembeül, hogy 1990 óta a magyar törvényhozásban mindössze tizenhárom alkalommal tűzték napirendre és tárgyalták meg a választópolgárok által kiemelkedően fontosnak tartott kérdéseket. Népi kezdeményezések az elmúlt időszakban az Országos Választási Bizottság (OVB) és jogorvoslati fórumként eljárva az Alkotmánybíróság (AB) napirendjére is viszonylag ritkán kerültek – a kérdések hitelesítésének esetlegesen szigorú szempontjai mellett tehát a választópolgári aktivitás is szerényebbnek tekinthető.¹ A jogintézményhez kapcsolódóan kialakult, látszólag kevésbé változatos esetjog a szakirodalomban is visszafogottabb érdeklődésre tart számot.

Az országos népi kezdeményezés intézményét a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény és a népszavazás kezdeményezéséről szóló, T/3479. számú, az Országgyűlés által tárgysorozatba vett törvényjavaslat² már nem tartalmazza. Megérett-e az idő arra, hogy a valóban sajátos jellemzőket hordozó³ és ke-

véssé népszerű jogintézményt kivesszük a magyar jogrendszerből? A népi kezdeményezés tárgyat képező kérdések hitelesítése persze kialakított, esetenként egymásnak ellentmondó jogalkalmazói érvek azt mutatják, hogy számos kapcsolódó kérdés még nyitott maradt – ezek megválaszolása a politikai részvételi jogokról szóló ismereteink tisztázása céljából mutatkozik szükségesnek. A tanulmány az országos népi kezdeményezés alkotmányos értelmezési kereteinek meghatározására tesz kísérletet.

Normatív keretek

Az országos népi kezdeményezésre vonatkozó hatályos szabályozást az Alkotmány 1997. évi módosítása és az Országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (Nsztv.) alakította ki. A közvetlen demokrácia gyakorlásának módját meghatározó kodifikáció a népi kezdeményezés szempontjából – a megelőző szabályozáshoz képest – a választópolgárok számára kétségtől kizárhatóbb kereteket adott.⁴ A népi kezdeményezés célja ennek megfelelően annak elérése, hogy az Országgyűlés a hatáskörébe tartozó kérdést tűzze napirendjére, majd tárgyalja meg – sikeres kezdeményezés esetén ezt a törvényhozó szerv köteles megtenni.⁵ A megfogalmazott kérdéssel kapcsolatban az előírt törvényi követelmény a pontosság és az egyértelműség.⁶ Az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az OVB a törvényi előírásoknak megfelelően csak abban az esetben tagadhatja meg, ha (a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, (b) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követel-

¹ Párhuzamként elegendő a népszavazási kezdeményezések 2006-tól kezdődően ugrásszerűen megnövekedett számára utalni.

² Benyújtva 2011. június 10-én.

³ Térey Vilmos egyenesen „jogi hungarikumnak” nevezi a törvényhozási eljárás megindításának formális törvényjavaslat előterjesztése nélküli lehetőségét. Lásd: TÉREY Vilmos: *Az országos népszavazás és népi kezdeményezés általános tárgya*. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Századvég, Budapest, 2009 [28/B. §], 935. p.

⁴ Az 1989-es törvény előírásai alapján – legalább tízezer választópolgár támogatása esetén – az Országgyűlés szabadon mérlegelhetett abban a tekintetben, hogy napirendjére tűzi-e a népi kezdeményezésben foglalt kérdést, ezt ugyanakkor ötven ezer választópolgár támogatása esetén köteles volt megtenni. [1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és népi kezdeményezésről, 18. § (3)–(4).]

⁵ Alkotmány 28/D. §.

⁶ Nsztv. 17. §

ményeknek, (c) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a Választási eljárásról szóló törvényben meghatározott követelményeknek.⁷

Értelmezési keretek

A fenti, látszólag egyértelmű követelmények természetesen további tisztázásra szorulnak. A népi kezdeményezés alkotmányos értelmezési kereteit meghatározó alkotmánybíróági alaphatározat a 42/2002. (X. 11.) számot viseli. Fontos körülmény, hogy a határozat megszületését időben megelőzte az országos népszavazásra feltett kérdés egyértelműségének vizsgálata szempontjából meghatározó megállapításokat tévő, 52/2001. (XI. 29.) AB-határozat – a népi kezdeményezésre vonatkozó ismereteink ezzel együtt teljesekek, tekintve, hogy az egyértelműség (népszavazásra vonatkozóan megállapított) követelményrendszere a népi kezdeményezés esetében is irányadó.⁸

Az említett határozatban az AB eljárásának alapjául szolgáló, népi kezdeményezésre felteni kívánt kérdés a következőképpen szólt: „Támogatja-e, hogy az Országgyűlés tűzze napirendjére a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény olyan tartalmú módosítását, amely lehetővé teszi, hogy a 2002. évi, illetve az azt követő országgyűlési választások szavazólapjait megőrizzék, és levéltárba helyezzék?” Az Országos Választási Bizottság a kérdést hitelesítette. A jogorvoslati eljárásban az Alkotmánybíróság a következő lényeges megállapításokat tette: (a) népi kezdeményezés esetén az Országgyűlésnek a kérdés napirendre tűzésére, megvitatására és határidőn belüli döntésre van kötelezettsége, de a döntés tartalmát a népi kezdeménye-

zés nem határozza meg; (b) a népi kezdeményezésnek – ellentétben a népszavazással – az Alkotmányban megfogalmazott tárgyköri korlátja nincs, és a kérdésnek nem kell konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia. További lényeges – a kérdés tartalmából következő – megállapítás, miszerint (c) önmagában a jogalkotás nehézsége, következményeinek előre nem látható volta nem képezheti akadályát a kezdeményezés hitelesítésének: ennek ellensúlya egyrészt az Országgyűlés általi mérlegelés, másrészt – a megszülető jogszabállyal összefüggésben – az alkotmánybíróági kontroll.⁹

Érdemes emlékeztetni az országos népszavazásra bocsátott kérdés egyértelműségével összefüggésben megállapított alkotmánybíróági követelményekre is: (a) a választópolgárok oldaláról ez azt jelenti, hogy a kérdésnek világosnak és kizárólag egyféleképpen értelmezhetőnek kell lennie, amelyre egyértelműen lehet igennel vagy nemmel felelni, (b) a jogalkotó oldaláról nézve pedig azt, hogy az Országgyűlés el tudja dönteni: terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen.¹⁰

Az országos népi kezdeményezések hitelesítési eljárásában a fenti megállapítások az OVB és az Alkotmánybíróság határozataiban rendszeresen visszaköszönnék. Az egyes részkérdések megítélésében többnyire egyhangú a gyakorlat, ugyanakkor természetesen előfordulnak a bonyolultabb mérlegelés (és hosszabb vita) lehetőségét magában rejtő megfogalmazások is az egyes kezdeményezésekben.

Az értelmezési keretek módosulása

Az alaphatározatban megfogalmazott teszt kibővítését jelentette a jogintézmény alkotmányos rendeltetésével kapcsolatos összefüggések vizsgálata, amely a 129/2008. (X. 30.)

⁷ Nsztv. 18. §.

⁸ A választási szervek gyakorlata a népi kezdeményezéshez kapcsolódóan önálló dogmatikai rendszert nem épített fel: a hitelesítés szempontjai – a kizárt tárgykörök kivételével – megegyeznek a népszavazási kérdések tárgyalása során figyelembe vett követelményekkel. Ez természetesen önmagában még nem kifogásolható, egy fontos szempontra azonban érdemes felhívni a figyelmet: az értelmezést mindenkor az intézmény alkotmányos rendeltetésére figyelemmel kell folytatni.

⁹ 42/2002. (X. 11.) AB-határozat, ABH 2002, 316, 318–319. p.

¹⁰ 52/2001. (XI. 29.) AB-határozat, ABH 2001, 399, 403–404. p.

AB-határozatban jelent meg először. A határozat meghozatalának alapjául szolgáló – korábban az OVB által hitelesített – kérdés a következő volt: *„Kezdeményezzük, hogy a 2006-ban alakult Országgyűlés kimondja feloszlását.”* Az Alkotmánybíróság – OVB döntését helybenhagyó – határozatának érvelésében az alaphatározatból átvett panel a következőképpen módosult: *„(...) a népi kezdeményezésnek mindaddig, amíg az alkotmányosság keretében marad – ellentétben a népszavazással – az Alkotmányban megfogalmazott tárgyköri korlátja nincs, és a kérdésnek nem kell konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia.”*¹¹ Természetesen érthető, hogy egy Alkotmányban foglalt országgyűlési hatáskör meghatározott tartalmú gyakorlásának előírását célzó népi kezdeményezés kapcsán az érvelés kitér az Alkotmány rendelkezéseivel való összefüggésre. Az indokolás azt azonban nem fejt ki, hogy pontosan mit takar „az alkotmányosság keretén belül” kifejezés. Jelen kérdés esetén vélelmezhető az alkotmányosság, tekintve, hogy a kérdés egy létező alkotmányos szabályra hivatkozik. Ha azonban a kérdés megfogalmazása – ezzel ellentétben – az Országgyűlés esetlegesen nem létező hatáskörére utalna (pl. fossza meg tisztségétől a köztársasági elnököt), akkor jó eséllyel felvethető lenne a kérdés hitelesítésének egy másik akadálya, az Országgyűlés hatáskörének hiánya is¹² – nem szükségszerű tehát az alkotmányosság szempontjára történő hivatkozás. Az indokolás nyelvtani értelmezése alapján azt is állíthatjuk, hogy amennyiben a népi kezdeményezés nem marad „az alkotmányosság keretén belül”, úgy helye lehet a tárgyköri korlátok vizsgálatának. Melyek ezek a korlátok? – az Alkotmánybíróság adós maradt ezzel a válasszal.

A határozathoz kapcsolt különvélemények közül érdemes kiemelni Kiss László alkotmánybíró érveit, amelyek a későbbi határozatokban felmerülő kérdések szempontjából relevánsak. Bár elsősorban a közvetlen és közvetett

hatalomgyakorlás egymáshoz való viszonyából indul ki, érvelésében a 42/2002. (X. 11.) AB-határozat meghatározó formulájának – amely szerint az Országgyűlés döntésének tartalmát a népi kezdeményezés nem határozza meg – tartalmát kiterjesztően értelmezi, ennek megfelelően álláspontja szerint a népi kezdeményezés a törvényhozó döntésének lehetséges tartalmát nem is foglalhatja magában. Megítélése szerint ugyanis a népi kezdeményezés ezen a ponton átfordulna népszavazási kezdeményezéssé – ennek megtartása pedig a tárgyalat ügyben alkotmányellenes lenne.¹³

Az „alkotmányosság keretén belül” formula a 2008-as határozat után keletkezett határozatokban is visszaköszön. Ezek jelentős része szintén az Alkotmány egyes rendelkezéseit érintette, azonban olyan is volt köztük, amely tisztán törvényhozási tárgykörre vonatkozott.¹⁴

Kérdések

129/2008. (X. 30.) AB-határozat kihirdetését követően először a 415/2009. (X. 21.) OVB-határozat indokolásában jelenik meg az az érvelés, amely több ponton összhangban van Kiss László alkotmánybíró különvéleményében megfogalmazottakkal. A népi kezdeményezés tárgyaül szolgáló kérdés a következőképpen szólt: *„Akarja-e Ön, hogy törvény tiltsa a bankok és más pénzügyi szolgáltatók számára a hitelszerződések egyoldalú módosítását?”* A testület a kérdés hitelesítését az egyértelműség hiányára tekintettel tagadta meg, érvelése a következő volt: *„[A] feltett kérdésre adott válasz (...) konkrét jogszabályi rendelkezések megváltoztatására irányul, nem napirendre tűzésre. A kezdeményezés megfogalmazása (...) a választópolgár számára azt a téves látszatot kelti, mint ha az aláírásgyűjtés alkalmával népszavazási kezdeményezést támogatna.”* Az érvelés a népi kezdeményezés és a népszavazás lehetséges

¹¹ 129/2008. (X. 30.) AB-határozat, ABH 2008, 1035, 1038. p.

¹² Nsztv. 18. § a).

¹³ 129/2008. (X. 30.) AB-határozat, ABH 2008, 1035, 1051. p.

¹⁴ Erre példa a 4/2010. (I. 21.) AB-határozat.

párhuzamára való utalás mellett abban a tekintetben is szokatlan, hogy a konkrét jogszabályi rendelkezések megváltoztatásának célját tekinti az egyértelműséget zavaró körülménynek. Ez pedig – távolabbi összefüggésben – minden népi kezdeményezésnek célja lehet. A jogalkotást célzó népi kezdeményezések (esetlegesen népszavazásra utaló) megtévesztő volta, mint a hitelesítés megtagadásának alapjául szolgáló körülmény ezt követően az OVB több határozatában is megjelent.¹⁵

A 171/2010. (IX. 23.) AB-határozat lát szöveg nem tért el a korábbi többségi érvelési iránytól a népi kezdeményezés tárgyául szolgáló kérdés hitelesítésének vizsgálatában, következményeiben azonban mégis újdonságot hozott. A döntés előzményként az OVB 2009 szeptemberében kelt határozatával¹⁶ hitelesítette a következő kérdést: „*A Magyar Országgyűlés tűzzön napirendjére és tárgyaljon meg az ifjúsággal kapcsolatos közfeladatokról szóló törvénytervezetet!*” Az Alkotmánybíróság egy évvel később a határozatot megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította. Az érvelés kiindulópontja a népi kezdeményezéssel kapcsolatban az alaphatározatban megfogalmazott követelményrendszer volt. Abból kiindulva, hogy a népi kezdeményezés sem az Országgyűlés esetleges döntésének tartalmát, sem pedig annak formáját (pl. törvény vagy országgyűlési határozat) nem köti, a testület kimondta: „*nem fogalmazható meg olyan módon a kérdés, hogy azt sugallja, egy konkrét törvénytervezet megtárgyalatása a cél*”¹⁷ – ebben a formában ugyanis az a választópolgár számára nem egyértelmű. Érdemes kiemelni, hogy e megállapítás egy konkrét népi kezdeményezés kapcsán született, amelyből csak annyi következik, hogy az adott kérdésben szereplő „törvénytervezet” kifejezés megtévesztő, tekintve, hogy az Országgyűlés – amennyiben jónak látja – más

formában és tartalommal is vizsgálhatja a kérdést, illetve hozhat döntést annak tárgyában. Nem következik tehát kényszerítően az idézett megállapításból a népi kezdeményezések megfogalmazására vonatkozóan olyan általános követelmény, amely kizárná az (új) jogalkotásra irányuló kezdeményezések hitelesítését.

Az idézett alkotmánybíróági határozat kihirdetését követően az OVB jogértelmezési gyakorlatában a jogalkotásra irányuló népi kezdeményezések megítélésénél megjelent a fent említett – tévesen meghatározott – generális elvárás is, a testület többször tagadta meg hasonló érvek alapján az országos népi kezdeményezésre szánt kérdés hitelesítését.¹⁸ A hitelesítést megtagadó határozatok rendszeresen visszatérő formulája a következő: „*A beadványozók által feltett kezdeményezés tartalmi vizsgálatát követően (...) megállapítható, hogy az konkrét jogalkotásra irányul, nem pedig napirendre tűzésre. Így a kezdeményezés megfogalmazása a választópolgár számára azt a téves látszatot kelti, mintha az aláírásgyűjtés alkalmával népszavazási kezdeményezést támogatna.*”¹⁹ Az előző határozatban szereplő esethez képest (amelyben a testület a létező jogszabályi rendelkezések módosításának szándékát látta agályosnak) tehát bővült a tilalmazott esetek köre, kiegészülve az új normák megalkotására irányuló kezdeményezésekkel.

A 666/2010. (XI. 15.) OVB-határozat megtagadta a következő, népi kezdeményezésre szánt kérdés hitelesítését: „*Kezdeményezzük, hogy az Országgyűlés az új Alkotmányt – annak kihirdetése előtt – bocsássa népszavazásra.*” A kérdés tartalmát illetően érdemes rögzíteni, hogy az Alkotmány 26. § (6) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján az Országgyűlés – mint minden más törvény esetében – abban is döntési szabadságot élvez, hogy egy új Alkotmányt bocsásson-e megerősítő népszavazásra. Ebben az esetben a népszavazás eredmé-

¹⁵ Lásd 478/2009. (XII. 7.) OVB-határozat, 179/2010. (III. 12.) OVB-határozat.

¹⁶ 368/2009. (IX. 3.) OVB-határozat.

¹⁷ 171/2010. (IX. 23.) AB-határozat, ABH 2010, 833, 836. p.

¹⁸ Lásd 22/2011. (I. 26.) OVB-határozat, 24/2011. (I. 26.) OVB-határozat, 45/2011. (IV. 28.) OVB-határozat.

¹⁹ Lásd legutóbb a 109/2011. (VII. 6.) OVB-határozatban.

nye mindenképpen köti a jogalkotót. Az alkotmánymódosítás (vagy új alkotmány) népszavazással történő megerősítésének lehetőségét a 25/1999. (VII. 7.) AB-határozat tételesen ki is mondta.²⁰ A népi kezdeményezés célja annak elérése volt, hogy az Országgyűlés (országgyűlési határozat formájában) hozza meg a megerősítő népszavazás elrendelésére vonatkozó döntését. Az OVB a kérdés hitelesítését megtagadta. Bár a határozat indoklásában ezek a szempontok részben keverednek, érvelésében a testület jogalkotást célzó népi kezdeményezés benyújtásának tilalmát kiegészítette a konkrét parlamenti döntés előírására vonatkozó tilalommal: *„(az Országgyűlés) döntésének tartalmát a népi kezdeményezés nem kötheti meg, a kezdeményezés nem irányulhat egy kötelező döntés meghozatalára. Éppen ezért a népi kezdeményezésnek mindaddig, amíg az alkotmányosság keretében marad, nem kell és nem is szabad konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia.”*

Jogorvoslati fórumként eljárva az Alkotmánybíróság ugyanazzal a döntési helyzettel szembesült, mint a 129/2008. (X. 30.) AB-határozat esetében: annak megítélése volt a kérdés, hogy irányulhat-e meghatározott tartalmú döntés (az előző esetben az Országgyűlés feloszlása) meghozatalára az országos népi kezdeményezés. Az Alkotmánybíróság ezúttal nem adott zöld utat a kezdeményezésnek: 19/2011. (III. 23.) számú határozatával helybenhagyta az OVB hitelesítést megtagadó határozatát. Fájó hiányosság, hogy a korábbi gyakorlattól való eltérés ellenére elmaradt az OVB jelen határozatában kisebbségi-, az AB korábbi döntésében többségi véleményre való reflektálás.

Az Alkotmánybíróság a 30/2011. (IV. 7.), 31/2011. (IV. 7.), 32/2011. (IV. 7.) és 33/2011. (IV. 7.) számú határozataival az előző évben hozott négy, a kérdés hitelesítését megtagadó OVB határozatot²¹ hagyott helyben. Vala-

mennyi határozat fő érve a jogalkotás – napi-rendre tűzés különbsége és a népszavazás intézményének hasonlósága miatt a kérdés választópolgárok számára megtevesztő jellege volt. Az Alkotmánybíróság ehhez új szempontot, érvet nem tett hozzá – ezzel lényegében fenntartások nélkül elfogadta és az alkotmányértelmezési kánon részévé tette az említett, kérdéses értelmezést.

A határozatokhoz – egyedülként – Stumpf István alkotmánybíró fűzött (a négy határozat esetében tartalmilag azonos) különvéleményt. Érvelése szerint a döntés ilyen alapra helyezése ellentétes a népi kezdeményezésre vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel, a népi kezdeményezés jogintézmények alkotmányos rendeltetésével, továbbá az Alkotmánybíróságnak a tárgybeli joggyakorlatával²². Álláspontja szerint az aláírásgyűjtő ív ilyen módon azért sem lehet megtevesztő, mert a kitöltött fromanyomatványon szükségképpen szerepel, hogy az aláírók mely jogintézmény (népi kezdeményezés) keretében adhatják támogató aláírásukat. Fontos megállapítást tesz a különvélemény a népi kezdeményezések céljával, rendeltetésével összefüggésben is, más megvilágításba helyezve a népi kezdeményezés és a jogalkotás kapcsolatát: *„Önmagában az a körülmény, hogy a kérdés közvetetten vagy közvetlenül törvényalkotásra irányul, nem teszi értelmetlenné a kérdés országgyűlési tárgyalását, sőt az országos népi kezdeményezésnek kifejezetten célszerű indoka lehet az Országgyűlés ilyen fajta döntésének előidézése.”*

Lehetséges válaszok

A különvélemény fő megállapításaival egyet lehet érteni – ugyanakkor az OVB és az AB hitelesítést megtagadó határozataiban alkalmazott érvek elemzése mellett szükséges a népi kezdeményezés alkotmányos rendeltetésének tisztázása is.

²⁰ 25/1999. (VII. 7.) AB-határozat, ABH 1999. 251. p.

²¹ 392/2010. (V. 17.) OVB-határozat, 393/2010. (V. 19.) OVB-határozat, 394/2010. (V. 19.) OVB-határozat, 395/2010. (V. 19.) OVB-határozat.

²² A 93/2009. (X. 16.) AB-határozatra, a 93/2009. (X. 16.) AB-határozatra, és a 95/2009. (X. 16.) AB-határozatra utal Stumpf István.

1. A népszavazás és a népi kezdeményezés a szabályozás kereteit tekintve egymáshoz közel álló jogintézmények, ebből azonban nem következik, hogy a választópolgárokat az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés megfogalmazása, tartalma megtevészthetné. A választópolgár vélelmezhetően nem az adott jogintézményre vonatkozó előzetes ismeretei és a kérdés elemzése alapján ítéli meg, hogy aláírásával milyen típusú kezdeményezést támogat: erre szolgál az aláírásgyűjtő íven kötelező módon szereplő, és a jogintézményt megnevező (országos népszavazás vagy országos népi kezdeményezés) információ. Sikeres kezdeményezést követően jogalkotói oldalról természetesen a kérdés megfogalmazásától függetlenül fogalmilag kizárt az a dilemma, hogy a feltett kérdés melyik jogintézmény keretében kerül az Országgyűlés napirendjére.

2. A kérdés jogalkotásra vagy napirendre tűzésre irányuló jellege különbségének, vaglyagosságának hangsúlyozása nem meggyőző: a formálisan benyújtott törvényjavaslatok is az Országgyűlés napirendjére kerülnek, ilyen módon a „tűzre napirendjére” fordulat elmaradása a kérdésben nem lehet elégséges indok a hitelesítés megtagadására. Sem az Alkotmány, sem pedig az Nsztv. előírásaiból nem következik egyébként olyan követelmény, hogy a kérdésnek kötelező módon tartalmaznia kellene a jogintézmény jellegét meghatározó fordulatokat (pl. „tűzre napirendjére”, „tárgyalja meg”).²³

3. Az idézett OVB- és AB-határozatok három lépcsőben terjesztették ki az egyértelműségi tesztet, amely ennek megfelelően népi kezdeményezések esetén először a létező jogszabályi rendelkezés megváltoztatásának tilalmával, majd az új jogszabályi előírás meghatározásának tilalmával, végül a meghatározott tartalmú országgyűlési döntés tételezésének ti-

lalmával egészült ki. A felsoroláshoz érdemes hozzátenni a kérdés megfogalmazására vonatkozó, bizonytalan tartalmú követelményt, amely szerint annak „*az alkotmányosság keretén belül*” kell maradnia. Az egyértelműségi teszt kibővülése nem példa nélküli²⁴ – ugyanakkor jelen esetben nem szólnak meggyőző érvek az új tartalmi elemek alkalmazása mellett. Joggal vethető fel a kérdés, hogy a kiterjesztett tartalommal alkalmazott teszt következetes alkalmazása enged-e lehetőséget hitelesíthető, de a jogintézmény jellegét megőrző népi kezdeményezések benyújtására: ezek köre egyre inkább az általános megfogalmazások felé tolódhat el.

4. Az idézett határozatok az érvelés felépítésében rendszerint nem az országos népi kezdeményezés intézményének alkotmányos rendeltetéséből, hanem a normatív előírásoknak való megfelelés ellenőrzéséből indulnak ki. Előbbi hosszas elemzés természetes nem lehet elvárás a jogalkalmazásban, a jogintézményre vonatkozó általános és kötelező erejű megállapítások („*az Országgyűlés] döntésének tartalmát a népi kezdeményezés nem kötheti meg*”) megfogalmazása esetén azonban esetenként elkerülhetetlennek látszik.

A népi kezdeményezés jellegadó sajátosságait meghatározó alkotmánybíróági alaphatározatban alkalmazott fordulat, amely szerint a népi kezdeményezés *az Országgyűlés döntésének tartalmát nem határozza meg*, a népszavazás intézményére vonatkozó szabályozással összefüggésben értelmezhető. Míg utóbbi esetében az Országgyűlés a törvényalkotási eljárásban nem térhet el a népszavazási kezdeményezésben foglalt kérdéstől (ügydöntő népszavazás esetén annak

²³ Az Országgyűlés napirendjén a hatályos szabályozás kialakítása (1998) óta szereplő kilenc népi kezdeményezés közül négy egyáltalán nem tartalmazza az említett fordulatokat. (Az új nemzeti és etnikai kisebbség elismerésére irányuló kezdeményezéseket – eltérő jellegük miatt – ide nem számítva.)

²⁴ Kukorelli István a korábbi időszak OVB és AB gyakorlatának áttekintése után népszavazási kérdések esetén az egyértelműségi teszt többirányú kibővüléséről ír. Lásd KUKORELLI István: *A közvetlen demokrácia intézményei Magyarországon. Népszavazások és népi kezdeményezések, 1988–2008.* In SÁNDOR Péter–STUMPF Anna–VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évbuzsalkönyve. Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában* Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2009. (elektronikus kiadvány), 21. p.

eredményét köteles végrehajtani, véleménynyilvánító népszavazás esetén pedig mérlegeléstől függően teheti ezt), addig a népi kezdeményezés az Országgyűlést tartalmi kérdésekben nem köti. Nem következik az AB alaphatározatának megfogalmazásából olyan követelmény, hogy a népi kezdeményezés az Országgyűlés döntésének, jogalkotásának tartalmára nem is tehet javaslatot – ha ez így lenne, a jogintézmény szükségképpen kiüresedne és nem lenne több, mint a választópolgárok politikai deklarációja.

A népi kezdeményezés sajátos jellegű, a népszavazástól eltérő jogintézmény, amelynek alkotmányos rendeltetése önállóan határozandó meg. A választópolgári kezdeményezés ebben a kontextusban politikai alapjog, amely ugyanakkor az Országgyűlés oldaláról napirendre tűzésre, megtárgyalásra és döntésre vonatkozó kötelezettséget jelent.²⁵ A választópolgári kezdeményezés célja az Országgyűlés figyelmének felhívása egy kiemelten fontosnak ítélt kérdésre: alkotmányos tartalmában ez akkor lehet teljes, ha a választópolgár a lehető legpontosabb formában teheti meg javaslatát, akár konkrét jogalkotási lépésre,²⁶ vagy országgyűlési döntésre is vonatkozóan – ez az Országgyűlést természetesen nem köti, a választópolgár pedig ezen korlát ismeretében él a kezdeményezés jogával. Az ismertetett határozatokban fellelhető érveléssel ellentétben, éppen az a körülmény lehet az egyértelműség akadályja, ha – elvont megfogalmazás esetén – a választópolgár nem tudhatja, pontosan milyen szándékot támogat.

Bár a magyar szabályozás sok tekintetben sajátosnak mondható, érdemes arra utalni, hogy a népi kezdeményezés jogintézményeinek európai változatai – formális törvényjavaslatként, vagy egy lehetséges népszavazás előzményeként – jellemzően a törvényalkotás folyamatához kapcsolják a népi kezdeményezést, a népi törvénykezdeményezési jogot.²⁷ Szokatlan tehát a jogintézmény általános jellemzőjét kizárni annak tartalmára vonatkozó, lehetséges értelmezések közül.

* * *

A közvetlen hatalomgyakorláshoz kapcsolódó jogintézmények szabályozásában és a kapcsolódó gyakorlatban természetesen nehéz megtalálni a választópolgári részvétel lehetőségét és a parlamentáris kormányzati rendszer sajátosságait, felelősségi viszonyainak érvényesítését egyidejűleg biztosító arányokat. Tény, hogy az országos népi kezdeményezés lehetőségével nem éltek gyakran a választópolgárok az elmúlt évtizedekben, de érdemes rögzíteni: annak alkotmányos rendeltetésével összhangban álló jogalkalmazói gyakorlat mellett az országos népi kezdeményezés a politikai napirendet hatékonyan befolyásolni képes, ugyanakkor a képviseleti elvet át nem törő²⁸ jogintézményünk – ezen előnyök – mindenképpen megőrzésre érdemesek.

²⁷ Összefoglalóan lásd: DEZSŐ Márta: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, KJK-MTA JTI, Budapest, 1998, 129., továbbá PAPP Imre: *Politikai részvételi jogok* In HALMAI Gábor–TÓTH Gábor Attila (szerk.) *Emberi jogok OSIRIS*, Budapest, 2003, 783. p.

²⁸ Kritikusan szemléli a parlamenti és – a kizárt tárgykörön kívül – a népszavazási hatáskörök egybeesését Dezső Márta. Érvelésében rámutat: számos olyan törvényhozási kérdés lehetséges, amely alapos megfontolást, vitát, a kisebbség szempontjainak figyelembevételét igénylik – ezek érvényesülését az egyes kérdéseket leegyszerűsítő népszavazások nem teszik lehetővé. (*E szempontok a népi kezdeményezés esetén természetesen nem jelentenek korlátot – a szerző megjegyzése*) Lásd: DEZSŐ Márta: *Képviselet és választás a parlamenti jogban* KJK-MTA JTI, Budapest, 1998, 123–124., továbbá DEZSŐ Márta: *A népszavazás alkotmányos kereteiről*. In MAJTÉNYI László–SZABÓ Máté Dániel (szerk.) *Mi fenyegeti a köztársaságot?* Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2009, 83–84. p.

²⁵ Lásd TÉREY Vilmos: *Az országos népszavazás és népi kezdeményezés általános tárgya* In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* Századvég, Budapest, 2009. [28/B. §], 910. p.

²⁶ Péteri Attila megfogalmazásában: „A népi kezdeményezés nem vonja el a törvényhozó hatalom hatáskörét, mindössze annak figyelmét hívja fel arra, hogy a társadalom igényli valamely témakörben – akár törvényalkotási szándékkal – az Országgyűlés döntését.” Lásd PÉTERI Attila: *Népszavazás, népi kezdeményezés*. In SZOBOSZLAI György (szerk.) *A közjogi választások egyes elméleti és gyakorlati kérdései*, Országos Választási Iroda, Budapest, 2004, 281. p.

Az országos népi kezdeményezés alkotmányos rendeltetéséről

2012. január 1-jétől az országos népi kezdeményezés intézménye várhatóan nem lesz a magyar jogrendszer része. Kétségtelen: az Országgyűlés napirendjét formális törvénykezdeményezési jog nélkül befolyásoló, sajátos jogintézmény biztosította kezdeményezés lehetőségével viszonylag ritkán éltek a választópolgárok az elmúlt évtizedekben. Az utóbbi két-három évben ugyanakkor a népi kezdeményezések tárgyát képező kérdések hitelesítése kapcsán az OVB és az Alkotmánybíróság – részben a kérdés egyértelműségének vizsgálata tekintetében – jelentősen, de az intézmény alkotmányos rendeltetésével nem feltétlenül összhangban alakította át a korábbi értelmezési kereteket. A vitás kérdések elemzése a részvételi jogokról szóló ismereteink bővítése és a közvetlen hatalomgyakorlás alkotmányos kereteinek tisztázása miatt szükséges.

BALÁZS ISTVÁN

Globális problémák és nemzeti szabályozás: a szabályozási stratégiák kihívásai

(A Nemzetközi
Közigazgatás-tudományi
Intézet [International Institut
of Administrative Sciences
IIAS-IISA] kongresszusa,
Lausanne, 2011. július 4–8.)

A Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA)¹ a közigazgatás-tudomány egyetlen világszervezete, amelynek 1930-as alapításában országunk is részt vett és Magyar Zoltán személyében mindjárt az intézet működésének kezdetén alelnöki funkciót is betöltött. Magyarország az intézet munkájában mindig is aktívan vett részt, 1988-ban először adott otthont a volt szocialista országok közül az éves rendes konferenciának, amely a korabeli magyar közigazgatás-tudomány nagy elismerését jelentette. Klasszikusaink közül a nemrég elhunyt Lőrincz Lajos akadémikus több ciklusban is a szervezet alelnöke volt, csakúgy, mint Verebélyi Imre.

I.

A kongresszus fő témaköre a *Globális problémák és nemzeti szabályozás: a szabályozási stratégiák kihívásai*² volt, melyen belül három résztémakör feldolgozására került sor plenáris üléseken és munkacsoportokban:

- A víz nemzetközi használata és kezelése
- Migráció és transznacionális kihívásai
- Az új szabályozás iránti növekvő szükségletek új területei

A fő témakör indokoltságát a következőkben foglalták össze a konferencia megnyitóján:

A globalizáció nyomán mindennapi életünk részévé vált, hogy az emberek a világ bármely pontján országuk határait meghaladó jelenségekkel vagy eseményekkel találják magukat szemben. A nemzetközi kereskedelem és befektetések ugyan nagy hasznot hoztak az elmúlt évtizedekben és kedvező hatással voltak a foglalkoztatásra, valamint a szegénység elleni küzdelemre egyaránt. Mindeközben szembesülni kellett az egyes országok közötti nagy különbségekkel és a globalizáció konkrét esetekben megmutatkozó hátrányos következményeivel a pénzügyi-gazdasági világválságban, a járványokban, a természeti katasztrófákban, a klímaváltozás hatásaiiban és az ezekkel járó nemzetközi migrációban egyaránt. Ezekkel a problémákkal az egész világgözösség érintett akár a kiváltó, akár a hatásokat elszenvedő oldalon.

A problémákkal szembesülő közigazgatás minden országban meghatározott jogi keretek közt léphet fel, melyek az átláthatóság, pártatlanság, hatékonyság, felelősség és a törvényesség elveire épülnek. Ugyanakkor számos országban a jogi szabályozás minőségének javítása nem kapott elég figyelmet, amelynek egyik oka a különböző egymáshoz szorosan kötődő szektorokhoz tartozó szereplőket érintő szabályozási reform komplexitása. A problémákat tovább bonyolítja azok nemzetközi dimenziói. Miközben a szabályozás minőségének javítása egy-egy kormány hatékonyságának függvénye, amely kihatással van a piac és a nemzetközi kapcsolatok teljesítményére, a nemzetközi hatások miatt egyre nehezebb a reformokat megvalósítani és következményeiket kezelni.

¹ www.iias-iisa.org.

² www.iias-congress2011.org.

Ebben az összefüggésben a lausanne-i konferencián a hangsúly arra helyeződött, hogy miképp lehetne jobban kezelni a problémákat a nemzetközi egymásra hatás körülményei közt?

II.

A három rész téma célja volt a szabályozás által leginkább érintett konkrét területeken vizsgálni a problematikát.

1. rész téma: *a vízkészlet nemzetközi használata és kezelése*

E témakör aktualitását az adja, hogy a vízhez való hozzájutás és vízkezelés a világ számos pontján növekvő fontosságú. Hosszú időn keresztül a vízhez való hozzájutást ingyenes vívmányként kezelték, miközben a vízkészletek felosztása és kezelése, felhasználása egyre nagyobb nemzetközi konfliktusokhoz vezet különösen a vízhiányos területeken. A vízmegosztás és felhasználás szabályozása egyre inkább csak nemzetközi dimenzióban képzelhető el. Ugyanakkor a vízforrások felhasználása, az árképzés, a kezelés igazgatási struktúrája stb. a nemzeti kormányok hatáskörébe tartozik és a közpolitika fontos területe.

2. rész téma: *a migráció és transznacionális kihívásai*

A növekvő globalizációval párhuzamosan számos ország találja magát szemben határain bevándorlásra váró néptömeggel. A népességmozgás kezelése ugyanakkor napjainkra már meghaladta a nemzeti kormányok lehetőségeit. Számos ország felismerte ezért annak fontosságát, hogy a migrációs tömeg kezelésének jogi szabályozását a foglalkoztatottság, a lakhatás, a társadalombiztosítás stb. területén egységesen próbálja kezelni. A nemzetközi migráció okozta problémák azonban nem csak a célországokat érintik, hanem az elvándorlással érintett országokat is, a hátramaradt népesség tekintetében. A probléma kezelése egészen más közigazgatási

készségeket és képességeket, hozzáállást követel meg a származási és befogadó országok közt a siker érdekében, mint eddig.

3. rész téma: *„az új szabályozás iránti növekvő szükségletek új területei*

Számos országban csökkent a nép kormányba vetett bizalma. Ennek egyik fő oka a társadalmi problémák megoldására irányuló szabályozás hatástalansága, elégtelensége. A pénzügyi világválság következtében több országban is szükségét érezték a pénz és tőkepiac ellenőrzése kiterjesztésének, amely új szabályozás nyomán lehetséges. Ennek a szabályozásnak ugyanakkor van egy elkerülhetetlen nemzetközi dimenziója, amely felveti a tárgykört érintő jogi szabályozás koordinációjának centralizációját és a felelősségi szintek felosztását a nemzetközi és a nemzeti, valamint a területi kormányzati szintek közt. A problematika még tovább osztható a közszféra és a versenyszféra, illetve a magánszféra közt.

III.

Milyen vezetőkre van szüksége a jövő közigazgatásának? címmel, valamint interkontinentális közigazgatási fórumra *A közigazgatás szerepe a szegénység elleni küzdelemben* címmel ENSZ-fórumra került sor.

1. *Az interkontinentális közigazgatási fórum Milyen vezetőkre van szüksége a jövő közigazgatásának?* témakörén belül a következők merültek fel.

Az interkontinentális közigazgatási fórum célja megismerni és megtárgyalni a világ különböző közigazgatási régióinak álláspontját egy aktuális közigazgatási témakör kapcsán.

A különböző régiók tapasztalatai alapján a fórum legelőször is arra tett kísérletet, hogy a jövő közigazgatási vezetőivel szembeni *kompetencia követelményeket* próbálja beazonosítani.

Ezek közé tartozik: naprakész általános ismeretek, formális előírások betartása, gazdasági folyamatok megértése, menedzseri képességek, technológiai kérdések megértése stb. („*hard*” elemek). Fontos jó tulajdonság (minőség) az emberség, empátia: hazai és nemzetközi szinten, fogékonynak kell lenni az emberek származási országa szerinti kultúrára, történelemre, kommunikációra és tárgyalási képességre egy olyan globalizálódó világban, amelyben a politika minden területe nemzetközi dimenziókat érint, és kölcsönös függőség van az egyes országok közt („*soft*” elemek).

2. *A vezetők képzése* tekintetében különbséget kell tenni a karrier különböző szakaszai közt.

A vezetővé válás előtti előmenetel során a kompetenciák fejlesztésének üteme és azok egymásra hatása a meghatározó, de azt rendszerezetten kell végezni. A jövő vonatkozásában számolni kell a majdnem általánossá vált cinizmussal és érdektelenséggel a közügyek iránt.

