

# MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



## TUDOMÁNYOS KÖZLEMÉNYEK

*Tózsza István:* Virtuális tér és közigazgatás

*Bodnár Eszter:* A választójog és más alapjogok kapcsolata

*Turkovics István:* A jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban és az Alaptörvényben

*Vissy Beatrix:* Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban

*Koi Gyula:* Közigazgatás-tudomány és metodológia – A fogalmak kulcsszerepéről

*Vértesy László:* A jó kormányzás mérhetősége

## SZAKMAI FÓRUM

*Piller Zsuzsa:* Az önkormányzatok mint a határokon átnyúló fizetésképtelenségi eljárások alanyai

*Bodnár Norbert:* Az önkormányzatok társulásai, azok változásai az új Ötv. tükrében

*Klotz Péter:* Közszolgálati értékek és integritás – kérdőíves felmérés a közszolgálatban dolgozók körében

*Csalló Krisztina:* Újabb állomás a közigazgatás átalakításában: a járási hivatalok

## NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

*Váczy Péter:* Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R. (84) 15. számú ajánlása a közigazgatás felelősségéről

## SZEMLE

Recenzió: *Erdős Csaba:* Smuk Péter: Magyar közjog és politika 1989–2011

# MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Főszerkesztő:

KIS NORBERT  
főiskolai tanár

Szerkesztő:

CSENYI ÁKOS  
egyetemi docens,  
az NKE dékánja

Szerkesztőbizottság elnöke:

GÁL ANDRÁS  
LEVENTE  
kormánybiztos

Szerkesztőbizottság tagjai:

BITSKEY BOTOND  
az Alkotmánybíróság főtítkára

SZENTKIRÁLYI-SZÁSZ  
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  
egyetemi tanár,  
az NKE rektora

TORMA ANDRÁS  
egyetemi tanár

VARGA ZS. ANDRÁS  
hab. egyetemi docens  
legfőbb ügyész helyettes

# TARTALOMJEGYZÉK

BEKÖSZÖNTŐ ..... 3

## TUDOMÁNYOS KÖZLEMÉNYEK

*Tóza István:* Virtuális tér és közigazgatás ..... 5

*Bodnár Eszter:* A választójog és más alapjogok kapcsolata ..... 12

*Turkovics István:* A jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban és az  
Alaptörvényben ..... 22

*Vissy Beatrix:* Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkot-  
mánybíráskodásban ..... 28

*Koi Gyula:* Közigazgatás-tudomány és metodológia – A fogalmak  
kulcsszerepéről ..... 37

*Vértesy László:* A jó kormányzás mérhetősége ..... 44

## SZAKMAI FÓRUM

*Piller Zsuzsa:* Az önkormányzatok mint a határokon átnyúló fi-  
zetésképtelenségi eljárások alanyai ..... 57

*Bodnár Norbert:* Az önkormányzatok társulásai, azok változásai  
az új Ötv. tükrében ..... 63

*Klotz Péter:* Közzolgálati értékek és integritás – kérdőíves felmérés  
a közzolgálatban dolgozók körében ..... 70

*Csalló Krisztina:* Újabb állomás a közigazgatás átalakításában: a já-  
rási hivatalok ..... 81

## NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

*Váczai Péter:* Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R. (84)  
15. számú ajánlása a közigazgatás felelősségéről ..... 89

## SZEMLE

Recenzió: *Erdős Csaba:* Smuk Péter: Magyar közjog és politika  
1989–2011 ..... 94

---

Kiadja a Nemzeti Közigazgatási Intézet

Felelős kiadó: Koltányi Gergely főigazgató

Cím: 1054 Budapest, Alkotmány u. 25. Telefon: 1/882-6800. Fax: 1/882-6848

E-mail: szerkesztoseg@nki.gov.hu

web: <http://www.nki.gov.hu/kiadvanyaink>

Nyomdai munkák: 12.0890 – 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@mhk.hu](mailto:kozlony@mhk.hu)

Olvasószerkesztő: Bánki Lászlóné Katona Ilona

Terjeszti a Magyar Posta Zrt.

A lap az ÁROP 2.2.5 – Humán erőforrás-gazdálkodás a közigazgatásban projekt  
keretein belül valósul meg

ISSN 0865-736 X

## *Beköszöntő*

Egy esztendeje, Magyary Zoltán születésének 123. évfordulóján indítottuk újra a Magyar Közigazgatás szakmai, tudományos folyóiratot. A Nemzeti Közigazgatási Intézet, később pedig a Nemzeti Közszolgálati Egyetem vállalt kiemelt szerepet abban, hogy a lap első évfolyama lehetőséget adott számos közigazgatási témájú, tudományos írás közlésére. A lap célja a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése, a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítése. A tudományos közlemények a közigazgatás fejlesztésével kapcsolatos hazai és nemzetközi kutatási eredményeket mutatja be, tudományos műhelyek, iskolák eszmecseréjének ad felületet. A szakmai fórumban megjelenő írások a közigazgatási praxis művelői közötti tapasztalatcseréről, a jó gyakorla-

tokról és a közszolgálat változásairól tudósít. Nemzetközi kitekintést adunk közigazgatás-tudományi kutatásokról, a külföldi közigazgatási stratégiákról és gyakorlatokról, az európai közigazgatási rendszerek közeledéséről és együttműködéséről, az EU törekvéseiről és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjairól. Végül pedig rendszeresen szemlélünk a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól.

Köszönet elsősorban a Szerkesztőbizottság tagjainak a türelmes és gondos szakmai támogatásért. Bízunk abban, hogy a Magyar Közigazgatás a tudomány és a közigazgatás gyakorlata közötti kölcsönhatás fontos tényezője marad, és egyre többen csatlakoznak szerzőtáborunkhoz.

Üdvözlét az Olvasónak!

*Kis Norbert*  
*főszerkesztő*



## Virtuális tér és közigazgatás

### A tér az információs társadalomban

Az információkommunikációs technológia megjelenése és elterjedése az utóbbi évtizedben teljesen átalakította a gazdasági folyamatok térbeliségét és munkafolyamatát. A fizikai távolságok rövidültek, vagy el is tűntek a távmunka és az online vásárlási lehetőségek megjelenésével. Az információs társadalom tere kedvező a kényszerű mozgáskorlátozottság (rossz vagy költséges közlekedés, rokkantság, betegség, gyermekágy stb.) hátrányainak leküzdésére.

Az információs társadalom igényeinek megfelelően a szolgáltatások terén – és itt elsőként a szórakoztatóipart kell kiemelni – egyre nagyobb az igény a fizikai tér kitágítására képes, illetve új dimenziókat létrehozó rendszerek iránt. Jelenleg ezeket az úgynevezett virtuális térben működő háromdimenziós rendszerek képviselik legmagasabb szinten.

Jakobi<sup>1</sup> meghatározásai nyomán az információs társadalom tere többszintű; a valós tér „alatt” – mint infrastruktúra – megjelenik a kibertér, ami az elektronikus hálózatok, vezetékek, lefedettségek, szerverek és programok „kartezianus” világa.<sup>2</sup> A mentális tér kétféle lehet: egyrészt jelenlegi témánk, a virtuális tér, másrészt a valóságos, fizikai térben is megjelenő virtuális elemek tere, vagyis az úgynevezett hibrid tér, amelynek a kihasználása már a tudományos-fantasztikus *Mátrix*, *Hasonmás* és *Avatar* filmek világát idézi a – talán nem is túl távoli – jövőben.

A virtuális tér fogalmát éppen két évtizeddel ezelőtt határozták meg mint elektronikus rendszerek által generált interaktív háromdimenziós környezetet, amelyet a felhasználók átélhetnek.<sup>3</sup> A magyar szakirodalomban Nemeslaki<sup>4</sup> foglalja össze legérthetőbben a virtuális térben működő gazdaság jellemzőit. Ezek szerint a virtuális valóság nem más, mint a számítógépes rendszerek segítségével létrehozott mesterséges környezet, amelyben a felhasználó virtuális identitása („avatarja”) valós idejű kapcsolatba lép a valóságos dolgok szimbolikus reprezentációival.

Itt álljunk meg egy pillanatra; a hipnoterápiával foglalkozó amerikai Goldberg professzor<sup>5</sup> – a változatosság kedvéért nemcsak a múltba, hanem – a jövőbe is utaztatja páciensei tudatát. Könyvében a legmegdöbbentőbb beszámoló egy, a harmincadik századig előrejutott páciens adja, aki – bár egyáltalán nem tudta értelmezni a jövőt – háromdimenziós, azaz fizikailag is a valós térben mozgó, az emberek tudatával feltehetően biofizikai kapcsolatban álló, teljesen élethű, humanoid „avatarokkal” próbált kommunikálni – sikertelenül. Jóllehet ez ma még megmosolyogni vagy a mozivásznonra való téma, a felhasználók emberi értelmét hordozó és fizikai érzékelésekre képes reprezentációi már ma is léteznek, és nemcsak a számítógépes játékokban, hanem az e-business – igaz, hogy egyelőre csak a mesterséges – virtuális tereiben; például egy online webáruházban, egy bankban, vagy egy valós idejű koncerten, ahová virtuálisan látogathat a felhasználó. Az avatarok és a valós személyek biofizikai kapcsolatai már azt is lehetővé fogják tenni, hogy a virtuális tér szereplői kilépjenek a valódi térbe – ők le-

<sup>3</sup> Steve AUKSTAKALNIS–David BLATNER: *Silicon Mirage: The Art and Science of Virtual Reality*, Berkeley, Peachpit Press, 1992.

<sup>4</sup> NEMESLAKI András: *Vállalati internetstratégia*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012.

<sup>5</sup> Bruce GOLDBERG: *Past Lives, Future Lives Revealed*, Franklin Lakes, Career Press, 2004.

<sup>1</sup> JAKOBI Ákos: *Az információs társadalom térbelisége*, Budapest, ELTE Regionális Tudományi Tanszék, 2007.

<sup>2</sup> MÉSZÁROS Rezső: *Kibertér: A földrajzi tudás új dimenziói*, Szeged, Híspánia, 2003.

hetnek azok, akikkel a harmincadik századba időutazást tett páciens találkozhatott.

Amikor mindezt megmosolyogjuk, ne feledjük, hogy ma már olyan dolgokra vagyunk képesek az internet segítségével, amiket akár csak 10-15 évvel ezelőtt is még szintén a fantázia világába soroltunk volna. A fejlett világban már ma is előfordul, hogy egy cég vezetői valós idejű üzleti megbeszélést tartanak irodaházuk virtuális változatában, anélkül hogy fizikailag ott lennének – és ez nem videokonferencia –; vagy például egyetemisták gyülekeznek egy virtuális szemináriumi tanteremben, ahol érdemi órára kerül sor, miközben a hallgatók és az oktatók valójában bárhol lehetnek.

A felsőoktatás és a kutatás kapcsán ki kell emelnünk annak fontosságát, hogy az információkommunikációs csúcstechnológia itt megjelenjen. Ismeretes, hogy a 21. század első évtizedének a végén bekövetkezett gazdasági válság alatt csak az innovációorientált cégek tudtak prosperálni.<sup>6</sup> Az innováció gazdasági megjelenésének katalizátora a felsőoktatás és a tudományos kutatás. Erre – a közigazgatáson belül – legjobb jelenkori példa Észtország esete, ahol a rendszerváltás után extra hangsúlyt fektettek a felsőoktatás és kutatás állami támogatására, magasan az uniós átlag felett.<sup>7</sup> Gondoljunk az észtek e-közigazgatási akadémijára és a jól működő észti elektronikus közigazgatásra, amely a rendszerváltásuk után egy évtized alatt meg is valósult.

Egyértelmű, hogy ha nem akarunk sokadszorra is a fejlett világ mögé kerülni, nem tehetünk úgy, mintha ezek a technológiák nem léteznének. Annál is inkább, mert az ilyen típusú alkalmazásfejlesztésekben magyar és magyar származású szakemberek is jelentős részt vállalnak – a fejlett világban. A virtuális tér egyelőre a közigazgatás területén még zárva van – világszerte. Ennek a rövid tanulmánynak az a célja, hogy

meggyőzze a döntéshozókat és a közigazgatás-tudomány szakmai közönségét arról, hogy most adódik egy tudománytörténelmi lehetőség, amikor a magyar igazgatástudomány és felsőoktatás a világ élvonalába kerülhet a háromdimenziós információ-kommunikációs tartalomfejlesztés vonatkozásában.

### *Közigazgatási tartalom a virtuális térben*

Choi<sup>8</sup> szerint a virtuális tér elemei a mesterséges és természetes dolgok szimbolikus reprezentánsai. Amikor tehát virtuális közigazgatási teret építünk, a szolgáltatásmintákat a való világ, vagyis a tényleges szolgáltatások másolásával kell létrehozniunk. A virtuális igazgatási tér létrehozása során a valódi fizikai igazgatási tér elemeinek egy-egy szeletét kell minél pontosabban utánózni, modellezni, legyen az egy ügyfélszolgálati épület, vagy egy eljárás munkafázis-sorozata.

A szakirodalom szerint a virtuális tér építésének három feltétele van, amelyek az igazgatási céllal létrehozott virtuális világ esetében az alábbiak lehetnek:

1. az elektronikusan generált *háromdimenziós* igazgatási (hivatali) környezet;
2. a virtuális igazgatási környezet szimbolikus szereplőinek (az ügyintézőnek és az ügyfeleknek) *valós idejű interaktív képessége*;
3. a teljes *felhasználói átélés* (teljes körű ügyintézés) lehetősége, amely az elektronikus közigazgatás szofisztikációs, kifinomultsági szintjei közül a transzformációs<sup>9</sup> szintnek felel meg.

A fentiek fényében tehát a hivatal épületének külső megjelenésétől kezdve a belső

<sup>6</sup> AGG János: *Állam és innováció – E-government tanulmányok, XXXVIII. kötet*, Budapest, E-Government Alapítvány, 2012.

<sup>7</sup> Martin POTUCEK: *The Capacities to Govern in Central and Eastern Europe*, Bratislava, NISPAcee, 2003.

<sup>8</sup> Soon-Yuong CHOI-Dale STAHL-Andrew WHINSTON: *The Economics of Electronic Commerce*, New York, MacMillan Publishing Company, 2003.

<sup>9</sup> A transzformáció szintje az 1999/93. EU-direktíva szerint az információ, tranzakció és az interakció szintjét követő szint, amely az ügyfél fizikai megjelenése nélkül tesz lehetővé érdemi ügyintéztést.

ügyintézési terekig az eredetinek a tökéletes mását kell egy háromdimenziós grafikus térben ábrázolni. Erre igazán csak az utóbbi évek informatikai fejlődése tette képessé a grafikus vezérlőkártyákat. A hivatali helyiségekben a valódi állapotoknak megfelelő tájékoztató szolgáltatások is igénybe vehetők.



*A virtuális térben az ügyfél belép a valósággal megegyező budaörsi polgármesteri hivatalba<sup>10</sup>*

Az interaktivitás – valós időben – elengedhetetlen a használt virtuális igazgatási tér minden jelen lévő szereplőjével, tehát *ad absurdum* az adott virtuális térben egyszerre tartózkodó szimbolikus ügyfelek nemcsak az ügyintézőket, hanem egymást is megszólíthatják.



*Az ügyfél azoknak az ügyfeleknek a megszemélyesítéseit látja, akik éppen akkor szintén beléptek a budaörsi hivatal virtuális terébe. Ezekkel valós időben kommunikálhat*

Nemcsak a hihető és részletgazdag, valódi hivatali környezet háromdimenziós képeinek kell megjelenjenie, hanem az ügy-

feleket megszemélyesítő, virtuális reprezentációk (avatarok) formája is lényeges. A játékoktól eltérően, az igazgatás komolyosságát megőrzendő, egy országsgazte egységes készletből célszerű választani. Mivel az infoszociológia egyik legújabb irányzata már azt is vizsgálja, hogy a személyes avatar-készítések és választások során milyen társadalmi motivációk, tapasztalatok mozgathatják a felhasználót,<sup>11</sup> a szigetszerű alkalmazások a virtuális közigazgatásban nemkívánatos devianciákat hozhatnak létre. Éppen ezért jogszabályban kell korlátozni a virtuális igazgatási téren belül a videojátékokban, vagy akár az üzleti célú felhasználásokban egyébként megengedett individualizmust.

A valós és a virtuális tér különbségei között lényeges, hogy a virtuális térben az ügyfél egyszerre több virtuális térben jelenhet meg, információkat gyűjthet és interakciókat folytathat a saját szimbolikus reprezentációjának (avatarjának) a képében. Így az ügyfél ideje többszörösen kihasználható, anélkül hogy ez ügyben külön utaznia kellene. A „jó állam” ügyfélbarát ügyintézése egy ilyen szolgáltatásban mutatkozhat meg a leglátványosabb módon.

### *A virtuális közigazgatás tartalma és szerkezete*

A virtuális tér elemei a szereplőket, a termékeket (szolgáltatásokat) és a folyamatokat tartalmazzák.<sup>12</sup> Közigazgatási kontextusban a szereplők (ügyfelek és ügyintézők a *front office*-ban, valamint a hivatali munkatársak a *back office*-ban) egy háromdimenziós karakterkészlet uniformizált figurái.

<sup>11</sup> Edward CASTRANOVA: *Virtual Worlds: A First-Hand Account of Market and Society on the Cyberian Frontiers* = CESifo Working Paper Series 618, Bloomington, Department of Telecommunications Indiana University, 2001.

<sup>12</sup> FÜLEKI Dániel–THEISS-BALÁZS Zsolt–BALKÁNYI Péter–POCSAROVSKY Károly: *A magyar webes piac technológiai architektúrái*, Vezetéstudomány, 39/12, 2008.

<sup>10</sup> Képek copyright forrása: *Virtual Planet Hungary Kft.*, 2012.



*A budaörsi hivatali előtérben az ügyfél a kurzor mozgásával változtatja helyét és látóterét*



*Ugyanazokat a budaörsi információkat, berendezési tárgyakat látja, mint a valóságban. Választhat a szakigazgatási osztályok közül*



*Az információs táblákat ugyanúgy tanulmányozhatja, mint a valóságban, jelen esetben – éppen Budaörsön – sorszámot húzhat*

A szolgáltatások értelemszerűen front és back office munkafolyamatokat jelentenek. A munkafolyamatokat leíró igazgatási ügymenetek ismerete<sup>13</sup> – ahogy már a „hagyomá-

nyos” e-közigazgatás esetén is – elengedhetetlen. A leggyakoribb ügymenetek virtuális térben megjelenítésére a legkézenfekvőbb az Európai Unió által meghatározott „alapvető közszolgáltatások listája”, az úgynevezett CLBPS lista<sup>14</sup> lehet az irányadó, amely nálunk is széles körben ismert. Ez az állampolgárok által igénybe vett 12 leggyakoribb ügytípus ügymeneteit, valamint a cégek által igénybe vett 8 leggyakoribb ügytípust és ügymeneteit jelenti.



*A budaörsi okmányirodában valós idejű megbeszélést folytathat az ügyintézővel, akinek a virtuális térben szintén megjelenik az ügyfél. A személyazonosítás függvényében érdemi ügyintézésre is sor kerülhet*

Back office esetében a megbeszélések, vezetői értekezletek, testületi ülések, bizottsági ülések virtuális térbe helyezése jelent költségmegtakarítást.



*A back-office folyamatokban a hivatal munkatársai valós idejű megbeszélést folytathatnak, előadásokon, továbbképzéseken vehetnek részt virtuális megszervezésük révén*

<sup>13</sup> ALMÁSY Gyula: *Közigazgatási folyamatok szervezése = E-government tanulmányok XXXIX. kötet*, Budapest, E-Government Alapítvány, 2012.

<sup>14</sup> Common List of Basic Public Services.



A virtuális tér létrehozása az államigazgatás oldalán egységes kell legyen, mint ahogy a munkafolyamatok sem térhetnek el a közigazgatási eljárási törvénytől. E tekintetben tehát az elektronikus gazdaság szigetzerű alkalmazásai nem jelentenek követendő példát. Az állampolgár oldaláról a virtuális hivatal elérése ingyenes kell legyen, egy internetről letölthető programon keresztül.

Az igazgatási tartalmak kiépítése lépcsőzetes, a háromdimenziós térben megvalósuló személyazonosításig az elektronikus közigazgatás szofisztikációs szintjei közül az információs és az interakciós szint valószínűsíthető meg, illetve építhető ki; a személyazonosítás megnyugtató rendezése után pedig a tranzakciós, transzformációs és targetizációs szint is elérhető, ahol a valós idejű párbeszédre túlmutatóan már a valós térben történő ügyintézés teljes munkafolyamata érdemben szimulálható.

A valós ügyintézési környezet és az úgynevezett virtuális valóságbeli ügyintézési környezet egymáshoz való viszonyában, a kettő közötti átmenetként megjelenik a kiterjesztett valóság és a kiterjesztett virtualitás tere is.<sup>15</sup> Ez utóbbi vegyes terek abban különböznek a tisztán virtuális, akár fantasztikus tértől, hogy ezekben a valódi fizikai környezet (esetünkben a konkrét polgármesteri hivatal, abban a konkrét helyi ügyfélfogadási tér és tárgyaló) képe szolgáltatja a háromdimenziós tér képét és keretét. Tehát a fizikai környezet háromdimenziós képe és a virtuálisan regisztrált információk, karakterek kombinációja alkotja a kiterjesztett virtuális valóságot. Természetesen a valós idejű interaktivitás itt is megjelenik.<sup>16</sup>

A kiterjesztett virtuális igazgatási tér és az ezen belüli folyamatok informatikai alapját

ezek szerint a többszereplős online szerepjátékok jelentik, amelyeket MMORPG<sup>17</sup>-nek nevez a szakirodalom. A tartalomfejlesztés tehát ilyen irányú ismereteket feltételez.

Nemeslaki értelmezése szerint a virtuális világ játékosai és rendszerei kiválóan alkalmasak komplex gazdasági-társadalmi rendszerek – így a közigazgatási munkafolyamatok – szimulációjára. Füleki 2008. évi felmérése szerint a világ legaktívabb internetfelhasználó cégeinek (a Fortune Top 500 lista szereplőinek) a 80 százaléka rendelkezik virtuális rendszerrel, és a Second Life Univerzum rendszerében immár több száz cég és közel 200 vezető egyetem jelenik meg virtuális, vagy kiterjesztett virtuális térben irodáival, tantermeivel. Ezeknek a szintetikus tereknek a terjedése, ismertségük és népszerűségük növekedése egyre sürgetőbbé teszi szabályozásukat – amennyiben valós gazdasági folyamatokat is abszolváltnak. Fokozottan jelentkezik ez az igény, amennyiben igazgatási folyamatok valós idejű munkalépéseinek interaktív modellezésére kerül sor.

Egy évtizeden belül a jelenlegi internetes alkalmazásokat valószínűleg felváltja a virtuális, vagy a kiterjesztett virtuális terek alkalmazása. A weboldalak böngészését pedig felváltja az a lehetőség, hogy a keresett információt, szórakozást, terméket, szolgáltatást a virtuális térben szerezzük be.

### *Lakossági fogadókészség*

Az elektronikus közigazgatás bevezetése melletti gyakori érv a hátrányos helyzetű, vagy az időhiánnyal küszködő lakossági csoportok helyzetbe hozása, hogy személyes megjelenés nélkül is lehetővé váljon az ügyintézés. Ugyanakkor az információs társadalommal kapcsolatos kutatások rámutattak arra is, hogy a digitális szakadék áthidalása a digitális írástudók és írástudatlanok

<sup>15</sup> Paul MILGRAM–Haruo TAKEMURA: *Augmented Reality: A Class of Displays on the Reality-Virtuality Continuum* = *SPIE Proceedings Tele-manipulator and Telepresence Technologies, Volume 2351*, 1994.

<sup>16</sup> James Richard VALLINO: *Interactive Augmented Reality*, Rochester, University of Rochester, 1998.

<sup>17</sup> Massively Multiplayer Oriented Role Playing Games.

között még a fejlett országokban sem generációs kérdés; az internetet nem használó rétegek újratermelődnek<sup>18</sup>. Ezek a hátrányos helyzetű csoportok a munkanélküliek és az időskorúak. Az okmányiroda-vezetők véleménye szerint az elektronikus ügyintézési lehetőséggel Magyarországon csak igen kis százalékban élnek az emberek; a törvény által kötelezően előírt elektronikus munkafolyamatokon, mint például a céges áfabevalásban az állampolgárok leginkább csak egy-egy időpontfoglalás erejéig használják ki a lehetőségeket. Igaz ez az internetet napi rendszerességgel használó fiatalabb korosztályra is.

A háromdimenziós ügyintézési lehetőség viszont van olyan „érdekes”, hogy az elektronikus közigazgatási szolgáltatásokat eddig nem, vagy csak kismértékben használó „netizeneket” is betereli a virtuális hivatalokba.

Az információs hadviselés is sokat változott az elmúlt évtizedben. Míg eddig az információs támadások elsődleges célpontjai maguk az információs rendszerek voltak, az utóbbi időkben immár a felhasználó, az emberi tudat vált elsődleges célponttá. A régi, bevált támadási módszerek (mint például a szórólapp, a hangosbeszélő, a televíziós reklámokban illegálisan használt egymásba tűnő „*morph*” képek és a célcsoportokra alkalmazott kábítószerek) mellett a csúcsgyűver éppen a virtuális valóság terjesztése, amely a drogokhoz hasonlatos függőséget és befolyásolhatóságot hozhat létre.<sup>19</sup> Amikor a virtuális valóságot gazdasági és közigazgatási szolgáltatásokkal töltjük fel, tulajdonképpen az információs hadviselés csúcstechnológiai gyűverét használjuk – a közjó javára.

Ahogy Nemeslaki megállapítja, a post-internetes szintetikus világokban való léte-

zés a közeljövőben már nemcsak egy kikapcsolódásként használt videojáték lesz, hanem olyan mindennapos tevékenység, ami annyira természetessé fog válni, mint ma a notebook, az internet vagy az okostelefon használata. S ahogy ezek az eszközök „csak” felgyorsították az élet ritmusát, de nem vezettek társadalmi elidegenüléshez, úgy a virtuális terek alkalmazása is csak a kényelmünket fogja szolgálni.

### *Virtuális igazgatás és a járási hivatalok*

Szakpolitika szempontjából kényelmetlen a „jobb állam” közigazgatási szolgáltatásainak magyarázata, amikor az egyes polgármesteri hivatalok államigazgatási szolgáltatásai a járási központokba koncentrálnak, ami a helyi ügyintézési lehetőségek megszüntetését is eredményezi. Ez esetenként extra utazást kívánhat meg az ügyfél részéről. Amennyiben a járási hivatalok mellett mindenütt – egységes formában – létrejön a virtuális ügyfélfogadás is, ezt már inkább fejlesztésnek, mintsem leépítésnek ítéli a közvélemény. A virtuális járási hivatalba tett próbálatogatások során egyrészt hozzájut az ügyfél az aktuális, ügyintézéssel kapcsolatos információkhoz, másrészt akár még valós idejű beszélgetést is folytathat az illetékes ügyintézővel, vagy ne adj’ Isten, akár elkezdheti, vagy be is fejezheti az ügyintézést. Az utazással megspórolt időben a potenciális, pontosabban – immár – virtuális ügyfelek otthonukban, vagy bárhol máshol tevékenykedhetnek, ekképpen költséget, időt takarítva meg. A járáások felszerelése a virtuális ügyfélfogadás képességével állami K+F feladat – hiszen az állampolgárok a belépéshez szükséges programot ingyenesen kell, hogy letöltsék. Így ennek a közigazgatási innovációnak a magyarországi (jelenleg még világszerte) megjelenése a mindenkori elektronikus közigazgatási kutatásokat koordináló kormányzati szervezetek feladata és felelőssége – lenne.

<sup>18</sup> BUDAI Balázs: *Az e-közigazgatás elmélete*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009.

<sup>19</sup> SIK Zoltán Nándor: *Információs hadviselés – E-Government Tanulmányok XXIX. kötet*, Budapest, E-Government Alapítvány, 2009.

*Virtuális tér és közigazgatás*

A virtuális tér alkalmazása nemrégén kezdett elterjedni az elektronikus üzleti megoldások között, és várhatóan megjelenik a közszolgáltatásokban is. Az ügyfél és az ügyintéző szimbolikus reprezentánsai megjelennek egy 3D hivatali környezetben, amelyet számítógépek generálnak az internet világában. Itt valós idejű párbeszédet kezdeményezhetnek, s így az ügyfél jelentős időt takarít meg. A 3D virtuális terek alkalmazása a közigazgatásban az eddigi leginkább ügyfélbarát megoldást fogja jelenteni. Az eljárásjogi szabályozás és a munkafolyamatok lépéseinek a tervezése már ma időszerű Magyarországon, hogy az ICT legújabb kihívásának meg tudjunk felelni.

## *A választójog és más alapjogok kapcsolata*

A választójoggal alapjogi megközelítésből a magyar jogtudomány alig foglalkozik. Jelenleg nem érhető el olyan magyar nyelvű szakirodalom, amely a választójog sajátosságait az alapjogi dogmatika eredményeit felhasználva kimerítően bemutatná. A jogi oktatás a választójogot elsősorban az államszervezet keretében tárgyalja, ezért az alapjogi tankönyvek ugyan megemlítik a választójogot mint egy politikai részvételi jogot, azonban részletes elemzést csak kivételesen adnak, akkor is inkább szervezeti oldalról közelítve meg a kérdést.

Jelen tanulmány e hiányosság pótlása felé kísérel meg egy apró lépést tenni azzal, hogy a választójogot – átmenetileg félretéve az államszervezeti aspektusokat – mint alapjogot szemléli, de kizárólag egyetlen szempontból, a más alapjogokhoz való viszonyt vizsgálva. Az alapkérdések a következők: Hogyan illeszkedik a választójog az alapjogok rendszerébe? A választójog kapcsolata az egyes alapjogokkal egymást kiegészítő jellegű vagy alapjogi konfliktust előidéz? Alapjogi konfliktus esetén a választójog vagy a másik alapjog korlátozására kerül sor?

### **A választójog alapjogi jellege és helye az alapjogok rendszerében**

A választójog és más alapjogok kapcsolatának vizsgálatához elengedhetetlen a választójog alapjogi sajátosságainak legalább vázlatos áttekintése és rendszerezése.<sup>1</sup>

A választójog közismerten *kettős természetű*: ugyanúgy kötődik az államszervezet felépítésének és működésének alkotmányos szabályozásához, mint az alapjogokhoz. Egyrészt a képviseleti-törvényhozó szerv létrehozásának eszköze és a képviseleti legitimáció biztosító, közvetlen hatással bír az államszervezet egyik meghatározó elemére, a népképviseleti szervek létrehozására, összetételének alakítására. A választások a képviseleti-törvényhozó hatalom és áttételesen a kormányzati hatalom demokratikus legitimációját adják. Másrészről viszont a választójog politikai alapjog, a közügyekben való részvételhez való jog részjogosítványa.<sup>2</sup>

Ez utóbbi kijelentéshez azonban csak hosszú fejlődés során jutott el a jogtudomány. A választójogot ugyanis eredetileg nem tekintették mindenkit megillető alapjognak, hanem kizárólag a „politikai képességgel rendelkezők jogosultságának”, amelyet az állam mintegy engedélyez az állampolgárok meghatározott körének. A 19. század végén a közjogászok különbséget tettek a minden embert megillető természetes jogok és a politikai jogok között, s ez utóbbit – amelybe a választójog is beletartozott – nem sorolták az emberi jogok közé.

A választójog általánossá válása, valamint a II. világháború után kialakult fejlett polgári demokratikus államok alkotmányos elvei hoztak alapvető fordulatot a választójog megítélésében, ekkortól kezdték alanyi jogként elismerni. Ezt a tendenciát erősítették a nemzetközi emberi jogi dokumentumok, amelyek a választójogot már önálló alapjogként ismerték el.<sup>3</sup>

Az emberi jogként elismert választójogot az alkotmányjogi dogmatika rendszerint az *első generációs jogok* közé sorolja. Ennek oka, hogy a közhatalom gyakorlásában, az állami döntéshozatalban való részvétel kö-

<sup>1</sup> A választójog alapjogi dogmatikájának teljes ismertetése önálló monográfia tárgya lehetne, ezért e fejezet kizárólag annak rövid felvázolására tesz kísérletet, a később kifejtendő gondolatok megalapozása érdekében.

<sup>2</sup> DEZSŐ Márta: *A politikai jogok és a választójog az alkotmányban*, Acta Humana, 1995/18–19, 172. p.

<sup>3</sup> DEZSŐ Márta: *A választási rendszer = Alkotmánytan I.*, szerk. KUKORELLI István, Budapest, Osiris Kiadó, 2007, 203–204. p.

vetelése a népszuverenitás eszméjéből és a társadalmi szerződés teóriájából származtatható: minden hatalom forrása a nép, és az embereknek joguk van arra, hogy a közhatalmi intézményeket létrehozzák és átalakítsák, eldönthetik, hogy kikre bízzák a közhatalom gyakorlását, az állam kormányzását.<sup>4</sup> Magunk részéről azonban a választójog első generációs jogok közé sorolását nem tartjuk elfogadhatónak, mivel ebben az időszakban még nem beszélhetünk demokratikus, általános és egyenlő választójogról, hiszen a vagyoni, faji, nemi és egyéb indokolatlan korlátozások megszüntetésére csak a 20. század elejére, közepére került sor.

Georg Jellinek ún. státuselméletében a status negativus–status positivus–status activus hármából a választójogot a *status activus*ba sorolja.<sup>5</sup> A status activus esetén ugyanis az egyén a szabadságát az államban és az államért gyakorolja, az állami döntéshozatalban vesz részt.<sup>6</sup> Ezeknél a jogoknál az állam intézményvédelmi kötelezettsége sokkal erősebb a szabadságjogokhoz képest: a választójog alanyi jogként egyáltalán nem érvényesülhetne, ha az állam nem szervezne ésszerű időközönként szabad választásokat.

Az ezen elmélet továbbfejlesztéseként kialakult csoportosítás szerint a választójog a *részvételi jogok* közé tartozik. Míg a szabadságjogok arra a kérdésre adnak választ, hogy a közhatalom milyen mértékben avatkozhat be az emberek életébe, illetve hogy az embereknek mit szabad és mit nem szabad megtenniük, addig a részvételi jogok azt ha-

tározzák meg, hogy honnan származnak a közhatalmi döntések, vagyis hogy ki vagy mi a forrása annak a hatalmi beavatkozásnak, amely megszabja az embereknek, hogy mit tehetnek és mit nem.<sup>7</sup> A részvételi jogok (Gestaltungsrechte) összessége tehát a közügyekben való részvételhez való jogot jelenti.<sup>8</sup>

A német szakirodalomban megjelenő, a szubjektív alapjogi jogosultságokat jogi struktúrájuk szerinti besoroló elméletben a választójog az ún. „eredményjogok” (Bewirkungsrechte) közé tartozik. Ezen jogok jogosultjainak lehetősége nyílik arra, hogy jogilag releváns cselekedetükkel joghatást váltsanak ki. Az alapjog jogosultja a választójogon keresztül, más választójogosulttal együtt szavazatának leadásával meghatározza a parlament összetételét.<sup>9</sup>

Végül általánosan elfogadott a választójogot az *állampolgári jogok* közé sorolni, mivel kizárólag a politikai közösség tagjait illeti meg, amely rendszerint az adott állam állampolgárait foglalja magában.<sup>10</sup>

Az alábbiakban a választójog más alapjogokkal való kapcsolatát vizsgáljuk. A választójog és más alapjogok viszonya háromféleképpen alakulhat. Az alapjogok egy részével semmilyen találkozási pont nem keletkezik, ezért ezekkel nem kell foglalkoznunk (pl. nem érinti a választójog az élethez való jogot). Más alapjogokkal a választójog kapcsolatba kerül, azonban ez a kapcsolat „konfliktusmentes”, a jogok pozitívan hat-

<sup>4</sup> HALMAI Gábor–TÓTH Gábor Attila: *Az emberi jogok rendszere. = Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor–TÓTH Gábor Attila, Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 83. p.

<sup>5</sup> Az elmélet összefoglalását lásd Michael SACHS: *Verfassungsrecht II Grundrechte*, Springer, Berlin–Heidelberg–New York, 2003, 43. p.

<sup>6</sup> Meg kell azonban jegyeznünk, hogy Jellinek a választást egy „állami funkció” gyakorlásának tekintti: a választójog nem a választáshoz való jogot jelenti, mert e jog alanya – mint minden állami kinevezési jogé – kizárólag maga az állam, így csak reflexhatás az, ami az egyénre visszahat, nem az egyén bír alanyi joggal. DEZSŐ: *A választási rendszer*, i. m., 203–204. p.

<sup>7</sup> Jellineket idézi HALMAI–TÓTH: i. m., 92. p.

<sup>8</sup> Volker EPPING–Sebastian LENZ: *Grundrechte*, Springer, Heidelberg–Dordrecht–London–New York, 2009, 8. p.

<sup>9</sup> Michael SACHS: *Verfassungsrecht II Grundrechte*, Springer, Berlin–Heidelberg–New York, 2003, 42–43. p. Az „eredményjogok” nem fedik teljesen a status activus területét, az előbbieket ugyanis a magánszféra keretén belül is maradhatnak (idesorolja például a végrendelkezéshez való jogot).

<sup>10</sup> SÁRI János–SOMODY Bernadette: *Alapjogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 44. p., Bodo PIEROTH–Bernhard SCHLINK: *Grundrechte. Staatsrecht II.*, C. F. Müller, Heidelberg–München–Landsberg–Frechen–Hamburg, 2011, 32. p.

nak egymásra, egymást kiegészítő, meghatározó jellegük van. Harmadrészt viszont egyes alapjogokkal a választójog ütközhet, és kérdésként merül fel, hogy ezekben az alapjogi konfliktusokban melyik alapjognak kell engednie.

Természetesen a bonyolult viszonyrendszer miatt teljesen egyértelmű csoportosítás nem adható: némely alapjogok egyes helyzetekben konfliktusba kerülnek a választójoggal, máskor viszont annak érvényesülését segítik elő.

### A választójog és más alapjogok „konfliktusmentes” kapcsolata

Az alapjogok egy részével a választójog kölcsönös kapcsolatban áll, azonban e jogok találkozása során nem merül fel alapjogi konfliktus, hanem a jogok kiegészítően, pozitívan hatnak egymásra. A kapcsolat jellegét tekintve három csoport alakítható ki. A legszorosabb a kapcsolat a közügyekben való részvétel jogához tartozó többi alapjoggal. A második csoportba a politikai szabadságjogok tartoznak, amelyek a választójog érvényesülését jelentősen elősegítik. Végül a harmadik csoportba az emberi méltóság és az egyenjogúság elve, két olyan alkotmányos alapelv sorolható, amely teljes mértékben áthatja a választójogot, meghatározó annak tartalmára és határaitra nézve.

#### *A választójog és a közügyekben való részvétel jogához tartozó többi alapjog*

A politikai részvételi jogokat együttesen a „közügyekben való részvétel joga” alá sorolhatjuk be. Ez tulajdonképpen nem önálló alapjog, hanem egy jogcsoport. A nemzetközi emberi jogi egyezmények rendszerint először a közügyekben való részvétel jogát említik, és annak megvalósulásaként szólnak a hatalomban való közvetlen és képvisel-

let útján való részvételtől, illetve az aktív és passzív választójogról.<sup>11</sup>

A közügyekben való részvétel jogához tartozó többi alapjog közül kétségteljesen a népszavazáshoz való jog kapcsolódik legszorosabban a választójoghoz. A közvetlen és képviseleti demokrácia viszonyának sajátosságait az Alkotmánybíróság gyakorlatából ismerjük. Egyrészt a népszuverenitás elvéből folyó jogok gyakorlásának elsődleges formája a képviselet. Másrészt a közvetlen hatalomgyakorlás ugyan a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, de kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll.<sup>12</sup> Míg tehát a közvetlen hatalomgyakorlást a képviseleti hatalomgyakorlás korlátjának tekinthetjük, addig alanyi oldalról a választójog és a népszavazáshoz való jog viszonya inkább egymást támogató, kiegészítő jellegű. A választójogosult számára ugyanis a kettő együttesen biztosítja, hogy a hatalomgyakorlásban részt vegyen, a két alapjog kizárólag a részvétel módjában és gyakoriságában különbözik egymástól.

Egyes elméletek szerint a választójog valójában nem is egyértelműen a képviseleti hatalomgyakorláshoz köthető, hanem lényegében „átmenetet” képez a közvetlen és a képviseleti demokrácia intézményei között.<sup>13</sup>

A népszavazáshoz való joghoz a legszorosabb a kapcsolat az alanyi kör tekintetében

<sup>11</sup> Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 21. cikke, Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 25. cikke. Korábban a magyar alkotmány – a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának mintájára – külön is említette a közügyek vitelében való részvételhez való jogot, ám egy 2002-es módosítás ezt elhagyta, mondván, hogy egyes alapjogok – az aktív és a passzív választójog, a népszavazásban és a népi kezdeményezésben való részvétel joga, a hivataltviselés joga, a kommunikációs alapjogok és az egyesülési jog – teljes egészében kitöltik e jog tartalmát.

<sup>12</sup> 2/1993. (I. 22.) AB-határozat, 52/1997. (X. 14.) AB-határozat. E viszonyrendszer egyik elemét az Alaptörvény szövege már expressis verbis is kifejti, a B) cikk (4) bekezdése alapján a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.

<sup>13</sup> DEZSŐ: *A választási rendszer, i. m.*, 203–204. p.

is, amit az Alaptörvény egészen szemléletesen tett: a XXIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselő választásán választó. Érdemes megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság már akkor is a két jog alanyi körének összekötését tartotta kívánatosnak, amikor a népszavazáshoz való jogosultsájról az Alkotmány még egyáltalán nem szólt.<sup>14</sup>

A *közhivatal viseléséhez való jog* leginkább a passzív választójoggal mutat rokon vonásokat. Míg azonban a passzív választójog a törvényhozó hatalmi ágba tartozó képviselői szervek létrehozásához kötődik, addig a „közhivatal” fogalma nem terjed ki a közvetlenül választott tisztségekre, hanem kizárólag a más hatalmi ágakba tartozó tisztségeket foglalja magában.<sup>15</sup>

A passzív választójoggal való összefüggés azonban mindenképpen fennáll abból a szempontból, hogy a legtöbb esetben a közhivatal betöltésének feltételei között nem kizárólag az állampolgárság, hanem a választhatóság is megjelenik.

Szintén hasonlóság a két jog között, hogy nem terjed ki konkrét, meghatározott pozíció elnyerésére. Az Alaptörvény passzív választójogra vonatkozó rendelkezése nem biztosít alanyi jogot arra, hogy mindenki, aki passzív választójoggal rendelkezik és képviselő kíván lenni, pusztán a saját akarathatározásából a választásokon jelöltként elinduljon.<sup>16</sup> Ugyanígy a közhivatal viseléséhez való joghoz kapcsolódóan sincs senkinek az Alaptörvényből folyó alanyi joga meghatározott munkakör betöltésére, az Alaptörvény kizárólag a közhivatal viselését, azaz a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja.<sup>17</sup>

A *petíciós jog* és a választójog között is fellelhető némi összefüggés, bár ez jóval távolibb, mint az előző két jognál.<sup>18</sup> A petíciós jog szintén a közügyekben való részvételre irányul, ez a részvétel azonban a választójog gyakorlásától több szempontból különbözik. Egyrészt célja nem a közhatalom-gyakorlók személyének a meghatározása, hanem valamely egyéni vagy közösségi célkitűzés elérése. Másrészt nem fűződik hozzá olyan eredmény, direkt visszacsatolás, mint egy választáshoz. Harmadrészt pedig kevésbé formalizált, az állam részéről kevésbé aktív közreműködést követel meg. Eltérés mutatkozik az alanyok körében is, mivel a petíciós jog az Alaptörvény XXV. cikke szerint nem kizárólag a magyar állampolgárokat illeti meg, hanem mindenkit.

### *A választójog és a választójog érvényesüléséhez szükséges jogok*

Látni kell, hogy a választójog önmagában nem minősíti a hatalomgyakorlás demokratizmusát. Politikai alapjogként kezelése biztosítékot jelent a választójog, sőt a többi politikai jog érvényesítésére, azonban a választások demokratizmusának feltétele az is, hogy a politikai jogok (különösen a véleménynyilvánításhoz való jog, az egyesületi és a gyülekezési jog) jogi garanciái, bírói védelme és tényleges érvényesülése biztosított legyen.<sup>19</sup>

Az összefüggés annyira szoros, hogy a részvételi jogok tágabb felfogása szerint a politikai szabadságjogok is a részvételi jogok csoportjába tartoznak, mivel a politika formálásában, a közügyek megvitatásában való részvételt teszik lehetővé az egyén számára.<sup>20</sup>

Ezek a jogok rendszerint nem kerülnek alapjogi konfliktusba a választójoggal, hanem éppen annak érvényesüléséhez szükségesek. Sőt bizonyos esetekben ezen jogok

<sup>14</sup> 18/1993. (III. 19.) AB-határozat.

<sup>15</sup> Ezt az értelmezést támasztja alá az is, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdése alapján törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be. Népképviselői szervek tagjainál pedig ilyen korlátozás fogalmilag kizárt lenne.

<sup>16</sup> 63/B/1995. AB-határozat.

<sup>17</sup> 39/1997. (VII. 1.) AB-határozat.

<sup>18</sup> A petíciós jog szorosabb kapcsolatban áll a népszavazáshoz való joggal, illetve még közelebbi az összefüggés a népi kezdeményezéshez való joggal.

<sup>19</sup> DEZSŐ Márta: *A politikai jogok...*, i. m., 28. p.

<sup>20</sup> HALMAI-TÓTH: *Az emberi jogok rendszere*, i. m., 94. p.

korlátozására is csak kisebb mértékben kerülhet sor, amikor érvényesülésük a választójog érvényesülésének feltételévé válik, így főleg a választási kampány időszakában.

A *véleménynyilvánítás szabadságáról* az Alkotmánybíróság kifejezetten megállapította, különösen fontos, hogy a választási kampány időszakában érvényesüljön.<sup>21</sup> Más határozataiban pedig a választási kampányt egyenesen a véleménynyilvánítás szabadsága megnyilvánulási formájának tekinti.<sup>22</sup> Ugyanerre a megállapításra jut az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága: annak érdekében, hogy a politikai részvételi jogok teljes mértékű gyakorlása biztosítva legyen, a közélettel és politikai ügyekkel kapcsolatos információk és elképzelések szabad közlése elengedhetetlen a polgárok, jelöltek és választott képviselők között. Ez magában foglalja azt a követelményt, hogy a sajtó és más médiumok szabadon, cenzúramentesen kommentálhassák a közügyeket és tájékoztathassák a közvéleményt, megkívánja a közügyek megvitatásának, a kritikának, a választási kampáynak és a politikai hirdetéseknek a szabadságát.<sup>23</sup>

A demokratikus közvélemény kialakulásához nélkülözhetetlen az információszabadság alapjoga és a választópolgárok tájékozódáshoz való joga, így a választójog érvényesüléséhez szükséges jogok közé sorolhatjuk a *közérdekű adatok megismeréséhez való jogot* is.<sup>24</sup> Erről a jogról is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy különösen fontos, hogy a választási kampányban érvényesüljön.<sup>25</sup> A közérdekű adatok megismeréséhez való jog azonban nemcsak a választási kampányban merül fel, hanem a választással összefüggő információk vonatkozásában is, amelyek egyértelműen közérdekű adatok. A választójog gyakorlásával, illetve a választási

tási eljárási cselekményekkel kapcsolatos információk közlése minden választópolgár tárgyilagos tájékoztatását biztosítja.<sup>26</sup> Szintén közérdekű adat a választások eredménye, az ugyanis az állam működését és az állampolgárok életét, közügyekben való részvételét alapvetően befolyásoló információ.<sup>27</sup>

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága szerint a választójog elengedhetetlen kiegészítője az *egyesülési jog* is, beleértve a politikai és közügyekkel foglalkozó szervezetek és egyesületek alakításához és az ezekhez való csatlakozáshoz való jogot. A politikai pártok és tagjaik jelentős szerepet játszanak a közügyek gyakorlásában és a választási folyamatban.<sup>28</sup> Ebben az esetben is megfigyelhetjük, hogy a választójog érvényesülése érdekében az egyesülési jog korlátozásának alkotmányos lehetősége szűkebb a politikai pártok esetén. Így például az ügyészség nem gyakorol törvényességi felügyeletet a pártok felett, a pártok költségvetési támogatásra jogosultak. Ez azonban szorosan összefügg a politikai pártok alkotmányos szerepével.<sup>29</sup>

Végül meg kell jegyeznünk, hogy az egyesülési jognak a választójog érvényesülését biztosító jellege ellenére a jelöltállítás jogát az Alkotmánybíróság nem tekinti alapjognak, az az egyesülési jognak nem része, hanem a választójogon alapul.<sup>30</sup>

A *gyülekezési jog* és a választójog kapcsolatában a leginkább igaz az az állítás, hogy a választójog érvényesülése érdekében az alapjog korlátozhatósága csökken: a hatályos szabályozás szerint a választási gyűlések nem tartoznak a gyülekezési törvény hatálya alá, így nincsenek előzetes bejelentéshez kötve. Azaz a választójog érvényesülése érdekében a választási kampányidőszakban a gyülekezési jog korlátozása kevésbé indo-

<sup>21</sup> 60/2003. (XI. 26.) AB-határozat.