A vezetővé válást követően a problémák megoldásán való gondolkodás és annak rendszeres gyakorlása kerekasztal vagy nemzetközi szemináriumok formájában célszerű.

A problémamegoldó gyakorlatok keretében külön kell készülni a külső nyomásgyakorlás különböző módozatainak a feldolgozására, így különösen a képviselők, a szakmai szervezetek és a médiák vonatkozásában.

3. *Az ún. „Braibant” konferenciák sora 2002-ben kezdődött*, amikor az azóta elhunyt francia Guy Braibant professzor, államtanácsos, az IISA meghatározó ideológusa kezdeményezésére évente ismétlődő tudományos konferenciát szerveztek. Azóta az IISA a világ közigazgatással foglalkozó elismert személyiségei közül kér fel előadókat a közigazgatás aktuális témaköreiből az éves konferenciára. Ez évben a választás Geraldin Fraser-Moleketi asszonyra, az ENSZ Globális Kormányzással foglalkozó szervezetének igazgatójára esett. Hazájában az előadó több ciklusban is miniszteri tisztséget töltött be a közigazgatásért és

közszolgálatért felelős tárcánál, volt parlamenti képviselő és az Afrikai Nemzeti Kongresszus elnökségének tagja, továbbá az apartheid elleni harc emberi jogi aktivistája a későbbi elnök Mandela mozgalmában.

3.1. Moleketi asszony előadásának elején leszögezte, hogy a válság megnyitotta az utat a változások előtt a kormányzásban és a közigazgatásban egyaránt. A probléma középpontjában az áll, hogy megbukott az eddig uralkodó kormányzati modell, az „üzleti modell”, vagy más néven a piaci kormányzás modellje, amely a kormányokra erőltette a magánvállalkozások módszereit, értékrendjét és normáit egyaránt. Ez abból a feltevésből indult ki, hogy a kormány kevésbé hatékony, mint a versenyszféra, mert el van zárva a piac szigorától és túl védett. Ez az önkényes feltevés offenzívához vezetett a kormányzás felé és sok helyen ez még ma is így van. Ez a támadás a „közigazgató állam” ellen irányult, amely a II. világháborút követő újjáépítéshez és az 1950–1960 közti fejlődéshez és dekolonizációhoz köthető. Az államot gyengítő támadás érdekes módon nem érintette a hadi és biztonsági költségvetést, amely fontossága még növekedett is az elmúlt évtizedben. Ugyanakkor az országok egy jelentős részében a válságot a közszolgáltatások jelentős csökkentésével próbálták kezelni. A szociális szolgáltatások csökkentése és a kiszereződések rendszere megváltoztatta a kormányok és az állampolgárok viszonyát. A kiszereződések és a privatizáció megnövelte a szolgáltatások költségeit és utat nyitott a korrupció és a közpénzek elszikkasztása előtt. Mindezek következtében sok országban csökkent a kormányzásba és a közigazgatásba vetett bizalom és bekövetkezett a társadalmi tőke és a közszolgáltatások eróziója.

Sok helyen ezek a negatív tendenciák együttes hatása oda vezetett, hogy mély szakadék alakult ki kormány és népe között. A munkanélküliség növekedése különösen a fiatalok közt, a szociális szolgáltatások visszaesése, a jövedelemkülönbségek gyarapodása a korrupció elterjedésével hozzájárult a tár-

sadalom cinizmusához, zavarodottságához egyaránt. Nagy kockázata van annak, hogy a polgárok ne bízzanak a kormányukban és ne vegyenek részt a kormányzásba. Ezzel maga a demokrácia kerül veszélybe. Ha a polgárok elvesztik érdekeltségüket a kormányzásban, akkor az egy szűk elit kezébe kerül, amely kisajátítja magának az államot. Az elmúlt hónapok eseményei jól mutatják ennek gyakorlati veszélyét.

Ebben a válság okozta káoszban a rend helyreállításához olyan vezetőkre van szükség, akik elhivatottak és szakmailag hozzáértők. Ehhez azonban az is kell, hogy az állam és a közigazgatás intézményrendszere megerősítésre kerüljön, a közösségi létesítmények visszakerüljenek állami kézbe és olyan strukturált környezet kerüljön létrehozásra, amelyben a polgárok felelősen részt vehetnek a kormányzás folyamatában. Olyan helyzetet kell kialakítani, amelyben az emberek érzik, hogy a válság elleni harcban „mindenki egy hajóban van”.

3.2. Az állam meggyengítésével a demokrácia is gyengült, amely az együttartozás érzésére épül és arra, hogy a hatalom nem csupán a népé, hanem annak érdekében is kerül alkalmazásra. A hatalom részesének érzése nélkül sem a kormányzásban való részvétel, sem beléje vetett bizalom nem lehetséges. Az „üzleti modell” a kormányzást a szakértőkre hagyta azzal, hogy a végrehajtással megbízott technokraták számára az eredményesség és hatékonyság volt a kizárólagos szempont. Ez a felfogás a polgárokból szolgáltatásokat igénybevevő ügyfeleket, fogyasztókat csinált az 1980–1990-es évektől, amelynek hatása a demokráciára lesújtó lett. A neoliberális modellel egyetlen mozgatója a magánszférát és az egyén jogait megerősítő racionalitás. A felfogás érvényesítése következtében meggyengült az állam, különösen a végrehajtó hatalmi ág. Az az elképzelés érvényesült, miszerint a legjobb kormányzás az állam méretének csökkentése, mert a kormányzás nem más, mint a magánszféra korlátozása, ami csak a közrend, közbiztonság és az igazságszolgáltatás területén igazolható.

A válság hatásai azonban azt a képet adják, hogy a polgárok a kormányuktól várják megoldást. A válság okozta időzített bombákat csak egy erős és hatékony állam, hozzáértő és demokratikus kormány tudja hatástalanítani.

Vissza kell adni az embereknek azt a hitet, hogy lehet és kell valamit tenni, és érdekük fűződik az eredményhez.

IV.

A konferencián az IISA két állandó kutatócsoportja, a *Globális kormányzás* és a *Közigazgatás-történeti* is ülést tartott és tájékoztatott kutatási eredményeiről.

1. A globális kormányzással foglalkozó kutatócsoport a „közigazgatási térség” fogalmával és a globalizációban játszott szerepével, valamint a közszolgáltatásra gyakorolt hatásaival foglalkozott.

1.1. A francia Gerard Timsit professzor előadásában³ a közigazgatási globalizáció, a közigazgatási térség és a közszolgálat szakmaisága közötti szoros kapcsolódásokra hívta fel a figyelmet. Bár az eredetileg az EU keleti bővítésénél alkalmazott közigazgatási tér fogalom mára a világ más régiói sajátos közigazgatási vonásaira is alkalmazott kifejezés, elemezhető empirikus tapasztalatai azonban csak az *Európai Közigazgatási Térnek* (ESA) vannak. Az ESA célja előbb az újonnan belépő országok felé a csatlakozási feltétel és megfelelő közigazgatási kapacitás elérése volt a közösségi vívmányok betartatása és alkalmazása céljából, de napjainkra fokozatosan az EU integráció építő elemévé vált. Az EU működésében egyaránt meghatározók a „formális és az informális közösségi vívmányok”. A közigazgatásra ezen utóbbiak a meghatározók, hiszen a megfelelő közigazgatási kapacitás szervezeti, eljárási és módszertani mikéntjére nem terjedhet ki az Unió szabályozás, az válto-

³ GERARD Timsit; *La notion d'espace administratif*, www.iias-congress2011.org.

zatlanul a nemzeti szuverenitás körébe tartozik. Ugyanakkor a tagországok közigazgatási kapacitásának egyirányú fejlesztése az Unió versenyképességének alapvető feltétele, ezért a tagországok közigazgatási reformjainak ezt kell szolgálniuk.

Az ESA azonban horizontális fogalom, amely – nem lévén az EU-nak saját önálló közigazgatása – a tagországok közigazgatásában decentralizált módon hat.

Nincs tehát meg a klasszikus közigazgatási hierarchia az eszközök közt, ezért más mechanizmusok érvényesülnek az „informális közösségi vívmányok” útján.

1.2. Ezek az új vonások újabb és újabb kérdéseket vetnek fel a jövőt illetően a közigazgatás korábbi olyan klasszikus elvei érvényesülése tekintetében, mint a jogszerűség, ellenőrizhetőség, elszámoltathatóság stb. Ezek a kérdések a jövő kutatásainak meghatározó elemei lesznek, de nemcsak Európában, hanem a világ más közigazgatási régióiban egyaránt.

A közszolgálat tekintetében megállapítást nyert az, hogy az NPM súlyos károkat okozott a hagyományos karrierelvű közszolgálati rendszerekben, amelyek értékeit – a megváltozott feltételek és elvárások mentén – helyre kell állítani.

2. A közigazgatás-történeti kutatócsoport a konferencia két résztémakörének, a migrációnak és a vízkezelésnek a történetét dolgozta fel. Ezenkívül foglalkozott az IISA történetével, annak haladó, demokratikus eredményeivel és a II. világháború alatti problémás időszakával, megemlítve ebben Magyary Zoltán szerepét.

A konferencián új elemként volt jelen az a szervezési módszer, miszerint az egyes témakörökbe felkért, illetve prezentációra elfogadott előadók egyenlő arányban kerüljenek ki a tudomány és a gyakorlat képviselői közül.

Az egyes paneleknek ezen elveket követve külön felelősei voltak, míg a konferencia fő előadója Geert Bouckaert volt a Löweni Katolikus Egyetemről.

V.

A konferencia tudományos eredményeit annak sokrétűsége miatt nehéz részletesen összefoglalni, de a legfontosabbakat tézisszerűen – felvállalva a szubjektív értékelés veszélyét – a következőkben lehet összefoglalni:

1. Az állam és a közigazgatás szerepe átértékelődött az elmúlt évek gazdasági-pénzügyi és más világválságai kezelésének kényszerében. Ennek során megmutatkoztak a több évtizede érvényesülő neoliberais államfelfogás és ennek keretében a piaci mechanizmusok közigazgatási alkalmazását üdvözítő irányvonal, az „Új közmenedzsment” (NPM) által okozott károk, amelyek elgyengítették és korrupptá tették az államot és a közigazgatást, a deregulációval pedig szabályozatlanul hagytak számos területet, különösen a gazdasági élet terén.

Mindezek nyomán a megakrízisek kezeléséhez az államoknak nem voltak megfelelő eszközei, ezért késett vagy kevésbé volt hatékony a szükséges beavatkozás, Ennek felismerése vezetett oda, hogy az állami szerepkörök és a közigazgatás megerősödjenek a neo-weberi állam irányát követve. Ebben az új, formálódó eszmekörben azonban a „neo”-tartalommal való kitöltése még nagyon az elején tart, és országoként, kontinensenként eltérő prioritással bír. Konszenzus mutatkozik viszont abban, hogy az erősebb állam és közigazgatás új, az eddigieknél erősebb ellenőrzési mechanizmusokat igényel növekvő társadalmi részvétellel.

2. A jogi szabályozás szükségessége elsősorban a gazdasági és pénzügyi közigazgatás területén fokozódik azzal, hogy az ezeken a területen különösen elszaporodott ún. független szabályozó közhatóságok önállóságát a kormányzati felelősség érvényesítése céljából felül kell vizsgálni. A piaci önszabályozás és a független szabályozó hatóságok ugyanis csődöt mondtak a válságok megelőzésében és kezelésében egyaránt. A válságok minden

igazgatási területre kihatottak, de következményként két területen különösen erősen hatottak. Az egyik ilyen terület a természeti erőforrások és az energia igazgatása. A másik terület pedig a válságok következtében felerősödött migráció. A természeti erőforrások, valamint az energiajog és igazgatás tekintetében az államnak az eddigieknél erőteljesebben kell beavatkoznia a piaci viszonyokba, a közérdek védelmében.

3. A migráció tekintetében a tiltásokra és szankcionálásra épülő nemzeti stratégiák egyre kevésbé alkalmazhatók. A migrációt hosszabb távon sem meggátolni, sem lassítani nem lehet, de nem is célszerű, mert a fejlett országok előregedő lakossága a fenntartható fejlődést nem tudja megoldani. Mindezekre tekintettel az előnyök a migránsok társadalmi integrációja, képzése által érvényesíthetők, a jelenlegi hátrányos következmények kezeléséhez képest. Ez tehát egy új szemléletet igényel, de persze a migránsok részéről is.

4. Az új állami és közigazgatási feladatokhoz új típusú vezetőkre és köztisztviselőkre van szükség. A közszolgálat területén is nagy károkat okozott az „Új közmenedzsment” érvényesülése. A klasszikus karrierrendszerű közszolgálat értékeit egyre több országban váltotta fel a versenyszféra munkaerő-piaci megoldásaihoz közelebbi állás (vagy munkaköri) rendszer. Ennek nyomán viszont nagymértékben csökkent a köztisztviselők általános közigazgatási tudása, szakmaisága, újra teret kapott a zsákmányrendszer és megnövekedett a korrupció. Az is tény, hogy a közszolgálati pálya vonzása is csökkent, ami egyes területeken munkaerőhiányhoz, kontraszelekcióhoz vezetett. Ez rontja a közszolgálat teljesítményét és minőségét is. Sürgető feladat ezért a közszolgálat stabilitásának, szakmaiságának és komparatív előnyeinek növelése egy új, a megváltozott körülményekhez adaptált közszolgálati rendszer kiépítésével.

A konferencia szakmai-tudományos eredményei mellett meg kell azonban jegyezni azt is, hogy a legtöbb témakörben csak az elemzésig, vagy problémafelvetésig sikerült eljutni, de megoldási javaslatok kidolgozásáig nem.

A fő kérdés, hogy mi jön a közigazgatásban az NPM után, továbbra is megválaszolatlan maradt. A tudományban éppen olyan tanácstalanság mutatkozik, mint a gyakorlatban a legtöbb közigazgatás-fejlesztési programban a gyakorlatban. Miközben az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazásának általános irányvonalát ma már többségében elutasítják, egyes elemeit nem, és így azok tovább élnek. Ugyanakkor az NPM alternatívájaként alakuló új irányvonal még nem állt össze egy egységes koncepcióvá és nem vált általánosan elfogadottá a neoweberi állam és közigazgatás fogalma sem.

Az erős állam erős közigazgatása nem feltétlenül jelenti a hagyományos „weberianus” modell felélesztését és csupán a kor megváltozott körülményeihez történő igazítását.

Az elhúzódó válság egyszerre követeli meg az állam cselekvésének megerősítését, miközben az állami és közigazgatási kapacitások extenzív növelésére nincs költségvetési fedezet. Mindezekre tekintettel nem lehet lemondani az MPM által abszolutizált hatékonyságnövelő eszközök egy részének további alkalmazásáról sem.

Ez különösen a közigazgatás működésének egyik legköltségesebb eleménél, a humán erőforrás esetében mutatkozik meg, ahol az NPM legmélyebben forgatta fel a korábbi, elsősorban karrierrendszerű közszolgálat értékrendjét, és mára erősen korlátozta érvényesülési körét a világon.

Ugyanakkor a megváltozott feltételekhez és társadalmi elvárásokhoz adaptált új közszolgálati rendszer kimunkálása nem lehet azonos a korábbi értékek egyszerű visszaállításával. A rugalmasabb és hatékonyabb közigazgatáshoz, a technikai fejlődés közigazgatási kezeléséhez és előnyeinek közigazgatási alkalmazásához más kompetenciák és más menedzsmenteszközök szükségesek, mint korábban.

Mivel pedig a globalizálódó világban az egyes országok és azok regionális integrációjának piaci versenyképessége és eredményessége nem kis mértékben a közigazgatás minőségének függvénye, a változások közigazgatási adaptációja stratégiai feladat.

A 20. század első harmadának nagy, a közigazgatás hatékonyságának, eredményességének követelményét a közigazgatás jogszerűségével, szakszerűségével, folyamatosságával stb. szembeállító vitája egy más szinten ugyan, de újratermelődött. Elég csak visszautalni a közigazgatási térségek kapcsán felvetődött „hard” és „soft” szabályozási alternatívára, amely nemcsak rugalmasságot ad a közigazga-

tás számára a közfeladatok ellátásában, de növeli a közigazgatási döntések diszkrecionális jellegét, ami az átláthatóság és ellenőrizhetőség szempontjából sem feltétlen helyes út.

Az ilyen és hasonló kérdésfeltevések határozták meg a konferencia tudományos légkörét azzal, hogy a kutatótevékenység felgyorsításával mielőbb megfelelő válaszokat kellene találni.

Ebben az egyre intenzívebbé váló kutatómunkában reményeink szerint – az elmúlt néhány év kihagyását követően – Magyarország is visszatérhet az IISA keretében végzett kutatótevékenység hagyományaihoz.

Globális problémák és nemzeti szabályozás: a szabályozási stratégiák kihívásai

A Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA) a közigazgatás-tudomány egyetlen világszervezete, mely 1930-as alapításában Magyar Zoltán személyében országunk is részt vett. Az intézet éves nemzetközi konferenciáin dolgozza fel a világ közigazgatásának és közigazgatás-tudományának aktuális kérdéseit.

Az idén a Svájci Lausanne-ban lévő Közigazgatási Felsőoktatási Intézet (IDHEAP) adott helyet az éves konferenciának, fő témaköre a *Globális problémák és nemzeti szabályozás: a szabályozási stratégiák kihívásai* volt.

Ezen belül három részmakör feldolgozására került sor plenáris üléseken és munkacsoportokban: a víz nemzetközi használata és kezelése, a migráció és transznacionális kihívásai, valamint az új szabályozás iránti növekvő szükségletek új területei.

Ezen kívül interkontinentális közigazgatási fórumra került sor *Milyen vezetőkre van szüksége a jövő közigazgatásának?*, valamint *A közigazgatás szerepe a szegénység elleni küzdelemben* címmel.

A konferencia minden megtárgyalt témakörének végső fő kérdése az volt, hogy mi jön a közigazgatásban az elmúlt évtizedekben meghatározó, az államot és a közigazgatást meggyengítő „új közneudzsmnt” irányvonala, az NPM után?

A fő és részmakörök egyaránt az NPM következményeként megvalósult olyan változások, mint a dereguláció és a globalizációt szolgáló szabályozási reform programja, a közhatalmi eszközök visszaszorulása, a hagyományos közszolgálati értékek háttérbekerülése, a „service public” eszméjének feloldódása a közszolgáltatások privatizációjával stb. okozta torzulásokról és azok kiigazításának lehetséges útjairól szóltak.

Ez a fő kérdés az élénk viták ellenére továbbra is megválaszolatlan maradt. A tudományban éppen olyan tanácstalanság mutatkozik, mint a gyakorlatban érvényesülő legtöbb közigazgatás-fejlesztési programban. Miközben az üzleti módszerek közigazgatási alkalmazásának általános irányvonalát ma már többségében elutasítják, egyes elemeit nem és azok tovább élnek. Ugyanakkor az NPM alternatívájaként alakuló új irányvonal még nem állt össze egységes koncepcióvá és nem vált általánosan elfogadottá a „neoweberi” állam és közigazgatás fogalma, sőt elnevezése sem.

Sokak szerint a válságok felszámolásához szükséges és áhított erős állam erős közigazgatása nem feltétlenül jelenti a hagyományos weberi modell felélesztését és csupán a kor megváltozott körülményeihez történő igazítását.

A vita folytatódik, így aztán a konferencia szakmai-tudományos eredményei inkább jellemezhetők az NPM kritikájával, mint az új irányvonal „neo” tartalmának kitöltésével.

KLOTZ PÉTER–PULAY GYULA

Térképen a korrupciós kockázatok – *Integritás Felmérés 2011*

A jelen cikk annak a felmérésnek az eredményeit ismerteti, amelyet az Állami Számvevőszék (ÁSZ) végzett 2011 tavaszán a közszféra korrupciós veszélyeztettségének megismerése érdekében. A felmérésre a 2009-ben az ÁSZ által indított, európai uniós forrásból finanszírozott Integritás Projekt¹ (a továbbiakban: projekt) keretében került sor. A projekt célja, hogy a korrupció visszaszorítása érdekében nemzetközileg igazolt és bevált módszerek hazai adaptációjával növelje a korrupciós kockázatok felmérésére és kezelésére irányuló tudatosságot a költségvetési szervek körében, a társadalom által elvárt nyilvánosság és átláthatóság biztosításával – virtuális térkép segítségével – adatokat szolgáltatson a korrupciós kockázatokról az állampolgárok és a döntéshozók számára, továbbá szakmai támogatással és képzések biztosításával segítse elő a közigazgatás érték-központú szervezeti átalakulását.

Mielőtt a felmérés eredményeit ismertetnénk, szükségesnek tartjuk röviden bemutatni a projekt előzményeit, és ennek keretében azt az új szemléletmódot, amely több európai országban eredményesnek bizonyult a korrupció elleni küzdelemben.

1. A korrupció elleni küzdelem új szemléletű megközelítése – Akt vagy Szent?

A világ egyes országai legfőbb ellenőrző intézményeinek (magyar terminológia szerint

nemzeti számvevőszékeinek) tevékenységében az 1990-es évek közepétől kapott kiemelt hangsúlyt a korrupció elleni küzdelem. Ez megmutatkozott abban, hogy világszerveztük, az INTOSAI több konferenciáján is foglalkozott ezzel a kérdéskörrel. A legfőbb ellenőrző intézmények vezetői egyetértettek abban, hogy a korrupció olyan jelenség, amely minden országot – igaz, különböző mértékben – érint, és ezért a számvevőszékeknek törekedniük kell korrupciót akadályozó környezet megteremtésére. Az INTOSAI a korrupció elleni közös fellépés egyik eszközeként az egyes számvevőszékek által alkalmazott legjobb módszerek megismerését és elterjesztését jelölte meg. Ehhez a törekvéshez csatlakozott az ÁSZ, amikor olyan európai partnerszervezetet keresett, amely aktívan részt vesz a korrupció elleni sikeres küzdelemben. Az Európai Unió által támogatott ún. Twinning Light projekt teremtette meg az együttműködés pénzügyi kereteit. A választás a Holland Számvevőszékre esett. A projekt koordinálását magyar részről az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézete (FEMI)² végezte.

A korrupciótól való mentességben a világ élenjáró országai közé tartozó Hollandia számvevőszéki szakértőitől titkon azt vártuk, hogy olyan ellenőrzési módszereket mutatnak be, amelyek segítségével a korrupciós esetek könnyen feltárhatók. Ezzel szemben ők nem is korrupcióról, hanem az ellenkezőjéről – egy számunkra akkor még ismeretlen fogalomról –, az integritásról beszéltek.

Az integritás szó a latin *intangere* kifejezésből ered, amelynek jelentése: érintetlen. Más szóval, a kifejezés olyasvalakit vagy olyasvalamit jelöl, aki vagy ami romlatlan, sértetlen, feddhetetlen, továbbá megvesztegethetetlenségre, az erkölcsi tisztaság állapotára is utal. A köztisztviselők esetében az integritás nem csupán a megvesztegethetetlenség követelményét foglalja magában, hanem olyan értékeket is, mint a becsületesség, az őszinteség, a közvetlenség, a semlegesség, a megfontoltság, a megbízhatóság, az ügyfél-

¹ „Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” – ÁROP 1.2.4-09-2009-0002. számú európai uniós kiemelt projekt, amely 2009. december 1. és 2012. április 30. között 286,54 millió forint összegű támogatással valósul meg az Európai Szociális Alap jóvoltából.

² Az ÁSZ Kutató Intézetének a jogelődje.

centrikusság, a tisztelet, az objektivitás és az illemtudás. Következésképpen a köztisztviselőknek törekedniük kell arra, hogy a rájuk ruházott felelősséggel, valamint a rendelkezésükre álló hatalommal, információval és erőforrásokkal az emberek javát, illetve az általuk szolgált közérdeket figyelembe véve éljenek, és helyesen járjanak el mind munkatársaikkal, mind másokkal szemben.

Ugyanez vonatkozik a közigazgatási szervezetekre is azzal, hogy a szervezet köteles mindent megtenni annak érdekében, hogy alkalmazottai ellenálljanak a kísértéseknek. A szervezetnél zajló folyamatokat úgy kell megtervezni, hogy a köztisztviselők ne legyenek kitéve kísértésnek. Például nem szabad túlzott vagy lehetetlen (egymásnak ellentmondó) követelményeket támasztani velük szemben, rendszeresen és érthetően emlékeztetni kell az alkalmazottakat az integritás fontosságára, biztosítani kell, hogy a vezetők jó példát mutassanak, továbbá nyitott és átlátható szervezetet kell működtetni, ahol szabad kritikát gyakorolni és hibákat elkövetni, és ahol a nehéz kérdéseket is meg lehet vitatni.

Világos, hogy ha egy közigazgatási szervezet ilyen gyakorlatot követ, akkor minimálisra csökkenti a korrupció esélyét. Következésképpen, ha a közigazgatási szervezetek eredményes integritás-politikát alkalmaznak, akkor sikeresek lesznek a korrupció elleni küzdelemben. Hollandiában ez a felismerés nem maradt írott malaszt, hanem a holland kormány – a számvevőszék aktív részvételével – bevezette azt a programot, amelynek révén minden közigazgatási szerv egységes keretrendszer mentén kidolgozta integritás-politikáját, amelyet azóta is alkalmaznak, és végrehajtásukat ellenőrzik. A program elnevezése a SAINT (Self-Assessment Integrity – SAINT) mozaikszó volt, amely magyarul szentet jelent. Érdeemes ezt hasonlatként összevetni azzal, hogy Magyarországon a 1037/2007. (VI. 18.) számú kormányhatározat létrehozta az Antikorrupciós Koordinációs Testületet, amelynek a hivatalos rövidítése – talán nem is minden szándékosság nélkül – AKT volt. A két mozaikszó jól tükrözi a

szemléleti különbséget a korrupciót leleplezni (lecsupaszítani) igyekvő magyar és a korrupciót – a jó közigazgatás és a jó munkáltatói gyakorlat következményeként – megelőzni igyekvő holland szemlélet között.

A holland megközelítés másik figyelemre méltó eleme a módszeresség. A korrupció elleni küzdelem eddigi hazai megközelítése – kevés kivétellel – a korrupciót, – bármennyire általános is – véletlen, egyedi esetként kezelte, amelynek kiszűrése és leleplezése során a korrupciót elkövető egyének és a korrupciót üldöző hatóságok kerülnek egymással szembe. Ezzel szemben a holland megközelítés a korrupció veszélyét a közigazgatási szervek hiányos működésében folyamatosan jelenlévő kockázatnak tartja. Mi következik ebből? Az, hogy a közigazgatási szerveknek folyamatosan és módszeresen védekezniük kell e veszély ellen, fel kell mérniük és minimalizálniuk kell ezt a kockázatot. E megközelítésben a korrupció elleni küzdelem a korrupció kockázatának a megismerésével kezdődik, és a kockázat csökkentésének a terepe a közigazgatási szerv, felelőse pedig a munkáltató. Miért hatékonyabb ez? Azért, mert a korrupt egyének és a hatóságok gyenge eredményességű rablópanidurozása helyett a közigazgatási szervek vezetőit hatalmazza fel és teszi felelőssé a korrupciós kockázatok és ezen keresztül a korrupció csökkentéséért.

A fenti megközelítésmódot a munkabiztonság területén évtizedek óta alkalmazott rendszerhez lehet hasonlítani. A munkahelyeken a baleset egy állandó veszély, amelynek a bekövetkezését a munkáltatóknak meg kell akadályozniuk. Erre jogszabályok kötelezik őket, amelyek a megelőzés módjára vonatkozóan is tartalmazznak előírásokat. A különböző típusú munkahelyeken azonban igen eltérő a balesetek bekövetkezésének a kockázata. Ezért a munkáltatóknak rendszeresen kockázatelemzést kell végezniük, és munkabiztonsági intézkedéseiket a kockázatok súlyának megfelelően kell meghozniuk. Például védősisakban kell dolgozniuk azoknak a munkavállalóknak, akiket munka közben a fejsérülés veszélye fenyeget.

A szervezeti szintű integritáspolitikai kidolgozása és megvalósítása is ezt a logikát követi. Először azt kell felmérni, hogy az intézmény által folytatott tevékenységek a korrupció szempontjából mennyire veszélyeztetettek. Ezt nevezik eredendő veszélyeztetettségnek. Nyilván nagyobb a korrupció veszélye ott, ahol közpénzek beszédéséről, elosztásáról, hatósági igazolványok kiadásáról döntenek, mint ahol hosszú távú stratégiákat dolgoznak ki. Emellett vannak olyan körülmények, amelyek a korrupció veszélyét növelik. Ilyen például az, ha a jogszabályok nem egyértelműek és ezért túl széles körű mérlegelési lehetőséget biztosítanak az ügyben eljáró köztisztviselő részére. Ezeket a körülményeket nevezik veszélyeztetettséget növelő tényezőknél, amelyeket a korrupciós kockázatok értékelésakor szintén számításba kell venni. Az ily módon megállapított veszélyeztetettségi szintet kell az ún. integritásirányítási intézkedések vagy más elnevezéssel korrupciós kontrollok segítségével mérsékelni.

A Twinnig Light projekt során a magyar közsférára adaptáltuk a holland modellt, amelynek során a közsférán belül 11, a korrupció által különösen veszélyeztetett tevékenységcsoportot és 5, a korrupciós kockázatot jelentősen növelő tényezőcsoportot azonosítottunk. Ugyanakkor 14 olyan intézkedési területet is sikerült meghatározni, amelyekben a korrupciós kockázatokat lényegesen mérséklő kontrollok építhetők be. E kontrollok kiépítettségét, működésének hatékonyságát szintén értékelni lehet, és így meg lehet állapítani, hogy a kontrollok a korrupciós kockázatokot milyen mértékig tudják csökkenteni. A megmaradó korrupciós kockázat mutatja az adott közintézmény korrupciós veszélyeztettségének fokát. Ily módon a közsféra korrupciós veszélyeztetettsége mérhetővé válik, azaz feltérképezhető. A holland módszer adaptált változata szerinti önértékelést nyolc minisztérium és egy önkormányzat egy kísérleti program keretében elvégezte. A kidolgozott

részletes javaslat az ÁSZ honlapján elérhető tanulmányból megismerhető.³

A korrupciós kockázati térkép elkészítésére vonatkozó ÁSZ-javaslat kormányzati egyeztetése során merült fel az a gondolat, hogy az ÁSZ ne álljon meg a térkép koncepciójának kialakításánál, hanem készítse is el a közsféra korrupciós kockázatának térképét. E gondolat és a kísérleti program tapasztalatai öltöttek testet a projektben, amelynek egyik fő célja, hogy a pozitív ösztönzés eszközével, a jó és követendő példák kiemelésével támogassa a közigazgatás szervezeti kultúrájának értékközpontú megújítását, továbbá ehhez támogatást adjon mind a költségvetési szervek, mind az állampolgárok részére.

2. A felmérés célja és módszere

A projekt a közvélemény számára teljesen új, a közigazgatás és a politika számára pedig részben ismeretlen fogalmat (integritás) és működési módot kíván bevezetni a köztudatba. Az integritás elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti: olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek megfelel. Az integritás a közsféra esetében a társadalom által elvárt nyilvánossági, átláthatósági, illetve jogi/etikai normáknak történő megfelelést jelenti.

Az Integritás Projekt keretében a költségvetési szféra jelentős részét átfogó, ún. Integritás Felmérések⁴ elkészítésére is sor kerül. A felmérés központi eleme a holland önértékelésen alapuló módszer továbbfejlesztésével és hazai viszonyokra való adaptálásával, az ÁSZ munkatársai és külső szakértők bevoná-

³ BÁGER Gusztáv–KORBULY Andrea–PULAY Gyula: *Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közsférában*, ÁSZ FEMI Budapest, 2008. (http://integritas.asz.hu/uploads/files/GB_KA_PGyZ_2008_Korrupcios_kockazatok_felterkepezese_a_magyar_kozsferaban.pdf).

⁴ A 2011. évi Integritás Felmérés adataiból készült Integritás Jelentés az alábbi linken érhető el: http://integritas.asz.hu/uploads/doktar/asz_integritas_jelentes_2011.pdf.

sával kialakított Integritás Kérdőív. A 155 kérdésből álló kérdőívek az Állami Számvevőszék iratkezelő rendszerén keresztül a projekt keretében kifejlesztett elektronikus adatfeldolgozó és térképi megjelenítő rendszerbe érkeztek. A Térinformatikai Integritás Információs Rendszer (TiiR) olyan adatfeldolgozó és informatikai alkalmazás, amely az elektronikusan beküldött kérdőívekből kinyert válaszadatokat automatikusan beolvassa, adatbázisba tölti, majd belőlük előre meghatározott matematikai algoritmusok lefuttatásával komplex mutatószámokat számol. A mutatószámok értéke 1 és 100 közé eshet, ahol a magasabb veszélyeztetettség magasabb értéknek felel meg. A TiiR a veszélyeztetettségi mutatószámokat – a magyar közigazgatásban egyselőre úttörőnek számító – térinformatikai módszerekkel egy bárki által hozzáférhető internetes felületen megjeleníti („korrupciós kockázati térkép”).

Az ÁSZ a 14 409 költségvetési szerv közül területi (kistérségi) és intézménytípus szerint arányos mintavétellel alakította ki a célcsoportot, bevonva az egészségügyi, szociális, tudományos, oktatási, kulturális, valamint sport és szabadidős közszolgáltatást nyújtó intézményeket is. Az így kialakított 4111 költségvetési szervből álló célcsoport teljes egészében lefedi a független államhatalmi szerveket, a központi és területi államigazgatási szerveket (484 szerv), az önkormányzati képviselő testületek hivatalait (1223 szerv), a körjegyzőségeket (680 szerv), valamint az igazságszolgáltatási és rendvédelmi szerveket.

A célcsoport részére a Projektiroda postai úton, illetve az ún. Hivatali Kapu rendszeren keresztül küldte meg a korrupciós kockázati jellemzőik felmérésére szolgáló Integritás Kérdőívet, valamint a hozzá kapcsolódó kitöltési útmutatót.

Az Integritás Felmérésben résztvevő költségvetési szervek számának növelése érdekében a Projektiroda regionális rendezvénysorozatot szervezett. A fővárosi és hat regionális helyszínen megrendezett szakmai konferenciák résztvevői részletes tájékoztatást kaphattak

a korrupció magyarországi helyzetéről, az integritás jelentőségéről a korrupció elleni küzdelemben, az ÁSZ Integritás Projektjéről, valamint az Integritás Kérdőív kitöltésével összefüggő tudnivalókról.

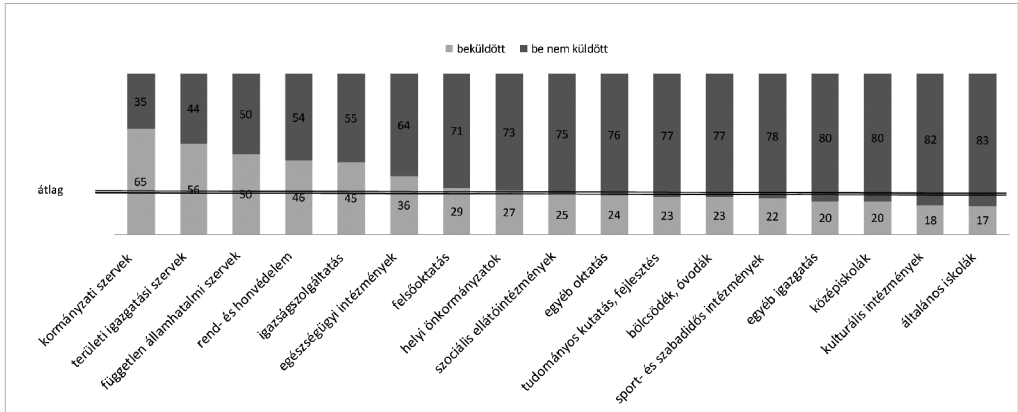
3. Részvételi adatok

A február 8. és március 31. között lebonyolított első Integritás Felmérésen való részvételre felkért 4111 költségvetési szerv közül – az önként csatlakozókkal együtt – 1095 küldte vissza a megszabott határidőig a kérdőívet. Ez átlagosan 26%-os adatszolgáltatási arányt jelent, ugyanakkor az adatszolgáltatók között felülreprezentáltak a nagyobb költségvetéssel és személyi állománnyal rendelkező szervek. Az összes költségvetési szervre vonatkoztatva az adatlapot kitöltők és visszaküldők a költségvetési összkiadások 38%-át, személyi állomány tekintetében pedig 36%-át képviselik 2238 milliárd forintos összköltségvetéssel, illetve 208 067 fős létszámmal.

Az Integritás Kérdőív kitöltése önkéntes volt, elmaradása nem járt semmiféle szankcióval, mivel ez ellenkezett volna a projektösztönző, önkéntes részvételen alapuló érték szemléletével, továbbá az elvárásoknak való megfelelni vágyás és a szankciók elkerülésének kényszere vélhetően torzította volna a válaszokat is. A költségvetési szervek első ízben szembesültek hasonló méretű és – belső munkaszervezési szempontból összetett – feladattal, ezért összességében a visszaküldési arány biztatónak tekinthető és jelentősen meghaladta az előzetes várakozásokat.

Az adatok könnyebb feldolgozása, valamint a meglehetősen heterogén beküldői kör könnyebb kezelése érdekében a felmérésben részt vett intézmények – feladat- és hatáskörük alapján – összesen 17 intézménytípusba kerültek besorolásra. A beküldési arányok az így kialakított intézménytípusok szerint jelentősen eltértek egymástól. A legaktívabbak a kormányzati és területi államigazgatási szervek voltak 65%-os, illetve 56%-os részvételi

1. grafikon. Beküldési arányok intézménytípusonként



arányal, míg a beküldés aránya a kulturális intézmények (18%) és az általános iskolák (17%) körében volt a legalacsonyabb.

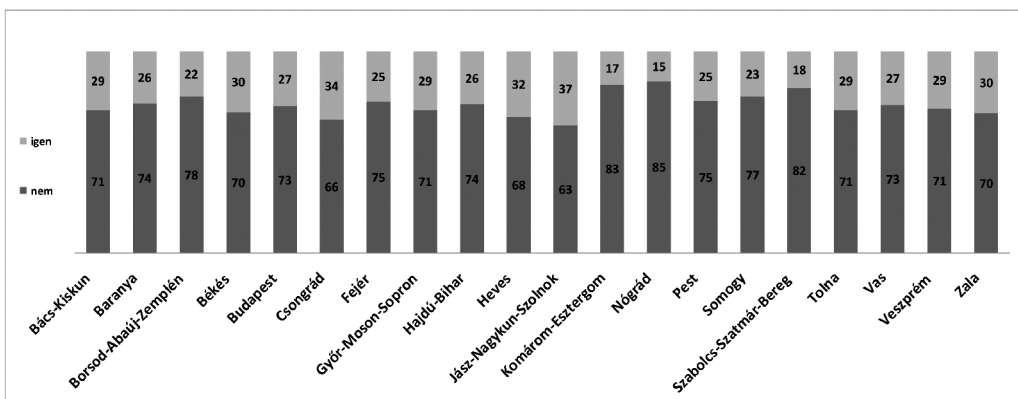
Az ország minden részéből érkeztek válaszok, a felmérésben résztvevő szervek lefedik az ország egész területét. Ha a válaszadók megyei elosztását vizsgáljuk, jelentős eltéréseket nem tapasztalunk. A kitöltött kérdőívek jelentős része – 153 db kérdőív – érkezett Budapestről, ami a közigazgatás centralizált jellegéből, a központi közigazgatási szervek nagy számából következik. Kiemelendő azonban, hogy a visszaküldött kérdőívek számát tekintve Pest megye második (92 db), utána Borsod-Abaúj-Zemplén következik (89 db), ami

mintegy kétszerese a többi megyéből érkezett kérdőívek átlagának. A válaszadási arány Jász-Nagykun-Szolnok (37%) és Csongrád (34%) megyékben volt a legmagasabb, kétszerese Nógrád (15%) és Komárom-Esztergom (17%) megye értékeinek.