<sup>22</sup> 39/2002. (IX. 25.) AB-határozat, 6/2007. (II. 27.) AB-határozat.

<sup>23</sup> A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához fűzött 25. általános kommentár 25. pont.

<sup>24</sup> 6/2007. (II. 27.) AB-határozat.

<sup>25</sup> 60/2003. (XI. 26.) AB-határozat.

<sup>26</sup> Ezzel magyarázható például, hogy ezekre az adatokra nem terjed ki a kampánycsend, amely egyébként a választópolgár befolyásmentes döntésének biztosítására szolgál. 39/2002. (IX. 25.) AB-határozat.

<sup>27</sup> 339/B/2002. AB-határozat.

<sup>28</sup> A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához fűzött 25. általános kommentár 26. pont.

<sup>29</sup> Lásd például: 53/1996. (XI. 22.) AB-határozat.

<sup>30</sup> 1/2002. (I. 11.) AB-határozat.



kolt, mint a választási kampányon kívüli időszakban.<sup>31</sup>

Míg a közügyekben való részvétel jogához tartozó alapjogoknál azt állapíthattuk meg, hogy az alanyi kör rendszerint megegyezik a választójogosultak körével, addig a politikai szabadságjogoknál a jogosultak köre szélesebb a választójogénál, ily módon lehetőséget biztosít arra, hogy azok, akik nem rendelkeznek választójoggal, ezen jogok gyakorlása révén mégis befolyással bírnak a közügyekre, még ha ez a befolyás nem is olyan direkt, mint a választójog esetén.

### *A választójog tartalmát meghatározó alapjogok (elvek)*

Az emberi méltósághoz való jog nemcsak alapjog, hanem olyan elv, amely valamennyi alapjog, így a választójog tartalmát is áthatja, meghatározza. Az egész jogrendszert átható másik ilyen alkotmányos elv az egyenjogúság elve, összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmával.<sup>32</sup> Hogyan viszonyulnak ezek a választójoghoz?

Az *egyenjogúság* elve két választójogi alkotmányos alapelvhez kapcsolódik: a választójog általánosságához és a választójog egyenlőségéhez.

A választójog általánossága specifikus kifejeződése az általános egyenlőségi szabálynak. Az összefüggést röviden talán így fogalmazhatjuk meg: minden polgár egyenlő, tehát minden polgárnak van választójoga.

A választójog általánossága arra kötelez, hogy mindenki hozzáférjen a választójoghoz, és tiltja, hogy egyes polgárok vagy társadalmi csoportok politikai, gazdasági vagy szociális okból ki legyenek rekesztve a választójogból. Ez megfelel a diszkrimináció-

tilalomnak, azaz az általános egyenlőségi szabályt formalizálja.<sup>33</sup>

Ez a kapcsolat azonban nem volt mindig magától értetődő. A jogegyenlőség megvalósulására és a választójog általánosságának megteremtésére irányuló folyamat lényegében párhuzamosan zajlott, bár eltérő hullámokban. Míg a „minden ember egyenlő” elv már az első jognyilatkozatokban is megjelenik, addig ebbe az egyenlőségbe a választójogot kezdetben nem értették bele, és csak az emberi jogok és a polgári jogok közötti határvonal megszűnésével vált általánossá a választójog.

Míg tehát a választójog általánossága a választójoghoz való azonos hozzáférést jelenti, addig a választójog egyenlősége az aktív és passzív választójog lehetőleg azonos módon történő gyakorolhatóságát követeli meg.<sup>34</sup> Ha a választójog általánosságát a „minden polgár egyenlő, tehát minden polgárnak van választójoga” elvvel határoztuk meg, akkor ehhez képest a választójog egyenlősége annyit jelent, hogy „minden választópolgár egyenlő, tehát választójoga azonos értékű”.

Mind a magyar, mind a német alkotmánybíróság gyakorlata szerint a választójog egyenlősége speciális egyenlőségi szabály a hátrányos megkülönböztetés tilalmához képest. Ez azt is jelenti, hogy a választójog egyenlőségének sérelme esetén e speciális egyenlőségi szabály megsértését állapítják meg, és – legalábbis a határozat rendelkező részében – nem nyúlnak vissza az általános egyenlőségi szabályig.<sup>35</sup> A választójog egyenlősége annyiban is speciális, hogy a többi alapjoghoz viszonyítva itt az egyenlőség talán a leglátványosabban mutatkozik meg, elsősorban az alapelv első összetevőjénél, az „egy ember – egy szavazat” elvénél – hiszen mindenki ugyanannyi szavazólapot kap.

<sup>31</sup> Természetesen a teljes képhez hozzátartozik, hogy a szabályozási hiányosságok (pl. a választási gyűlés fogalmának és ismérveinek meghatározatlansága) miatt ezen összefüggés a gyakorlatban számos problémát vet fel.

<sup>32</sup> Az Emberi Jogok Európai Bírósága szintén nem önálló alapjogként, hanem a többi cikket átható elvként értelmezi az Egyezmény 14. cikkét, így általában már nem tartja szükségesnek e cikk megsértésének megállapítását, ha a választójog sérelmét már megállapította. Lásd pl. Aziz v. Cyprus, Judgement of 22 June 2004, no. 69949/01.

<sup>33</sup> Siegfried MAGIERA: *Der Bundestag – Art. 38.* = Michael SACHS: *Grundgesetz-Kommentar*, Verlag C. H. Beck, München, 2003, 1234. p.

<sup>34</sup> MAGIERA: *i. m.*, 1237. p.

<sup>35</sup> 22/2005. (VI. 17.) AB-határozat; MAGIERA: *i. m.*, 2003, 1237. p.; Friedhelm HUFEN: *Staatsrecht II. Grundrechte*, Verlag C. H. Beck, München, 2009, 749. p.

Nem a választójogból, hanem az általános egyenlőségi szabályból következik azonban az esélyegyenlőség elve, amely a választáson induló jelöltekre és jelölő szervezetekre vonatkozatható. A jogegyenlőség megvalósulását célzó esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölésére irányuló intézkedések a választójog területén sajátosan érvényesülnek: az állam azonos feltételeket köteles biztosítani azoknak, akik el kívánnak indulni a választáson.<sup>36</sup> Az esélynek azonban kizárólag a választást megelőzően kell egyenlőnek lennie.<sup>37</sup>

A hátrányos megkülönböztetés tilalmából kiindulva is eljuthatunk az *emberi méltóság* alkotmányos alapelveéhez. A választókerületek aránytalanságáról szóló 22/2005. (VI. 17.) AB határozat szerint az, hogy minden választópolgárnak egy, a többi választópolgárával azonos értékű szavazata van, az egyenlő emberi méltóság elvének kifejeződése. A szavazatok súlya közötti kétszeres eltérés nemcsak a választójog egyenlőségének elvét sérti, hanem az emberi méltóságot is, ezért ilyen esetben az eltérés olyan nagymértékű, hogy azt semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá.

A német alkotmánybíróság ettől szorosabb összefüggést is kimutat az emberi méltóság és a választójog között: a demokratikus részvétel joga az egyéni felelősség és az emberi méltóság kifejeződése. A választójog az emberi méltóság elvének garanciái közé tartozik, így az alkotmányos rendszer egyik legfontosabb alapköve.<sup>38</sup>

### A választójog és más alapjogok „konfliktusos” kapcsolata

Míg az előbbi csoportban a választójog és valamely más alapjog egymás érvényesülését

segítették elő, előfordulhat olyan helyzet, amikor a két alapjog összeütközésbe kerül egymással, és valamelyiknek a másik érvényesülése érdekében engednie kell. E konfliktusokban rendszerint a választójog bizonnyul „erősebbnek”.

A *személyes adatok védelméhez való jog* a választási eljárás során többször is előtérbe kerül, hiszen önmagában a választás lebonyolításának is feltétele a személyes adatok kezelése. A legjelentősebb – és hosszú ideje fennálló – konfliktus az ajánlószervények tekintetében áll fenn a két alapjog között. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ajánlószervények húsz éve alkalmazott rendszere nem sérti a személyes adatok védelméhez való jogot. Ez utóbbi ugyanis nem korlátozhatatlan alapjog, adott esetben éppen egy másik alapjog, a választójog és a hozzá kapcsolódó ajánlási jog érvényesülése, illetve az e jogokkal való visszaélés megelőzése vagy feltárása érdekében lehetséges, hogy a választási szervek és bíróságok a választásokkal kapcsolatos szabályok megtartásának ellenőrzése végett megismerhessék a választópolgárok néhány személyes adatát. A választási törvény ráadásul csak ajánlási jogot ad a választópolgárnak, de nem teszi kötelességévé, hogy éljen is ajánlási jogával. A választópolgár tehát maga jogosult eldönteni, hogy az ajánlás érdekében felfedi-e bizonyos személyes adatait egy párt, illetőleg a választás törvényességét ellenőrző szervek előtt vagy sem.<sup>39</sup> Ebben az esetben tehát a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozható a választójog érvényesülése érdekében.

Bizonyos esetekben a *közérdekű adatok megismeréséhez való jog* korlátozására van szükség annak érdekében, hogy a választópolgárok befolyásmentesen tudják gyako-

<sup>36</sup> 13/2004. (IV. 20.) AB-határozat.

<sup>37</sup> 3/1991. (II. 7.) AB-határozat.

<sup>38</sup> Winfried BAUSBACK: *Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, Lang, Frankfurt am Main–Berlin–Bern–New York–Paris–Wien, 1998, 91. p.

<sup>39</sup> 2/1990. (II. 18.) AB-határozat, 19/1994. (IV. 1.) AB-határozat. Sólyom László az első határozathoz különvéleményt, a másodikhoz párhuzamos indokolást fűzött, amelyekben kifejtette, hogy a korlátozás aránytalan, mivel a cél, azaz az ajánlószervények valóságának ellenőrzése más, a személyes adatok védelméhez való jogot kevésbé korlátozó módon is megvalósítható lett volna.

rolni a választójogukat. Ez a dilemma merült fel a 2010. évi országgyűlési választáskor, amikor vita alakult ki az adatvédelmi biztos és az Országos Választási Bizottság között arról, hogy közzétehetőek-e a szavazóköri adatok a választás estéjén, ha köztudomású, hogy egyes szavazókörökben még választók várnak arra, hogy szavazatukat leadhassák. Az adatvédelmi biztos szerint az, hogy az országgyűlési képviselők választásának első fordulójában az előzetes választási eredmények szolgáltatására csak késedelmesen került sor, a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog érvényesülésével kapcsolatos visszásságot okozott.<sup>40</sup> Az OVB véleménye szerint az eltérő feldolgozottsági szinteken alapuló előzetes választási adatok közlésénél fontosabb alkotmányos érdek fűződik a választópolgárok szavazati jogának befolyásmentes gyakorlásához, ezért nem sérült a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog azzal, hogy az előzetes választási eredmények közlésére nem 19 órától folyamatosan került sor.<sup>41</sup> A magunk részéről ebben a vitában az OVB álláspontjával értünk egyet. A közérdekű adatok megismeréséhez való jogból nem következhet az, hogy a közfeladatot ellátó szerv a kezelésében lévő adatokat az adatkezelés megkezdésének pillanatában köteles lenne nyilvánosságra hozni.<sup>42</sup>

A választási eljárásban elengedhetetlen, hogy érvényesüljön *a jogorvoslathoz való jog*, biztosítva legyen a hatékony jogvédelem. A választás azonban speciális abból a szempontból, hogy az ésszerűtlenül hosszú ideig elhúzódó jogviták a választások eredményé-

nek akár utólagos megkérdőjelezését is lehetővé tehetnék, akadályoznák a testületek megalakulását vagy kétségbe vonnák a már megalakult testületek legitimitációját, amely ellentétes lenne a jogállamiság elvével. A választási eljárásnak a demokratikus legitimitációs funkciója, valamint az eljárási rend sajátosságai, ezen belül is különösen a jogalanyok speciális helyzete (az, hogy egyébként is figyelemmel kísérik a választási szervek döntéseit) indokoltá teszi a rövid jogorvoslati határidők meghatározását. A jogalkotónak a választási eljárásban olyan ésszerű határidőket kell megállapítania, amelyek biztosítják egyrészt a jogorvoslathoz való jogot, másfelől pedig azt, hogy a választás eredményének megállapítását a jogorvoslat minél kevésbé késleltesse.<sup>43</sup> Itt tehát a jogorvoslathoz való jog korlátozására kerül sor annak érdekében, hogy a választójog speciális funkciója érvényesülhessen.<sup>44</sup>

A fenti határozathoz fűzött különvéleményében Kiss László – amellet, hogy a háromnapos jogorvoslati határidőket látszatmegoldásnak tartja – a jogorvoslathoz való jog és a választójog egy másik összefüggésére mutat rá. A választások a képviseleti demokrácia kiemelkedően fontos eseményei, amelyek lefolytatásának és eredményes kimeneteleének legfőbb feltétele a választópolgári részvétel. Az érintettek aktív és passzív választójogának gyakorlását biztosító intézmények és működési rend megléte előfeltétele a demokratikus választójog gyakorlásának, így a rövid jogorvoslati határidők, amelyek egyoldalúan csak az eljárások gyors lezárására koncentrálnak, a demokratikus

<sup>40</sup> ABI-2257/2010/H. számú ügy.

<sup>41</sup> Az OVB közleménye, 2010. április 22.

<sup>42</sup> Ráadásul ha az Országos Választási Iroda az előzetes adatokat azelőtt nyilvánosságra hozta volna, mielőtt a szavazás valamennyi szavazókörben lezárul, azzal nemcsak a kampánycsendre vonatkozó szabályt sértette volna meg, hanem a választójog egyenlőségének alkotmányos elvét is. Álláspontunk szerint a választójog egyenlőségének elvéből az következik, hogy a választópolgár jogosult arra, hogy szavazatát befolyásmentesen, megfelelő garanciák mellett adja le, függetlenül attól, hogy ezt a szavazás megkezdésekor vagy – adminisztratív hiba folytán – 19 óra után teszi meg. Az eset és az azzal kap-

csolatban felmerült további alkotmányjogi problémák részletes leírását lásd: BODNÁR Eszter: *Pillanatkép a hazai alapjogvédelmi rendszerről a 2010. évi országgyűlési választások kapcsán = Országgyűlési választások 2010 – Aktuális közjogi és politológiai kérdések*, szerk. NOVOSZÁDEK Nóra, ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest, 2010, 143–159. p.

<sup>43</sup> 59/2003. (XI. 26.) AB-határozat.

<sup>44</sup> Ugyanígy elfogadhatónak tartja az Emberi Jogok Európai Bírósága a rövid jogorvoslati határidőket a választási eljárásban. Lásd: *Etxeberria et autres c. Espagne*, Arret de 30 juin 2009, no. 35579/03, 35613/03, 35626/03, 35634/03.

választói közreműködésre a gyakorlatban nem teremtenek lehetőséget.

Habár a *véleménynyilvánítás szabadságát* a fentiek alapján elsősorban a választójog érvényesülését elősegítő jognak tekinthetjük, felmerülhet olyan helyzet, amelyben a két jog konfliktusba kerül egymással. A legjellemzőbb példa erre a kampánycsend, amelyről az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem alkotmányellenes, nem korlátozza a véleménynyilvánítás szabadságának a lényeges tartalmát. A korlátozásra a választójog érvényesülése, a választási akarat kinyilvánításának zavartalansága érdekében kerül sor, a korlátozás mindenkire nézve azonos, valamint arányos, mivel nem tartalmi, hanem csak időbeli jellegű, és az ideje a kampány időszakához képest rövid.<sup>45</sup>

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata szintén azt az elvet követi, hogy a választások idején vagy azt megelőzően lehet olyan korlátozásokat alkalmazni a véleménynyilvánítás szabadságával szemben, amelyek egyébként nem lennének elfogadhatóak, annak érdekében, hogy a nép véleményének kifejezését biztosítsák a törvényhozó testület megválasztását illetően.<sup>46</sup>

Míg a fenti esetekben az alapjogi konfliktusban a választójog „kerekedett felül”, addig sem a különböző alapjogvédő fórumok gyakorlatát, sem az elméleti eshetőségeket számba véve nem találunk olyan esetet, amelyben a választójog korlátozására valamely más alapjog érvényesülése érdekében kerülne sor.<sup>47</sup>

## Összefoglalás

A választójog és más alapjogok viszonyrendszerét áttekintve megállapíthatjuk, hogy a választójog kapcsolata egyes alapjogokkal inkább elméleti, dogmatikai szinten mutatható ki, míg másoknál a választójoggal való viszony a gyakorlatban, konkrét esetek során tisztázódott.

Az első csoportba tartozó alapjogoknál rendszerint nem merül fel alapjogi konfliktus, hanem vagy a választójog tartalmát meghatározóan hatnak (egyenjogúság, emberi méltóság), vagy elősegítik a választójog érvényesülését (politikai szabadságjogok). Idesorolhatjuk még azokat a jogokat, amelyek kapcsolata a választójoggal párhuzamosként jellemezhető (közügyekben való részvétel jogához tartozó többi alapjog), mivel ezeknél a jogoknál számos azonosság mutatható ki a választójoggal a jogok alanyi körét, szerkezetét, alapjogi sajátosságait illetően.

A másik csoportba tartozó alapjogok a választási eljárás során összeütközésbe kerülnek a választójoggal, és mint láthattuk, ezen alapjogi konfliktusban rendszerint a választójog érvényesülése érdekében a másik alapjog kerül korlátozásra.

A fentiek alapján egyértelműen arra a következtetésre juthatunk, hogy a választójog nem elszigetelten létezik az alapjogi rendszerben. A törvényhozó hatalommal felruházott képviseleti szervek demokratikus választásához az általános választójog biztosítása mellett garantálni kell a szavazás és az egész választási eljárás tisztaságát, a jogorvoslat lehetőségét, valamint a választójoghoz szervesen kapcsolódó politikai alapjo-

<sup>45</sup> 39/2002. (IX. 25.) AB-határozat.

<sup>46</sup> Kovács Péter szerint ez azt támasztja alá, hogy az EJEB a választási kampány időszakában követendő elveket lex specialisnak tekinti, azaz nem mechanikusan vonatkoztatja rá a véleménynyilvánítás szabadságát illetően általában érvényesülő szabályokat, illetve saját joggyakorlatát. Lásd a 6/2007. (II. 27.) AB-határozathoz fűzött különvéleményét.

<sup>47</sup> A szakirodalomban van olyan álláspont, amely szerint a szabadságjogok határt szabnak a részvételi jogok érvényesülésének: az állampolgárok demokratikus döntéshozatal útján – sem közvetlenül, sem képviseleti szervek révén – nem csorbíthatják az egyének szabadságát biztosító jogokat, és természetesen a részvételi jogokat sem. (HALMAI-TÓTH: *i. m.*, 83. p.) Álláspontunk szerint azonban ebben az esetben a szabadságjogok már nem a választójog, hanem a demokratikus hatalomgyakorlás korlátját jelentik.

gok és szabadságok érvényesülésének feltételeit. Különösen fontos a választójog szempontjából az állampolgárok joga politikai pártok szervezésére, a szabad jelöltállításra, az egymással versengő politikai erők támogatására és a közöttük, illetve politikai programjaik között történő szabad választásra. Ezek a kritériumok a demokratikus többpártrendszerű országokban érvényesül-

nek, ahol a jogi garanciák és a politikai rendszer intézményei (pártok, érdekképviseletek, egyesületek, nyilvánosság) együtt biztosítják, hogy a választójog mint a hatalomban való részvétel joga funkcionáljon.<sup>48</sup>

A választójog tehát nem „mindenható”, a demokratikus állami-társadalmi berendezkedés feltétele az alapvető jogok teljes körű, egymásra ható érvényesülése.

### *A választójog és más alapjogok kapcsolata*

A tanulmány a választójoghoz alapjogi szemszögből közelítve annak vizsgálatára tesz kísérletet, hogy miként illeszkedik ez a politikai részvételi jog az alapjogok rendszerébe, és hogyan alakul az egyes alapjogokkal való viszonya. A vizsgálat számba veszi az elméleti, dogmatikai szempontokat, valamint a gyakorlatban felmerült konkrét eseteket is. Míg egyes alapjogok a választójogra anélkül hatnak, hogy azzal konfliktusba kerülnének, másoknál alapjogi konfliktus merül fel, amelyben rendszerint a másik alapjog korlátozására van szükség a választójog érvényesülése érdekében. A választójog és a többi alapjog kölcsönös egymásra hatása és érvényesülése nélkülözhetetlen a demokratikus állami berendezkedés megteremtéséhez.

---

<sup>48</sup> DEZSŐ : *A politikai jogok...*, i. m., 28. p.

TURKOVICS ISTVÁN

## *A jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban és az Alaptörvényben*

### *A jogorvoslathoz való jog szabályozása*

A jogorvoslathoz való jog alkotmányos szintű szabályozása nem tekint jelentős múltra vissza, hiszen az 1989-es alkotmányrevízió terméke. Hazánkat azonban sem a jog deklarálása előtt, sem azóta nem köti semmilyen – általánosan az egész jogrendszerre kiterjedő – nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalás arra, hogy ezen jogosultságot ilyen módon és alkotmányos szinten garantálja a címzettek számára. A jelen gyakorlat szerint ugyanis a jogorvoslathoz való jog tartalmi eleme többek között a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.<sup>1</sup> Nemzetközi szinten a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (továbbiakban PPJNE), valamint az Emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezmény (1950; továbbiakban Egyezmény) sem teszi feltétellé a több fórum előtt történő elbírálást.<sup>2</sup> Mi vezérelhetette tehát a jogalkotót arra, hogy alkotmányos szintre emelje eme jogosultságot? A szabályozás indoka a címzetteknek szóló védelem megteremtése a közhatalom gyakorlójával szemben, arra az esetkörüre nézve, ha a közhatalom gyakorlása hibás, és ezzel a címzett joga vagy jogos érdeke sérül.<sup>3</sup>

Egyes feltevések szerint a jogorvoslathoz való jog alkotmányos szintre történő emelése egy fordítási hiba, tehát tévedés eredmé-

nye<sup>4</sup>. Ugyanis a nemzetközi jogi dokumentumokban a „remedy” szó használatos, amely azonban az igényérvényesítésre vonatkozik. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az nem eleme a jogorvoslathoz való jognak.<sup>5</sup> Ezt az álláspontot támasztja alá a nemzetközi gyakorlat is, hiszen a hazaival megegyező szabályozás az EU tagállamainak alkotmányaiban jellemzően nem található.<sup>6</sup> Bármilyen indok is vezérelte a jogalkotót, ezzel eldöntötte, hogy a jogorvoslathoz való jogot az emberi jogok szintjére emeli.<sup>7</sup>

### *A jogorvoslathoz való jog az alapjogok rendszerében*

A továbbiakban nézzük meg, hogy az alapjogok rendszerében a jogorvoslathoz való jog hol helyezkedik el! Rendszerről akkor beszélhetünk, ha az abba tartozó tényezőket, jelen esetben az alapjogokat, valamilyen szempontnak megfelelően csoportosítjuk, és ezáltal rendszerbe állítjuk. A csoportosítás különböző szempontok szerint történhet. Vizsgálhatjuk az alapjogokat aszerint, hogy korlátozhatóak vagy sem; az alapjogok gyakorlása egyént, vagy egy közösséget illet meg. Lehet a csoportosításunk alapja az értékrend, vagy a legelfogadottabb szempont a kialakulás rendje.

Ha a korlátozhatóságot vesszük alapul, megállapíthatjuk, hogy az alapjogokat két csoportra oszthatjuk: korlátozható és korlátozhatatlan alapjogok csoportjára. Az Alaptörvény értelmében a jogorvoslathoz való

<sup>4</sup> VARGA: *i. m.*, 2090. p. (389)

<sup>5</sup> 20/2005. (V. 26.) AB-határozat.

<sup>6</sup> Kivételként említhető, bár jobbára leginkább a büntető-eljárásra vonatkoztatva, a Lengyel Köztársaság Alkotmánya 78. cikke; Finnország Alkotmánya 21. cikke; Portugál Köztársaság Alkotmánya 29. cikke; Szlovák Köztársaság Alkotmánya 46. cikke; Szlovén Köztársaság Alkotmánya 25., valamint 157. cikkei. Lásd: VARGA: *i. m.*, 2090–2091. p.

<sup>7</sup> ERDEI Árpád: Gyógyítható-e a perorvoslati rendszer? = VARGA István–KISS Daisy: *Magister Artis Boni et Aequi. Studia in Honorem*, Német János, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2003, 161–186. p.

<sup>1</sup> 5/1992. (I. 30.) AB-határozat.

<sup>2</sup> Lásd VARGA István írását: *Az Alkotmány kommentárja I.* Szerk: Jakab András, Budapest, Századvég Kiadó, 2009, XII. fejezet, 2089. p. (387)

<sup>3</sup> 1989. évi XXXI. törvény indokolása.

jog törvényben más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme okán a szükségesség és arányosság figyelembevételével korlátozható.

Ha abból a szempontból helyezük nagytit alá az alapjogokat, hogy gyakorolhatóságuk szempontjából mi jellemzi őket, tehát a címzetti kört, vagy másként nevezve személyi kört kik alkotják, akkor a következő megállapításokat tehetjük: jogorvoslattal nemcsak a természetes személyek élhetnek, hanem a jogi személyek, a tulajdonközösségek, a társadalmi szervezetek, az egyházak, de akár a helyi önkormányzatok is, hiszen az ő jogaikat érintő hatósági döntések is nagyszámban születnek. Tehát az Alaptörvényben megjelölt mindenki a szó szoros értelmében mindenkire kiterjesztően értendő.<sup>8</sup>

Joggyakorlás szempontjából vizsgálható úgy is az alapjogok összessége, hogy gyakorlásuk individuális, vagy kollektív jellegű.<sup>9</sup> Jogorvoslattal egyén, de akár közösség is élhet, ebből következően gyakorlása kollektívan és egyénileg is lehetséges. A gyakorlásának módjától függetlenül azonban egyének címzett jogról beszélhetünk, hiszen minden esetben egy ügyfélnek tekintendő a jogorvoslattal élő fél, függetlenül attól, hogy ténylegesen hány személy tömörül egy ügyféli pozícióba.

Az utolsó csoportosítási szempont, amelyvel foglalkozom, az alapjogok kialakulásához kapcsolódik. Ezek szerint beszélhetünk a jogok különböző generációjáról, úgymint első, második és harmadik generációs jogokról. Első generációs jogok a tipikus szabadságjogok, amelyek leginkább a francia forradalom eszméinek köszönhetően kerültek rögzítésre az egyes alkotmányokban. Ebbe a csoportba tartoznak a személyhez fűződő szabadságjogok, valamint a politikai jogok.

Az alapjogok második generációjába a gazdasági, a szociális és a kulturális jogok tartoznak. Eredetük a Weimari Köztársaság

alkotmányához köthető. Jellemzőjük, hogy a jóléti állameszményhez kapcsolhatók, és érvényre jutásuk aktív állami beavatkozást igényel. Idesorolandó például a munkához, a művelődéshez való jog, a házasság és család védelme.

A harmadik generációs jogok állami célokat, általános elveket jelölnek meg, ilyen az egészséges környezethez való jog, vagy a betegek jogainak biztosítása. Ebben a rendszerben a jogorvoslathoz való jogot elhelyezve, a következőt állapíthatjuk meg. A jogorvoslathoz való jog az első generációs jogok, azon belül a személyhez fűződő jogok csoportjába tartozik, a megfelelő vagy tisztességes eljáráshoz való jog részeként. Ugyanis a tisztességes eljáráshoz való jog több elemből tevődik össze, például a jogorvoslathoz való jogból, a bíróság előtti egyenlőségéből, vagy a védelemhez való jogból.

Összességében a jogorvoslathoz való jogról mint alkotmányos alapjogról megállapíthatjuk, hogy egy első generációs személyhez fűződő jogról van szó, amely része vagy eleme a megfelelő vagy tisztességes eljáráshoz való jognak. Nem abszolút jog, tehát korlátozható, nemcsak emberek, hanem más jogalanyok is élhetnek vele, valamint a gyakorlás módját tekintve akár egyénileg, akár kollektív módon is gyakorolható, de mindig egyének címzett.

### *A jogorvoslathoz való jog alanyi köre*

A hatályos szabályozás szerint a jogorvoslathoz való jogról az Alaptörvény szövegének értelmében kevesebb információt kapunk, mint a régebbi szabályozás alapján. Jelenleg gyakorlatilag az Alaptörvény meghatározza azt a személyi kört, akik jogosultak élni a jogorvoslat jogával, nevezzük ezt a jog címzetti, alanyi körének. Továbbá meghatározásra kerül azon döntések köre, amelyekkel szemben az alanyi jogosultak élhetnek az Alaptörvényben biztosított jogukkal, nevezzük ezt a jogorvoslathoz való jog tárgyának. Kimaradt azonban az új szöveg-

<sup>8</sup> Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (7).

<sup>9</sup> Lásd SÁRI János: *Alapjogok = Alkotmánytan II.*, Budapest, Osiris Kiadó, 2000, 40. p.

ből, a „törvényben meghatározottak szerint”<sup>10</sup> megfogalmazás. Ennek értelmében a különböző jogorvoslati módok meghatározásának jogával az Országgyűlés más jogalkotással felruházott szerveket is felhatalmazott. A magam részéről nem tudok teljes mértékben ezzel a megoldással egyetérteni, hiszen álláspontom szerint ezáltal fokozottabban fennáll annak a veszélye, hogy az Alaptörvénnyel ellentétes szabályozás szülessen meg, és maradjon hatályban. Ezen a ponton engedtessek meg nekem, hogy a szokás hatalmaként továbbra is az alkotmányellenes állapot kifejezést használjam az ilyen helyzetekben. Álláspontom szerint, amit a gyakorlat alátámasztani látszik, törvéynél alacsonyabb szintű jogszabályban megvalósuló alkotmány sértés kisebb valószínűséggel jut az Alkotmánybíróság tudomására. Ennek a következményei nyilvánvalóak.

A jelenlegi szabályozás – a régivel megegyező módon – a „mindenki” szóhasználattal él. De vajon kit érthetünk „mindenki” alatt? A kérdés azért fontos, mert a közigazgatási hatósági eljárásokban széles kör élhet a jogorvoslat jogával, hiszen ezen eljárásokban a jogosultak köre az ügyféli körhöz igazodik.<sup>11</sup> Ezáltal az Alaptörvényben meghatározott címzetteknel jóval szélesebb jogosulti körrel beszélhetünk. Ez azért érdekes kérdés, mert az Alaptörvény főszabály szerint az alapjogokat az emberek vonatkozásában határozza meg, ideértve sok esetben a nem magyar állampolgárokat is. Ügyfél azonban a jelenlegi szabályok szerint nem csak természetes személy lehet. Már az ún. általános ügyféli fogalom szerint is ügyféli jogok illetnek meg jogi személyeket, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket is.<sup>12</sup> Ugyancsak az eljárási törvény ruházza fel – egyéb feltételek fennállása esetére – ügyféli jogokkal az egyes társadalmi szervezeteket.<sup>13</sup> Ezzel véleményem szerint

az alkotmányos védelem szempontjából semmi baj nem lehet, hiszen ezek a szervezetek csak meghatározott társadalmi érdekek védelme okán szerezhetnek ügyféli jogosítványokat. Ebben a tekintetben közvetett módon, tulajdonképpen a társadalom tagjainak, az embereknek az érdekében járnak el, kvázi őket képviselik. Ez a szabályozás igazodik az Alkotmánybíróság gyakorlatához is, amely a jogorvoslat alanyaként egy jelentősen tág személyi kört jelöl meg.<sup>14</sup> Ennek értelmében a jogorvoslatihoz való alapjog kiterjed a jogi személyekre, a jogi személyiség nélküli szervezetekre, függetlenül alapításuk belföldi vagy külföldi voltától. A címzettek tekintetéből azonban sokkal inkább érdekes a Ket. azon szabálya, amely szerint hatóságok is – meghatározott feltételek fennállása esetén – kerülhetnek ügyféli pozícióba.<sup>15</sup> Kérdés, hogy ebben az esetben az ő jogaikat megilleti-e az alkotmányos védelem. Az alapjogok ugyanis főszabály szerint az állammal szemben nyújtanak védelmet, és nem az állami szervek egymás közötti viszonyaiban.<sup>16</sup> Véleményem szerint azonban ketté kell választani ezt a címzetti kört, hiszen a hatósági oldalon önkormányzatok is megjelenhetnek. Ebben az esetben az önkormányzatok főszabály szerint nem az államot képviselik, hanem a helyi érdekeket. Ebből kiindulva számukra mindenképpen kívánatos a jogorvoslatihoz való jog biztosítása, hiszen valószínűleg az önkormányzatok a jogorvoslat lehetőségével élve, közvetve a helyi lakosok érdekeinek védelme érdekében járnak el. Más a helyzet a nem önkormányzati állami szervekkel. Esetükben az egymáshoz való viszonyuk lehet eljárásbeli pozíciójuk alapja, ahogyan a jogszabály azt rögzíti is. Ha ugyanis egy szerv ügyfélként kapcsolódik be egy eljárásba, annak feltétele, hogy a feladatai ellátásának érdekében tegye azt meg, amely nem mindig egye-

<sup>10</sup> Lásd 1949. évi XX. törvény 57. §. (5).

<sup>11</sup> Lásd VARGA: *i. m.*, 94. p. (402)

<sup>12</sup> (Ket.) 15. §. (1).

<sup>13</sup> (Ket.) 15. §. (5).

<sup>14</sup> Lásd 1441/B/1990/2. AB-határozat; 1271/B/1997. AB-határozat.

<sup>15</sup> (Ket.) 15. §. (4).

<sup>16</sup> Lásd SÁRI János: *Alapjogok*, Budapest, Osiris Kiadó, 2006, 41. p.



zik meg az emberek érdekével, legalábbis csak távolról nézve. Ebben az esetben nem lehet a jogorvoslás alapja az alapjogból levezethető. Előfordulhat azonban, hogy kifejezetten az emberek érdekében él – vagy leginkább kellene, hogy éljen – egy szerv a jogorvoslat lehetőségével. Ekkor azonban célszerű lehet, hogy alapjogként kezeljük az állami szerv által ügyfélként kezdeményezett jogorvoslatot, még annak ellenére is, hogy állami szerv nem lehet alapjog alanya. Mivel minden egyes esetre egyenként nem lehet AB határozatot hozni, és ezáltal rendezni a kérdést, ezért azt hiszem, hogy ilyen esetekben a megoldás az érdeksérellem, azaz a jogorvoslat tárgyából való levezetést igényli.

### *A jogorvoslathoz való jog tárgyi köre*

A jogorvoslathoz való jog tárgyi oldalát tekintve, akkor élhet az alany az Alaptörvényben biztosított jogával, ha egy jogát vagy jogos érdekét sértő döntés születik. Célszerű tehát annak vizsgálata, hogy kitől származhatnak ezek a döntések, milyen jellegű döntések sorolhatók ebbe a körbe, és mikor valószínűleg olyan sérelmet, amely alapot ad a jogorvoslathoz való jogból eredő alkalmazhatóságra.

Az Alaptörvény a döntési kör meghatározása tárgyában az „olyan” kifejezést használja. Azonban ez tág meghatározás, amely nyilvánvalóan pontosítást igényel. Az Alaptörvény szelleméből, valamint az alapjogok természetéből az a következtetés vonható le, hogy a döntéseknek közhatalmi jellegűeknek kell lenniük. Azaz főszabályként arra az esetkörre kell, hogy vonatkozzanak, amikor az állami akarat egy közhatalmi döntés formájában ölt testet. Tulajdonképpen ebben az esetkörben értelmezhető az alapjogok azon funkciója, amely értelmében az egyénnek biztosítanak védelmet az állami akarral szemben. Nem terjed ki ezek szerint a nem állami, nem közhatalmi jellegű

döntésekre.<sup>17</sup> Ennek értelmében nem tartoznak a jogorvoslathoz való jog hatálya alá a felek akaratnyilvánításai. Például munkajogi kérdésekben a munkáltatói felmondás, a felfüggesztés esete, hiszen itt nem az állami, hanem munkáltatói akarat jelenik meg.<sup>18</sup> Ugyancsak nem tárgyai a jogorvoslathoz való jognak a magánjogi jellegű döntések sem, hiszen ilyenkor az állam nem alá-fölérendeltségi viszonyában hozott döntéseiről beszélünk.<sup>19</sup> Nem képezi tárgyát a jogorvoslathoz való jognak az olyan állami, de nem hatósági döntések köre sem, amelyek speciális jogviszonyokon, mint például a szolgálati jogviszonyon alapulnak. Ebbe a körbe tartoznak az ún. előjárói döntések (parancsok). Ezek az Alkotmánybíróság megítélése szerint egyrészt nem minősülnek hatósági határozatoknak, másrészt a szolgálati jogviszony sajátossága, hogy alanyaikra a polgári foglalkoztatású személyekhez képest szigorúbb szabályok vonatkoznak.<sup>20</sup> Ugyancsak a kivételek körét képezik a felsőoktatási intézmények által hozott, a hallgatókra vonatkozó döntések. Ebben a körben az Alkotmánybíróság az egyetemek autonómiájának prioritást adva alakította ki álláspontját, amely szerint a hallgatókat ezen döntésekkel szemben nem illetik meg a jogorvoslathoz való jog nyújtotta lehetőségek.<sup>21</sup> Fontos kitétel, hogy a jogorvoslathoz való joggal érintett döntéseknek mindig egyedinek, és nem normatívának kell lenniük.<sup>22</sup> A normatív formában hozott döntésekkel szemben nem a jogorvoslathoz való jogból levezethető jogorvoslat, hanem az alkotmánybírósági normakontroll szolgál kvázi jogorvoslatként.<sup>23</sup> Annak, hogy az érintett döntések milyen formában jelennek meg (határozat, végzés, kötelezés stb.) gyakorlatilag nincs jelentősége. Tartalmilag kell

<sup>17</sup> Lásd 1129/B/1992. AB-határozat.

<sup>18</sup> Lásd például 3/1994. (I. 21.) AB-határozat.

<sup>19</sup> Lásd például 210/B/2002. AB-határozat.

<sup>20</sup> Lásd például 183/B/1992. AB-határozat.

<sup>21</sup> Lásd például 1170/D/1996. AB-határozat.

<sup>22</sup> Lásd például 26/1992. (IV. 30.) AB-határozat.

<sup>23</sup> Lásd például 495/B/1998. AB-határozat.

a nevezett feltételeknek megfelelniük. Olyannyira nincs relevanciája a formaiságnak, hogy előfordulhat, érdemi döntés gyakorlatilag nem is születik, és az „aktus” mégis megalapozza a jogorvoslathoz való jog alkalmazhatóságát. Ekkor azonban feltétel, hogy olyan döntésnek kellett volna megszületnie, amely megalapozta volna a jogorvoslathoz való jog alkalmazásának lehetőségét.<sup>24</sup> Mindemellett fontos kiemelni, hogy a döntésnek mindenképpen érdemének kell lennie. Az, hogy egy döntés mikor érdemi, mindig viszonylagos. A döntés tárgya, valamint személyekre gyakorolt hatása alapján határozható meg.<sup>25</sup> A nem érdemi döntésekkel szemben ugyanis nem alkotmányos követelmény a jogorvoslat, még akkor sem, ha van, nem vonatkoznak rá a jogorvoslathoz való jogból származtatott követelmények, mint a más szervhez, vagy magasabb fórumhoz való fordulás kritériuma.<sup>26</sup>

A döntést hozók körére vonatkozólag az Alkotmány „bíróági, hatósági és más közigazgatási” jelzőt használ. A hatósági és más közigazgatási jelző elemzése azonban érdekes lehet, hiszen gyakran előfordul, hogy egy döntés jogi megítélésénél segítségünkre lehet, ha tudjuk, hogy aki hozta, hozhatta-e azt, vagy egyáltalán az Alaptörvényben foglaltak körébe sorolható-e. Az államigazgatási és önkormányzati szervek megítélése viszonylag egyszerű. Azonban az önkormányzatok képviselő-testületei már igényelhetnek némi magyarázatot, hiszen esetükben nem kifejezetten államigazgatási, és nem is tipikusan önkormányzati szervekről beszélünk, amelyek a jogalkalmazást végzik fő tevékenységként. A gondot az jelenti, hogy ezen szervek közigazgatási hatósági egyedi döntést hozhatnak, gondolok itt az önkormányzati hatósági ügyekre. Ekkor azonban döntéseik tárgyát képezik a jogorvoslathoz való jognak. Meg kell említeni az egyházak szerepét, hiszen jelenleg állami

feladatokat is elláthatnak. Ha ebben a szerepükben hoznak az előzőekben ismertetett feltételeknek megfelelő döntést, az tárgyát képezheti a jogorvoslathoz való jognak.<sup>27</sup> Ha az ügyész törvényességi felügyelete körében hoz határozatot, az nem képezi tárgyát a jogorvoslathoz való jognak, hiszen az ügyfélre nézve jogokat és kötelezettségeket nem állapít meg. Sokáig vita tárgyát képezte a választási eljárások kapcsán az Országos Választási Bizottság által hozható határozatok köre. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy tárgyát képezi a jogorvoslathoz való jognak.<sup>28</sup> Ugyancsak ebbe a kategóriába sorolhatók az egyéb szervként nevesített és a Ket. szervi hatálya alá tartozó szervek, személyek. A probléma ezekkel kapcsolatban csak az, hogy pontos körük nincs meghatározva. Idetartozhatnak a kamarák, hegyközségek stb. De a gyakorlatban előfordult, hogy problémát jelentett például az építésügyi eljárásban szereplő felelős műszaki vezető vagy műszaki ellenőr kategorizálása is. Egy adott építésügyi eljárásban mindkettő kötelező erejű döntést hozhat. Az ilyen döntés – álláspontom szerint – megfelel azon követelményeknek, amelyek a jogorvoslathoz való jog tárgyi hatályát képezik. Problémásabb az államfői döntések megítélése, ebben a körben az Alkotmánybíróság differenciált a döntések között. Ennek értelmében egy új község alakításával kapcsolatosan hozott államfői döntés kapcsán arra az álláspontra helyezkedett, hogy az nem tárgya a jogorvoslathoz való jognak, hiszen ekkor a döntés államfői jogkörben hozott kormányzati döntésnek minősül.<sup>29</sup> Ugyanakkor egy kegyelmi kérdésben hozott döntés esetében már nem ennyire egyértelmű a tárgyi hatály megítélése. Az Alkotmánybíróság határozatai nem képezik a jogorvoslathoz való jog tárgyi hatályát, a döntést hozó speciális alkotmányjogi szere-

<sup>24</sup> Lásd például 53/2002. (XI. 28.) AB-határozat.

<sup>25</sup> Lásd például 26/2004. (VII. 7.) AB-határozat.

<sup>26</sup> Lásd például 5/1992. (I. 30.) AB-határozat.

<sup>27</sup> Lásd 32/2003. (VI. 4.) AB-határozat.

<sup>28</sup> Lásd 52/1997. (X. 14.) AB-határozat.

<sup>29</sup> Lásd pl. 1044/B/1997. AB-határozat.

pe miatt.<sup>30</sup> Jelen esetben ugyanis nincs szerv, amely felülbírálná döntéseit. Ugyancsak érdekes a választott bíróságok döntéseinek megítélése. Jelen gyakorlat szerint nem képezik a jogorvoslathoz való jog tárgyát.<sup>31</sup> Igénybevételük esetén ugyanis a felek tulajdonképpen lemondanak a jogorvoslathoz való jogokról, és mint végső fórumra bízzák vitás ügyük eldöntését.

A jogorvoslathoz való jog tárgyának kérdése, hogy egy döntés mikor valósít meg olyan sérelmet, amely megalapozhatja a jogorvoslathoz való jog alkalmazásának feltételét. A jog vagy jogos érdek minden körülmény között alanyi jogosultságban kell, hogy megtestesüljön. Ennek értelmében fogalmilag kizárt az alkotmányellenes állapot, ha olyan döntéssel szemben nincs jogorvoslat biztosítva, amely nem érint alanyi jogot.<sup>32</sup> A sérelem azt jelenti, hogy az alanyi joggal kapcsolatban elég annak pusztá állítása, hogy az sérülhet. Nem feltétel a tényleges

sérelem igazolása, vagy akár csak a valószínűsítése sem. Ezzel kapcsolatban azonban az okozhat inkább jogértelmezési problémát, hogy az adott döntéssel érintett jog alanyi jognak minősül-e. Az alanyi jog értelmezése tárgyában ugyanis több elmélet is létezik. A gyakorlatban azonban a szubjektív jogot, jogosultságot értik alatta, amely állam által kikényszeríthető.<sup>33</sup>

Az Alkotmány/Alaptörvény nem határozza meg, hogy milyen formában kell tettenie a jogorvoslathoz való jognak egy eljárásban – mivel eljárási alapjogról beszélünk –, hanem azt teljes mértékben az ágazati törvényekre bízza. Teljesen mindegy, hogy fellebbezésről, panaszról, kifogásról, felülvizsgálatról stb. beszélünk. A lényeg, hogy az Alkotmánybíróság által felállított követelményeknek megfeleljen az adott szabályozás, amelynek eldöntéséhez az Alkotmánybíróság pontosan meghatározta a jogorvoslathoz való jog tartalmát.

### *A jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban és az Alaptörvényben*

A magyar szabályozás a jogorvoslathoz való jogot az alapjogok szintjére emelte. Nemzetközi szinten a jogorvoslat ilyen jellegű szabályozása nem jellemző, a hazai megoldás tulajdonképpen kivételesnek tekinthető. Jelen tanulmányban egyrészt arra próbáltam meg választ adni, hogy milyen indok vezérelhetette a jogalkotót ezen szinte egyedinek nevezhető szabályozás megalkotására. A szabályozás indokának vizsgálata mellett a jogorvoslathoz való jog tartalmát kíséreltem meg bemutatni az olvasó számára. Mivel azonban jelen esetben egy „hungarikumról” beszélhetünk, forrásként elsősorban az Alkotmánybíróság gyakorlatát vettem alapul. Az Alkotmánybíróság a jog deklaráció óta gyakorlatilag folyamatosan, a különböző ügytípusokban született beadványok kapcsán fejtette ki álláspontját a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban. Mára sikerült meghatározni azt, hogy ezen alapjognak kik a címzettei, milyen tárgykörre vonatkozik, azaz milyen típusú döntések képezik a tárgyát.

<sup>30</sup> Lásd 1350/B/1992. AB-határozat.

<sup>31</sup> Lásd 604/B/1990. AB-határozat.

<sup>32</sup> Lásd például 38/1993. (VI. 11.) AB-határozat.

<sup>33</sup> *Jogi Lexikon*, szerk. LAMM Vanda, Budapest, Complex Kiadó, 2009, 26. p.

VISSY BEATRIX

## *Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmány- bíráskodásban<sup>1</sup>*

Merre mutat az alkotmányjogi  
panasz iránytűje?

A populáris akció eltörlésével és a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésével átrendeződött az alapjogok védelmének hazai eszköztára. Az érintettek indítványozási jogára visszametszett, ám a rendesbíróóságok jogértelmezésére kiterjesztett alkotmányossági felülvizsgálat jelentősen átalakítja az alkotmánybíráskodás hatósugarát, egyúttal magában hordozza az alkotmánybíróági alapjogvédelem funkcionális megújulásának lehetőségét is: vegytisztán szemlélve e változásokat, nem szürreális vízió az egyedi alapjogsérelmek orvoslásával foglalatoskodó, jogkereső polgárokat kiszolgáló alkotmánybíróóság eljövetele. Az alkotmányjogi panasz magyar szabályozásban kirajzolódó konkrét intézményi konstrukciója, valamint a panasz elméleti és fogalmi kereteit kimunkáló német alkotmánybíráskodás azonban kevésbé karakterisztikus fordulat forogatókönyvét valószínűsíti.