4. Korrupciós kockázati tényezők

A 2011. évi Integritás Felmérés eredményeinek elemzése előtt le kell szögeznünk, hogy a felmérés nem magát a korrupciót mérte, hanem annak – számos összetevőből eredő – kockázatát. Kockázat alatt a nemki-

2. grafikon. Beküldési arányok megyénként (százalék)



vánatos esemény bekövetkezésének valószínűségét értjük, megszorozva annak hatásával vagy a bekövetkező kár mértékével (kockázat = valószínűség x hatás). Előjáróban azt is megállapíthatjuk, hogy míg önmagában egyes tényezők nem növelik közvetlenül a korrupció veszélyét, ezek halmozódása és az így kiváltott hatás összességében jelentős korrupciós kockázatot rejthet magában.

A korrupció kockázata az Integritás Projekt által alkalmazott koncepció szerint alapvetően függ az adott szerv jogállásától és feladatkörétől, a szerv vezetése által vállalt (többet) feladatoktól és azok mértékétől. E tényezőket a belső és külső kontrollok csökkenthetik.

4.1. Eredendő veszélyeztetettség

A költségvetési szervek jogállásából és feladatköréből fakadó kockázatokat Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT) nevezzük. Az EVT körébe tartozik különösen a jogalkotó tevékenység, a hatósági jogalkalmazó tevékenység, a közszolgáltatások nyújtása, valamint a költségvetési bevételek beszedése (központi és helyi adók, vámok, illetékek, díjak).

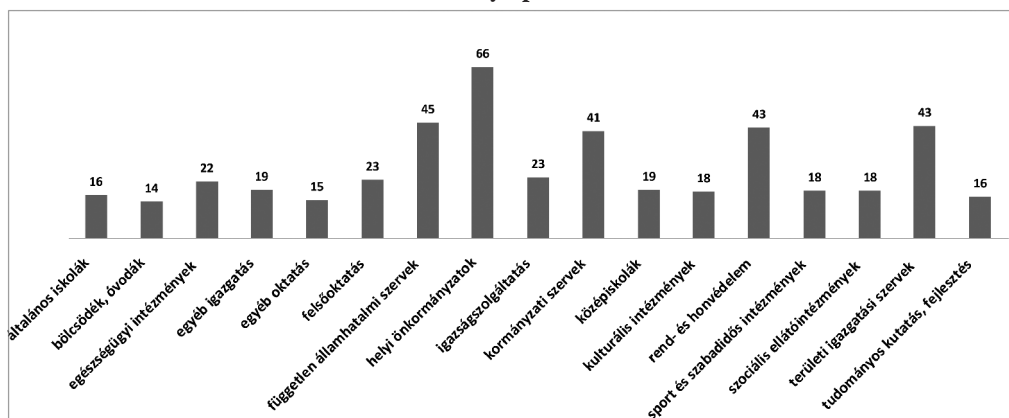
A fenti grafikonból látható, hogy jogállásukat és feladatkörüket tekintve Magyarországon a helyi önkormányzatok (66 pont) korrupciós szempontból kimagaslóan veszélyez-

tetettek. Utánuk következnek a független államhatalmi (45 pont), továbbá a területi államigazgatási (43 pont), a rend- és honvédelmi (43 pont), valamint a kormányzati szervek (41 pont). A helyi önkormányzatok kimagasló értéke azzal magyarázható, hogy széles hatásköri kompetenciájuknál fogva gyakorlatilag minden olyan feladattal foglalkoznak, amelyek az EVT kiszámításakor relevánsak voltak. Ebből következően a speciális feladatkörű intézménytípusok, így a bölcsődék és óvodák (14 pont), az egyéb oktatási intézmények (15 pont), valamint az általános iskolák jogállásuknál és feladatkörükénél fogva a legkevésbé veszélyeztetett intézménytípusok közé tartoznak. Az eredendő veszélyeztetettséget mérő index az igazságszolgáltatási szervek vonatkozásában is inkább az alsó értékekhez áll közel, ennek azonban vélhetően (félre)értelmezési oka van, ugyanis a kérdőívet kitöltő bíróságok többsége az igazságszolgáltatási tevékenységet nem tekintette (hatósági) jogalkalmazó feladatnak, így az erre vonatkozó kérdések kitöltését mellőzték.

4.2. Veszélyeztetettséget növelő tényezők

A Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők (KVNT) értéke mutatja a költségvetési szervek jogi, intézményi környeze-

3. grafikon. Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT) átlaga intézménytípusonként



tének jellemzőit, másfelől – intézményi szinten – megjelennek benne az alaptevékenységen felüli egyéb kiegészítő tevékenységek hatásai is. Ezek lehetnek például az alaptevékenységek ellátására kötött külső szerződések, a vezetői posztok választáson, politikai kinevezésen alapuló betöltése, az EU-támogatások, közbeszerzések, a személyzeti politika és gyakorlat jellege (toborzás, kiválasztás rendszere, fluktuáció), a szervezeti struktúra változásának gyakorisága, valamint a szervezeti kultúra és a vezetési stílus.

A KVNT átlagértékeinek rangsorát 51 ponttal a felsőoktatási intézmények vezetik. Ennek hátterében elsősorban a felsőoktatási nagyberuházások (EU- támogatások) és az intézményi összevonások (felsőoktatási integráció) állnak. A második helyen a kormányzati szervek (35 pont) találhatóak, amelynek hátterében az intézmények nagysága, strukturáltsága, a rendszeres beszerzések, valamint a fejlesztési célú támogatások felhasználása áll. A harmadik helyen a független államhatalmi szervek (35 pont), a negyedik helyen pedig az egészségügyi intézmények jelennek meg, hasonló okból, mint a felsőoktatási intézmények. A rangsort ebben az esetben is a bölcsődék és óvodák (11 pont), az általános iskolák (13 pont), valamint a sport- és szabadidős intézmények (13 pont) zárják.

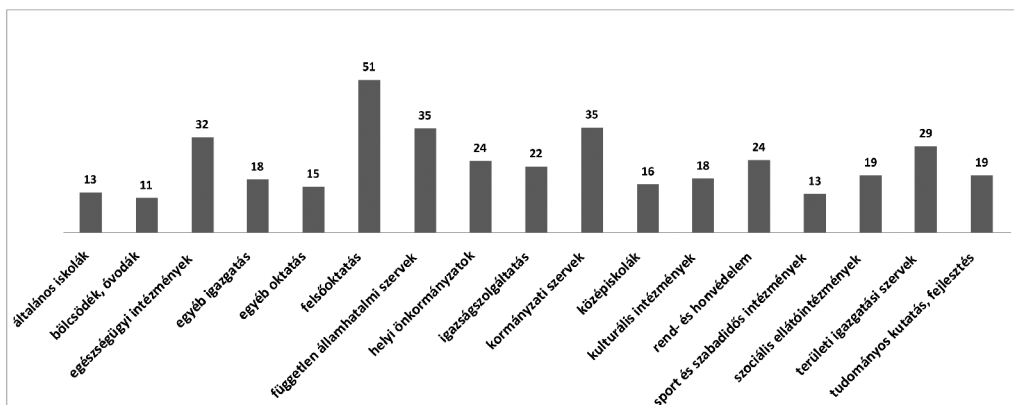
4.3. Kontrollok hiánya

A fenti két típusba sorolt korrupciós kockázati tényezők hatását fokozza az, ha a vizsgált szervezet gyenge vagy hiányos külső és belső kontrollok mellett végzi tevékenységét. A kontrollok hiányosságából eredő korrupciós kockázati tényezők (KHKT) körébe tartozik a belső szabályzatok milyensége, az általános belső ellenőrzési rendszerek állapota, valamint a speciális, korrupcióellenes rendszerek megléte vagy hiánya. A KHKT körébe tartozik továbbá az adott költségvetési szerv nyilvánossággal kapcsolatos politikája, valamint a külső ellenőrző szervek (ÁSZ, KEHI, felettes szerv) által végzett ellenőrzések hatása.

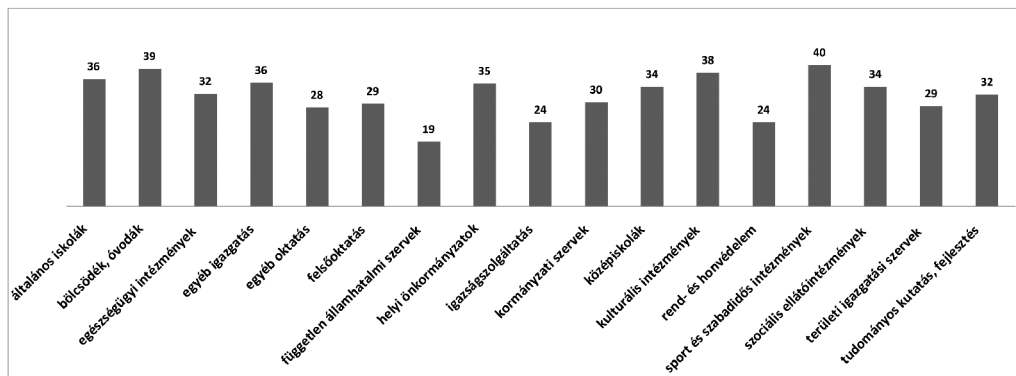
E területen az értékelés során azt célszerű vizsgálni, hogy léteznek-e az adott költségvetési szervnél intézményesült kontrollok, illetve amennyiben ezek adottak, képesek-e betölteni a rájuk háruló feladatot?

Bár a grafikon alapján a többi indexhez hasonló nagy szórást nem tapasztalunk, megállapíthatjuk, hogy kontrollok rendszere azon közszolgáltatást nyújtó intézmények körében a legfejletlenebb, amelyekre nem jellemző a közhatalmi döntésekhez kapcsolódó bonyolult jogi garanciális rendszerek kiépültsége, ebből következően a fejlett adminisztrációs rendszerek működtetése. Az egyéb igazgatási szervek (36 pont), a helyi önkormányzatok

4. grafikon. Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők (KVNT) átlaga intézménytípusonként



5. grafikon. Kontrollok Hiányosságaiából eredő Kockázati Tényezők (KHKT) aránya intézménytípusonként



(35 pont), valamint a kormányzati szervek (30 pont) viszonylag magas értékei azonban arra utalnak, hogy a kontrollok sok esetben azokon a területeken is hiányosak, ahol ezt az ellátott feladat jellege mindenképpen indokoltá tenné.

A külső és belső kontrollokra vonatkozó kérdések kapcsán a legkedvezőbb eredményeket a független államhatalmi szervek (19 pont), az igazságszolgáltatási szervek (24 pont), valamint a rend- és honvédelmi szervek (24 pont) tudják felmutatni.

5. Kiemelkedő korrupciós kockázatok

Az első Integritás Felmérésben részt vett költségvetési szervek nagy száma lehetővé teszi, hogy az egyes kérdésekre adott válaszokat intézménytípusonként és kérdésenkénti bontásban is értelmezzük, így értékes adatokhoz jussunk a magyar közigazgatás helyzetéről. Jóllehet a kérdőívek tudományos feldolgozása és a kutatási eredmények publikálása az Integritás Projekt jelenleg is zajló fázisában történik, egy-két érdekes és cselekvésre ösztönző megállapítás megfogalmazására már előzetesen is lehetőség nyílik.

5.1. Szabályozási környezet

A korrupció okait kutató nemzetközi és hazai szakirodalomban jelentős korrupciós kockázati tényezőként említik a szabályozá-

si környezet gyakori változását, a szabályozás hiányát, a túlszabályozást, valamint a rossz jogszabályokat. A felmérés adatai alapján azt mondhatjuk, hogy a költségvetési szervek megítélése szerint a szabályozási környezet gyakori változása Magyarországon is jelentős korrupciós kockázatokat rejt magában. Az intézmények 53%-a számolt be arról, hogy a szervezetük tevékenységére vonatkozó jogi szabályozási környezet legalább egyszer lényegesen változott az elmúlt három évben. 30%-uk nyilatkozott úgy, hogy ugyanezen időszak alatt a szervezetük jogállására vagy szervei önállóságára vonatkozó jogi szabályozás is változott legalább egyszer.

A válaszadók visszajelzései alapján az esetek közel harmadában, 32%-ban várható a szervezet jogállásában további lényeges változás, lényeges átalakítás és/vagy átszervezés, míg 5%-uk jelzett csoportos létszámleépítést.

Sokat elárul a jogi szabályozás minőségéről, hogy a megkérdezettek 41%-a szerint a szervezetükre vonatkozó szabályozási környezet bonyolult, 40%-a szerint ellentmondásos, 45%-a szerint pedig hiányos.

5.2. Európai uniós támogatások felhasználása, közbeszerzések

Magyarországon korrupciós szempontból az egyik legkockázatosabb területnek az európai uniós támogatások felhasználása, illetve a

hozzá szorosan kötődő közbeszerzési eljárások lebonyolítása tekinthető. A választ adó intézmények 53%-a részesült valamilyen támogatásban az elmúlt három évben, ugyanakkor jellemző, hogy a pályázatok előkészítése során a szervezetek külső tanácsadót vesznek igénybe. Erről a támogatásban részesültek 69%-a számolt be.

Az uniós támogatások mértéke intézménytípusonként jelentősen eltérő. Míg a szociális ellátó intézmények átlaga 6 millió forint körül alakul, a kormányzati szervek átlagosan 2430 millió, a felsőoktatási intézmények átlagosan 4132 millió forint támogatásban részesültek. Megállapítható, hogy a válaszadó költségvetési szervek között az európai uniós támogatások jelentős hányadát a nagyobb szervek (felsőoktatási intézmények, kormányzati szervek, területi igazgatási szervek) használták fel.

A közbeszerzési eljárások minősége változó: az adatközlő intézmények 16%-a nyilatkozott úgy, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottságnál megkérdézték 9%-a számolt be arról, hogy az elmúlt három évben volt olyan eljárásuk, amely során elmarasztaló döntőbizottsági vagy bírósági döntés is született. A kormányzati szervek e területen 39%-ban, míg a szociális ellátó intézmények mindössze 3%-ban érintettek. Egyenes arányosság van az uniós támogatások mértéke és a jogerős elmarasztalással végződő közbeszerzések száma között, továbbá megállapítható, hogy a közbeszerzések számának növekedése nem jár együtt az eljárások minőségének arányos növekedésével. Míg a visszavont közbeszerzések átlagértéke tekintetében a felsőoktatási intézmények (1100 millió forint) állnak az élen, addig a második helyet a rend- és honvédelmi szervek (806 millió forint), valamint a helyi önkormányzatok (786 millió forint) foglalják el. Azt csak a mélyebb elemzések alapján lehet eldönteni, hogy a jelenségek hátterében a pályázati önrész biztosításának nehézségei, a rosszul előkészített pályázat vagy egyéb okok állnak-e.

Valós korrupciós kockázatot jelenthet ugyanakkor, hogy a választ adó intézmények 35%-a esetében az elmúlt három évben leg-

alább egyszer előfordult, hogy a közbeszerzési eljárásban háromnál kevesebb ajánlattevő vett részt. A válaszadók 31%-a jelezte vissza, hogy ugyanazon ajánlattevő az utolsó három év során több tendert is megnyert, miközben az intézmények 32%-a nem vizsgálja rendszeresen a közbeszerzés során beszerzett áruk és szolgáltatások teljesítésének megfelelőségét.

5.3. Személyzeti politika, szervezeti kultúra

A költségvetési szervek kiegyensúlyozott, stabil működésének kulcsa a megfelelő képzettséggel rendelkező, felkészült munkatársi gárda, ahol az érkezők és a távozók aránya viszonylag alacsony szinten marad. A kormányzati és területi államigazgatási szervek választásokat követő átszervezései, valamint a nők nyugdíjba vonulására vonatkozó szabályok változása a fluktuációt magas szintre emelték, az érkezők és a távozók teljes létszámhoz viszonyított aránya a kormányzati szervek esetén 34%, a területi államigazgatási szervek kapcsán 47% volt.

A széles körű közigazgatási tapasztalatokat szerzett munkatársak pótlása és a megfelelő szakértelem biztosítása jelentős problémaként jelentkezik a költségvetési szervek körében. Erre a jelenségre utal, hogy az adatlapot betöltő szervek kétötödénél az elmúlt három évben előfordult a korábbi munkavállalók (ideértve a nyugdíjba vonuló munkatársak is) visszafoglalkoztatása. A válaszadó intézmények körében gyakori a külső szakértő alkalmazása, 39%-uk a szervezet alapfeladatainak ellátására is igénybe vesz külső szakértőt, míg a jogalkotási feladatok ellátása érdekében az elmúlt három évben 23%-uk fordult külső szakértőhöz.

A költségvetési szervek hivatali apparátusa megkönyezhetetlenségének és érintetlenségének biztosítása érdekében Európában elterjedt kontroll-intézkedésnek számít a külső személyekkel való kapcsolattartás szabályozása. Ezzel összefüggésben a felmérésben résztvevő intézmények közül 71% válaszolt úgy, hogy szervezetüknél a gazdasági szereplők, a politikusok, illetve az egyéb állami/önkormányzati szervek veze-

tő tisztségviselői vonatkozásában egyik kapcsolattípus sem szabályozott.

A szabad állások nyilvános pályázat útján történő betöltése segíti az átlátható működést és – a pályázati feltételek egyértelmű rögzítésével – hozzájárul ahhoz, hogy az adott munkakörre leginkább megfelelő pályázó kerüljön kiválasztásra. Az új munkatársak kiválasztásakor az intézmények 53%-a mindig nyilvános álláspályázatot ír ki, míg 2%-uk soha, 18%-uk pedig az esetek kevesebb, mint felében.

A kiválasztási módszerek kapcsán a válaszadók 43%-a soha nem alkalmaz felvételi bizottságot, így feltehető, hogy az adott állás betöltéséről lényegében egyetlen személy dönt. Az új munkatársak kiválasztása során a válaszok alapján a felvételi beszélgetés (állásinterjú) a domináns, a válaszadók 85%-a jelezte, hogy alkalmazására mindig sor kerül. Bár a jelentkezők készségeinek, képességeinek felmérésére jobban alkalmas, (verseny)vizsgát vagy tudást (készséget) felmérő tesztet csak az intézmények negyede használ valamilyen gyakorisággal, és mindössze 5%-uk jelezte, hogy ez minden felvételi eljárás elengedhetetlen feltétele. Még rosszabb arányt találunk a pszichológiai tesztek alkalmazásában. Itt a válaszolók mindössze 4%-a jelezte, hogy mindig alkalmazza, míg 88%-a soha. A fenti adatok alapján megállapítható, hogy a költségvetési szervezetek sokkal nagyobb figyelmet kellene szentelniük az új munkatársak kiválasztása során a jelöltek alkalmasságának objektív mérésére alkalmas módszereknek, mivel ehhez mind a személyi, mind a tárgyi feltételek adottak (pl. feljegyzés vagy határozattervezet készítése, szituációs gyakorlatok). A szubjektív elemeken alapuló kiválasztás növeli a korrupciós kockázatokat, mivel a felvételi eljárásban résztvevő jelöltek teljesítménye csak nehezen összehasonlítható.

5.4. Belső szabályozottság és ellenőrzés

A kontrollok egy fontos csoportját alkotják azok a belső normák, amelyek a helyes működést veszélyeztető helyzetek kialakulása esetére pontos eljárásrendeket (szerepeket, felelőségeket) határoznak meg. Ebből a

szempontból az Integritás Felmérés adatai viszonylag kedvező képet mutatnak. A választ adó költségvetési intézmények működési folyamatainak belső szabályozottsága magas arányú (99%-os az alapító okiratok és az SZMSZ-ek tekintetében). Nagyobb elmaradások a speciálisabb szakértelmet igénylő titokvédelmi (38%), informatikai (31%) és közbeszerzési (33%) szabályzatok tekintetében tapasztalhatók.

A követelmények pontos meghatározása a feladatkörökön, a szervezeti struktúrákon és az eljárásrendeken kívüli területeken is fontos. Lényeges, hogy a közszféra valamennyi munkatársa számára világosak legyenek a munkavégzésükre vonatkozó szakmai és etikai minimumkövetelmények. Bár a közszféra egészére mindmáig nem készült egységes etikai kódex, a felmérés is azt bizonyítja, hogy az etikai követelmények egységesítésére, etikai minimumok meghatározására nagy szükség van. Összességében a válaszadók 76%-a nem rendelkezik etikai szabállyal, ami jelentősen megnehezíti a munkatársak közös értékek segítségével történő motiválását. Az etikai szabályzat teljesen hiányzik a válaszadó sport- és szabadidős intézmények körében (0%), míg az etikai szabályzat megléte lényegesen magasabb arányú a szociális ellátó intézmények (58%), a független államhatalmi szervek (75%), a rend- és honvédelem (78%), valamint az igazságszolgáltatás szervei körében (85%).

Az alacsony fokú szabályozottság mellett a költségvetési szervezeteknél az etikai normák érvényesülésével is lehetnek problémák, hiszen az e téren szabályozással rendelkező szervezeteknek csupán 4%-a számolt be arról, hogy az elmúlt három évben a szervezet bármely tagjával szemben szakmai etikai eljárás indult volna kötelezettségzegés miatt. Ha azonban eljárás indult, az az esetek 61%-ban elmarasztaló eredménnyel is zárult.

Az Integritás Felmérésben részt vett intézmények körében vegyes kép bontakozik ki a belső ellenőrzöttség területén. Bár az intézmények 97%-ban működik belső ellenőr-

zés, az intézmények csupán 71%-a rendelkezik elfogadott stratégiai ellenőrzési tervvel, az ellenőrzési tervek megalapozásához a válaszadók csak 24%-a végez rendszeres kockázatelemzést. Az intézmények 8%-ánál nem jellemző, hogy a belső ellenőrzés által megfogalmazott javaslatokból dokumentálható módon intézkedési tervek készülnek, míg 22% azon intézmények aránya, ahol ez esetlegesen történik meg.

5.5. Korrupcióellenes rendszerek és képzések

Az Integritás Felmérés arra is lehetőséget adott, hogy a magyar költségvetési szervek körében első ízben felmérésre kerüljenek az alkalmazott korrupcióellenes rendszerek és eljárások. A válaszok azt mutatják, hogy az intézmények 96%-a nem végez rendszeres korrupciós kockázatelemzést, így azzal sem lehetnek tisztában, hogy az általuk ellátott feladatok korrupciós szempontból milyen veszélyeknek vannak kitéve.

A korrupcióellenes képzés tekintetében csak egy árnyalatnyival kedvezőbb a helyzet. A költségvetési szervek 12%-a nyilatkozott úgy, hogy az elmúlt három évben volt korrupcióellenes képzés munkatársai részére.

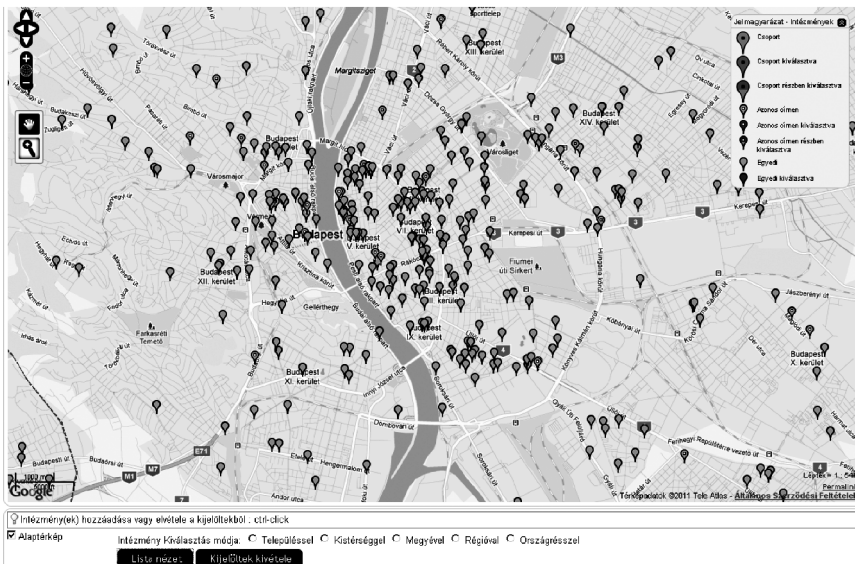
Ezen a területen a független államhatalmi szervek érték el a legjobb eredményt (50%), őket a rend- és honvédelmi szervek (37%) és az igazságszolgáltatás (31%) követi. A korrupcióellenes képzések tekintetében érintetlen területnek számít a felsőoktatás (0%), az egészségügyi intézmények (0%) és a tudományos kutatás-fejlesztés (0%), míg a kormányzati szervek (17%), a területi igazgatási szervek (16%) és a helyi önkormányzatok (15%) eredményei is messze elmaradnak a kívánatostól.

A felmérésben részt vevő intézmények 45%-a rendelkezik nyilvánosan közzétett stratégiával, ebből 40%-ban szerepel a szervezeti kultúra javítása, illetve az integritás és a korrupcióellenes fellépés.

6. Kockázatok a térképen

Az Integritás Projekt egyik alapvető célkitűzése, hogy a felmérés eredményeképpen létrejövő adatbázisban mind a beküldő intézmények, mind az állampolgárok könnyen és egyszerűen tudják kikeresni az őket érdeklő adatokat. A keresést és a könnyebb megértést segíti elő a magyar közigazgatásban újszerűnek számító térinformatikai megoldás,

1. térkép. A korrupciós kockázati térkép egy eleme



amely térképen is láthatóvá, egyszersemind átláthatóbbá teszi a költségvetési szerveket.

Az Integritás Portálról (<http://integritas.asz.hu>) mindenki által elérhető korrupciós kockázati térkép – amellett, hogy javítja a közérdekű adatokhoz való hozzáférést – fontos technológiai előrelépést jelent az ÁSZ részére is, növelve a jelentések szakmai színvonalát.

Az ÁSZ az Integritás Felméréseket éves gyakorisággal (legközelebb 2012 tavaszán) megismétli. Az éves felmérések lehetővé teszik, hogy a résztvevő költségvetési szervek körének további bővítése mellett folyamatokról, trendekről is információkat kapjanak a résztvevő intézmények, az állampolgárok és a döntéshozók egyaránt. A korrupcióval való tudatos szembenézést, valamint az ellene való hatékony fellépést, az integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztését segítik az Integritás projekt további célkitűzései is. Az adatok mélyebb, tudományos elemzésén kívül az őszy folyamán 247 tisztviselő részesülhet a Projekt finanszírozta integritás-menedzsment képzésben és már készül az az elektronikus tananyag is, amely a közszféra valamennyi munkatársa részére elérhetővé teszi az értékalapú közigazgatási működés és az integritás-menedzsment legfontosabb tudnivalóit.

7. A felmérés csak az első lépcső

A felmérés eredményeinek ismertetése – eredményeink szerint – meggyőzően bizonyította, hogy a kialakított módszertan alkalmas a magyar közszféra korrupciós kockázati helyzetének bemutatására. Emellett a felmérésben önként résztvevő közintézmények azt is megíthetik, hogy saját intézményük – a többi közintézményhez viszonyítva – mennyire veszélyeztetett a korrupciós kockázatoktól, és elegendő intézkedést tett-e a veszélyeztetettség mérséklése érdekében. Önmagában ez is elég lehet ahhoz, hogy a közintézmények vezetői, munkatársai felismerjék a korrupciós kockázatok elemzésének célszerűségét, és élve a projekt által felajánlott képzési lehetőséggel, megerősítsék ezt a tevékenységét és javítsák a korrupciós kontrollok működését. Az így

meginduló folyamat is elvezethet az integritás kultúrájának meghonosodásához.

A folyamat azonban gyorsítható is, mindezekelőtt akkor, ha a kormányzat felkarolja a korrupció elleni küzdelem integritás alapú megközelítését, és szorgalmazza, hogy a kormány irányítása alá tartozó intézmények kialakítsák a saját integritásirányítási rendszereiket. (Ez ügyben előrehaladott tárgyalások folynak az ÁSZ és a kormányzat illetékesei között.) Ehhez a kezdeményezéshez csatlakozhatnának a kormánytól független intézmények is. Így végső célként kitűzhető, hogy Hollandiához hasonlóan Magyarországon is törvény írja elő integritásirányítási rendszer bevezetését a közigazgatási szervek vagy akár minden közintézmény részére. Nem lenne azonban szerencsés törvényi szabályozással eléje vágni a tanulási folyamatnak, és formális intézkedések bevezetésére kényszeríteni az intézményeket az integritás kultúrájának folyamatos fejlesztése helyett. Az integritási felmérések során az ÁSZ is az önkéntesség elvét tartja célravezetőnek és azt követi. Ezt húzza alá az is, hogy a projekt jövő év közepén történő lezárását, azaz a második felmérést követően a további felmérések elvégzése és az éves integritási jelentések elkészítése már nem az ÁSZ egyik szervezeti egységének, hanem az ÁSZ Kutató Intézetének (ÁSZKUT) a feladata lesz. Az ÁSZKUT kijelölése erre a feladatra egyúttal azt is jelenti, hogy az ÁSZ a projekt tapasztalatait elsősorban az ÁSZKUT-on keresztül osztja majd meg az integritásirányítási rendszert bevezető kormányzati és a kormánytól független szervekkel. Így nem sérül az ÁSZ függetlensége sem. (Egyes vélemények szerint a számvevőszékek közvetlen és aktív bekapcsolódása a kormányzat által kidolgozandó jogszabályok kialakításába nem egyeztethető össze a kormánytól független státusszal.)

Az ÁSZKUT aktív szerepvállalása azonban egyáltalán nem jelenti azt, hogy az ÁSZ a projekt befejezése után már nem vesz részt az integritásalapú korrupció ellenes tevékenységben. Éppen ellenkezőleg: a projekt megvalósítása az ÁSZ számára is új lehetőségeket kínál arra, hogy – középtávú stratégiájával össz-

hangban – hozzájáruljon a jó kormányzáshoz. Elsőként említhetjük, hogy az ÁSZ adatszolgáltatóként is részt vett a felmérésben, azaz saját szervezetének korrupciós veszélyeztettségét is értékelte a felmérés révén. Így lesz ez a jövőbeni felmérések során is, és az ÁSZ is létrehozza saját integritásirányítási rendszerét.

Az ÁSZ az ellenőrzött szervezetek kiválasztásánál széles körben alkalmazza a kockázatelemzést. Ez eddig elsősorban a pénzügyi-gazdálkodási kockázatok feltárását és mérlegelését jelentette. A korrupciós kockázat fogalmának bevezetésével és mérhetővé tételével megnyílik a lehetőség arra, hogy az ellenőrzött szervezetek kiválasztásánál az ÁSZ a korrupciós kockázatok mértékét is figyelembe vegye. Természetes, hogy ebben az esetben az ellenőrzés kiterjed a korrupciós kockázatok mérséklésére alkalmas kontrollok vizsgálatára is.

Új lehetőséget ad majd az ÁSZ ellenőrzései számára az, ha jogszabály rendeli majd el az integritásirányítási rendszer bevezetését a közintézményekben vagy azok egy csoportjában. Ebben az esetben ugyanis az ÁSZ azt tudja és fogja majd ellenőrizni, hogy az érintett közintézmények eleget tesznek-e jogszabályban meghatározott kötelezettségeiknek, azaz feltárják-e a korrupciós kockázatokat és ezek mérséklése érdekében megfelelő kontrollokat működtetnek-e. Ily módon előállhat az a cikkünk elején kívánatosnak tartott helyzet, hogy az ellenőrző szervezetek elsősorban nem konkrét korrupciógyanús ügyek kapcsán kell a pandúr szerepét eljátszaniuk, hanem a korrupciós kontrollok meglétének és működési hatékonyságának ellenőrzésével járulhatnak hozzá a korrupció elleni eredményesebb fellépéshez.

Felhasznált források:

BÁGER Gusztáv–KORBULY Andrea–PULAY Gyula: *Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában*, ÁSZ FEMI Budapest, 2008. (http://integritas.asz.hu/uploads/files/GB_KA_PGYZ_2008_Korrupcios_kockazatok_felterkepezese_a_magyar_kozszferaban.pdf) (letöltés időpontja: 2011. augusztus 2.).

Integritás Jelentés 2011. a magyarországi költségvetési szervek működésében rejlő korrupciós kockázatokról (Állami Számvevőszék, Integritás Projektiroda)

http://integritas.asz.hu/uploads/doktar/asz_integritas_jelentes_2011.pdf (letöltés időpontja: 2011. augusztus 2.).

Útmutató a 2011. évi Integritás Felméréshez (Állami Számvevőszék, Integritás Projektiroda) http://integritas.asz.hu/uploads/files/asz_sugo-kerdoivB5_last%20%28nyomdai%29.pdf (letöltés időpontja: 2011. augusztus 2.).

Térképen a korrupciós kockázatok

A cikk annak a felmérésnek az eredményeit ismerteti, amelyet az Állami Számvevőszék végzett az Integritás Projekt keretében 2011 tavaszán a közszféra korrupciós veszélyeztetettségének megismerése érdekében. A projekt célja, hogy az integritáson alapuló nemzetközi módszerek hazai adaptációjával növelje a korrupciós kockázatok felmérésére és kezelésére irányuló tudatosságot a költségvetési szervek körében, a nyilvánosság és átláthatóság biztosításával – virtuális térkép segítségével – adatokat szolgáltatson a korrupciós kockázatokról az állampolgárok és a döntéshozók számára, továbbá szakmai támogatással és képzések biztosításával segítse elő a közigazgatás érték-központú szervezeti átalakulását.

A felmérésben 1095 szerv vett részt és szolgáltatott adatot az eredendő, a működésből eredő, valamint a kontrollok hiányából fakadó kockázatairól. Az eredmények azt mutatják, hogy a kockázatok az egyes szervtípusokra vonatkozóan speciális jellegzetességeket mutatnak, amelyek további vizsgálatok tárgyát képezhetik.

PRINCZINGER PÉTER

Jogi felelősség a sportban¹

Első rész

A sportfegyelmi felelősség az egyesülési jogban fogant, a szocialista államigazgatási jog és a munkajog által is alakított felelősségi alakzat, amely a rendszerváltozást követő években számos tartalmi változáson esett át, különböző szervezeti és eljárási formákat öltött, mire kialakult a jelenleg hatályos, lényegében 2004 óta változatlan felelősségi modell.

A sportszövetség legmarkánsabb jogosítványa a tagjaira (sportszervezetekre) és a tagjaival jogviszonyban álló személyekre (sportolókra, sportszakemberekre) kiterjedő fegyelmi jogkör. A sportszövetség az adott sportágban kvázi büntetőhatalommal „tarthat rendet” a sportoló, a sportszakember vagy a sportszervezet fegyelmi felelősségre vonása útján – figyelembe véve az eljárás dramaturgiáját és a szankciók jellegét is – szakmai és üzleti értelemben egyaránt.

A mára letisztult szabályozási koncepció lényege, hogy a mindenkori sporttörvény tartalmazza a fegyelmi felelősségre vonás alapvető, garanciális szabályait, a részletszabályok pedig a törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletekben, illetve a sportági szakszövetségek által alkotott fegyelmi szabályzatokban található.

Ez a tanulmány a sportfegyelmi felelősségre vonás jogi szabályozását bemutató, részben leíró jellegű, részben értékelő írás. Célom a sportfegyelmi felelősség jogintézményét a középpontba állító további, szélesebb körű elemzés(ek) előkészítése. A dolgozat épp csak felvillantja a sportfegyelmi felelősség jogtörténeti előzménye-

it, nem terjed ki a sportszövetségi szabályozásra és a fegyelmi gyakorlatra, ennek versenykorlátozó vonatkozásaira, illetve csak jelzésszerűen utal a doppingra mint speciális fegyelmi vétségre és a dopping-procedúrára mint speciális fegyelmi eljárásra.

A sportfegyelmi felelősségre vonás a tételek jogi szabályozásában

Szabályozástörténeti előzmények

Bár a sportági szakszövetségekről szóló 1989. évi 9. tvr. alapján az Állami Ifjúsági és Sport Hivatalt (ÁISH) irányító kultuszminiszternek volt jogi lehetősége „az egységes sportfegyelmi felelősség kialakítására”,² a szövetségek sportfegyelmi szabályzatainak jogi alapját a rendszerváltozást követő két évben még – a sport „társadalmi irányítására” tett, de sikertelennek bizonyult kísérletet követően, a sport „újraállamosítása” jegyében kiadott – a sportfegyelmi mintaszabályzat kiadásáról szóló 6/1973. (OTSH K. 4.) OTSH-utasítás jelentette.³

A tvr. alapján végül 1991-ben született meg a sporttevékenységgel összefüggő fegyelmi felelősség szabályozásáról szóló 4/1991. (V. 16.) MKM rendelet, amely június 1-jén lépett hatályba. Ez az MKM rendelet lakonikus tömörséggel – összesen nyolc rövid paragrafusban – rögzítette, hogy a szövetség fegyelmi jogköre kikre terjed ki, mely magatartások minősülnek fegyelmi vétségnek, és milyen szervek, milyen eljárásban, milyen büntetéseket szabhatnak ki.

A sportról szóló 1996. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: St 1) a sportfegyelmi felelősséggel kapcsolatban három konkrétumot tartalmazott. Először is a törvény rögzítette, hogy a szakszövetségek kizárólagos joga

¹ A dolgozat a Sportjog I-II. című egyetemi jegyzet (ELTE Eötvös Kiadó, 2010 és 2011) fegyelmi felelősséget tárgyaló fejezetét alapján, azok kibővítésével és átdolgozásával készült.

² 1989. évi 9. tvr. 5. § (1) bek. a) pont.

³ Az előzményekhez lásd: 1963. évi 29. tvr., 1968. évi 4. tvr., és 1973. évi 9. tvr.

a fegyelmi szabályok megállapítása, és a fegyelmi jogkör gyakorlása.⁴ Emellett az OTSH elnökének sokat vitatott törvényességi felügyeleti jogkörét szabályozó rendelkezések között felbukkan az a szabály, hogy a szakszövetség jogszabálysértő vagy szövetségi szabályzatokat sértő fegyelmi döntését az OTSH elnöke megsemmisítheti, és új eljárás lefolytatását rendelheti el.⁵ Végül a záró rendelkezések között felhatalmazást adott a törvény a Kormánynak, hogy rendeletben állapítsa meg „a sporttevékenységgel összefüggő fegyelmi felelősségnek szabályait”.⁶ Ez a kormányrendelet nem került kiadásra, a sportfegyelmi felelősség részletes szabályait és a sportfegyelmi eljárást változatlanul az 1991-es MKM-rendelet szabályozta, egészen 2001-ig.