### *Az egyéni alapjogvédelem térnyerése mint elvi lehetőség*

Az 1989-es alkotmány felett őröködő testület alapjogvédő funkciója a jogalkotó pro-

duktumainak felülvizsgálatában, azon belül is túlnyomórészt az absztrakt utólagos normakontroll-indítványok elbírálásában merült ki. Az alapjogok érvényesülését egyedi ügyekben a rendesbíróóságok, a normák szintjén pedig az Alkotmánybíróóság (AB) biztosította, és e két bírói típusú alapjogvédelemnek nem alakult ki közös metszete. Az AB így az alapvető jogokat az indítványozó konkrét jogsérelmére tekintet nélkül, az objektív jogrend alkotmányosságának védelmével óvta. Ezen az absztrakt szinten csak áttételesen működhetett közre abban, hogy az Alkotmány alapjogokra vonatkozó deklaratív tételei a polgárokat érintő konkrét jogvitákban is érvényre jussanak.<sup>2</sup>

Az alkotmánybíráskodást ért közelmúltbeli változások kiközlentek az Alkotmánybíróóságot a már megszokott objektív (absztrakt) jogvédelmi alapállásából, és a testület alapvédelmi funkcióját elmozdítják a szubjektív (konkrét) jogvédelem irányába. A populáris akció helyébe lépő (nota bene: azt nem helyettesítő) alkotmányjogi panasz elődjével szemben kifejezetten az alapjogok védelmének, azon belül is az alapjogvédelem egyéniesített formájának tör utat. Ez egyrészt az indítványozó polgárok státusát, másrészt az alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát érintő változásokban érhető tetten. Az érintettség követelményénél fogva az AB eljárásának polgári kezdeményezése immáron feltétlenül személyes ügy: a polgár többé már nem az alkotmányossághoz fűződő közérdek szolgálatában, hanem saját ügyében járul a testület elé, szubjektív helyzetének jobbítását remélve.<sup>3</sup> A polgári kezdeményezésre indult eljárás ezzel összefüggésben a széles értelemben vett, államszervezeti

<sup>2</sup> HALMAI Gábor: *Az emberi jogokat védő magyarországi intézmények = Emberi jogok*, szerk. HALMAI Gábor-TÓTH Gábor Attila, Budapest, Osiris, 2003, 201. p.

<sup>3</sup> Az indítványozó polgár státusában bekövetkezett változás értékeléséhez lásd: SOMODY Bernadette-VISSY Beatrix: *Citizens' Role in Constitutional Adjudication in Hungary: From Actio Popularis to Constitutional Complaint*. Megjelenés alatt. Rövidített magyar változat: SOMODY Bernadette-VISSY Beatrix: *Az alkotmánybíráskodás jövője, Fórum*, Fundamentum, 2011/4, 77–81. p.

<sup>1</sup> A tanulmány az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával megvalósuló projekt (TÁMOP 4.2.1./B-09/1/KMR-2010-0003), valamint az OTKA által támogatott K-81698. számú kutatás eredménye.

kérdésekre is kiterjedő alkotmánybíráskodás helyett alapjogi bíráskodásra korlátozódott, ezen belül viszont elnyerte legteltesebb formáját:<sup>4</sup> az AB felhatalmazást kapott arra, hogy felülvizsgálja és az alapvető jogok támasztotta követelményeknek megfelelően akár korrigálja a rendesbíróóságok alapjogi jogértelmezését. E változásoknál fogva az alkotmánybírák minden eddiginél nagyobb szerepet vállalhatnak az alapjogokon esett egyéni jogséremlmek orvoslásában.

Az AB hatásköri repertoárjában megjelenő valódi alkotmányjogi panasz tehát individuális jellegéből fakadóan bizonyosan előidézi az alkotmánybíráskodásban az alanyi jogvédelem irányába mutató hangsúlyeltolódásokat. Ahhoz, hogy tisztában legyünk e hangsúlyeltolódás mértékével és hozadékaival, nevezetesen azzal, hogy alkotmányjogi panasz szubjektív jellege mennyiben reformálja meg az alkotmánybíráskodás karakterét, mit ígér az egyéni jogok érvényesülése és az alkotmányosság ügye szempontjából, fel kell tárni az intézmény konkrét jelentését, rendeltetését. Kiindulópontként a panasz érvényesülésének keretet adó szabályozásban kereshetünk támpontokat.

### *Kilátások az alkotmányjogi panasz szabályozásának fényében*

A funkcionális vizsgálódáshoz szét kell szálaznunk az alkotmányjogi panasz különböző típusait, mivel ezek rendeltetésüket tekintve nem mutatnak egységes képet, más-más nyomatékkal tartalmaznak alanyi jogvédelmet szolgáló (szubjektív), illetve a jogrend alkotmányosságát védő (objektív) jogvédelmi elemeket. Ennek egyébiránt fontos következménye, hogy az alkotmánybírói alapjogvédelem karakterét jelentősen

determinálja majd az, hogy a panasz különböző formái – más hatáskörökhöz képest és egymás viszonylatában is – milyen hangsúly-lal jelennek meg az AB tevékenységében mind kvantitatív, mind kvalitatív értelemben.

Mindenekelőtt rögzítendő, hogy az alkotmányjogi panasz három válfajából kettő továbbra is a normák alkotmányosságának felülvizsgálatát várja az Alkotmánybíróságtól. Ezek az eljárások is csak meghatározott személyek alkotmányos alapjogának megsértése esetén indulhatnak ugyan, és adott esetben jogorvoslatot is nyújthatnak, objektív jogvédelmi természetük elvitathatatlan, hiszen elbírálásuk során az AB továbbra is a klasszikus, jogszabályi hierarchiát őrző szerepkörében mozog. Formabontó, az AB eddigi tevékenységétől idegen eljárást valójában csak az alkotmányjogi panasz „valódinak” nevezett formája, a bírói jogalkalmazás felülvizsgálatára irányuló eljárás hoz.

A normát támadó panasznak az a formája, amelynek útján a polgárok közvetlenül, bírói döntés közbejötté nélkül támadhatnak meg jogszabályokat az AB előtt (*direkte Rechtssatzverfassungsbeschwerde*), rokonságot mutat a populáris akcióra indult absztrakt normakontroll-eljárással. Ennek az alapjogvédelmi mechanizmusnak két kritérium kölcsönöz szubjektív jelleget: egyrészt a panasz tárgya, amely kizárólag alapjogsérelmet előidéző jogszabály lehet (éspedig olyan, amelyhez *ab ovo* nem kapcsolódhat egyedi bírói aktus), másrészt az indítványozó érintettségének követelménye. Észre kell azonban venni, hogy e kritériumok semmilyen vonatkozásban nem eredményeznek a populáris akciónál hatékonyabb alanyi jogi jogvédelmet, ellenben beszűkítik az AB mozgásterét az objektív jogvédelemben, hiszen az ilyen eljárásban elbírálnak jogszabályok köre jóval szűkebb az *actio popularis* keretében megtámadhatóaknál. A jogszabályt támadó panasz objektív jogvédelmi céltételezését mutatja az is, hogy érdemi elbírálását csak alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések alapozzák meg, azaz a

<sup>4</sup> A valódi alkotmányjogi panasz mint a modern alkotmánybíráskodás utolsó oszlopa: Herbert BETHGE: *Verfassungserichtbarkeit für die neuen Länder = Steuerrecht, Verfassungsrecht, Finanzpoliti*, hrsg. Paul KIRCHHOF et al., *Festschrift für Franz Klein*. Köln, O. Schmidt, 1994, 186. p.

jogalkotó nem a jogszabály okozta jogsérelem súlyához (szubjektív oldal), hanem a megtámadott jogszabály által felvetett alkotmányossági kérdéshez (tárgyi oldal) kapcsolót befogadási korlátot.

Nem kétséges tehát, hogy a szubjektív jogvédelmi elemekkel emelt eljárási akadályok miatt az AB messze nem lesz képes az objektív jogrend oly mértékű védelmére, mint amekkorára az *actio popularis*nak köszönhetően volt, ám az, hogy ténylegesen mekkora lesz a távolság a két intézmény által biztosított jogvédelem között, nagyban múlik azon, hogy az AB hogyan értelmezi majd az érintettség kritériumát. A törvény-szöveg, amely az alkotmányjogi panasz e típusának kezdeményezését csak „kivételesen” teszi lehetővé, megszorító értelmezés mellett szól, amelynek az AB egyelőre engedelmeskedni látszik. Jelenleg csak egyetlen közzétett döntésben találunk az érintettség törvényi követelményét cizelláló értelmezést,<sup>5</sup> ebben a testület az ún. „kvalifikált érintettség” (*qualifizierte Betroffenheit*)<sup>6</sup> német dogmatikában kimunkált fogalmi triászát tette magáévá, miszerint az érintettség akkor áll fenn, ha az indítványozót a támadott norma személyesen, közvetlenül és ténylegesen sérti.<sup>7</sup> Meg kell azonban jegyezni, hogy e kritériumokat az AB nem bontotta ki, így azok jelentéstartalma bizonytalan, arra utaló hivatkozás nélkül pedig német párhajkával sem azonosítható. A szóban forgó döntésben az AB az érintettség hiánya miatt visszautasította azt a panaszt, amelyet egy civil szervezet – tömören és a végletekig leegyszerűsítve – a hatalommegosztás követelményének megsértésével előidézett alkotmányos jogsérelemre alapított. A végzés jól illusztrálja, hogyan válik a szubjektív alapjogsérelem feltétele az objektív jogvéde-

lem korlátjává: ha az AB szorosan a törvény által előírt pályán marad,<sup>8</sup> és szigorúan veszi az érintettség követelményét, akkor szerepét tekintve, ahogyan azt Kiss László párhuzamos indokolásában olvashatjuk: „pusztán szemlélője lehet csak a hatalmi ágakat érintő struktúrák átrendezésének”.<sup>9</sup>

A jogerős ítéletekkel szemben előterjesztett panaszok (*Urteilsverfassungsbeschwerde*), legyen szó akár az ítélet alapjául szolgáló normát támadó eljárásról (*verdeckte Rechtsatzverfassungsbeschwerde*), akár a bíróság jogértelmezésének felülvizsgálatát kérő panaszról (*Interpretationsverfassungsbeschwerde*), még inkább sugalmazzák a szubjektív alapjogvédelmi célkitűzést, hiszen ezek az indítványozó konkrét jogvitában elszenvetett egyedi alapjogsérelemre irányítják az AB figyelmét. Bírói aktus esetén az érintettek köre jól azonosítható, az AB eljárását tehát kiváltképpen a panaszos szubjektív alapjogsérelemre alapozza meg. Az eljárás valóban hatékony jogorvoslatot helyez kilátásba, hiszen sikeres panasz esetén az AB döntésével, ha nem is saját hatáskörben, de megváltoztathatja az eljárására okot adó ügyben született bírósági határozatot. Kifejezetten alanyi jogvédelmi biztosíték továbbá, hogy az AB súlyos vagy helyrehozhatatlan kár vagy hátrány elkerülése érdekében kivételesen felhívhatja a bíróságot a panasszal támadott aktus hatályának felfüggesztésére.

Amennyire sejtjük e szubjektív elemekkel megtűzdelte eljárások azt, hogy a polgár az alkotmányjogi panasszal alanyi jogai érvényesítésének kulcsát kapta kézhez, és ezzel az alkotmánybíráskodásban is új korszak veszi kezdetét, legalább ilyen egyértelműséggel juttatják érvényre ennek viszonylagosságát. Itt még csak nem is arra kell gon-

<sup>5</sup> IV/2532/2012. AB-végzés (2012. május 22.).

<sup>6</sup> Gerrit MANSSEN: *Staatsrecht II. Grundrechte*. München, C. H. Beck, 2007, 251. p.

<sup>7</sup> BVerfGE 53, 30 (48); BVerfGE 105, 17 (29). Axel HOPFAUF: *Art. 93 GG. = SCHMIDT-BLEIBTREU-HOFMANN-HOPFAUF: Kommentar zum Grundgesetz*, 11. Aufl., Rn. 195.

<sup>8</sup> Az alkotmánybíráskodás normatív korlátairól és arról, hogy jogpolitikai szükségletek mennyiben alapozhatják meg az alkotmánybíróság közbenjárását, lásd Herbert BETHGE: *Die materiellen Verfassungstreitigkeit zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit = Staat, Verwaltung und Rechtsschutz. FS für Wolf-Rüdiger Schenke zum 70. Geburtstag*, Hrsg. Wolfgang ROTH et al., Berlin, Dunkkeler und Humblot, 2011, 61–62. p.

<sup>9</sup> Lásd az 5. számú lábjegyzetben.

dolni, hogy az alkotmányjogi panasz rendkívüli jogorvoslatként csak minden más jogérvényesítési lehetőség kimerítése után jöhet szóba. Az, hogy az egyéni alapjogvédelem nem az Alkotmánybíróságon kezdődik, hanem éppen ellenkezőleg, ez az eljárás csak végső soron kapcsolódhat más igényérvényesítési mechanizmusokhoz, még nem ad okot arra, hogy a panaszt a szubjektív jogok érvényesítésére szolgáló eszköztáron kívül helyezzük el. Annál inkább ébreszt kételyeket ebben a vonatkozásban az a körülmény, hogy a panasz korántsem lesz elérhető mindenki számára, akinek alapjogsérelmét a rendesbírók nem voltak képesek orvosolni vagy kiküszöbölni. A befogadás formai és tartalmi kritériumai alapján a panaszosoknak komoly okot kell adniuk az AB eljárására, amit ráadásul szakszerűen, jogi képviselő útján kell előadniuk.

A törvény szerint az alkotmányjogi panaszt a testület két esetkörben fogadja be: ha a panasz tárgya (1) alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vagy (2) bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség. Az első esetkör, amely szó szerint követi a német szabályozást,<sup>10</sup> egyértelműen objektív jogvédelmi funkciót tölt be: az AB az eljárás okát eleve nem a panaszos, hanem az alkotmányjog oldalán keresi, következőképpen eljárásának célja sem az érintett alapvető jogának kikényszerítése, hanem alkotmányjogi kérdések tisztázása. Az Alkotmánybírósághoz vezető másik út már szubjektív jellegű, mivel a testület a panaszos ügyében hozott bírói döntésre fókuszál. Észre kell azonban venni, hogy nem önmagában az alapjogsérellem és még csak nem is egyértelműen – miként a német szabályozásban<sup>11</sup> – annak súlya alapozza meg a befogadást, hanem, ahogyan azt az AB közelmúltban meghozott döntése is igazolja, az a kérdés, hogy

az indítványnak esetlegesen helyt adó döntés kihathat-e az alapul fekvő ügyben született bírósági határozatra.<sup>12</sup> Magyarán, az AB figyelme nem arra irányul, hogy döntésétől várható-e a panaszos alapjogok által biztosított jogi pozíciójának helyreállítása, hanem arra, hogy eljárása megváltoztathatja-e potenciálisan az alapul fekvő ügyben született bírósági határozat jogi státusát. Ennek fontos következménye, hogy az AB csak azért feltehetőleg nem töri majd át rendesbírói ítéletek jogerejét, hogy a panaszosnak erkölcsi elégtételt nyújtson.

Értékelhető szubjektív jogvédelmi garanciaként az az előírás is, amely a formai és tartalmi befogadási kritériumok teljesülése esetére a panasz érdemi elbírálását kötelezettségként (és nem lehetőségként) fogalmazza meg az AB számára.<sup>13</sup> E kötelezettség a panaszos oldalán alanyi jogként jelentkezik, a normatív feltételek teljesülésével igénye keletkezik arra, hogy ügyét az AB érdemben eldöntse. A fent írt befogadási feltételek homályos tartalma azonban olyan széles szelekciós lehetőséget biztosít az AB számára, amely ennek az alanyi jognak az érvényesülését aligha teszi számon kérhetővé. Nyilvánvaló, hogy erre egyébiránt kikényszerítési mechanizmus sem áll rendelkezésre, ez azonban még nem jelent felhatalmazást az önkényes jogalkalmazásra. Az AB ennek vádját csak úgy tudja elkerülni, ha a polgárok számára is átlátható dogmatikával, koherens értelmezéssel dolgozik. Eddigi gyakorlatát figyelembe véve, e tekintetben nem halad jó úton. Annak ellenére, hogy a törvény nem kimerítő, csak rövidített indokolást kér, a panasz befogadhatóságának kérdése nem intézhető el például a megjegyzéssel, hogy „az AB nem észlelt bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenes-

<sup>10</sup> Lásd § 93a (2) a) BVerfGG.

<sup>11</sup> E szabály német szabályozásban található párja arra az esetre teremt befogadási kötelezettséget, ha a panaszos az Alkotmánybíróság érdemi döntésének hiányában különösen súlyos hátrányt szenvedne. Lásd § 93a (2) b) BVerfGG.

<sup>12</sup> Az Alkotmánybíróság IV/1206/2012. AB-végzése azal az indokolással utasította vissza a panaszt, hogy „[a támadott döntések] alkotmányossági szempontú felülbírálatától [a panaszos] helyzetének változása nem várható, az ügy érdemi megoldására pedig az alkotmánybírósági döntésnek kihatása nem lenne”.

<sup>13</sup> Abtv. 29. § és Ügyrend 30. § (1) bek.

séget”, mint ahogyan egy nemrég megszületett határozatban áll.<sup>14</sup>

A befogadás korlátaiként jelentkező *res iudicata* szabályok is rendkívül beszédesek az alkotmányjogi panasz objektív célkitűzése szempontjából: itt ugyanis a törvényhozó az osztrák szabályozásból ismert – és a magyar AB korábbi gyakorlatától sem idegen – ún. „*Ergreiferprämie*” („a befutó jutalma”)<sup>15</sup> megoldásával élve, rendkívül rövidre zárta az alkotmányellenes normából fakadó egyedi alapjogsérelem orvoslásának alkotmánybírói feladatát. E szabály akkor érvényesül, amikor az AB panaszeljáráásban megsemmisít egy normát valamely alapjog sérelmével összefüggésben (*ex nunc* vagy *pro futuro* hatállyal). Az AB e megsemmisítő döntése kettős joghatással jár: egyrészt jogorvoslathoz vezet, mivel megnyitja a perújrafelvétel lehetőségét a norma megsemmisítését kérő panaszos számára, másrészt viszont elzárja az Alkotmánybírósághoz vezető utat mindenki más elől, akik ugyanazon norma által okozott ugyanazon alapjog sérelemének orvoslását kérnék a testülettől. Hiába vannak tehát még olyan személyek, akiknek a norma alkalmazandósága konkrét ügyben alapjogsérelemet okoz, ügyeiket már nem vihetik az AB elé. A jogorvoslat kizárólag annak jutalma, aki kezdeményezésével elsőként ért célba, azaz a konkrét norma kapcsán először kezdeményezte az AB eljárását, hozzájárulva ezzel a jogrendszer alkotmányellenes normáktól való megtisztításához.

Összegzésképpen elmondható, hogy a személyes alapjogsérelemekhez kötődő indítványozás még nem állítja az Alkotmánybíróságot az egyéni jogsérelemek feltétlen orvoslásának szolgálatába. A szabályozás alapján azonban még nem látjuk, hova is mutat

pontosan az alkotmányjogi panasz iránytűje az objektív-szubjektív jogvédelmi skálán, hiszen az anyagi jogi szabályok nem teremtenek kényszerpályát: az AB széles mozgástérben húzhatja meg az alanyi jogvédelem határait, kijelölve ezzel az alkotmányjogi panasz és egyúttal saját maga helyét az alapjogvédelem összetett intézményrendszerében.

E helykeresés során az AB nem sötétben tapogatózik. Olyan intézményt kell pályára állítania, amelynek tradicionális gyökerei több mint fél évszázadra nyúlnak vissza abban az országban, amelynek alkotmánybíróságára mindig is viszonyítási pontként tekintett, és amelyben a panasz a magyar jogalkotó számára is mintaként szolgáló legteljesebb formáját elnyerte.<sup>16</sup> Alappal várható ezért, hogy a testület az intézményt a német alkotmánybíróság formálta jelentéstartalmára is tekintettel kelti életre.

### *Kilátások a Német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata tükrében*

Az alkotmányjogi panasz szubjektív-objektív kétarcúsága az intézmény megjelenése óta feszültségekkel teli, élénk diskurzust tart fenn a német jogtudományban, amelynek képviselői így folyamatosan tükröt tartanak a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (NSzAb) gyakorlatának.

Az uralkodó vélemény az alkotmányjogi panaszt az alanyi igényérvényesítési eszközök között helyezi el.<sup>17</sup> A panasz szubjektív

<sup>14</sup> IV/8/2012. AB-végzés.

<sup>15</sup> Walter BERKA: *Die Grundrechte. Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich*, Wien–New York, Springer, 1999, 178. p. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata vonatkozásában lásd erről: VINCZE Attila: *Az Alkotmánybíróság határozata az alkotmányellenes parkolási rendeletek alkalmazhatóságáról*. Jogesetek Magyarázata, 2011/2., 13. p., továbbá SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001, 61. p.

<sup>16</sup> Jelen tanulmányban nincs mód a magyar és a német szabályozás összehasonlítására, mégis fontos tisztában lenni azzal, hogy a két szabályozásban felfedezhetők lényeges, az alkotmányjogi panasz karakterét is meghatározó különbségek. Néhányat kiemel ezek közül: KOVÁCS Kriszta: *Az alkotmánybíráskodás jövője, Fórum, Fundamentum*, 2011/4, 75–77. p.

<sup>17</sup> Lásd például HOPFAUF: *i. m.*, Rn. 195., Konrad ZWIEGERT: *Die Verfassungsbeschwerde*, *Juristen Zeitung*, 1952/11, 321. p., Ekkehard SCHUMANN: *Verfassungs- und Menschenrechtsbeschwerde gegen richterlichen Entscheidungen*. Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 11, Berlin, Duncker & Humblot, 1963, 99–108. p., Stefan KORIOTH–Klaus SCHLAICH: *Das Bundesverfassungsgericht*, München, C. h. Beck, 2010, Rn. 272–273. p.



jogvédelmi funkcióját az NSzAb is visszavisszatérően artikulálja, nemcsak az érintettség,<sup>18</sup> illetve az alapjogi jogalanyiség<sup>19</sup> szigorú megkövetelésével, hanem az alkotmányjogi panasz rendkívüli jogorvoslati jellegét hangsúlyozó, olyan általános tételek kimondásával, miszerint az alkotmányjogi panasz egy „speciális, végső jogorvoslati lehetőség a polgár kezében”, amelyet „a polgár felhívhat [alapvető rangjelzéssel bírő] jogai védelmére”.<sup>20</sup> A panasz individuális karakterét a személységi érintettség és a panaszal kilátásba helyezett hatékony jogorvoslat mellett az intézmény keletkezéstörténeti körülményeivel is összefüggésbe hozzák.<sup>21</sup> Az intézmény életre hívása ugyanis a II. világháború után megindult demokráciaépítés egyik legjelentősebb állomásaként elválaszthatatlanul összeforrt a náci rezsim idejében annullált emberi jogok védelmének fokozott igényével. Bár a panasznak voltak olyan ellenzői, akik az újabb jogorvoslati fórumban az alanyi jogvédelem túlhajszolását látták, végül az a politikai megfontolás győzedelmeskedett, hogy a polgárok alapvető jogának védelmét nem lehet túlzásba vinni.<sup>22</sup> Az egyéni jogvédelem nyomatékaként értékelhető az is, hogy e jogérvényesítési forma 1969 óta mindenkit megillető alanyi jogként szerepel a német alaptör-

vényben.<sup>23</sup> (Szemben a magyar alaptörvényvel, amely az alkotmányjogi panaszt annak intézményes oldaláról ragadja meg, és csupán az AB hatáskörei között említi.)

Nem kellett hosszú évek alkotmánybíró-sági gyakorlatát kivárni ahhoz, hogy nyilvánvalóvá váljon, az alkotmányjogi panasz jelentősége messze túlmutat azon, hogy az Alkotmánybíróság – megalapozott panasz esetén – közbenjár az indítványozó ügyében. Az alkotmányjogi panasz amellett, hogy alapjogsértő közhatalmi aktusok megsemmisítéséhez vezet („*kasuistischer Kassationseffekt*”), rendkívül fontos szerepet játszik az alapjogok tartalmának kibontásában, jelentésük konkretizálásában is, ezzel fejleszti az alkotmányjogot, és alapjogi szemléletre nevel („*genereller Edukationseffekt*”).<sup>24</sup> Az Alkotmánybíróság szavaival élve: „az alkotmányjogi panasz nemcsak az alaptörvényben rögzített egyéni jogi pozíció kikényszerítését szolgáló jogorvoslat, hanem egyúttal az objektív alkotmányjog speciális jogvédelmi eszköze.”<sup>25</sup>

A két funkció párhuzamos jelenléte cseppet sem feszültségektől mentes. Míg ugyanis a jogtudomány és a társadalom e jogérvényesítési mechanizmushoz – a fent írtak szerint – szorosan hozzákapcsolja a hatékony jogorvoslat képét, az NSzAb alig-alig tűnik fel olyan szerepkörben, amely e várakozást megalapozná. A gyakorlat tükrében sokkal inkább festhető le egy olyan alkotmánybíró-ság képe, amely aligha kívánja felülvizsgálati fórumként fenntartani a jogaik kikényszerítését váró polgárok beléfkettett lankadatlan bizalmát,<sup>26</sup> ám annál inkább kí-

<sup>18</sup> Lásd a 7. számú lábjegyzetnél.

<sup>19</sup> Az alapjogi jogképeség szigorú vizsgálatához lásd például: BVerfGE 21, 362 (373); 45, 63 (79); 31, 314 (322); 1, 208 (226), illetve a skk. lábjegyzetben.

<sup>20</sup> Lásd „*spezifischer Rechtsbehelf*” (BVerfGE 4, 27 [30]; 6, 45 [49]); „*ausordentlicher Rechtsbehelf*” (BVerfGE 49, 252 [258]), BVerfGE 33, 247 (258).

<sup>21</sup> Lásd Rainer WAHL: *Verfassungsrechtsprechung als knappes Gut*, Juristen Zeitung, 1996/23, 1140. p.

<sup>22</sup> A politikai döntéshozatali folyamatot elemzi Sabine HAIN: *Die Individualverfassungsbeschwerde nach Bundesrecht*, Baden-baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002, 91. p. A bevezetés mellett és ellene szóló érvekhez lásd még: VISSY Beatrix: *Alapjogi bíraskodás, avagy kinek a feladata legyen az alapvető jogokon esett egyéni jogsérelmek orvoslása? = A XXIX. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Állam- és Jogtudományi Szekciójának Díjnyertes Dolgozatai*, szerk. KIRÁLY Miklós–VARGA István, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 141, 169–171. p.

<sup>23</sup> Jochen ROZEK: *Abschied von der Verfassungsbeschwerde auf Raten? Die Zweite Senat des BVerfG, die Verfassungsbeschwerde und der individuelle Grundrechtsschutz*. Deutsches Verwaltungsblatt, 1997/8. 520. p.

<sup>24</sup> BVerfGE 33, 247 (259); ZWEIGERT: *i. m.*, 21. p.; SCHUMANN: *i. m.*, 112., 118. p.; ERICH KAUFMANN: *Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. 9., Berlin, Walter de Gruyter, 1952, 4. p.

<sup>25</sup> BVerfGE 45, 63 (74); 51, 130 (139).

<sup>26</sup> 2011-ig bezárólag 187 188 alkotmányjogi panasz érkezett a testülethez, ez átlagosan évi 6000 indítványt jelent. (<http://www.bundesverfassungsgericht.de>)

ván foglalatoskodni azokkal az ügyekkel, amelyekből az alkotmányjognak is haszna származik. Ez a szerepfelfogás vezeti a tudomány képviselőinek jelentős részét arra az álláspontra, hogy az objektív jogvédelmi funkció gyakorlatban maga alá gyűri az alkotmányjogi panasznak tulajdonított szubjektív jogvédelmi jelentőséget.<sup>27</sup> Mi több, az NSzAb döntéseinek olyan olvasata is van, miszerint a testület ma már oly mértékben szorítja háttérbe az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkcióját, hogy az intézmény csak eljárási értelemben különbözik a populáris akcióitól.<sup>28</sup> Míg tehát az NSzAb a formai követelmények szigorú vizsgálatával a konkrét alapjogsérelem szintjén tartja eljárást, materiális értelemben a panaszos nem saját jogainak érvényesítője, hanem az objektív értelemben vett alkotmányosság felelős őrzője.<sup>29</sup>

Az alkotmányjogi panasz alanyi jogvédelmi jelentőségét alapvetően ássák alá az NSzAb befogadási feltételeket vizsgáló döntései, amelyek egyre jobban beszűkítik, érdemi elbíráláshoz vezető folyosót. Itt nem önmagában azt éri kritika, hogy a testület összetett szűrőmechanizmussal dolgozik. A panaszok már-már feldolgozhatatlan száma miatt széles körben elfogadott, hogy az alkotmányjogi panasz egy „szűkös jószág” („*knappes Gut*”),<sup>30</sup> amit nem lehet a kisebb jelentőségű, kevésbé megalapozott alapjogsérelemek vizsgálatára elvesztegetni.<sup>31</sup> Éppen

ezért az irodalom alapvetően nem a törvényi korlátok szigorú értelmezésében látja elveszni az individuális jogvédelmi funkciót, hanem az érdemi elbírálás esetlegességében, valamint az olyan hozzáadott korlátokban, amelyek már semmilyen törvényi szabályból nem vezethetők le, mégis a jogérvénysítés akadályát képezik. Plasztikus példája ennek az, amikor az NSzAb azért utasítja vissza a panasz befogadását, mert a rendesbírósi eljárásban nem találja alkotmányjogi érvelés nyomait.<sup>32</sup>

Explicite szembeállítja egymással a két funkciót az NSzAb azokban az esetekben, amikor az objektív célkitűzést a panasz olyan lényegi vonásaként kezeli, amelynek hiánya annak ellenére válik a hatékony jogorvoslat-keresés korlátjává, hogy a panaszosnak a megtámadott aktus súlyos alapjogsérelemet okoz. (Pedig a panaszos által elszenvedett „különösen súlyos hátrány” a törvény szerint önmagában is megalapozza az NSzAb eljárását.)<sup>33</sup> Jól szemlélteti ezt a felfogást az az eset, amikor az indítványozó egy már hatályon kívül helyezett normát támad meg, de panasza visszautasításra kerül azon az alapon, hogy az alkotmányjogi panasz objektív jogvédelmi funkciója nem támasztja alá egy már hatályát veszített norma alkotmányossági felülvizsgálatának szükségességét, és ezzel összefüggésben a konkrét ügyben született ítélet jogerejének áttörését.<sup>34</sup>

Még árulkodóbbak az objektív jogvédelmi funkció elsődlegessége szempontjából azok a döntések, amelyek befogadott és megalapozottnak is talált panasz esetében sem vezettek az egyéni jogérelem orvoslásához. Tipikus esetköre ennek az, amikor az NSzAb megállapítja a panaszos konkrét ügyében alkalmazott norma alkotmányellenességét, ám azt a jogbiztonság védelme vagy más megfontolásból csak *pro futuro* ha-

<sup>27</sup> Lásd például Eckart KLEIN: *Zur objektiven Funktion der Verfassungsbeschwerde*, Die Öffentliche Verwaltung, 1982/19.; Jochen ROZEK: *i. m.*; Thomas KREUDER: *Praxisfragen zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde*, Neue Juristische Wochenschrift, 2001/177.; Christian PESTALOZZA: *Die echte Verfassungsbeschwerde*, Berlin, De Gruyter Recht, 2006, 22. p.; KORIOTH-SCHLAICH: *i. m.*, Rn. 274–278.; Rüdiger ZUCK: *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*, München, C. H. Beck, 2006, 27–34. p. Ellentétes állásponton van a gyakorlat tükrében például: Ernst BENDA–Eckart KLEIN–Oliver KLEIN: *Verfassungsprozessrecht*, C. F. Müller, 2012, 187–189. p.

<sup>28</sup> KLEIN: *i. m.*, 803–804. p.

<sup>29</sup> Uo.

<sup>30</sup> Ernst BENDA: *Richter im Rechtsstaat*, Deutsche Richterzeitung, 1959, 364. p.; WAHL: *i. m.*, 1137 p. skk.

<sup>31</sup> Uo.

<sup>32</sup> BVerfGE 112, 50 (62f.), kritikáját lásd: PESTALOZZA: *i. m.* 30. p.; KORIOTH-SCHLAICH: *i. m.*, Rn. 248–249.

<sup>33</sup> Lásd a 10. számú lábjegyzetben.

<sup>34</sup> Lásd az NSzAb ún. „*Klagestop*” döntését: BVerfGE 33, 247. KLEIN: *i. m.*, 798. p.

tállyal semmisíti meg.<sup>35</sup> (Erre egyébiránt a magyar alkotmánybírói törvény kifejezett felhatalmazást is ad.)<sup>36</sup> Ez az esetkör jól szemlélteti, hogy a két funkció korántsem mindig fér meg egymás mellett, azokban az esetekben pedig, amikor konkrét ügyben egymásnak feszülnek, az objektív jogvédelmi funkció kerül ki győztesen.

Az sem példa nélküli, hogy az NSzAb annak ellenére a panasz elbírálása mellett dönt, hogy tudomására jut a panaszos időközbeni elhalálása,<sup>37</sup> de felidézhető a német gyakorlatból olyan eset is, amikor az alkotmánybíró a panasz visszavonása ellenére is lefolytatta az eljárást.<sup>38</sup> A panasz illetén eloldása az indítványozótól alighanem csakis az objektív jogvédelmi funkcióval igazolható.

Az alkotmányjogi panasz individuális jogvédelmi jellegének felülírása kéz a kézben jár e jogorvoslat „rendkívüli” jellegének egyre szigorodó értelmezésével.<sup>39</sup> A jogorvoslásban mutatott egyre tudatosabb visszafogottsággal az NSzAb azt juttatja kifejezésre, hogy az alkotmányjogi panasz az alapjogok bírói típusú védelmét nem duplikálja, hanem differenciálja. Az objektív jogvédelmi funkció elsődlegességének érvényesíté-

se ebben a megközelítésben tehát a rendesbíróóságok viszonyában fennálló, funkcionális elhatárolódás megnyilvánulása,<sup>40</sup> annak érvényre juttatása, hogy az alkotmánybíró a más alkotmányos szervektől elkülönülő, sajátos funkcióval és felelősséggel bír a jogállami rend megőrzésében.

\*\*\*

Az individuális alapjogvédelem térnyerésére számítóknak tehát számolniuk kell azal, hogy a hatályos szabályozás és a referenciapontnak számító német gyakorlat tükrében az alkotmányjogi panasznak nem immanens funkciója az individuális jogsérelmek orvoslása. Bár e speciális jogérvényesítési mechanizmus – az AB szerepfelfogásától korántsem független mértékben – tartogat az alanyi jogvédelmet kiteljesítő hozzáadott értéket, hatékonyságát nem lehet a rendes jogorvoslati fórumokra irányadó mércével mérni. A szubjektív jogvédelem térnyerésének esélyeit ráadásul arra figyelemmel érdemes latolgatni, hogy a mind ez idáig normák absztrakciós szintjén bíraskodó magyar testületnek az objektív jogvédelmi szerepkör nyújt komfortérzetet.

<sup>35</sup> Lásd például: „Sportwettenmonopol” – BVerfGE 115, 276, kritikáját lásd: PESTALOZZA: *i. m.*, 33. p. A vonatkozó gyakorlatot elemzi: Roman SEER: *Die Unvereinbarkeitserklärung des BVerfG am Beispiel seiner Rechtsprechung zum Abgabenrecht. Neue Juristische Wochenschrift*, 1996, 285. p.

<sup>36</sup> Abtv. 45. § (4) bek.

<sup>37</sup> Jochen RAUBER: *Karlsruhe sehen und sterben: Verfassungsprozessuale Probleme beim Tod des Beschwerdeführers im Verfassungsbeschwerdeverfahren*, *Die Öffentliche Verwaltung*, 2011/16, 637–645. p.

<sup>38</sup> BVerfGE 98, 218. Lásd BENDA–KLEIN–KLEIN: *i. m.*, 188. p.

<sup>39</sup> KORIOTH–SCHLAICH: *i. m.* Rn. 244., BENDA–KLEIN–KLEIN: *i. m.*, 238. p.

<sup>40</sup> BVerfGE 94, 166; 49, 252 (259). HESSE: *Funktionelle Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit*. = Konrad HESSE *Ausgewählte Schriften*, hrsg. Peter HÄBERLE–Alexander HOLLERBACK, Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1984, 311–322. p.

*Az individuális alapjogvédelem kilátásai az alkotmánybíráskodásban*

A magyar alapjogi bíráskodás elmúlt két évtizedének intézményi szereposztásában a normák szintjén mozgó Alkotmánybíróság alapjogvédő funkciója mindvégig absztrakt-objektív síkon maradt. Az alkalmazási tilalom kimondásának lehetőségét is magában hordozó, „nem valódi” alkotmányjogi panaszhoz ugyan kapcsolódott alanyi jogvédelmet biztosító jogorvoslati funkció, ez a hatáskör azonban részint a populáris akciók, részint az Alkotmánybíróság szerepfelfogása miatt a testület működésének holdudvarában maradt. Az egyedi alapjogsérelmek orvoslásának feladata így mindvégig a rendesbíróságok kezében maradt. A populáris akció eltörlése visszaszorítja az Alkotmánybíróság szerepvállalási lehetőségét az objektív jogrend alkotmányosságának védelmében, a „cserébe” bevezetett, jogértelmezésre is kiterjedő valódi alkotmányjogi panasz viszont minden eddiginél szélesebb utat nyit a testület számára az egyedi ügyekben elszenvedett jogsérelmek orvoslásában. A tanulmány arra keresi a választ, hogy e régi-új egyéni jogérvényesítési eszköz (ti. az alkotmányjogi panasz) szubjektív jogvédelmi elemeitől mennyiben várható az alkotmánybírói alapjogvédelem funkcionális megújulása. A szerző az alkotmányjogi panasz magyar szabályozásban kirajzolt konstrukciója és az arra rávetített német jelentéstartalom megvilágításában arra a következtetésre jut, hogy e jogérvényesítési mechanizmus jelentését és jelentőségét korántsem lehet az individuális jogvédelem hézagmentes biztosításában látni.

## Közigazgatás-tudomány és metodológia<sup>1</sup>

### A fogalmak kulcsszerepéről

#### *Metodológiai előkérdések – A fogalmak szerepe a jogban és a közigazgatásban*

Nálunk a közigazgatás tudománya zömmel a közigazgatási jogias szemléletű tudományművelést és a jogias szempontú narratíva kínálta perspektíva által keretbe foglalt világszemléletet jelenti. A módszerről<sup>2</sup>, de különösképpen a tudományos módszerekről általában<sup>3</sup> értekezni mindig is valamiféle feladatra volt a tudomány művelőinek. Különösen élesen jön elő ez a probléma a kisebb (PhD), avagy a nagyobb tudományos fokozat (DSc) megszerzésére irányuló értekezés (monográfia) írása esetében, de egyes alapvető módszereket (szakirodalom-kutatás,

forráskezelés) és technikákat (bibliográfiai hivatkozás szabályai, statisztikai alapismertetek és mindezek korrekt alkalmazása), valamint erkölcsi követelményeket (plágiummentesség) már gyakorlatilag a BSc és az MSc diplomák (illetve az egységesen öt-, illetőleg hatosztályos) képzettséget és végzettséget tanúsító jogász- és orvosdiploma megszerzésére irányuló szakdolgozat megírása során is formaszzerűen kell, vagy kelleni tudni alkalmazniuk a felsőoktatási képzésben részt vevőknek. Ezek a követelmények már a felsőoktatási képzések adott féléveiben rendszeresített évfolyamdolgozatok során is érvényesítendőek. Megjegyzendő azonban, hogy a különféle képzések során különfélék a kitűzött célok is e téren.<sup>4</sup> Köztudott, hogy sem a jogi, sem a közigazgatási felsőoktatásunk nem ad elégséges fundamentumot ahhoz, hogy akár csak a szakdolgozatok szintjén módszertanilag megalapozott művek születessenek. Ha őszinték akarunk lenni, sem a kezdő (közigazgatási) jogász oktatók<sup>5</sup>, sem a kezdő (közigazgatási) jogász kutatók nem kapnak túl sok lehetőséget arra, hogy kutatás-módszertani ismereteiket fejlesszék, illetve kevés az olyan valódi professzor, akitől módszertant tanulhatnának. Nem sok megoldást kínál a szakirodalom sem. Végigvive az eddig elemzett logikai szálát, ha a graduális képzések záródolgozatait, szakdolgozatait tekintjük, van a témakör módszertanának némi csekély irodalma.<sup>6</sup> Viszonylag ritka, és csak idegen

<sup>1</sup> A tanulmány lezárva 2011. szeptember 1-jén.

<sup>2</sup> A bölcslettudományi módszerek (jogtudományt amúgy kevésre tartó) korai klasszikusa: René DESCARTES: *Discours de la méthode*, Leyden, Jean Maire, 1637.

<sup>3</sup> Egy, a jogtudománnyal az átlagnál többet foglalkozó általános tudománymetodikai mű: MORRIS R. COHEN–ERNEST NAGEL: *An Introduction to Logic and Scientific Method*, Oxford, Simon Publications, 2002. Egyébiránt a jogtudomány és a módszertan kapcsolata nem minősül túlkutatott témának, csupán néhány ilyen irányultságú munkára lehetséges utalni: WALTER BURCKHARDT: *Methode und System des Rechts*, Zürich, 1936. Az újabb német tudományos eredmények közül: CLAUD-WILHELM CANARIS–KARL LARENZ: *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, Berlin, Taschenbuch, 2009. A jog és az elméletképzés (utóbbi a metodológiával részben rokon) összehatása egy igen jelentős hazai elméleti munkában: SAJÓ ANDRÁS: *Kritikai értekezés a jogtudományról*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1983, 104–126. p. A közigazgatás-elmélet és az elméletképzés összefüggéseinek gyakorlatilag első, és eledig tudomásunk szerint egyetlen hazai vizsgálata egy új tankönyvben: SZAMEL KATALIN: *A közigazgatás-elmélet fogalma. A tudományos gondolkodás és az elméletképzés* = SZAMEL KATALIN: *Közigazgatás-elmélet*, egyetemi jegyzet (a mesterképzés számára), Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Közigazgatási Tanszék, 2010, 7–10. p.

<sup>4</sup> Az általunk ismert szakleírások közül e tekintetben a legambiciózusabb az ELTE Bölcsészettudományi Kar elméleti nyelvészet MSc-szak, ahol is kifejezett célkitűzés, hogy a hallgatók alkalmassá váljanak nemzetközi publikálásra, ez azonban módszertani ismeretek nélkül csak hiú ábránd. Más példát a magyar felsőoktatásban az ilyen-fajta követelményntámasztásra nem tudunk hozni.

<sup>5</sup> Gyakorlatilag a jogi felsőoktatásba újonnan belépő oktatók pedagógiai ismeretek nélkül kezdik el tevékenységüket, és ezen tudás megszerzése az életpálya során finoman szólva is igen esetleges jelleggel történik.

<sup>6</sup> A tárgykör aligha felülmúlható, gondolatébresztő, de még a személyi számítógépek és a világháló kora előtt készült („írógépre optimalizált”), ezért technikailag teljesen elavult (illetve e szempontból eleve nem a hazai követelményekhez alkalmazkodó) klasszikus összefoglalása: Umberto ECO: *Hogyan írjunk szakdolgozatot?*, Budapest,

nyelveken hozzáférhető a doktori (PhD) értekezések készítése során is alkalmazható módszertani segédkönyv,<sup>7</sup> illetve az olyasféle munka, amely az MSC- és a PhD-fokozat elnyerése érdekében írt dolgozat megírását segíti elő,<sup>8</sup> persze ezek sem jogi vagy közigazgatás-tudományi jellegűek, hanem csupán bevezetőek. Kifejezetten a kutatói szintet célozza meg Earl Babbie nevezetes kutatás-módszertani monográfiája.<sup>9</sup> A munka inkább szociológusok számára hasznos (az ő problémáikra íródott), de feldolgoz néhány általános jogi tematikát is.<sup>10</sup>

Gondolat, 1991. Néhány hazai bevezető jellegű anyag: BERTÁNE NÉMETH Ágnes: *Az irodalomkutatástól a bi-vatkozásig. Hallgatói segédlet*, Pécs (Pécsi Tudományegyetem Könyvtára 4), 2002.; MAJOROS Pál: *Kutatás-módszertan, avagy hogyan írjunk gyorsan jó diplomamunkát? Módszertani tananyag a gazdasági felsőoktatás hallgatói számára*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1997.

<sup>7</sup> A. N. GRŽEGORŽEVSKIJ: *Вопросы методологии и методики научных исследований аспирантами. (Voprosy metodologii i metodiki naučnych issledovannij aspirantami)*, Moszkva, k. n., 1990.

<sup>8</sup> Michel BEAUD: *L'art de la thèse. Comment préparer et rédiger un mémoire de master, une thèse de doctorat ou tout autre travail universitaire à l'ère du Net*, Paris, La Découverte, 2006.

<sup>9</sup> Earl BABBIE: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*, Budapest, Balassi Kiadó, 2008.

<sup>10</sup> Ezek az alábbi esettanulmányok: *A „háromszoros csapás” törvény hatása; A nemi erőszakkal kapcsolatos igazságszolgáltatás reformja; A házasságon belüli bántalmazások megelőzése; Egy szakmai etikai kódex; Két etikai vita; Halálbüntetés és elrettentés; Teaházi bonyodalmak.* Uo., 400–401, 402–403, 403, 403–404, 406–407, 541, 541–543. p.

<sup>11</sup> Ilyen a jogtudományban egykor bevett, mára szinte kihalt annotáció; a tipikus könyvismertetésként jellemezhető recenzió; és – jobb elnevezés nem lévén – a nagyrecenzió. Az annotáció többnyire rövid (egy műről minimum fél, maximum egyoldalas) tömör, de informatív ismertetés szinte kizárólagosan idegen nyelvű könyvekről. Egy annotációs rovatban nálunk minimum fél-tucatnyi, de a tizenkettes számot át nem lépő volt, lehetőség szerint minimum három, de esetenként akár ötféle idegen nyelvű kötetéről illet írni. Többnyire egy személy írja, de a nyelvi sokféleség miatt nem kizárt, hogy több szerző lehet, ilyenkor nevüket az egyes annotációk alá szokás odaírni. A recenzió ma is jelen van a jog és a közigazgatás tudományos művelésére szakosodott folyóiratokban. Klasszikus esetben a szerző pályájának ismertetésével indít a recenzió. Elhelyezi a művet a pályáiban, majd ismerteti minimum a főbb megállapításokat, összefüggéseket (igényesebb recenzius a saját reflexióit alátámasztó, avagy a műről észébe jutó párhuzamokra vonatkozó szakirodalmat lábjegyzetben adja, de a jegyzetes recenzió is ritkuló jelenség). A recenziót egy személy írja. Kivétel ez alól is van. Ilyen, ha egy mű

Fontos e körben szólni a tudományos kutatás műfajelmélet (ang.: *genre theory*) tárgyába tartozó problémáiról. A közigazgatás-tudományban, akárcsak a legtöbb társadalomtudományban, elképzelhető könyvismertetés (és altípusai)<sup>11</sup>, tanácskozási ismeretetés, nekrológ<sup>12</sup>, konferencia-előadás írásos változata, tanulmány, könyvfejezet, tankönyv<sup>13</sup>, illetve kis- és nagymonográfia<sup>14</sup>. Tipikusan jogi műfaj a jogszabály-ismertetés, a jogeset-ismertetés és a kommentárirrás, ezeket a közigazgatási jog is ismeri. Jogszabály indokolása csak akkor sorolható a jogi

két vagy több jól elkülöníthető tárgykört foglal magában (pl. egy ünnepi kötet közigazgatási és gazdasági jogi tanulmányokat közöl az angolszász jogvilág köréből angol nyelven, közel egyenlő arányban), mert egy ilyen speciális tudás birtoklása nem várható el egy kontinentális jogász recenzenstől. Kettőtől már inkább. A nagyrecenzió afféle elméleti segédfogalom. Itt arra a ritka esetre kell gondolni, mikor egy nagymonográfia (500 oldaltól több ezer oldalig) pl. számos és különféle műfajú tanulmányt közöl akár több idegen nyelven is, amelyek nagyjából azonos mennyiségben oszlanak el, és a mű ismertetése kiemelkedően fontos érdek. Ez esetben a több recenzius által írt nagyrecenzió kívánatos lehet, hiszen pl. ezer oldal lelkiismeretes elolvasása akár félévnyi munka is lehet egy kutató számára, és ez nem feltétlenül hatékony. De persze az is dicseretes, ha egy nagy elméleti felkészültségű senior kutató vagy oktató végzi a feladatot, pl. többnyelvű konferenciakötet, vagy kiemelkedő jelentőségű és új ismereteket hordozó nagymonográfia esetében, a nagyrecenzióval segítve a hazai tudomány számára a megismertetést. A nagyrecenzió terjedelme is nagy, 10–20 oldal közötti közlemény is szóba jöhet.

<sup>12</sup> A nekrológ nem minden államban szokásos. Az angolszász és a frankofón közigazgatás-tudomány többnyire mellőzi az ilyesmit, a német tudományosságban is háttérbe szorul a nekrológ, vagyis inkább csak hazai művelők esetében alkalmazott. Oroszországban viszont bevett dolog. A hazai közigazgatás-tudományban (de a jogtudományokban is) a nagy különöni művelők haláláról is szokás nekrológgal megemlékezni (főképp, ha MTA-tagok is voltak, vagy más okokból kötődtek Magyarországhoz).

<sup>13</sup> Ideértve az ideiglenes tansegédletet, a tansegédletet, az ideiglenes egyetemi jegyzetet, az egyetemi jegyzetet.

<sup>14</sup> Nálunk (a mellékletek, mutatók nélküli) a főszöveget illetően 150 oldal és attól nagyobb terjedelmű munka számít monográfiának (helyesebb volna valaminő leütésszámot megállapítani, tekintettel arra, hogy az ív-számozás is csak akkor célravezető, ha tudjuk, hogy szerzői vagy nyomdai ívről van-e szó, a kettő ugyanis nem ugyanaz). Angolszász területeken esetenként csak a szavak számát adják meg (pl. 150 000 szó). A nagymonográfia kifejezés használata nemcsak terjedelmi, hanem valamennyire minőséget is hordozó kifejezés. A 400-500 oldal feletti munkáknál helyesebb e kifejezést használni a monográfia helyett, de erre kialakult szokás nincsen.

műfajokhoz, ha a szerző ismert (pl. Csemegi Károly híres indokolása a később róla elnevezett 1878. évi Btk.-hoz), bár szerzői jogilag a jogszabályok, indokolások, bírósági és hivatali formanyomtatványok stb. nem esnek szerzői jogi védelem alá. (Nem az indokolások értékét vitatjuk tehát, hanem a szerző beazonosíthatatlansága okozhat problémát.) Ezek a kifejezetten jogi műfajok igen kötöttek, és rezervált stílust kívánnak meg. Nyilvánvaló, hogy a tipikus jogi műfajok más módszertant kívánnak meg az általános jogtudományokkal (jogelmélet, jogszociológia, jogtörténet stb.) szemben, illetve az egyes műfajok egymáshoz képest is. (Nyilvánvalóan a jogszabályi kommentár a bírói gyakorlat bemutatására kell, hogy fókuszáljon többnyire. Azonban például a jogalkotási célú kutatás ettől eltérő módszereket kíván meg: a korábbi hazai szabályozás ismeretét, a külföldi szabályozási megoldások adaptálását vagy elvetését, a hatásvizsgálatra orientáltságot stb.) Annak csak örülni lehet, hogy ha csíráiban is, de megindult a jogtudományi műfajelmélet művelése. A tárgykörben Ferenczy Endre<sup>15</sup> és Drinóczi Tímea<sup>16</sup> tevékenysége emelhető ki.

A fogalmakkal kapcsolatos gondolatíságot a közigazgatás-tudományban (közigazgatási jogi befolyásoltsága miatt) – nem kizárólag, de döntő jelleggel – a jog határozza meg. A jogtudomány tárgya, a jog, eleve sajátos, mivel nem (azaz csak néha) deskriptív, alapján véve preskriptív, azaz nem leíró, hanem előíró jellegű, és életviszonyokat legális (és legitím) módon szabályozó, így mindez kihat a jogtudományra is. A jog azonban nemcsak a felsorolások, hanem a fogalmak tudománya is. Hiszen a jogban kell (vagy kellene<sup>17</sup>) a fogalmaknak legpontosab-

ban körülírtaknak, a fogalmak használatának pedig legkövetkezetesebbnek lenniük. A jog (elvileg, azaz *per definitionem*) zárt fogalmi rendszere éppen azért alapkövetelmény, mivel ezen szabályozás az emberi társadalom egyik fő pillére. A normavilágosság elhomályosodása, a szándékosan mindent túlbonyolítani igyekvő (túl)szabályozás még inkább életidegenné teszi az amúgy is (szinte teljes egészében) mesterségesen létrehozott szabályösszességet: a jogot. Eduard Spranger a történettudomány vonatkozásában megfogalmazott, erősen pszichologizáló filozófiai elméletében kifejti, hogy a megértő-leíró tudományok (történettudomány, szövegfilológia) mellett vannak konstruáló tudományok: ahogy a matematikus is gyakran konstruál, ugyanígy konstruál a jogász is. Azaz a kifejtő (szisztematizáló) jogtudomány (vagyis a nem történeti, nem jogelméleti, tehát tételes jogi jogtudomány) nem, vagy döntően nem összefüggéseket ír le és rendszerez, hanem lehetséges eseteket konstruál (ti. a legtöbb jogszabály, de a jogtudomány is – K. Gy.). A jogszabályok, de a jogrendszer egésze is olyan fogalmi hálóval dolgozik tehát, amelyből az egyes esetekre nézvést a megoldás kikereshető, mivel akkor is *a priori* logikus a rendszer, ha az életbeli konkrét eset korábban soha nem fordult elő a valóságban. (Erre mondjuk, hogy a jog a szélsőértékekre is tartalmaz szabályt.) Spranger szerint a jogalkotás példának okáért lényegében olyasmire vonatkozik, ami nincs, de aminek lennie kell, nem tényeket konstatál a jogszabály (vagyis csak ritkán), hanem viselkedést (tevést, tűrést, nem tevést) akar (és tud is) szabályozni. De a jogász tevékenysége más szempontból is szerkesztő jellegű: az egyes konkrét eseteket addig (transz)formálja át fogalmilag, amíg „kellő jogi fogalomskémákba”, azaz jogfogalmakba nem foglalhatja (illetve még itt jön szóba „az adott életbeli tényállás minősítése/egyedi esetre vonatkoztatása”, azaz szubszumciója, „beszubszumálása a norma alá”). Azaz a jogeset tartalma a jogász számára kevésbé érdekes, semmint a tisztán jogi szerkezete.

<sup>15</sup> FERENCZY Endre: *A jogtudomány művelésének műfajai: a kommentár*, Állam-és Jogtudomány, 2006/4., 543–575. p. Uő.: *A jogtudomány művelésének műfajai: az indokolás*, Állam- és Jogtudomány, 2011/2, 110–116. p.

<sup>16</sup> DRINÓCZI Tímea: *A recenzióírásról*, Jogtudományi Közlöny, 2009/6, 293–295. p.

<sup>17</sup> A tényleges jogi fogalomképzés lesújtó kritikája: SAJÓ: *i. m.*, 144–154. p.

Ebből ered a laikusok számára érthetetlen és rideg jogi formalizmus. Ezen alapul az Eduard Spranger-i jogtudományi és társadalomtudományi módszer közötti különbség elmélete. A társadalomtudományok általában a társadalmi cselekvés jelenségeit írják le, és okait magyarázzák. A jogtudomány ugyanezen jelenségeket egy fogalmilag kidolgozott jogrend konceptusaira vetíti rá, tehát konstruál. E kétféle gondolkodási mód az oka a jogászok és a szociológusok elentétének. A jogászokat a szociológusok életidegen fogalomkonstruálóknak bélyegzik, míg a jogászok a szociológusoknak a rendszeralkotó képesség hiányát róják fel.<sup>18</sup>

Nem szabad mindezek után azt képzelni, hogy a jog változatlan fogalmiságokkal dolgozik. Példaként hozható a (változatlan) római katolikus kánonjogi házasságfogalomból kiinduló civil jogi házasságfogalom változása: egyes országokban a házaspárt alkotó házafelek különlemésége mellett megengedett az azonos neműség is. Ugyanígy új fogalmak, új esetek tűntek fel a számítástechnika és a világháló megjelenésével (számítástechnikai bűncselekmények, nemi deliktumok új fajtái, személyiségi jogsértés a világhálón, ugyanakkor lehetséges elektronikus ügyintézés és *e-voting* is). A közigazgatási eljárásjog új fogalma lett a Ket. által behozott 'hatásterület' kifejezés.

**Egy összehasonlító  
közigazgatás-tudományi probléma:  
külföldi hatások  
a magyar közigazgatás-tudományban**

Tegyük fel, hogy feladatunk nem más, mint a magyar közigazgatás-tudományt (tehát nem a közigazgatás egészét, hanem csak

a közigazgatás-tudományt) ért külföldi hatások feldolgozása.<sup>19</sup> Az összehasonlító közigazgatás (amely több az összehasonlító közigazgatási jognál) módszertanilag még annyira sincs kifejlődve, mint az összehasonlító jog, nem bővelkedik módszertani tanulmányokban. (Figyelembe kell venni, hogy a megalkotandó értekezés egyszerre foglalkozik a közigazgatási jogi és közigazgatás-tudományi összehasonlítással, azaz a magyar közigazgatási jogot és a magyar közigazgatás-tudományt ért külföldi hatások vizsgálatával, tehát így a topika olvasó részéről összehasonlító közigazgatási joginak minősítése téves, illetve ha valaki ismeri az összehasonlító jogot, az tudja, hogy az zömmel a magánjogot, esetleg a büntetőjogot szokta hasonlítani. A közigazgatási joghasonlítás pontosan annyival ritkább, mint amennyivel maga a diszciplína később keletkezett az anyagi és eljárási értelemben vett büntető- és magánjognál). Maga a történeti irodalom látszólag erős módszertani fogódzót kínál,<sup>20</sup> azonban a gyakorlati kutatásban az összehasonlító közigazgatás módszertanában ez csak korlátozottan érvényesíthető.

**Lehetséges fogalomhasználat  
a vázolt probléma megoldása során**

A fogalomhasználat hat szintje különíthető el véleményünk szerint, és ez hét fogalom<sup>21</sup> bevezetését jelenti. Fogalomhasználat: inspiráció; hatás; áthatás (ném. *Überwirkung*); kreatív adaptáció; közvetítéses átvétel; befogadás (receptió); oktrojáció. Abban

<sup>18</sup> Eduard SPRINGER: *Die Grundlagen der Geschichtswissenschaft. Eine erkenntnistheoretisch-psychologische Untersuchung*, Berlin, k. n., 1905. Spranger gondolatit ismerteti: KORNIS Gyula: *Bevezetés a tudományok gondolkodásába. A tudomány fogalma és rendszere*, Budapest, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., 1922, 119–120. p.

<sup>19</sup> Egy programadó tanulmány, mely a tárgykör egyetlen hazai számbavételi kísérlete: LŐRINCZ Lajos: *Külföldi hatások a magyar közigazgatásban*, Európai Közigazgatási Szemle, 2001/1, 4–8. p.

<sup>20</sup> *Történetelmélet I–II*, szerk. GYURGYÁK János, KISANTAL Tamás, Budapest, Osiris, 2006.

<sup>21</sup> Impozáns kísérlet a fogalmak használatáról a közigazgatási jogban: PATYI András: *Közigazgatás–Alkotmány–Bírászkodás*, Győr, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Universitas, Győr Nonprofit Kft., 2011.



az esetben, ha – mint majd mi is tesszük – a magyar közigazgatás-tudományra, pontosabban az egyes művelőkre tett külföldi hatásokat vizsgáljuk (tanultság, külhoni *peregrinatio academica*, majd a tudósként tett külföldi tanulmányutak, a hazai művelők által olvasott (recenzeált) külföldi szerzők, a velük való személyes kapcsolat, levelezés, illetve a külföldi hatások beépülése a művekbe (egyszerű külhoni példa említésétől a külföldi közigazgatási intézmények monografikus feldolgozásáig terjedően). De ilyen lehet a külföldi akadémiai tagság, vagy külhoni szaklapnál szerkesztőbizottsági tagság. Az érem másik oldalát maga a jogi környezet megváltoztatása jelenti: ilyen Magyarország esetében – tágabb időkerből vett példákkal élve – az osztrák vagy a szovjet-orsz oktrojált jog jelenléte, amely magával hozza az osztrák vagy a szovjet-orsz hatások felerősödését. A fogalomhasználat körében említett fogalmakat erőssorrendben soroltuk fel, amely a leggyengébb kapcsolattól halad a legerősebb felé.

Inspiráción értjük azt a leggyengébb hatást, amikor valamely külföldi szerző, vagy külhoni közigazgatás-tudományi iskola csupán érintőleges (*attangentív*) és gyenge impressziót gyakorol az azt közvetítő szerzőre.<sup>22</sup> Azaz az inspiráció sosem hatás, mindig gyengébb annál.

A hatás egy ennél erősebb impulzus, olyasféle gondolatátvétel, avagy gondolattársítás, melynek alapja esetünkben külhoni közigazgatás-tudóshoz/közigazgatás-tudósokhoz vagy külállami közigazgatás-tudományi iskolá(k)hoz, vagy külföldi közigazgatási jog(ok)hoz köthető.

Az áthatás (ném. *Überwirkung*) valaminő tartós hatást feltételez, olyat, amikor egy külföldi közigazgatás, vagy annak csupán egyes elemei tartósan, vagy egy adott ország kisebb területén kizárólagosan hat(nak). [A magyar közigazgatásban ilyen volt, hogy Fiumében, amely a Magyar Királyság csatolt része volt ('Fiume szabad város'), az anyakönyvezés olasz nyelven folyt, illetve a helyi közigazgatás nyelve az olasz volt.<sup>23</sup> Vagy a trianoni békediktátum eredményeképpen a Lengyelországhoz került 25 szeptességi és Árva vármegyéhez tartozó községekben 1920 és 1922 között a magyar törvények voltak hatályban, sőt, a magyar magánjogi törvényjavaslat kötelmi jogi szabályait 1934. július 1-jén helyezte hatályon kívül a lengyel törvénykönyv a kötelmekről.]<sup>24</sup>

Kreatív adaptáción én azt értem, amikor egy külföldi eredetű jogintézmény akár az átvétel során rögtön, akár időszünet folytán sajátos magyar színezetet kap. Ilyen lehet a vármegye esete példának okáért, amely frank-germán konstrukcióból (Szalay László) lett magyar jogintézménnyé. Az általunk kreatív adaptációnak nevezett jelenség és az áthatás kapcsolatához Miskolczi István közöl Erdélyi László egy észrevételére választ, mely számunkra nagybecsű adalék. Ebben azt fejtegeti, hogy nem is egyszerű eldönteni, hogy mikor kell például egy adott intézményt külföldről átvettnek tekinteni (mert erre ritkán van közvetlen bizonyíték), illetve mikor adnak egy már csírájában meglévő magyar intézménynek lökést a külföldi viszonyok áthatásai, vagy mikor van az, hogy a gondolat külföldi, de a megvalósítás tipikusan magyar.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Az inspirációról filozófiai nézőpontból, kimutatva, hogy az nem azonos a hatással, lásd: VARGA Csaba: *A jog helye Lukács György világképében*, Budapest, Magvető Kiadó, 1981, 234–235. p. Varga Csaba itt arra tér ki, hogy a jogászságról feltételezett ontológiai jelentőség-tulajdonítás során Lukács nem ismerte az angolszász és a skandináv jogi realizmust, számára az *terra incognita* volt, de az ezekre vonatkozó inspiráció (amely tehát nem hatás) Max Webertől származhatott.

<sup>23</sup> „Fiume város és kerületének hivatalos nyelve az olasz.” Erre: NAGY Ferenc: *Magyar városi jog*, Budapest, A rendezett tanácsú városok polgármestereinek országos egyesülete, 1912, 104. skk.

<sup>24</sup> NIZSALOVSZKY Endre: *A lengyel kötelmi törvénykönyv általános rendelkezései*, Budapest, Első Kecskeméti Hírlapkiadó és Nyomda Rt., 1935, 30. p.

<sup>25</sup> MISKOLCZY István: *Válasz Erdélyi László „Észrevételeire”*, Századok, 67, 1933/6, 480. p.

Közvetítéses átvétel az, amikor egy idegen jogintézmény, megoldás, tan egy eredeti elméletalkotótól (idegen közigazgatástól, külföldi művelőtől), egy, esetleg több más külföldi közigazgatástól egyidejűleg, illetve időben osztottan; avagy egy vagy több külföldi közigazgatás-tudós munkájából kerül átvételre úgy, hogy egy harmadik (többedik) országbeli (vagy közigazgatás-tudósi) elméletet, megoldást, fogalmat, módszert, szabályozási módot vagy attitűdöt a felsorolt lehetséges átvevőkön keresztül közvetítenek. Példán keresztül érthetőbb a dolog. A közigazgatási cselekmény (aktus) fogalmát az 1945 előtti magyar közigazgatás-tudomány is ismerte. Azonban a német eredetű úgynevezett osztályozó aktustant (amely a közigazgatási aktusok nagyszámú fajtáit sorolja fel és ismerteti különféle nevekben) nem alkalmazták, ez a szovjet-orosz közigazgatási jogtudomány közvetítésével 1945 után jelent meg a magyar közigazgatási jogi (korabeli szóval: államigazgatási jogi) tankönyvirodalomban és jogirodalomban.

A befogadás (receptió)<sup>26</sup> valamely jogintézmény vagy jogi megoldás, esetünkben közigazgatási jogi<sup>27</sup> jogintézmények, megoldások, de külföldi közigazgatási tudományos tanok átvételét jelenti. Ilyenként említhető a német közigazgatási dogmatika köréből a közigazgatás szabad mérlegelése, szabad belátása, „diszkrecionális jogköre”

(ném. *freie Ermessen*).<sup>28</sup> A francia közigazgatási jogi dogmatika hasonló fogalma a *service public*<sup>29</sup>, amely némi leegyszerűsítéssel a közösség szolgálatát mint elvi tételt jelenti/jelentette. A *fonction publique* kifejezéshez hasonlóan jelenthet közszolgálatot, de ma már inkább csak közszolgáltatás értelemben használják. Utóbbi esetben a németben a megfelelője a *Daseinsvorsorge*. [Megjegyzendő, hogy a (külföldi) hatás/ráhatás szempontjából gyengébb kreatív adaptáció és a közvetítéses átvétel a befogadás (receptió) al-  
esete.]

Az oktrojáció erőszakos és külsődleges, többnyire a jogrendszer egészére ható változás, amely a közigazgatásban is érezteti hatását. Ilyen a szovjet tanácsrendszer ránk erőszakolása, vagy a szovjet típusú „közigazgatási” bíráskodás<sup>30</sup>, de az alkotmányjogban hasonló példa az osztrák alkotmány Magyarországra oktrojálása a Bach-korszakban vagy a szovjet sztálini-buharini 1936-os alkotmány modifikációkkal történt ránk kényszerítése. A világtörténetben ilyen alkotmány volt még a mai német alaptörvény 1949-ből (ném. *Grundgesetz*), amely minden sikertörténete ellenére is oktrojált alkotmány, melynek első fogalmazványát Sir Brian Robertson katonai kormányzó dolgozta ki. Az (1946-tól hatályos) mai ja-

<sup>26</sup> A témához, de magánjogi nézőpontból: *Befogadás és eredetiség a jogban és a jogtudományban. Adalékok a magyarországi jog természetrajzához*, szerk. SAJÓ András, Budapest, Áron Kiadó, 2004.

<sup>27</sup> A közigazgatási jagon belül az oktatás szintjén a közigazgatási eljárásjog, ellentétben a másik két nagy jogággal, nem vált önálló és elválasztott diszciplínává. A viszonylag mostohán kezelt hazai összehasonlító közigazgatáson belül figyelemre méltó kísérlet az összehasonlító közigazgatási eljárásjog művelésének tankönyvi példája: PATYI András: *Az eljárásjogi szabályozás és kodifikáció európai áttekintése (összehasonlító közigazgatási eljárásjog)* = BARACZKA Róbertné–GYURITA Rita–LAPSÁNSZKY András–MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet–PATYI András–VARGA ZS. András: *Közigazgatási jog II., Közigazgatási hatósági eljárásjog*, szerk. PATYI András, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007, 671–714. p.

<sup>28</sup> SZONTAGH Vilmos: *A közigazgatás szabad belátása. Diszkrecionális közigazgatás. Közigazgatás-jogi dogmatikai tanulmány*, Miskolc, Magyar Jövő Nyomdaüzem és Lapkiadó Vállalat Részvénytársaság, 1928.; MOLNÁR Miklós: *A közigazgatás döntési szabadsága*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1996. Az újabb német irodalomból: Ulla HELD-DAAB: *Das freie Ermessen*, Berlin, Duncker und Humblot, 1996.; valamint Thomas GROß: *Die deutsche Ermessenslehre im europäischen Kontext*, Zeitschrift für öffentliches Recht (ZÖR), 2006/4, 625–641. p.

<sup>29</sup> VALLÓ József: *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban*, Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1940. (A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai, No. 32.); Jacques CHEVALLIER: *Le service public*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010. (*Que sais-je?* Vol. 2359.)

<sup>30</sup> PATYI András: *A szocialista modell = PATYI András: Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*, Budapest, Logod Bt., 2002, 100–104. p.

pán alkotmány (jap. *Nippon-koku-kenpo*) is ilyen, melynek tervezetét Mac Arthur tábornok adta át a japán megbízottaknak.] Záróképpen elmondható, hogy a fentebb vázolt fogalmi keret lehet a kiindulás a kutatási probléma alapvető jellegű megoldása irányába.

### *Zárógondolatok*

Önmagában az a tény, hogy felvázoltuk a dolgozatban a közigazgatás-tudomány és a metodológia kapcsolódásának elvi irányait, és egy elméleti kérdésre módszertani választ kíséreltünk meg adni, egyáltalán nem jelent kizárólagosságigényt. Azaz mások feltehetőleg az enyémtől merőben különböző szemlélettel, más narratívái megközelítéssel,

eltérő hangsúlyokkal ugyanúgy verifikálható eredményt mutathatnának fel. Mire utal mindez? Nyilvánvalóan arra, hogy a közigazgatás-tudományban nincsenek kialakultnak mondható metodológiai standardok, nincs egyetlen (vagy kisszámú) üdvöztető módszer, hanem módszerek vannak, melyek egy azonosan feltett kérdés megválaszolását különféleképpen teszik lehetővé. Azaz néhány általános tudományos kikötés és társadalomtudományi elvárás betartása mellett lehetséges megalapozott elméletki-fejtés, új kutatási eredmények megalkotása. Mindazonáltal különösen a graduális igazgatási és jogi képzésben (de akár a posztgraduális PhD doktori iskolai képzésben) sem lehet elzárkózni attól a gondolattól, hogy a metodológiai megalapozást a szak- és záródolgozatok vonatkozásában sem árt erősíteni.

### *Közigazgatás-tudomány és metodológia*

A hazai közigazgatás-tudomány művelése során jelenleg nem szokványos a kutatás-módszertani problémákkal való foglalatosság. A tanulmány áttekinti a jogtudományi alapokon művelt közigazgatás-tudomány helyzetét, főképpen annak módszertana vonatkozásában. Általános tudománymetodológiai problémák (előkérdések, műfajelmélet) felvillantása mellett az anyag vállalkozik a fogalmak közigazgatás-tudományban betöltött szerepének értékelésére is. Megállapítható, hogy ma a jogi alapon művelt közigazgatás-tudomány metodológiai irodalma igen szegényes, az általános kutatás-módszertani szakirodalom alig nyújt némi fogódzót a kérdésben. Ezt követően egy összehasonlító közigazgatásba tartozó választott téma ('Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban') általános metodológiai kérdéseinek vizsgálata után a szerző kísérletet tesz egy olyan, módszertanilag helyes fogalmi háló felvázolására, melyből kiindulva lehetséges a kérdés megválaszolásának megkísérlése.

## A jó kormányzás mérhetősége

Az emberek politikai szerveződésének irányítása egyidős az emberiség történetével. Platón *Az állam* című könyvében már ír a kormányzás minőségéről mint általános elvárásról a demokráciában élő választók részéről. Igaz, konkrét, számszerű mérésével nem foglalkozik. Viszont a kormányzati ellenőrzésre részletesen kitér: második könyvében két fejezetben Glaukón, Adeimantos és Szókratész dialógusa az állam őreiről, illetve azok neveletéséről értekezik.<sup>1</sup> Arisztotelész a kormányzati formációk (alkotmányformák) közül azt tartja legjobbnak, ahol mai fogalmaink szerint erős középosztály van, azaz politeia (πολιτεία).<sup>2</sup> Nehezen vitatható a megállapítása e vonatkozásban: számos európai példa alapján azt látjuk, hogy valóban ott jobb a polgárok komfortérzete és államhoz való viszonya, ahol szilárd anyagi háttérrel bíró, többséget adó középosztály van.<sup>3</sup> Igaz, amott számos országban több évszázados történelmi háttér áll a folyamat mögött, míg Közép-Európa keleti részén csak az utóbbi két évtizedben kezdődött tanulása.

Még egy fontos gondolat a nagy klasszikusoktól: a görög filozófusok a démosznak (népnek) a kormányzásra vonatkozó ítélete kapcsán felhívják a figyelmet a *demagógok*

szerepére. Ezek az ókori szónokok tulajdonképp a mai médiának felelnek meg. Bizonyított tény, különösen a 20. század közepe óta, hogy a médiumok tömegmanipulálása befolyásolja az állampolgárok ítélezését. Nem véletlen, hogy számos politikatudományi iskolában már külön figyelmet szentelnek ennek, tanítják, elemzik a média szerepét, amely úgy tűnik, hogy napjainkra befolyásosabb, mint a klasszikus három hatalmi ág.<sup>4</sup> Egyértelműen indokolt tehát a jó kormányzás megítélésében a médiumok szerepének – ráhatásának – figyelembevétele is. Vagyis: a jó kormányzáshoz ma már mindinkább nélkülözhetetlen a jó, a közért dolgozó médiapolitika is.

### A kormányzás

A polgári forradalmak a 17–19. században átalakították Európa valamennyi társadalmát, így a kormányzással való tudományos foglalkozás is új erőre kapott. Néhány kiemelkedő gondolkodó a teljesség igénye nélkül: az angol filozófus Locke<sup>5</sup> és a lordprotector Cromwell<sup>6</sup>, vagy a francia Montesquieu<sup>7</sup>, később a német, az osztrák: Laband<sup>8</sup>, Kelsen<sup>9</sup> is.

### A kormányzás elhelyezése

A *kormányzás* (governance) a politika egyik különleges és fontos területe, amely szorosan összefonódott a közigazgatással, de

<sup>1</sup> PLATÓN: *Az állam*, Budapest, Lazi Bt., 2001. (*Milyeneknek kell lenniük az állam őreinek?* és *Az állam őreinek nevelése*)

<sup>2</sup> ARISZTOTELÉSZ: *Politika*, Budapest, Osiris Kiadó, 2001, 51. p. (Mintogy fejtegetésünk alkotmányról szóló első részében megállapítottuk, hogy három helyes alkotmány van: a királyság, az arisztokrácia és a politeia, és ezekből három korcs forma alakult ki, ti. a királyságból a türannisz, az arisztokráciából az oligarchia és a politeiából a demokrácia...)

<sup>3</sup> A kontinentális Európa értékrendjében talán leginkább a német Mittelstand jelenti e fogalom legjobb meghatározását.

<sup>4</sup> A hatalom megosztásának elvéről részletesen ír BAYER József: *A politikatudomány alapjai*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2001, 120–133. p.

<sup>5</sup> JOHN LOCKE (1632–1704): *Two treatises of government* (1660) és *Two Treatises of Government* (1690).

<sup>6</sup> OLIVIER CROMWELL (1599–1658) mint lordprotector uralkodott 1653–1658 között a közös államszövetségben, miután leigázta Skóciát és Írországot. Ennek alapját Lambert tábornok által megszövegezett és a parlament által elfogadott *Instruments of Government* képezte.

<sup>7</sup> CHARLES-LOUIS MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről* (1748), vál. és ford. NEMES István–HORVÁTH Andor, Bukarest, Téka Kiadó, 1987.

<sup>8</sup> PAUL LABAND: *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Freiburg i. Br., 1876–1882.

<sup>9</sup> HANS KELSEN: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925.

azon túlmenő funkció.<sup>10</sup> Jogilag szabályozott, de minden szinten politikai invenció, a kötött és a szabad cselekvés elegye.<sup>11</sup> A közösségek közéletének megformálása és megszervezése az önkormányzástól a régiók és ország(ok) irányításán át a globális kormányzásig terjed, és az emberek változatos formákban gyakorolják. A hatalmi ágak (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) politikai alapon történő hármass felosztásában a végrehajtás egyenlő a kormányzással és az igazgatással (Montesquieu, Locke). A jogi alapon történő funkciómegosztás (törvényhozás, kormányzás, igazgatás, igazságszolgáltatás) hangsúlyozza a kető közötti éles különbséget, mivel az adminisztráció legfeljebb csak másodlagosan politikai tevékenység, alapfeladata a jogalkalmazás és a döntések érvényesítése (Kelsen Laband, Jellinek). Mindkét felfogásban közös, hogy alapvetően két jogi műveletet vesz figyelembe: a jogalkotást és a jogalkalmazást.

Államhatalmi ágak	Állami funkciók	
politika	jog	
<i>Montesquieu (Locke)</i>	<i>Kelsen (Laband, Jellinek)</i>	
törvényhozás	törvényhozás	jogalkotás
végrehajtás	<i>kormányzás</i>	jogalkalmazás
	(köz)igazgatás	
igazságszolgáltatás	igazságszolgáltatás	

A *kormányzás* lényegében problémamegoldás: a probléma felismerése, döntés és végrehajtás egyszerre. Polgári világunkban aktora a demokratikusan választott kormány

és önkormányzat. Megvalósításának eszköze: a kormányzati/önkormányzati reform. Feladata nem csupán a jó feltételek megteremtése, hanem a kormányzás munkájának minőségi ellátása is. A jó kormány/önkormányzat a közjóért munkálkodik, tevékenysége értékelhető, teljesítménye elszámoltatható, és az egyes személyek felelősségre vonhatók. Fontos közgazdasági szempontból is értelmezni az államot, amely klasszikus értelemben nem vállalkozás szemléletű, nem profitra törekszik, hanem (állam)háztartás, ahol a közös kasszának (budget) – tízmillió állampolgár pénzének – kezelője a kormány.

### *Elméletek a kormányzás működéséről*

Az állam és a kormány működésével kapcsolatos nézetek, elméletek három szakaszra oszthatók. Az első a jogi központú megközelítés volt, amely a jogállapotot és a jogállamot tartotta üdvösnek. Ezt követte a politikai képviselési elv. A legújabb varázsszó pedig a menedzsment szemlélet érvényesítése a közszférában: New Public Management, az újweberizmus és a good governance keretében.

A szakirodalom így különbözteti meg a *modern közmenedzsment három fő irányzatát*:<sup>12</sup>

- az új közmenedzsment (New Public Management – NPM): a közigazgatást technikailag megközelítésben szemléli, így – állítása szerint – annak munkafolyamatait közelíthetők a magánszektoréhoz. A jóléti állam válsága a hatékonyság növelésével megoldható, amit mintaként szolgáltat a piac (a magánszektor) világa;
- az újweberizmus: az ezredforduló táján megjelenő irányzat az NPM torzulásaira adott válasz. Szabályozási és – kisebb mértékben – értékalapú megközelítéssel jellemezhető. A társadalmi problémák megoldása = erős állam;

<sup>10</sup> MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 519–520. p.

<sup>11</sup> Bővebben TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*, Szent István Társulat, 2001, 205. p.

<sup>12</sup> KSKZ: *Közigazgatás-tudományi és közigazgatási ismerete*, Kormányzati Személyügyi és Közigazgatási Képzési Központ, 2009.

– a *jó kormányzás* (Good Governance): az irányzat az érték- és részvételalapú megközelítést alkalmazza: a polgárokat (és szervezeteiket) be kell vonni a kormányzásba, ezáltal valósul meg a jó közigazgatás. Míg az NPM a piacot, az újweberizmus az államot helyezi a közösségi döntések középpontjába, addig ez az irányzat a társadalom erőit, a polgárokat.

A jó kormányzás *jó kapcsolatot* jelent a kormányon levő és kormányzottak között. Ennek során pedig különös figyelemmel kell lenni a különböző érdekcsoportok, szereplők közötti viszonyokra:

- a kormány és a polgárok között,
- a kormány és a piaci szereplők között,
- a kormány és a magánszektor között,
- a helyi közigazgatási intézmények és az ott lakók között,
- a választott és kinevezett tisztségviselők között,
- a törvényhozás és a végrehajtó szervek között,
- a központi állami és önkormányzati intézmények között.

### Good governance

A *good governance* – a szakirodalom a jó kormányzás angol terminus technicusát használja – legfőbb alapfeltétele a jó, egyetemes értékrendben hívő, erkölcsileg és gazdaságilag is stabil társadalom. Nyugat-Európában a jó kormányzás kétféle felfogásának hívei mérik össze érveiket: az állam kitüntetett szerepéről lemondó neoliberálisok (*good governance*) az állam megerősítésében gondolkodókkal (*good government*) találják szembe magukat.<sup>13</sup> Magyar szóhasználatban inkább: helyes, megfelelő kormányzás. Példával illusztrálva: hiába a jó sofőr, ha nincs jó autó, hiába van (lenne) egy jó kormány, ha elmarad a megfelelő közeg – a nép/nemzet

középosztály szintje. Nyomorban, napi megélhetési gondok között<sup>14</sup> nehéz a jó kormányzást elképzelni. A kelet-közép-európai régió országaiban a rendszerváltozással a várt gazdasági felemelkedés nem jött, inkább a dél-amerikai modell lett jellemző, azaz: néhány százezren látványosan és zömmel ügyeskedve (azaz teljesítménymentesen) meggazdagodtak, a tömegek szintén látványosan elszegényedtek, többmillió réteg él a létminimum szintjén vagy az alatt. Az ilyen érzés politikai közérzetre gyakorolt hatását már Szabó Dezső, a két világháború közötti időszak legnagyobb példányszámú magyar írója is nagyon találóan megfogalmazta: „Meg kell gondolni, hogy a *Himnusz*t éhes hassal csak egy bizonyos ideig lehet énekelni”.<sup>15</sup>

Szinte minden nemzet nagy politikusainak írásában találunk a témára vonatkozó gondolatokat, e helyütt Thomas Jeffersont idézzük, aki szerint a két alapvető dolog: a nép jogainak biztosítása és munkájuk elismerése – ez vezet el a boldogsághoz.<sup>16</sup> Az *angolszász* világ másik ilyen ismert politikai szlogenjét egy kanadai maxima adja: béke, rend és jó kormány(zás) – peace, order and good government.<sup>17</sup> A *német* szakirodalom „gute Regierungsführung”-ot ért a *good governance* alatt,<sup>18</sup> ami tulajdonképpen egy

<sup>14</sup> A statisztika szerint több mint 3 millió ember él a létminimum alatti vagy ahhoz közeli szinten Magyarországon. [www.ksh.hu](http://www.ksh.hu)

<sup>15</sup> 1910-ben részt vett a fizetésemelést követelő tanárság mozgalmában, s ez az általa fogalmazott kiáltvány országos feltűnést keltett. Lásd SZABÓ Dezső: *Válasz nagyméltóságú gróf Tisza István volt miniszterelnök, nagybirtokos úrnak*, Nyugat, 1911/9.

<sup>16</sup> Thomas Jefferson to Maryland Republicans, 1809.

<sup>17</sup> In Constitution Act, 91. cikk (1867-es törvény az alkotmányról, korábban British North America Act, 1867-es törvény Brit Észak-Amerikáról vagy nem hivatalosan BNA Act hívták) Kanada alkotmányának nagy részét kitevő törvény. A jelenlegi nevét 1982-ben kapta az alkotmány 1982-es honosításával (patriation).

<sup>18</sup> Heribert WELAND–Ingrid Wehr–Matthias SEIFERT: *Good Governance in der Sackgasse?*, Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, Bd. 5. 2009. és Rudolf DOLZER–Matthias HERDEGEN–Bernhard VOGEL: *Good governance. Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert*, Auftrag der Konrad Adenauer Stiftung, Freiburg i. Br. (Verlag Herder), 2007.

<sup>13</sup> G. FODOR Gábor–STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*. <http://www.szazadveg.hu/files/letoltesek/7.pdf>

politikai-társadalmi egység, egy állam vagy egy közösség jó irányítási és szabályozási rendszerét jelenti. Ebbe beletartozik a kormány és a központi, valamint a helyi hatóságok irányítása, továbbá a jó (állami és önkormányzati) háztartási és költségvetési gazdálkodás is.<sup>19</sup> Az *Európai Unió* is több ízben deklarálta a jó kormányzás fogalmát. E helyütt az AKP-EK megállapodásból idézünk: „Egy olyan politikai és intézményi közegben, ahol az emberi jogokat, a demokratikus alapelveket és a jogállamiság elvét tiszteletben tartják, a felelősségteljes államvezetés az emberi, természeti, gazdasági és pénzügyi források átlátható és felelősségtudatos kezelését jelenti...”<sup>20</sup>

### *A jó kormányzás félreértelmezésének lehetőségei*

*A jó kormányzás nem azonos a jó kormányással.* A kormányzati munka ugyanis elsődlegesen döntéshozatali folyamatot jelent, másodsorban végrehajtási/alkalmazási folyamatot. A kettő egymással szorosan összefügg: a rossz döntésből sose lesz/lehet jó végrehajtás, és fordítva is igaz: mit ér a jó döntés, ha nem sikerül neki teljesen érvényt szerezni? A kormányzási tevékenység irányítója a kormány.

*A jó kormányzás nem azonos az erős kormányással.* Az előbbi a munka minőségét jelenti, utóbbi a mennyiségét. Nem attól lesz jó ugyanis egy kormányzás, hogy mindent leszabályoz és kezében tart, ez önmagában még nem a siker záloga, még akkor sem, ha bizonyos esetekben – különösen válsághelyzetekben, amikor a piac semmit sem képes önmaga megoldani – ténylegesen szükség van az erőskezdő államra. Különösen nem igaz, hogy a túlzott adminisztráció, a bürokrácia mindent megold.

Már rég nem érvényes a klasszikus liberalizmus azon felfogása, hogy az állam gonosz és a piac jó. A liberális és neoliberalis kormányzás is lehet jó, ilyenkor a piaci mechanizmusok szele viszi helyes irányba az állam hajóját. A klasszikus közgazdaságtanból ismert, hogy ez csak fejlett, élenjáró gazdaság esetében érvényesül, a többinél az állami szerepvállalás kiemelten szükséges. Vagyis nem a piacnak, hanem az államnak kell kormányozni, ezért olyan állam – azon belül olyan kormányzás – kell, amely kiigazítja a piaci mechanizmus aránytalanságait. Tehát stabil piacra és stabil államra van szükség, ahol egymás mellett és egymást kiegészítve mindkettő jól működik, s aminek egyik legfőbb támasza egy erős civil (divatos szóhasználat: a nonprofit szféra vagy nem-kormányzati szervek, az NGO-k) szerveződés, amihez viszont legalább évszázados hagyomány és kultúra kell.<sup>21</sup>

*A jó kormányzás napjainkban nem paternalista.* Nem atyáskodik, nem gondoskodik, hanem képessé tevő, vállalkozó szellemű. A korszerű állam eszménye az enabling, empowering típus, ahol kiaknázzák a társadalmi csoportok kezdeményező-készségét, mert ennek segítségével olcsóbb és jobb közszolgáltatásokat lehet nyújtani. Ez a megközelítés megfelel az Osborne-Gaebrel szemléletmódnak.<sup>22</sup> A szerzők alapfeltevései:

- az állami szerepvállalás elvi szinten szükséges, és mindenki számára hasznos lehet;
- az információs társadalom és a tudásra alapozott gazdaság kihívásai közepette gyors alkalmazkodási készség szükséges, s ez hatékony állami szerepvállalást igényel;

<sup>19</sup> Bővebben: *Capacity Development for Good Governance*, ed. Anita ERNSTORFER–Albrecht STOCKMAYER, Verlag, Nomos, 2009.

<sup>20</sup> AKP: atlanti-óceáni, Karib-tengeri és csendes-óceáni (lényegében a fejlődő) országok, EK: Európai Közösség. A szöveg eredetiben a cotonou-i (Benin/Afrika) AKP-EK Partnerségi Megállapodásban található (2000), a 9. cikkely 3. bekezdése.

<sup>21</sup> SÁRINÉ DR. SIMKÓ Ágnes: *A kormányzat és a civil szervezetek kapcsolatának korszerű lehetőségei*, Akadémia Kiadó, 2004. (EU-tanulmányok, IV.)

<sup>22</sup> Bővebben David OSBORNE–Ted GAEBLER: *Új utak a közigazgatásban*, Kossuth Kiadó, Budapest, 1994. Az eredeti mű: David OSBORNE–Ted GAEBLER: *Reinventing Government*, ford. HÖGYE Mihály–JENEI György, Addison–Wesley, Reading, Mass, 1992.

- az állami szerepvállalással kapcsolatos problémák okát nem a közigazgatásban dolgozó emberek személyes hibájaként értékelik, hanem a rendszer elavultságában látják;
- sem a hagyományos liberalizmus, sem a hagyományos konzervativizmus nem alkalmas az állami szerepvállalással kapcsolatos problémák megoldására: sem az állami kiadások növelése, sem a privatizáció nem oldja meg a helyzetet.<sup>23</sup>

Mindezeknek egyik hatékony eszköze lehet például a PPP (*Public-Private Partnerships*) kiépítése,<sup>24</sup> azaz a két szektor partnersége, megállapodása, jogi értelemben szerződése, a közügyek intézésére. Visszaülve az előző bekezdésre: megnő az NGO-k szerepe, különösen a civil szervezeteké (egyesületek, társadalmi szervezetek, érdekképviseleti szervek, alapítványok) és az egyházaké.

### *Az államok és világjelenségek kapcsolata*

A nemzetállamok második világháború utáni gazdasági meggyengülése világjelenség. A kormányok a hetvenes évek két olajválságára és a beálló profitcsökkenésre a járulékos költségek csökkentésével, illetve privatizálással válaszoltak. Mindkettő gyengüléshez vezetett, mert így nehezebben tudták ellátni kormányzati feladataikat, továbbá a piaci viszonyok differenciáló hatásával se tudtak mit kezdeni. A folyamat leginkább a fejlődő országokat érintette: belekényszerültek a globalizációs folyamatokba (ha másképp nem: segélyek révén, amik megvonása katasztrofális lett volna), itt a piac társadalomszervező ereje sem jelent meg – a kor-

mánynak tehát még nagyobb a felelőssége, mint a fejlett országok esetében. Az ezredfordulóra az állam leépítésének határai kezdtek körvonalazódni: a Seattle-i, londoni és egyéb tüntetések jelezték, hogy gátat kell szabni a nemzetközi gazdasági liberalizálódásnak.

A jó kormányzás nem tudja figyelmen kívül hagyni a *világjelenségeket*. Nincs és a közeljövőben nem is lesz világkormány: a globális szint (global governance,<sup>25</sup> vagy global public management<sup>26</sup>) alatt nem világkormányt értünk, hanem azt, hogy létrejöjjön egy olyan globális együttműködési rendszer a jelenlegi nemzetközi intézményi rendszer reformja révén, amely képes választ adni modern világunk új kihívásaira és az emberiség fenyegetettségére. Ilyen potenciális szervezetek: ENSZ, Európai Unió, EBSZ, OECD, Európa Tanács, Világgazdasági Fórum, G-7, G-20 csoportok stb.

Az utolsó évtized számai azt mutatják, hogy az OECD-országokban a közületi fogyasztás aránya nem csökkent: növekedése meghaladta a GDP-ét (kivétel az USA, de a 2008-as őszi pénzügyi válságra már ő is így reagál). 2009-ben az OECD-tagországok általános kormányzati kiadásai átlagosan a GDP közel felét képviselték, a válság beköszöntét követően a kormányzati kiadások aránya OECD-szerte 4,9 százalékponttal növekedett a 2007–2009 közötti időszakban. Ennek alapján úgy tűnik, hogy az állam erősödik, a kormányzás fontossága nő. Jelezzük: a fontosság nem azonos a jó vagy a helyes fogalmával. A fontosság és centralizáltság sem azonos fogalmak, jóllehet Magyarországon együtt fut a kettő. Centralizált kormányzati rendszerünk Kelet-Közép-Európában is egyedülálló. Pozitívum, hogy jó irányba indult el a kormányzati intézményfejlesztés: a stratégiai jellegű irányítási feladatokat a központi közigazgatás

<sup>23</sup> KOZMA Miklós: *Gondoskodó állam a XXI. századi magyar sportban?*, Az Osborne-Gaebler-féle korszerű állami szerepvállalás modelljének vizsgálata, Budapesti Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Intézet, 2005.

<sup>24</sup> Részletesebben: KOZMA Miklós-SZEKERES Eszter: *A Public-Private Partnership vélt és valós hangsúlyai Magyarországon*, Budapesti Corvinus Egyetem Vállalatgazdaságtan Intézet, 2009.

<sup>25</sup> Lásd bővebben: HOÓS János: *Global Governance*, Budapest, Akadémia Kiadó, 2006.

<sup>26</sup> Lásd részletesen: DONALD F. KETTL: *The Global Public Management Revolution*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2000.



bürokratikus szerveinél tartotta, míg a végrehajtás konkrét napi feladatait az államigazgatási szervezetrendszerből többé-kevésbé független szervezetekhez delegálta.<sup>27</sup>

További tendencia a *prezidencializálódás*. Az elnevezés megtévesztő lehet, ugyanis a prezidencializálódás (*presidentialization*) az elnökre utal, és nem érzékelteti megfelelően a monarchiákban, illetve a Közép-Európában kialakult miniszterelnöki szerepet (érdemes lenne a prime ministerization bevezetése). Poguntke a prezidencializálódást a következőképpen definiálja: a) a végrehajtó hatalom koncentrációja a kormányfő kezében; b) a kormány és az őt támogató pártok közötti egység gyengülése, a parlament és a kormány egymástól való függetlenedése.<sup>28</sup> Érintette ez jelenség az Egyesült Királyságot, Németországot, de egy kicsit (?) nálunk is érezhető.<sup>29</sup> Megnőtt a végrehajtó hatalmon belül a súlya, a kormányon belüli viszonyok egyértelműen a miniszterelnök javára rendeződtek át. Az is megfigyelhető egy-két országban, hogy inkább a pártok szerveződnek személye köré, mintsem fordítva. Magyarország is egy ilyen típusú konstrukció irányába indult el, ahol a miniszterelnöknek különlegesen nagy a hatásköre a végrehajtási folyamatban. A túlsúlyos állam megtartására valamennyi politikusunk pártállástól függetlenül ügyel, az elmúlt húsz év erről szól.

### Az új közmenedzsment szerepe

Napjaink jó kormányzásának kihagyhatatlan része az új közmenedzsment vagy új

*közszolgálati menedzsment* (New Public Management, NPM). Az irányzat a jóléti állam válságából való kiút alternatívájaként született meg, amely a második világháború utáni újjáépítés és fellendülés következtében fénykorát a hatvanas években és a hetvenes évek elejéig élte.<sup>30</sup> A fogalom az 1980-as években terjedt el, egyik első teoretikusa J. Boston.<sup>31</sup> A német szakirodalom ezt az „*öffentliche Reformverwaltung*”-gal azonosítja.<sup>32</sup> Lényege más közszolgálati menedzsmenthez képest: az államháztartás hatékonyabbá tétele, a vállalatgazdasági szempontok figyelembevétele, az output oldal teljesítményének folyamatos figyelésével és minőségének emelésével, a bürokrácia csökkentésével, az állami intézmények közötti verseny megteremtésével, a magán- és állami szféra versenyezetésével.

### A 3E

A 3E követelménye: olcsóság-gazdaságosság (*economy*), hatékonyság (*efficiency*) és hatásosság (*effectiveness*).<sup>33</sup> A jó kormányzásnak ebben a menedzserszemléletű változatában szerepet kap a piaci mechanizmusok állami szabályozása, a közszolgáltatások privatizációja (*outsourcing*, kiszervezés)<sup>34</sup>,

<sup>30</sup> JUHÁSZ Lilla Mária: *Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy a New Public Management, a New Governance és az újvéberianus szemlélet vizsgálata*, Jogelméleti Szemle, 2011/3.

<sup>31</sup> Jonathan BOSTON: *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press, 1996. Egyébként Svédország és más jóléti államok is követték a modellt.

<sup>32</sup> Jörg BECKER–Lars ALGERMISSEN–Thorsten FALK: *Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung. Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management*, Berlin, Springer, 2007. és Th. EDELING: *Öffentliches und privates Management, Fundamentally alike in All Unimportant Respects?*, Opladen, 1998.

<sup>33</sup> HAJNAL György: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, 2005.

A nonprofit szektorra lásd: Rob Reider: *Improving the Economy, Efficiency, and Effectiveness of Not-for-Profits: Conducting Operational Reviews*, Wiley, 2001.

<sup>34</sup> Nyilvánvaló, hogy ennek kiinduló feltétele, hogy a közszolgáltatásokat díjkötelessé tesszük.

<sup>27</sup> ECOSTAT: *A magyar gazdasági-társadalmi kitörési stratégia és az új nemzeti közkielcsök*, 2009, 114. p. [www.ecostat.hu](http://www.ecostat.hu)

<sup>28</sup> Thomas POGUNTKE: *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?*, Paper prepared for presentation at the ECPR Workshop, Kopenhagen, 2000. április.