A második sporttörvény (2000. évi CXLV. törvény, a továbbiakban: St 2) *főszabályként* fenntartotta a szakszövetségek kizárólagos jogosultságát a sportág fegyelmi szabályzatának megalkotására, valamint a fegyelmi jogkör gyakorlására, és szintén a Kormánynak adott felhatalmazást arra, hogy rendeletben állapítsa meg „a sportolók sportfegyelmi felelősségére, a sportfegyelmi eljárásra, valamint a szakszövetségek által a hivatásos versenyrendszerben részt vevő sportszervezetekkel, sportolókkal és sportszakemberekkel szemben alkalmazható egyes büntetésekre vonatkozó részletes előírásokat”.⁷

Positívként értékelhető, hogy a törvény külön fejezetben részletező szabályozást adott a sportfegyelmi felelősségre. Keretjelleggel kimondta, hogy egyáltalán mi minősül fegyelmi vétségnek a szakszövetség alapszabályában, illetve szabályzataiban meghatározott előírások vétkes megszegése, felsorolta a kiszabható fegyelmi büntetéseket, meghatározott néhány büntetéskiszabási korlátot (kiszabható maxi-

mumok) és egy elvet (egyéniésítés), valamint rögzítette a sportfegyelmi eljárás alapvető szabályait (eljáró fórumok, jogorvoslat).⁸

A szabályozás három – mai szemmel nézve furcsa – újdonságot hozott. Egyfelől a szakszövetségek fegyelmi jogköre mellett a törvény elismeri a *sportszervezetek fegyelmi jogkörét* is. Másfelől a magánszemélyek felelősségre vonásának lehetősége mellett feltűnik a *sportszervezetek fegyelmi felelőssége*. Végül említésre érdemes a *bírósági felülvizsgálat* erősen korlátozott volta, ezen belül a sportszervezetek elmarasztalása esetén a bírói felülvizsgálat lehetőségének hiánya.

A sportfegyelmi felelősség jogi konstrukciója és alanyai

A 2000-es sporttörvény rendelkezései alapján tehát nemcsak a szakszövetségek, hanem a *sportszervezetek (tehát sportegyesületek, sportvállalkozások)* is lefolytathattak sportfegyelmi eljárást. A sportolóval szemben a fegyelmi eljárást a szövetség folytatta le, ha a sportoló a sportági nemzetközi szakszövetség vagy a szakszövetség játék-, verseny-, igazolási, átigazolási, illetve egyéb szabályzataiban foglalt kötelezettségeket sértette meg vétkesen. Ha viszont a sportoló a hivatásos vagy amatőr sportolói szerződéséből származó kötelezettségét szegte meg, akkor a fegyelmi eljárás lefolytatása a sportszervezet joga volt. A sportszakemberrel szemben a munkáltatója (megbízója) volt jogosult fegyelmi eljárást lefolytatni, függetlenül attól, hogy a sportszakember adott esetben szövetségi vagy szerződéses szabályt sértett.⁹

A szabályozás másik érdekessége, hogy a sportolók, sportszakemberek fegyelmi felelőssége mellett a törvény intézményesíti a *sportszervezet fegyelmi felelősségét* is. Megjegyzendő, hogy ez a külföldi gyakorlatban is általánosan elterjedt megoldás. Utalni

⁴ St 1 16. § (1) bek. a) pont és (2) bek. c) pont.

⁵ St 1 27. § (2) bek. b) pont.

⁶ St 1 42. § (2) bek.

⁷ St 2 26. § (1) bek. a) pont, (2) bek. b)–c) pont, 29. § (2) bek. d) pont, (5) bek., és 93. § (1) bek. b) pont.

⁸ St 2 15–19. §.

⁹ St 2 15. § (1)–(5) bek.

kell továbbá arra is, hogy bár elég szerencsétlen megfogalmazásban, de a korábban említett 4/1991. (V. 16.) MKM rendelet is tartalmazott egy rendelkezést a sportegyesületekkel szemben alkalmazható „egyéb intézkedésekről”. Míg a magánszemélyek (sportolók, sportszakemberek) által elkövetett vétségek esetében a kötelességszegő vétkessége tényállási elem, a sportszervezetek esetében a felelősség objektív (volt).

A második sporttörvény szerint „17. § (1) *Sportfegyelmi eljárást lehet lefolytatni a sportszervezettel szemben, ha a versenyszabályzatban vagy a versenyzéssel kapcsolatban a szakszövetség egyéb szabályzataiban megállapított előírásokat megszegi.* (2) *A szakszövetség a sportfegyelmi eljárást az általa kiírt vagy szervezett versenyen részt vevő sportszervezettel szemben folytathatja le.*”

Végül említést érdemel a fegyelmi határozatokkal szemben igénybe vehető jogorvoslatok kérdése. A *bírósági felülvizsgálat* korántsem volt teljes körű. Bírósághoz fordulni csak sporttevékenységtől, illetve a szakmai tevékenységtől eltiltott sportolónak, valamint sportszakembernek adott jogot a törvény. (A bírósági eljárásra egyébként a munkaügyi perekre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket kellett alkalmazni.) A sportszervezet ellen kiszabott fegyelmi büntetés bírósági felülvizsgálatát a törvény nem engedte meg.

Az Országgyűlés a 2001. évi LVII. törvénnyel módosította a második sporttörvényt. Ez a módosítás a sportfegyelmi felelősségre vonatkozó rendelkezéseket is érintette. A módosítás a sportszakember esetében is különválasztotta a fegyelmi eljárásra jogosult szerveket aszerint, hogy a sportszakember szövetségi szabályt vagy szerződéses szabályt szegett-e meg. Kimondta továbbá a módosítás, hogy a sportolóval, illetve a sportszakemberrel szemben a sporttevékenységtől, átigazolástól, kölcsönadástól eltiltás fegyelmi büntetéseket csak a szakszövetség szabhatja ki. Végül a módosítás a sportszervezetek fegyelmi felelősségét a ver-

senyszabályzat, illetve a versenyzéssel kapcsolatos szabályzatok megsértése köréről kiterjesztette általában a szövetségi szabályzatokban írtak megszegésére.¹⁰

A második sporttörvény felhatalmazása alapján kiadott, a sportfegyelmi felelősségről szóló 34/2001. (III. 5.) Korm. rendelet abban különbözik lényegesen elődjétől, a 4/1991. (V. 16.) MKM rendeletről, hogy apórlékos eljárásjogi szabályozást tartalmaz.

A 2004. évi I. törvény (a továbbiakban: Stv.) az előbb említett mindhárom kérdésben változást hozott. A sportszervezetek fegyelmi jogköréről a törvény már nem szól, eszerint immár *csak a szakszövetség* gyakorolhat fegyelmi jogkört. A sportszervezetek – mint hogy egyesületekről és/vagy vállalkozásokról van szó – a reájuk irányadó jogszabályok keretei között nyilvánvalóan nem alkalmazhattak fegyelmi felelősségre vonást a tagjaik és/vagy munkavállalóik fölött. 2004 óta erre a sporttörvény alapján sincs lehetőségük. Az más kérdés, hogy a fegyelmi eljárás kezdeményezése (bejelentés) útján természetesen elérhetik, hogy a tagjaik és/vagy munkavállalóik által elkövetett normasértéseket a szövetség illetékes szervei vizsgálják. A sportoló vagy a sportszervezet saját magával szemben nyilvánvalóan nem kezdeményez a szövetségnél fegyelmi eljárást. Annak viszont nincs jogi akadálya, hogy egy sportszervezet egy másik sportszervezet vagy egy sportoló vélelmezett szabályszegése miatt a szövetség fegyelmi szerveihez forduljon.

Fontos változás, hogy a sportszervezetek fegyelmi felelőssége is *vétkességi* felelősségi alakzattá változott. A *bírósági felülvizsgálat* jóval szélesebb körű lett, és immár a sportszervezeteket elmarasztaló határozatokra is kiterjed.¹¹

Mindezek eredményeként a kialakult megoldás lényege a következőkben foglalható össze: A sportági szakszövetség a sporttörvényben és az annak felhatalmazása alap-

¹⁰ Vö. 2001. évi LVII. törvény 4-9. §-ok.

¹¹ Stv. 12-14. §.

ján kiadott kormányrendeletben meghatározott keretek között *köteles* fegyelmi anyagi és eljárásjogi *szabályokat alkotni*, fegyelmi szerveket *működtetni*, és *jogosult* felelősségre vonni, ennek eredményéhez képest *megbüntetni* a szövetség szabályzataiban írtakat *vétkezésen* megszegő sportolókat, sportszakembereket és sportszervezeteket. A felelősségre vonás szakszövetségi fórumrendszere *kötelezően kétfokú*, a szakszövetség jogerős fegyelmi döntésével szemben pedig *bírósági felülvizsgálatnak* van helye.

A sportfegyelmi szankciók

A szövetség szabályzataiban írt kötelezettségeit megszegő sportolónak és sport-

szakembernek alapvetően olyan szankciókkal kell számolnia, amelyek a versenyszerű sporttevékenységben akadályozzák, korlátozzák.

Az 1996. évi sporttörvény, mint említettem, a fegyelmi büntetésekről nem rendelkezett, ezek – akkor még – rendeleti szinten kerültek meghatározásra. A 2000. évi sporttörvény a sportszervezetnek a szakszövetségből való kizárását ismerte, sportoló végleges eltiltását nem, azonban azt megengedte, hogy a szakszövetség indítványozza a sportoló kizárását a sportegyesületéből. A sportegyesület a törvény alapján köteles volt az indítványt megvizsgálni, és dönteni a kizárás kérdésében.¹²

A kiszabható fegyelmi büntetések a Stv. alapján¹³ a következők:

Sportolók	Sportszakemberek	Bírói felülvizsgálat
Szóbeli figyelmeztetés		Nincs
Írásbeli megrovás		
Sportszövetség által adott kedvezmények legfeljebb egy év időtartamra történő megvonása (csökkentése)		
Pénzbüntetés (legfeljebb az eljárás alá vont éves átlagjövedelmének hathavi összege)		Az érintett a másodfokú fegyelmi büntetéssel szemben a határozat kézbesítésétől számított 30 napos jogvesztő határidővel keresettel bírósághoz vagy a Sport Állandó Választottbírószághoz fordulhat
A szövetség versenyein történő részvételtől legfeljebb öt évre való eltiltás	A szövetség versenyrendszerében történő sportszakmai tevékenységtől legfeljebb öt évre való eltiltás	
Az igazolási (nyilvántartási) és az átigazolási szabályok megsértése esetén az ideiglenes vagy végleges átigazolásból legfeljebb két évre történő kizárás		

¹² St 2 15. § (5)–(7) bek.

¹³ Stv. 12. § (2)–(5) bek.

A sportoló a hatályos szabályozás szerint a versenyzéstől (illetve a sportszakember a tevékenységétől) véglegesen kizárólag dopingvétség miatt, ezen belül is csak a legsúlyosabbnak minősülő elkövetési módok esetében tiltható el.

Amatőr sportolóval vagy ingyenes megbízási szerződés alapján tevékenykedő sportszakemberrel szemben pénzbüntetés nem alkalmazható. A fegyelmi büntetések főszabály szerint együttesen nem alkalmazhatók, azonban a pénzbüntetés a sportszövetség által adott kedvezmények megvonása, az átigazolásból való kizárás, valamint a versenyrendszerből való eltávolítás büntetésekkel együtt is kiszabható.¹⁴

A *sportszervezettel* szemben a hatályos sporttörvény alapján tizenötféle büntetés szabható ki, ezek némelyike valamely mássikkal együttesen is. A 2004. évi I. törvény ugyanazokat a büntetéseket ismeri, mint az elődje, azzal a pontosítással, hogy a tartós büntetések időtartamát maximálja. Például a 2000. évi szabályozás szerint a sportszervezetet egyszerűen ki lehetett zárni a szakszö-

vetségből, a 2004-es törvény szerint a kizárás legfeljebb egy évre szólhat. Megjegyzem, hogy a „kizárás” fogalmilag a tagsági jogviszony megszüntetését jelenti, tehát *végleges* döntés, értelmetlenség a kizárás időtartamát megszabni. Ha egy személyt vagy egy szervezetet egy szervezetből kizárnak, akkor tagsági jogviszonyt csak új tagfelvétel útján létesíthet. A „visszafogadás” vagy „visszavétel” jogi kategória nem létezik. Kizárni csak véglegesen lehet, ha a döntés nem végleges hatályú, akkor helyesen „eltávolításról” (esetleg „felfüggesztésről”) lehetne beszélni.

A büntetések skálája az írásbeli figyelmeztetéstől az ötvenmillió forintos pénzbüntetésig terjed.¹⁵ A büntetések legtöbbször a versenyrendszerben való részvételt, illetve az elmarasztalt sportszervezet üzleti lehetőségeit korlátozta (például mérkőzés eredményének megsemmisítése, bajnoki pontok levonása vagy a versenyrendszer alacsonyabb osztályába sorolás). A sportszervezettel szemben kiszabható egyes büntetések a 2004. évi sporttörvény szerint a következők:

Bírósági felülvizsgálat lehetséges	Bírósági felülvizsgálat nem lehetséges
A sportszövetség által adható juttatások csökkentése (megvonása)	Írásbeli figyelmeztetés
A sportrendezvény nézők nélkül, zárt sportlétesítményben történő megtartásának előírása vagy szektor lezárásának elrendelése, mindkettő legfeljebb hat hónapi időtartamra	A rendezői létszám felemelésére kötelezés
A pályaválasztási jog legfeljebb hat hónapra történő megvonása	Sportszövetségi ellenőr fogadására és eljárási költségeinek viselésére kötelezés
Nemzetközi sportrendezvényen történő részvételtől eltávolítás, legfeljebb kétévi időtartamra	A mérkőzés eredményének megsemmisítése, bajnoki pontok levonása
Sportoló igazolásához (átigazolásához) való jog megvonása, legfeljebb kétévi időtartamra	Büntetőpontok megállapítása

¹⁴ Stv. 12. § (5) bek.

¹⁵ Stv. 13. § (3)–(4) bek.

Bírósági felülvizsgálat lehetséges	Bírósági felülvizsgálat nem lehetséges
A versenyrendszer alacsonyabb osztályába sorolás, abban az esetben, ha az adott versenyrendszerben (hivatásos, vegyes, amatőr) van alacsonyabb osztály	A sportszövetségi eljárás költségeinek viselésére kötelezés
Meghatározott számú (legfeljebb öt) versenyből vagy versenyrendszerből (hivatásos, vegyes, amatőr) történő kizárás legfeljebb egy évre	
A sportszövetségből kizárás legfeljebb egy évre	
Legfeljebb ötvenmillió forint pénzbüntetés	

Speciális rendelkezéseket találunk a sportrendezvények biztonságáról szóló 54/2004. (III. 31.) Korm. rendeletben arra az esetre, ha a fegyelmi eljárás a sportrendezvény-szervezővel szemben indult, és megállapítást nyer, hogy a sportrendezvény szervezésével kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesítette:

„18. § A sportszövetség a szervezővel szemben a szervezői feladatok elvégzésének elmulasztása miatt – fegyelmi eljárás lefolytatását követően – a következő intézkedéseket alkalmazhatja:

- a) a sportszövetség által adható juttatások csökkentése, megvonása;
- b) a rendezői létszám felemelésére kötelezés;
- c) sportrendezvény nézők nélkül, zárt sportlétesítményben való megtartása vagy szektor lezárásának elrendelése;
- d) pályaválasztási jog legfeljebb 6 hónapra való megvonása;
- e) mérkőzés eredményének megsemmisítése, bajnoki pontok levonása;
- f) büntetőpontok megállapítása;
- g) a versenyrendszerből vagy meghatározott számú versenyből kizárás;
- h) a sportszövetségből kizárás;
- i) pénzbüntetés;
- j) a vendégszurkolók saját rendezőkkel történő kísérése.”

Ugyancsak fegyelmi felelősségre vonással kell számolnia a sportszervezetnek az 54/2004. (III. 31.) Korm. rendelet alapján, ha igénybe veszi a rendőrség szolgáltatását a

sportesemény biztosításához, majd nem rendezi a számlát.

„20. § Ha a szervező az 5. § (2) bekezdése szerinti biztosítás ellenértékét vagy a 9. § (3) bekezdésében meghatározott költségeket 30 napon belül nem téríti meg, azt a rendőrség a sportszövetségtől igényelheti, egyidejűleg a szervezővel szemben fegyelmi eljárást kezdeményez, ha a sportrendezvény szervezője sportszervezet. A sportszövetség a kifizetést a sportszervezet részére adható juttatások terhére – az igénylést követő 30 napon belül – teljesíti.”

Ez meglehetősen furcsa és vitatható szabályozás, hiszen egy tisztán polgári jogi (szerződéses) kötelezettségszegést fegyelmi szankcióval fenyeget.

A sportfegyelmi eljárás

A sporttörvény a sportfegyelmi eljárás alapvető, garanciális elemeit szabályozza. A sportfegyelmi felelősségre, a sportfegyelmi eljárásra és a sportfegyelmi büntetésekre vonatkozó részletes szabályokat a Kormány rendeletben állapítja meg, ez korábban a sportfegyelmi felelősségről szóló 34/2001. (III. 5.) Korm. rendelet volt, jelenleg a 39/2004. (III. 12.) Korm. rendelet van hatályban (a továbbiakban: R.). A sportszövetségnek – a törvény és a R. keretei között – sportfegyelmi szabályzatban kell meghatároznia a sportszö-

vetség sportfegyelmi eljárásának részletes szabályait. A sportszövetségnek egyébként is *kötelező* sportfegyelmi szabállyal rendelkeznie.¹⁶ A továbbiakban a sportfegyelmi eljárás a R. alapján kerül ismertetésre, konkrét jogszabályi hivatkozások nélkül.

Az eljárás megindítása, eljáró szervek

Ahhoz, hogy a sportszövetség egy sportolóval, sportszakemberrel, sportszervezettel szemben fegyelmi eljárást indíthasson és folytathasson le, három konjunktív feltételnek kell teljesülnie: (1) a sportszövetség alapszabályában, illetve más szabályzataiban meghatározott előírások megszegése, (2) a kötelezségzés vétkeisége, és (3) a sportoló, a sportszakember vagy a sportszervezet a sportszövetség tagja, illetve az általa kiírt vagy szervezett versenyen (versenyrendszerben) vesz részt.

A hatályos sporttörvény szerint a sportfegyelmi eljárást első fokon a sportszövetség *sportfegyelmi bizottsága* (vagy a sportszövetség sportfegyelmi szabályzata alapján a sportszövetség területi szervezeti egységének vagy tagozatának sportfegyelmi bizottsága) folytatja le. Mint említettem, a sportszövetségnek a sporttörvény és a sportfegyelmi eljárásról szóló külön jogszabály alapján sportfegyelmi szabályzatban kell meghatároznia a sportszövetség sportfegyelmi eljárásának részletes szabályait. Ebből a két szabályból következően fegyelmi bizottság létrehozása minden sportszövetség számára kötelező, de ettől függetlenül a R. elő is írja a sportfegyelmi bizottság működtetésére irányuló kötelezettséget.

A sportfegyelmi bizottság legalább három tagból áll. A sportszövetség sportfegyelmi szabályzatának eltérő rendelkezése hiányában a sportfegyelmi bizottság az elnökét a tagjai közül maga választja meg, és működési rendjét maga állapítja meg. A R. részletesen szabályozza a sportfegyelmi eljárásban részt vevők – nem csak a fegyelmi bizottság tagjai, hanem például a jegyzőkönyvvezető

– *összeférhetetlenségét*, valamint az összeférhetetlenség megállapításának rendjét is.

A sportfegyelmi eljárást a fegyelmi bizottság elnöke indítja meg. Az alapos gyanúról való tudomásszerzés nyilván történhet úgy, hogy az elnök maga észleli azt, de a gyakorlatban az elnök legtöbbször valakinek a bejelentése nyomán rendel el fegyelmi eljárást. *Nem indítható* sportfegyelmi eljárás, ha a kötelezségzésről való tudomásszerzés óta harminc nap (szubjektív határidő), illetve a kötelezségzés elkövetése óta egy év eltelt (objektív határidő). Amennyiben a kötelezségzést külföldön követik el, a határidőt az eljárás alá vont belföldre történő visszaérkezésétől kell számítani.

Az elnök – az eljárás tárgyának, jogalapjának, a gyanú alapjául szolgáló cselekménynek és az eljárás alá vont meghallgatása, illetve a tárgyalás helyének és idejének megjelölésével, továbbá a bizonyítékként figyelembe vehető iratok másolatának egyidejű megküldésével – az eljárás megindításától számított nyolc napon belül köteles írásban értesíteni az eljárás alá vontat a sportfegyelmi eljárás megindításáról. A jogszabályból az nem derül ki pontosan, hogy mire szolgál ez a határidő, de feltehetően ez a nyolc napos periódus teszi lehetővé az eljárás előkészítését, tekintettel arra, hogy külön „vizsgálati szakasz” – ellentétben például a közalkalmazotti fegyelmi eljárással – a sportfegyelmi eljárásban nincs.¹⁷

3.2. A fegyelmi tárgyalás

A R. szerint a sportfegyelmi *tárgyalást* legkésőbb az eljárás megindításáról szóló értesítés kézhezvételétől számított tizenöt napon belül meg kell tartani. Ha pedig valamilyen „fél” vagy jogi képviselője a tárgyaláson nem jelenik meg, tárgyalást tartani és az ügyet érdemben elbírálni csak akkor lehet, ha az eljárás alá vontat vagy jogi képviselőjét *szabályszerűen értesítették*. Az értesítés pedig akkor tekinthető szabályszerűnek, ha a fentebb említett tartalmi elemeket tartalmazza,

¹⁶ Stv 14. § (3) bek. és 23. § (1) bek. c) pont.

¹⁷ Vö. A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény [Kjt.] 47. §.

valamint az értesítéssel kapcsolatos határidőket a sportfegyelmi bizottság megtartotta, és ezt az eljárás irataiból igazolni is tudja.

Ha az eljárás alá vont vagy jogi képviselője a tárgyalásról szóló értesítés kézhezvétele és a tárgyalás napját megelőző nap közötti időtartamban írásban jelzi a sportfegyelmi bizottság elnökének, hogy a tárgyaláson önhibáján kívüli okból nem tud részt venni, a sportfegyelmi bizottság elnöke új tárgyalást köteles kitűzni. Ha azonban az eljárás alá vont vagy jogi képviselője írásban bejelentette, hogy a tárgyaláson nem kíván részt venni, az eljárás lefolytatható.

A sportfegyelmi eljárásban a *vádfunkció nem különül el* az ítélezési funkciótól: a tárgyalás megnyitását követően a bizottság elnöke ismerteti az eljárás alá vont sportolóval, sportszakemberrel, illetve sportszervezet képviselőjével az eljárás megindításához vezető tényállást, a kötelezettségszegés elkövetésével kapcsolatos megállapításokat és azok bizonyítékait. Az eljárás alá vont vagy képviselője az ügy iratait megtekintheti, az elhangzottakra észrevételt tehet, és további bizonyítást javasolhat. A tárgyaláson a tényállás tisztázása érdekében *bizonyítást* kell lefolytatni, amely során a sportfegyelmi bizottság tanút, szakértőt hallgathat meg, valamint tárgyi bizonyítékként iratokat, fényképeket, hang- és filmfelvételt szerezhet be, továbbá szemlét tarthat. A tárgyaláson az eljárás alá vontat meghatalmazás alapján jogi képviselő képviselheti. A tárgyalást jegyzőkönyvezni kell.

Ha az eljárás alá vont meghallgatására tartós akadályoztatása miatt az eljárás időtartama alatt – tehát az eljárás megindításától számított legfeljebb harminc napon belül – nem kerülhet sor, az eljárás megindításához vezető tényállást, a kötelezettségszegés elkövetésével kapcsolatos megállapításokat és azok bizonyítékait vele írásban kell közölni, és fel kell szólítani, hogy védekezését a kézhezvételtől számított nyolcnapos határidőn belül terjessze elő.

A sportfegyelmi bizottság elnökének javaslatára a sportfegyelmi bizottság az eljárás

rást *felfüggesztheti*: (a) legfeljebb az akadály megszűnéséig, ha az eljárás alá vont önhibáján kívül védekezését nem tudja előterjeszteni, illetve (b) legfeljebb a büntető- vagy szabálysértési eljárás jogerős befejezéséig, ha a kötelezettségszegés miatt büntető- vagy szabálysértési eljárás indult, feltéve, hogy a jogerős határozat nélkül a tényállás nem tisztázható. A felfüggesztés időtartama az eljárás elintézési határidejébe nem számít be.

Az eljárás befejezése, határozatok

Meg kell szüntetni a sportfegyelmi eljárást, ha annak tartama alatt az eljárás alá vont személy munkaviszonya, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonya, amatőr sportolói sportszerződése, sportegyesületi tagsága vagy tanulói jogviszonya megszűnik, illetve ha maga az eljárás alá vont sportszervezet megszűnik.

Az eljárás gyors lefolytatását garantálja, hogy az elsőfokú eljárást főszabály szerint a megindításától számított legfeljebb *harminc napon belül* határozathozattal be kell fejezni. Az ügy bonyolultsága esetén a sportfegyelmi bizottság elnöke az eljárást egy alkalommal tizenöt nappal meghosszabbíthatja. Ha az ügy a tárgyaláson nem volt tisztázható, a tárgyalást követő nyolc napon belül újabb tárgyalást kell tartani. A R. alapján akár az újabb tárgyalást követően is lehet újabb tárgyalást tartani. Azonban még a különlegesen bonyolult ügyeket, amelyekben adott esetben több tárgyalást is kell tartani, az eljárás megindításától számított összesen legfeljebb *negyvenöt napon belül* be kell fejezni.

A sportfegyelmi bizottság háromféle határozatot hozhat: (a) a kötelezettségszegést megállapítja és büntetést szab ki; (b) megállapítja, hogy az eljárás alá vont a kötelezettségszegést nem követte el;¹⁸ vagy (c) az eljárást megszünteti.

A sportfegyelmi bizottság a sportszervezetre „írásbeli figyelmeztetés” nevű sportfegyelmi büntetést *tárgyalás tartása nélkül* is

¹⁸ A jogszabály kifejezetten nem így hívja, de tartalmilag ez a *felmentés*.

kiszabhat, ha a tényállás megítélése egyszerű és a kötelezettségesség az eljárás alá vont elismeri.

A sportfegyelmi bizottság elnöke az eljárás befejezésétől számított nyolc napon belül köteles a sportfegyelmi bizottság *határozatát írásba foglalni*, és az eljárás alá vonttal *kézbesítés útján* közölni. A sportfegyelmi határozatnak tartalmaznia kell: (a) az eljáró sportfegyelmi bizottság megnevezését, a bizottság elnökének és tagjainak, valamint az eljárás alá vont azonosítására szolgáló adatokat, az ügy iktatószámának és tárgyának megjelölését; (b) a rendelkező részben az érdemi döntést, a kiszabott büntetés fajtáját, mértékét, időtartamát, a sportfegyelmi határozattal szembeni jogorvoslat lehetőségéről szóló tájékoztatást, az eljárással kapcsolatban felmerült költségek viseléséről való döntést; (c) az indokolásban az eljárás alapjául szolgáló köteletségesség leírását, a bizonyítási eljárás eredményeképpen a sportfegyelmi bizottság által elfogadott vagy mellőzött bizonyítékokat, a határozat alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezéseket, a sportszövetség sportfegyelmi szabályzata vonatkozó rendelkezéseinek megjelölését; (d) a határozat meghozatalának helyét és időpontját, valamint a határozat kiadmányozójának nevét.

Jogorvoslat az első fokú határozattal szemben, a határozat végrehajtása

Az első fokon hozott (nem jogerős) határozat főszabály szerint *nem hajtható végre*. A sportszövetség versenyein történő részvételtől és a sportszakmai tevékenységtől való eltiltás fegyelmi büntetést azonban az elsőfokú fegyelmi bizottság a másodfokú határozat meghozataláig azonnal végrehajthatóvá nyilváníthatja. Az elsőfokú sportfegyelmi határozat ellen – bármely büntetést szabták ki – az eljárás alá vont, illetve az, akinek jogát vagy jogos érdekét a határozat érinti, a kézbesítéstől számított tizenöt napon belül *jogorvoslati kérelmet* terjeszthet elő. A jogorvoslati kérelmet az elsőfokú határozatot

hozó sportfegyelmi bizottság elnökénél kell benyújtani, aki azt tizenöt napon belül az eljárás során keletkezett iratokkal együtt továbbítja a sportszövetség *fellebbviteli szerve* vezetőjének.

A másodfokú eljárást a sportszövetség sportfegyelmi szabályzatában meghatározott fellebbviteli szerv (elnökség vagy fellebbviteli bizottság) folytatja le. Fellebbviteli bizottságot tehát nem kötelező alakítani. A sportszövetség fellebbviteli szervének szervezetére, eljárására, a határidők számítására az elsőfokú eljárásra előírt rendelkezéseket megfelelően kell alkalmazni azzal, hogy a határidőket az ügyiratoknak a sportszövetség fellebbviteli szervének vezetőjéhez érkezésétől kell számítani.

A másodfokú eljárás során a sportszövetség fellebbviteli szerve (a) az elsőfokú határozatot megsemmisíti, és az első fokon eljáró sportfegyelmi bizottságot új eljárásra utasítja, vagy (b) az elsőfokú határozatot megváltoztatja, vagy (c) helybenhagyja. A másodfokon hozott határozat a kézbesítésével végrehajtható.¹⁹ A kiszabott súlyosabb másodfokú fegyelmi büntetéssel szemben a határozat kézbesítésétől számított harminc napos jogvesztő határidővel az érintett keresettel bírósághoz vagy a Sport Állandó Választottbíróshoz fordulhat.

A sportfegyelmi eljárás lefolytatásával összefüggő *költségeket* – a következő kivétellel – az eljáró szerv viseli. Ha az eljárás alá vont sportfegyelmi felelősségét jogerősen megállapították, az eljárás alá vont köteles megtéríteni az általa indítványozott eljárási cselekmények, illetve a részéről igénybe vett jogi képviselő költségeit. A két rendelkezés együttes értelmezéséből az következik, hogy ha az eljárás alá vont személyt felmentik vagy az eljárást megszüntetik, akkor az eljárás alá vont jogi képviselével felmerült költségeket is az eljáró szerv (tehát végső soron a sportszövetség) viseli.

¹⁹ Azt, hogy a másodfokú határozat *jogerős* lenne, sem a Stv., sem a R. nem mondja ki konkrétan.

A rendelet tartalmaz továbbá egy rendelkezést a „visszaesők” vonatkozásában: „Ha az eljárás alá vont (helyesen: az elmarasztalt) a sportfegyelmi büntetés hatálya alatt újabb sportfegyelmi eljárás megindítására alapul szolgáló kötelezettségzegést követ el, ugyanaz a sportfegyelmi büntetés ismételtén kiszabható”.

4. A jogi szabályozás értékelése

4.1. A sportfegyelmi jogkör gyakorlásának forrása

Logikai és kronológiai szempontból egyaránt az az első tisztázandó kérdés, hogy egyáltalán mi a fegyelmi jogkör gyakorlásának jogi alapja. Praktikusán: (a) ki, (b) milyen jogi felhatalmazás alapján, (c) kivel szemben gyakorolhatja a fegyelmi jogkört? E tekintetben a jogi helyzet nem teljesen egyértelmű.

(a) A sport önkormányzati elven szerveződő igazgatási entitásainak, a sportszövetségeknek köz-igazgatási jelleget kölcsönöz, hogy általános, az adott sportágban mindenkire – tehát a szövetséggel közvetlen tagsági jogviszonyban nem álló sportolókra, sportszakemberekre – nézve kötelező szabályokat alkothatnak, és a jog által biztosított eszközök is vannak e szabályok betartására. Erre utaltam a bevezetőben, amikor úgy fogalmaztam, hogy a sportszövetség legmarkánsabb jogosítványa a fegyelmi jogkör.

A sportfegyelmi felelősség gyökereit – látszólag furcsa módon – az *egyesületi jogban* kell keresni. Az egyesület (egylet, társadalmi szervezet) az alapítók önkéntes elhatározása alapján jön létre. Az alapítók, majd az egyesületbe később belépő tagok a belépési nyilatkozat aláírásával *alávetik magukat* az egyesület alapszabályában és más szabályzataiban írtaknak. Arra az esetre, ha a későbbiekben a társadalmi szervezet tagjai mégsem tartják be maradéktalanul az említett szabályokat, a szervezetnek valamilyen „védekezési mechanizmussal” kell rendelkeznie. A közösség közös érté-

kei elleni legsúlyosabb támadások jogkövetkezménye a kizárás. A társadalmi szervezetbe belépő tag az alapszabályban megfogalmazott *kizárási szabályoknak* is aláveti magát, azaz tudomásul veszi, hogy ha a magatartása ellentétes az adott társadalmi szervezet normáival, akkor a közösség egyoldalúan megszüntetheti tagsági jogviszonyát.

Az itt kifejtettek a sportegyesületre maradéktalanul vonatkoztathatók, de a sportszövetségre már nem. Míg a sportegyesületbe nem kötelező belépni (pontosabban: van a sportolónak választási lehetősége, hogy *mellyik* sportszervezetbe lép be), a sportszövetségi tagság annyiban kényszerrel jelent, hogy az adott sportág versenyrendszerében részt venni kívánó sportszervezetek csak a szövetségi tagság alapján működtethetnek klubot, csapatot. A sportolók pedig kizárólag sportegyesülettel fennálló tagsági jogviszony alapján, sportiskolával fennálló tanulói jogviszony vagy amatőr sportoló szerződés alapján, vagy sportvállalkozás munkavállalójaként, a szövetség által kiadott versenyengedély birtokában versenyezhetnek.

A kizárás jogintézménye a sportolók viszonylatában önmagában egyébként sem tökéletes, hiszen nem alkalmas a különböző szabályszegések differenciált (tettarányos) megítélésére. Ez pedig a sportszervezetek fejlődésének időszakában azért lehetett probléma, mert nemcsak a versenyzőknek volt szükségük a klubokra, hanem a sportszervezeteknek is szükségük volt (és van) a jó képességű versenyzőkre. Tehát a kluboknak elsősorban nem ahhoz fűződött érdekük, hogy megváljanak a renitens sportolóktól, hanem inkább ahhoz, hogy valamilyen „fenyegetéssel” *visszatartsák* őket – valamint a többi sportolót – a szabályszegő magatartástól. Erre a célra kiválóan alkalmasnak bizonyult a büntetőjogias felelősségi alakzat.

Ami pedig a demokratikus jogállamiság eszméjét mint „környezeti adottságot” illeti, a társadalmi szervezetből, illetve szövetségből való kizárás egyúttal az adott sportágban való vállalkozástól, sportolástól való

végleges megfosztást is eredményezhetné, amely alkotmányos szempontból is elfogadhatatlan. A probléma intézményes megoldása a sportfegyelmi felelősség, amely úgy ad módot a sportág szabályait megszegő személyek és szervezetek felelősségre vonására és megbüntetésére, hogy egyensúlyt teremtsen a sportszövetség, a sportszervezet és a sportoló, illetve sportszakember érdekei között.

Az így kialakult és elterjedt fegyelmi jogintézmény kapott *munkajogias jogi hátteret*, amikor a 2000. évi sporttörvény kifejezetten lehetővé tette, hogy a sportegyesületek és sportvállalkozások – a munkajogi fegyelmi felelősségre vonás analógiájára – fegyelmi jogkört gyakoroljanak tagjaik, munkavállalók fölött.²⁰

Ezen a 2004-ben elfogadott Stv. változtatott, kimondta, hogy a sportoló, a sportszakember, illetve a sportszervezet tekintetében a sportszövetség folytathat le fegyelmi eljárást, és alkalmazhat fegyelmi szankciót. Van azonban olyan szakmai nézet, amely szerint a sportegyesületek – e törvényi változástól függetlenül – a fentebb ismertetett történeti előzmények szellemében az Et. alapján egyébként is alkothatnak fegyelmi szabályokat, és az egyesületi tagsági jogviszony (a belépésről tett látvétési nyilatkozat) alapján felelősségre vonhatják tagjait.²¹ Megjegyzendő, hogy a német irodalomban is ennek megfelelő érveléssel találkozunk: a felelősségre vonás forrása az „egyesületi hatalom” (*Vereinsmacht*).²²

Alláspontom szerint a jogállamiság eszméjével az az értelmezés áll összhangban,

hogy a fegyelmi jogkört a szakszövetségekre telepítő Stv.-beli rendelkezés az Et. szabályozásával nem párhuzamos, hanem az Et.-hez képest speciális szabály, amely tehát – a rendszertani értelmezés szabályai szerint – kizárja a sportegyesületek fegyelmi jogkörét.²³ Ezen értelmezés mellett felhozható érv továbbá, hogy ha a jogi szabályozás a sportegyesületek számára megengedné a tagjaikkal szembeni fegyelmi felelősségre vonást, azzal terhesebb lenne az egyesületi keretek között sportoló jogi helyzete a sportvállalkozás munkavállalójának jogi helyzetéhez képest. Előállna ugyanis az a helyzet, hogy – a szövetségi fegyelmi jogkör mellett – a sportszervezetek egyik típusában, ti. a sportegyesületben lenne helye fegyelmi felelősségre vonásnak, míg a másikban, ti. a sportvállalkozások esetében nem, mert ezt az Mt. kizárja.

(b) Ezzel elérkeztünk a téma – véleményem szerint – legérdekesebb és elméleti szempontból legkényesebb pontjához, nevezetesen a sportági szakszövetséget megillető fegyelmi normaalkotás, és szankcióalkalmazás *közhatalmi jellegének* problémájához. Ezen belül a *felhatalmazás* és a *kikényszeríthetőség* jogi hátterét kell közelebbről szemügyre vennünk.

Ami a fegyelmi jogkör jogi eredetét illeti, a fentebb írtak szerint képviselhető olyan álláspont, hogy a sportági szakszövetség, mint sajátos társadalmi szervezet, az egyesülési jogból levezethetően mindig is rendelkezett a tagjai fölött „büntető hatalommal”, amelyet az állam a tételes jogi szabályozás kiadásával „csak” *elismert*, illetve *megerősített*. Ugyanakkor lehet érvelni úgy is, hogy a büntetés kiszabása az állam monopóliuma, amelyet az általa büntetés kiszabására felhatalmazott szervek útján gyakorol, tehát amikor az állam törvénybe és kormányrendeletbe foglalja a fegyelmi jogkör gyakorlásának

²⁰ Mintegy nyolc évvel az után, hogy a munkajogi fegyelmi felelősségre vonás lehetősége megszűnt.

²¹ KOSZORU István: *Igen is, nem is*. On-line közlés a Sportegyesületek Országos Szövetsége honlapján, 2008. november 18., <http://www.sosz.hu/jogsegely/igen-is-nem-is-11>, vagy: <http://www.sosz.hu/jogsegely/igen-is-nem-is-11?pdf>.

²² VIEWEG Klaus: *Faszination Sportrecht* III. 2. d) *A sportjog bővületében*, A „Zur Einführung – Sport und Recht” („Bevezetésül – sport és jog”), *JuS*, 1983. 825. p. c. cikknek az aktualizált és jelentősen kibővített változata (a feldolgozás állapota: 2010. 09. 01). Rippel-Szabó Péter fordítása, online kiadás: <http://www.irut.de>.