<sup>29</sup> Vö. ENYEDI Zsolt: *Prezidencializálódás Magyarországon és Nagy-Britanniában – Hozzászólás Körösényi András tanulmányához*, Századvég, 2001, 4. p.

a versenyzetetés<sup>35</sup>, a voucher-rendszer<sup>36</sup> stb. Azonban az NPM 3E elveit is óvatosan kell alkalmazni, mert a) összeütközhetnek a jogegyenlőség, az egyenlő hozzáférés, a jogszerűség elveivel, sérülhet a jogállamiság és a demokrácia elve is; b) ahol bevezették, ott csökkent az elszámoltathatóság és az egyenlő hozzáférés esélye, valamint a közszolgáltatások színvonala; c) csökkent az államnak az új körülményekre való reagálási képessége. Európában talán legradikálisabban az Egyesült Királyság alkalmazta (*thatcherism*, *thatcherizmus*), az USA-ban Reagan elnök kezdeményezte, folytatói Bill Clinton és az Egyesült Királyságban Tony Blair voltak. A rendszerváltozás óta Magyarországon az NPM a hazai szakirodalomban is kezd terjedni, az NKI (Nemzeti Közigazgatási Intézet, korábban Kormányzati Személyügyi és Közigazgatási Képzési Központ, illetve Magyar Közigazgatási Intézet) a témában rendszeresen publikál.<sup>37</sup> Jóllehet Perger Éva csapatának munkája nem egyedülálló,<sup>38</sup> gyakorlati megvalósítás még nincs.

Az NPM önmagában még nem csodaeszköz.<sup>39</sup> Az irányzat szerint a jó kormányzás korszerű megvalósításának technikái a következők:

- minőségbiztosítás, ISO, TQM stb.,
- Public Policy Analysis (PPA), szakpolitikai elemzés,
- Programme Evaluation (PE), programkiértékelés,<sup>40</sup>

- stratégiai tervezés és menedzsment,
- teljesítményértékelés és ezzel összefüggő bérezés,
- benchmarkig, best practice,
- Business Process Reengineering (BPR), üzleti folyamatok újrászervezése,
- nullabázisú költségvetési rendszer,
- Management Control (MC), vezetői ellenőrzés.

Természetesen a korábbi, 19. és 20. századi teóriák is tovább élnek, nem egy változatának napjainkban kifejezetten reneszánsza van: neofayolizmus, neotaylorizmus, neofordizmus stb.<sup>41</sup> A két világháború közötti időből származó Magyary Zoltán-féle kezdeményezések meglepő módon máig időszerűek,<sup>42</sup> a jelenleg futó Magyary Program is ezeken alapul.

### *Mérhetőségi szempontrendszerek*

Az állami szektor hatékonyságának és hatásfokának javítása érdekében a kormányzati teljesítmény felmérésének szükségességét már régen felismerték. A 2008-ban kezdődött pénzügyi és gazdasági válságot követően azonban minden korábbinál nagyobb szükség van a pontos és jól időzített adatokra, melyek célja segíteni a kormányzatokat a tájékozott döntések meghozatalában arra vonatkozóan, hogy miként és mely területeken rangsorolják a kiadásokat, csökkentsek a költségeket, és segítsék elő az innovációt az államigazgatásban.<sup>43</sup>

Számos elképzelés/kísérlet létezik a jó kormányzat mérésére. Leggyakrabban használt és leginkább elfogadott a KK, illetve *KKM-index*, ahol az egyes területek osztály-

<sup>35</sup> Az Egyesült Királyságban pl. az önkormányzatokat jogszabály kötelezi, hogy a közszolgálati tevékenységet versenypiaci feltételek mellett versenytárgyalásra bocsássa. A tenderen többen indulnak, ezek egyike a korábbi monopol állami szolgáltató.

<sup>36</sup> Az állampolgár „jegyet” kap, s annál a közszolgáltatónál költi el, ami számára a legjobb.

<sup>37</sup> Ilyen például HAJNAL György–GAJDUSEK György: *Hivatali hatások – társadalmi hatások 2002* című tanulmánya.

<sup>38</sup> Lásd például GYÖRGY István: *Korszerű közszolgálati rendszer kialakítása az EU-csatlakozás után*, Budapest, Akadémia Kiadó, 2004 (EU-tanulmányok, IV.).

<sup>39</sup> LŐRINCZ Lajos, *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*, Közigazgatási Szemle, 2007/2.

<sup>40</sup> Folyamat közbeni kiértékelés, azonnali visszacsatolással és hibajavítással.

<sup>41</sup> Ilyen főbb közigazgatási munkaszervezési elemek: egyablakos ügyintézés, szervezési folyamatok elemzési technikái, ügyintézési folyamatok állandó fejlesztése stb. Lásd részletesebben: *Kataklimák csapdája*, szerk. PALÁNKAI Tibor, Budapest, TSR Model Kiadó, 2008.

<sup>42</sup> CSIZMADIA Andor–MÁTHÉ Gábor–NAGY Endre: *Magyar Közigazgatástörténet*, Budapest, BKÁE-jegyzet, 1990, 39–46. p.

<sup>43</sup> *Government at a Glance. Kormányzati körkép*, OECD, 2011.

zatot kapnak, ezeket összesítik, s így az értékelés az államok közötti összehasonlítást is megállja. A Kaufmann–Kraay–Mastruzzi világméretű kormányzati jelzőszám<sup>44</sup> hat fő területet vizsgál és értékeli:<sup>45</sup>

- beleszólás és elszámoltathatóság (voice and accountability),
- politikai instabilitás és erőszak (political instability and violence),
- kormányzati hatékonyság (government effectiveness),
- az irányítás minősége (regulatory burden),
- a törvények ereje és betartása (rule of law),
- a korrupció ellenőrzése (graft, corruption).

A Világbank által irányított program a Föld több mint 200 országában kutatja a kormányzás minőségét, s erről jelentés is készül. A 2002 óta tartó vizsgálatban mintegy 40 szervezet (szakmai kompetenciával rendelkező nemzetközi<sup>46</sup> és hazai NGO-k, magánszemélyek, reformbarát kormányzati szakemberek stb.) értékítélete alapján születik meg az összesített minősítés. A szervezet egy 20 jelzőszámból álló mérési módszert dolgozott ki, ahol az egyes tényezőket egy hatos skálán értékeli.<sup>47</sup> Így az egyes országok egymással is összehasonlíthatóak lettek – nyilvánvalóan egy nyugati típusú értékrendnek megfelelően.

Jelen tanulmánynak nem célja a Magyarországra vonatkozó részanyag az 1996–2008 közötti időszakának ismertetése a már említett hat fő szempont alapján. Mindössze egy

bekezdés erejéig reflektál rá: lényege, hogy mind a hat grafikon egyforma tendenciát tükröz: ennek alapján Budapest megítélése 1996-tól folyamatosan javult egészen 2003–2004-ig, majd ezt követően törésmentes romlás figyelhető meg. Sajnos, a hanyatlás üteme nagyobb, mint az emelkedése: az 1996-os 81 százalékos értékünk (ami a rendszerváltozáskor a csúcson 90 százalék is volt) leesett 78 százalékra. Vagyis: a vizsgált 12 év alatt lényegében semmit nem haladtunk előre.

Mérhetjük a jó kormányzás eredményességét *uniós mércével* is. Az integrációs érettség e vonatkozásban a (jó) kormányzás minősítése. Átalakulási, jogi, általános gazdasági, pénzügyi, versenyképességi, humán, kulturális stb. szempontjai vannak, hogy csak a legfontosabbakat említsük. A mérés alapján a régi és új tagországok egymással is jól hasonlíthatóak.<sup>48</sup>

Az ENSZ, egy másik kutatási iskola,<sup>49</sup> már részletesebben vizsgál, szerintük nyolc fő ismérve van a jó kormányzásnak:<sup>50</sup>

- a polgárok részvétele (participatory),
- a jogi szabályozás, jogállamiság követése (follows the rule of law),
- átláthatóság (transparency),
- felelősség (responsiveness),
- konszenzusorientáltság (consensus oriented),
- esélyegyenlőség, bevonás a politikába (equity and inclusiveness),
- hatóság és hatékonyság (effectiveness and efficiency),
- elszámoltathatóság (accountability).

A világ 33 legfejlettebb országát tömörítő OECD (Organization for Economic Co-operation and Development, Gazdasá-

<sup>44</sup> Daniel KAUFMANN–Aart KRAAY–Massimo MASTRUZZI: *Governance matters VIII : aggregate and individual governance indicators 1996–2008*, The World Bank Policy Research Working Paper Series, 2009. Worldwide Governance Indicator, [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)

<sup>45</sup> *United Nations: Public Governance Indicators: A Literature Review*, United Nations, 2007.

<sup>46</sup> Néhány ismert nemzetközi intézmény és szervezet: Economist Intelligence Unit, Freedom House, Cerberus Corporate, World Economic Forum Global Competitiveness Survey, Global Integrity Index, Gallup World Poll, IMD World Competitiveness Yearbook stb.

<sup>47</sup> *IBRD: Country Policy and Institutional Assessment*, 2006.

<sup>48</sup> Bővebben: Palánkai Tibor: *A Magyar gazdaság és társadalom integráció-érettsége, integrációs képessége és felkészültsége*, Budapest, Corvinus Egyetem, 2005.

<sup>49</sup> *United Nations, ESCAP*. [www.unescap.org](http://www.unescap.org)

<sup>50</sup> *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, United Nations, 2008.

gi Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) alapelvei.<sup>51</sup>

- a jogállamiság tisztelete (rule of law),
- nyíltság, átláthatóság, elszámoltathatóság a demokratikus intézmények irányában (openness, transparency and accountability),
- korrekt és egyenlő bánásmód az állampolgárokkal, ideértve a beleszólás és részvétel rendszerét (fairness and equity),
- hatékonyság, hatékony szolgálat (efficient, effective services),
- világos, átlátható és alkalmazható törvények és szabályozók (clear and transparent),
- konzisztencia és a koherencia a politikaformálásban (consistency and coherence),
- az etikai magatartás magas normái (etichs).

Az OECD 2011. május 24–25-én megrendezett éves fórumán mutatatta be a jobb élet indexét (Better life index), amely 11 tényező (lakhatás, jövedelem, foglalkoztatás, közöség, oktatás, környezet, kormányzás, egészség, étellel való megelégedettség, közbiztonság, munka és szabadidő megoszlása) alapján méri a gazdagságot, a jólétet és az életminőséget.<sup>52</sup> A 2011. évi *Kormányzati körkép* mind a tag-, mind a partnerországokra vonatkozóan közel 60 mutatóból álló összeállítást bocsátott a döntéshozók és a nyilvánosság rendelkezésére, hogy segítse a kor-

mányzati teljesítmény elemzését és összehasonlítását.<sup>53</sup> A kiadvány a kormányzati tevékenységek teljes „termelési láncából” származó adatokat foglal magában: a befolyt bevételekre vonatkozó információkat; a kormányzati kiadásokra, a foglalkoztatásra és a bérekre vonatkozó inputmutatókat; a kormányzat egészére és egyéni szektorokra (például oktatás, egészségügy és adóigazgatás), továbbá összehasonlító adatokat is közöl az átláthatósággal és integritással, a szabályozói irányítással, a közszolgálatok humán erőforrás-menedzsmentjével és a szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos közgazdálkodási gyakorlatokról.

Azonban a kormányzás mérhetőségének szubjektív elemei is vannak. Az elszámoltathatóság-elmélet egyik legnagyobb problémája, hogy a választók a hiányos informált-ság következtében bizonytalanok, vagyis nem tudják pontosan behatárolni, milyen teljesítménykritériumot alkalmazzanak a kormány támogatására vagy leváltására vonatkozó szavazói döntésük mérlegelésekor.<sup>54</sup> A választók így olyan kormányt is megbuk-tathatnak, amelyik jól képviseli érdekeiket, ugyanakkor olyat is újraválaszthatnak, amelyik rosszul teljesített és politikájával eltért a közérdek szolgálatától. A választók bizonytalanságának politikai felismerése teret nyit a különböző véleménybefolyásolási manipulációs törekvések számára.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> Directorate on Public Administration and Management. OECD, 2010.

These principles are: respect for the rule of law; openness, transparency and accountability to democratic institutions; fairness and equity in dealings with citizens, including mechanisms for consultation and participation; efficient, effective services; clear, transparent and applicable laws and regulations; consistency and coherence in policy formation; and high standards of ethical behaviour.

<http://www.oecd.org/about/>

0,3347,en\_2649\_37405\_1\_1\_1\_1\_37405,00.html

<sup>52</sup> OECD: *How's Life? Measuring Well-Being*, OECD Better Life Initiative, OECD 2011.

<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>

<sup>53</sup> OECD: *Government at a Glance*, i. m. Országokként lásd [http://www.oecd.org/document/47/0,3746,en\\_2649\\_33735\\_47862703\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/47/0,3746,en_2649_33735_47862703_1_1_1_1,00.html)

A 2011. évi Kormányzati körkép ezen és egyéb fontos megállapításai megmutatják a bizonyítékok lehetséges és kívánatos értékét és szerepét a politikák kialakítása terén. A projekttel, kiegészítő adatokkal, valamint az egyes országokra vonatkozó feljegyzésekkel kapcsolatos további információ az alábbi helyen érhető el: [www.oecd.org/gov/indicators/govataglance](http://www.oecd.org/gov/indicators/govataglance).

A StatLinks nevű szolgáltatás biztosításával a kiadvány lehetővé teszi az olvasók számára a szóban forgó adatokat tartalmazó Excel fájlok letöltését is.

<sup>54</sup> Vö. KÖRÖSÉNYI András: *Elszámoltatható-e a kormány? Képviselet, demokrácia és a 2006. évi választások* = A 2006-os országgyűlési választások. Elemzések és adatok, szerk. KARÁCSONY Gergely, Budapest, DKMKKA-BCE PTI, 2006, 253–293. p.

<sup>55</sup> G. FODOR Gábor–STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*. <http://www.szazadveg.hu/files/letoltesek/7.pdf>

## A jó kormányzás Magyarországon

A hazai kormányzás jóságát ilyen *szempontok* alapján vizsgálva, röviden a következő jellemzés adatható.

### *Részvétel*

A *részvétel* elvileg megoldott: nők és férfiak, gazdagok és szegények alkotmányos jogaikat tekintve formailag egyenlők. Más kérdés a politikában való aktivitásuk, aminek egyik legjobb mérhetősége a szavazásokon való részvétel aránya. (Sokat számít a propaganda, reklám, s megkülönböztetetten nagy a média felelőssége.) Ugyanakkor messze járunk például a skandináv modelltől, ahol elégséges részvétel mellett is érvénytelen a szavazás, ha a nők aránya az előírt százalékos szintet nem éri el. Nem alakult ki az elmúlt több mint két évtized alatt az állam, a családok és a piac együttműködése sem. Hiányzik a társadalmi és jóléti igények konkrét összehangolása. Kifejezetten gyenge a civil szervezetek beleszólása, nem fejlődött ki az egészséges lobbizás.

### *Jogérvényesülés*

A *törvényi szabályozáshoz* nemcsak a független bíróság, hanem a korrupciómentes és pártatlan rendőrség, továbbá különösen az emberi jogok, a kisebbségek védelme is hozzátartozik. Utóbbiaknál nem illet minket különösebb dicséret, hiába van törvény: amikor például a Benes-dekrétumok kapcsán dehonosztólóan vélekedünk Vaclav Klausról, hajlamosak vagyunk elfeledkezni arról, hogy itt mi is csehül állunk: most (a rendszerváltozás után) hatalmas márványtábla készült annak a földművelésügyi miniszternek (Nagy Imre), aki elsőik között követelte hazánkban a II. világháború után, hogy ha a németek egy batyúval jöttek, egy batyúval is menjenek.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> 1945-ben az akkori földművelésügyi miniszter, Nagy Imre is szorgalmazta a „hazaáruló volksbundista svábok” eltávolítását, akiknek át kell adniuk gazdaságaikat az élő és holt felszerelésekkel együtt (vagyonelkobzás). ZINNER Tibor: *A magyarországi németek kitelepítése*, Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2004. Rá két hétre már el is indult az első vonat Budaörsről a kitelepítettekkel, fejenkénti húszkilós csomagjkkal.

Az alapgondolatot folytatva: a törvényi szabályozás logikája szerint az államnak nem leépítésre, hanem megerősítésre van szüksége. A hazai gyakorlat hektikus, eseteiben év közben is többször történnek változtatások, például a személyi jövedelemadózában, holott ez Európa más részein nem szokás. Hiányzik a törvény szelleme, napjainkra inkább az jellemző, hogy két szakértő háromféleképp értelmez. A jó és tartós (többéves) szabályozással nem lennének egyensúlytalanságok, s így elkerülhetőek vagy mérsékelhetőek lennének a társadalmi és fiskális, továbbá egyéb válságok.

### *Átláthatóság*

Az *átláthatóság* azt jelenti, hogy a hozott intézkedések és azok végrehajtása nyilvánosságra kerüljön. A hazai – de sajnálatosan a külföldi – gyakorlat szerint a média kizárólag a botrányos eseteket, pontosabban azok egy töredékét hozza – ennyi. Leginkább gazdasági téren jelentkezik ez. Már az alapmodell is problémás: az állam túl sokat vállal, a gazdaság nem képes előállítani hozzá a bevételeket. Miért legyen az átlátható, aminek már a bázisával is gond van? A megoldás egyszerűnek tűnik, mégsem az: piacosítani a közszolgáltatást, erősíteni az öngondoskodás modelljét, ökonomizálni a társadalmat. A közszolgáltatás magánosítása nem feltétlen eladás, lehet bérbeadás is, lényege a jó kormányzásban: az állampolgárnak kevesebbet kelljen költeni és magasabb színvonalú szolgáltatást kapjon. A sokból egy példa: az öngondoskodásnak nincs hagyománya, a társadalom felosztó-kiróví viláágában ez fölöslegesnek tűnt, kiépítéséhez nemcsak generáció- és szemléletváltás kell, hanem pénzügyi ösztönzők, mindenekelőtt adókedvezmény az ilyen típusú megtakarításokra. Rendszere alig átlátható, évente változik, holott itt kifejezetten hosszú távú gondolkodás és(!) gondoskodás szükséges. Például 2012-ben az éves 100 vagy 130 ezer forintos szja nyugdíj-előtakarékossági visszatérítés csupán havi 8-10 ezer forintot jelent, a legnagyobb gond, hogy legtöbben még ennyivel sem rendelkeznek. A követhető és támogató

rendszer sokat segíthetne. Az ökonomizálás egyik alapja a szemléletváltás kialakítása is, amihez nemcsak nevelés, hanem érezhető gazdasági jólét is kell. Az érezhetőség egyik feltétele az átláthatóság.

### *Felelősség*

A kormányzatra és intézményeire is vonatkozó közjogi *felelősség* kialakítása és érvényesítése. A felelős kormány fogalma azt jelenti, hogy hatalomra jutás esetén a választási ígéreteket meghatározott időn belül cselekvés követi, azok számon kérhetők. Jóllehet ez evidens, groteszk módon azonban Szálasi Ferenc és kormánya elítélése óta még sincs hazai gyakorlata. A jó kormányzás akkor valósul meg, ha a felelősség minél magasabb szinten, s a vállalt terminusnál hamarabb történik meg. A rendszerváltozás óta ilyen felelősségre vonás még egyetlen kormány egyetlen miniszterével, miniszterelnökével szemben sem volt, bár erre számos alkalmat biztosítottak. A (közjogi vagy politikai) felelősség – ha lenne is, csak – kérész életű: egy kormányzati ciklus jellemzően négy év, azaz csak rövid távú érdekek megvalósításáról lehet szó. Így a reformok lényegében csak szavak, amelyek átgondolatlanok, hiányzik a tényleges megoldás. Nem tudatosult a politikusokban, hogy a nemzet iránt önként vállalt felelősségük nem egy ciklusra szól: a haza nem négy évben gondolkodik.

### *Egyetértés*

A *konszenzusorientáltság* elsődlegesen arra vonatkozik, hogy a társadalom különböző rétegei a különféle társadalmi kérdésekről különféleképp vélekednek. A kormány jó mediátori szerepe csökkenti a konfliktusokat, segíti a kormányzati döntések meghozatalát, illetve megértését. Bár a magyar kormányzatban több tárca is felelős, érintett a társadalmi szervezeteket illetően, a civil szervezetekkel, az NGO-világgal való párbeszéd még gyerekcipőben jár. Nincs meg az igazi médiakommunikáció, a politikusok szerepelni vágyását nem lehet ezzel azonosí-

tani. A médiumok se érzik felelősségüket, pedig legalább a „királyi” adóknak lenne itt munkája és felelőssége.

### *Politikai részvétel*

A *politikába való bevonás* azt jelenti, hogy a társadalom jó közérzete attól is függ, hogy tagjai érzik beleszólásukat a társadalmi folyamatokba, illetve nem érzik kirekesztettnek magukat. Annál jobb a kormányzás, minél több csoportot sikerül bevonni ebbe, különös tekintettel a legsebezhetőbb rétegekre. A súlyos pénzelvonások ugyanakkor mind jobban elidegenítik a választókat (látható volt a legutóbbi EP-, illetve rendkívüli helyi választásokon a részvétel, mert: mire is szavazok?) valamennyi kormánytól. Az emberek – kormányzottak – előtt nem a takarékos, szolgáltató állam körvonala bontakozik ki, hanem mind jobban az erőszakszervezeté.<sup>57</sup> Nem az erős, hanem az erőszakos állam. Nem az intelligens, hanem a durva állam. Értelemszerűen a kormányzás is ugyanezeket a jelzőket kapja. Az elefántcsonttoronyba vonulás az állami vállalatirányítás szintjére is leképeződött: a BKV vezetése nem száll fel villamosra, a MÁV vezetése csak kívülről látott vonatot stb.

### *Hatékonyosság*

A *jó hatékonyság* azt fejezi ki, hogy a bölcs döntések találkoznak a közösség igényeivel, a döntéseket követő intézkedések azokat mind magasabb szinten kielégítik, s a megvalósításában olyan eredmények születnek, amelyek a társadalom elégedettségét vívják ki. Egyik fő szempont itt is a fenntarthatóság és a hatékonyság. Néhány recept a hatékony kormányzás beindításához: a munkaerőpiac befogadóképességének növelése, a bérek uniós szintre fölzárkóztatása, az életpálya (egészséges karrier) biztosítása, a magyar cégek (főleg kkv-k) versenyképességének javítása, a gyakorlatban megvalósuló innováció és az állásorientált képzés támoga-

<sup>57</sup> Ezt a terminológiát a 19. század közepén Marx Károly használta az államra.

tása, a redisztribúciós arányok megváltoztatása, a közteherviselés szerkezetének átforgalmazása. A hazai terep áttekintése könnyű: mivel ilyen elfogadott tervek nem is léteznek, megvalósításukról nem is lehet értékelést adni. Pedig egyre inkább szükség lenne rá. Tudomásul kell venni, hogy az uniós támogatások nem helyettesítik a megfelelő gazdaság- és társadalompolitikát.<sup>58</sup>

### *Elszámoltathatóság*

Az *elszámoltathatóság* – tulajdonképp ez a jó kormányzás igazi kulcsa. Azt jelenti, hogy nem csupán a kormányzati – állami és önkormányzati – intézmények, hanem a privát szektor és a civil szervezetek is folyamatosan követhető elszámolással tartoznak a társadalom egésze felé. Természetesen ez nem valósulhat meg az átláthatóság, illetve a törvények betartása nélkül. Sem a rendszerváltoztatáskor, se azt követően ilyenre hazai példa eddig nem akadt. Úgy véljük, indulásképp egy-egy precedens következetes végigvitele szemléletváltozást eredményezne. Hisszük, hogy ez nemcsak a jó értelemben vett fegyelmet erősítene, hanem egy idő után az egészséges kreativitásra is kedvező hatással lenne.

### **Best practice**

Tanulságos, hogy a nagy (talán legnagyobb?) polgári hagyományokkal rendelkező angol alsóház közigazgatási bizottságának legutóbbi, sorban a nyolcadik jelentése miképp tagolja a fő szempontokat a jó kormány munkájának megítéléséről. Teszi ezt azzal a szerény céllal, hogy „a legjobbak között legyenek a világon.”<sup>59</sup> Íme a *best practice* elemei:

- a jó társadalom, amelynek tagjai képességükkel és készségükkel tudják támogatni a kormányzati munkát. Igaz ez a miniszterekre és közszolgákra éppúgy, mint a közigazgatásba nem tartozókra;
- a jó eljárás olyan struktúrákat, rendszereket és folyamatokat jelent, amelyek hozzájárulnak a sikeres jogalkotáshoz és az eredményes megvalósításhoz. Ehhez mindenekelőtt rutinos, jól felkészült közalkalmazotti kar szükséges;
- a jó számonkérés kulcsa mind a választott, mind a kinevezett vezetők esetén a jól elhatárolt munkakör és felelősség. Ekkor mindenki számára világos, hogy kinek és miért kell felelősséget vállalnia;<sup>60</sup>
- a jó kapcsolattartás lényege a különféle közfeladatokat ellátó intézményekkel való folyamatos nexus, arra fókuszálva, hogy a döntéseket és végrehajtásukat állandóan javítani lehessen;
- a jó sarokkövek (standardok) a közéleti magas etikai normát jelentik, így a kormányzati szervek iránt nagyobb a bizalom.

A jelentés a megvalósítás elemei között említi többek között a számvevőszéket is mint független szervezetet és a tényleges kormányzati munka követésének egyik legfontosabb eszközét.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> Ez nem egyedül a szerző álláspontja. Ugyanezt állítja lényegében az ECOSTAT legutóbbi, októberi kiadványa is. ECOSTAT: *A magyar gazdasági-társadalmi...*, i. m., 2009, 110. p.

<sup>59</sup> House of Commons, Public Administration Select Committee: *Good Government, Eight Report of Session 2008–2009*, London, 2009. Az idézett rész: „...to be among the best in the world.”

<sup>60</sup> Eredetiben: „One important prerequisite so that is accountability is the existence of defined roles and responsibilities so that is clear who can be held responsible for what.” *Good Government...*, i. m., 3. p.

<sup>61</sup> „Establishing an independent body with the powers to assess and promote effective performance in government, ideally by changing the remit and operation of the National Audit Office.” *Good Government...*, i. m., 4. p.

*A jó kormányzás mérhetősége*

A jó kormányzás legfőbb egyetemes értékmércéje a kormányzottak elégedettsége, jóléte, boldogsága. Mérhető ez az említett 6, 8, 20 stb. részindikátorral, de leginkább a társadalom hangulatával. A jó kormányzás felelőse a politikai vezetés valamennyi szinten: elsősorban a kormány, kormányzati szervek, hatóságok, önkormányzatok (települési és kisebbségi), állami és részben állami tulajdonú vállalatok, szervezetek – és a média. Élükön mindenütt emberek állnak, akik erkölcsi feddhetetlenségükkel, szakmai hozzáértésükkel magas fokon látják el feladatukat. Mindössze ennyi.



## *Az önkormányzatok mint a határokon átnyúló fizetéseképtelenségi eljárások alanyai*

Napjaink általános gazdasági válsága közepette egyre jelentősebb szerephez jutnak a fizetéseképtelenségi eljárások, s mind nagyobb hangsúly helyeződik a határokon átnyúló gazdasági összefonódásokra. A nemzethatárokat átlépő kapcsolatokban egy gazdálkodó egység fizetéseképtelenné válásakor olyan problémák is felmerülnek, amelyek a zárt, egy joghatóság alá tartozó piacokon nem. Ezt is figyelembe véve alkotta meg az Európai Unió az 1346/2000 EK Rendeletet a fizetéseképtelenségi eljárásokról, mely a határokon átnyúló jogviszonyokra vonatkozóan tartalmaz kötelezően alkalmazandó szabályokat. Miután az önkormányzatok a feladatkörüket tekintve, gazdasági szempontból is a nemzetgazdaság nagy súlyú részesei, illetve a makrogazdaság meghatározó tényezői, felmerül a kérdés: Vajon milyen szerepet tölthetnek (vagy tölthetnének) be a határokon átnyúló fizetéseképtelenségi eljárásokban, s ez milyen hatást gyakorol működésükre?

A határokon átnyúló fizetéseképtelenségi eljárások alanyainak körét a fizetéseképtelenségi szakértő, a bíróság, az adós és a hitelező teszik ki.<sup>1</sup> Míg értelemszerűen a szakértő és a bíróság szerepében az önkormányzatok nem képzelhetők el, addig az utóbbi két pozícióban való megjelenés lehetősége mindenképpen megfontolás tárgyát képezheti.

Az önkormányzatok bevételeik legjelentősebb részét egyfelől a központi költségvetéstől veszik át, másfelől helyi adók címén

szedik be, s ez utóbbi során adóhatóságként lépnek fel. Míg a központi költségvetéssel szemben a helyi önkormányzatok többnyire nem válnak hitelezővé, addig a helyi adók behajtása kapcsán egyre több esetben kell ilyen minőségben fellépniük. Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény előírásai szerint az adóhatóság (s ideértendő az önkormányzati adóhatóság is) – rendkívül szűk kivétellel – a személyek adóját nem engedheti el és nem mérsékelheti. Ebből következően az ilyen jogcímen fennálló követelésük vonatkozásában az önkormányzatok a kötelezett ellen folyó fizetéseképtelenségi eljárásba hitelezőként jelentkeznek be. Ez azonban nemcsak az országhatáron belüli, hanem az azokon túli eljárásokra is vonatkozhat.

Az 1346/2000 EK Rendelet (a továbbiakban: Rendelet) alapján az adós *fő érdekeltsegeinek központja* (Centre of main interests, COMI) szerint indul meg az egyetemleges hatályú *főeljárás*. Megdönthető vélelem szól amellett, hogy a COMI voltaképpen az adós székhelye. A Rendelet preambulumának (13) bekezdése szerint a COMI „*az a hely, ahol az adós érdekeltsegeinek kezelését rendszeresen végzi, és ez harmadik személyek részéről megállapítható*”, ezért bíróság megállapíthatja, hogy az adós COMI-ja nem a nyilvántartásba bejegyzett székhely szerinti tagállamban, hanem egy másikban van. A tagállamok saját jól felfogott érdeke az, hogy javukra dőljön meg az említett vélelem.<sup>2</sup>

A főeljárás az univerzalitás elve mentén az adós teljes vagyonára kiterjed, s a joghatóságok tekintetében annak a tagállamnak a jogát kell alkalmazni, ahol az eljárást megindították.<sup>3</sup> A főeljárásban részt vevő fizetéseképtelenségi szakértőnek joga van tehát ahhoz, hogy az adós más tagállamban található va-

<sup>1</sup> NAGY Adrienn: *Az európai fizetéseképtelenségi eljárás az alanyok nézőpontjából*, PhD-értekezés, Miskolc, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010.

<sup>2</sup> Az Európai Unió nemzeti bíróságainak gyakorlata alapján a COMI-vélelem megdöntéséhez kellő alapot ad annak bizonyítása, hogy az adós vezetése naponta hol történik; melyik az a hely, amellyel az adós rendszeresen szoros kapcsolatban van, illetve ahol a pénzügyeit szervezik és ahol szerződéseket készítettek, tárgyalták.

<sup>3</sup> CSÖKE Andrea: *A határokon átnyúló fizetéseképtelenségi eljárások néhány problémája*, *Gazdaság és Jog*, 2003/11., 18–22. p.

gyontárgyait elmozdíthassa, illetve értékesíthesse a saját eljárására irányadó jog szerint. A Magyarországon induló legtöbb fizetési képtelenségi eljárás (csődeljárás vagy felszámolási eljárás) főeljárásként indul, s nincsenek határokat átlépő vonatkozásai, hiszen a hazai önkormányzat hazai felszámolóval és hazai adóssal kerül kapcsolatba.

A Rendelet Preambuluma szerint „*az érdekek sokféleségének védelme érdekében e rendelet lehetővé teszi a főeljárással párhuzamos másodlagos eljárások megindítását*”. A Preambulum (19) szakasza fogalmazza meg azt, hogy a területi eljárás megindítása a helyi érdekek védelme mellett gazdasági megfontolásokat is szem előtt tart. Előállhatnak ugyanis olyan esetek, „*mikor az adós vagyona túl összetett ahhoz, hogy egy egységként lehessen kezelni*”. A jogalkotó a főeljárás dominanciája mellett, a teljesen egyetemleges főeljárás korlátjaként területi eljárások megalkotását látta indokoltnak. A területi eljárás csupán az érintett tagállam területén található vagyontárgyakra korlátozódik, s az érintett terület jogi rendelkezései alapján folyik.<sup>4</sup> A területi eljárás ott indítható, ahol az adós telephellyel rendelkezik. A 3. cikk h) pontja alapján „*telephely bármely olyan működési hely, ahol az adós nem átmeneti gazdasági tevékenységet végez emberi erőforrásokkal és eszközökkel*”.

Az ilyen jellegű fogalom meghatározás szerint a területi eljárás megindításához nem szükséges az, hogy a nevezett telephely ön-maga valamiféle jogi egységbe, illetőleg külön gazdasági formába szerveződjön. A Rendelet szabályai alapján – a telephely fogalmából következően – előállhat azonban olyan eset, amikor a COMI-ra vonatkozó vélelem megdöntése miatt nem a bejegyzett székhely tagállamában indul a főeljárás, ugyanakkor a székhely nem felel meg a telephely feltételeinek. Ebből következően voltaképpen pont az adós cég bejegyzett székhelyén

nem indul meg semmilyen fizetési képtelenségi eljárás.

Amennyiben egy kötelezettel szemben nemcsak főeljárás, hanem más tagállamban területi eljárás is indul, úgy a 32. cikk (2) bekezdésére hivatkozással<sup>5</sup> a követelés bármely eljárásban érvényesíthető. Ebből következően a hitelezői minőségben lévő önkormányzatnak a külföldi felszámolóval is érintkeznie kell, legyen az akár a főeljárás, akár a területi eljárás fizetési képtelenségi szakértője. A követelés mind nagyobb fokú behajtásának jogszabályi kötelezettsége is arra készteti az önkormányzatokat, hogy igényüket az összes megindult eljárásba bejelentsek, hiszen akkor – ugyan a 20. cikk (2) bekezdése szerinti korlátozásokkal<sup>6</sup>, de – bármelyik felszámolási vagyontól lehetőségük lesz ki-egyenlítést kapni.

Miután a COMI nem feltétlenül esik egybe a székhellyel, könnyen előállhat egy olyan eset, hogy a magyar székhelyű adóssal szemben például Szlovákiában indítják meg a főeljárást. (A COMI meghatározásának legjellemzőbb esetei közé tartozik az adós különféle kereskedelmi érdekének koncentrációs helye, az adós vagyontömegének nagyobb része szerinti terület, az adós vezetésének helye. Az adóssal kapcsolatos épületek hiányában a COMI helyeként a vezető lakhelyét kell meghatározni.) Ha ekkor (a más tagállami főeljárás mellett) Magyarországon indul területi eljárás, az viszonylag egyszerűbb helyzetet jelent, hiszen az itt elhelyezkedő vagyon a magyar területi eljárás vagyonát képezi.

Amennyiben azonban a hazai székhelyű vállalkozás tekintetében megdől a COMI-velelem, s országunk területén pedig a telephely feltételei nem állnak fenn (azaz nem indítható területi eljárás), a helyzet bonyolultabbá válik. Különösen akkor, ha például az

<sup>4</sup> SÍPOSNÉ Herédi Erika: *A határokon átlépő fizetési képtelenségi eljárás megindítása az Európai Unióban = Opus Magistrale 2007*, Győr, Széchenyi István Egyetem, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2008, 3–69. p.

<sup>5</sup> „Bármely hitelező bejelentheti követelését a főeljárásban és bármely másodlagos eljárásban.”

<sup>6</sup> „A hitelezők egyenlő elbírálásának biztosítása érdekében az a hitelező, aki a fizetési képtelenségi eljárás során megkapta követelése arányos kielégítését, csak akkor részesedik a más eljárásokban keletkezett felosztásból, ha azonos besorolású vagy kategóriájú hitelezők ezekben az egyéb eljárásokban egyenértékű vagyonrészt kaptak.”

adós vagyontát képező magyar rendszámú gépjármű a fizetéseképtelenségi eljárás kezdő időpontjában Szlovákiában található. Azért szükséges éppen a gépjármű, s ezen keresztül a gépjárműadó esetét felemlíteni, hiszen az önkormányzatok legjellemzőbb követelése (vagyis a helyi adók) közül ezen adónem alapját képező vagyontárgy képes fellelhetőségi helyének megváltoztatására. (Az építményadó alapját képező ingatlan elhelyezkedésének kérdése teljesen egyértelmű, így a tulajdonló adós felszámolása esetén könnyedén meghatározható, hogy mely tagállamban folyó fizetéseképtelenségi eljárás vagyontárgyba tartozik.)

A Rendelet 2. cikkének g) pontja alapján: *„a tagállam, amelynek területén a vagyontárgy található, a következőket jelenti:*

– *ingóság esetében: az a tagállam, melynek területén az ingóság fekszik,*

– *azon vagyontárgyak és jogok esetében, amelyekben a tulajdonjog vagy jogosultság fennállta a közhitelű nyilvántartásba való bejegyzéshez kötött: az a tagállam, amelynek felügyelete alatt a nyilvántartást vezetik.”*

A gépjármű tulajdonjogának keletkezése a magyar jogszabályok szerint nem a nyilvántartásba való bejegyzéssel jön létre, hanem az adásvételi szerződés megkötésével és a birtokbaadással; azaz a bejegyzés deklaratív hatályú. Következésképpen a jármű a Rendelet szabályai alapján ingóságnak tekintendő, mely abba a vagyontárgyba tartozik, amely tagállamban az eljárás kezdő időpontjában fizikailag elhelyezkedik. A példánál maradva, a magyar rendszámú gépjármű a szlovák fizetéseképtelenségi eljárás vagyontárgyba tartozik, miközben a magyar önkormányzatok vetik ki rá a gépjárműadót. Ezzel analóg módon hazánkban is indulhat úgy főeljárás, hogy az adós cég székhelye külföldön van, amely cég külföldi rendszámmal rendelkezik, s ennél fogva nem is került a magyar hatóságok látókörébe.

A gépjárműadó kivetése országunkban a bejegyzett székhely alapján történik ugyan, elképzelhető azonban egyfelől, hogy a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény egyszerűen elmulasztotta átvenni a hatálya

alá tartozó járművek meghatározása során a „COMI-koncepciót”, másfelől, hogy a más tagállami önkormányzatok viszont már megtették. Mindez pedig a fizetéseképtelenségi eljárás alatt joghatósági összeütközést eredményezhet. Konkrét gyakorlat hiányában azonban egyelőre nyitott kérdés marad az ilyen helyzetben követendő eljárás.

*A gyakorlatiasabb jellegű hitelezői szerekör tárgyalása mellett érdekes kérdést jelent az is, hogy az önkormányzatok adósként – elméletileg – a Rendelet alanyaivá válhatnak-e.* A közösségi jogszabály „A” melléklete határozza meg a hatálya alá tartozó fizetéseképtelenségi eljárások típusát, melyek között csupán a csődtörvény szabályozta csődeljárás és felszámolási eljárás kap helyet, megjelölve ezzel az adósok pontos körét<sup>7</sup>. Az önkormányzatok elleni fizetéseképtelenségi eljárás, azaz az adósságrendezési eljárás (melyet a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény szabályoz, továbbiakban: Hartv.) nem szerepel a mellékletben. Az ott feltüntetett eljárások megnevezése a tagállamok szuverén joga, s azokat az összes többi tagállamban automatikusan el kell ismerni.<sup>8</sup> Ennél fogva a Rendelet alapján kizárt annak vizsgálata, hogy vajon az adott tagállam a megfelelő eljárásokat szerepelteti-e. Nem a közösségi jogalkotók, hanem Magyarország volt tehát az, aki az adósságrendezési eljárás Rendeletből történő mellőzése mellett döntött. Ezen döntés azonban egyes pontokon megkérdőjelezhető, felvetődhetnek ugyanakkor olyan tényezők, amelyek az elhagyást indokolják.

A Preambulum (9) bekezdése szerint a *„rendeletet az összes fizetéseképtelenségi eljárásra alkalmazni kell, függetlenül attól, hogy az adós természetes vagy jogi személy, kereskedő vagy magánszemély”.* A magyarországi önkormányzati adósságrendezési vitathatatlanul fizetéseképtelenségi eljárásnak tekinthető, így ezen megfogalmazás alapján elviek-

<sup>7</sup> A Cstv. 2. § (1) bekezdése szerint a „hatálya a gazdálkodó szervezetekre és ezek hitelezőire terjed ki”. A 3. § (1) bekezdése tételesen felsorolja a gazdálkodó szervezeteket.

<sup>8</sup> CSÖKE Andrea: *A határokon átnyúló fizetéseképtelenségi eljárások*, Budapest, HVG ORAC, 2008.

ben a melléklet részét képezhetné. A Hartv. preambuluma az adósságrendezés céljaként állapítja meg a helyi önkormányzatok fizetőképességének helyreállítását.

A Rendelet az adósok tekintetében általánosan fogalmaz, s csak egy esetben (melyre mind a Preambulum (9) bekezdése, mind pedig az 1. cikk (2) bekezdése utal) említ konkrét kivételt: „*a biztosítókra, hitelintézetekre, harmadik személy számára pénzeszközöket és értékpapírokat kezelő befektetési vállalkozásokra, valamint kollektív befektetési formára vonatkozó fizetéseképtelenségi eljárások nem tartoznak e rendelet hatálya alá*”. A konkrét kivétel sem vonatkozik tehát az önkormányzatokra.

Az 1. cikk (1) bekezdése tovább pontosítja az eljárások körét, amikor rögzíti, hogy „*ezt a rendeletet a valamennyi hitelezőre kiterjedő (kollektív) fizetéseképtelenségi eljárásokra kell alkalmazni, amelyek az adós vagyoni feletti rendelkezési jogának részleges vagy teljes elvonását és felszámoló kijelölését foglalják magukban*”. A Rendelet ezen szabálya tehát három konjunktív feltételt fogalmaz meg a hatálya alá tartozó eljárásokra vonatkozóan.

Az adósságrendezési eljárásba az összes hitelező bejelentheti követelését, ha akarja, így a kollektivitás kitételének az önkormányzatok elleni fizetéseképtelenségi eljárás eleget tesz. A Hartv. 9. § (2) bekezdésének megfelelően az illetékes megyei bíróság az adósságrendezést elrendelő végzésében pénzügyi gondnokot jelöl ki, ami jelen kontextusban egyértelműen „felszámolóként” tekinthető, hiszen a Rendelet magyar szövegezése szinonimaként használja a felszámoló és a fizetéseképtelenségi szakértő elnevezéseket<sup>9</sup>. Ezt támasztja alá az is, hogy a pénzügyi gondnokoknak az egyéb fizetéseképtelenségi szakértői névjegyzéktől elkülönült névsora van, ugyanakkor kizárólag felszámoló szervezet jogosult a pénzügyi gondnokok névjegyzékébe bekerülni.

A Hartv. 14. § (1) bekezdése rögzíti a fizetéseképtelenségi szakértő általános jogkörét. E szerint „*a pénzügyi gondnok az adósságrendezés megindításának időpontjától kezdődően figyelemmel kíséri a helyi önkormányzat gazdálkodását, a jogszabályokban kötelezően előírt feladatainak és hatáskörének ellátását. A képviselő-testületi ülésre készült költségvetést érintő előterjesztésekhez a pénzügyi gondnok véleményét csatolni kell. Kötelezettségvállalások és kifizetések csak az ő ellenjegyzésével teljesíthetők*.”

Az adósságrendezési eljárás alapvetően két részből áll, s az eljárásrészek céljához idomulnak a pénzügyi gondnok jogosítványai. Az adósságrendezés első szakasza a hitelezőkkel való egyezség megkötésére irányul, s csak abban az esetben határoz a bíróság a második, vagyonfelosztásra irányuló szakasz megindításáról, ha a képviselő-testület meghatározott időben nem dönt a válságköltségvetés elfogadásáról, illetve amennyiben a hitelezőkkel az egyezséget (szintén meghatározott időn belül) nem sikerül létrehozni. A pénzügyi gondnok jogköre az egyezségi szakaszban a csődeljárás vagyonfelügyelőjének, a vagyonfelosztási szakaszban a felszámolóknak a jogosítványaival csaknem azonos. Míg az egyezségi részben a pénzügyi gondnok inkább felügyelő, ellenőrző szerepet tölt be, addig a vagyonfelosztás során bizonyos részben átveszi a rendelkezési jogot azzal, hogy értékesíti az önkormányzat vagyonelemeit. Noha az önkormányzat esetében elképzelhetetlen a rendelkezési jog teljes átvétele (mivel a képviselő-testület és a polgármester pozíciója is megmarad), a részleges rendelkezésvonás azonban vitathatatlanul megtörténik, csupán a mértéke változik a szakaszoknak megfelelően.

*Mindezekből következően megállapítható, hogy az önkormányzati adósságrendezési eljárás maradéktalanul eleget tesz a Rendelet hatálya alá tartozó eljárások tekintetében szabott feltételrendszernek.*

*Kérdésként merül fel, hogy milyen szempontból volna annak jelentősége, illetve hatása, ha az adósságrendezési eljárás bekerülne az*

<sup>9</sup> A különböző elnevezések azonos jelentéstartalommal való használata leginkább a „C” mellékletnél érhető tetten, mikor Magyarország esetében a csődeljárásban kijelölt vagyonfelügyelőt is a 2. cikk b) pontjában említett felszámolóként tekintik.

1346/2000 EK Rendelet hatálya alá. Miután az önkormányzatokra vonatkozó fizetésképtelenségi eljárás voltaképpen egy „hungarikum”<sup>10</sup>, más tagállamok ezirányú gyakorlatából nem vonhatók le következtetések.<sup>11</sup>

Ezen kérdés megválaszolásához Csőke Andrea által megfogalmazott „nemzetköziesedési”<sup>12</sup> szinteket célszerű figyelembe venni. Meglátása szerint az adós több módon képes átlépni a határokat, s bármelyik „átlépési forma” esetén határokon átnyúló fizetésképtelenségi eljárásról lehet szó, következésképpen ezen esetekben a Rendelet szabályait kell alkalmazni.

Nemzetközi fizetésképtelenségi eljárásnak tekinthető egy eljárás abban az esetben, ha az „adós lépte át a határokat”, vagyis egyfelől, ha más országban van az adós COMI-ja, mint a székhelye, illetve másfelől, ha más tagállamban telephellyel rendelkezik. Meglátásom szerint az önkormányzatok az Önkormányzati törvény és egyéb jogszabályok által rájuk delegált, kötelezően elvégzendő feladatkörüknek természetesen kizárólag az illetékességi területükön képesek csak eleget tenni, így ebben a helyzetben nem értelmezhető a COMI székhelytől való térbeli elkülönülése. (A COMI-vélelem megdöntésére irányuló érvek mentén haladva elképzelhetetlen például, hogy a képviselő-testület külföldön ülésezzen, a polgármester a mindennapi kötelezettségeinek külföldről tegyen eleget, vagy a költségvetési pénzügyeket külföldön intézzék.)

Az önkormányzatok önként vállalat feladataik körében határon túli tevékenységeket is elvégezhetnek<sup>13</sup>. Szokásos formája ennek (különösen a határ menti önkormányzatok esetében) a külföldi önkormányzatokkal való gazdasági együttműködés, mely a feltételektől függően már eredményezheti a telephely rendeletbeli jellemzőinek fennállását (nem átmeneti gazdasági tevékenység, emberi erőforrásokkal és termékekkel) a határon túl. Ez azt jelenti tehát, hogy a Rendelet alanyi hatályának hazai önkormányzatokra való kiterjesztése esetén a külföldi együttműködés helyén, a hazai önkormányzat ellen területi fizetésképtelenségi eljárás lenne indítható, ha ott létezne olyan fizetésképtelenségi eljárás, melynek alanya lehet egy önkormányzat, ami az előzőekben kifejtettek szerint valószínűleg zárt.

A külföldön történő tevékenység végzéséhez kapcsolódik a fentebb említett „nemzetköziesedés” másik szintje, mikor az (adós szerepében álló) önkormányzat mint „tulajdonos lépte át a határokat”, tehát külföldön elhelyezkedő vagyontárggyal rendelkezik. A korábban már kifejtettek alapján ez történhet úgy, hogy az önkormányzat ingatlan,<sup>14</sup> ingósága fizikai értelemben vagy a követelésének kötelezettje (illetve a kötelezett COMI-ja) más tagállamban van. Ezen esetekben, ha nem is indulna az önkormányzat elleni területi fizetésképtelenségi eljárás, az adósságrendelet(i) (főeljárás) esetén is alkalmazni kellene a Rendelet egyes szabályait. Különös jelentősége lehet e körben az 5. cikknek, mely szerint „a fizetésképtelenségi eljárás megindítása nincs hatással a hitelezők vagy harmadik személyek dologi jogaira az adóshoz tartozó olyan materiális és immate-

<sup>10</sup> Jókay Károly–Veres-Bocskay Katalin a következőket fejt ki az adósságrendelet eljárásról: „Magyarország az egyetlen európai állam, esetleg az egyedi svájci kantonális szabályozás kivételével, ahol egy bíróság által felügyelt, független csődbiztos vezette adósságrendelet (nem csőd) törvény van hatályban. Szlovákiában, Lettországon, Romániában, az Orosz Föderációban vagy akár Észtországban az ottani kincstár, pénzügyminisztérium vagy egyéb állami hatóság avatkozik be közvetlenül egy fizetésképtelen önkormányzat ügyeibe.”

<sup>11</sup> JÓKAY Károly–VERES-BOCSKAY Katalin: *Egy igazi hungarikum. Az önkormányzati adósságrendelet eljárárs.* <http://www.onkormanyzatsod.hu/data/fajl/upload/111-125.pdf> letöltés ideje 2012. március 2.

<sup>12</sup> CSŐKE: *A határokon átnyúló fizetésképtelenségi eljárások, i. m.*

<sup>13</sup> Ötv. 1. § (6) bekezdésének c) pontja szerint a helyi önkormányzat „szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekeinek képviselése és védelme céljából területi, valamint országos érdek-képviselői szervezetbe tömörülhet, feladat- és hatáskörében együttműködhet külföldi helyi önkormányzattal, beléphet nemzetközi önkormányzati szervezetekbe”.

<sup>14</sup> Az absztrakció kedvéért a konstitutív hatályú tulajdonserzésiek közül csak az ingatlanok esetét emeli ki az írás.

*riális, ingó és ingatlan vagyontárgyak tekintetében, amelyek az eljárás megindításának időpontjában egy másik tagállam területén találhatók*”. Mindez azt jelenti tehát, hogy a külföldön lévő, valamilyen módon<sup>15</sup> biztosított vagyontárgy esetében – amennyiben azt az elhelyezkedés szerinti tagállam joga megengedi – a biztosítékkal rendelkező hitelező a vagyomból közvetlenül kielégítheti magát. Ha az adósságrendezi eljárás a Rendelet hatálya alá kerülne, akkor abban az esetben, ha egy magyar bank az önkormányzat osztrák ingatlanára zálogjogot jegyeztetne be, a magyarországi adósságrendezi eljárás megindulása esetén (Csőke Andrea meglátása szerint),<sup>16</sup> ha hitelezőként bejelentkezik a magyar eljárásba, az ingatlant a fizetési képtelenségi eljárásán kívül eladhatná.

A vagyontárgyak külföldi elhelyezkedésének (tehát a „tulajdonosi határátlépésnek”) témájában kiemelendő még a 6. cikk, vagyis a beszámítás kérdése. A cikk rendelkezései alapján, ha a magyar önkormányzatnak és a más tagállami hitelezőnek egymással szem-

ben kölcsönös követelései lennének, akkor a beszámítási lehetőségekre nem lenne szabad a Hartv. 11. § (3) bekezdése<sup>17</sup> szerinti megkötéseket alkalmazni, hanem a két érintett tagállam erre vonatkozó szabályaiból ki kellene választani a kedvezőbbet.

A fizetési képtelenségi eljárások további nemzetközi kapcsolódási lehetősége, ha az adósnak tartozó harmadik fél COMI-ja található más tagállamban. Ha az önkormányzati adósságrendezi eljárás a Rendelet „A” mellékletében szerepelne, akkor a pénzügyi gondnoknak az eljárás megindulását követően meg kellene vizsgálnia, hogy az adós rendelkezik-e ismert külföldi hitelezővel, esetleg elképzelhető-e, hogy a könyvekben ugyan nem szerepel, de ténylegesen mégis van. A 40. cikk a fizetési képtelenségi szakértő tájékoztatási kötelezettségét írja elő az ismert, más tagállami hitelezők felé. A 21. cikk alapján a szakértő más tagállamban kérheti az eljárás megindulásáról szóló határozat közzétételét, amely a meg nem ismert hitelezők felhívására szolgál.

### *Az önkormányzatok mint a határokon átnyúló fizetési képtelenségi eljárások alanyai*

Az 1346/2000 EK Rendelet alanyi hatálya hitelezői minőségében jelenleg is kiterjed a magyar önkormányzatokra. Követelésük határokon átnyúló fizetési képtelenségi eljárásokban való érvényesítése közben esetlegesen olyan problémákkal is szembe kell nézniük, amelyek egyelőre talán csak elméletben merülnek fel. Amennyiben azonban tovább folytatódik egyfelől a gazdálkodó szervezetek transznacionális tevékenysége, másfelől ezzel összhangban az Európai Unió keretein belül az egyes tagállamok jogszabályainak közelítése, az önkormányzatok a gyakorlatban is egyre több esettel találkozhatnak majd. Ismereteik ilyen jellegű kibővítése azért is ajánlatos, mert a legtöbb önkormányzat belső szervezetében sem követeléskezelő szakemberrel, sem apparátussal nem rendelkezik.

Abban az esetben, ha a jogalkotók belátnák, hogy az önkormányzati adósságrendezi eljárás minden jellemzőjében megfelel a Rendelet által az oda bekerülő fizetési képtelenségi eljárásokra megszabott feltételeknek, és kezdeményeznék a Rendelet mellékletének kiegészítését, számos jogalkalmazási kérdés merülne fel, amelyek részletesebb tárgyalása szétfeszíti a folyóiratcikk tartalmi kereteit. Ugyanakkor jelen írás alapján is egyértelműen belátható, az önkormányzat nem bújhat el a nemzeti határok védelme mögé, azzal, hogy – bár korlátozottan, de – kilépett a gazdasági életbe, annak következményeit is viselnie kell.

<sup>15</sup> Különösen a zálogjog, biztosítéki célú engedményezési jog jogosultjai vannak ilyen privilegizált helyzetben.

<sup>16</sup> CSŐKE: *A határokon átnyúló fizetési képtelenségi eljárások*, i. m.

<sup>17</sup> Beszámításnak az adósságrendezi megindítása előtt keletkezett követelések tekintetében van helye. A helyi önkormányzattal szemben csak olyan követelést lehet beszámítani, amelyet a hitelező a közzétételétől számított 60 napon belül a pénzügyi gondnoknak bejelentett.

BODNÁR NORBERT

## *Az önkormányzatok társulásai, azok változásai az új Ötv. tükrében*

A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program által 2011 nyarán felvázolt elképzelések<sup>1</sup> szerint hazánk jó állam koncepciója az igazságügyi, az önkormányzati és az államigazgatási reformok triászán nyugszik. Ezek egymással szoros összefüggésben kerülnek kialakításra. Az egyes alrendszerek (különösen az államigazgatási és az önkormányzati) koncepcionális alapján nyugvó jogszabályi háttére még nem tekinthető kidolgozottnak, így több kérdést továbbra is sejtelmes homály fed. Az egymással összehangolt (összehangoló) reformfolyamatok egyes elemei lépésről lépésre bontakoznak, kristályosodnak ki, így az idő és a folyamatok előrehaladtával (az egyes intézmények meghatározott „kidolgozottsági fokát” elérve) érdemes pár gondolat erejéig eltöprengeni azon, miben is jelenik meg az új intézmények nívója, a változásokkal érintett régi intézmények újszerűsége.

A helyi önkormányzatokat érintő, az új, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényből<sup>2</sup> (a továbbiakban MÖtv.) kiolvasható reformelképzeléseknek – álláspontom szerint – öt fő csoportja vázolható fel: *a)* az önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszerének átalakítása; *b)* az egyes önkormányzati szervek (különösen a polgármester és a jegyző) szerepének, státuszának ártértekelése; *c)* a gazdasági önállóság korlátok közé szorítása; *d)* az önkormányzatok feletti törvényességi kontroll megerősítése, illetve *e)* a társulási rendszer újragondolása.

A választott témám szempontjából – bár természetesen nem függetleníthető a többitől – az utolsó pontnak, a társulási rendszer újragondolásának van jelentősége. Az önkormányzati társulásokra vonatkozó, 2013. január 1-jén hatályba lépő rendelkezésekkel összefüggésben négy kérdéskört kívánok kiemelni, melyek a következők: *a)* a MÖtv. kódex jellege; *b)* a társulások jogi személyisége; *c)* a „típuskényszer”, illetve *d)* a kötelező társulások kérdésköre.

*a)* A MÖtv. kódex jellege. A MÖtv. teljes – 2014. évi általános önkormányzati választások napjával hatályba lépő – szövege önkormányzati kódexnek is tekinthető, hiszen a választójogi és a közszolgálati jogi rendelkezések kivételével magába olvasztja a helyi önkormányzatiság alapjául szolgáló legtöbb jogszabályt. A polgármesteri tisztség ellátásáról, a képviselők jogállásáról és tiszteletdíjáról, valamint a területszervezési eljárásról szóló törvények mellett a MÖtv. megfelelően integrálja az egyes társulási típusokra vonatkozó törvények<sup>3</sup> rendelkezéseit is.

2013. január 1-jén a társulási törvényeink hatályukat veszítik, helyüket a MÖtv. társulásokra vonatkozó fejezete és egyéb, azon kívüli rendelkezései töltik be. Az átmeneti rendelkezések értelmében a már meglévő társulási megállapodásokat a képviselő-testületek kötelesek felülvizsgálni és – amennyiben fenntartásukat továbbra is kívánatosnak tartják – a társulásokat a megállapodások módosításával új törvényi alapokra helyezni a törvény teljes egészének hatálybalépését, tehát a 2014-es általános önkormányzati választások napját követő hat hónapon belül. A gyakorlatilag a körjegyzőségek helyébe lépő közös önkormányzati hivatalok kialakítása esetében jóval szűkebb határidőt szab

<sup>1</sup> Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011, 5. p.

<sup>2</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

<sup>3</sup> 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről, valamint a 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. Érdeklődéssel jegyezhetjük meg azt, hogy az 1997-es társulási törvény általános indokolása szerint pont azért kell külön társulási törvényt alkotni, mert a rendelkezések terjedelme megbontaná az Ötv. szerkezetét.

a MÖtv., a vonatkozó rendelkezések 2013. január 1-jén történő hatálybalépését követő hatvan napon belül kell a településeknek a törvényi elvárásoknak megfelelniük.<sup>4</sup>

A MÖtv. tehát az önkormányzatok társulásaira vonatkozó szabályanyag tekintetében kizárólagosságra törekszik olyannyira, hogy (pl. a területszervezéssel ellentétben) még a felhatalmazó rendelkezések közt sem találunk részletszabályok alkotására vonatkozó felhatalmazást. Ez nem jelenti azt, hogy kizárólag a MÖtv. szabályai lennének alkalmazandóak, hiszen az csak a legalapvetőbb, legfontosabb kérdésekben fogalmaz meg kógens, avagy klaudikálóan kógens (szigorúbb szabályozás irányába utat nyitó) szabályokat. A MÖtv. alapvetően megőrizte a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban Ötv.) diszpozitív szellemiségét, így a társulások feladataival, működésével, szervezetével kapcsolatos részletszabályok tisztázását a felek közti társulási megállapodásra bízta. Emellett három esetben (a csatlakozás, a kiválás és a szavazati arányok tekintetében) lehetővé teszi, hogy törvény eltérő szabályokat állapítson meg.

b) A társulások jogi személyisége. Az Ötv. 1990. szeptember 30-án hatályba lépett 41. § (3) bekezdése értelmében minden társulás jogi személyiséggel rendelkezett. A törvény által exemplifikatíván meghatározott és más társulási formák tehát csak olyan szervezeti keretek közt voltak megvalósíthatóak, amelyek a polgári jog szabályai szerint jogképességgel rendelkeztek, minden olyan jog és kötelezettség alanyaiként, melyek jellegük-nél fogva nem fűződnek kizárólag az emberhez.<sup>5</sup> Ennek alapján a társulások – némileg függetlenül az egyes létrehozó önkormányzatok képviselő-testületétől – önállóan, saját nevükben vállalhattak kötelezettségeket, rendelkeztek vagyoni jogokkal.

Az Ötv. célja, hogy hosszabb folyamat eredményeként átfogó községtársulások jöjjenek létre<sup>6</sup>, nem valósult meg. Nem alakultak meg kívánatos mértékben a különböző társulások, melyek okaként több gátló szabályozási elem is felhozható. A közös tanácsok rossz emléke, a gyakorlati tapasztalatok, részletező jogszabályi útmutatások, anyagi és egyéb ösztönzők hiánya mellett az együttműködések lazább formáiban a működést elnehezítő általános jogi személyiség kritérium is felhozható<sup>7</sup>. A társulási kedv fokozása érdekében került elfogadásra a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban Ttv.), melynek általános indokolása szerint „gátolja a társulások létrejöttét az a szabály, mely szerint minden társulás jogi személy, holott ezt csak akkor szükséges lehetővé tenni, ha a szolgáltatás biztosítása igényli, hogy a társulás önállóan vállaljon kötelezettségeket”. Ennek megfelelően a Ttv. orvosolta a korábbi szabályozás „fogyatékoságaként” feltüntetett általános jogi személyiségből eredő problémát, és az együttműködés lazább formáiban megnyitotta a lehetőséget az egyszerűbb társulási típusok kialakítása számára.

A MÖtv. tizenöt év után visszatér a kiinduló helyzethez, és újint kizárólag jogi személyiséggel rendelkező társulásokat enged létrehozni<sup>8</sup>. A korlátozás egyben egyszerűsítés is, hiszen a jövőben a képviselő-testület minden MÖtv. alapján létrehozott társulásra – az át nem ruházható hatáskörök kivételével – önkormányzati, önkormányzati hatósági ügyekben átruházhatja hatáskörét<sup>9</sup>, illetve a jövőben minden társulás számára lehetővé válik költségvetési szerv, gazdálkodó szervezet, nonprofit szervezet és egyéb szer-

<sup>6</sup> Ötv. részletes indoklás a 41. §-hoz.

<sup>7</sup> BEKÉNYI József–BARABÁS Zoltán–DEÁK László–PINTÉR-NÉ VIG Ilona–VASS György: *A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásának szabályozása, módszertani értelmezések = Kistérségek kézikönyve*, szerk. NÉMETH Jenő, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2004, 29. p.

<sup>8</sup> MÖtv. 87. §.

<sup>9</sup> MÖtv. 41. § (4).

<sup>4</sup> MÖtv. 146. § (1) és (2).

<sup>5</sup> 1959. évi IV. törvény a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről 28. § (4).



vezet alapítása, korlátolt felelősséggel vállalkozásban való részvétel. Kérdéses viszont, hogy a korábban „gátló fogyatékoságnak” minősített szabályozás visszaállítása mennyiben fogja visszavetni a települési önkormányzatok társulási kedvét.

c) „Típuskényszer.” A megfogalmazás idézőjeles használatának indoka az, hogy valójában túlzó az elnevezés annyiból, hogy a Möt. „tág teret ad a helyi önkormányzatoknak a feladataik, a közszolgáltatások legkülönbözőbb formákban történő ellátására”<sup>10</sup>. Az viszont kétségtelen, hogy – bár számos diszpozitív szabályt tartalmaz a törvény – olyan egységes társulási típus mellett tör lándzsát a Möt., ami véleményem szerint félúton található a Ttv. jogi személyiséggel rendelkező társulási típusának és a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény (a továbbiakban Tkttv.) többcélú kistérségi társulásának szabályozása közt. A Möt. társulási szabályaiban keverednek a Ttv. és a Tkttv. szabályai, így az alapvetően a Ttv.-re épülő szabályozásba bele-beleszüremlik a Tkttv. néhány korlátozó rendelkezése, mint például a kiválás bejelentésének ideje, a települési lakosságszám társulási megállapodásban rögzítése, egyes esetekben az egyszerű, minden esetben a minősített többséget igénylő döntések népességszűrőhöz rendelése. A társulás működésének szabályozottsági foka a társulási tanács és a bizottságok esetében éri el leginkább – illetve haladja meg – a Tkttv. szintjét, ugyanis ezen esetekben a nem részletezett kérdések háttérszabályaként a Möt. képviselő-testületre és bizottságra vonatkozó részletes szabályait rendeli alkalmazni.<sup>11</sup> (A jelenleginél részletesebb szabályok általánossá tétele mögött felsejlik az a gondolat, hogy a jogalkotó a jövőben valószínűleg kevesebb, de több települést egyesítő társulással számol, hiszen a diffe-

renciált feladat- és hatáskör-telepítés kiteljesedésével több, azelőtt társulási szinten megvalósított közfeladat települési kötelező önkormányzati feladat lehet, mint ahogyan például a járászékhely város járási szintű kötelező közszolgáltatási feladatok telepítésével a többcélú kistérségi társulások szerepét veheti át részben.)

d) Kötelező társulások. Az Ötv. kimondottan kettős pilléren: hazánk haladó önkormányzati hagyományain, valamint az Európai Önkormányzati Charta<sup>12</sup> alapelvein nyugszik. A Charta 10. cikke foglalkozik a helyi önkormányzatok egyesülési jogával. Megfogalmazása szerint: „A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltsgű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.” A Charta tehát alapvetően pozitív tartalmú jogként nevesíti a társuláshoz való jogot, de jure nem mondja ki a kötelező társulások tilalmát, viszont kiemeli, hogy nem feltétel nélküli jogról van szó, az említett szabadság csakis törvényi keretek közt értelmezhető.

A rendszerváltás következtében a tanácsrendszer béklyóitól szabaduló jogalkotó a helyi önkormányzatok számára szinte feltétlen szabadságot biztosított. Teljesítőképesstől függetlenül lehetővé tette minden település számára a helyi önkormányzás jogának gyakorlását, széles körű autonómiát biztosítva számukra a társulások létrehozása kapcsán is. Az Alkotmány 44/A. § (1) h) pontja szerint a helyi önkormányzat „szabadon társulhat más helyi képviselő-testülettel, érdekeinek képviselésére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.” Az önkormányzati törvény 1. § (5) c) pontja gyakorla-

<sup>10</sup> Möt. részletes indokolása a 87. §-hoz.

<sup>11</sup> Möt. 95. § (3). Érdekességképpen jegyezhetjük meg, hogy a Ttv. legalább évi kettő, a Tkttv. legalább négy, a Möt. legalább hat rendes ülés tartását írja elő.

<sup>12</sup> 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

tilag egy az egyben megismételte az Alkotmány fenti szövegét a törvényi keretekre való utalással<sup>13</sup>. (Találunk viszont az Ötv. fővárosra vonatkozó fejezetében mind az Országgyűlés, mind a Kormány számára konkrét lehetőséget arra, hogy a fővárosi közgyűlés számára felhatalmazást adjanak valamely államigazgatási ügyfajta tekintetében a kerületek számára kötelező társulás létrehozására<sup>14</sup>. (Ezzel kapcsolatban érdemes megemlíteni egy nézetet, ami szerint ha a kérdéses feladat, amelyre a kötelező társulás létrehozandó, az önkormányzati igazgatási szervre ruházott állami [államigazgatási] feladat, akkor alkotmányossági aggály nem merülhet fel, hiszen az önkormányzathoz való jog sértetlen marad.<sup>15</sup>)

A kötelező önkormányzati társulások bevezetésének alkotmányos lehetősége kapcsán két különálló nézet bontakozott ki. Az egyik szerint az alkotmány kizárja a helyi önkormányzatok kötelező társulásának elrendelését, ugyanis az alapvető beavatkozást jelentene az önkormányzati szervezeti alakítási, döntési autonómiába, ha pedig a költségvetés nem biztosítja a kötelező társulás létrehozásához és működtetéséhez szükséges forrásokat, akkor korlátozza az érintett önkormányzatok gazdasági önállóságát is.<sup>16</sup>

A másik nézet szerint a szabad társulás nem a kötelező társulás egyes eseteinek törvényi bevezetését tiltja, mivel a szabad jelző itt arra vonatkozik, hogy az önkormányzatoknak jogukban áll társulni, viszont nem kizárt, hogy bizonyos esetekben a társulás kötelező legyen. Az önkormányzati alapjogok – így a társulási szabadság is – olyan mértékben korlátozhatóak, amíg nem eredményezik annak kiüresítését. A kötelező társulás, amennyiben nem kizárólagos jel-

legű, hanem csak meghatározott kérdésekre vonatkozik, nem jelenti a társulási szabadság kiüresítését. Ha a korlátozás Alkotmánnyal összeegyeztethető célok érdekében, arányosan és indokoltan történik, nincsenek alkotmányos aggályok. (Hozzátehetjük mindehhez az ún. „indirekt kényszer” jelentését is, ugyanis a kötelező közszolgáltatási feladataikat önállóan ellátni képtelen önkormányzatok számára a döntési szabadság nem abban jelenik meg, hogy kívánnak-e társulásra lépni, hanem legfeljebb abban, hogy kivel. Ilyen esetekben tehát különösebb jogszabályi korlátok nélkül is megkérdőjelezhető az önkéntesség és a szabad elhatározás elve.<sup>17</sup>)

Azon álláspont sem vethető el, ami az önkormányzatokkal szembeni beavatkozás, a korlátozás alkotmányos megalapozottságát éppen az önkormányzatok működőképességének fenntartásával indokolja. „A működőképesség ugyanis feltétele az önkormányzatsnak, enélkül az önkormányzás már se nem „ön”, se nem „kormányzás”.<sup>18</sup> Indokolt lehet tehát, adott esetben éppen a közösségösszevonások alternatívájaként, az önállóság értékét védve a kötelező társulások bevezetése.

Az Ötv. a 39–44. §-aiban négy ún. társulási formát nevesített azzal, hogy a társulásnak az említetteken kívül más formái is lehetnek. A törvényi felsorolás tehát nem taxatív. Az egyes társulási formák szabályanyaga meglehetősen diszpozitív, még a legrésztetesebben szabályozott körjegyzőség normái közt is csak annyi kógens szabályt találunk, amennyire az ügyfelek érdekeinek biztosításához, a hatósági eljárások zökkenőmentes lefolytatásához szükséges, tehát racionálisan indokolt. Az 1000 fő alatti települések esetében is – ahol messzemenőikig indokolt lenne – csak

<sup>13</sup> A törvény keretei közé szorítás azért nem minősül különös jellegű szűkítésnek, mert az Alkotmánybíróság értelmezése szerint valamennyi önkormányzati alapjog törvény keretei közt értelmezhető.

<sup>14</sup> Ötv. 67. § (3).

<sup>15</sup> PFEIL Edit: *Gondolatok a településközi kapcsolatok összefonódásáról*, Magyar Közigazgatás, 1994/2, 118. p.

<sup>16</sup> Lásd: FÜRCHT Pál: *Kistérségi koncepció*, Magyar Közigazgatás, 2003/3., 133–135. p.

<sup>17</sup> PETRÉTEI József–TILK Péter: *Az önkormányzati társulások és a kistérségek néhány alkotmányjogi kérdése*, Magyar Közigazgatás, 2005/3., 139–140. p.

<sup>18</sup> TILK Péter: *Észrevételek az önkormányzati rendszer továbbfejlesztéséről szóló vitaanyagra adott válaszokról*, Magyar Közigazgatás, 2003/2., 88. p.

ajánlja a körjegyzőséghez való csatlakozást. Ezzel ellentétben egyes nézetek szerint a körjegyzőség viszont már önmagában kötelező társulás, hiszen ha nem tud megfelelő képesítésű jegyzőt alkalmazni az önkormányzat, akkor nincs joga önálló hivatal működtetésére.<sup>19</sup> Hatásosabb érv viszont a körjegyzőségek kötelező társulás jellege mellett az, hogy a közös tanácsok szellemét maga az Ötv. mentette át azzal, hogy rendelkezése szerint a közös tanács székhelyének képviselő-testülete nem tagadhatja meg, hogy a település körjegyzőség székhelye legyen. Megállapodás hiányában kezdetben a köztársasági megbízott volt jogosult a körjegyzőséghez tartozó településeket kijelölni.<sup>20</sup>

Négy évvel az Ötv. hatálybalépése után a feltétlen szabadság ellenére kimutatható volt a társulási készség meglehetősen alacsony szintje. Ennek következtében a szakirodalomban felvetődtek gyakorlati racionalitáson alapuló gondolatok a települések ösztönzésével, a kötelező társulásokkal kapcsolatban.

A települések társulási kedve ezek szerint többféle módon fokozható: *a)* anyagi ösztönzőkkel, *b)* a társulások részletesebb jogi szabályozásával, illetve ha ezek egyike sem hatásos, akkor *c)* kényszer-társulásokkal, melyek jogi természetüket tekintve kényszerintézkedések, amit – a nyugati demokráciák gyakorlatát tekintve – az önkormányzatok felügyeleti szerve fogatosít.<sup>21</sup>

A kötelező társulásokkal kapcsolatos javaslatként merült fel az, hogy abban a helyzetben, amikor például egy feladat ellátása azért reked meg, mert egy olyan önkormányzat zárkózik el konokul a megállapodás megkötésétől, akinek részvétele nélkülözhetetlen, akkor az érintett képviselő-testületek több mint felének kezdeményezésére az illetékes megyei önkormányzat kötelező társu-

lás létrehozását kezdeményezheti. Szintén a megyei önkormányzat lenne döntésre jogosult, ha egy kötelező feladat meghaladja az önkormányzat teherbíró képességét, és ő mégis oktanul ragaszkodik a gyenge szakmai színvonalú, de önálló intézményhez. A mérce ilyenkor a szakmai szabályokkal való összevetés lenne.<sup>22</sup>

Az Ötv. 1997-es módosítása<sup>23</sup> lehetővé teszi a törvényhozás számára, hogy a társulási megállapodás egyes feltételeit meghatározza. A Ttv. élt is az Ötv. nyújtotta lehetőséggel, és a társulásoknak négy, egyre erőteljesebb kapcsolaton alapuló típusát határozta meg. A társulási törvény a 2. §-ában részletezte a társulások egységes alapelveit a következők szerint: társulási szabadság elve, egyenjogúság elve, kölcsönös előnyök elve és a közös teherviselés elve.

2004-ben kerültek intézményesítésre hazánkban a többcélú kistérségi társulások (Tkttv.), melyek – a legrésztetesebben szabályozott társulási típusként – integrált feladatellátásra jöttek létre. A többcélú kistérségi társulások a társulási szabadság elvének sérelme nélkül jöttek létre, hiszen – eltekintve a költségvetési anyagi eszközök kényszerítő erejétől – az önkormányzatok önálló, szabad elhatározásán nyugszik a csatlakozás, a kiválás és a társulásban felvállalt jellemzően közszolgáltatási feladatok köre.

Helyi önkormányzataink 22 éve alatt talán a többcélú kistérségi társulásoknál volt felfedezhető a legkomolyabb szándék a kötelező társulások kialakítására. Ennek előnyeként vetették fel, hogy *a)* így biztosítható az országos lefedettség, *b)* stabil, kiszámítható feladatellátás valósítható meg, *c)* törvény közvetlenül is megállapítható feladat- és hatáskört rá, *d)* a közös feladatellátás normatív módon finanszírozható, *e)* nincs szükség párhuzamos területfejlesztési

<sup>19</sup> ÁRVAI Tibor: *Települési önkormányzatok együttműködése, társulások kapcsolatai, különös tekintettel a kistérségekre*, Magyar Közigazgatás, 2000/7., 426. p.

<sup>20</sup> Ötv. 104–105. §.

<sup>21</sup> PFEIL: *i. m.*, 118. p.

<sup>22</sup> SZABÓ Lajos: *Az önkormányzatok társulásai*, Magyar Közigazgatás, 1994/3., 152–153. p.

<sup>23</sup> 1997. évi CXXXIV. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról.

szervezetrendszerre.<sup>24</sup> Az előnyök ismeretében a Kormány a kötelező társulást preferálta törvény javaslatában, ám az nem nyerte el az Országgyűlés támogatását.

A 2011-es év jelentős fordulatot hozott az önkormányzatok életében. Az Alaptörvény elfogadásával és hatálybalépésével<sup>25</sup>, valamint a Möt. elfogadásával a rendszerváltás óta feltétlen autonómia értéke mellé a mérleg másik serpenyőjébe minden eddiginél nagyobb súllyal kerültek be a racionalitás és a költségtakarékosság értékei.

Az Alaptörvény helyi önkormányzatokról szóló fejezetének 32. cikke bár megismétli a korábbi Alkotmány társulási szabadsággal kapcsolatos passzusát, a 34. cikk (2) bekezdés szerint viszont „törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását”. A törvényalkotó tehát alkotmányos felhatalmazást kapott kötelező társulások létrehozására, vagyis törvényben meghatározott paraméterekkel rendelkező önkormányzat – törvényben meghatározott feladat ellátása céljából – köteles lehet társulásra lépni, adott esetben akarata ellenére is.

A legkomolyabb szembeszegülést a társulási szabadság elvével, a Möt. társulási fejezetén kívül, a jegyző és aljegyző fejezetben elhelyezett közös önkormányzati hivatal intézménye<sup>26</sup> jelenti. Nem szükséges köntörfalazni, a Möt. megalkotásakor a jogalkotó – élve az alkotmányos felhatalmazással – kötelező társulást, pontosabban kötelező körjegyzőséget hozott létre. A kétezer fős, vagy az alatti lakosságszámmal rendelkező települések számára ugyanis immáron teljesítőképeségtől függetlenül kötelező közös önkormányzati hivatalt létrehozni, ahhoz csatlakozni mindaddig, amíg a települések összlakossága el nem éri a kétezer főt, vagy a települések száma a hetet. Másik oldalról a

városok és a kétezer főt meghaladó lakosságszámmal rendelkező települések nem utasítják vissza a velük közvetlenül határos települések csatlakozási szándékát, kötelesek velük együttműködve közös önkormányzati hivatalt létrehozni. Abban az esetben pedig, ha az önkormányzati választások napjától számított 60 napon belül<sup>27</sup> nem sikerül a törvényben erre kötelezetteknek megállapodnia közös önkormányzati hivatal létrehozásáról, akkor az illetékes megyei, fővárosi kormányhivatal vezetője fogja egyoldalúan kijelölni a kötelező társuláshoz tartozó településeket. Hatványozottan jelenik meg a kis-települések kiszolgáltatottsága a közös önkormányzati hivatalt vezető jegyző kinevezése esetében, hiszen a törvény a részes önkormányzatok polgármestereinek lakosságszám-arányos szavazati jogot ad, korlátlan felhatalmazást adva azon polgármestereknek, akik hátuk mögött tudják az összlakosság 51%-át. Az új Ötv. ezen szabályai a társulási szabadság visszaszorítása mellett tehát a társulások – ma még létező – egyenjogúsággal kapcsolatos elvének sérelmével is járhatnak.

Kötelező körjegyzőségek létrehozására vonatkozó elképzeléssel korábban már találkozhattunk a szakirodalomban. Árvai Tibor az 1000 fő alatti települések esetében a belügyminiszter hatáskörében tudja elképzelni a kötelező körjegyzőség létrehozását, mégpedig úgy, hogy a miniszter indokolt döntését a törvényességi ellenőrzést ellátó szerv vezetőjének kezdeményezésére, részletes előzetes szakmai megalapozás után hozná meg a közlekedési feltételek, a településközi kapcsolatok, az identitásérzet, illetve a történelmi hagyományok figyelembevételével.<sup>28</sup>

Kiss László, Petrétai József, Tilk Péter, Árvai Tibor és Tábit Renáta szakirodalomban megjelent véleménye szerint kötelező társulást bevezető jogszabályi rendelkezés-

<sup>24</sup> BEKÉNYI-BARABÁS-DEÁK-PINTÉRNÉ-VASS: *i. m.*, 27. p.

<sup>25</sup> Az Alaptörvényt 2011. április 18-án fogadták el, és 2012. január 1-jén lépett hatályba.

<sup>26</sup> Möt. 85. §.

<sup>27</sup> Legelső esetben a törvényhely hatálybalépését (2013. január 1.) követő 60 napon belül.

<sup>28</sup> ÁRVAI: *i. m.*, 427. p.

nek a következő garanciális keretek közt szabad napvilágot látnia: *a)* csak törvényben lehet társulásra kötelezést előírni, törvény hatalmazza fel azt a szervet, amely kijelöli a kötelező társulásban részes önkormányzatok körét; *b)* törvényben kell meghatározni a kötelező társulás alapvető szervezeti és működési rendjét, teret engedve az érintettek szervezetalakítási szabadságának; *c)* csak kötelező önkormányzati feladat ellátására lehet létrehozni; *d)* garanciális szabályokat kell alkotni a finanszírozásával kapcsolatban; *e)* előzetesen meg kell hallgatni az érintett és érdekelt önkormányzatok véleményét (a közös önkormányzati hivatallal kapcsolatos koncepciója kapcsán ez utóbbi erős hiányosságként merül fel); *f)* a szubszidiaritás elvét érvényesítve kísérletet kell tenni

az önkéntes társulási forma alkalmazására; *g)* időközönként felül kell vizsgálni fenntartásának indokoltságát.<sup>29</sup>

Mindezen gondolatok összegzéseképpen azt állapíthatjuk meg, hogy – divatos kifejezéssel élve – „nem ördögtől való” tehát a kötelező társulások gondolata. Nagyfokú egyetértés mutatkozik a szakirodalomban arra vonatkozólag, hogy a kötelező társulások alkotmányosan igazolhatók és a gyakorlatban szükségszerűek lehetnek a fent említett garanciális szempontok figyelembevételével. A MÖtv. kódex jellegű szabályozása és egységesítése, a jogi személyiség általánossá tétele pedig álláspontom szerint egyszerűbbé, átláthatóbbá teszi a társulások szabályanyagát, megkönnyítve ezzel a jogalkalmazók munkáját.

### *Az önkormányzatok társulásai, azok változásai az új Ötv. tükrében*

A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program által 2011 nyarán felvázolt elképzelések szerint hazánk jó állam koncepciója az igazságügyi, az önkormányzati és az államigazgatási reformok triászán nyugszik. Az egymással összehangolt (összehangolódó) reformfolyamatok egyes elemei lépésről lépésre bontakoznak, kristályosodnak ki, így az idő és a folyamatok előrehaladtával (az egyes intézmények meghatározott „kidolgozottsági fokát” elérve) érdemes pár gondolat erejéig el-töprengeni azon, miben is jelenik meg az új intézmények nívója, a változásokkal érintett régi intézmények újszerűsége. A tanulmány célja annak megvilágítása, hogy az önkormányzati reform központjában álló, az önkormányzati autonómiát némileg korlátozó új Alaptörvény és új önkormányzati törvény mennyiben jelent változást a helyi önkormányzatok társulásai tekintetében. A tanulmány kiemeli az új önkormányzati törvény kódex jellegét, a jogi személyiség, a típuskénszer és a kötelező társulások kérdéskörét.

<sup>29</sup> KISS: *i. m.*, 35. p.; PETRÉTEI-TILK: *i. m.*, 132–133. p., ÁRVAI: *i. m.*, 427. p., valamint TÁBIT Renáta: *A helyi önkormányzatok együttműködése, társulásai = A helyi önkormányzatok*, szerk. FOGARASI József, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2010, 412. p.

## *Közszolgálati értékek és integritás – kérdőíves felmérés a közszolgálatban dolgozók körében<sup>1</sup>*

### *Bevezetés*

A közszolgálati értékek vizsgálata során azt tapasztaljuk, hogy az állam – a modern értelemben vett bürokrácia kialakulását követően – mindig is magasabb erkölcsi-etikai követelményeket támasztott a szolgálatában állókkal szemben, mint a közhatalmat nem gyakorló szervezetek. Ezek a követelmények az alkalmazás során külső jegyekben (például hivatali eskü letétele, egyenruha viselése) is megmutatkoztak, és a közszolgálatban mind a mai napig jelen vannak.

Magyarországon különösen izgalmas feladat az értékek vizsgálata, hiszen a rendszerváltás előtt jelentős eltérés volt a hivatalosan vallott és az emberek által ténylegesen követett értékek között. Ennek illusztrálására jó példa lehet az akkor hatályos Alkotmányban meghatározott alapelv, amely – többek között – a társadalmi tulajdon minden formájának fejlesztését és védelmét rögzítette, miközben a háztáji gazdaságokban és a gazdasági munkaközösségekben egy teljesen más elvek és teljesen más logika mentén szerveződő gazdasági rendszer alakult ki. A rendszerváltást követően a korábbi értékek jelentős része továbbra is hatott a társadalmi-gazdasági viszonyokra, miközben a választások után hatalomra kerülő kormányok tudatosan is alakítani igyekeztek a politika és a közigazgatás értékszemplétét.

Az ezredforduló óta az értékek vizsgálata újra reneszánszát éli. A világgazdasági folyamatok és a világ demokratizálódásának eredményeként olyan új értékek, követelmények jelentek meg és terjedtek el az egész világon, mint például az esélyegyenlőség, a tiszta környezethez való jog, a környezettudatosság és a fair kereskedelem. Ezek a folyamatok a közszolgálatban is tetten érhetőek: az ENSZ aktívan támogatja a jó kormányzás („good governance”) követelményeinek megteremtését a világ országaiban, az OECD pedig a közszolgálati etika, illetőleg az integritás kidolgozásában és gyakorlati alkalmazásában játszott úttörő szerepet.

A közszolgálat értékközpontú működése napjainkban egyre inkább az integritás fogalma köré összpontosul. Az integritás – amely alatt a vallott elveknek, értékeknek megfelelő cselekvést, feddhetetlenséget értünk – célja, hogy erősítse a személyek és szervezetek ellenálló képességét a vallott értékeket sértő cselekedetekkel szemben, valamint a kockázatelemzés eszközeivel feltárja a szervezeti működésben rejlő kockázatokat és elősegítse csökkentésüket.

A magyar közigazgatásban új megközelítésnek számító integritásalapú működés terjesztését tűzte ki célul az Állami Számvevőszék által 2009-ben indított Integritás Projekt. Az Integritás Projekt – a költségvetési szervek működésében rejlő korrupciós kockázatok évenként ismétlődő feltérképezésén túl – fontos feladatuként határozta meg a társadalmi tudatformálást és az integritás elveinek gyakorlatba történő átültetésének segítését.

Az integritás közigazgatásban használt fogalmának kulcselemei közé tartoznak a vallott elvek, értékek. Ezek felsorolását mind a köztisztviselők jogállásáról szóló korábbi, 1992. évi XXIII. törvény<sup>2</sup>, mind pedig a már hatályba lépett, a közszolgálati tisztviselők-

<sup>1</sup> A tanulmány az Állami Számvevőszék Integritás Projektje keretében, *Integritás és korrupció. Elméleti és közvélemény-kutatási tanulmányok* című kötetben megjelent mű átdolgozott változata.

<sup>2</sup> A törvény preambulumban nevesített értékek a társadalmi közmegebecsülés, a közügyek pártpolitika-mentes intézése, a törvényes működés, a korszerű szakmai ismeretek, valamint a pártatlanság.

ről szóló 2011. évi CXCV. törvény<sup>3</sup> tartalmazza, de idesorolhatjuk a közszféra alapvető etikai követelményeiről szóló 105/2009. (XII. 21.) OGY határozatot<sup>4</sup> is. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program<sup>5</sup> a közzolgálati etika – az életpályamodell értékei mellett – külön is nevesíti a teljesítményt és a hatékonyságot. Ez utóbbi megvalósulásának feltételi között szerepel a szakmai tudás, az elkötelezettség és a bizalom.<sup>6</sup>

A jogforrásokban való megjelenésen túl azonban kevés empirikus ismerettel rendelkezünk ezen elvek közigazgatáson belüli megítélésére vonatkozóan. Nem tudjuk például, hogy a közigazgatásban dolgozók azonos fontosságúnak gondolják-e a fenti elveket, vagy vannak-e esetleg olyanok, amelyek fontosabbak a többinél, azaz van-e a közzolgálati elvek között hierarchia. Kevés ismerettel rendelkezünk arra vonatkozóan, hogy a közzolgálatban dolgozók ezen elvek kapcsán látnak-e lényeges különbséget saját szervezetük, illetve a közigazgatás egésze vonatkozásában. Az is fontos kérdés lehet, hogy a közigazgatásban dolgozók mennyire képesek tevékenyen közreműködni az értékek érvényre juttatásáért a közigazgatásban. Végül: A közzolgálati értékek megítélése szempontjából homogén csoportnak tekinthetőek-e a közzolgálatban dolgozók, van-e lényeges különbség például az önkormányzatnál dolgozó köztisztviselők vagy a rendészeti területen dolgozó hivatásos állományúak között?

Annak érdekében, hogy az integritásalapú közigazgatási működés követelményei összhangban legyenek az átalakulóban lévő

közszféra által vallott és követett értékekkel, indokolt alaposabban is megvizsgálunk ezeket a kérdéseket.

### A vizsgálat keretei

Az Állami Számvevőszék az Integritás Projekt keretében „Korrupciós problémák kezelése integritásmenedzsment eszközökkel” című tréning módszertant fejlesztett ki. Az integritásalapú közigazgatási kultúra terjesztése érdekében elkészített módszertan alapján 2011. október 12. és 2011. november 18. között hat héten keresztül összesen 221 közszférában dolgozó munkatárs kiscsoportos tréning keretében zajló oktatására került sor. Bár a projekt vállalásai között nem szerepelt, a két és fél napos tréningek egyben jó alkalmat nyújtottak ahhoz, hogy választ keressünk az integritásalapú szervezeti kultúra elterjesztése szempontjából fontos kérdésekre és empirikus adatokat gyűjtsünk a közszféra értékeiről.

Ismereteink szerint a közszférában dolgozók által vallott értékekről széles körű empirikus adatfelvétel mind ez idáig nem készült.<sup>7</sup> Ezért is mutatkozott különösen jó lehetőségnek, hogy az ország földrajzilag különböző pontjairól érkező, a közzolgálat különböző szintjein és eltérő szervezeteinél dolgozókat felkérjük egy önkéntességen és anonimitáson alapuló kérdőív felmérésben való részvételre.

A felmérésben részt vevőkről vonatkozó adatokra a tréningekről készült összefoglaló elemzés<sup>8</sup> nyújt további információkat. E szerint a tréningeken összesen 221 fő vett részt,

<sup>3</sup> A törvény preambulumban nevesített értékek a társadalmi közmegebecsülés, a hatékonyság és költségta-  
kárkosság, a demokratikus, pártsemleges és törvényes  
működés, a korszerű szakmai ismeretek, Magyarország  
érdekeinek és a közjónak pártatlan és hazaszeretettel  
teljes szolgálata.

<sup>4</sup> Az országgyűlési határozat szerint a megalkotandó etikai  
kódexekben a becsületesség, az elfogulatlanság, a pártat-  
lanság, a pártsemlegesség, a tárgyilagosság és a tisztessé-  
gesség elveinek kell kifejezésre jutniuk.

<sup>5</sup> <http://www.kormany.hu/download/1/6d/40000/>

Magyary%20Kozigazgatas%20fejlesztési%20Program.pdf

<sup>6</sup> Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, 44. p.

<sup>7</sup> Az interneten a köztisztviselők etikai értékorientációjá-  
ra vonatkozó – valószínűleg 2002-ben készült – felmérés-  
re utal a Magyar Közigazgatási Intézet által készített dia-  
sor: <http://www.kszk.gov.hu/data/cms29538/>  
Etika a közigazgatásban diak MKL.ppt  
A felmérésre vonatkozóan további adat, hivatkozás nem  
áll rendelkezésre.

<sup>8</sup> Összefoglaló tréneri elemzés a *Korrupciós problémák keze-  
lése integritásmenedzsment eszközökkel című képzéshez  
szükséges tananyagfejlesztés, oktatás és kapcsolódó elektroni-  
kus tananyagfejlesztés* projekthez (kézirat), 4. p.

ebből 87 férfi és 134 nő volt, átlagéletkoruk 42 év. A résztvevők szervezetben elfoglalt státusa alapján mintegy 54%-a vezető, 44%-a nem vezető munkakörben (beosztásban) dolgozott. A résztvevőkre vonatkozó adatok alapján megállapíthatjuk, hogy nem, életkor, földrajzi eloszlás és szervezettípus alapján jól reprezentálják a közszférában dolgozók megoszlását. A küldő szervek igyekeztek eleget tenni az ÁSZ felkérő levelében foglalt előzetes kérésnek, így a résztvevők az integritásalapú intézményi működés szempontjából kulcsfontosságú területekről (belső ellenőrzéssel, stratégiaalkotással, szabályozással, koordinációval vagy emberierőforrás-menedzsmenttel kapcsolatos feladatkörök) érkeztek. Mivel a résztvevői létszám (221 fő) és a beérkezett kérdőívek száma (205 db) közel azonos, a résztvevőkre vonatkozó fenti megállapítások jól leírják a válaszadók személyi összetételét is.

A kérdőívek kitöltésére az első napon, közvetlenül a tréningek kezdetekor került sor annak érdekében, hogy a csoportdinamika és a tréningen hallott információk lehetőleg ne befolyásolják a válaszadást. Az adatok további elemzésének biztosítása érdekében lehetőség volt a munkáltató szerv típusának bejelölésére is. Igazodva a résztvevői körhöz, a válaszadók a következő kilenc kategóriából tudtak választani: független államhatalmi szerv, kormányzati szerv, területi igazgatási szerv, helyi önkormányzat, egyéb igazgatás, igazságszolgáltatás, rend- és honvédelem, egészségügyi intézmény, valamint felsőoktatás.

### *A kérdőív felépítése*

A résztvevők által kitöltött kérdőív összesen 1 + 30 kérdésből állt. A válaszadónak elsőként – a további elemzések megkönnyítése érdekében – a felsorolt kilenc szervtípus közül kellett kiválasztania azt, ahol alkalmasan áll.

A kérdőív első 10 kérdése a közszféra egészére vonatkozóan kérdezett rá<sup>9</sup> az egyes értékekre<sup>10</sup>. Jóllehet a hazai és nemzetközi szakirodalom számtalan, a közszolgálati működés szempontjából jelentős elvet, értéket sorol fel, a kérdőívben – terjedelmi okok miatt – ezek körét kényszerűen szűkíteni kellett. Az értékek kiválasztásakor végül a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény preambulumban szereplő kategóriákat vettük alapul, ezt egészítettük ki az integritásalapú közigazgatási működés megteremtése érdekében fontos elemekkel<sup>11</sup>. A válaszokat – a pontosabb értékelés érdekében – 1-től 10-ig terjedő, tízfokozatú skálán lehetett bejelölni, ahol az 1-es érték az „egyáltalán nem”, míg a 10-es a „teljes mértékben” kategóriáknak felelt meg.

A második tízes kérdéscsoport ugyanezekkel az értékekkel kapcsolatos beállítódást vizsgálta, mégpedig a saját szervezet vonatkozásában.<sup>12</sup> A kérdések ilyen módon való elrendezése lehetővé tette párba állításukat, vagyis azt, hogy ugyanazokat az értékeket a közigazgatás egésze, illetve a saját szervezet vonatkozásában is vizsgálhassuk.

A kérdőív harmadik tízes kérdéscsoportja alapvetően a korrupcióval szembeni fellépés, illetve az integritásalapú közigazgatási működés feltételeire kérdezett rá egyéni, szervezeti és a közigazgatás egésze vonatko-

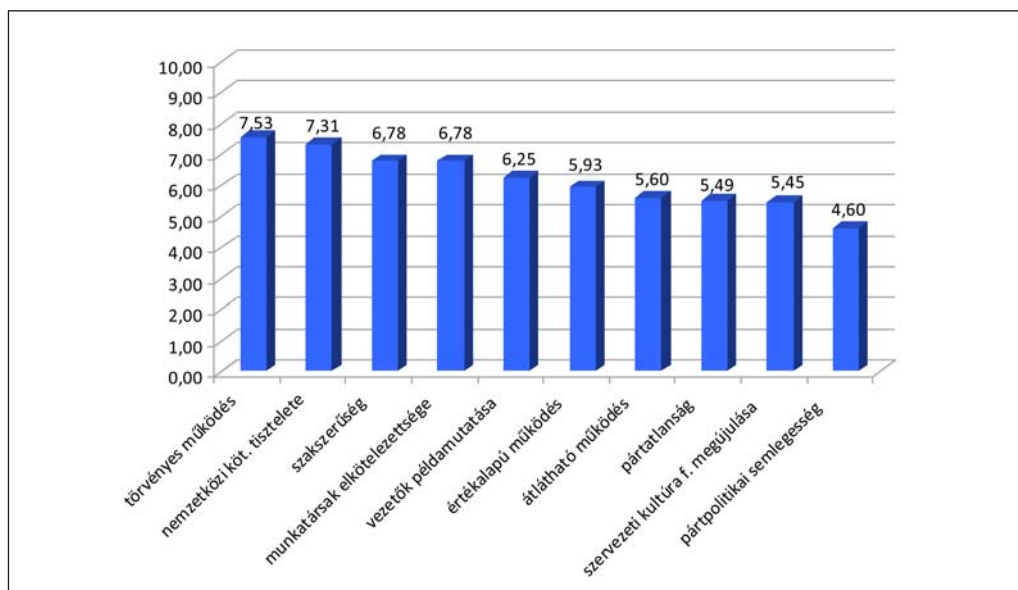
<sup>9</sup> A feltett kérdés: „Megítélése szerint mennyire jellemző a közszolgálat egészére/egészének működésére a...?”