²³ A félreértések „halmazatával” találkozhatunk például abban az – egyébként a Stv. alapján elfogadott – egyesületi fegyelmi szabályzatban, amely szerint az egyesület fegyelmi bizottsága az eljárás alá vont sportolót akár az adott sportág folytatásától is (1) eltilthatja.

feltételeit, akkor ezzel az aktussal *ruházza át* a büntetés jogát – pontosan meghatározott körben – a szakszövetségre.

A sportfegyelmi szankció tartalma szerint *büntetés*. Amennyiben a sportfegyelmi jogkör gyakorlását – ugyancsak tartalmi megközelítés alapján – *igazságszolgáltatásnak* tekintjük, akkor a közhatalom átruházásával kapcsolatban a jogbiztonság alkotmányos követelményének és a bírósághoz fordulás jogának érvényesülését kell megvizsgálnunk. Ezek tükrében a sportfegyelmi felelősség szabályozása kielégítő, a következő szempontok alapján.²⁴

(1) Az államnak „széles körű mérlegelési joga van mind annak meghatározása során, hogy mely feladatokat tekinti közfeladatnak, mind a hatáskör-telepítés tekintetében”.

(2) A szakszövetségek „a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket” – adott esetben ezen keretek között alkotnak fegyelmi szabályokat, és alkalmazzák ezeket.

(3) Az Alkotmány kimondja, hogy „a bíróságok gyakorolják az igazságszolgáltatást. Nem szabja azonban meg, hogy mely esetekben kell feltétlenül bíróságnak eljárnia. Nem írja elő azt, hogy a bíróság hatáskörébe tartozna minden jogvita eldöntése, sem azt, hogy csak jogviták eldöntése tartozhatna a hatáskörébe. A bíróság számos olyan ügyben eljár, amelyekben nem ellenérdekű felek állnak egymással szemben. Ugyancsak számos olyan eljárás tartozik közigazgatási szervek hatáskörébe, amelyekben ellenérdekelt ügyfelek vesznek részt, illetve amelyek egyéb okból quasi-judiciális jellegűek (birtokvita, szabálysértések, egyes gyámhatósági eljárások)”.

(4) A fegyelmi határozatok bíróság (választottbíróság) előtti megtámadhatóságának lehetősége révén biztosított a bírósághoz fordulás joga is. E körben említendő to-

vábbá, hogy a fegyelmi eljárás lefolytatása nem zárja ki azonos tényállás alapján büntető- vagy polgári eljárás lefolytatását sem.

Ennek az okfejtésnek gyakorlati szempontból nincs is különösebb jelentősége, annyi mindenképp leszögezhető, hogy az állam *feljogosítja* a szakszövetségeket a fegyelmi normák megalkotására és ezek alkalmazására.

Ami ebben elgondolkodtató, hogy a büntetés jogát az állam nevében tipikusan klasszikus államhatalmi intézmények, bizonyos körben köztestületek gyakorolják, nem pedig magánszervezetek. A szakszövetség viszont magánjogi jogalany.²⁵ Értelemszerűen a fegyelmi határozatok végrehajtásához a szakszövetség kényszerrel, erőszakot legálisan nem alkalmazhat, államhatalmi szerv közreműködését nem veheti igénybe. De erre szüksége sincs, mert a versenyszervezési és a versenyszabályok kialakításának szintén kizárólagos joga révén *állami kényszer igénybevétele nélkül is* el tudja érni a fegyelmi úton elmarasztalt sportoló, sportszakember, illetve sportszervezet lehetőségeinek korlátozását, adott esetben a „teljes ellehetetlenítést”.

Az, hogy az adott sportágban a szakszövetségnek szabályozási monopóliuma van, továbbá fegyelmi jogköre mindenkire kiterjed, valamint, hogy a fegyelmi döntéseknek a versenyrendszerben való szereplés korlátozásával érvényt is tud szerezni, a szakszövetségnek *köztestületi karaktert* kölcsönöz. Formális jogi értelemben ugyan a szakszövetség nem gyakorol közhatalmat, de az érintettek (sportolók, sportszakemberek, sportszervezetek) életébe történő beavatkozás gyakorlatilag ugyanolyan mélységű és

²⁵ A szakszövetségek a rendszerváltozáskor vagy társadalmi szervezetként vagy az 1989. évi 9. tvr. alapján, sajátos „kvázi kamaraként” működtek. Az 1996-os sporttörvény lehetővé tette a szakszövetségek számára, hogy köztestületekké alakuljanak, többségük élt is ezzel a lehetőséggel. 2000-ben megszűnt a szakszövetségek köztestületi jogállása, a sportági szakszövetség a Ptk-ban mint önálló jogi személy típus nyert szabályozást. A sportszakma lobbistái azóta is rendre napirendre veszik a sportkamara (sportkamarák) alakításának kérdését.

²⁴ Vö. 71/2002. (XII. 17.) AB-határozat, 45/2009. (IV. 10.) AB-határozat.

erejű, mintha a szakszövetség közhatalom birtokában lépne fel.

(c) Végül külön vizsgálható, hogy voltaképpen ki vonható felelősségre sportfegyelmi eljárás keretében. A triviálisnak tűnő választ egyfelől a sportszakember fogalmának a képlékenysége teszi bizonytalanná. Azt ugyanis a konkrét esetben viszonylag könnyű megállapítani, hogy ki minősül sportolónak, az viszont korántsem egyértelmű, hogy ki tekinthető sportszakembernek. Ezt a problémát itt csak a teljesség kedvéért említem, azonban ez nem a sportfegyelmi szabályozás, hanem a sporttörvény személyi hatályával kapcsolatos szabályozás kérdéskörébe tartozik.

Másfelől itt kell megemlíteni, hogy a sportszervezet fegyelmi felelőssége vétkességi kritérium nélkül is legalábbis „érdekes” jogintézmény, a vétkesség tényállási elemként történő meghatározása azonban jogi abszurditás. A Stv. szerint: „13. § (1) *Sportfegyelmi eljárást lehet lefolytatni a sportszervezettel szemben, ha a szövetség alapszabályában, illetve más szabályzataiban meghatározott előírásokat vétkesen megszegi. (2) A szövetség a sportfegyelmi eljárást tagjaival, illetve az általa kiírt vagy szervezett versenyen (versenyrendszerben) részt vevő sportszervezettel szemben folytathatja le.*”

Fogalmi képtelenség, hogy a sportszervezet (egy jogi személy) bármilyen szabályt vétkesen megsértson. A vétkesség *pszichikai viszony* a magatartás (cselekedet vagy mulasztás) és a bekövetkezett eredmény között (szándékosság, gondatlanság). A szabályok megsértését a sportszervezet testületi szerveinek tagjai vagy tisztségviselői követhetik el, és nyilvánvalóan ők állhatnak valamilyen pszichikai viszonyban a bekövetkezett eredménnyel. Arról nem is beszélve, hogy egy sportszervezet nemcsak (sőt, nem elsősorban) az érdekében tevékenykedő sportszakemberek magatartása miatt, hanem tőle jogilag független, harmadik személyeknek (tipikusan a szurkolóknak) a magatartása miatt válhat sportfegyelmi eljárás alanyává.

Van olyan álláspont, miszerint a jogi személyek büntetőjogi felelősségre vonásának min-

tására elfogadható a sportszervezetek fegyelmi felelősségre vonása is.²⁶ Ezzel egyet is lehetne érteni, ha a jogalkotó a jogi személyekkel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedések analógiájával alakította volna ki a sportszervezetekkel szemben alkalmazható fegyelmi intézkedések szabályozását. A dilemmát feloldó, helyes elvi megoldás nem „a jogi személy büntetőjogi felelőssége”, hiszen ilyen jogi megoldás nincs, hanem a „jogi személyekkel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedések” néven ismert jogi konstrukció.²⁷ Itt azonban valójában nem a jogi személy bűnössége (vétkessége) kerül megállapításra (hiszen ez objektíve lehetetlenség), hanem a jogi személy képviselőjében eljáró személy vétkességére tekintettel joghátrányt nemcsak a konkrét személlyel szemben, hanem a szervezettel szemben is érvényesítenek.

Megjegyzem, hogy ezt a problémát elvi szempontból helyesen kezelte 1964-ben (!) a Magyar Testnevelési és Sportszövetség Országos Tanácsának 6/1964. (MTS. É. 6.) Mts. Tan. számú határozatával kiadott fegyelmi szabályzata, ami a sportolókkal szemben írta elő a fegyelmi *büntetések* lehetőségét, míg a sportegyesülettel szemben – fegyelmi eljárás keretében – *egyéb intézkedéseket* (pl. bajnokságból, versenyből való kizárás, bajnoki pontok levonása, pályaválasztói jog megvonása, költségviselésre kötelezés, átigazolási jog megvonása stb.) lehetett alkalmazni.²⁸

A sportfegyelmi vétség fogalma

A rendszerváltozás utáni sportjogszabályok egyike sem ad tételes fogalom meghatározást a sportfegyelmi vétségre, és egyik jogszabály sem állapítja meg magukat a sportfegyelmi tényállásokat taxatív módon.

Az első sporttörvény egyáltalán nem szólt a sportfegyelmi vétségekről. A Kor-

²⁶ SÁRKÖZY Tamás: *Sportjog - A 2004-es sporttörvény magyarázata*, HVG Orac, Budapest, 2004. 146. p.

²⁷ Lásd a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvényt.

²⁸ Lásd dr. ARATÓ József–dr. LINDNER Gyula: *Fegyelmi szabályok a testnevelési és sportmozgásban*: 97. p. Második kiadás, Sport, Budapest, 1966.

mánynak a rendeleti szintű jogszabályalkotásra adott felhatalmazás elég tág, az annak alapján elfogadott jogszabály adott esetben tényállások meghatározására is kiterjedhetett – volna. Azonban, mint erről már szóltam, ez a kormányrendelet nem került kiadásra.

A második sporttörvény a sportfegyelmi vétség fogalmát tételesen nem határozta meg, hanem – a már többször említett MKM-rendelet megoldását átveve – kerettényállást alkalmazott. A St 2 szerint a sportoló akkor követ el fegyelmi vétséget, ha (a) a sportági nemzetközi szakszövetség vagy a szakszövetség játék-, verseny-, igazolási, átigazolási, illetve egyéb szabályzataiban foglalt kötelezettségeket, (b) a hivatásos sportoló a sporttevékenységgel összefüggő munkaviszonyból, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyból származó kötelezettségeket, (c) az amatőr sportoló a tagsági vagy szerződéses jogviszonyból a sporttevékenységre vonatkozó kötelezettségeket vétkesen megszegte. A sportszakemberrel szemben pedig akkor lehetett sportfegyelmi eljárást lefolytatni, ha (a) a sportági nemzetközi szakszövetség vagy a szakszövetség szabályzataiban foglalt, illetve (b) a munkaviszonyból vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyból származó kötelezettségeit vétkesen megszegte.²⁹ Amint korábban említettem, a sportszervezeteknek eredetileg akkor kellett fegyelmi felelősségre vonással számolniuk, ha a versenyszabályzatot, illetve a versenyzéssel kapcsolatos szabályzatokban írtakat megsértették, de a 2001-es módosítás után a sportszervezet fegyelmi felelősségét is bármely szövetségi szabályzat megsértése megalapozhatta.³⁰

A 2004-es sporttörvény ezt a megoldást átvette, azzal, hogy (1) a sportolók és a sportszakemberek által elkövethető fegyelmi vétségek körét annyiban szűkítette, hogy a hivatásos és az amatőr sportszerződésben foglaltak megszegése a kerettényállásnak

immár nem része, és (2) a sportszervezetek fegyelmi felelősségét is vétkességhez köti.

Végeredményképpen a sportfegyelmi vétség fogalmának alakulását úgy lehet összegezni, hogy a sportolóknak, a sportszakembereknek és a sportszervezeteknek a sportszövetség szabályzataiban meghatározott kötelezettségeik vétkes megszegése esetére fegyelmi felelősségre vonással és büntetéssel kell számolniuk. Sem a törvény, sem a kormányrendelet nem kötelezi a szakszövetséget arra, hogy fegyelmi tényállásokat határozzon meg, igaz, ennek akadályja sincs. A törvény csak annyit mond, hogy a sportszövetség fegyelmi jogkört gyakorol, illetve, hogy köteles fegyelmi szabályzatot alkotni. A kormányrendelet pedig kifejezetten a sportfegyelmi eljárás szabályait rendezi.

Sportfegyelmi vétség tehát az a magatartás vagy mulasztás, (1) amit a szakszövetségi szabályozás ekként kifejezetten nevesít, és/vagy (2) amit a konkrét esetben a fegyelmi jogkör gyakorlója – a szövetségi szabályzatokban írtakra tekintettel – annak minősít.

Ehhez hasonló a közalkalmazotti fegyelmi felelősség jogi szabályozása is, azzal a nem elhanyagolható különbséggel, hogy a Kjt. a közalkalmazotti jogviszonyból eredő *lényeges* – és természetesen vétkes – kötelességszegés esetén teszi lehetővé a fegyelmi felelősségre vonást, míg a sportfegyelmi felelősséget a szövetség *bármely* szabályának – vétkes – megsértése megalapozza.³¹ A sportjogi szabályozás megoldása a legszorosabb rokonságot a köztisztviselői tagok fegyelmi felelősségével mutatja.³²

³¹ Vö. Kjt. „45. § (1) Fegyelmi vétséget követ el a közalkalmazott, ha a közalkalmazotti jogviszonyból eredő lényeges kötelezettségét vétkesen megszegi. //

³² Vö. Az ügyvédekéről szóló 1998. évi XI. törvény: „37. § Fegyelmi vétséget követ el az az ügyvéd, a) aki az ügyvédi tevékenység gyakorlásából eredő, jogszabályban, illetve az etikai szabályzatban meghatározott kötelességét vétkesen megszegi, vagy b) akinek az ügyvédi tevékenységen kívüli vétkes magatartása az ügyvédi kar tekintélyét csorbítja.”

Lásd erről bővebben: FAZEKAS Marianna: *A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései*, Rejtjel, 2008, 45–65. p.

²⁹ St 2. 15. § (1)–(2) bek.

³⁰ St 2. 17. § (1)–(2) bek.

A sportfegyelmi eljárás jogi szabályozásával kapcsolatos kérdések

Az eljárás megindításával kapcsolatban a sportfegyelmi felelősségről szóló 39/2004. (III. 12.) Korm. rendeletben [R.] található egy – fogalmilag csak magánszemély „elkövetők” esetében alkalmazható – meglehetősen furcsa szabály:

„R. 4. § (6) Ha a sportfegyelmi eljárás alá vont személy kiskorú, az eljárás megindításáról törvényes képviselőjét kell értesíteni, aki köteles részt venni a sportfegyelmi eljárásban. Amennyiben a törvényes képviselő ennek nem tesz eleget, a kiskorú képviselőt az ágazatban működő munkavállalói, illetve szakmai érdek-képviselői szerv köteles ellátni.”

Egyrészt, miként a nagykorú sportoló, ugyanúgy a kiskorú sportoló törvényes képviselője sem kötelezhető arra, hogy részt vegyen a fegyelmi eljárásban, ha nem akar. Másrészt problematikus az idézett paragrafus második mondata, amely tartalmilag talán a büntető eljárási jogból ismert „kötelező védelem” intézményének feleltethető meg. Kérdéses azonban, hogy mit tekintünk adott esetben „az ágazat”-nak, illetve mely szerv lenne az ágazatban működő „munkavállalói, illetve szakmai érdek-képviselői szerv”. Ha a munkavállalói érdek-képviselői szerv fogalma alatt valamiféle szakszervezeti tömörülést értünk, akkor a szabálynak azért nincs jogi tartalma, mert a kiskorúak a legritkább esetben köthetnek munkaszerződést, tehát nem lehetnek tagjai egy ilyen szakszervezeti tömörülésnek. (Vö. Mt. 72. § [1] bek.) Ha a szakmai érdek-képviselői szerv fogalma magát a szakszövetséget takarja, akkor viszont nyilvánvalóan nem maga a szakszövetség látja el a kiskorú kötelező képviselőt, lehetséges helyes szabályozás például, ha a szakszövetség gondoskodik képviselőről. (Vö. Stv. 19. § [1] bek.)

Ugyanezzel a furcsasággal találkozunk az eljárás alá vont – immár nem csak a fiatalok – személyek képviselőt szabályozó rendelkezések körében:

„R. 6. § (4) Az eljárás alá vont kérelmére az eljárás során az ágazatban működő munka-

vállalói, illetve szakmai érdek-képviselői szerv részvételét, illetve képviselői jogának gyakorlását lehetővé kell tenni.”

Az ágazatban működő munkavállalói, illetve szakmai érdek-képviselői szerv „részvételi joga”, illetve „képviseleti joga” ilyen kiemelése nem teljesen érthető, hiszen az eljárásnak e szervek a saját jogukon nyilvánvalóan nem alanyai. Amennyiben pedig az a cél, hogy az eljárás alá vont sportoló ne csak ügyvédet bízhatson meg a képviselővel, akkor a képviselőként meghatalmazható személyek körében kellene nevesíteni a munkavállalói, illetve szakmai érdek-képviselői szerv részéről a sportoló képviselőtében eljáró szakembert, vagy „segítőt”.

Tartalmilag és technikailag is szerencsétlenül sikerült az a garanciális(nak szánt) szabály, miszerint „a tárgyalást úgy kell kitűzni, hogy arról a felek az értesítést a tárgyalás előtt legalább három munkanappal korábban megkapják” (R. 4. § [5] bek.). Egyrészt – de ez inkább csak „esztétikai” észrevétel – a fegyelmi eljárásban nincsenek „felek”, az eljárás szereplői a bizottság és az eljárás alá vont személy (vagy sportszervezet). A másik, valódi gyakorlati probléma, hogy még a szabályszerűen kiküldött értesítés esetében sem tudhatja előre a fegyelmi bizottság elnöke, hogy a címzett az értesítést mikor fogja átvenni, átveszi-e egyáltalán. Erre részben megoldást jelenthet, ha a hivatalos iratok kézbesítésére vonatkozó szabályok alapján a fegyelmi tárgyalás időpontját úgy állapítják meg, hogy az ne legyen korábbi, mint – legrosszabb esetben – a kézbesítés vélelmezett időpontja utáni harmadik munkanap.

A furcsaságok sorában a következő elem az a szabály, amely az eljárás megszüntetésének egyik jövőbeli feltételét határozza meg:

„R. 8. § Meg kell szüntetni a sportfegyelmi eljárást, ha

a) annak tartama alatt az eljárás alá vont személy munkaviszonya, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonya, amatőr sportolói sportszerződése, sportegyesületi tagsága vagy tanulói jogviszonya (a továbbiakban együtt: jogviszony) megszűnik, és a megszűnéstől számított öt éven belül abban a sport-

ágban, amelyben a kötelezettségességét elkövetve, új jogviszonyt nem létesít;”

Addig világos a szabály, hogy ha az eljárás alá vont személy sportolói jogviszonya a sportfegyelmi eljárás időtartama alatt megszűnik, vele szemben a sportfegyelmi eljárást meg kell szüntetni. Azonban ezzel az objektív körülménnyel együtt kell vizsgálni azt a másik (konjunktív) feltételt, hogy a jogviszony megszűnésétől számított öt éven belül a sportoló létesít-e jogviszonyt ugyanabban a sportágban más sportszervezettel. Ezt azonban ekkor nem lehet előre látni. Logikailag az ellentmondás azzal lenne feloldható, ha a sportoló nyilatkozatban „vállalná”, hogy az adott sportágban öt éven belül nem fog jogviszonyt létesíteni, ez azonban elég bizarr megoldásnak tűnik. Tovább gondolva a dolgot, kérdés, hogy vajon mi lehetne a jogkövetkezménye annak, ha például a fegyelmi eljárás megszüntetését követően négy évvel a sportoló mégis létesítene sportolói jogviszonyt egy, az adott sportágban működő sportszervezettel. Ez esetben a korábban – a sportolói jogviszony megszüntetésére tekintettel – megszüntetett sportfegyelmi ügy „feléledésére” nyilvánvalóan nem kerülhetne sor, hiszen az eljárás nem felfüggesztésre, hanem megszüntetésre került. Esetleg a büntetés végrehajtásának felfüggesztése jelenthetne elvileg helyes megoldást.

Az eddig „furcsaságok”-nak aposztrófált elemeket némileg magyarázza az a rendelkezés, amely a fegyelmi határozat ellen jogorvoslati jogot biztosít annak, „*akinek jogát vagy jogos érdekét a határozat érinti*”:

„R. 11. § (1) Az első fokú sportfegyelmi határozat ellen az eljárás alá vont, illetve az, akinek jogát vagy jogos érdekét a határozat érinti a kézbesítéstől számított tizenöt napon belül jogorvoslati kérelmet terjeszthet elő. A jogorvoslati kérelmet az első fokú határozatot hozó sportfegyelmi bizottság elnökének kell benyújtani, aki azt tizenöt napon belül az eljárás során keletkezett iratokkal együtt továbbítja a sportszövetség fellebbviteli szerve vezetőjének.”

Ebből úgy tűnik, hogy a jogalkotó szerint a fegyelmi felelősségre vonás nem csak a szövetség és a sportoló ügye. A sportfegyelmi eljárással funkciójában „rokon” büntetőeljárástól, a szabálysértési eljárástól és a közalkalmazottak, illetve a köztestületi tagok fegyelmi felelősségének megállapítására irányuló eljárástól idegen az a megoldás, hogy a „vádln”, az „elítélten” és a „védőn” kívül bárki más fellebbezzen a felelősséget megállapító döntés (ítélet, határozat) ellen. Így van ez a közigazgatási hatósági eljárás esetében is, ott is csak az ügyfelek, illetve az eljárás egyéb résztvevői élhetnek jogorvoslattal. Igaz, az eljárásban ügyféli pozícióban lehet az, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti.³³

A sportfegyelmi eljárás azonban nem közigazgatási hatósági eljárás, a sportfegyelmi eljárásban nem „felek” vagy „ügyfelek” vannak, hanem az eljárás szereplői a fegyelmi tanács és az eljárás alá vont személy (vagy sportszervezet). A sporttörvény, vagy esetleg a sportfegyelmi eljárásról szóló kormányrendelet éppenséggel lehetővé tehetné, hogy – a Ket. megoldásához hasonlóan – a sportfegyelmi eljárásba ügyfélként „bejelentkezhessenek” olyan személyek, akiknek jogát vagy jogos érdekét az eljárás érinti, azonban a hatályos szabályozás ilyen elemet nem tartalmaz.

Finoman szólva is szokatlan megoldás, hogy olyan személy(ek) is jogorvoslattal élhet(nek) egy elsőfokú sportfegyelmi határozattal szemben, aki(k) semmilyen minőségben nem vett(ek) részt az eljárásban, ám valószínűsíteni tudja(k), hogy a határozat a jogai(ka)t, jogos érdekei(ke)t érinti.

Külön jogértelmezési kérdést vet fel, hogy mi tekinthető egy „kívülálló” személy olyan jogának, vagy jogos érdeknek, ami megalapozza a sportfegyelmi eljárásba – annak jogorvoslati szakaszába – történő „beavatkozását”. E körben már-már komikus forogatókönyvek is elképzelhetők. Ha például egy látvány-csapatsportágban versenyző sportolónak az eltiltással végződő

³³ Lásd Ket. 15. §.

sportfegyelmi ügyében az elsőfokú határozattal szemben a csapattársak élnének jogorvoslati kérelemmel, arra hivatkozva, hogy az eltiltott játékos nélkül az egyébként sportszerűen versenyző csapattársak ellehetetlenülnek, nehéz lenne megindokolni, hogy miért nem érinti a jogaikat vagy jogos érdekeiket a határozat.

A másodfokú sportfegyelmi határozattal szemben a törvény szerint „az érintett” fordulhat bírósághoz, illetve a Sport Állandó Választottbírósághoz jogorvoslati kérelemmel. A fentiek alapján nem világos, hogy „az érintett” fogalmába csak az eljárás alá vont és elmarasztalt személy, vagy esetleg az is beletartozik, aki jogára vagy jogos érdekére hivatkozva az elsőfokú határozattal szemben jogorvoslati kérelmet terjesztett elő – adott esetben sikertelenül. Ennek a kérdésnek azért van különös súlya, mert a sportfegyelmi határozattal szemben igénybe vehető bírósági jogorvoslat nem közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata szabályai szerint, hanem a Pp. általános szabályai szerint zajlik. Azaz a per tárgya nem kizárólag a határozat törvénysértő volta.

Az eddigiekhez képest is meghökkentő előírást találunk a fegyelmi büntetések végrehajtása körében:

„R. 9. § *Ha az eljárás alá vont személy jogviszonya a sportfegyelmi büntetés letöltése előtt megszűnik, a büntetést vagy annak hátralévő részét annak az Stv. hatálya alá tartozó sportszövetségnek kell foganatosítania, amellyel az eljárás alá vont személy jogviszonyba kerül.*”

Ez adott esetben azt jelenti, hogy ha egy sportolót mondjuk a Magyar Labdarúgó Szövetség „a sportszövetség versenyein történő részvételtől legfeljebb öt évre való eltiltás” fegyelmi büntetés keretein belül három éves eltiltással sújt, és a sportoló egy év múlva például egy kézilabda csapathoz igazol, akkor a labdarúgás sportágban elkövetett fegyelmi vétség miatt a kézilabda sportágban a karrierjének első két évében nem vehet részt a Magyar Kézilabda Szövetség versenyein. (A Magyar Kézilabda Szövetség nyilvánvalóan nem tudja foganatosítani az MLSZ ver-

senyeitől való eltiltás büntetés végrehajtását.) Nehéz elképzelni, hogy ennek a szabálynak a gyakorlatban hogyan lehet érvényt szerezni, mi a jogi tartalma.

Esetleg elképzelhető, hogy egymáshoz sportszakmai értelemben közel álló sportágak között végrehajtható a szabály. Ilyen eset lehet például, hogy egy triatlon versenyzőt két év eltiltással sújt a Magyar Triatlon Szövetség erre illetékes fegyelmi bizottsága, az eltiltott sportoló pedig a büntetés időtartama alatt megszünteti jogviszonyát a Triatlon Szövetségben tag egyesülettel, és belép egy kerékpáros egyesületbe. Ez esetben a Magyar Triatlon Szövetség versenyrendszerébe tartozó versenyeken értelemszerűen nem indulhat többé, a Magyar Kerékpársportok Szövetségének versenyrendszerében való versenyzéstől pedig elvileg az MKSz a büntetésből még hátralévő időre eltilthatja. Ebben az esetben is kérdéses azonban, hogy milyen elvi alapon lehetne eltiltani valakit az egyik sportág igazolt versenyzőjeként egy másik sportágban elkövetett fegyelmi vétségért...

5. Összegzés

A leíró jellegűnek indult cikk végén több a tisztázandó kérdés, mint a megállapítás. Az írás tehát további kutatások kiindulópontja lehet.

A sportfegyelmi felelősség eredetileg az egyesületi tag alávetési nyilatkozatán alapult, a sportjog fejlődésének során később a jogalkotó a munkajogi fegyelmi felelősségi konstrukció keretei között helyezte el. A rendszerváltozást követően a munkajogviszonyokban megszűnt a fegyelmi felelősségre vonás lehetősége, a munkáltató és a munkavállaló egyenrangú (a korábbihoz képest legalábbis „egyenrangúbb”) kapcsolatával elvileg ellentétes a munkáltató által gyakorolt „büntető hatalom”. (Helyette a munkáltató a rendkívüli felmondást alkalmazhatja.) A fegyelmi felelősség az állami alkalmazottak foglalkoztatására irányuló – alapvetően a munkavállalótól elvárt lojalitáson és a munkáltatói utasításokon alapuló – jog-

viszonyokban természetesen fennmaradt (a köztisztviselők, a közalkalmazottak, a fegyveres szervek tagjai, a bírák, az ügyészek foglalkoztatása körében).

Emellett azonban a jogállam fenntartja azt a megoldást, hogy egyes önkormányzati elven felépülő, az állam által bizonyos körben autonómnak elismert közjogi testületek, illetőleg közintézetek a tagjaik (vagy a szolgáltatásaikat igénybe vevők) felett fegyelmi jogkört gyakorolhatnak. Így például a kamarák, az egyetemek (iskolák, szociális intézmények) állami felhatalmazás alapján felelősségre vonhatják a tagjaikat (diákjaikat, igénybe vevőket), és a kötelezettségszegés megállapítása esetén szankciót alkalmazhatnak velük szemben, ha azok a rájuk irányadó jogszabályokat vagy szabályzatokat sértő magatartásokat tanúsítanak. Ilyen felhatalmazás a sportszövetségek fegyelmi jogköre is, ami azonban különleges módon nem csak a sportolók, sportszakemberek, de a sportszervezetek fegyelmi felelősségre vonására is kiterjed.

A sportszövetségek *nem közigazgatási szervek*, hanem sajátos magánjogi szervezetek. A sportfegyelmi felelősség azonban tartalmi és eljárási szempontból közelebb áll a büntetőjogi vagy a szabálysértési felelősséghez, illetve a köztestületi (kamarai) tagok fegyelmi felelősségéhez, mint bármely magánjogi konstrukcióhoz.

Annyi mindenképpen elmondható, hogy a sportfegyelmi felelősség jogi szabályozásában *keverednek* a büntetőjogi felelősség, a munkajogi fegyelmi felelősség, illetve a köztestületi (kamarai) tagsági jogviszony alapján fennálló fegyelmi felelősség jellegzetességei, sőt a sportfegyelmi eljárás szabályozásában még a közigazgatási hatósági eljárásra jellemző vonásokat is felismerhetünk. A további vizsgálatok egyik témája lehet a sportfegyelmi felelősségi alakzat és a sportfegyelmi eljárás elemzése az említett felelősségi formák anyagi és eljárási szabályaival összehasonlítva.

A sportfegyelmi felelősség jogintézménye jól példázza a sportjog vegyes szakjog jellegét. A sportjogi szabályozás szintjén, általánosságban, a keresztülfekvő jelleg abban ragadható meg, hogy maga a tételes sportjog lényegében közigazgatási jogi, pénzügyi jogi, polgári jogi és munkajogi normák összessége. A sportfegyelmi felelősség esetében azonban *egy jogintézmény szabályozásán belül* ismerhetők fel a különböző jogágak repertoárjából ismert elemek. Külön vizsgálat tárgyát képezheti, hogy melyek a szabályozásban a sportfegyelmi felelősségre vonás funkciójával adekvát és esetleg inadekvát megoldások. E kérdésekre a sportszövetségek fegyelmi szabályozásának és a fegyelmi szabályok alkalmazási gyakorlatának áttekintésével lehet válaszolni.

Jogi felelősség a sportban 1.

A jogágak határai mentén szerveződő jogtudomány gazdag irodalmát hozta létre a *jogi felelősségtannak*, ezen belül elsősorban a polgári jogi, a büntetőjogi és a munkajogi felelősségi formáknak. A sportjogot művelő jogászok foglalkoztak a személyiségi jogok megsértéséért fennálló felelősség (elsősorban a sportsérülésekkel összefüggő kártérítés), illetve a sport világában előforduló büntetőjogi, szabálysértési felelősség (jellemzően a sporthuliganizmus elleni fellépés) témájával. Azonban a *sportfegyelmi felelősség* intézménye elméleti igénygel ezidáig nem került feldolgozásra.

A sportfegyelmi felelősség az *egyesülési jogban* fogant, a szocialista *államigazgatási jog* és a *munkajog* által is alakított felelősségi alakzat, amely a rendszerváltozást követő években számos *tartalmi változáson* esett át, különböző szervezeti és eljárási formákat öltött, mire kialakult a jelenleg hatályos, lényegében 2004 óta változatlan felelősségi modell.

Princzinger Péter kétrészes tanulmányának első, leíró jellegű része a sportfegyelmi felelősség tételes jogi szabályainak alakulásáról, ezen belül a sportfegyelmi vétség, a sportfegyelmi felelősség alanyai, a fegyelmi szankciók, valamint a sportfegyelmi eljárás szabályairól ad áttekintést. Az írás második felében kerül sor a jogi szabályozás elemzésére és értékelésére. A tanulmány középpontjában a sportszövetségek által gyakorolt *fegyelmi jogkör közhatalmi jellegének* problematikája áll.

HORVÁTH VIKTOR
ÉS KÁDÁR KRISZTIÁN

EUPAN témák 1. *– Teljesítmény* *a közigazgatásban*

A tagállami közigazgatások megszervezését ugyan nem kötik formális közösségi jogszabályok, de nyilvánvaló rendeltetésüknél fogva kulcsszerepet töltenek be az egyes szakpolitikák hatékony működtetésében és eredményes végrehajtásában, amely alapfeltétele, infrastrukturális gerince az átfogó európai uniós versenyképességi célkitűzéseknek. A közigazgatásért felelős miniszterek informális együttműködésére alakult Európai Közigazgatási Hálózat (EUPAN)¹ célja, hogy az innovatív eszközök és módszerek, jó gyakorlatok cseréje révén javítsa a nemzeti közigazgatások teljesítményét és versenyképességét.

Magyarország soros uniós elnöksége alkalmat adott arra, hogy az EUPAN keretében „házigazdaként” a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium aktívan alakítsa, és érdemben hozzájáruljon az európai közigazgatás-fejlesztési gondolkodáshoz. A Magyar Közigazgatás hasábjain ez alkalommal az Innovatív Közzolgálatok Munkacsoport (IPSG) magyar elnökségi félév alatti tevékenységét és központi tématerületeit ismertetjük.

Stratégiák válság idején

Napjainkban az EUPAN figyelmének középpontjában a gazdasági válság közzolgálatra gyakorolt hatásainak felmérése és az erre adandó válaszok kidolgozása áll. Európa közzolgálati rendszereit általános jelleg

gel érintik a megszorító intézkedések és a személyi állomány öregedéséből fakadó nyugdíjazások negatív következményei. A köztisztviselőknek a szűkebb erőforrások birtokában még nagyobb teljesítményt kell nyújtaniuk, hogy elősegítsék a közigazgatás felülkerekedését a válságon.

A kormányzatok számára jogszabályok teszi kötelezővé a szolgáltatások nyújtását. Ezeknek a szolgáltatásoknak megszabott vagy elvárt minőségi sztenderdeknek kell megfelelniük, és annak, hogy mindezt költség-hatékonyan és eredményesen lássák el az „értéket a pénzért” elv alapján. Az országok keresik tehát azokat a megoldásokat, amelyek révén több és jobb szolgáltatást tudnak nyújtani kevesebb erőforrásból. Az aktuális diskurzus tehát két alapkérdésre próbál meg válaszolni:

1. Hogyan és hol fektessünk be, hogy megtakarítsunk (invest to save)? A kérdés mögött az a gondolat húzódik meg, hogy a kormányzatnak az általános költségcsökkentések közepette is fel kell vállalnia olyan területek többletfinanszírozását, amelyek hosszú távon képesek lesznek a válság okozta negatív hatásokat csillapítani és kiegyensúlyozni. (Például: új technológiák, innovatív mechanizmusok, képzések.)

2. Mikor és hogyan takarítsunk meg, hogy (újra) befektessünk (save to invest)? Válság idején természetesen adódnak a reflexszerű költségvetési megszorítások, ugyanakkor érdemes azokat a strukturális megoldásokat megtalálni, amelyek nem eredményeznek visszaesést a teljesítményben. (Például: költségcsökkentés érhető el a rugalmas foglalkoztatási formákra áttéréssel, az adminisztratív terhek csökkentésével, a kiszereződések felülvizsgálatával stb.)

Az OECD legfrissebb *Government at a Glance* összehasonlító felmérése a tagállamok intézkedéseiről és azok eredményeiről tanulságos képet fest arról, hogy a válság elenére (vagy annak hatására) minden országban tovább nőtt a kormányzati kiadások GDP-hez viszonyított mértéke (átlagosan 5%-kal 2007 és 2009 között), amelynek köszönhetően a kormányzati bruttó adósság mértéke átlagosan 20%-kal növekedett 2007

¹ Az EUPAN Európai Közigazgatási Hálózat működéséről és felépítéséről részletesen a Magyar Közigazgatás 2011. júniusi számában olvashat.

és 2010 között. A közszolgáltatásban foglalkoztatottak aránya nem változott 2000 és 2008 között, ugyanakkor a kormányzati szándékok összegyűjtése alapján 34-ből 26 OECD-tagállamban terveznek létszámcsökkentést.²

Mindazonáltal az Európai Unió átfogó versenyképességi célkitűzéseit rögzítő Európa 2020 Stratégia is egy új megközelítést és egyben üzenetet hordoz a tagállamok számára: ahelyett, hogy a közfeladatok ellátására, a közszektorra csupán mint a kiadási oldalt terhelő költségre tekintünk, fontos azt megvizsgálni, hogy a növekedéshez és gazdasági talpra álláshoz való hozzájárulásuk miként erősödhet a Stratégia végrehajtása során. A közigazgatás kulcsszerepe abban érhető tetten, hogy megteremt az egyes szakpolitikák eredményes működésének feltételeit, azaz: a közigazgatás (kormányzás) teljesítő képessége alapfeltétele a közszektorbeli ágazatok teljesítményének.

Ebben a folyamatban a teljesítményértékelés központi szerepet játszik, hiszen ez közvetlenül érinti a közigazgatás teljesítményét és költségeit. Fokozatosan egy általánosan elfogadott alapkövetelménnyé vált, hogy a közigazgatásoknak jól kell teljesíteniük, és ezt a teljesítményt folyamatosan mérni szükséges. Manapság a közigazgatást átfogóan vagy csupán egyes részletét érintően megreformálni szándékozó stratégiák elengedhetetlen eleme tehát a teljesítmény mérése és az így kapott információk felhasználása, együttesen menedzsmentje.

Teljesítménymérés és -menedzsment

A közszektor teljesítménymérésének átfogó és kiterjedt szakirodalmi bizonyítaja, hogy manapság a közigazgatás/kormányzás bármely szintű és mértékű reformja elképzelhetetlen megfelelő teljesítménymenedzsment nélkül. A teleologikus megközelítés a mérésből származó információk felhasználásának szándékát a következő fő csoportokba sorolja: tanulás, irányítás és ellenőrzés, elszámoltathatóság. A tanulás a teljes szervezet(rendszer) számára fontos, kiemelt jelentősége van annak, hogy a mérés alá vont területben közreműködők értsék, és megértsék a teljesítmény „előállításának” folyamatát, a közjóhoz való hozzájárulás logikai menetét. Az irányítást és ellenőrzést végző vezetés számára egy jól működő indikátorrendszeren alapuló teljesítménymenedzsment a legjobb vezetői információs eszközként hozzájárul a működés folyamatos finomhangolásához. Végül az elszámoltathatóság biztosításával a kifelé irányuló információnyújtási és legitimációs szükségleteket is le lehet dolgozni.

Amikor közszektor teljesítményéről beszélünk, akkor tudományágtól, szerzőtől függően más-más megközelítéssel, definícióval találkozunk. Témánk szempontjából az alábbi mátrix nyújt lehetőséget arra, hogy a teljesítménymérés fogalmi distinkcióit érzékeltessük:

Eredmény minősége számít? Cselekvés minősége számít?	NEM	IGEN
NEM	(a) teljesítmény mint TERMELES	(b) teljesítmény mint JÓ EREDMÉNYEK
IGEN	(c) teljesítmény mint KOMPETENCIA és KAPACITÁS	(d) teljesítmény mint FENNTARTHATÓ EREDMÉNYEK

² OECD (2011).