<sup>10</sup> Ezek: 1. szakszerűség, 2. törvényes működés, 3. nemzetközi kötelezettségek tisztelete, 4. átlátható működés, 5. pártatlanság, 6. pártpolitikai semlegesség, 7. munkatársak elkötelezettsége, 8. vezetők példamutatása, 9. szervezeti kultúra folyamatos megújulása, 10. a vallott elveknek, értékeknek megfelelő (értékalapú) működés.

<sup>11</sup> Ezek: átlátható működés, munkatársak elkötelezettsége, vezetők példamutatása, szervezeti kultúra folyamatos megújulása, a vallott értékeknek megfelelő (értékalapú) működés.

<sup>12</sup> A feltett kérdés: „Megítélése szerint mennyire jellemző saját szervezetére/szervezetének működésére a...?” Eltérés a 7. kérdés vonatkozásában volt, ahol a kérdőív a „munkatársak elkötelezettsége” helyett a kézzelfoghatóbb „munkatársak önzetlensége” kategóriára kérdezett rá.





1. diagram: A közzolgálat egészére vonatkozó átlagos pontszámok

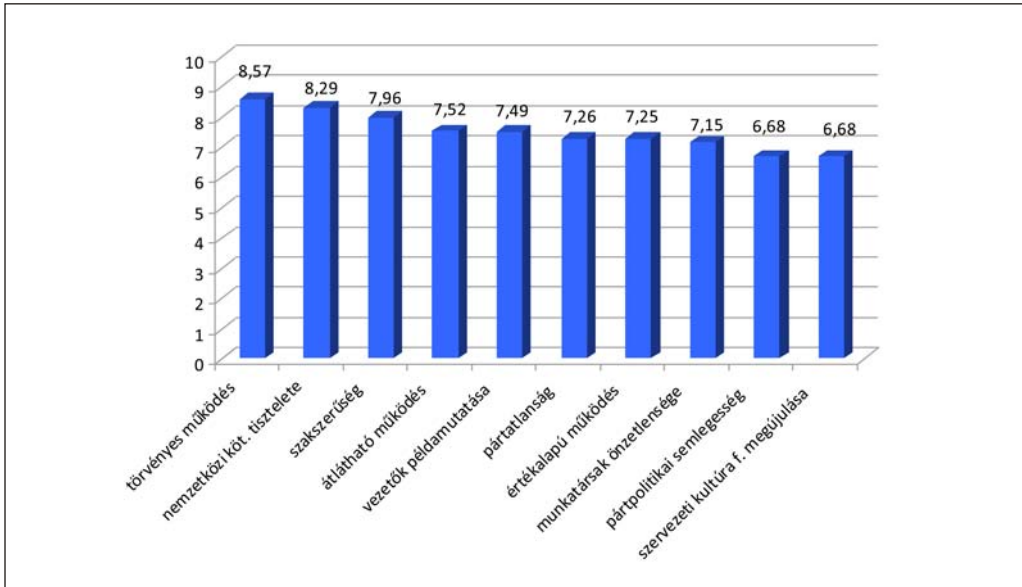
zásában. E kérdések esetén – a fenti értékelést alkalmazva – a válaszadónak azt kellett eldöntenie, hogy mennyire ért egyet a kérdést követő állítással.

### *Értékek a közzolgálatban*

A közzolgálat egészére vonatkozó (1–10. kérdés) adatok vizsgálata kapcsán azt a megállapítást tehetjük, hogy a kapott értékek között jelentős eltérések vannak: míg a legmagasabb átlagot a törvényes működés kapta (7,53), a pártpolitikai semlegesség átlaga csak 4,60 volt. Ez az érték lényegesen alacsonyabb az összes többinél, a válaszok alapján már „az inkább nem jellemző” kategóriába esik. Az összesített átlag (6,17) alatt található még a szervezeti kultúra folyamatos megújítása, a pártatlanság, az átlátható működés és az értékalapú működés átlagos értéke is. Ezen elemek megítélése kritikusan alacsony, ami azt mutatja, hogy a közigazgatásnak ezen értékek vonatkozásában rossz az önképe. Az alacsony átlagos pont-

szám határozott beavatkozásokat tesz szükségessé annak érdekében, hogy a – részben a hivatkozott törvényekben is szereplő – értékek jobban érvényesüljenek a közigazgatás egészében, javuljon a közzolgálat egészének önképe. Különösen aggasztó azon értékek (átlátható működés, pártatlanság, pártpolitikai semlegesség) átlagos pontszáma, amelyek szervezetben belüli hiánya jelentősen növeli a korrupciós kockázatokat. A közzolgálat egészére vonatkozó átlagos pontszámokat és az értékek hierarchiáját az 1. diagram szemlélteti.

Ha a saját szervezetre vonatkozó értékekre vonatkozó kérdéseket elemezzük, a közzolgálat egészére vonatkozó átlagokhoz képest lényegesen jobb az összkép: a vizsgált értékek átlaga (7,49) összesen 1,32 ponttal magasabb, mint a közzolgálat egészére vonatkozó átlagszámok. Mindez azt a beállítódást is igazolja, amely szerint a válaszadók lényegesen jobb véleménnyel vannak a saját szervezetük működéséről, illetve az arra jellemző értékekről, mint a közigazgatás egészéről. A korrupció kockázatát csökkentő,



2. diagram: A saját szervezet működésére vonatkozó átlagos pontszámok

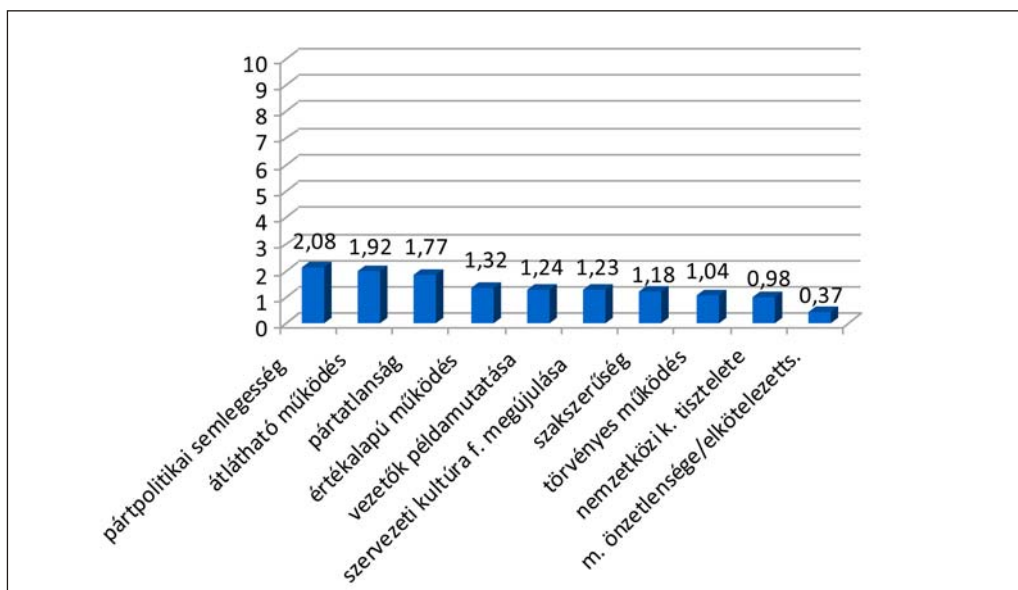
fünt említett értékek magasabb pontszámait, illetve rangsoron belüli előkelőbb helyezései arra utalhatnak, hogy a válaszolók szervezetüket ellenállóbbnak gondolják a korrupciós kockázatokkal szemben, mint a közigazgatás egészét. Erre utalhat a szervezeti kultúra folyamatos megújulására vonatkozó, viszonylag magas (6,68) pontszám, azonban sokatmondó, hogy a válaszadók a felsorolt értékek közül ezt gondolták a legkevésbé jellemzőnek szervezetükre (2. diagram).

A két diagramot összehasonlítva azt tapasztaljuk, hogy a válaszolók mind a közszolgálat egészére, mind pedig a saját szervezetükre vonatkozóan elsősorban a törvényes működést, a nemzetközi kötelezettségek tiszteletét és a szakszerűséget tekintették a leginkább jellemző értékeknek. Abban is egyezés van, hogy a választható értékek közül a közigazgatás egészére és saját szervezetükre a legkevésbé jellemzőként a szervezeti kultúra folyamatos megújulását, illetve a pártpolitikai semlegességet említették. Ha az adatokat a jogi és menedzseri szemléletű működés tengelye mentén csoportosítjuk, azt lát-

juk, hogy a kapott átlagértékek – mindkét szinten – inkább a jogi (bürokratikus) szemléletű működéshez (törvényes működés, nemzetközi kötelezettségek tisztelete, szakszerűség, pártatlanság) állnak közelebb, mint a menedzseri szemlélethez (szervezeti kultúra folyamatos megújulása, munkatársak elkötelezettsége/önzetlensége, értékalapú működés, vezetők példamutatása). Az értékek közötti különbségeket a 3. diagram szemlélteti:

A diagram alapján a válaszadók saját szervezetükre a közigazgatás egészénél lényegesen jellemzőbbnek találták a pártpolitikai semlegességet, az átlátható működést és a pártatlanságot, míg a munkatársak elkötelezettségét/önzetlenségét mindkét szinten nagyon hasonlóan ítélték meg.

A kapott pontszámokat szervezeti-csoport alapján is vizsgálhatjuk. A kérdőívek-ből három olyan csoportot képezhetünk, amelyek mintaszáma elégségesnek látszik a megalapozott következtetések levonására. Ezek a kormányzati szervek (57 kérdőív), a helyi önkormányzatok (49 kérdő-



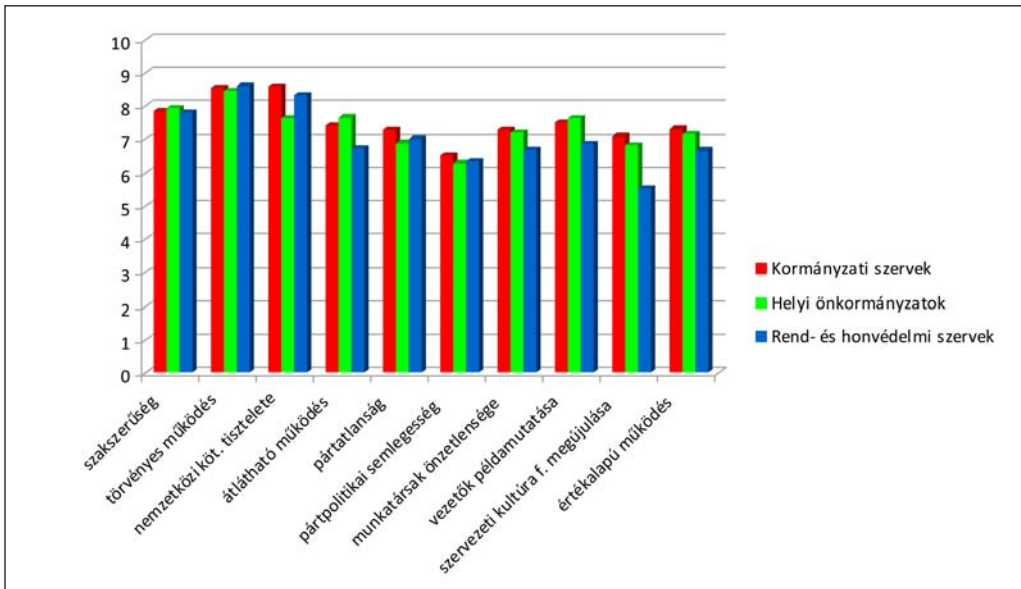
3. diagram: A saját szervezetre és a közszolgálat egészére vonatkozó értékek különbsége

ív), valamint a rend- és honvédelmi szervek (35 kérdőív).<sup>13</sup>

A közszolgálat egészének működésére vonatkozóan az említett három szervtípusban foglalkoztatott válaszadónak nagyon hasonló véleményük volt, az átlagok kis szórást mutattak. Az átlagértékek közötti legnagyobb különbség a nemzetközi kötelezettségek teljesítése (kormányzati szervek: 7,49; rend- és honvédelmi szervek: 7,49; helyi önkormányzatok: 6,69), valamint az átlátható működés (helyi önkormányzatok: 5,72; rend- és honvédelmi szervek: 5,09;) megítélésében tapasztalható. A kapott értékek a helyi önkormányzatok kis nemzetközi aktivitásával, illetve a rend- és honvédelem működésére jellemző bizalmas információk nagyobb arányával magyarázhatók.

<sup>13</sup> A további elemzésből így kimaradtak a területi igazgatási szervek (23), az igazságszolgáltatási szervek (11), a független államhatalmi szervek (8), az egészségügyi intézmények (8), a felsőoktatási szervek (5), az egyéb igazgatási szervek (5), valamint azok a kérdőívek, amelyeknél a szervtípus nem volt megállapítható (4).

A saját szervezetre jellemző értékek között már némileg nagyobb különbségek mutatkoztak a válaszadók véleményében. Összességében elmondható, hogy a kormányzati szervek és a helyi önkormányzatok átlagai nem térnek el egymástól jelentősen, ebben kivételt csak a nemzetközi kötelezettségek tisztelete jelent (kormányzati szervek: 8,56; helyi önkormányzatok: 7,63). Ez azzal magyarázható, hogy a kormányzati szervek munkájára jelentős hatással vannak az európai uniós tagságból eredő követelmények (jogharmonizációs feladatok, uniós politikákkal szükséges összhang megteremtése), de a kormányzati szervek aktívan részt vesznek a nemzetközi szakmai szervezetek munkájában is. Ezzel szemben a helyi önkormányzatok nemzetközi kapcsolatai – a fentebb kifejtettek szerint – lényegében a testvértelepülésekkel fenntartott kapcsolatokra korlátozódnak, ugyanakkor ezeket kevésbé a kötelezettségek teljesítése, inkább az informális, személyes kapcsolatok jellemzik.



4. diagram: A kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok, valamint a rend- és honvédelmi szervek munkatársai által a saját szervezetük működésére adott pontszámok átlaga

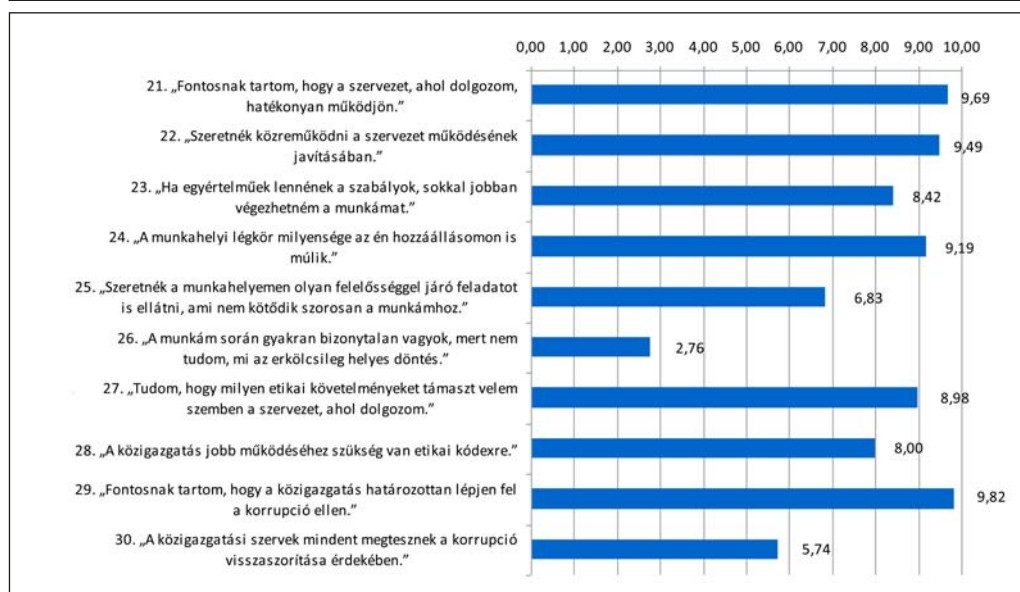
A rend- és honvédelmi szervek állományába tartozó válaszadók értékítélete több kérdésben eltért az előbb említett két kategória esetében tapasztalttól. A szervezeti kultúra folyamatos megújulása a rend- és honvédelmi szervek esetében lényegesen kevesebb pontot (5,53) kapott, mint a kormányzati szervek (7,09), vagy akár a helyi önkormányzatok (6,82) kapcsán. A rend- és honvédelmi szervek munkatársai által adott válaszok átlagos pontszámai alacsonyabbak voltak továbbá az átlátható működés (6,71), illetve a vallott elveknek, értékeknek megfelelő (értékalapú) működés (6,66) kapcsán. Ez a tendencia arra utal, hogy a rend- és honvédelmi szervek működését jobban behatárolják a szigorú jogi köztöttségek, amelyek stabilizálják, de egyben rugalmatlanabbá is teszik a szervezetet. Tanulságként ebből annyi szűrhető le, hogy az integritásalapú szervezeti működés bevezetése kapcsán indokolt hangsúlybeli különbséget tenni a rend- és honvédelmi szer-

vekre, valamint a közszolgálat más szerveire vonatkozó követelmények meghatározásakor. A kapott értékeket a 4. diagram szemlélteti.

### *Korrupció elleni fellépés és integritás*

A kérdőív harmadik része a korrupcióval szembeni fellépés, illetve az integritásalapú közigazgatási működés feltételeire kérdezett rá egyéni, szervezeti és a közigazgatás egésze vonatkozásában. A kapott értékek átlagait mutatja az 5. diagram.

A vizsgált 10 kérdésre adott válaszokból az tűnik ki, hogy a válaszadók az integritásalapú szervezeti működés feltételeit vizsgáló kérdésekre (21., 22., 23., 24., 25., 29.) – a 25. kérdés kivételével – rendkívül magas, jóval 8 pont feletti pontszámokat jelöltek be. A közszolgálat korrupció elleni fellépése kapcsán biztató visszajelzés, hogy a válaszadók elsöprő többsége tartotta fontosnak a közigazgatás hatékony



5. diagram: A korrupció elleni fellépés, valamint az integritásalapú működés feltételeire adott válaszok átlagos pontértékei

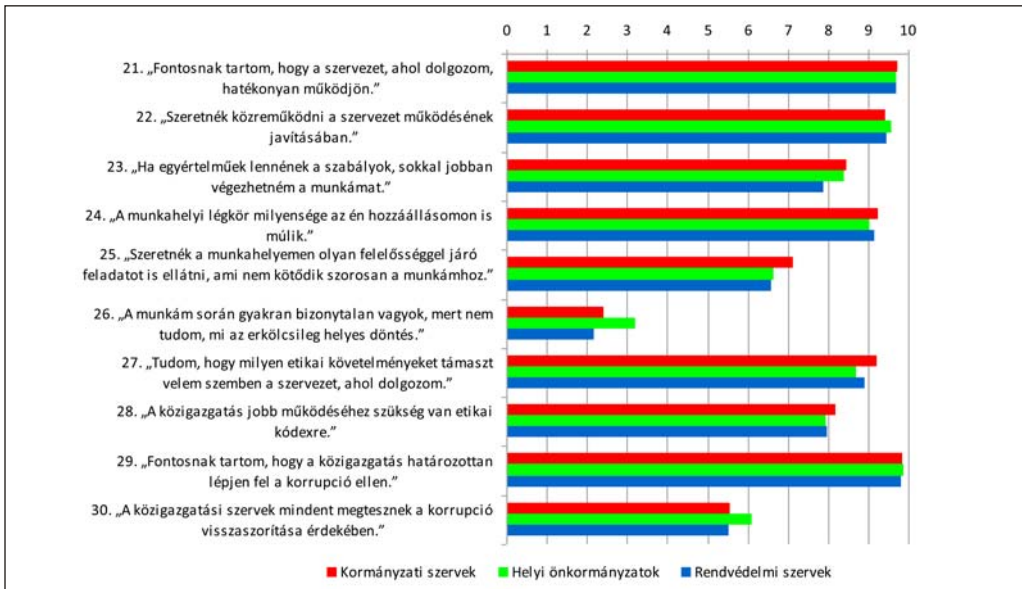
fellépését a korrupció ellen (9,82). Kiemelkedőnek tekinthető a hatékonyság iránti elkötelezettség pontszáma (9,69) is, amelyet a közzolgálati tisztviselőkről szóló törvény külön is nevesít. Bár a kérdőív második részében ez a kategória külön nem szerepelt, a kapott magas pontszám azt jelzi, hogy az értékhierarchiában is előkelő helyet foglal el.

A munkavégzéshez szorosan nem kötődő, felelősséggel járó feladat elvállalása tekintetében az egyetértők aránya magas, de ezen értékekhez képest alacsonyabb (6,83) volt. A 23. kérdésre adott válaszok magas átlagos értéke arra hívja fel a figyelmet, hogy a szabályok további pontosításával, egyértelművé tételével jelentősen növelni lehetne a közigazgatáson belüli munkavégzés hatékonyságát. Erre – amint azt a 21. és 22. kérdésre adott válaszok is mutatják – a munkatársak részéről nagy az igény, ugyanakkor a hatékonyságnövekedés elmaradása okainak feltárása további vizsgálatokat igényel.

Az etikai vonatkozású kérdések (26., 27., 28.) kapcsán megállapítható, hogy a válasz-

adókra összességében nem jellemző, hogy munkájuk során gyakran bizonytalanok lennének az erkölcsileg helyes döntések vonatkozásában. Ugyanakkor – az ellentétes megfogalmazású 26. kérdésre adott viszonylag magas (2,76) érték alapján – az sem állítható, hogy ez a bizonytalanság egyáltalán nincs jelen a közzsférában. Habár a beérkezett válaszok szerint a közzsférában dolgozók túlnyomó többsége teljesen tisztában van azzal, hogy milyen etikai követelményeket támaszt vele szemben az a szervezet, ahol dolgozik, 8,00-as átlagpontszámot kapott az az állítás, amely szerint a közigazgatás jobb működéséhez szükség van etikai kódexre. Vagyis a válaszadók meglátása szerint az etika kódex szükséges a közzszolgálat jobb működéséhez, ugyanakkor e mellett indokolt olyan fórum vagy tanácsadó szerv létrehozása, amely elősegíti az erkölcsileg helyes döntés meghozatalát.

Sokatmondó annak megítélése, hogy a közigazgatási szervek mindent megtesznek-e a korrupció visszaszorítása érdekében. A válaszok alapján a kép nem egyértelműen pozi-



6. diagram: A kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok, valamint a rend- és honvédelmi szervek munkatársai által a korrupcióval szembeni fellépés, illetve az integritás alapú közigazgatási működés feltételeire vonatkozóan adott pontszámok átlaga

tív, a kapott pontszámok átlaga (5,74) azt mutatja, hogy a köz szolgálatában dolgozók szerint a közigazgatási szervek részéről az aktivitás e területen csak átlagosnak mondható. Az adatot a korrupció elleni határozott fellépés fontosságát tükröző eredménnyel (9,82) összevetve azt látjuk, hogy bár a közszolgálatban dolgozók fontosnak tartják ugyan e témát, a közigazgatás részéről azonban (egyelőre) nem látják a célok eléréséhez szükséges elkötelezettséget.

A fenti kérdéseket szervezettípus szerint vizsgálva, az integritásalapú működés feltételeire vonatkozó kérdések (21., 22., 23., 24. 25., 29.) tekintetében az átlagos pontszámok magasnak tekinthetők. A kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok, valamint a rend- és honvédelmi szervek tekintetében kisebb különbséget csak a szabályok egyértelműségét megfogalmazott kérdés (23.) kapcsán lehet találni (kormányzati szervek: 8,46; helyi önkormányzatok: 8,40; rend- és honvédelem: 7,89). A kapott magas pontszá-

mok itt arra utalnak, hogy a nem egyértelmű szabályok igen jelentős negatív hatással vannak a munkavégzésre, vagyis a szabályok egyértelművé tételével a kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok, valamint a rend- és honvédelem területén is jelentősen növelhető lenne a munkavégzés minősége.

Kiemelkedő, hogy a vizsgált három kategória kapcsán egyetértés van annak megítélésében, hogy a közigazgatás határozottan lépjen fel a korrupció ellen. A kérdésre adott kiemelkedően magas pontszámok (kormányzati szervek: 9,86; helyi önkormányzatok: 9,88; rend- és honvédelem: 9,83) azt mutatják, hogy a közszolgálatban dolgozók – szervtípustól függetlenül – kiemelten fontosnak tartják a korrupció elleni határozott fellépést. (6. diagram)

Az etikai vonatkozású kérdések (26., 27., 28.) elemzése azt mutatja, hogy a kormányzati szervek munkatársai némileg jobban tisztában vannak a velük szemben támasztott etikai követelményekkel, mint a helyi

önkormányzatok munkatársai; összességében az etikai követelmények ismerete igen magas átlagos értékeket mutat. A kormányzati, valamint a rend- és honvédelmi szervek munkatársaitól az inverz kérdésre érkezett válaszok (2,40, illetve 2,17) arra utalnak, hogy körükben ritkábban fordul elő az erkölcsileg helyes döntés miatti bizonytalanság, míg ez jobban jellemző a helyi önkormányzatoknál dolgozóakra (3,20). Ennek vélhetően az az oka, hogy a kormányzati szerveknél dolgozók ritkábban kerülnek közvetlen kapcsolatba az ügyfelekkel, így az etikai dilemmák köre inkább a munkahelyi viszonyokra korlátozódik. A rend- és honvédelem területén pedig – az erős testületi jelleg, a szigorú hierarchia és előírások miatt – szűkebb az a szabályozatlan terület, ahol etikai dilemmák fordulhatnak elő. A helyi önkormányzati szervek viszont közelebb, napi kapcsolatban vannak az ügyfelekkel, továbbá az ügyfél és a barát/rokon/ ismerős kategóriák is gyakran egybeesnek, ami az ilyen döntések meghozatalakor nehézséget jelenthet.

Az integritásalapú szervezeti működés megteremtése vonatkozásában biztató körülmény, hogy a válaszadók igen fontosnak tartották saját szervezetük hatékony működését (9,69). Ez a kérdőívnek a saját szervezet működésére vonatkozó kérdéscsoportjával összevetve is figyelemre méltó, mivel a szervezet működésére vonatkozó értékek legmagasabbja, a törvényes működésre vonatkozó is csak 8,57-es átlagos pontszámot ért el. A válaszadók – a vizsgált szervtípustól függetlenül – igen magas arányban (9,49) szeretnének közreműködni a szervezet működésének javításában. A 25. kérdésre adott válaszokból pedig az derül ki, hogy a válaszadók igen jelentős hányada a munkájához szorosan nem kötődő, felelősséggel járó feladat ellátására is vállalkozna. Ezen a téren a kormányzati szervek munkatársai némileg vállalkozóbb szelleműek (7,13), mint a helyi önkormányzatoknál (6,63), valamint a rend- és honvédelmi szerveknél dolgozók (6,60).

Az utolsó, 30. kérdésre adott válaszok azonban a közigazgatásban dolgozók részéről a közigazgatás egésze felé megfogalma-

zott kritikaként is értelmezhető. Azzal az állítással, miszerint a közigazgatási szervek mindent megtesznek a korrupció visszaszorítása érdekében, a válaszolók alig értettek egyet, átlagosan csak 5,74 pontot adva rá. A válaszokat szervtípus szerint vizsgálva is azt látjuk, hogy a helyi önkormányzatok munkatársaitól származó adatok is csak alig mutatnak valamivel kedvezőbb képet (6,10), míg a kormányzati és a rendvédelmi szervek munkatársaitól érkezett válaszok az átlagot inkább lefelé húzzák (5,54, illetve 5,51).

### Összegzés

A köz szolgálatában dolgozók körében végzett kérdőíves felmérés segítségével pontosabb képet kaphatunk a közzszolgálati értékekről, ezek egymáshoz való viszonyáról, valamint a válaszadók etikával és korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos véleményéről. Ez különösen a mostani helyzetben fontos, hiszen a közigazgatás jelenleg is átalakulóban van, így a felmérés ezen átalakulási folyamatról, az abban közvetlenül érintett munkatársak szemszögéből ad látteletet.

A kapott adatok kiértékelése alapján megállapítható, hogy a vizsgált közzszolgálati értékek köztisztviselők általi megítélése nem azonos. Mind a közigazgatás egésze, mind pedig a saját szervezet vonatkozásában magas értékeket kapott a törvényes működés, a nemzetközi kötelezettségek tisztelete és a szakszerűség. Mivel ezek az értékek hasonló vonásokat mutatnak a klasszikus értelemben vett bürokratikus működés jellemzőivel, megállapíthatjuk, hogy a válaszadók értékvalasztásában erősen jelen vannak a jogi jellegű közzszolgálati értékek, míg a menedzseri szemléletet tükröző értékek inkább a lista második felében helyezkednek el. A közigazgatás korrupcióval szembeni ellenálló képességének gyengeségére utal, hogy az ehhez kapcsolódó értékek (értékalapú működés, átlátható működés, pártatlanság, pártpolitikai semlegesség) alacsony szinten vannak, így ezek erősítése, fejlesztése feltétlenül szükséges. Kritikusnak csak a párt-

politikai semlegesség megítélése (4,60) tekinthető, ami azt mutatja, hogy a válaszadók szerint ez inkább nem jellemző a közigazgatás egészének működésére.

A válaszokból az is kiderül, hogy a saját közigazgatási szerv működésével kapcsolatban sokkal kedvezőbbek a vélemények, mint a közszolgálat egészére vonatkozóan. A válaszadók különösen a pártpolitikai semlegesség, az átlátható működés és a pártatlanság tekintetében látták lényegesen jobbnak saját szervezetüket a közszolgálat egészénél, ami azt mutatja, hogy megítélésük szerint saját szervezetük lényegesen jobban képes ellenállni a korrupció jelentette kockázatoknak, mint a közigazgatás egésze. Ez a megállapítás különösen a szervezeti működésre koncentráló integritásmenedzsment eszközök jövőbeni alkalmazása vonatkozásában tekinthető biztatónak.

Az adatok szervezettípus szerinti elemzésében markáns különbséget nem tapasztalunk abból a szempontból, hogy a válaszadó a kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok, vagy a rend- és honvédelmi szervek munkatársai-e. Néhány továbbgondolandó, az integritásalapú szervezeti kultúra elterjesztése szempontjából fontos megállapítást tehetünk, és bizonyos tendenciákra utaló jelek is vannak, azonban a kis eltérések és a minták alacsony száma nem teszi lehetővé az eredményekből messzemenő következtetések levonását.

A korrupció elleni fellépésre és az integritásalapú közigazgatási működés megteremtésére vonatkozó válaszok azt mutatják, hogy a „klasszikus” közigazgatási értékek mellett a közigazgatásban dolgozók körében erős felelősségérzet és tenni akarás is él. Kiemelkedően magas pontszámot kapott a saját szervezet hatékony működése, valamint a szervezeti működés javításában való személyes közreműködés. Megítélésünk szerint ez az igény azonban nem kap tág teret a szervezeti működésben, amit a szervezeti kultúra folyamatos megújulására adott értékek átlaga is jelez. Ugyancsak a nem kielégítő elkötelezettségre utal a közigazgatási szervek korrupció visszaszorításában tanúsított aktivitását értékelő adat, ami különösen a korrupció elleni határozott fellépéssel egyetértő válaszadók magas értékeivel összehasonlítva feltűnő.

A válaszokból az derül ki, hogy a válaszadók döntő többsége tisztában van azzal, hogy milyen etikai követelményeknek kell megfelelnie a szervezetben, ugyanakkor jelentősnek mondható azon válaszolók száma, akik szerint a közigazgatás jobb működéséhez etikai kódexre van szükség. A közigazgatás hatékonyabb működéséhez – amely kiemelkedően fontos értéknek jelenik meg a válaszokban – ezek mellett a szabályok egyértelművé tétele, valamint az erkölcsi követelmények értelmezését segítő rendszer kialakítása lehet indokolt.

### *Közszolgálati értékek és integritás – kérdőíves felmérés a közszolgálatban dolgozók körében*

A felmérés eredményeit összegezve megállapíthatjuk, hogy a közszféra jelenlegi működése – a válaszadók megítélés szerint – nem mindenben felel meg a vallott elveknek és értékeknek. A közigazgatás egészében és a válaszadók saját szervezetében egyaránt a „klasszikus”, jogi jellegű közigazgatási értékek a dominánsak, míg a menedzserei szemléletmódhoz kötődő értékek – bár jelen vannak – kevésbé jellemzőek. Annak érdekében, hogy a közigazgatás fel tudja szabadítani a munkatársak elkötelezettségében, önzetlenségében rejlő erőforrásokat, és hatékonyabbá tudjon válni működésében és a korrupció elleni fellépésben, a közigazgatás átalakítása során nagyobb hangsúlyt kell helyezni a szervezeti kultúra formálására, valamint a szemléletmód és a szervezet átalakítását lehetővé tevő integritásmenedzsment eszközök alkalmazására. Reményeink szerint felmérésünk hozzásegít a közszférában dolgozók által vallott értékek jobb megismeréséhez, valamint hozzájárul a szükséges megújulás, kultúraváltás szakmai megalapozásához.



CSALLÓ KRISZTINA

## Újabb állomás a közigazgatás átalakításában: a járási hivatalok

(Tudósítás a 2012. május 24-én lezajlott Országos Önkormányzati és Közigazgatási Konferenciáról)

A *Te ügyed: Járási Hivatalok* címmel került megrendezésre május 24-én az Országos Önkormányzati és Közigazgatási Konferencia, amelynek keretében a hallgatóság soraiban helyet foglaló önkormányzati politikusok és szakemberek első kézből, a döntéshozóktól értesülhettek a járási hivatalok felállításával, valamint az új önkormányzati szervezet- és feladatrendszerrel kapcsolatos kormányzati törekvésekről.

A konferencia szakmai partnere, a TÖOSZ képviseletében *Schmidt Jenő* elnök nyitotta meg a konferenciát, hangot adva annak a véleményének, miszerint a rendszerváltás óta most először sikerül a helyi önkormányzatok vonatkozásában együtt mozogni, változtatni a struktúrát, a feladatot és a finanszírozást. Meglátása szerint szükség van a rendszer átalakítására még akkor is, ha a forráskivonások ellenére a rendszer máig megőrizte működőképességét, a helyi önkormányzatoknál dolgozók felkészültségének köszönhetően.

Gondolatébresztőnek szánt előadásában *Tanács Zoltán*, az IFUA Horváth & Partners tanácsadó cég képviseletében rámutatott, hogy csak azt a fenntartható átalakítást érdemes végrehajtani, amelynek az eredményei megőrizhetők. A helyi önkormányzatok gazdálkodásával kapcsolatos alapvető problémaként annak inputorientált jellegét emelte ki, szerinte ehelyett olyan feladat-alapú gazdálkodás megvalósítása szükséges,

amely üzemgazdasági szemléletű, teljesítményalapú, outputorientált, a valós teljesítményt és költségeket veszi figyelembe. A rendszer átalakításának sikere érdekében felhívta a figyelmet arra, hogy a vonatkozó jogszabályok megalkotását követően a politikai figyelem óhatatlanul csökken, bár ekkor a folyamatnak még koránt sincs vége, szükséges a részletek kidolgozása. Az új szabályok bevezetése után merülnek fel a gyakorlati problémák, ezeket orvosolni kell, és fontos a felülről lefelé irányuló folyamat-szemlélet.

A konferencia első része a közigazgatási struktúra és feladatrendszer átalakításához kapcsolódott, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium képviseletében *Zöld-Nagy Viktória* helyettes államtitkár a járási hivatalok kialakításáról és belső rendszeréről beszélt. A járások vonatkozásában elkészült és az Országgyűlés elé benyújtásra került a törvényjavaslat,<sup>1</sup> a koncepcionális, a lehatárolási, illetékességi kérdések, feladat- és hatáskörök tisztázódtak, de további szakmai párbeszéd útján még mindig alakítható a rendszer. Elmondta, hogy a járások kialakítása annak a közigazgatási reformnak a szerves része, amely a központi igazgatás átalakításával indult, majd érintette a területi államigazgatási szerveket és a megyei önkormányzatokat is. A 2011 szeptemberében elkészült kormányhatározat<sup>2</sup> meghatározta a járások kialakításának alapvető szempontjait. A Kormány a Hétfa Kutatóintézet megállapításaira támaszkodott, amely egy identitásalapú járáskialakítás vizsgálatán alapult, így került sor több modell kidolgozására. A tisztán identitásalapú megközelítés 20-25 km-es vonzáskörzetet jelentett volna, ami nem fedte teljesen a kormányzati szándékot. Ezt követően került sor a kérdés „államigazgatási szemüvegen” keresztül történő vizsgálatára, minthogy egyfunkciós járásról beszélünk

<sup>1</sup> T/6590. sz. törvényjavaslat a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról (lapzártánkkor kihirdetés előtt álló).

<sup>2</sup> 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról.

(a járás nem önkormányzati, kizárólag államigazgatási szint, ellentétben a kistérséggel, ami a többcélú kistérségi társulások révén az önkormányzati feladat- és hatáskör gyakorlás színtere is). Megvizsgálták, hogy melyek azok a települések, amelyek jelenleg is ellátnak államigazgatási funkciót, és járásszékhelynek alkalmasak. A kormányhatározat ez alapján már 30 km-es szabályt rögzít mint a járásszékhely és a legtávolabbi járáson belüli település közötti legnagyobb távolságot. Ez önmagában még nem indokolná 168 járás létrehozását, azonban a társadalmi szokásokat, közlekedési infrastruktúrát is figyelembe kell venni (ez a járásközött lakosság számban és területben is jelentős eltérésekhez vezetett). További szempont, hogy a járás megyehatárt nem metszhet, illetve lehetőség szerint a más típusú államigazgatási feladatokat ellátó szervek illetékességi területével is szinkronba kell hozni a járásokat. Cél a meglévő ügyintézési helyszínek lehetőség szerinti megtartása is, ügyintézés tehát nemcsak a járásszékhelyen történik majd, hanem lesznek másodlagos és harmadlagos helyszínek is. A helyi önkormányzatokat a járáskialakításával kapcsolatosan leginkább foglalkoztató probléma, miszerint a közös önkormányzati hivatalokat úgy kell kialakítani, hogy a közös önkormányzati hivatalban részt vevő községi önkormányzatok egy járáson belül helyezkedjenek el.<sup>3</sup> Erre hivatkozással több település kérte, hogy másik járáshoz kerülhessen. A járásközött és illetékességi területét nem törvény, hanem kormányrendelet fogja meghatározni, ez rugalmasságot biztosít az esetleges, később szükségesé váló módosításokhoz. A képviselő-testület kezdeményezésére a Kormány döntésével lehet majd átkerülni egyik járásból a másikba, de a helyettes államtitkár nem zárta ki az új önkormányzati törvény módosításának lehetőségét sem.

A járási hivatalok felállítására kapcsán az önkormányzati, illetve államigazgatási feladat- és hatáskörök szervezeti szétválasztása volt a cél, azaz a jelenleg jegyzői hatáskörökben lévő államigazgatási feladat- és hatáskörök teljes egészében átkerültek volna a járási hivatalokhoz, így megszüntetve azt a kettős funkciót, amely a jegyzőt jelenleg egyrészt a helyi önkormányzathoz (döntés-előkészítésben, végrehajtásban való részvétel), másrészt államigazgatási feladat- és hatáskörök címzettjeként az államigazgatáshoz köti. A gyakorlatban azonban sok az olyan államigazgatási feladat- és hatáskör, amelyhez önkormányzati mérlegelési, illetve szabályozási jogkör kapcsolódik, tehát a végrehajtás tekintetében az önkormányzati működéshez köthető. Így a végső koncepció szerint egyes államigazgatási feladat- és hatáskörök a jegyzőnél maradnak (pl. helyi adó-igazgatás, építésügyi hatósági ügyek, hagyatéki eljárás, birtokvédelem, anyakönyvi ügyintézés, ipari-kereskedelmi engedélyezés, parlagrafüvel kapcsolatos feladatok). A szociális igazgatás területén osztott feladat- és hatáskörök lesznek, az alanyi jogon járó (mérlegelést, helyi szabályozást nem engedő) szociális ellátások a járási hivatal, míg a többi ügy a jegyző hatáskörébe kerül. Teljes körűen a járási hivatalok feladat- és hatásköre lesz többek között a gyámhatóság, gyermekvédelem területe, az okmányokkal, állami nyilvántartásokkal, adatbázisokkal kapcsolatos feladatok (jegyzőnél maradó ügyekhez online hozzáféréssel), az idegenrendészet, a menekültügy, a honvédelem (a Helyi Védelmi Bizottság vezetője a járási hivatal vezetője lesz, azzal hogy a polgármester polgári védelmi, katasztrófavédelmi, honvédelmi feladatai megmaradnak).

A következő téma a személyzet kérdésköre volt. A járásokhoz átkerülő államigazgatási ügyekben eljáró köztisztviselők kormánytisztviselőként a járási hivatalokban kerülnek foglalkoztatásra, a törvényjavaslat erre garanciát nyújt, kivételt csak az jelent, ha az adott köztisztviselő nem felel meg a képesítési követelményeknek (a jogviszo-

<sup>3</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 85. § (1) bekezdés (hatályos 2013. január 1. napjától).

nyuk ebben az esetben sem szűnik meg a törvény erejénél fogva).

Szervezetét tekintve a járási hivatal a fővárosi és megyei kormányhivatalhoz hasonlóan törzshivatalból és szakigazgatási szervekből áll. Járási szakigazgatási szerveknek fognak minősülni többek között a körzeti földhivatalok, a városi munkaügyi központok, a népegészségügyi szakigazgatási szervek (valószínűleg a gyámhivatalok is). A járási hivatalok általános elsőfokú, míg a fővárosi és megyei kormányhivatalok általános másodfokú hatóságként működnek. További szervezeti kérdés fakad abból a kormányhatározatban lefektetett alapelvből, miszerint a jelenlegi ügyintézési helyszíneket lehetőség szerint meg kell tartani. A jelenlegi okmányirodát működtető településeken kerülnek várhatóan kialakításra a kormányablakok 2013. év végétől, amelyek száma körülbelül a kétszerese a járásszékhelyek számának. Itt a járási hivatali ügyekben az ügyintézés, de legalábbis az ügyindítás biztosított lesz. A települési ügysegédek rendszere még kialakítás alatt van, azon települések lesznek ebben érintettek, ahol jelenleg okmányiroda nem működik, de a polgármesteri hivatali ügyintézés keretében fogadják a kérelmeket.

Az infrastruktúra vonatkozásában az eredetihez képest koncepcionális változtatás történt a törvényjavaslatban. A korábbi elképzelés szerint a nemzeti vagyonról szóló törvény<sup>4</sup> alapján az átkerülő feladattal együtt a teljes kapacitás (vagyon, ingó-ingatlan tulajdon) állami tulajdonba került volna. A jelenlegi koncepció szerint az önkormányzatoktól a járási hivatalokhoz kerülő feladathoz kapcsolódó vagyonelemeket az önkormányzat az állam ingyenes használatába adja. Amennyiben több ingatlan is rendelkezésre áll a járási hivatal elhelyezésére, úgy az önkormányzat kérésére az ingatlan állami tulajdonba adására is van lehetőség.

Zárásként a helyettes államtitkár kiemelte, hogy a 2013. január 1-jei időpont nem ki-

zárólag a járási hivatalok felállításának dátuma, hanem a helyi önkormányzatokat érintően ekkortól kerül sor az önkormányzatok feladatrendszerének átalakítására, a közös önkormányzati hivatalok felállítására, a közoktatás átszervezésére, amely lépéseket egyszerre, együtt kell tervezni.

Az elhangzottak alapján számos kérdés merült fel a gyakorló önkormányzati szakemberekben, többek között javaslat hangozott el a jegyzőnél maradó államigazgatási hatáskörök vonatkozásában annak törvényi szinten történő rögzítésére, hogy e körben a munkáltatói jogot gyakorló polgármester által a jegyző ne legyen utasítható. Kérték az átadás-átvétel alapos megszervezését, a végrehajtási szabályok részletes kidolgozását (megemlítve a szabálysértési ügyek átadásánál szerzett rossz tapasztalataikat), továbbá konkrét példák hangoztak el az illetékességi területek összehangolásának szükségességéről, a közös önkormányzati hivatalok létrehozásának nehézségeiről.

A helyi önkormányzati szervezet- és feladatrendszer átalakítása állt *Tállai András*, a Belügyminisztérium önkormányzati államtitkára mondanivalójának középpontjában. Az átalakítás jól halad, bizonyítja ezt az elfogadott új önkormányzati törvény. A jelenlegi háttér munka a közös önkormányzati hivatalok szakmai feltételeinek megteremtése, illetve a feladatfinanszírozási rendszer részleteinek kidolgozása körül zajlik, amelyek az eredménye őszre várható.

Kiemelte, hogy a rendszerváltáskor a demokratikus működés garanciáira, a széles körű autonómia biztosítására került a hangsúly, emiatt háttérbe szorultak a gazdaságossági, hatékonysági és szakmai szempontok. A feladatok mennyiségi bővülése mellett a helyi önkormányzatok mozgásteret az elmúlt húsz évben egyre szűkült, a finanszírozás csökkent. A belső ellentmondások, működési zavarok mellett az állami szerepvállalás nem tisztázódott, a nagy ellátórendszerek reformja elmaradt, ez első körben vagyonfeléléshez (a vagyon értékesítéséből származó bevételeket az önkormányzatok a

<sup>4</sup> A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 14. §.

működésre fordították), majd a 2005. évtől jelentős mértékű eladósodáshoz vezetett, főként a kötvénykibocsátások révén.

Az önkormányzati rendszer strukturális problémáját az elaprózódott településszerkezetben, a társulási rendszer hiányosságai-ban (a társulások létrehozásának állami pénzügyi ösztönzésével épp a társulásban történő feladatellátás gazdaságossága enyészik el), a megyei önkormányzatok relatív erőtlenségében és eszköztelenségében, intézményfenntartó szerepében, továbbá a főváros és kerületei közötti ésszerűtlen munkamegosztásban látja. Működési nehézségeket okozott az önkormányzati, illetve állami feladat- és hatáskörök szinte áttekinthetetlen rendszere, az egyes önkormányzati szintek közötti párhuzamosságok a feladatellátásban, a jegyzők által gyakorolt államigazgatási hatáskörök túlzott mennyisége. A gazdasági problémák között kiemelte az elavult, bonyolult normatív finanszírozási rendszert, a valós igényeket nem tükröző fejlesztési lehetőségeket, a szankciónélküliséget az ellenőrzési rendszerben, az adósságrendezési eljárások szabályozatlanságát és a megelőzésre törekvés hiányát, mely tényezők következtében a rendszer folyamatosan hiányt termel, az eladósodottság növekedett (2005–2010 között négyszeresére nőtt).

Az önkormányzati rendszer megújításának súlyponti elemei között első helyen emelte ki az állami és az önkormányzati feladatok újraszabályozását, az önkormányzati feladat- és hatáskörök differenciáltabb meghatározását. Az oktatásügy területén belül az óvodai nevelés továbbra is önkormányzati feladat lesz, az alsó- és középfokú oktatás állami feladattá válik. A pedagógusok fizetése, a szakmai feladatok ellátása és finanszírozása állami kézbe kerül, a feladathoz kapcsolódó ingó- és ingatlanvagyon önkormányzati tulajdonban marad, az önkormányzatokat terheli az oktatási épületek fenntartása, működtetése. Az egészségügyi ellátás terén 2012. január 1. napjával már megtörtént a fővárosi és megyei egészségügyi intézmények állami tulajdonba kerülése, 2012. május 1.

napjával került sor a települési fekvőbetegszakellátás átvételére, 2013. január 1. napjával a járóbetegszakellátás is állami feladat lesz. Az önkormányzatok által ellátandó kötelező feladat marad az egészségügyi alapellátás körében a háziorvosi, gyermekorvosi, fogorvosi ellátás, a védőnői szolgálat működtetése, illetve az orvosi ügyelet. Az államigazgatási feladatok kapcsán visszautalt az előző előadásban elhangzottakra. A katasztrófavédelem területén a tűzoltóságok átvételére került sor 2012. január 1. napjával. A szociális ellátások nagy részének vonatkozásában még nem került sor döntéshozatalra, kivétel ez alól az ápolási díj és az időskorúak járadéka, ezek a járási hivatalok hatáskörébe kerülnek.