A teljesítmény számszerűsítése során a fenti táblázat fontos értékválasztásra sarkall minket. Egyszerű példával élve, nem mindegy, hogy egy tanuló létszámot (a), egy jó eredményt elért tanuló létszámot (b), egy speciális felkészítésben részesített tanuló létszámot (c) vagy ezen felkészítés következtében jó eredményt elért tanuló létszámot (d) mérünk.

A klasszikus definíció szerint az eredmény (outcome) azon cselekvési lánc következtében jön létre, amely az inputokat (humán- és pénzügyi erőforrások) outputokká alakítja. Ezt a transzformációt alapvetően meghatározza a kormányzati berendezkedés és struktúra, az intézményi és menedzsment folyamatok, valamint átfogóan a kulturális vonások. Az outputok azon végtermékek (árúk és szolgáltatások), amelyeket a közigazgatási szervezetek szállítanak. Az eredmények pedig ezen árúk és szolgáltatások „elfogyasztását” (közbeeső outcome), valamint az ezek által elért hatásokat (végső outcome) jelentik.

Mára a fenti definíció meghaladottá vált, a kormányzati teljesítménymérés gyakorlatias megközelítése ennek újragondolását igényli. Ennek oka, hogy a kormányzás (governance), ami tulajdonképpen a közigazgatásra mint keretrendszerre utal, nem szolgáltatások szállítójaként jelentkezik, hanem inkább infrastruktúra jelleggel, a közszolgáltatásokat nyújtó szervezetek számára teremti meg az előfeltételeket. Ebből a köztes szerepből fakadóan a kormányzás folyamatai elsősorban a kormányzás minőségét fejlesztik, és képessé tesznek más szereplőket, hogy eredményesebben ellássák társadalomirányító funkciójukat. A kormányzati teljesítménynek tehát ezt a pozíciót kell középpontba állítania, amely a közszektor minden területére kihatással van. Ugyanakkor pont ez a jellege nehezíti meg az adatgyűjtést és a sztenderdizálást. Amikor kormányzati teljesítményt mérünk, akkor tehát alapvetően két kérdésre keressük a választ:

– Outputok: milyen termékeket és szolgáltatásokat szállít a kormányzás a közszektor szervezeteinek?

– Outcome: a kormányzás folyamatai képessé teszik-e a szektorokat a teljesítményük növelésére?

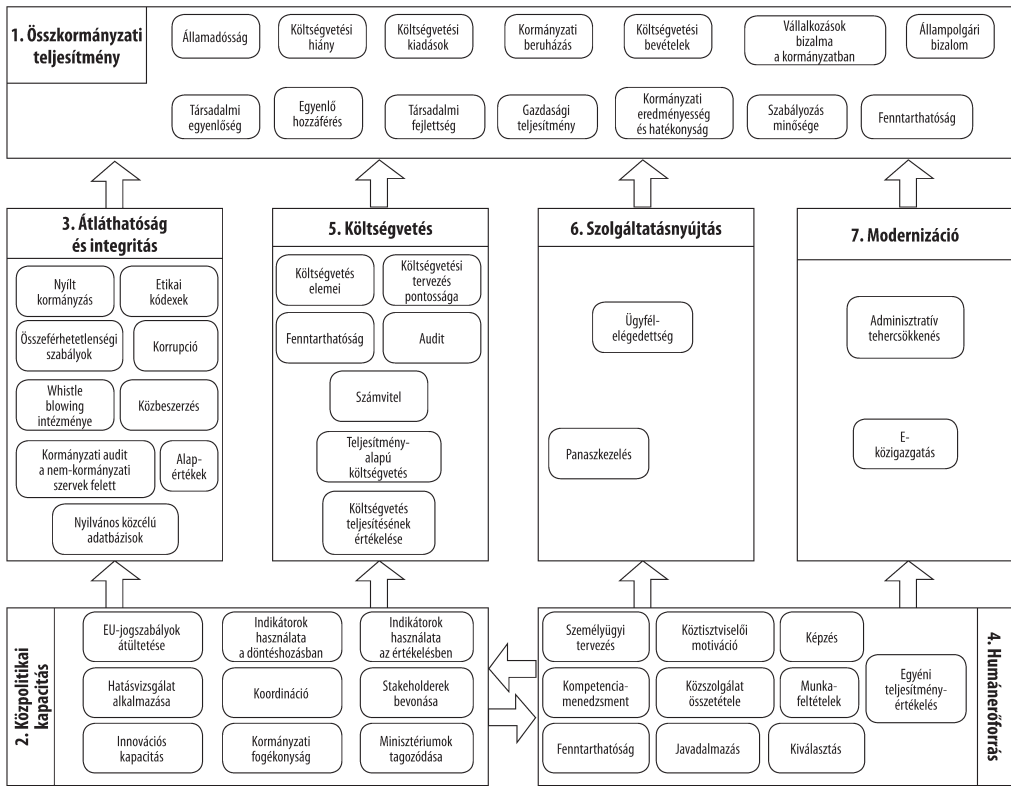
PERF projekt

Az EUPAN tematikus munkaprogramját a másfél évre szóló középtávú prioritások határozzák meg, amelyek mentén a munkacsoportoknak meg kell határozniuk projektjeiket, vizsgálandó témáikat. A spanyol-belga-magyar elnökségi trió³ első számú prioritása a teljesítőképes közigazgatás volt, amely a közfeladatok alkalmazásának, költséghatékonyságának, minőségének, valamint eredményességének javításával foglalkozott. A teljesítőképes közigazgatás ismérvei az eredményorientált kormányzati intézkedések, a reformfolyamatok nyomán követése és értékelése, a közszolgáltatás-szervezés optimalizálása, illetve a kompetencia-központurn humánerőforrás-menedzsment bevezetése. Ez a megközelítés a teljesítményt helyezi a középpontba, és annak feltételeit keresi mind a közigazgatásban általános jelleggel, mind az egyes közigazgatási szervezeteken belül.

A magyar elnökség idejére esett a PERF (Performance of governance) teljesítménymérési projekt kiteljesítése és lezárása. A projekt célja egy olyan indikátorgyűjtemény létrehozása volt, amely a kormányzás egyes területeinek teljesítményét volt hivatott mérőszámokkal leírni, ugyanakkor a tényleges mérés és adatgyűjtés már nem képezte részét a feladatnak.

A projekt első szakaszában, a belga elnökségi félév alatt készült el az indikátorgyűjtés fogalmi kereteit biztosító táblázat, amely a kormányzás teljesítményét hét tömbre és további 53 komponensre osztotta az alábbiak szerint:

³ A Performing, Sustainable Public Administration Serving the Citizens Medium Term Priorities and Work Programmes, <http://new.european.eu>



Az egyes komponensekhez az EUPAN-ba delegált szakértők saját nemzeti gyakorlataikból javasoltak indikátorokat, amelyeket a hálózat két dimenzió mentén értékelt: a javasolt indikátor (1) mennyire alkalmas arra, hogy a kormányzati működés adott szegmensét jellemezze, illetve (2) mennyire kivitelezhető a mérése. Azon komponensek, ahol az indikátorok mindkét szempont alapján magas értéket értek el, megoldottnak tekinthetők, míg a többi esetben szükség volt további alkalmas mérőszámok kutatására.

A magyar félév alatt ebből a célból egy speciális, az EUPAN-ban korábban nem alkalmazott módszert választottunk, amennyiben a hálózat számára a legnagyobb érdeklődésre számot tartó komponensekre ún. tanulóköröket hoztunk létre. A tanulókörök munkáját a megújult EUPAN honlap intranet rend-

szerében szerveztük a tagállamok szakértőinek önkéntes részvétele mellett. Ennek értelmében az innovációs kapacitás, a nyílt kormányzás, a köztisztviselői kapacitás, az adminisztratív tehercsökkentés és az ügyfél-elégedettség komponensekben gyűjtöttünk további indikátor javaslatokat és mérési gyakorlatokat. Az egyes területek mélyreható vizsgálata révén információkat gyűjtöttünk arról, hogy az adott téma miként, milyen mechanizmusokon keresztül járul hozzá a közszektor teljesítményéhez, melyek a mérés tényleges céljai, mely kormányzati dokumentumokban és milyen kontextusban jelennek meg a mérendő fogalmak, milyen konkrét mérőszámok és bevált gyakorlatok fordulnak elő az adott területen.

A fenti módszertan alapján készült kutatási dokumentációt és jelentést az EUPAN munkacsoportjai és végül a főigazgatók is

megtárgyalták, és egyhangúlag elfogadták, amelyet határozatukban is rögzítettek az alábbi részlet értelmében. A visszajelzések alapján egyértelműen pozitív fogadtatás-

ban részesült az innovációs kapacitás, valamint a köztisztviselői motiváció témakör, amelynek gondozását a következő elnökségek alatt is folytatni kívánjuk.

Részlet az EUPAN 56. Főigazgatói Határozatából

3.1.1. A Kormányzás Teljesítménye – PERF (Innovatív Közzolgálatok Munkacsoport [IPSG] és Humánerőforrás Munkacsoport [HRWG])

A Főigazgatók megerősítik a kormányzati teljesítmény mérésének fontosságát a közigazgatás jobb és eredményorientáltabb működése érdekében. A PERF projekt sikeresen járul hozzá, hogy a teljesítőképes közigazgatás alapelemeiben közös megegyezés szülessen, valamint megfelelő keretrendszerrel szolgáltassanak a szakmai diskurzushoz és a kölcsönös tanuláshoz.

Ezen felhatalmazás alapján mélyreható vizsgálatokat (céljuk a hasznossági és megvalósíthatósági indikátorok minél precízebb definiálása volt) végeztek a keretrendszer öt kiválasztott elemével kapcsolatban. A főigazgatók üdvözlik a jelen szemeszterben elindított kezdeményezést: az önkéntes, EUPAN-tagokból kialakított tanulókörök megfelelő eszköznek bizonyultak a szükséges szakmai együttműködésre és a munka elvégzésére.

A főigazgatók megköszönik a tanulókörökben résztvevő tagok közreműködését, amelynek eredményei értékes bepillantást engedtek minden általuk vizsgált területre, amint az a végső jelentésben összegzetekből kiderül. A főigazgatók elfogadják a magyar elnökség azon kezdeményezését, hogy a honlap wiki oldalain működjön egy, az indikátorokat gyűjteményesen tartalmazó, a közigazgatási szervezetek számára elérhető nyilvántartás.

A főigazgatók felkérlik

- a szakértőket, hogy folytassák a munkát az önkéntes részvételen alapuló tanulókörökben, így további bepillantást nyerve a kormányzás teljesítmény-értékelési folyamataiba,
- a következő elnökségeket, hogy a munkacsoportok üléseivel párhuzamosan szervezzenek tanácskozásokat a tanulóköröknek, amennyiben ez összeegyeztethető a napirendjükkel,
- új tanulókörök létrehozását javasolják, bármely tagállam kezdeményezése alapján, feltéve, hogy a tagállam vállalja a koordinátori szerepkört.

Felhasznált irodalom

- BOUCKAERT, G. OOMSELS P., Van DOOREN, W. (2010) *Performance of Governance – Report on the process and progress*, <http://new.eupan.eu>.
- Government at a Glance 2011 (2011) Paris: OECD.
- KÁDÁR K., KISS N., RÉVÉSZ É. (2011) PERF – Performance of Governance, *Results of the 2011 spring semester*, <http://new.eupan.eu>.
- LONTI Zs., Van DOOREN, W. (2011) *How to measure performance of governance? A conceptual model with applications for budgeting, HRM, and Open government*, CAP symposium – ASPA Baltimore – 12/03/2011.
- Van DOOREN, W. BOUCKAERT, G. HALLIGAN, J. (2010) *Performance Management in the Public Sector*, London and New York: Routledge.

EUPAN témák 1. – Teljesítmény a közigazgatásban

Jelen írás egy sorozat első részeként az Európai Közigazgatási Hálózat (EUPAN) által gondozott tématerületeket mutatja be, és azok eredményeit ismerteti azzal a céllal, hogy a nemzetközi közigazgatás-fejlesztési diskurzusba bekapcsolja a hazai közigazgatás elméleti és gyakorlati szereplőit. Ez alkalommal az Innovatív Közszolgálatok Munkacsoport munkájába nyerhetünk betekintést, amelynek fókuszában a teljesítőképes közigazgatás, valamint a gazdasági válság közszolgálatra gyakorolt hatásainak felmérése és az erre adandó válaszok kidolgozása áll. Ezen kormányzati stratégiák közös eleme, hogy manapság a közigazgatás bármely szintű és mértékű reformja elképzelhetetlen megfelelő teljesítménymenedzsment nélkül. A cikkben bemutatásra kerülnek a közigazgatási teljesítmény fogalmához kapcsolódó alapvető megközelítések és lehatárolási kísérletek. Az EUPAN keretében folyó PERF projekt is a kormányzás teljesítményét minél részletesebben és minél teljesebben leíró indikátorok felkutatását tűzte ki célul.

BILEK PÉTER

Nagyító alatt a kormányzati teljesítmények

Sokak szerint a kormányzati teljesítmények igazi mérőeszközei a parlamenti választások. A demokratikus berendezkedésű országokban a választópolgárok néhány évenként szavaznak arról, hogy a hatalmon lévő kormányzat teljesítménye megfelelő volt-e, és így kapnak-e bizalma tegy újabb időszakra, vagy nem elégedettek a kormányzati teljesítménnyel, és a változás mellett teszik le a voksukat. Kétségtelenül ez egy igen hatékony és nagy téttel bíró „értékelés”.

A választók a szavazás előtt a belföldi jelölteket, jelölő szervezeteket hasonlítják össze, ez alapján mérlegetlik, hogy melyik jelöltnek vagy pártnak szavaznak bizalmat a következő évekre, kinek a kormányzását tartják – várhatóan – eredményesebbnek. Ugyanakkor egy ország kormányzati teljesítményét nem csupán önmagában, vagy az adott ország más kormányzati szerepre törő csoportjainak elképzeléseivel érdemes összevetni, hanem más országok kormányzati teljesítményével is. Ezek a kormányok ugyanis szintén „élesben” mérettetnek meg, elképzeléseik gyakorlattá válnak kormányzati szerepükből következően.

A 21. század elején az egyes országokról fellelhető információk – hírek, stratégiák, elemzések – egyre szélesebb körben váltak elérhetővé. Az internetnek és más infokommunikációs eszközöknek köszönhetően egyre könnyebb más országok teljesítményéről képet kapni. A választópolgár tehát ezen ismeretek birtokában – ti. az alapján, hogy egy másik/szomszédos országhoz képest hogyan teljesített az ország az elmúlt időszakban – is dönt a választáskor, főleg ha az ország, ahol ő él, lemarad a referenciaként használt ország(ok)tól.

Az egyes országok összehasonlítása azért is érdekes, mert nem csupán arra adja meg a választ, hogy mi nem működik jól, hanem arra is, hogyan lehet egy adott problémára sikeres, jól működő megoldást találni. Az elmúlt évek, évtizedek alatt számos jó gyakorlat, sikertörténet született a világon, ezek megismerése pedig egyre könnyebbé vált.

A ma már 34 tagot számláló OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) éppen az ilyen jó vagy legjobb gyakorlatok (*good & best practices*) fellelhetőik. Óriási előnye és értéke a szervezetnek, hogy az OECD szakértői a tagállamaiban, illetve több nem OECD-országban is felgyülemlt tapasztalatok értékelése, kiemlézése alapján tud következtetésekre jutni, mi működik, és mi nem. A szervezet mindig a nemzetközi tapasztalatokat szem előtt tartva fogalmazza meg ajánlásait.

2008–09-ben az OECD szakértői nem kisebb feladatra vállalkoztak, minthogy a válság kellős közepén értékeljék a tagországok kormányzati teljesítményét. A *Government at a Glance* (GaaG) 2009-es kiadásakor a válság folyamatai ismertek voltak, ugyanakkor még kevés elemezhető adat állt rendelkezésre a válság éveire vonatkozóan. 2011. június végén jelent meg a GaaG jelentés második kiadása, ami az előző kiadáshoz képest több nézőpont, több indikátor és frissebb adatok alapján elemzi az OECD tagállamok kormányzati teljesítményét.

A válság hatásai jól érzékelhetőek a fő makroszámokon keresztül az utóbbi néhány év kormányzati teljesítményén is. Míg 2007-ben az OECD tagállamaiban a költségvetési hiány átlagosan a GDP 1,7%-át érte el, 2010-ben már 5,6%-ra nőtt a válságkezelő intézkedések és a visszaeső gazdasági teljesítmény hatására. Emiatt az államadósság átlagosan közel 20%-ponttal emelkedett az elmúlt három évben (a GDP 74,2%-ára). Ma az egyik legnagyobb kihívást a tagországokban az államadósság stabilizálása, csökkentése jelenti a költségvetési hiány mérséklésén, illetve gazdasági növekedés élénkítésén keresztül.

Az összehasonlítás nem korlátozódkik rövid távra. 2011-ben ünnepelte ugyanis megalapítása 50. évfordulóját az OECD. Ez egyben alkalmat is ad arra, hogy az 1960-es évekkel vessék össze az OECD szakértői a jelenlegi folyamatokat és számokat. A kormányzati teljesítményt nézve az mindenképpen kimutatható, hogy az egyes országok államháztartásának terjedelme (a költségvetés bevételi, illetve kiadási oldalának GDP-hez mért aránya) nőtt az elmúlt évtizedekben, főként a szociális ellátórendszerek szerepének növekedése miatt. A válság éveiben ez a folyamat még gyorsult is, a kiadások GDP-hez mért átlagos aránya 40%-ról 45%-ra nőtt az elmúlt három évben.

A válság tehát felrúgta a status quót, azokban az országokban is, ahol laza költségvetési politika volt jellemző, a kormányzatok a költségvetés konszolidálására, a költségvetési hiány – sok esetben igen jelentős – csökkentésére kényszerültek. A piac ugyanis egyre nagyobb aggodalommal kezdett tekinteni a magas államadóssággal rendelkező államokra, ezek szuverén adóssághozjárata nőtt, az országok besorolása romlott, az államkötvényekre fizetendő kamatlábak emelkedtek, nagyobb kiadást jelentve ezzel is a költségvetésre. Az OECD szakértők szerint a következő másfél évtizedben átlagosan a GDP 3,6%-ával kellene a tagállamoknak javítani költségvetési egyenlegükön, hogy az államadósságaikat stabilizálni tudják. Az államadósság GDP-hez mért arányának csökkentéséhez – értelemszerűen – ennél is nagyobb konszolidációra lenne szükség.

2010 decemberéig az OECD tagállamok felében született a költségvetést konszolidálni szándékozó terv, és több más tagállam is annak előkészítési szakaszában volt. A vizsgált konszolidációs tervek elsősorban a kiadáscsökkentésre épültek. E tekintetben Magyarország kiváló helyen szerepel, hiszen a 6. legmagasabb aránnyal a hazai konszolidációs terv szerepelt. Márpedig azt az OECD szakértői is leszögezik, hogy leginkább a kiadáscsökkentést, és legkevésbé pedig a bevételnövelést középpontba állító

konszolidációs tervek lesznek várhatóan a sikeresek. A kiadáscsökkentő tételek között több országban is szerepelnek az államadósságot egy lépésben csökkentő tételek is. Ez utóbbi különösen a magasabb államadóssággal bíró tagországokra jellemző.

Érdeemes megvizsgálni azt is, hogy a kiadvány alapján Magyarország miképpen teljesített a többi országhoz képest. E tanulmány terjedelmi korlátok miatt nem ad lehetőséget arra, hogy az említett 58 indikátor mindegyikét megvizsgáljuk, így most csak az átlagtól jelentősen eltérő adatokat emeljük ki¹. Az általános mutatókat tekintve szembevetendő, hogy a magyar költségvetés terjedelme az OECD-átlagnál magasabb. Bár a költségvetési bevételek/GDP hányadosunk nem éri el a skandináv országok 55-60%-os értékét, az Olaszország, Hollandia és Németország szintjén mozog (45% körül), legalább 5%-ponttal magasabb, mint bármely másik visegrádi ország esetében.

Érdeemes kiemelni a magyar állam gazdálkodásának hatékonyságát is. A magyar állam „működési költsége” a tizedik legmagasabb az OECD-országok között (a GDP-hez mért arányt alapul véve). Ezen a listán a nagyobb népességű országok kedvezőbb helyen szerepelnek (kivéve Franciaország és az Egyesült Királyság), míg nincs jelentős eltérés a lélekszámban közel egyforma Belgium, Csehország, Portugália és hazánk között (25% körül). A költségeken belül ugyanakkor meg kell említeni, hogy Magyarországon az egyik (8.) legalacsonyabb az államigazgatásban foglalkoztatottak teljes bérjövödelmének aránya a „működési költségek” között. E tekintetben

¹ Az 58 indikátor a következő 9 témaerületen mutatja és teszi összehasonlíthatóvá a kormányzatok teljesítményét: (1) államháztartás és gazdaság, (2) stratégiai előtekintés és vezetés, (3) foglalkoztatás az állami szektorban, (4) keresetek az állami szférában, (5) emberi erőforrás menedzsment gyakorlatok, (6) a kormányzat átláthatósága, (7) közbeszerzések, (8) közszolgáltatások biztosításának módjai, illetve (9) kormányzati teljesítményindikátorok néhány kiválasztott területen.

Hollandia az élvonal, ahol az egyik legmagasabb a tevékenység-kiszervezés (*outsourcing*) aránya.

A működési költséget tovább vizsgálva érdekes megállapítás az is, hogy a 100 adóforint költ el az állam, ezzel a 9. legnagyobb költséggel dolgozik az OECD-tagok között. Igaz ugyanakkor az is, hogy valamennyi visegrádi ország előttünk szerepel ezen a listán. A képet azonban árnyalja, hogy Magyarországon az adóterhelés magasabb, mint ezekben az országokban, így a bázis is magasabb. Ha a GDP-hez viszonyítjuk az adóbeszedés „költségeit”, akkor Magyarország (0,45%) megelőzi az említett országokat.

Sajnos van olyan terület, ahol Magyarország tekinthető az „éllovasnak”, méghozzá a 2000 és 2008 közötti átlagos költségvetési hiányt vizsgálva. A dobogó képzeletbeli második fokán Görögország áll, épphogy lemaradva mögöttünk. Igaz ugyanakkor, hogy hazánk mellett a többi visegrádi ország, azaz fő versenytársaink is igen előkelő helyen szerepelnek e listán.

A vizsgált időszakban mért magas költségvetési hiány következtében az államadósság területén sem állunk jól. Az OECD-tagállamok között Magyarország államadóssága a 11. legmagasabb a GDP arányában, azonban ennél még érdekesebb, hogy a magyar költségvetés kamatterhe a 4. legmagasabb, a GDP több mint 4%-át tette ki 2009-ben, az OECD átlag dupláját.

Ezek tehát a múltat értékelő indikátorok, amelyek közül némelyiknél igen lecsúszott a magyar pozíció. A jövőbe tekintő indikátorok esetében a kép kedvezőbb. Az OECD szakértői szerint a következő másfél évtizedben nem kell további konzolidációs lépéseket tenni ahhoz, hogy az államadósság növekedését megállítsuk. Mint ahogy erről fentebb szó volt, OECD átlagban több mint 3%-os kiigazításra van szükség. Összesen 22 ország esetében van szükség további kiigazításra az államadósság növekedésének megállítása érdekében.

Ahhoz, hogy Magyarország a kívánt 60% alatti cél alá vigye államadósságát, az említett másfél évtized alatt 3%-os kiigazítást követel meg az OECD számításai szerint. Ez szintén az egyik legkedvezőbb érték az OECD-tagállamok között.

A bevezetőben említésre került, hogy az internet könnyebbé teszi az információk elérését, illetve az egyes szereplők közötti kommunikációt. Sajnos Magyarország nem áll jól e téren, mivel az állampolgárok kevesebb mint 30%-a használja az internetet államigazgatási ügyeik intézésére. Ez az OECD-átlagnál lényegesen alacsonyabb, és csak a 22. legmagasabb a szervezet tagjai között. Ugyanígy alacsony az üzleti szereplők ilyen irányú interakciója az interneten keresztül.

Egy másik, a gazdaság hosszú távú versenyképességét meghatározó mutató esetében is jelentős elmaradásunk van. Magyarországon az egyik legnagyobb az olvasási képességek közötti különbség az egyes társadalmi csoportok között. Míg a városi lakosság olvasási képessége a legjobbak között van, a vidéki lakossága az egyik legrosszabb az OECD-tagállamok között (még más országok vidéki lakosságának olvasási képességéhez viszonyítva is).

Az olvasási képességekhez hasonló szakadék van a végzettség szerinti foglalkoztatási arányok között is. Míg a hazai diplomások 80%-a foglalkoztatott, addig a legalacsonyabb végzettséggel rendelkezők (8 általánost végzettek) kevesebb mint 40%-a talál munkát. E csoport esetében csak Szlovákiában kedvezőtlenebb az arány.

A fenti mutatók e cikk szerzőjének szubjektív válogatása alapján kerültek ismertetésre, mintegy felvillantva azt a néhány területet, ahol – pozitív vagy negatív irányban – jelentősen eltérünk az OECD-átlagtól.

A júniusban megjelent *Government at a Glance* valóban igen széleskörűen, több tucat mutatót vizsgálva járja körül az OECD tagországok, és néhány egyéb ország kormányzati teljesítményét. Ebből a szempont-

ból egyedülálló publikáció és rendkívül hasznos az e téma iránt érdeklődők számára. Különösen, ha a kormányzati teljesítményt nemzetközi összehasonlításban, referenciapontok kiválasztásával kívánja valaki megvizsgálni.

Végezetül pedig a mindenkori magyar kormányzatnak nem lehet más célja, mint-hogy az ehhez hasonló, a kormányzati teljesítményt vizsgáló értékelésekben – főként a versenytársainkhoz képest – minél előkelőbb pozícióban végezzen.

Nagyító alatt a kormányzati teljesítmények

Az OECD nemrég publikálta *Government at a Glance* sorozatának második kiadását. Az első kiadás épp a 2008-09-es világgazdasági válság közepén született, amikor még nem állt rendelkezésre kellőszámú adat a válság hatásainak elemzéséhez. A 2011-es kiadásban már több és újabb adatot tudtak vizsgálni, a válság hatása pedig jól kimutatható a kormányzati teljesítményen. Ma az egyik legnagyobb kihívást az OECD-tagországokban az államadósság stabilizálása, csökkentése jelenti a költségvetési hiány mérséklésén, illetve gazdasági növekedés élénkítésén keresztül.

A kiadvány összesen 58 indikátor alapján mutatja be az OECD-tagok kormányzati teljesítményét. Az általános államháztartási mutatókon felül vizsgálják a költségvetés hosszabb távú fenntarthatóságát, a közszférában dolgozók összetételét, bérezését, a kormányzatok átláthatóságát, a közbeszerzést és a szabályozási rendszert, valamint a közszolgáltatásokat.

Magyarország elmúlt évtizedben nyújtott kormányzati teljesítménye – nemzetközi összehasonlításban – nem mutat kedvező képet a kiadvány alapján, ugyanakkor a válság kezelésére hozott intézkedések reményt keltőek. Tanulmányunk azokat a területeket emeli ki, ahol a legnagyobb az eltérések az OECD-átlaghoz képest.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról

FORDÍTOTTA: VÁCZI PÉTER

(Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2007. június 2-án a Miniszteri Megbízottak 999. tárlakozóján.)

A Miniszteri Bizottság az Európa Tanács Statútumának 15. b. cikke alapján

Tekintettel a Parlamentáris Gyűlés 1615. (2003) számú ajánlására, amely felhívja a Miniszteri Bizottságot a jó közigazgatáshoz való egyéni jog megszövegezésére és az erre vonatkozó külön, egységes és állandó modellkódex megalkotására, amely különösen a Miniszteri Bizottság R (80) 2. számú ajánlásán és (77) 31. számú határozatán, valamint *A helyes hivatali magatartás európai kódexén* (2001) alapul, annak érdekében, hogy meghatározza a jó közigazgatáshoz való alapvető jogot és elősegítse a gyakorlatban történő hatékony alkalmazását;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság (77) 31. számú határozatára az egyén védelméről a közigazgatási szervek aktusaival kapcsolatosan;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság R (80) 2. számú ajánlására a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság R (81) 19. számú ajánlására a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság R (84) 15. számú ajánlására a közigazgatás felelősségéről;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság R (87) 16. számú ajánlására a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokról;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság R (91) 10. számú ajánlására a közigazgatási hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyek részére történő közléséről;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság R (2000) 6. számú ajánlására az európai köztisztviselők státusáról;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság R (2000) 10. számú ajánlására a köztisztviselők magatartási szabályairól;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság Rec (2002) 2. számú ajánlására a hivatalos iratokhoz való hozzáférésről;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság Rec (2003) 16. számú ajánlására a közigazgatási és bírói döntések végrehajtásáról a közigazgatási jog területén;

Tekintettel a Miniszteri Bizottság Rec (2004) 20. számú ajánlására a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatáról;

Figyelemmel arra, hogy az Európa Tanács célja szorosabb együttműködés létrehozása tagjai között;

Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási hatóságok kulcsszerepet játszanak a demokratikus társadalmakban; számos területen aktívak; tevékenységük magánszemélyek jogait és kötelezettségeit érinti; a nemzeti jogalkotás és számos nemzetközi intézmény, különösen az Európa Tanács meghatározott jogokat biztosít ezen személyek számára a közigazgatással összefüggésben; és hogy az Európai Emberi Jogi Bíróság az Európai Emberi Jogi Egyezményt a magánszemélyek védelmében alkalmazza a közigazgatás vonatkozásában;

Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási hatóságoknak meghatározott szolgáltatásokat kell biztosítaniuk a magánszemélyek számára, valamint meghatározott rendelkezéseket és szabályokat kell kibocsátaniuk, továbbá amennyiben a közigazgatási hatóságoknak el kell járniuk, úgy ezt ésszerű időn belül kell megtenniük;

Figyelemmel arra, hogy a hivatali visszahívásokat, akár hivatali mulasztás vagy késelelem, akár hivatali kötelezettséghez következményei, megfelelő eljárásban szankcionálni kell, amely magában foglalhatja a bírósági eljárást;

Figyelemmel arra, hogy a jó közigazgatást meghatározott minőségű törvényhozás által lehet biztosítani, amely következetes, világos, könnyen érthető és elérhető;

Figyelemmel arra, hogy a jó közigazgatás magában foglalja azt, hogy a szolgáltatásoknak összhangban kell lenniük a társadalom alapvető szükségleteivel;

Figyelemmel arra, hogy a jó közigazgatás számos esetben magában foglalja egy megfelelő egyensúly létrehozását egyrészt az állami intézkedéssel érintettek jogai és érdekei, másrészt pedig a tág értelemben vett közösség, különösen a gyengék és sebezhető érdekeinek védelme között, valamint annak felismerését, hogy azok az eljárások, amelyek az egyének érdekeinek a védelmét célozzák az állammal való kapcsolatuk során, bizonyos körülmények között mások vagy a szélesebb közösség érdekeit védhetik;

Figyelemmel arra, hogy a jó közigazgatás a jó kormányzás egyik aspektusa; hogy nem csupán a jogi megállapodásokra vonatkozik; hogy a szervezés és menedzsment minőségétől függ; hogy meg kell felelnie a hatékonyság követelményének és a társadalmi szükségletek fontossága elvének; hogy fent kell tartani és biztosítani kell a köztulajdont és más közérdekeket; hogy meg kell felelni a költségvetési követelményeknek; és hogy ki kell zárni a korrupció valamennyi formáját;

Figyelemmel arra, hogy a jó közigazgatás függ a közigazgatási hatóságok számára rendelkezésre álló emberi erőforrásoktól, és a köztisztviselők minőségétől és megfelelő képzésétől;

Figyelemmel arra, hogy a közigazgatás közhatalmi kiváltságát feladatai elvégzése érdekében gyakorolja, amely közhatalom azonban, amennyiben nem megfelelő vagy túlzó módon használják, sértheti a magánszemélyek jogait;

Figyelemmel arra, hogy fontos és kívánatos a közigazgatási szervekkel kapcsolatos különféle elismert jogok összegzése a megfelelő közigazgatáshoz való jogban és annak tartalmának tisztázása, az Európai Unió Alapjogi Chartáját követve;

Figyelemmel arra, hogy a megfelelő közigazgatáshoz való jog alapjait általános jogelvekkel kell megerősíteni, ezen követelményeknek pedig a jogállamiság olyan alapvető elveiből kell eredniük, mint törvényesség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, egyértelműség, ésszerű időtartam, részvétel, magánélet tiszteletben tartása és átláthatóság. Ezen elvek biztosítékekül szolgálnak arra, hogy a közigazgatási eljárásokban tiszteletben tartsák a magánszemélyek jogait, tájékozottassák őket és tegyék lehetővé számukra a közigazgatási döntések meghozatalában való részvételt;

azt ajánlja, hogy a tagállamok kormányai:

- fejlesszék a jó közigazgatást a jogállamiság és a demokrácia keretein belül;
- fejlesszék a jó közigazgatást a közigazgatási hatóságok szervezetén és működésén belül az eredményesség, hatékonyság és költséghatékonyság biztosításával;

Ezen elvek alapján a tagállamok:

- biztosítsák célok kitűzését és teljesítményértékelések létrehozását annak érdekében, hogy rendszeresen monitorozzák és mérjék a célok megvalósítását a közigazgatás és köztisztviselői által;
- folyamatosan kényszerítsék annak ellenőrzésére a közigazgatási hatóságokat, hogy szolgáltatásaikat megfelelő költséggel nyújtják;
- kényszerítsék a közigazgatást arra, hogy a legjobb eszközöket vegye igénybe a legjobb eredmény elérése érdekében;
- folytassanak megfelelő belső és külső monitoringot a közigazgatás és köztisztviselői eljárása vonatkozásában;
- fejlesszék a jó közigazgatáshoz való jogot mindenki érdekében, a jelen ajánláshoz csatolt modellkódexben foglalt standardok értelemszerű átvételével, biztosítsák a tagállami tisztviselők általi hatékony végrehajtását és tegyenek meg mindent, ami az állam alkotmányos és jogi keretei alapján megengedett annak érdekében, hogy a területi és helyi önkormányzatok átvegyék ugyanezen követelményeket.

Melléklet az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a jó közigazgatásról szóló (2007) 7. számú ajánlásához

A jó közigazgatás kódexe

1. Cikk – Hatály

1. A jelen kódex azon elveket és szabályokat fekteti le, amelyeket a közigazgatási hatóságoknak kell alkalmazni a magánszemélyekkel való viszonyaik során a jó közigazgatás elérése érdekében.

2. A jelen kódex alkalmazása során „közigazgatási hatóság” alatt értendő:

a) bármilyen fajtájú és szintű közjogi személy, ideértve az államot, a helyi vagy autonóm hatóságokat, melyek közfeladatot látnak el vagy a köz érdekében járnak el;

b) bármely magánjogi személy, ami közigazgatási hatósági hatáskört gyakorol, így közfeladatot lát el vagy a köz érdekében jár el.

3. A jelen kódex alkalmazása során „magánszemély” egyaránt jelenti a magánjogi természetes és jogi személyeket, akiket a közigazgatási hatóság eljárása érint.

I. Rész

A megfelelő közigazgatás alapelvei

2. Cikk – Jogszerűség elve

1. A közigazgatási hatóságoknak a jogszabálynak megfelelően kell eljárniuk. Még mérlegelési jogkörükben eljárva sem cselekedhetnek önkényesen.

2. A közigazgatási hatóságoknak mindenkor eleget kell tenniük a nemzeti és a nemzetközi jog előírásainak, valamint a szervezetüket, működésüket és tevékenységüket érintő általános jogelveknek.

3. A közigazgatási hatóságoknak a hatáskörüket és az eljárásukat meghatározó jogszabályoknak megfelelően kell eljárniuk.

4. A közigazgatási hatóságok csak akkor gyakorolhatják a rájuk ruházott közhatalmat, ha a megállapított tényállás és az alkalmazandó jog ezt lehetővé teszi, és csakis azon célból, amelyre kifejezetten felhatalmazták.

3. Cikk – Jogegyenlőség elve

1. A közigazgatási hatóságoknak a jogegyenlőség elvével összhangban kell eljárniuk.

2. Az azonos helyzetben lévő magánszemélyekkel azonos módon kell bánniuk, és tilos bármilyenfajtakülönbségtétel többek között nem, faj, származás, vallásos vagy egyéb más meggyőződés alapján. Bármilyen eljárásbeli különbségtételt objektíve meg kell indokolni.

4. Cikk – Pártatlanság elve

1. A közigazgatási hatóságok a pártatlanság követelményének megfelelően kötelesek eljárni.

2. Objektív módon kell eljárniuk, csupán a releváns tényeket szabad figyelembe venniük.

3. Nem járhatnak el elfogultan.

4. Biztosítaniuk kell, hogy köztisztviselőik kötelességüket pártatlanul, személyes meggyőződésükre és érdekeikre tekintet nélkül végezzék.

5. Cikk – Arányosság elve

1. A közigazgatási szervek az arányosság elvével összhangban kötelesek eljárni.

2. Csak akkor alkalmazhatnak a magánszemélyek jogaira és érdekeire kiható eszközöket, amikor ténylegesen szükséges, és csak addig a határig, amíg az a követendő cél eléréséhez szükséges.

3. Mérlegelési jogkörük gyakorlása során megfelelő egyensúlyban kell tartaniuk a magánszemélyek jogait és érdekeit, továbbá az őket kedvezőtlenül érintő közigazgatási döntéseket és az általuk követett célt. Az általuk alkalmazott intézkedések soha nem lehetnek eltúlzottak.

6. Cikk – Jobbiztonság elve

1. A közigazgatási hatóságoknak a jobbiztonság elvének megfelelően kell eljárniuk.

2. Nem hozhatnak visszaható hatályú intézkedést, kivéve jogilag igazolt körülmények fennállása esetén.

3. Nem érinthetnek szerzett jogokat vagy jogerős jogi helyzeteket, kivéve, ha a köz érdekében ez elkerülhetetlen.

4. Bizonyos esetekben, különösen új kötelezettségek megállapítása esetén, szükség lehet átmeneti intézkedések érvényesítésére, vagy a kötelezettségek hatályba lépéséhez szükséges ésszerű időtartam biztosítására.

7. Cikk – Ésszerű időn belül történő eljárás elve

A közigazgatási hatóságoknak kötelezettségeiket ésszerű időn belül teljesíteniük kell és el kell járniuk.

8. Cikk – Részvétel elve

Amennyiben azonnali intézkedés nem szükséges, a közigazgatási szerveknek megfelelő eszközök révén biztosítaniuk kell a magánszemélyek számára annak lehetőségét, hogy részt vegyenek azon közigazgatási döntések előkészítésében és végrehajtásában, amelyek kihatással vannak jogaikra vagy jogos érdekeikre.

9. Cikk – Magánélet tiszteletben tartásának elve

1. A közigazgatási szerveknek, különösen adatfeldolgozásuk során, tekintettel kell lenniük a magánszférára.

2. A személyes adatok feldolgozására, különösen elektronikus eszközök útján felhatalmazott közigazgatási hatóságnak meg kell tennie minden szükséges intézkedést a magánélet tiszteletben tartása érdekében.

3. A személyes adatok védelméhez kapcsolódó szabályok, mindenekelőtt a személyes adatokhoz való hozzáférés joga, az adatvédelem vagy a nem megfelelően vagy jogellenesen rögzített adatok törlése, a közigazgatási hatóságok által feldolgozott személyes adatokra alkalmazandók.

10. Cikk – Átláthatóság elve

1. A közigazgatási szerveknek az átláthatóság elvével összhangban kell eljárniuk.

2. Biztosítaniuk kell, hogy a magánszemélyek megfelelő módon tájékoztatva legyenek a közigazgatási szervek döntéseiről és intézkedéseiről, mely magában foglalhatja a hivatalos dokumentumok közzétételét is.

3. A személyes adatok védelmére vonatkozó szabályoknak megfelelően tiszteletben kell tartani a hivatalos iratokhoz való hozzáféréshez fűződő jogot.

4. Az átláthatóság elve ugyanakkor nem érintheti hátrányosan a jog által védett titkokat.

II. Rész**A közigazgatási döntésekre vonatkozó szabályok****11. Cikk – Meghatározások**

1. A jelen kódex alkalmazásában „közigazgatási döntés” alatt a szabályozó és nem szabályozó jellegű aktusokat egyaránt érteni kell, melyeket a közigazgatási hatóságok hoznak a közhatalom gyakorlása során.

2. A szabályozó aktusok általánosan alkalmazandó szabályokból állnak.

3. A nem szabályozó aktusok lehetnek egyediek és egyebek. Az egyedi döntések azok, amelyek egy vagy több magánszemélynek vannak címezve.

12. Cikk – A közigazgatási döntések kezdeményezése

A közigazgatási szervek döntéseiket vagy hivatalból, vagy pedig az ügyfél kérelmére hozzák.

13. Cikk – A magánszemélyektől származó kérelmek

1. A magánszemélyeknek joguk van a közigazgatási hatóságoknál a hatáskörükbe tartozó egyedi döntések meghozatalát kezdeményezni.

2. A kérelem nyomán a hatóság a döntést a jog által meghatározott ésszerű időn belül

köteles meghozni. Az ilyen döntés meghozatalának hiányában nyilvános jogorvoslatokat kell biztosítani.

3. Amennyiben a hatóság a kérelemmel hatáskör hiányában nem foglalkozhat érdemben, köteles – azt amennyiben lehetséges – a hatáskörrel bíró másik hatósághoz továbbítani, és erről a kérelmezőt értesíteni.

4. A közigazgatási szervnek az egyedi döntések meghozatalára irányuló valamennyi kérelem befogadásáról értesítenie kell az érintettet, egyben köteles tájékoztatni az eljárás várható időtartamáról, és az igénybe vehető lehetséges jogorvoslatokról. Az írásos értesítés mellőzhető, ha a közigazgatási hatóság a kérelem alapján azonnal döntést hoz.

14. Cikk – A magánszemélyek meghallgatásához való joga

Amennyiben egy közigazgatási szerv olyan egyedi döntést kíván hozni, amely közvetlenül és hátrányosan érinti a magánszemélyek jogát és a személyeknek nincsen lehetőségük az ezzel kapcsolatos nézeteik kifejtésére, akkor az egyéneknek joguk van, – kivéve, ha ez az ügy természetéből fakadóan szükségtelen, – nézeteik ésszerű időn belül és a belső jog által meghatározott módon történő kifejtésére, továbbá amennyiben szükséges, az általuk meghatározott személy segítségével.

15. Cikk – A magánszemélyek részvételhez való joga bizonyos nem szabályozó jellegű döntések meghozatalában

1. Amennyiben egy közigazgatási hatóság olyan nem szabályozó jellegű döntés meghozatalát tervezi, amely pontosan meg nem határozható számú embert érint, biztosítani kell ezen személyeknek az eljárásban való részvételét, például írásbeli észrevételek, meghallgatások, az érintett hatóság tanácsadó testületében való részvétel, egyeztetések és felvilágosítás adása útján.

2. Az eljárásban érintett személyeket tájékoztatni kell a kérdéses tervezetről és lehe-

tőséget kell adni a számukra nézeteik teljes kifejtésére. Az eljárást ésszerű határidőn belül le kell folytatni.

16. Cikk – A magánszemélyek eljárási költségekre való hozzájárulása

A magánszemélyek által a közigazgatási hatóságok részére a közigazgatási döntésre tekintettel fizetendő költségeknek tisztességesnek és ésszerűnek kell lenniük.

17. Cikk – A közigazgatási döntések formája

1. A közigazgatási döntéseket egyszerűen, világosan és érthető módon kell megfogalmazni.

2. Minden egyes meghozott döntést megfelelően meg kell indokolni, megjelölve azokat a ténybeli és jogi alapokat, amelyekre a döntés nyugszik, legalább azon ügyekben, ahol a döntés az egyén jogait érinti.

18. Cikk – A közigazgatási döntések közlése

1. A közigazgatási döntéseket közzé kell tenni annak érdekében, hogy az érintetteknek pontos és részletes tudomása lehessen róluk. A közzététel személyes közlés útján vagy általános úton mehet végbe.

2. Az egyedi döntések által érintetteket minden esetben személyesen kell értesíteni, az olyan különleges körülményeket kivéve, amikor kizárólag általános közzétételi módok lehetségesek. Minden egyes esetben jelezni kell azonban a jogorvoslatok lehetőségét, a benyújtásukra nyitva álló határidő megjelölésével együtt.

19. Cikk – A közigazgatási döntések hatályba lépése

1. A közigazgatási döntések, bizonyos jogilag igazolt körülmények kivételével nem léphetnek korábbi időpontban hatályba, mint elfogadásuk vagy közzétételük dátuma.

2. Sürgős eseteket kivéve, a közigazgatási döntések megfelelő közzétételüket megelőzően nem alkalmazhatók.

20. Cikk – A közigazgatási döntések végrehajtása

1. A közigazgatási hatóságok felelősek a hatáskörükbe tartozó döntések végrehajtásáért.

2. Általában egy megfelelő közigazgatási vagy büntetőjogi szankciórendszer megteremtése szükséges ahhoz, hogy a magánszemélyek betartsák a közigazgatási hatóságok döntéseit.

3. A közigazgatási szerveknek ésszerű időtartamot kell biztosítaniuk a magánszemélyek számára a rájuk rótt kötelezettségek teljesítésére, kivéve a sürgős eseteket, ahol is megfelelően meg kell indokolniuk ezen okokat.

4. A döntés végrehajtásának kikényszerítése csak a jog kifejezett előírása alapján történhet. A végrehajtással érintett magánszemélyeket értesíteni kell az eljárásról és annak okairól. A végrehajtás során alkalmazott intézkedéseknek arányosnak kell lenniük.

21. Cikk – Az egyedi közigazgatási döntések megváltoztatása

A közigazgatási hatóságok kiegészíthetik, illetve visszavonhatják az egyedi közigazgatási döntéseket, amennyiben ez közérdekből szükséges, ám ebben az esetben tekintettel kell lenniük a magánszemélyek jogaira és érdekeire.

III. Rész

Jogorvoslatok

22. Cikk – A közigazgatási döntésekkel szemben igénybe vehető jogorvoslatok

1. A magánszemélyeknek joguk van közvetlenül vagy kifogás útján a jogaikat vagy érdekeiket érintő közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatához.

2. A bírósági felülvizsgálatot megelőzően közigazgatási jogorvoslatok igénybevétele kell lehetővé tenni. Ezek bizonyos esetekben kiegészítő jellegűek lehetnek. Ezek érinthetik a döntés ténybeli alapjait, illetőleg jogszerűségét is.

3. A magánszemélyeket nem érheti semmiféle hátrány a közigazgatási hatóságok részéről a döntéseik megtámadása miatt.

23. Cikk – Kártérítés

1. A közigazgatási szerveknek biztosítaniuk kell azon károk orvoslását, amelyek a hatóság jogszerűtlen döntése vagy gondatlan-sága miatt érte a magánszemélyeket.

2. A közigazgatási szervek ellen indított bírósági kártérítési pereket megelőzően a magánszemélynek először az érintett közigazgatási hatóságnál kell jeleznie igényét.

3. A közigazgatási szerveket kártérítés megfizetésére kötelező bírósági határozatokat megfelelő időn belül végre kell hajtani.

4. Szükség esetén lehetővé kell tenni a közigazgatási szervek vagy az ellenérdekű magánszemélyek számára eljárások megindítását a köztisztviselőkkel szemben.

*XXX. Jubileumi Országos Tudományos
Diákköri Konferencia (OTDK)
Had- és Rendészettudományi Szekciójának díjazottjai*

Az Országos Tudományos Diákköri Konferenciák az elmúlt hat évtizedben, mint felsőoktatási diákköri mozgalom és magyar unikum, rendszeres időszakonként tartott, intézményi és országos rendezvényeivel kaput nyitott a világra, inspirálva a pályázókat arra, hogy magasabb tudást szerezve közreműködjenek a társadalom előtt álló feladatok megoldásában. Egyúttal távlatokat nyitott a szakmai fejlődésben, megerősítette a konzulens tanárokat a tapasztalatok, a tudás átadásában és nem utolsósorban igazolta, hogy a mozgalom jól működik a tehetségek kiemelésében.

A XXX. Jubileumi OTDK Had- és Rendészettudományi Szekcióját az idén a 40. évfordulóját ünneplő Rendőrtiszti Főiskola rendezte meg. A megmérettetésre nemcsak a katonai és rendészeti felsőoktatás hallgatói, hanem az ország több más felsőoktatási intézményéből is beneveztek. A szekcióban a dol-

gozatok sokrétűsége miatt kialakított 19 tagozatban, eddig nem tapasztalt magas számban, összesen 125 pályamű került bemutatásra.

A konferencia kimagasló eredményességgel zajlott le, az értékesnél értékesebb pályamunkák bemutatói között 50 hallgató ért el helyezést és 54 résztvevőnek osztottak ki különdíjat.

A pályázók által bemutatott, különböző témájú dolgozatokból válogattunk és a nyertes pályamunkák közül e számunkba kettőt emeltünk be. Az első tanulmány az erkölcs szemszögéből vizsgálja a felelősség kérdését, alapvetően a rendvédelmi dolgozók körében, a rendvédelmi ágazatban.

A második mű a természeti értékek védelmével foglalkozik, előtérbe helyezve a Vám- és Pénzügyőrség, illetve 2011. január 1-jétől a Nemzeti Adó- és Vámhivatal természetvédelemhez való kapcsolódását.

BAJUSZ ÉVA

Természeti értékek védelme a vámeljárásban

Ember és természet viszonya ősidők óta összefonódik. Kétségtelen tény, hogy környezeti természetünk és a benne élő világ alapota közvetlen és közvetett módon is hat, visszahat az ember életkörülményeire, életminőségére. Az ökológiai társulások, az állat- és növényvilág kölcsönhatásai, bolygónk életben gazdag, színpompás élővilága és annak környezete közti rendkívül összetett kapcsolatrendszer – az ökoszisztéma legfőbb záloga. Mára talán sikerült elérni, hogy legtöbbünkben elemi szinten jelentkezik a biodiverzitás megőrzése iránti igény. Ám ez sajnos nem mondható el mindannyiunkról: az emberi faj egy remélhetőleg mindig kisebbségben maradó részhalmaza a természet nyújtotta értékeket morálisan elítélhető, gyakran a törvény által is üldözött módon igyekszik emberhez méltatlanul kizsákmányolni. A hajdani gazdag állatvilág számos faja már ma is csupán emlékezetünkben él, a veszélyeztetett és kihalással fenyegetett állatok és növények listája pedig egyre gyarapszik. A még szabadon élő fajok, egyedek állandó fenyegetésként kénytelenek végső menedékükön dacolni az ember romboló tevékenységével, aki hol életterének növelése, hol egyszerű pusztítási vágytól hajtva háborgatja őket.

A fentiek iránt érzett érzelmi elkötelezettségem, illetve választott szakmám nyomán a dolgozatban a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), a dolgozat készítésekor: Vám- és Pénzügyőrség) természetvédelemhez való kapcsolódását mutattam be. Mivel a NAV a védett, illetve veszélyeztetett fajokon keresztül, ezen belül is a velük való kereskedelem ellenőrzésével összefüggésben hozható a természet védelmével kapcsolat-

ba, ezért a dolgozatban az e területet szabályozó egyezményeket, rendeleteket, törvényeket, így a Washingtoni Egyezményt, az Európai Unió (EU) rendeleteit, ezek hazai végrehajtását, valamint a természetvédelmi törvény vonatkozó részeit ismertettem.

Természeti értékeink megóvása hangsúlyozásának talán soha nem volt akkora jelentősége, mint jelen korunkban, a globális felmelegedés, a veszélyeztetett fajok egyre növekvő számának korában. Ami a témakör kommunikációs oldalát érinti, napjainkra sürgető problémát vet fel az emberek tájékoztatása és figyelmük felkeltése. A tudatlanság, érdektelenség – ami nem kizárólag a célközönség hibája, de egyben a tájékoztatás célját szolgáló fórumok hiányossága is – végzetes lehet számos faj számára. A legfőbb hangsúlyt ezen okok miatt a megelőzésre, a környezettudatos nevelésre szükséges helyezni, így a problémát gyökereinél kezelve hosszú távon elérhetőek tényleges eredmények.

A NAV természetvédelemhez való kapcsolódása három szinten valósul meg. Nemzetközi szinten a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló Washingtoni Egyezmény (CITES), az EU szintjén az EU-rendeletek jelentenek összekötetési pontot, így a Tanács 338/97/EK rendelete (1996. december 9.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelméről, valamint a Bizottság 865/2006/EK rendelete (2006. május 4.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelméről szóló 338/97/EK Tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról. Hazai szinten egyrészt a Természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, másrészt a CITES és a Tanács 338/97/EK rendelete, a Bizottság 865/2006/EK rendelete végrehajtásáról szóló 292/2008. (XII. 10.) Kormányrendelet a kapcsolódási pont.

Napjainkra a vadvilág kereskedelme hatalmas méreteket ölt, becslések szerint éven-

te több száz millió növényt és állatot érint, amelyek közül rengeteg – sajnálatos módon – a kipusztulás szélén áll.

Az illegális forgalomba kerülő növények és állatok a felvevőpiacon képződő keresleti oldal által generált igény okán, a második legértékesebb csempészáru a kábítószer után.

A kereskedelem útvonalai főként a fejlődő országokból indulnak, így Dél-Amerikából, Ázsiából, Afrikából és a fejlett nagyhatalmak, az EU, USA és Japán felé irányulnak.

A kereskedelem tehát országokat áthidaló, így annak koordinálásában, a jogszabályok betartatásában, megszegésük esetén a szankcionálásában kulcsszerepet játszanak a rendvédelmi szervek, tehát a határon át bonyolódó nemzetközi áru- és utasforgalmat testközelből ellenőrző vám-tisztviselők, illetve az ország belterületén dolgozó rendőrök, együttműködve a természetvédelem őreivel.

Felismerve, hogy az illegális nemzetközi kereskedelem által okozott probléma megoldása csakis nemzetközi összefogással lehetséges, 1973. március 3-án Washingtonban elfogadták a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezményt, a CITES-t.

A CITES a hatálya alá tartozó, mintegy 35 ezer növény és állatfajt, veszélyeztetettségük mértéke alapján három függelékbe sorolja.

Az I. függelék azon fajok példányait tartalmazza, amelyek a kipusztulás szélén állnak, így a természetből származó egyedekkel folytatott kereskedelem szigorúan tilos. Csak kivételes alkalommal és szigorú intézkedések foganatosítása mellett engedélyezhető kereskedelmük, például abban az esetben, ha mesterséges szaporítás céljából fogják be őket. Ebbe a függelékbe tartozik például az ázsiai elefánt és a rétisas.

A II. függelék azon fajok példányait tartalmazza, amelyek jelenleg nem állnak kipusztulás szélén, ahhoz azonban, hogy ez az

állapot fenntartható legyen, elengedhetetlen a velük való kereskedelmet szigorú szabályozásnak alávetni. Ebbe a függelékbe tartozik például a kaméleon és a nyílméreg béka.

A III. függelékben azon fajok példányai szerepelnek, amelyekről valamely részes fél jelentette be, hogy államában a faj veszélyeztetett. Ahhoz azonban, hogy megfelelő védelemben tudja részesíteni, a helyi, belső természetvédelem nem elég erős, ezért nemzetközi összefogásra van szükség. Ebbe a függelékbe tartozik például a vadgerle és a rozmár.

Az EU-ban a vadon élő növény- és állatfajok kereskedelmének szabályozása az EU illetékessége. Mivel azonban a CITES-hez alakulásakor az akkori rendelkezések szerint csak államok csatlakozhattak, közösségek nem, így az EU sem lehetett tagja. Így, bár az EU országai tagjai a CITES-nek, az EU maga nem. Azóta ezt a rendelkezést módosították, az 1983-as Gaborone-i, 4. CITES konferencián, amikor is lehetővé tették a szuverén államok alkotta, országok felett álló szervezetek csatlakozását is. Így az EU számára is megnyílt a lehetőség a csatlakozásra, ez azonban mostanáig nem következett be.

Mivel jelenleg az EU nem tagja a CITES-nek, így annak rendelkezéseit önként hajtja végre, sokszor szigorúbb szabályozásokat hozva azokban a kérdésekben, amelyek az EU szempontjából ezt megkívánják. Ilyen például, hogy az EU szabályozás a tagállamon belüli, a tagállamok közötti és a harmadik országokkal történő kereskedelmet is szabályozza, míg a CITES csak a nemzetközit.

A CITES előírásait az EU-ban rendeleteken keresztül hajtják végre, amelyek a tagállamokban alkalmazandók. Ezek az egyezmények a Tanács 338/97/EK rendelete (1996. december 9.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelméről, valamint a Bizottság 865/2006/EK rendelete (2006. május 4.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított

védelméről szóló 338/97/EK Tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról.

Az EU vadon élő növény- és állatfajok kereskedelmét szabályozó rendeleteinek négy melléklete van, az A, B, C és D mellékletek. Az A, B és C mellékletek nagyjából megfelelnek a CITES I., II. és III. Függelékének, míg a D mellékletnek a CITES-ben nincs megfelelője.

Hazánk a CITES-t az 1986. évi 15. törvényerejű rendelettel hirdette ki, amelyet a 2003. évi XXXII. törvény helyezett hatályaon kívül.

A CITES, a Tanács 338/97/EK rendelete, a Bizottság 865/2006/EK rendelete végrehajtásáról Magyarországon a 292/2008. (XII. 10.) Kormányrendelet rendelkezik.

A CITES minden tagállam számára előírja, hogy jelöljön ki egy vagy több Igazgatási Hatóságot, illetve egy vagy több Tudományos Testületet, amelynek természetesen hazánk is eleget tett, így Magyarországon az Igazgatási Hatóság és a Tudományos Testület a Vidékfejlesztési Minisztériumban működik.

Ezen túlmenően Magyarországon a természetvédelmet a 1996. évi LIII. törvény szabályozza. Ehhez tartozik a 13/2001 KöM-rendelet, amely tartalmazza a hazánkban honos védett, illetve fokozottan védett növény- és állatfajok listáját.

A 21. század beköszöntével nemcsak a bűnelkövetők, de alkalmasint a bűnüldöző szervek, rendvédelmi hatóságok, illetve a velük együttműködő társszervek is igyekeznek legjobb tudásuk szerint kiaknázni a modern technikai vívmányok, elsősorban természetesen – a kommunikáció elképesztő felgyorsulása és tömegméretűvé válása által – az internet jelentette lehetőségeket. A természetkárosítás bűncselekmény, a védett fajok tiltott kereskedelme elleni küzdelem egyik leginkább ígéretes elektronikus eszköze az EU-TWIX, ami nem más, mint egy internetes hálózat, amelyet az EU természet-

károsítás elleni harcban folytatott munkájának támogatására hoztak létre. Alapvető célja, hogy megkönnyítse, felgyorsítsa és a lehető legszélesebb körűvé tegye az információcserét és a nemzetközi együttműködést a jogalkalmazók között az EU-ban. A hálózat 2005 októbere óta működik.

A rendszernek köszönhetően a legszélesebb körű hatósági tapasztalatcserének, az illegális kereskedelmi trendekben mutatkozó újdonságok szinte azonnali „terítésének” köszönhetően hatalmas sikereket értek el az illegális kereskedelem elleni küzdelemben, hiszen fellendült a tagállamok közötti információáramlás, ami természetesen jelentős mértékben fokozta a fellépések eredményességét.

A világ vámigazgatásai végzik a Földön mindenhol a nemzetközi kereskedelem ellenőrzését, így rendkívül fontos szerepet töltenek be a vadvilág megóvása érdekében folytatott küzdelemben.

A határátkelőhelyek, illetve repülőterek vámszerveinek elsődleges feladata az áruforgalom ellenőrzése a hazai és nemzetközi korlátozó és tiltó rendelkezések értelmében, amelynek során vizsgálják mind a legális, mind az illegális kereskedelmet.

A védett, illetve veszélyeztetett élőlényekkel folytatott illegális kereskedelem során az általános elkövetési tárgyak: a trófea, ruházati cikkek, kiegészítők, kedvtelésből tartott állatok és növények, élelmiszerek, gyógyszerek és dísztagyak.

A dolgozat megírása óta eltelt két év jelentős változást nem hozott ugyan, elmondható, hogy mind a hatósági, mind a civil szervezetek részéről fennálló és egyre erősödő – az illegális kereskedelem visszaszorítását célzó – törekvés hatására, rendkívül eredményesnek mondható együttműködés áll fenn az érintett hazai hatóságok és a tagállamok között.

A rendszeres egyeztetések, megbeszélések lehetővé teszik a valamely tagállamban már eredményesen alkalmazott gyakorlat meg-

osztását, átvételét. Ilyen például az idén márciusi hazai hatósági egyeztetések tárgyát képező – számos európai országban már alkalmazott – CITES keresőkutyák kiképzése, amelynek bevezetését még az idei évben tervezik.

Mindannyian tudjuk, hogy számtalan növény- és állatfaj esetében a huszonnegyedik órában járunk és a környezetünkben eddig végbement pusztítást szégyenteljes módon elsősorban mi, emberek okoztuk. Ezért a ma még fellelhető természeti értékeket is csak mi óvhatjuk meg az utókornak. A kisgyermek nevelésének egyik sarkalatos pontja lehetne a természeti értékek megismertetése, megóvásuk fontosságának hangsúlyozása. A gyermekek fogékonysága és érdeklődése lehetővé tenné, hogy a fokozatos és folyamatos környezeti nevelés eredményeként a természeti értékeket tudatosan óvó felnőtté váljanak. Ebben jelentős szerepe lehetne a médiának, hiszen sajnálatos módon a természetvédelemmel csak akkor foglalkozik, ha „hírértékű” eseményről tud beszámolni; a megelőzésre, figyelemfelkeltésre nem fektet hangsúlyt. Plakátokkal, szórólapokkal, reklámokkal lehet a legnagyobb hatást elérni az emberek igen széles körében. Manapság az internet is széles körben hozzá-

férhető tájékozódást segítő lehetőség, számtalan alternatívát kínálva a figyelemfelhívásra, az információcserére.

A védett természeti értékekkel, állat- és növényfajokkal folytatott illegális nemzetközi kereskedelem előkelő helyet foglal el a bűncselekmények elkövetése útján szerzett bevételek képzeletbeli rangsorában. A világ vámigazgatásai a nemzetközi kereskedelem ellenőrzésének gyakorlatilag egyedüli letéteményeseiként egyéb úton nem helyettesíthető, kulcsfontosságú szerepet töltenek be az élővilág megóvása irányába ható küzdelemben, hogy egyes fajok egyes példányai ne múzeumok vitrinjében porosodó kitömött mementóként hordozzák egy talán szebb és teljesebb kor emlékét, hanem természetes közegükben maradhassanak, ameddig lehet. Szükség is van erre, hiszen a páratlanul gazdag természeti értékek, amelyek között az idők hajnalán maga az emberi faj is megszületett, paradox módon épp az ember által kerülhet végveszélybe. S ha már úgy fest, az ősidők boldog szimbiózisát ember és természet között helyreállítani ma már aligha lehet, mindannyiunk közös felelőssége, hogy amink van, amink megmaradt, lélekkel, szívvel, értelemmel, odafigyeléssel, de ha kell, a törvény szava által óvjuk.

ERDŐS ÁKOS

Felelőség a rendvédelemben, múltban és jelenben

„Az élet döntések sorozata, s nem lehet kibújni a döntés felelősége, meg az utána következő vezeklés súlya alól”, – állította Szalai Vivien író, újságíró és szerkesztő. Megalapítása tökéletesen tükrözi, hogy milyen komoly szerepet tölt be életünkben a felelőség megjelenése, vállalása és a felelőségre vonás. Különösen nagy jelentőséggel bír, ha az állam működésének egyik alappillérenek számító rendvédelem körében kerül szóba.

Tudományos munkámban is a felelőséget, ezt az amúgy is komoly relevanciával bíró jelenséget vizsgáltam a rendvédelmi munkára, az abban dolgozó személyekre kivetítve.

A mai, rohanó világban élő ember számára azonban új dolgok váltak értékke, feleslegessé és követendővé. A ma fiai és lányai nem pazarolnak időt és energiát egy levél megírására és postára adására, helyette elküldenek egy e-mailt vagy egy sms-t. A mai világ polgárai a különböző térségi nyelvek helyett a globalizáció és a jog nyelvét beszélik. A megváltozott világban, ha felelőségről beszélünk, éppen ezért a legtöbbben a törvények betartására, vagy azok megszegése esetén a jogi felelőségre vonásra gondolnak. A jog azonban a felelőségnek csupán egy „kézzel fogható” megjelenése és az állami felelőségre vonás eszköze. A jog csak azokat a területeket fedi le az emberek életében, amelyekről úgy gondolták, hogy az állam felügyeletét, beavatkozását igénylik. Tulajdonképpen egyik halmaza a másíknak, azaz a jog által óvott területek olyan erkölcsi kérdések, amelyek érvényesülését nem lehet csupán

a szokásokra és erkölcsi elvárásokra, rosszállásokra bízni, hanem azokat, a mindenki számára egyértelmű írott jogszabályok hatálya alá kell vonni.

Vizsont sok esetben a felelőség kérdését nem a jogszabályok sűrűjében, hanem az erkölcs területén kell kutatnunk. A tanulmány is ebben a környezetben, az erkölcs világában vizsgálja elsősorban a különböző felelőségi irányokat, azok lehetséges csoportosításait, valamint gyakorlatban megjelenő formáit.

Ez azonban korántsem jelenti azt, hogy az erkölcs és az abban megbúvó felelőség különböző formái ne bírnának komoly súllyal az emberek életében. Sőt, ha jobban belegondolunk, az erkölcs elvárásai, tilalmai, valamint az ezzel kapcsolatban felmerülő felelőség, a legtöbb esetben már sokkal hamarabb megjelenik magatartásunkban, mint az írásos törvények által szabályozott más magatartási formák. A felelőség bármilyen formájú megjelenése, legyen az a jog vagy erkölcs által szabályozott, a hatékony emberi együttműködés egyik legfontosabb, ha nem a legfontosabb eleme. Ha pedig elfogadjuk, hogy a felelőség a társadalmi együttműködés, produktivitás egyik alappillére, akkor megállapíthatjuk, hogy egyúttal az igazgatás része is. Hiszen az igazgatás az emberi közösségek valamilyen cél elérése érdekében kifejtett koordináló tevékenysége, így tehát a legapróbb együttműködési formáktól egészen az állam működéséig elengedhetetlen a megléte. Ez pedig alátámasztja azon megállapításomat, hogy a felelőség minden formája nagy jelentőséggel bír az emberek életében és az állam működésében.

Ez utóbbiakra szintén hasonlóan nagy hatást gyakorol a rendvédelmi szervek működése és munkája. E két elem – a felelőség és a rendvédelem – szoros összefonódása, pedig hatványozott relevanciát feltételez.

A fenti megállapítások és összefüggések vezettek a tudományos munka megalkotásához. Fontosnak tartottam azt, hogy mindenki megismerhesse, milyen formában is

jelenik meg a felelősség kérdése a rendvédelmi szerv mint intézmény, valamint az azokban tevékenykedő csoportok és egyének körében. Hiszen ezen szervezetek működése, mindennapi tevékenysége, a benne dolgozó személyek munkája a legtöbb „kívülálló” számára még mindig ismeretlen. Holott a rendvédelmi szervnek és dolgozóinak a társadalom többi tagjával társadalmi rendeltetésénél fogva szoros kapcsolatban kell állnia. E szakmai tevékenység társadalmi súlya és a szervezetek speciális, hierarchikus felépítése sajátos felelősségi rendszert alapoz meg. A társadalom tagjai és a rendvédelmi szerv, valamint annak dolgozói között fennálló kapcsolat adja az egyik felelősségi csoport megalakításának lehetőségét. A felelősség e típusa tehát a társadalom azon tagjaival szemben áll fent, akik nem részei a rendvédelmi szervnek. Kézenfekvő volt tehát, hogy a rendvédelmi szerven kívülre ható felelősség a *külső felelősség* elnevezést kapja. Ugyanakkor a szervezetben belül is számos felelősségi kapcsolat áll fenn, így ezt a csoportot a *belső felelősség* elnevezéssel illettem. A tanulmány részletesen csak ez utóbbi típus elemzését tartalmazza, egyrészt mert elsősorban a rendvédelem belső felelősségi formáinak „feltérképezése” és elemzése volt a cél, másrészt pedig a külső felelősséggel kapcsolatban felmerülő kérdések összetettsége már egy külön tudományos munka megalkotását alapozza meg.

A belső felelősség azonban szintén egy igen összetett felelősségi rendszer, amely szoros kapcsolatban áll az úgynevezett külső felelősséggel. Hiszen e tanulmány értelmezésében, a külső felelősség mércéje a belső felelősségnek. Ugyanis az alanyok belső felelőssége az, hogy gyakorlati működésükkel „megfeleljenek”, és eleget tegyenek külső felelősségüknek. Természetesen a különböző felelősségi formák más-más mértékben és szinten jelennek meg az intézmény, a csoport vagy az egyén cselekvésében, magatartásában. A tanulmány erre a kérdésre szintén kitér, de ezen összefoglaló terjedelmi

korlátai nem teszik lehetővé ennek bővebb kifejtését.

Az egész tudományos értekezés megalkotása során törekedtem arra, hogy az elemzéseket, csoportosításokat a lehető legteljesebb gyakorlatiasság igényével készítsem el. Munkám további irányvonalát a belső felelősség különböző típusainak megismertetése adja. Elsőként az említett belső felelősség két alapvető altípusát, a *bajtársi* és a *hierarchiai* felelősségi formákat mutatja be.

Ez utóbbi egyértelműen a rendvédelmi szervek sajátossága, hisz ezen a szinten arról van szó, hogy a felelősségi viszonyban, amelynek alanyai a felelősségre vonó és a felelősségre vonható intézmények, csoportok vagy egyének, az elsődleges szerepet az alanyok által betöltött pozíció, beosztás és számos esetben az általuk viselt rendfokozat játssza. Ezek a kapcsolatok sokszor a jog által is szabályozva vannak, jelezve ezek súlyát.

A bajtársi felelősség esetében már inkább a lojalitásnak van jelentősége, hisz itt az alanyok beosztástól, rendfokozattól függetlenül felelősséggel viseltetnek egymás iránt. Ebben a felelősségi formában a jog háttérbe szorul és elsősorban az alanyok erkölcsi értékei, kollegialitása kerül előtérbe. De ez elengedhetetlen eszköz a higgadt, biztonságos és nyugodt munkavégzéshez, hisz a rendvédelmi szerveknek olyan speciális feladatokat kell, hogy ellátniuk, amelyben – elsősorban – az egyének, egymásra vannak utalva. Függetlenül attól, hogy ki milyen pozícióban van, az élet által produkált veszélyhelyzet gyorsan felülírhatja az addig olajozottan működő irányító és irányított kapcsolatot, és egyhamar kialakulhat egy, „én segíték rajtad, te segítesz rajtam” viszony. Komoly terhet ró rájuk és nagyon fontos tehát, hogy a tagok érezzék e felelősségi típus súlyát, és ennek megfelelően alakítsák magatartásukat.

Míg a bajtársi felelősség egyfajta azonos kölcsönösséget feltételez, a hierarchiai felelősség esetén a „szereplők” különböző szinteken helyezkednek el, így lehetőség nyílt

két altípus megkülönböztetésére, az úgynevezett *beosztotti* és *vezetői* felelősségre.

A beosztotti felelősség a beosztottnak a saját munkájáért, tevékenységéért, sőt akár viselkedéséért, a vele kapcsolatban álló előljárással szemben áll fenn. Kétség merülhet fel, van-e értelme beosztotti felelősségről beszélni, amikor tudhatjuk, hogy a mai rendvédelmi rendszerben alig van olyan személy, aki parancsnokként ne állna beosztásánál vagy rendfokozatánál fogva valaki felett. E típus létjogosultságát és fontosságát azonban megalapozza az a tény, hogy a rendszer ugyanezen sajátossága miatt aligha van olyan alany, aki egyúttal ne lenne beosztott is. A hierarchiai felelősség ezen altípusánál a jog releváns szereppel bír, különösen a beosztottra kiosztott parancs megszegésének különböző formái esetén (lásd. Btk. Szolgálati bűncselekmények, Függelemsértés).

A vezetői felelősség a beosztottival ellentétben irányba hat. A vezető felelőssége a beosztottjai iránt nem új keletű jelenség. Már a történelemben nagyon sok példát találunk a jó vagy éppen rossz vezetők jellemzőire. S szinte minden esetben azt mondhatjuk, hogy az igazi vezető egyik legfőbb jellemzője az volt, hogy figyelme és gondoskodása a beosztottjai irányába mindenre kiható volt. Tehát a vezetők mindig is jóval nagyobb felelősséget viseltek, hiszen ők pozíciójuknál fogva nemcsak saját magukért, hanem másokért is felelősek voltak. A rendvédelemben ez a rendszer továbbra is fennáll. A vezető a beosztottakat munkájukban irányítja, utasítja, ellenőrzi, példát mutat számukra, és ha kell, felelősségre is vonja őket.

Egy többpólusú felelősségi típusról van tehát szó, ami arra adott lehetőséget, hogy megkülönböztessék a vezetői felelősség *szolgálati* és *magánéleti* altípusait.

Ez utóbbi típus esetében arról beszélünk, hogy a vezető kapcsolata a beosztottal nem mindig tisztán szakmai. A beosztottnak számos problémája lehet például a magánélet-

ben, amely ugyan nem kötődik közvetlenül a munkavégzéséhez, de fontos szerepet játszhat annak kiegyensúlyozott és pontos elvégzésében. A vezető felelőssége, hogy ezeket az úgynevezett külső veszélyeztető faktorokat észrevegye, és próbáljon rá megoldást találni. A magánéleti felelősségi forma jellegénél fogva nehezen szabályozható a jog által, de fontossága aligha vitatható, ha az eredményes és biztonságos munkavégzés a cél.

Nem úgy a vezetői felelősség szolgálati altípusánál, ahol a különböző erkölcsileg elítélendő magatartásokat, sok esetben már jogszabályi formákba öntötték. Itt ugyanis megvan a szoros, egyértelmű munkakapcsolat beosztott és vezető között, ahol a vezető utasíthat vagy éppen utasítani köteles, a beosztott pedig (beosztotti felelősségéből eredően) végrehajt. A jog meghatároz számos olyan magatartást is, amitől a vezetőnek a beosztottjával szemben gyakorolt munkavégzése során tartózkodnia kell (lásd. Btk. Előjárói bűncselekmények).

A vezető magatartásában megjelenő *vezetői* felelősség két altípusa közötti különbség abban foglalható össze röviden, hogy míg a szolgálati altípus esetén a vezető a szolgálatot ellátó hivatásos, addig a magánéleti altípusban a magánemberként, egyéni problémákkal is küzdő személyt látja a beosztottban.

A tanulmány természetesen említést tesz a felelősség szükséges eleméről a felelősségre vonásról is. E fogalom értelmezése elengedhetetlen ebben a témában, hisz ez adja magának a felelősségnek az erejét, ugyanis az alany felelősségteljes magatartását már előre determinálja a felelősségre vonás kilátásba helyezése. E témával összefüggésben a felelősségre vonásnak az erkölcs szempontjából két meghatározó alanya van, a közvélemény és a lelkiismeret. Jogi szempontból a közvélemény felelősségre vonása bír relevanciával, hisz ebbe a körbe tartozik a társadalom legszűkebb rétegének rosszállásától kezdve egészen a törvények szigorú jogkövetkezményéig minden. A törvény tulajdonkép-

pen nem más, mint az az erkölcsi „zsinórmérté”, melynek átlépése a társadalom elvárásaival szembeni olyan súlyos cselekmény, hogy az állam felelősségre vonását követeli meg.

Munkám utolsó nagy fejezetében azt mutatom be, hogyan használható ez az elméleti rendszer a gyakorlatban. Ehhez eseti példákat a 2006. év szeptember és október hónapjaiban, Budapesten kitört zavargá-

sokkal szemben alkalmazott rendőri intézkedésekből merítettem. Az általam kiválasztott eseményeket először röviden ismertetem, majd a fent említett, egyedi felelősségi rendszert „rávetítem” a valóságban lezajlott cselekményekre, magatartásokra. Természetesen az elemzések csak a létrehozott rendszer alkalmazhatóságát hivatottak alátámasztani, és semmi esetre sem vizsgál-
nak büntetőjogi felelősséget.

GAJDUSCHEK GYÖRGY

*Nagy Marianna:
Interdiszciplináris
mozaikok
a közigazgatási
jogi felelősség
dogmatikájához*¹

Egy recenziónak legalább három funkciója lehet. Egyfelől ismerteti, hogy a kiadvány milyen kérdésekkel foglalkozik, és azokkal kapcsolatban melyek a legfontosabb megállapításai. Másrészt felhívja a figyelmet a dologra, és igyekszik olvasásra sarkallni a potenciális érdeklődőket. Harmadrészt igyekszik szélesebb kontextusba helyezni a könyvben foglaltakat, és esetlegesen kritikai észrevételeket fogalmaz meg.² Ezeknek az elvárásoknak próbálok az alábbiakban megfelelni, kissé talán szokatlanul szubjektív stílusban.

A kötet címe, bár kétségekívül elegáns és tudományos, kissé nehezen dekódolható. Szerencsére a szerző a könyv első – bevezetőnek is tekinthető – fejezetében világossá teszi, mire számíthatunk, illetve mit takar a cím. Nagy Marianna jelzi, hogy ebben a kötetben korábbi PhD-disszertációjának³ témáját gondolja, fejleszti tovább. Ez a közigazgatási jogi szankció kérdésére utal, aminek a szerző a rendszerváltás utáni időszakban első számú szakértőjévé vált, tucatnyi publikációval és gyakorlati szakértői tevé-

kenységével egyaránt. Az említett továbblépés mind tematikusan, mind módszertanilag megjelenik. A „közigazgatási jogi felelősség” fogalmába Nagy ugyanis besorolja a hatósági jogalkalmazó tevékenység keretében történő, a közigazgatás által végzett szankcionálást – vagyis korábbi fő témáját. Ide sorolja ugyanakkor a közszolgálati jogban megjelenő, a köztisztviselőre vonatkozó felelősségi viszonyokat, valamint a közigazgatás kárfelelősségét, a deliktuális és kontraktuális felelősséget egyaránt.

Bár e témakörök együttes értelmezése indokolható, amennyiben mindkettőben megjelenik a „közigazgatás” és a „felelősség”, s még inkább, mert, mint a szerző jelzi, ez az értelmezés bevett a hazai jogtudományban, jómagam ezt a fogalommeghatározást nem feltétlenül tartom szerencsésnek. Így ugyanis jogilag, jogágilag (ezt Nagy is jelzi), de főleg logikailag (szerintem) össze nem tartozó dolgok kerülnek egy fogalomba, hiszen az egyik esetben a közigazgatás a tevékenység alanya, a másikban tárgya, az egyikben a közhatalom birtokában hatóságként lép fel, a másikban polgári jogviszonyban, amelyben esetleg állami státusa sem releváns (pl. a kontraktuális felelősség számos esetében). Ilyen értelemben a fogalom túl heterogénnek tűnik, túl sok elemet tartalmaz. Másfelől viszont talán túl keveset. Egy ilyen átfogó, széles értelmezésből ugyanis hiányolom a közigazgatásnak a „köz”, és az azt képviselő politikai döntéshozó, avagy ha úgy tetszik „törvényhozó” irányában fennálló felelősségét. Ennek – bár elsősorban politológiai kérdésről van szó – nyilvánvalóan vannak alkotmányjogi vonatkozásai, jogtudományi vetületei is. (Lásd pl. a korábbi parlamenti felelőssége, miniszteri felelőssége, a közigazgatás törvényessége.)

Nagy egyébként az általa megjelölt témakörök közül csak kettőt tárgyal. A II–IV. fejezetet szenteli a közigazgatási szankciónak, míg az V. foglalkozik a kárfelelősség szabályozásának egyes kérdéseivel. A II. fejezet az objektív felelősség kérdését járja körül a közigazgatási szankcióra vonatkoztatva, át-

¹ A kötet megjelent: Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010 (pp. 214)

² Jelen szöveg tehát „recenzió”, a szó eredeti értelmében, ami a „mű kritikai bemutatását” jelenti. Nagy Marianna megtszített azzal, hogy – ismerve kritikai attitűdömet, és így vállalva a kockázatot – engem kért fel dolgozata bemutatására.

³ NAGY Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*, Budapest, Osiris (Doktori mester munkák sorozat), 2000.

tekintve a nemzetközi összefüggéseket, a kérdés elméleti aspektusait és a szabályozási gyakorlatot is. Olyan kérdésről van szó, amely egyébként a széles jogászi közvélemény érdeklődésének homlokterébe került, sőt a médiában is megjelenő vitában kulminált, elsősorban a gyorsajrással kapcsolatos bizonyítási rend változása kapcsán. Nagy, korrekten bemutatva az esetleges ellenérveket is, meggyőzően érvel a közigazgatási felelősség főszabályként megőrzendő szubjektív (az elkövető vétkességét tételező) jellegének megőrzése mellett. Az V. fejezetben, amelyben a szerző némileg túllép korábbi érdeklődési területén, a polgári jog irányába, hasonlóan meggyőző jogászi okfejtéseket találunk. E két fejezet tehát mind témájában, mind módszerében egyértelműen jogtudományi.

Mégis, ami a kötetet igazán izgalmassá teszi – legalábbis számomra – az a klasszikus jogtudományi megközelítéseken való túllépés. Nagy legalább három ilyen megközelítésmódot villant fel, vagy elemez mélyebben is. Viszonylag röviden utal a hálózatelmélet alkalmazási lehetőségeire, elsősorban a közigazgatás szankcionáló tevékenysége kapcsán az I. fejezetben. Itt több szempontot is felvázol, ám ezek közül a jogsértők és más, a közigazgatással kapcsolatba kerülő entitások (pl. civil szervezetek: Greenpeace) „globalizálódását” emeli ki, ami megköveteli a hatóságok „hálózatba szerveződését” is.

A III. fejezetben a jog közgazdasági elméletének, illetve a racionális döntéseméletnek a közigazgatás ellenőrző, bírságoló tevékenységére vonatkozó alkalmazását tekinti át. Ennek kapcsán utal az elmélet lehetőségeire és eredményeire, de hangsúlyozza annak korlátait is. Ebben a fejezetben jelentős részben az én egyik korábbi munkámra⁴ hivatkozik, illetve azt bírálja. A recenzió műfaja nyilván nem alkalmas egy számos kérdésre kiterjedő szakmai vita lefolytatására.

ra; azt sem a terjedelmi korlátok, sem az ésszerűség, sem a jó ízlés nem engedi meg. Mégsem tudom megállni, hogy röviden ne reflektáljak Nagy elmélyült, alapos és rendkívül intelligens kritikájára.

Összességében a Nagy Marianna által megfogalmazott ellenérvek talán három csoportba sorolhatók. Egyes pontokon Nagynak egyértelműen, tényyszerűen (így számomra fájdalmasan) igaza van. Ilyen pl. a bírói felülvizsgálatra vonatkozó megjegyzése, illetve annak jelzése, hogy a jog közgazdasági elméletének már a nyolcvanas évektől – elsősorban Sajó Andrásnak köszönhetően – hozzáférhető magyar nyelvű irodalma van.

A kritikák másik része olyan állításokkal vitatkozik, amelyeket – reményem szerint – nem, vagy – szándékom szerint – nem ilyen tartalommal fogalmaztam meg. Így Nagy egyik meghatározó érve, hogy számos jogsértésre a racionális döntéseméleti modell egyáltalán nem alkalmazható. Ebben egyetértünk. Magam igyekeztem definiálni azokat az eseteket (pl. az „elkövető” nem ismeri a jogszabályt, nem racionális alapon cselekszik, hanem szokásszerűen, emocionálisan, hirtelen felindulásból stb.), amelyeket Nagy is említ, s amelyekben a racionális modell szerint kiszabott szankció egyáltalán nem vagy csak korlátozottan működhet. Más kérdés, és erre Nagy is utalni látszik, hogy a jog alapvetően maga is a racionális döntésemélet logikáját követi, amikor azt feltételezi, hogy a szankció elrettenti a potenciális jogsértőt (ti. azzal, hogy mérlegelés után arra jut: „nem éri meg”). Amikor tehát a racionális döntéseméleti modell nem alkalmazható az elméletben, akkor a legtöbb esetben a szankció is hatástalan marad a gyakorlatban. Hasonlóképpen nekem tulajdonítja a szerző a minimális és olcsó állam követelését, ami legalább egy évtizede biztosan távol áll tőlem.

A kritikák harmadik része tényleges vitapontokra utal. Jómagam a hiperjogállam kifejezést használtam az olyan jogállami berendezkedésre, amelyben az egyének jogai olyan mértékig körülbástyáztak a jogi sza-

⁴ GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről*, Budapest, MKI-KSZK, 2008.

bályozásban, hogy azokkal – különösen a gazdagokkal és hatalmasokkal – szemben, akik ezekkel a garanciákkal élni is tudnak, az állam, illetve a közigazgatás gyakorlatilag tehetetlen. A hiperjogállamot a jogállami garanciák túlhajtásaként, a rendszerváltás utáni Magyarország viszonyai között különösen inadekvát jelenségként értelmeztem, amely ellehetetleníti a közösségi érdek érvényesítését az egyéni és a szűk csoportérdekkel szemben, s ami végső soron lehetetlenné teszi magát a jogérvényesítést a tudatos jogsertőőkkel szemben. Nagy ezzel szemben azt hangsúlyozza, hogy nincs „kevés vagy sok” jogállam, csak jogállam van, illetve vitatja, hogy a magyar szabályozás túlzott garanciákat biztosítana.⁵ Valóban egyikünknek sincsenek egyértelmű érvei. Jómagam azért elgondolkodtatónak tartom, hogy nálunk az Alkotmánybíróság mellett az ombudsmanok és a köztársasági elnök is deklaráltan az alkotmányos jogok védelmét tekintették elsődleges feladatuknak, és majd minden állami entitás jogosult volt a végrehajtó hatalom szerveinek kontrolljára (lásd: közigazgatás felelőssége), míg a hatalommegosztás másik oldala lényegében nem érvényesült. Így pl. – ellentétben a mintaadó állammal – nálunk már négy ombudsman működött, akik tevékenységük töredékét fordították eredeti feladatuk ellátására, az egyes állampolgári panaszok kivizsgálására, nagy átfogó vizsgálatokat végeztek a végrehajtó hatalom területén, de a bíróságok kontrolljára nem voltak jogosultak. Maga Nagy is utal a személyes adatok védelmének nemzetközi összehasonlításban is nyilvánvalóan abszurd túlhajtására (egyébként az alkotmánybíró-ság, külön ombudsman, később az államfő aktív védelmével; lásd, amikor a köztársasági elnök kioktatja Amerikát és Angliát alkotmányosságából és demokráciából), ami jelentős mértékben bénítja a közigazgatás működését.

Úgy vélem ugyanakkor, hogy mindketőnk megközelítésében közös az a törekvés, hogy a közigazgatási jogi szankciórendszer működésének minél jobb megértésére törekszünk, s hogy normatív oldalról azokat a megoldásokat keressük, amelyek a közigazgatási jogérvényesítést minél eredményesebbé teszik. Az eredményes közigazgatási jogérvényesítés ebben a kontextusban a Nagy által is alapvető problémaként, az I. fejezetben kvázi kiindulópontként megfogalmazott, a társadalom mindennapjait átható és fertőző „rendetlenség” és rendetlenségérzés⁶ csökkentésének, megszüntetésének egyik eszköze lehet.

Bár személyes érintettségem jóval kisebb, legalább ennyire érdekesnek tartottam a IV. fejezet témáját. Nagy ebben az idegtudományok eredményeit tekinti át és vonatkoztatja a jogra. Itt olyan döbbenetes tényekkel ismerkedhetünk meg, hogy számos esetben cselekvésünk előbb indul meg, minthogy arra gondolkodásunk utasítást adna. Csak azt hisszük, hogy azt cselekedjük, amit akartunk, valójában a már megindult cselekvéshez rendelődik az akarat, ami a „szándékos-ság” jogi kategóriájával kapcsolatban vet fel alapvető kérdéseket. Nagy elemzi a morális döntések agyi modelljeinek különféle hipotéziseit, utal az antiszociális magatartás biológiai gyökereire stb. Hasonlóképpen bemutatja a fiatalok döntési képessége korlátozottságának biológiai alapjait, mivel az ilyen döntések meghozataláért felelős agyi terület csak 18–25 éves korra fejlődik ki teljes egészében. Ennek kapcsán jelzi, hogy az Egyesült Államok legfelsőbb bírósága erre (is) hivatkozva mondta ki a fiatalok esetében a halálbüntetés alkotmányellenességét. Utal a memória működésére vonatkozó kutatásokra is, ami a tanúk mint „bizonyítási eszközök” kapcsán csakúgy releváns lehet, mint az egyes egyének esetében a szabályok memorizálása kapcsán stb.

⁵ A vita nyilván csak a 2010 előtti viszonyokra értelmezhető.

⁶ Ennek kapcsán Nagy többször is hivatkozik Sajó Andrásnak az Állam és Jogtudományban, 2008-ban megjelent (XLIX/3. 233–280. p.), *A társadalom működési zavarai és az államgépezet* című kutatási összefoglalóként is értelmezhető dolgozatára.

A szerző tehát széles körben áttekinti azokat az orvostudomány és kapcsolódó tudományterületeket, valamint a pszichológia területén született kísérleteket és azok következtetéseit, amelyek relevanciával bírhatnak a jog követése, illetve a jog érvényesülése szempontjából. Mindezek magának a jognak az értelmezéséhez is rendkívül releváns információkkal szolgálnak, számos területen kifejezetten kihívást jelentenek a jogi gondolkodás számára, és meghatározók lehetnek a jogi gyakorlat számára is. Hasonlóképpen jár el a kognitív és evolúciós pszichológia eredményeinek ismertetése kapcsán is. Íme néhány, a kognitív pszichológia területére tartozó kérdés: Hogyan mérlegetünk és hogyan hozzuk meg döntéseinket? Miképpen tanulunk, hogyan sajátítjuk el a normákat? És néhány az evolúciós pszichológia megközelítésmódjával elemezhető kérdések közül: Milyen eszközei voltak az ősközösség kis emberi csoportosulásainak az egyéni agresszió korlátozására, a csoportkohézió és a normakövetés biztosítására; mi maradt meg mindebből az emberi természetben, és hogyan hasznosítható ez az ismeret a modern jogban kódolt közösségi célok elérése érdekében?

Nagy a IV. fejezetben olyan kutatási eredményeket tár elénk, amelyek önmagukban is rendkívül érdekesek és izgalmasak, a jogász szempontjából pedig teljesen új, ismeretlen, ám – mint a szerző bizonyítja – rendkívül lényeges területekre kalauzol. Nagy Marianna eddig is túllépett a hazai jogtudományban meglehetősen gyakorinak számító, jogpozitivistának nevezett, a hatályos jogi szöveget recitáló, azt esetleg némi kritikával fűszerező tudományon; már korábbi munkáiban is elméletalkotásra törekedett. Ebben a könyvben ezt az utat folytatja – mondhatnánk. De azt is mondhatjuk, hogy járatlan útra tért rá, amikor elhagyta a szűk értelemben vett jogtudomány ösvényét, és olyan területre lép, amely a jogász számára járatlan, ám mégis tanulságos „kalandozást” ígér.

Valójában arról van szó, hogy – elsősorban a közigazgatási szankciórendszer kapcsán – Nagy megfogalmaz egy interdiszciplináris programot. Ennek lényege, hogy a téma (ti. a közigazgatási ellenőrzés és szankcionálás, valamint annak eredménye) szempontjából relevánsnak tűnő tudományterületeket együttesen alkalmazva kísérreljük meg jobban megérteni és ezzel jobbra tenni a vizsgált jelenséget. Nagy – feltételezésem szerint inkább példálózó, mint taxatív – felsorolást adva a következő tudományokat említi: jogdogmatika, közigazgatás-tudomány, szociológia, kriminológia, közgazdaságtan, kognitív idegtudományok, hálózatelemélet, pszichológia. A jogdogmatikán kívül azokat a területeket (közgazdaságtan, hálózatelemélet, pszichológia, kognitív idegtudományok) tekintti át ebben a könyvben, amelyek a jogász számára talán leginkább idegenek, legalábbis amelyekkel jogi tanulmányai kapcsán biztosan nem találkozhat.

Ezek az ismeretek azonban nemcsak a közigazgatási jogi szankció, hanem általában a jog mibenlétével kapcsolatban vetnek fel alapvető kérdéseket. Nagy utal arra, hogy ezeket a vizsgálódásokat a későbbiekben ki kívánja terjeszteni. Világos, hogy óriási problématerületről van szó. Szerencsésebb (értsd: nagyobb és gazdagabb) országokban egy ilyen projekten nagy kutatói csapatok dolgoznának, míg a szerző egyedül küzd meg a feladattal. Az eddigi eredmények is rendkívül fontosak, nemcsak a közigazgatási szankció, hanem a jog egésze szempontjából. A további vizsgálódásoktól is hasonló eredményeket remélhetünk, különösen a szankció-problematika területén. Ez ugyanis nem egy a számtalan jogtudományi kérdés közül, hanem – ha elfogadjuk a norma szerkezetével kapcsolatos hármas tagolást: „hipotézis-diszpozíció-szankció”, akkor – a jogtudomány kevés számú alapkérdéseinek egyike.

Valóban, különösen az erre „kihegyezett” büntetőjogban a szankciónak óriási elmélete van, amelyre egyébként Nagy ko-

rábban is⁷, és e kötetében is támaszkodott. Olyan témáról van szó, amely alapvetően kérdőjelezheti meg mindazt, amit magáról a jogról gondolunk. Így a társadalomtudományokban és a pszichológiában az utóbbi évtizedekben egyre több olyan kutatási eredmény lát napvilágot, amelyek a szankció (értsd: büntetés) mint viselkedéskoordinációs eszköz hatékonyságát kérdőjelezi meg. Elsősorban nem arról – az általam többször kritizált – elméletéről van szó, amely szerint nem a szankció mértéke, hanem a bekövetkezés bizonyossága hat elrettentő erővel. (Mindez különösen a halálbüntetésről⁸ szóló vitában kap különösen nagy szerepet.) Ezt az állítást mint „szociológiailag bizonyított tény” szokták emlegetni a jogi oktatásban (igaz anélkül, hogy az állítás mellett hivatkozást is találhatnánk). Valójában nem egyszerűen arról van szó, hogy az állítás nincs bizonyítva, hanem arról, hogy egy ilyen állítást elvileg sem lehet a szociológia ma ismert eszközeivel bizonyítani. Arról most ne is beszéljünk, hogy ez a látszólag „humánus” megközelítés, éppen az ember emberi jellemzőjét (gondolkodási, belátási és előrelátási képességét) tagadja, és egyfajta állati működést feltételez. (Lásd: pl. a kutyá idomításainak szabályait.)

Mégsem erre kívánok itt utalni. Sokkal inkább arra, hogy a szankciónak (büntetésnek) olyan társadalom-technikai és pszicho-

lógiai hátrányai vannak, amelyek egyre gyakrabban kérdőjelezik meg a szankció alkalmazásának helyességét. Ilyenek a büntetés magas állami költségei (börtönök), a büntetés során jelentkező negatív szocializációs hatások (hasonlók között kitanulják a bűnözést, a jogsértő normarendszer válik normálissá), de különösen – és a közigazgatásban nagyobb relevanciával – a büntetés elidegenítő, agressziót szülő hatásai, amelyek aztán a jogsértés ördögi körébe taszíthatnak. Nem véletlen, hogy pl. az üzleti szférában a jutalmazást és más pszichés tényezőket alkalmazják a magatartás befolyásolására. Büntetésre nem kerül sor, vagy ha igen, akkor az egyben legsúlyosabb is, a közösségből való eliminálást (praktikusan: elbocsátást) jelenti, hogy a negatív hatások már ne terheljék a közösséget (ti. a vállalatot). A társadalom egészére vonatkoztatott jogrendszerben mindez persze lehetetlen. Eközben a jog alapvető eszköze továbbra is az a szankció, amely így mindinkább elfogadhatatlannak tűnik. Az én szememben ez a jogelmélet ma talán legégetőbb kérdése.

Nagy könyve arra készíti az olvasót, hogy elgondolkodjon a jog ilyen alapvető kérdésein, miközben a közigazgatási szankció, illetve felelősség konkrétabb problémáit is elemzi. Éppen ezért bátran ajánlható a kötet az érdeklődő jogász, a jog- és társadalomtudós, de a gyakorlati közigazgatási szakember számára is.

⁷ Lásd pl.: KIS Norbert–NAGY Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*, Budapest, HVGORAC, 2007.

⁸ Az érvek és ellenérvek intelligens összegzését adja magyar nyelven: TÓTH J. Zoltán: *Halálbüntetés – pro és kontra*, Jogelméleti Szemle, jesz.ajk.elte.hu/toth14.html

Szerzőinkről

Balázs István

Az állam- és jogtudományok kandidátusa, habilitált egyetemi docens. A Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete Közigazgatási Jogi Osztályának vezetője, valamint a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Közigazgatási Jogi Tanszékének vezetője.

Kutatási területe a közigazgatási jog, ezen belül az összehasonlító közigazgatás, a közigazgatási szervezeti rendszer és korszerűsítése, valamint a közszolgálati jog.

Eddigi több évtizedes szakmai pályafutása során egyaránt betöltött közigazgatási vezetői állásokat (Miniszterelnöki Hivatal, Belügyminisztérium), valamint ellátott a közigazgatás terén tudományos kutatással és oktatással kapcsolatos feladatokat pl. Magyar Közigazgatási Intézet, Magyar Közigazgatás című folyóirat).

Bilek Péter

Közgazdász, 2003-tól az ICEG European Center kutatóintézet tudományos munkatársa. 2009-től a Nemzetgazdasági Minisztériumban, illetve annak elődjénél (NFGM) külgazdasági elemző. 2011-től a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban OECD ügyekért felelős koordinátor, alapvetően a kormányzati és közigazgatási szakterületet, illetve a MENA (közel-keleti és észak-afrikai) országokat érintően.

Cserny Ákos

Igazgatásszervező (1994), jogász (1999), a Budapesti Corvinus Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének adjunktusa. 2006–2010-ig az Egyetem Államigazgatási Továbbképző Intézetének igazgatója. A Közigazgatási Tudományos Kollégium tagja. A Magyar Közigazgatás című lap szerkesztője. PhD-fokozatot 2010-ben nyert el a közhatalom felelőssége, illetve a miniszteri felelősség témakörében végzett kutatómunkájáért. Főbb kutatási területe a közhatalom felelőssége, a parlamenti jog és a választójog.

Fazekas Marianna

Habilitált egyetemi docens, 2000-től az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara Közigazgatási jogi tanszékének vezetője. Kandidátusi fokozatát a köztestületek, ezen belül a társadalombiztosítási önkormányzatok témakörben írott értekezésével szerezte (1994). Habilitációs témája ugyancsak a köztestületekhez kapcsolódva a közjogi személyek kérdése (2007). 2007–2010 között az ELTE általános rektorhelyettese volt, az MTA köztestületi tagja.

Gajduschek György

Közigazgatás-kutató, politológus, szociológus. Habilitált egyetemi docens, az MTA Jogtudományi Intézetének tudományos főmunkatársa. Korábban húsz évig a Magyar Közigaz-

gatási Intézet kutatója. Számos hazai és külföldi publikáció szerzője. PhD fokozatát az ELTE ÁJK-n szerezte politológiából (2001). Fő kutatási területei: a közigazgatás szervezeti elvei, a bürokratikus szervezet; közszolgálat, a közigazgatás személyzeti rendszere és személyi állománya; kormányzati döntéshozatal, közpolitika; a jog érvényesülésének kérdései a sajátos magyar kormányzati és társadalmi környezetben.

Horváth Viktor

Politológus. 13 éve dolgozik a központi közigazgatásban a kormányzati munka összehangolása, uniós ügyek és közigazgatás-fejlesztés terén. Munkája során a jogi, közgazdasági, politológiai, szervezetszociológiai és motivációs megközelítések összehangolására törekszik.

Kádár Krisztián

Igazgatásszervező (2002), jogász (2008), a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Közigazgatási Stratégiáért Felelős Helyettes Államtitkárságának kormánytanácsadója. 2010-től az Európai Közigazgatási Hálózat (EUPAN) magyar delegációjának egyik szakértője, részt vett az EU elnökségi félév kapcsolódó közigazgatás-fejlesztési programjának szakmai koordinálásában.

Klotz Péter

Jogász, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának PhD-hallgatója. 2004-től az Igazságügyi Minisztérium, majd az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium munkatársa, 2009-től az IRM Humánpolitikai Fejlesztési Osztályának vezetője, jelenleg az Állami Számvevőszék Integritás Projektjének szakmai közreműködője. Kutatási területe az erőforrás-tervezés és szervezetfejlesztés a közigazgatásban, az Európai Unió soros elnöksége, valamint a korrupció elleni küzdelem és az integritás-menedzsment.

Mezey Barna

Jogtörténész (DSc), tanszékvezető egyetemi tanár, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Magyar Állam- és Jogi Történeti Tanszékének professzora, 2010 óta az ELTE rektora. Fő kutatási témája a magyar büntetés-végrehajtási jog története; magyar alkotmány- és parlamentarizmus-történet, ezen belül a Rákóczi-szabadságharc története.

Elnöke a Magyar Büntönügyi Társaságnak, a Magyar Jogász Szövetség Jogtörténeti Szakosztályának, A Magyar Tudományos Akadémia nem akadémikus köztestületi tagok választott közgyűlési képviselője. A Szemere Bertalan Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság elnökségének tagja, A Büntetés-végrehajtási Tudományos Tanács tagja.

Müller György

Habilitált egyetemi docensként a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karának oktatója, az ELTE címzetes egyetemi tanára. Kutatási területe a magyar kormány-

zati berendezkedés. 1985–2006 között a kormányapparátusban dolgozott, ebből 16 évet – az Antall-kormány hivatalba lépésétől a második Gyurcsány-kormányig – a Miniszterelnöki Hivatal jogi helyettes államtitkáráként.

Pozsár-Szentmiklós Zoltán

Jogász. 2006 februárja óta vesz részt az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének oktatási, kutatási munkájában. 2008 szeptembere óta igazgatóként irányítja az ELTE Bibó István Szakkollégium szakmai munkáját. 2010 júliusa óta az Országos Választási Bizottság választott tagja.

Fő kutatási területe az alapjogvédelmi tesztek és a kormányzati rendszerek általános kérdései. Több szakmai publikáció mellett egyetemi, szakkollégiumi kutatások koordinátora és közreműködője, alkotmányjogi témájú főiskolai és középiskolai tankönyvek társszerzője és szerkesztője.

Princzinger Péter

Jogász. 2011-től az Oktatási Hivatal elnöke, 2006-tól az ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Karán az Egészségfejlesztési és Sporttudományi Intézet tanársegédje. A Budapesti Ügyvédi Kamara tagja, ügyvédi működését jelenleg – kormánytisztviselői jogviszonyára tekintettel – szünetelteti. 2002-től az ELTE ÁJK a Közigazgatási Jogi Tanszék meghívott oktatója. Oktatási és kutatási tevékenységének középpontjában a sportigazgatás és a sportjog problémái állnak. A sportjoggal 2006 óta foglalkozik.

Pulay Gyula

Közgazdász. Az Állami Számvevőszék Kutató Intézetének főigazgatója. 1982-től kezdve 25 évet dolgozott a közigazgatásban, ebből 13 évet közigazgatási államtitkárként négy különböző minisztériumban, illetve a Miniszterelnöki Hivatalban. A Károli Gáspár Református Egyetem Közgazdasági tanszékének vezetője, egyetemi docens.

Vácsi Péter

Jogász. 2011-ben PhD-fokozatot szerzett. 2005 ősze óta a SZE DF ÁJK Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékén egyetemi tanársegéd, mellette ügyvédként praktizál. Kutatási területe az alkotmányos közigazgatás témaköre, doktori disszertációja a jó közigazgatási eljárás alkotmányos korlátait elemzi. Társadalmi megbízatásban a Győr-Moson-Sopron Megyei Területi Választási Bizottság póttagja.

Publikáció a Magyar Közigazgatásban

A Nemzeti Közigazgatási Intézet kiadásában megjelenő Magyar Közigazgatás című szakmai, tudományos folyóirat közizgazgatási témájú, tudományos írások közzlésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

A lap célja: a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közzlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése, a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítése.

A szerkesztőség az alábbi rovatokba vár írásokat:

Tudományos közlemények: a közigazgatás fejlesztésével kapcsolatos hazai és nemzetközi kutatási eredmények bemutatása, tudományos műhelyek, iskolák eszmecsereje.

Szakmai fórum: e rovat célja teret adni a közigazgatási praxis művelői közötti a tapasztalatcserének, a jó gyakorlatok bemutatásának és a közszolgálat változásait bemutató tudósításoknak.

Nemzetközi kitekintés: e rovat célja a nemzetközi közigazgatás-tudományi kutatások közvetítése, tudósítani a külföldi közigazgatási stratégiákról és gyakorlatokról, az európai közigazgatási rendszerek közeledéséről és együttműködéséről, az EU törekvéseiről és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjairól.

Szemle: e rovat tudósít a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferencia-beszámolókat közöl.

Publikálásra elfogadott kézirat: A kéziratot oldalszámozva, elektronikusan kérjük leadni, feltüntetve rajta az írás szerzőjének nevét, elérhetőségét, az írás pontos címét (angolul is) és azt, hogy a szerző melyik rovatba szánja az írást. Az íráshoz egy rövidebb (kb. 1000 n) magyar nyelvű absztraktot kell mellékelni. A folyóirat angol nyelvű webes publikációja számára egy hosszabb terjedelmű (kb. 4000 n) angol vagy magyar nyelvű absztraktot is szíveskedjen mellékelni.

Terjedelem: max. 40 000 n, amelybe beleszámít a cím és a lead is.

Kérjük a címhierarchia egyértelmű bejelölését.

Az ábrákat, táblázatokat külön lapon, illetve külön fájlban, sorszámozva, címeikkel ellátva szíveskedjenek a szerkesztőségnek leadni úgy, hogy a táblázat végleges formájában látható legyen. Más művekből átvett ábrák, illusztrációk közzlési engedélyét a szerző szerzi be.

A szöveget nem kérjük tipografizálni, valamint technikai kellékekkel ellátni (pl. élőfej). A kézirat egy oldala kb. 25-26 másfeles vagy dupla sorközrel gépelt sort tartalmazzon, soronként 60 leütéssel. A margók ideális mérete: bal oldalon 20 mm, jobb oldalon 30 mm, alul 40 mm, felül 25 mm. A címetek, alcímetek, különálló idézeteket a szövegtől egy-egy sor válassa el. Az új bekezdések egy enter leütéssel kezdődjenek.

A kiemelés ideális módjai a kurziválás, egyéb kiemelést kérjük a kiadóval megbeszélni.

A felhasznált irodalom címléírását az Irodalomtörténeti Közlemények Címléírás és jegyzetelési alapelveinek megfelelően szíveskedjenek leadni.

A közlemények kétszeres lektoráláson mennek keresztül a Szerkesztőség szabályai szerint.

További információ: szerkesztoseg@nki.gov.hu

Reméljük, a lehetőség felkeltette az érdeklődését!

Nemzeti Közigazgatási Intézet

Előfizetési információk

A Nemzeti Közigazgatási Intézet kiadásában kéthavonta megjelenő Magyar Közigazgatás című tudományos, szakmai folyóirat célja a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közzlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése, a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítése.

A Magyar Közigazgatás előfizetésben megrendelhető az előfizetes@nki.gov.hu címen vagy a Nemzeti Közigazgatási Intézet postacímén (1386 Budapest, Pf. 906/74).

PRO PUBLICO BONO

Állam és közigazgatás-tudományi szemle
A BCE KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI KARÁNAK FOLYÓIRATA

A *Pro Publico Bono* referált folyóirat, mely az általános államtudomány, a közigazgatás-tudomány és az ahhoz kapcsolódó jogtudományok, valamint a BCE Közigazgatástudományi Karán művelt és oktatott egyéb tudományok területéről közöl írásokat. A lap a profiljába tartozó tárgykörben külső szerzőktől is elfogad közlésre szánt, s az előírt tartalmi és formai feltételeknek megfelelő írásokat. Ezeket nemcsak papíron, hanem a lap internetes változatában – a *Pro Publico Bono Online*-ban – is közli. Megjelenik évente kétszer.

Felelős szerkesztő: Takács Péter

ISSN 2062-7165

AZ ELSŐ SZÁM TARTALMÁBÓL

• TANULMÁNYOK

Tamás András: A közigazgatás és rendeletalkotás viszonyáról

Imre Miklós: Az állam gazdasági szerepéről

Szalai András: Az alkotmányi ellensúlyokról

Szabó Máté Csaba: A kaktuszfüggönyön túl

Török Gábor: A lenézés ára

• SZEMLE

Lőrincz Lajos: A közigazgatás átrendezése

György István: Lőrincz Lajos munkásságáról

• SZAKMAI FÓRUM

Budai Balázs: A közigazgatási modernizációról

• KITEKINTÉS

Tóth Mihály: Az 1996. évi ukrán alkotmány keletkezéséről

• DOKUMENTUM

A jó közigazgatás – az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának ajánlása

Szegedi László: A jó közigazgatásról

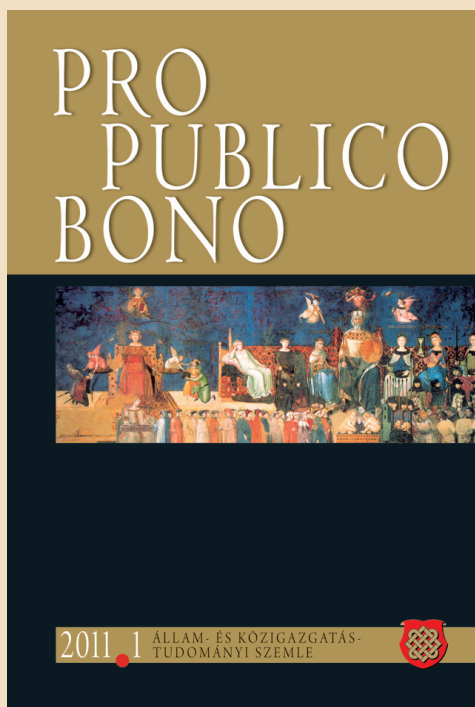
• KÉPZÉS

Dobos Ágota: A közszolgálati akadémiáról...

• SZAKIRODALOM

Boros Anita könyvszemléje

Stipta István recenziója



A második szám – 2011/2. – előkészületben; megjelenik: 2011 október.
A Szerkesztőség írásokat vár és fogad a papíralapon megjelenő *Pro Publico Bono* 2012/1. számába, valamint az internetes *Pro Publico Bono Online* 2011/2. számába.
A lap megrendelhető a Szerkesztőség címére eljuttatott levélben. Ára: 1.310.- Ft.

A szerkesztőség címe: 1519 Budapest, Pf. 275.

E-mail: propublicobono2011@gmail.com

TABLE OF CONTENT

FOREWORD: *Norbert Kis*

ROUND-TABLE DISCUSSION OF THE MAGYARY-PROGRAMME

Moderator: *Norbert Kis* – Participants: *Marianna NAGY, Miklós IMRE, Zoltán HAZAFI*

SCIENTIFIC REVIEWS

Barna MEZEY: Zoltán Magyary and the Hungarian Scientific Institute of Public Administration; Marianna FAZEKAS: Scientific review of public administration in the past and in the present; Ákos CSERNY: Transfigurative changes of the constitutional responsibility of the executive power; György MÜLLER: Permanence and change within the Hungarian governance conditions (1990-2011); Zoltán POZSÁR-SZENTMIKLÓSY: Referendum and popular initiative

PROFESSIONAL PANEL-DISCUSSION

István BALÁZS: Global problems and national regulation: the challenges of regulation strategies [International Institute of Administrative Sciences IIAS-IISA] Congress, Lausanne, 4–8 July 2011]; Péter KLOTZ–Gyula PULAY: Corruption risks on the map – the Hungarian Integrity Survey 2011; Péter PRINCZINGER: Legal responsibility in sport 1.

INTERNATIONAL PERSPECTIVES

Krisztián KADÁR–Viktor HORVÁTH: Themes of EUPAN Part 1. – Performance in Public Administration;

Péter BILEK: Performance of the Government at a glance; Péter VÁCZI: Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on good administration

REVIEW

Award winners in the Military and Law Enforcement Sciences Section of the 30th Jubilee Anniversary of National Academic Conference of Scholars. Introduction: Éva BAJUSZ: Protection of Natural Resources in Customs Procedures; Ákos ERDŐS: A look at the past and present responsibilities of law enforcement; György GAJDUSCHEK's review: Interdisciplinary mosaics for the dogmatics of legal responsibility in Public Administration, by Marianna NAGY

TABLE DES MATIÈRES

MOTS DE BIENVENUE: *Norbert Kis*

TABLE RONDE: *Programme Magyary – Marianna NAGY, Miklós IMRE, Zoltán HAZAFI – Modérateur: Norbert Kis*

PUBLICATIONS SCIENTIFIQUES *Barna MEZEY: Zoltán Magyary et l'Institut Hongrois de la Science Administrative; Marianna FAZEKAS: Recherche scientifique de l'administration publique, autrefois et aujourd'hui; Ákos CSERNY: Les changements du couleur de la responsabilité constitutionnelle du pouvoir exécutif; György MÜLLER: Stabilité et changement dans le système gouvernementale hongroise (entre 1990 et 2011); Zoltán POZSÁR-SZENTMIKLÓSY: Le référendum et l'initiative populaire*

FORUM PROFESSIONNEL *Péter KLOTZ–Gyula PULAY: Les risques de la corruption – Enquête d'Intégrité, 2011; Péter PRINCZINGER: Responsabilité juridique dans le domaine du sport 1.; István BALÁZS: Les problèmes globaux et la réglementation nationale : les défis des stratégies réglementaires*

BIAS INTERNATIONAUX *Krisztián KADÁR: Rendement dans l'administration publique; Péter BILEK: Les rendements gouvernementaux à la loupe de « Government at a Glance » (Panorama des administrations publiques); Péter VÁCZI: Recommandation CM/Rec(2007)7 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à la bonne administration*

ENQUÊTE Section des sciences militaires et de police du Concours Scientifique National des Étudiants – *Éva BAJUSZ: Protection des ressources naturelles dans la procédure douanière; Ákos ERDŐS: La responsabilité des forces policières: le passé et le présent; Compte rendu par György GAJDUSCHEK de l'oeuvre de Marianna NAGY: Mosaïques interdisciplinaire à la dogmatique de la responsabilité juridique administrative*

INHALT

VORREDE: *Norbert Kis*

DISKUSSIONSRUNDE über das Programm Magyary mit *Zoltán HAZAFI, Miklós IMRE, Marianna NAGY* – Moderator: *Norbert Kis*

WISSENSCHAFTLICHE PUBLIKATIONEN *Barna MEZEY: Zoltán Magyary und das Institut für Verwaltungswissenschaften; Marianna FAZEKAS: Wissenschaftliche Untersuchung der Verwaltung früher und heute; Ákos Cserny: Änderungen in der verfassungsrechtlichen Verantwortung der Exekutive; György MÜLLER: Stabilität und Wandel in den ungarischen Regierungsverhältnissen (1990-2011); Zoltán POZSÁR-SZENTMIKLÓSY: Volksabstimmung, Volksinitiative*

FACHFORUM *Péter KLOTZ – Gyula PULAY: Korruptionsrisiken auf der Landkarte- Integritätsumfrage, 2011; Péter PRINCZINGER: Rechtliche Verantwortung im Sport 1.; István BALÁZS: Globale Probleme und Nationale Regelung: die Herausforderungen der Regelungsstrategien*

INTERNATIONALER AUSBLICK *KADÁR Krisztián: Leistung in der Verwaltung; BILEK Péter: Regierungsleistungen unter der Lupe – Government at a Glance; VÁCZI Péter: Rekommandation CM/Rec(2007)7 des Rates der Europäischen Union für die Mitgliedstaaten über die gute Verwaltung*

RUNDSCHAU *Ungarische Wissenschaftliche Studentenkreis-Konferenz Kollegium für Ordnungsmacht – Éva BAJUSZ: Schutz von Naturschätzen im Zollverfahren; Ákos ERDŐS: Verantwortung im Ordnungsschutz in der Vergangenheit und in der Gegenwart; Buchrezension von György GAJDUSCHEK: Marianna NAGY: Interdisziplinäre Mosaik zur Dogmatik der verwaltungsrechtlichen Verantwortung*



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszachenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Humán erőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban
ÁROP-2.2.5