Az önkormányzati reform másik nagy területe a finanszírozás átalakítása. A forrásorientált rendszert a feladatfinanszírozás váltja fel 2013. január 1. napjától, amely a feladat nagyságával arányos forrás biztosítását jelenti. E források felhasználása kötött, az önként vállalt feladatok ellátása csak a saját bevételek terhére történhet. Emellett az állam kiegyenlítő rendszereket működtet majd. Az állam az új önkormányzati törvényben húsz pontban felsorolt feladatokhoz<sup>5</sup> rendeli hozzá a konkrét forrást. Ez egészül ki a polgármesteri vagy közös önkormányzati hivatal fenntartásának finanszírozásával, továbbá az adósságszolgálattal. A feladatfinanszírozás bevezetésével átalakul a helyi adóbevételek rendszere is. Minden valószínűség szerint a feladatátcsoportosítás ellenére továbbra is a helyi önkormányzatokat fogja megilletni az iparüzési adó bevétele. Ellenben a jelen állás szerint sem a gépjárműadó, sem a személyi jövedelemadó bevételeinek 8 százaléka nem marad az önkormányzatoknál. A helyi adó bevételeit a feladatfinanszírozásnál figyelembe fogják venni, a feladat ellátását tehát két forrásból kell biztosítani: az állami feladatfinanszírozásból és a feladatra lebontott he-

<sup>5</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés (hatályos 2013. január 1. napjától).

lyi adó összegéből. Az önkormányzati költségvetésben ennek megfelelően a 2013. évről már nem tervezhető működési hiány.

Az önkormányzati átalakítás harmadik fontos területe a kötelezettségvállalások szabályozása.<sup>6</sup> A stabilitási törvény<sup>7</sup> és a kapcsolódó kormányrendelet<sup>8</sup> hatályba lépett, e jogszabályok a Kormány előzetes hozzájárulását követelik meg a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteihez. A Kormány hozzájárulása nélkül előfinanszírozható az európai uniós pályázati önrész, felvehető reorganizációs hitel, illetve éven belüli likvid hitel, folyószámlahitel. Tulajdonképpen a hosszú távú hitelfelvételhez, a fejlesztési források biztosításához szükséges a Kormány hozzájárulása. A már meglévő önkormányzati adósságállomány kezelésén még dolgozik a kormányzat, biztosítani kell a helyi önkormányzatoknak, de a banki szektornak is, fontos szempont a szabályok kialakításánál az igazságosság, hogy ne részesítsék előnyben a felelőtlenül gazdálkodó önkormányzatokat.

A helyi önkormányzatok reformjának negyedik súlyponti eleme a polgármesteri hivatalok átalakítása, a közös önkormányzati hivatalok létrehozása, illetve az új társulási rendszer. A közös önkormányzati hivatalok esetében nem új intézményről van szó, a helyi önkormányzatok kétharmada ma is körjegyzőségekbe tömörülve látja el hivatali feladatait. A közös önkormányzati hivatalok létrehozása nem jelenti a részt vevő önkormányzatoknál a hivatali ügyintézés megszüntetését, ügyfélszolgálat minden településen működni fog. A társulások kapcsán az önkormányzati államtitkár kiemelte, hogy jelen állás szerint nem lesznek kötelező tár-

sulások<sup>9</sup> (bár a szociális törvény napirenden lévő módosítása alkalmával sor kerülhet ilyen kötelező szabályozásra), minden társulásba tömörült helyi önkormányzatnak a vonatkozó rendelkezések hatályba lépésétől<sup>10</sup> számított hat hónapon belül döntenie kell a társulásainak jövőjéről, akár változatlan formában tovább működhetnek, ha az új törvényi rendelkezéseknek megfelelnek.<sup>11</sup>

Az ötödik nagy horderejű változás a törvényességi felügyeleti rendszer, az erre vonatkozó szabályok<sup>12</sup> 2012. január 1. napjával már hatályba léptek, így a helyi önkormányzatok már megszerezhették az első tapasztalatokat.

Kérdésre válaszolva, az önkormányzati államtitkár elmondta, hogy a 2013. január 1. napjával felállítandó új polgármesteri hivatal zömében a korábbi hivatal jogutódja lesz, a konkrét törvényi szabályozás a költségvetést megalapozó ún. salátatörvényben várható. Szó esett arról is, hogy egyes helyi önkormányzatok számára az orvosi ügyelet megszervezése nagy gondot jelent, ezért a kormányzat megfontolja, hogy az orvosi ügyelet is állami feladat legyen, de amennyiben önkormányzati feladat marad, azt a feladatfinanszírozásnál figyelembe kell venni. Szintén foglalkoztatja az önkormányzati döntéshozókat, hogy a járóbeteg-szakellátó intézmények átvételével együtt a beruházási hitelállomány átvételére is sor kerül-e. Konkrét válasz a kérdésre nem hangzott el, de minthogy a már lezajlott átvételek esetén így történt, ez a kézenfekvő. A feladatfinan-

<sup>6</sup> Az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy a törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételt vagy más kötelezettségvállalását feltehető, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.

<sup>7</sup> A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény.

<sup>8</sup> 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól.

<sup>9</sup> Az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdése szerint törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

<sup>10</sup> A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek A helyi önkormányzatok társulási című IV. fejezete 2013. január 1. napján lép hatályba, a 41. § (2) bekezdése pedig a társulásokat a képviselő-testület szervei között sorolja fel.

<sup>11</sup> 2013. január 1. napjával hatályát veszti a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, továbbá a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény.

<sup>12</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, 132–142. §.

szírozásnak az első tervezet szerint a lakosság szám lesz az alapja, illetve lesznek kiegészítő szempontok, szorzószámok. A közös önkormányzati hivatalok esetében a közös hivatalt vezető jegyző feladata lesz az egyes településeken a képviselő-testületi döntéshozatal előkészítésének megszervezése. Az iparűzési adó helyben maradása esetén a feladatfinanszírozás meghatározásánál a befizetési morált és az esetleges év közbeni elköltözéseket, megszűnéseket is figyelembe kell venni, de a rendszernek ösztönöznie kell a helyi önkormányzatokat az adó beszedésére, a fizetési hajlandóság javítására.

A konferencia második része a finanszírozás átalakítására vonatkozó intézkedések ismertetését helyezte középpontjába. A Nemzetgazdasági Minisztérium helyettes államtitkára, *Banai Péter Benő* a költségvetési politika mozgásterét meghatározó tényezők bemutatásával kezdte előadását, kiemelte, hogy az államháztartás finanszírozása érdekében az adósságsökkentés és a hiánycsökkentés elkerülhetetlen, erre kötelezi a mindenkori döntéshozókat az Alaptörvény is.<sup>13</sup> A rendszer-átalakításoknál két szempont ütközik: mire van szükség, és mire van pénz? A már végrehajtott intézkedések mindegyike a bevételnövelést vagy a kiadáscsökkentést célozta, így a szociális ellátások területén a Start munkaprogram elindítása, a nyugdíjrendszer fegyveres testületek állományát érintő átalakítása, továbbá a felsőoktatás finanszírozásának megváltoztatása (az államilag támogatott képzések csökkentése), de idetartozik a közoktatás, illetve az államigazgatás központi és helyi szintjének átalakítása is.

A helyi önkormányzatok feladatellátási területei is megújulnak, a cél a hatékonyságnövelés egységes feladatszervezéssel, minőségjavítás azáltal, hogy egy fenntartó van,

ami egységes minőséget eredményez, illetve a költségmegtakarítás a méretgazdaságosság révén. Ennek eszköze a fiskális föderalizmus elvének alkalmazása, amely megmutatja, hogy az egyes hatásköröket melyik szinten célszerű ellátni. Az egyes feladat- és hatáskörök átkerülése a helyi szintről a központi szintre már megkezdődött a 450 megyei önkormányzati intézmény (és adósságállományuk), a települési fenntartású kórházak (és adósságállományuk), illetve a szabálysértési ügyek vonatkozásában, és jövőre is folytatódik a közoktatás területén, továbbá az államigazgatási feladat- és hatáskörök jelentős részének átvételével.

Az átalakítás várható eredménye, hogy a hatékonyabb, fegyelmezettebb, kontrolláltabb gazdálkodás hozzájárul az államháztartás tervezhetőségéhez, a befektetői bizalom erősítéséhez, a közszolgáltatások magasabb színvonalú ellátásához, a közigazgatásba vetett bizalom erősödéséhez és az állampolgári elégedettség növeléséhez. A konkrét számok ismertetésére nem került sor, mivel a kormányzati döntés még nem született meg, a Kormány várhatóan június 15-éig nyújtja be a költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűléshez; ami biztos: a feladattal együtt fog mozogni a forrás is. Az adósságsökkentés a helyi önkormányzatok esetében is elengedhetetlen, a helyi önkormányzatok svájci frankban történő eladósodottsága jelent további problémát, önmagában az árfolyamváltozás 2011-ben 100 milliárd forintos adósságnövekedést eredményezett.

A következő előadást *Virág Rudolf*, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium területi közigazgatásért felelős helyettes államtitkára tartotta *A járási hivatalok és a kormányhivatalok: feladatok megosztása, szervezeti és személyügyi kérdések* címmel. Kiindulási pontként a rendszerváltáskor felállított rendkívül decentralizált rendszert említette, amely egyrészt jogi garanciákkal is körbezártan széles körű önállóságot biztosított a helyi önkormányzatok feladatellátásához, másrészt megalapozta a kapcsolódó

<sup>13</sup> Az Alaptörvény 63. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.

finanszírozási igényt. A rendszer sajátossága volt, hogy benne rejtett a hatékony, eredményes gazdálkodás lehetősége, de ennek ellenkezője is. A területi közigazgatás megújítása során tervezett lépések mind a meglévő erőforrások jobb kihasználását szolgálják, a fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozásától a járási rendszer kiépítésén át a megyei önkormányzatok konszolidációjáig. A fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakítását azért érdemes áttekinteni, mert ami ott lezajlott, az előttünk van a járási hivatalok felállítása kapcsán. Mi is történt a fővárosi és megyei kormányhivatalok felállítasakor? Integrálásra került a területi államigazgatási szervek nagyjából fele (14 szervezet, 150 szerv, 23 000 kormánytisztviselő), sor került a működési alrendszerek integrációjára, ami érintette a költségvetési gazdálkodást, személyügyi nyilvántartásokat, ügyvitelt, telekommunikációt, biztosítást, ingatlangazdálkodást, informatikai szakmai irányítást és beszerzést. A járások kialakításának előkészítése során megtörtént annak tudományos és igazgatásszakmai megalapozása. A járások létrehozásával az alapvető célok a kormányzati felelősség megteremtése (államigazgatási feladathoz államigazgatási szervezetrendszer), és a területi beosztásban egy olyan alapegység létrehozása, amely igazodási pontot is jelent. Ő is hangsúlyozta a járások területi kialakításánál figyelembe vett szempontokat: a méretgazdaságosságot, a településszerkezetet, a térszervező funkciót, az államigazgatási területi egységek összhangját, a megyehatárok figyelembevételét, a kiépült államigazgatási infrastruktúrával rendelkező járásszékhelyek felállítását, a gyors és könnyű hozzáférést (max. 30 km-es szabály). A feladatmegosztás kapcsán szintén utalt arra, hogy az államigazgatási feladat- és hatáskörök közül csak azok kerülnek a járási hivatalokhoz, amelyekben nincs helyi érdekelttség, helyi szabályozás vagy mérlegelési lehetőség. A járási hivatalok szervezeti szempontból a fővárosi és megyei kormányhivatalok kirendeltségei lesznek (önálló jogi személyiség nélkül), az államigazgatási fel-

adatot ellátó szervek bázisán jönnek létre, cél a már meglévő ügyintézési helyszínek fenntartása. A kapcsolódó kormányrendelet három fő komponensből fog állni, az első tartalmazza a szervezetre vonatkozó szabályokat, a második a kormányrendeleti szinten szabályozott, a járási hivatalokhoz átkerülő jegyzői feladat- és hatásköröket, a harmadik az átadás-átvételi megállapodáshoz szükséges mellékleteket, szabályokat öleli fel. Felhívta a figyelmet arra, hogy a megállapodások mielőbbi megkötése, a zökkenőmentes átadás és átállás mind a helyi önkormányzatoknak, mind a kormányzatnak érdeke, ebben kérte az önkormányzati döntéshozók együttműködését.

A konferencia záró témája az oktatásügy volt, a szervezők *Pokorni Zoltánt*, Budapest XII. kerületének polgármesterét, az Országgyűlés Oktatási Bizottságának elnökét kérték fel az előadás megtartására. Ő az oktatásügyet speciális területnek nevezte abból a szempontból, hogy álláspontja szerint itt nem a gazdaságosság volt az elsődleges szempont a feladat állam általi átvétele kapcsán, hanem az oktatás színvonalában tapasztalható eltérések (a felmérések szerint gyermek és gyermek között a közpénz felhasználásában négyszeres eltérés van). Szintén fontos tényezőnek tartja, hogy Magyarország utolsó abban a rangsorban, amelyet az iskolának a családi, szociális háttérrel ellensúlyozó képessége alapján állítottak fel.<sup>14</sup> Ő differenciáltabb választ adott volna a problémára, álláspontja szerint a budapesti kerületek, illetve a nagyobb városok képesek eltartani az oktatási intézményeket, a kisebb települések esetében azonban valóban indokolt lehetőséget adni a helyi önkormányzatoknak, hogy átadják az államnak az iskoláikat. Az egységes rendszer létrehozását a meglévő központi források igazságosabb elosztása indokolja. Az oktatásügyben felhasználható további forrást fog jelenteni az átengedett bevételekre vonatkozó szabályozás módosí-

<sup>14</sup> A PISA (Programme for International Student Assessment) 2009 vizsgálat alapján.

tása. Az iparűzési adó esetében kényszerhelyzetben van a kormányzat, emiatt végül sor kerül az oktatáshoz kapcsolódó feladatok megosztására: az irányítás az államé (kinevezések, pedagógiai program, osztályindítás stb.), a fenntartás a helyi önkormányzatoké, az ingatlanok (a kapcsolódó hitelállományral együtt) önkormányzati tulajdonban maradnak. Rámutatott, hogy feltétlenül szükséges a két egymástól távol lévő szereplő – állam és helyi önkormányzat – közötti döntéshozatali mechanizmus kialakítása, a folyamatos egyeztetés, mivel a szakmai döntésekhez kell az infrastrukturális háttér. A másik probléma, hogy vannak és lesznek működtetési, fenntartási feladataikat ellátni képtelen helyi önkormányzatok, itt az állam kénytelen lesz átvenni a fenntartást is, emiatt mégsem lesz egységes a rendszer. Hatalmas szervezet kialakításáról van szó, a jelenlegi koncepció

szerint közvetlenül az Emberi Erőforrások Minisztériuma Oktatásért Felelős Államtitkárságának irányítása alatt működő járási szintű oktatási igazgatóságok jönnek létre. Álláspontja szerint hosszú távon racionálisan szervezett tankerületek létrehozása lenne a kívánatos, élen lehetőség szerint választott politikussal.

A konferencia keretében megtartott kerekasztal-beszélgetésekből és a hallgatóságban megfogalmazódott kérdésekből egyaránt az szűrhető le, hogy nemcsak a kormányzat elszánt az átalakítás véghezvitelére, hanem a helyi önkormányzatok is készen állnak az új szabályozás fogadására és végrehajtására, azonban – mint jogalkalmazók – a bizonytalansági pontok számának csökkentését, kidolgozott és világos menetrendet, részleteiben is átgondolt lépéseket várnak a döntéshozóktól.



VÁCZI PÉTER

*Az Európa Tanács  
Miniszteri Bizottságának  
R. (84) 15. számú ajánlása  
a közigazgatás  
felelősségéről<sup>1</sup>*

A közigazgatás felelősségére vonatkozó R (84) 15. számú ajánlás az Európa Tanács közigazgatási jog területén végzett munkájának logikus következménye, amely az állampolgárok védelmét célozza a hatóságokkal való kapcsolatuk során. A közigazgatási szervek ugyanis az összes tagállamban egyre növekvő szerephez jutnak. Mivel tevékenységük folyamatos és meghatározó befolyással bír a közösség életére, a köz jogaira és érdekeire, vitathatatlanul felmerül számos konfliktushelyzet és károkozási esemény ennek során. A kérdés a következő: A károsultaktól milyen mértékben, mely határokig várható el az, hogy viseljék a kárt a köz érdekében? A probléma európai jogharmonizációs igényt vetett fel, és 1980-ban a Jogi Együttműködés Európai Bizottsága (CDCJ) arra utasította a Közigazgatási Jog Szakértői Testületét (CJ-DA), hogy vázolja fel egy megfelelő jogintézményt, amely az állam felelősségének ezzel a speciális oldalával foglalkozik. Ebben arra a következtetésre jutottak, hogy az általános jogelv megteremtése mellett – mely szerint a közigazgatási hatóságoknak felelősnek kell lenniük cselekedeteikért – olyan különös jogelveket is ki kell mondani ezen a területen, amelyek megfelelően leképezik a közigazgatási hatóságok tevékenységének különös természetét. Ez utóbbi elvek azon kérdésre tekintet

nélkül érvényesek, hogy a közigazgatási hatóságok az általános bíróságok előtt felelnek, vagy jogszabály, illetőleg joggyakorlat alapján külön felelősségi szabályok vonatkoznak rájuk. A személyeknek okozott kár egyaránt lehet a közigazgatási szervek vagy köztisztviselők jogtalan vagy jogos cselekményeinek következménye, a jogintézmény ennek megfelelően mindkét esetre tekintettel tartalmaz orvoslást. A közigazgatási felelősség intézményének léte alapvető biztosítékot képez a személyek számára, azonban ugyanolyan jelentős az is, hogy annak végrehajtása során lehetővé kell tenni a sérelmet szenvedetteknek azt, hogy igazságos és eredményes kártérítéshez jussanak. Eppen ezért az ajánlás mellett, hogy lefektette a kártérítéshez való jogra vonatkozó alapelveket, megoldási módokat vázol fel a kártérítés hatékonnyá tétele érdekében, és azt javasolja, hogy fordítsanak kellő figyelmet olyan eszközök megteremtésére, amelyek megakadályozzák azt, hogy a kötelezettségek forráshiány miatt ne kerüljenek kielégítésre.

Az ajánlás a közigazgatási felelősségre vonatkozik, amelynek értelmében a közigazgatási hatóságok kötelessége az aktusaik által okozott károk jóvátétele, kártérítés vagy egyéb más megfelelő eszköz útján. A „közigazgatási hatóság” definíciója a funkcionális kritériumok szerint akként fogalmazható meg, hogy olyan hatósági jogkör gyakorlása, amely meghaladja az állampolgárok jogait vagy jogkörét. A közigazgatási hatóságok a jelen ajánlás értelmében egyaránt lehetnek közjogi és magánjogi jogi személyek vagy szervezetek. A szervezet vagy személy közjogi vagy magánjogi jellege éppen ezért nem döntő a közigazgatási felelősség szempontjából, annál inkább számít az általa gyakorolt jogkör természete. A jelen ajánlással lefedett aktusok a szabályozó hatóságok által kiadott normatív aktusok, a nem szabályozó jellegű normatív aktusok és a tényleges aktusok. Az egyes államok kiterjeszthetik a közigazgatási felelősség intézményének alkalmazását egyéb aktusokra is, de az aján-

<sup>1</sup> Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1984. szeptember 18-án, a Miniszteri Megbízottak 375. találkozáján.

lás kizárólag a szabályozó hatóságok kategóriájába tartozó végrehajtó hatalmi szervekre vonatkozik. Az ilyen aktusokat az egyes államok belső joga alapján kell megítélni. Szintén lényeges különbség van az igazságszolgáltató tevékenység gyakorlása során hozott aktusok és az igazságszolgáltatás szervezetén belül hozott tisztán közigazgatási aktusok között. Az előbbiek nem esnek a jelen ajánlás hatálya alá, míg az utóbbiak – akár maga a bíró, akár a segédszemélyzete alkalmazza – a fenti aktusok közé tartozhatnak. A közigazgatási felelősség rendszere által garantált védelem nem csupán a sérelmet szenvedett személyt illetheti meg, hanem másokat is, például az örökösait. A kártérítés szempontjából mindazon személyeket, akik kártérítésre jogosultak, az „áldozat” kifejezéssel illetik.

Annak ellenére, hogy az ajánlás kizárólag az abban feltüntetett aktusokra alkalmazandó, a részes államok egyéb kategóriákat is bevonhatnak, továbbá az ajánlás belföldi alkalmazása során módosíthatják egyes előírásait annak érdekében, hogy az teljesebb védelemmel szolgáljon a sérelmet szenvedett személyek számára az általános kérétek között. Mivel a legtöbb állam elismeri a nemzetközi jog magasabbrendűségének elvét, ebből egyenesen következik, hogy a felelősségnek a jelen ajánlason alapuló egyik rendszere sem fog elsőbbséggel rendelkezni egy nemzetközi szerződésen alapuló speciális intézményhez képest.

Az ajánlás a következő *alapelveket* tartalmazza:

*I. Jóvatételt kell biztosítani a közigazgatási aktusok által okozott azon károk vonatkozásában, amelyek abból erednek, hogy a közigazgatási hatóság nem képes oly módon eljárni, amely a jog szerint ésszerűen elvárható lenne tőle a sérelmet szenvedett személy vonatkozásában. Az ilyen hiba egy hatályos jogi norma megszegése esetén feltételezhető.*

Ez az előírás azon feltételeket határozza meg, amelyeknek meg kell lenniük a felelősség fennállásához. Az eljárási követelmé-

nyek, melyeket a hatóságnak szem előtt kell tartania, a hatóság feladataitól és a rendelkezésére álló eszközöktől függenek. A közigazgatási hatóságoknak következetesen olyan helyzetben kell lenniük, hogy el tudják látni feladataikat és képesek legyenek biztosítani a társadalom számára nyújtandó szolgáltatásokat, ezen tevékenységek körét és természetét pedig jogilag kell szabályozni. Ha egy közigazgatási hatóság nem képes eleget tenni a jogszabályból fakadó kötelezettségének, és ebből az állampolgárnak kára keletkezik, akkor az utóbbi számára lehetővé kell tenni, hogy jóvatételt igényelhesen a közigazgatási szervtől, tekintet nélkül az ügyben eljáró és kárt okozó tisztviselő személyes felelősségére.

A közigazgatás felelőssége nem jelentkezik minden esetben, amikor egy jogelv vagy egy jogszabály megsértésre kerül, mivel az ilyen jogelvnek vagy jogszabálynak a sérelmet szenvedett személy jogát, szabadságát vagy érdekét sértőnek kell lennie. Egy olyan szabály megsértése, ami a közigazgatás belső szervezetét érinti, és sem közvetlenül, sem közvetett módon nem keletkeztet egyéni jogot vagy érdeket, nem alapozza meg a közigazgatás felelősségét. Az elv kizárólag azokra a kihirdetett jogi normákra vonatkozik, amelyek az aktus meghozatalakor már ismeretek voltak. Ez egyben kizárja azon szabályokat, amiket a bíróságok határoznak meg a jogi előírások általános értelmezése révén a kárt okozó aktus meghozatala után. A közigazgatás felelőssége csak akkor merülhet fel, ha károkozás történik, ez megfordítva annyit jelent, hogy önmagában egy jogi norma megsértése nem elegendő a felelősség megállapításához. Ez ugyanakkor nem zárja ki egy másfajta felelősség fennállásának a lehetőségét, ilyen például a büntetőjogi vagy fegyelmi felelősség. Azon állítás, hogy a kárt egy aktusnak kell okoznia, magában hordozza azt a követelményt is, hogy okzerű kapcsolatnak kell fennállnia a közigazgatási hatóság aktusa és az okozott kár között.

Különös problémát jelenthet, amikor a kárt egy olyan hivatalnok okozza, aki látzólag a közszolgálatban dolgozik, valójában azonban a saját érdekei szerint jár el. Ekkor legelőször is meg kell határozni a kritériumot annak megállapításához, hogy mi számít az adott szervezetben személyi hibának (*faute personnelle détachable*) és közigazgatási hibának (*faute de service*). Ahol a közigazgatási hatóság rendes tevékenységének a megjelenése alkalmas arra, hogy megtévessze a körültekintő és figyelmes állampolgárokat, a közigazgatás felelősségét meg kell állapítani még akkor is, ha az ilyen látszat utóbb hamisnak bizonyul. Ez a következtetés azon a tényen alapszik, hogy a látszatot olyan tényezők alkotják, amelyek objektíve a közigazgatáshoz vagy a közszolgálathoz kapcsolódnak. Éppen ezért a felelősség felmerülhet akkor is, ha egy meghatározott esetben a köztisztviselő képessége és tevékenységének a körülményei alkalmasak a sérelmet szenvedett személy megtévesztésére.

*II. Az I. számú alapelvben foglalt követelmények fennállásának hiányában is biztosítani kell a jóvátétel lehetőségét akkor, ha nyilvánvalóan méltánytalan lenne a sérelmet szenvedett személy számára a kár kizárólagos viselése, a következő körülményekre tekintettel: az aktus a közérdeket szolgálja, csak egyetlen személy vagy a személyek korlátozott köre szenvedett kárt, és az aktus rendkívüli volt, vagy a kár az aktus kivételes következménye volt. Ezen alapelv alkalmazása meghatározott fajtájú aktusokra korlátozódhat.*

Egy személy joga vagy jogos érdeke nem csupán akkor sérülhet, és nemcsak akkor következhet be kár, ha a közigazgatási hatóság nem képes az előírt módon eljárni, hanem meghatározott esetekben akkor is, ha megfelelő módon jár el, és nem vádolható kötelességszegéssel. Az ilyen kár a társadalmi tevékenységekben meglévő kockázat következménye, ezért meghatározott feltételeket kell meghatározni azon esetek körülírására, amikor a kárt a sérelmet szenvedett személynek kell viselnie, illetőleg amikor az a közös-

ség felelőssége lesz. A társadalmi szolidaritás általánosan elfogadott elve a társadalmi élet szokványos következményeként kényelmetlenségek széles körét és bizonyos károkat követel meg az emberektől, amennyiben azok nem túlságosan lényegesek vagy súlyosak, és a népesség egészét érintik. Fordított esetben: igazságtalannak tűnik megkövetelni a sérelmet szenvedett személytől azon kár viselését, amelyre a fent felsorolt követelmények nem alkalmazhatók, és amely túlzott terhet jelentene az adott személy számára a közösségi kötelezettségek megosztására vonatkozó egyenlőség elve szerint. Éppen ezért, még ha az I. számú alapelvben meghatározott feltételek nem is teljesülnek, vagyis a közigazgatási szerv részéről nem állapítható meg semmiféle mulasztás a tekintetben, hogy észszerű módon és jogszerűen járt volna el, az ajánlás felhívja a részes államokat arra, hogy alkossanak meg a belső jogukban olyan szabályokat, amelyek jóvátételt biztosítanak az áldozatok számára, amennyiben nyilvánvalóan igazságtalan lenne számukra a kár egyedüli viselése.

*III. Amennyiben az áldozat a saját hibájából vagy a jogorvoslatok igénybevételének elmulasztása miatt közreműködött a kár bekövetkezésében, a kártérítés mértéke ezzel arányosan csökkenthető vagy megtagadható. Ugyanezen szabály érvényes akkor is, ha olyan személy hatott közre a kár bekövetkezésénél, akiért az áldozat a nemzeti jog alapján felelős.*

A III. alapelv előírásai az azonos tárgykörben született Termékfelelősségről szóló Európai Egyezményhez kapcsolódnak. Az elv azon esetekre vonatkozik, amelyekben a károsult maga is hozzájárult a kár bekövetkezéséhez, az áldozat hibája tehát a felelősség megváltozásának a fő oka. Ezen túlmenően kifejezetten említésre kerül a sérelmet szenvedett fél azon hibája, hogy nem veszi igénybe a rendelkezésre álló azon jogorvoslatokat, amelyek által megakadályozható vagy csökkenthető lett volna a kár. Ebben az esetben a bíróság feladata a konkrét ügyben a károsult közrehatásának meghatározása a

kártérítés megállapítása vagy elutasítása vonatkozásában. Habár az ajánlás kimondottan nem említi ezt a kérdéskört, a közigazgatási hatóságok mentesülnek a felelősség alól *force majeure* esetén. A *force majeure* azzal a sajátossággal bír, hogy mivel a kár oka nem róható fel a közigazgatási hatóságnak, ezért az aktus véletlenszerű károkozása nem látható előre, következményei pedig elkerülhetetlenek. Ezekben az esetekben nem lehet oksági kapcsolatról beszélni, amely megalapozná a közigazgatási hatóság felelősségét az okozott kárért. Az oksági kapcsolat meghatározott esetekben megszakadhat harmadik személy közrehatása miatt, ami példának okáért felmentheti a közigazgatási hatóságot azáltal, hogy megakadályozza a közigazgatási szerv intézkedését.

*IV. A közigazgatási hatóság elleni keresetindítási jognak nem előfeltétele a közigazgatási szerv képviselője elleni fellépés. Amennyiben a bírósági eljárást megelőző közigazgatási békéltető rendszer működik, az ezen intézményhez fordulás nem veszélyeztetheti a bírósági eljárásból való hozzáférést.*

A közigazgatási hatóság felelőssége az alapvető garancia a károsult számára, hogy megfelelő kártérítéshez jusson, azonban két különböző eszközhöz is nyúlhat. Azokban az esetekben, ahol a kárt okozó személy vagy tisztviselő kiléte megállapítható, néhány jogrendszer megengedi a sérelmet szenvedett fél számára, hogy akár a tisztviselőt foglalkoztató közigazgatóságot, akár az alkalmazottat magát, vagy akár a kettőt egyszerre perelje. Más jogrendszerekben a keresetet mindig a hatóság ellen kell indítani, amely aztán felléphet a kárt okozó tisztviselővel szemben. Az ajánlás egy kompromisszumos megoldást javasol, megállapítva, hogy az államok nem gátolhatják a károsultat azon joga gyakorlásában, hogy közvetlenül a felelős vagy az orvoslásra köteles közigazgatási hatósággal szemben járjon el, így a sérelmet szenvedett félre bízva a közigazgatási szerv elleni eljárás kérdését, természetesen azokban az államokban, ahol erre lehetőség van.

Amennyiben a kár egy jogellenes aktus következménye, a hatóság nem fordulhat a kárt okozó tisztviselővel szembe.

Az ajánlás nem hangsúlyozza a bírósági eljárást megelőző közigazgatási mediáció intézményének kívánatosságát. Ennek fő előnyét sokan a békés megegyezésben látják, azonban ezzel együtt számos hátránya is lehet azáltal, hogy kezelhetetlenné teszi az eljárást, vagy eltántorítja a tájékoztatlan állampolgárokat jogaik gyakorlásától. Az ajánlás éppen ezért pusztán felvillant egy olyan elvet, amely szerint amennyiben a békéltető eljárás a jog által biztosított, azt úgy kell felfogni és oly módon kell alkalmazni, hogy ne gátolja meg azon jogi eszközök igénybevételét, amelyek által a károsult kiélegítést nyerhet.

*V. Az I. számú alapelvben meghatározott kártérítés teljes körű kell, hogy legyen, a kár okának, természetének és a kártérítés formájának meghatározása a nemzeti jog hatáskörébe tartozik. A II. számú alapelv szerinti kártérítés részleges is lehet, a méltányosság elvének megfelelően.*

Ez az előírás teremti meg azt a jogelvet, hogy a kártérítésnek teljes körűnek kell lennie, értve ez alatt, hogy a károsultnak meg kell téríteni mindazon pénzben kifejezhető kárát, amely a hibás aktus miatt érte, más károk vonatkozásában pedig megfelelő kártérítés illeti meg. Ugyanakkor a nemzeti jog feladata marad megállapítani a kár okát, természetét és a jóvátétel módját. A legtöbb jogrendszerben a kártérítés fedezi mind az azonnali anyagi kárt (*damnum emergens*), mind a felmerülő veszteséget (*lucrum cessans*). A II. alapelvben hivatkozott körülmények esetén a kárt okozó közigazgatási hatósági aktus tulajdonságára tekintettel és a kártérítési kötelezettség alapjára figyelemmel elfogadható lehet, ha a károsult viseli a kár egy részét. Mivel ezen előírás speciálisan olyan eseteket említ, ahol természetesen igazságtalan lenne a sérelmet szenvedett fél számára a kár egyedüli viselése, ebből egyenesen következik, hogy itt inkább méltányos és nem teljes kártérítés-

ről lehet szó. Az ilyen jóvátétel összegét az effajta esetek összes körülményére tekintettel kell meghatározni, ilyen például a közigazgatási hatóság felelősségének foka.

*VI. A kártérítést megállapító döntéseket a lehető leggyorsabban végre kell hajtani. Ezt megfelelő finansziális és egyéb eszközökkel kell biztosítani. Amennyiben a nemzeti jog egy külön rendszert biztosít a különleges végrehajtási eljárásokra, annak könnyen hozzáférhetőnek és eredményesnek kell lennie.*

A károsult kártérítéshez való jogát elismerő jogerős döntést nem mindig követi késedelem nélküli, hatékony végrehajtás. Eljárásjogilag megfogalmazva, a döntés kikényszerítése ezen a téren az alábbiak szerint történhet: a döntést azonnal végre lehet hajtani, mivel megfelelő jogcímet képez a kártérítés elnyeréséhez, vagy a döntést nem lehet azonnal végrehajtani, és a kártérítéshez egy külön eljárást kell indítani. Elméletben az első megoldás gyors jóvátételt biztosít, mindazonáltal hasznos lehet rögzíteni azon általános jogelvet, amely alapján a döntés végrehajtása ezen a területen a lehető leggyorsabban megtörténhet. Amennyiben a második megoldást választjuk, az ajánlás kimondja, hogy a végrehajtási eljárásnak könnyen hozzáférhetőnek és gyorsnak kell lennie. Ugyanakkor létezhetnek a hatékony kártérítést gátló gyakorlati és jogi akadályok is. A dokumentum nem határoz meg külön eszközöket ezen akadályok leküzdésére, csupán azt ajánlja a részes államoknak, hogy fogadjanak el költségvetési és egyéb megfelelő eszközöket. Néhány államban például a pénzügyi szabályok rendelkeznek a kifizetés rendjéről és – amennyiben szükséges – a károsultaknak járó összegek automatikus beillesztéséről a következő év költségvetésébe. A tisztviselők tehetetlenségének vagy rosszhiszeműségének

leküzdése érdekében számos jogrendszer garantálja az érintett alkalmazottak személyes felelősségre vonásának lehetőségét.

*VII. A közigazgatási felelősséggel kapcsolatos intézkedések határidejére és azok kezdő időpontjára vonatkozó szabályoknak nem szabad veszélyeztetniük az intézkedési jog hatékony gyakorlását.*

Az eljárási határidők és a számításukra vonatkozó szabályok kettős célja: egyrészt rögzíteni az intézkedésre nyitva álló határidőt, másrészt pedig megteremteni a jogbiztonság bizonyos fokát, ésszerűen korlátozva a jogosultságokba való beavatkozás lehetőségét. A magánjog területén az első tényező dominál, és ennek megfelelően a határidők általában hosszúak. A hosszú határidők azonban számos esetben az egyenletes működés és hatékony közigazgatási intézkedés gátját képezhetik, valamint nem tűnik megfelelőnek az egyéni jogok védelme szempontjából sem, éppen ezért az államok rövidebb terminusokat állapítanak meg. Az ajánlás elismeri ezek szükségességét, ugyanakkor azt is kiemeli, hogy az ilyen rendelkezéseknek nem szabad veszélyeztetniük az intézkedési jog hatékony gyakorlását.

*VIII. A károsult állampolgársága nem adhat okot semminemű diszkriminációra a közigazgatási felelősség területén.*

A közigazgatási felelősség elvét ugyanazon szempontok szerint, azonos módon kell alkalmazni minden személy vonatkozásában, állampolgárságukra való tekintet nélkül, még akkor is, ha más államokban eltérő jogi előírások találhatók. A személyek jogainak és jogos érdekeinek védelmére irányuló folyamat az Európa Tanács folyamatos ténykedése szellemében magában foglalja a diszkrimináció elutasítását ezen a területen.

ERDŐS CSABA

*Smuk Péter:  
Magyar közjog és politika  
1989–2011<sup>1</sup> című  
könyvének recenziója*

*Első benyomások*

Smuk Péter második önálló monográfiája 2011 karácsonyára jelent meg az Osiris Kiadó gondozásában. Az Osiris-könyvektől megszokott módon ez is roppant mutatós borítóval és elegáns, átlátható, könnyen olvasható tipográfiával rendelkezik. A kemény kartonkötésű elő- és hátlapot a parlamenti ülésteremről halszemoptikával készült fotók díszítik. Különösen a címlapon szereplő kép kifejező: a csillár felől 360 fokos szögben készített kép azt sugallja, hogy a szerző a vizsgált korszak politikáját mint egészet kívánja bemutatni, a széksoroktól való távolság pedig arra a politikai semlegességre készíti az olvasót asszociálni, amelyre az előszóban is találunk utalást, és amely egy politikai tárgyú, tudományos műtől alapvető elvárás.

A cím szerint a mű csaknem negyed évszázad közjogi és politikai eseményeinek összefoglalását vállalja. Ennek tudatában a vastagsága alapján igencsak hosszúnak tűnő – pontosan 480 oldalas – könyvről könnyen beláthatjuk, hogy valójában nem „túlírt”: ekkora témát ebben a terjedelemben nem részletes elemzésekkel, hanem lényegre törő, a trendekre, folyamatokra koncentrááló leírással lehet feldolgozni. Megjegyzendő, hogy az eléggé általános és a vizsgálódás roppant széles spektrumát ígérő címet egy – csak a belső bo-

ritón található – alcím pontosítja: *A harmadik Magyar Köztársaság alkotmány- és parlamentarizmustörténete*. E korrekció elsősorban a cím közjogi fordulatára vonatkozik: a közjogon belül a mű valóban csak az alkotmányjog területére tartozó kérdésekre fókuszál. A parlamentarizmustörténet mint műfajmegjelölés illeszkedik abba a hazai hagyományba, amely azt jogtörténetként fogja fel, s nem korlátozza magát csupán a központi kormányzati viszonyok bemutatására.<sup>3</sup> Ugyanakkor a „politika” fordulat szerepeltetése a főcímben mégiscsak indokolt, ugyanis – ahogyan arra később még kitérek – a mű legnagyobb erénye az a szinoptikus látásmód, amely az alkotmányjog csaknem két és fél évtizednyi fejlődését eseményekhez kapcsolva, azokat bemutatva magyarázza meg, tehát nem csalódhat az az érdeklődő sem, aki a harmadik Magyar Köztársaság politikatörténetére kíváncsi.

Mindenképpen hangsúlyozni szükséges, hogy a szerző nem elégedett meg öt parlamenti ciklus történéseinek bemutatásával, hanem szinte a könyv megjelenéséig figyelemmel kísérte és rögzítette a vizsgált terület eseményeit. Erről tanúskodik a kolofonoldal is, amely szerint a kézirat 2011. október 31-én került lezárásra. A mű aktualitása és „frissessége” vitathatatlan, amelynek jelentőségét talán nem is most érezhetjük, amikor a tavalyi év eseményei még tisztán élnek bennünk, hanem majd néhány esztendő elteltével, amikor kissé már megkopnak emlékeink a közjogi rendszer átalakításának pontos menetéről, netán az alkotmányozás folyamatáról, vagy éppen a gazdasági világválságra adott sajátos kormányzati válaszokról. Továbbá azért is üdvözölhető az utóbbi másfél év feldolgozása, mert felvillantja a 2010-ben megválasztott Országgyűlés által részben véghezvitt, részben csak tervezett közjogi reformokat.

<sup>1</sup> Smuk Péter PhD, egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék. SMUK Péter: *Magyar közjog és politika 1989–2011*, Budapest, Osiris Kiadó, 2011, 480 p.

<sup>2</sup> A szerző első monográfiája: SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*, Budapest, Gondolat, 2008, 208. p.

<sup>3</sup> Lásd például: MEZEY Barna–SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*, Budapest, Osiris, 2003.; SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*, Budapest, Osiris, 2005.

### Szerkezet

Több problémát kellett megoldania a szerzőnek a mű elkészítése során. Egyrészt egy szerteágazó témát, események ezreit kellett ésszerű terjedelmi korlátok között feldolgoznia, másrészt ezt átláthatóan, követhetően bemutatnia. E két követelmény megvalósításának záloga a mű jó felépítése.

A könyv nyolc fejezetet tartalmaz, amelyekhez előszó, irodalomjegyzék és függelék kapcsolódik. Huszonhárom esztendő közjog- és politikatörténetének leírását a szerző a parlamenti ciklusok szerinti tagolás mentén végezte el. Ahogyan azonban a harmadik köztársaság története sem 1990-ben kezdődött, s nem is a legutóbbi teljes parlamenti ciklus lezáródásával ért véget, az első fejezet prologusként tartalmazza a Kádár-korszak jellemzését, valamint a rendszerváltozás történeti vázlatát. Ugyanígy csatolja napjainkhoz a szerző az általa bemutatott folyamatokat: a VII. fejezet epilógusként írja le a második Orbán-kormány első másfél évét. A II-VI. fejezetek így egy-egy négyéves ciklusra koncentrálhatnak úgy, hogy történeti keretükből nem szakadnak ki.

A parlamenti ciklusokat tárgyaló fejezetek azonos szerkezettel rendelkeznek, amelyekben az első pont a választások évével, a harmadik pedig a pártrendszer kérdéseivel foglalkozik. A kettő között található szerkezeti elem a legheterogénebb, címe is fejezetenként eltérő, inkább az adott ciklus legjellemzőbb vonásait emeli ki.

A „választások éve” című részek azonos vizsgálati szempontok szerint tovább tagolódnak. A kampányokkal, a választási eredményekkel, a kormányalakítással, az önkormányzati választásokkal és az adott ciklus parlamenti jellemezésével mind az öt fejezetben részletesen foglalkozik a szerző. Tovább erősíti az átgondolt szerkesztésről kialakult képet az is, hogy ez utóbbi rész szintén következetesen azonos szempontok mentén került felosztásra: elsőként a parlamenti joggal, majd a parlamenti ülésrenddel és annak változásaival, azt követően az ellen-

őrzési funkcióval, végül a személyi döntésekkel ismerkedhet meg az olvasó.

Ez a fajta logikus szerkezeti felépítés szinte tálcán kínálja a komparatiztika lehetőségét. Ezt a szerző ki is használja: a VIII. fejezetet a parlament jellemzői történeti összehasonlításának szenteli, amelyben a már bemutatott szempontok szerint tekinti át a jellemzők változását. A ciklusok eltérő pártrendszereinek összevetését ugyanakkor hiába keressük: arról csak „A magyar demokrácia jellege” címet viselő részben olvashatunk 10-12 sort.<sup>4</sup> Ezt ellensúlyozandó a szerző nagy hangsúlyt helyezett a személyi döntések értékelésére, amely tudományos érdeklődésének korábban is tárgyát képezte a politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai formájában.<sup>5</sup>

Bár a könyv törzsszövegében is számos – pontosan 54 – táblázat teszi áttekinthetővé a tárgyalta témákat, a függelékben külön találunk összesítő táblákat a választási eredményekről, népszavazásokról, közjogi méltóságokról és pártelnökökről. Nem feledkezhetünk meg azokról a statisztikai adattáblákról sem, amelyek a népesség és a gazdaság mindenkorai állapotát hivatottak tükrözni. Ezek segítenek igazán elhelyezni a társadalmi valóságban azokat a politikai törekvéseket és magatartásokat, valamint a jogalkotás termékeit, amelyekről a mű szól. Nem várható el egy ekkora időszak alkotmány- és politikatörténetét átfogó monográfiától, hogy részletes gazdasági és szociográfiai elemzésekbe bonyolódjon, azonban nem lehet légüres térben bemutatni a jog és a politika helyzetét annak társadalmi keretei nélkül. Az utolsó fejezetet kivéve, az ilyen elemzésektől következetesen tartózkodó mű praktikus oldotta meg ezt az ellentmondást: aki magyarázni szeretné a bemutatott politikai eseményeket, illetve azok lehetséges társadalmi-gazdasági okaira kíváncsi, egyrészt a bőséges és pontos lábjegyzetbeli hivatkozásokra támasz-

<sup>4</sup> Lásd: SMUK: *Magyar közjog...*, i. m., 443. p.

<sup>5</sup> Smuk Péter: *A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai* = Jog, Állam, Politika, 2010/4, 3–22. p.

kozhat, másrészt maga is levonhat bizonyos következtetéseket a függelék segítségével.

Még e táblázatoknál is hasznosabb része a függeléknek az ún. Közjogi esettár. Ez témakörönként tartalmazza a legfontosabb jogszabályokat és alkotmánybíróági határozatokat, sőt egyúttal címmutatóként is funkcionál. Ez szintén a már említett összehasonlítást teszi lehetővé jogterületenként, jogintézményenként, illetve könnyebben követhetővé teszi ezek fejlődési irányainak áttekintését.

### *„Párbuzamos indokolás” a többségi jellegű magyar demokrácia mellett*

A könyv utolsó fejezete nemcsak a parlament jellemzőinek áttekintését tartalmazza, hanem a politikai zsákmányelvvel is részletesen foglalkozik. A fejezet harmadik pontja koronázza meg a művet: szintézisként a magyar demokrácia jellemzésére tesz kísérletet. E recenzió keretében is csak e rész tartalmi ismertetésére szorítkozom, az ebben található következtetések ugyanis alkalmasak arra, hogy a kötetben szereplő folyamatokat összegezve mutassák be.

Az elemzéshez a hazai szakirodalomban Körösi András által meghonosított lijpharti modellt<sup>6</sup> alkalmazta a szerző. Ennek keretében 12 ismérv értékelése nyomán foglal állást a magyar demokrácia jellegéről, azaz többségi vagy konszenzusos mivoltáról. A modell lényege, hogy valamennyi ismérvet egy ötfokozatú (többségi – közelebb a többségihez – köztes – közelebb a konszenzusoshoz – konszenzusos) skálán kell elhelyezni, s az egyes ismérveknél szereplő értékelések összesítésével rajzolható ki a politikai rendszer természete.

A szerző Körösi András korábbi megállapításaival ellentétesen – vagy éppen az azokból kimutatható változási iránynak megfelelően – a magyar demokráciát annak több-

ségi típusához közelebb állónak jellemzi. A 12 értékelési szempont közül az alábbiakban négyet vizsgálok részletesebben.

Az Alkotmány tekintetében Smuk Péter elveti Körösi Andrásnak az Alkotmány tisztán konszenzusos voltáról kialakított álláspontját, mivel az alkotmánymódosítás abszolút minősített többséget igénylő szabálya a praktikus modifikációnak nem tudott gátat szabni, s „az alkotmányozás legitimációs alapját az elit önértékének követése gyorsan kikezdte”<sup>7</sup>. Ez ugyan kétségtelen tény, de a magyar demokrácia konszenzusos voltát önmagában nem cáfolja: az „elitek paktuma”, amelyek tárgyaként a szerző az EU-ügyeket és a képviselői költségtérítést nevesíti is, éppen a mindenkori kormány és ellenzék együttműködését bizonyítja. Emellett arra is fel szeretném hívni a figyelmet, hogy a kerekasztal-tárgyalásokon, majd az alkotmánybíróági gyakorlatban is kisebbségvédelmi eszközként, tehát konszenzust kényszerítő intézményként szereplő minősített törvényalkotás – és alkotmányozás – öt és fél éven keresztül, tehát a vizsgált időszak mintegy 25 százalékában működésképtelennek bizonyult (t) a kétharmados kormánytöbbség megléte miatt. Bár az 1994–1998-as parlament kormányoldalának – félig megvalósult – önkorlátozása a közjogi intézményrendszer kiszolgáltatottságát még leplezte, 2010 után a többségi demokrácia s a kétharmad „mindenhatósága” napi gyakorlattá vált.<sup>8</sup>

A szerző kiemeli, hogy a demokrácia konszenzusos voltát nem csupán a parlamenten belüli kisebbségi jogok garantálják, hanem az Országgyűlés közjogi korlátai is. A közjogi korlátok létezése vitathatatlan, ugyanakkor szerepük relatív. Ez egyrészt a politikai zsákmányelvből és a parlament személyzeti funkciójából ered: ahogyan arra Smuk Péter is rámutat, a zsákmányszerzés „formá-

<sup>7</sup> SMUK: *Magyar közjog...*, i. m., 441. p.

<sup>8</sup> Lásd: SZIGETI Péter: *Társadalomkutatás – mi végre?*, Győr, Universitas-Győr, 2011., különösen annak *Új többség – alkotmányos teljhatalom birtokában* című fejezete.

<sup>6</sup> Lijphart AREND: *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1999.



lisan minden olyan pozíciót érint, amelyet az adott pillanatban fennálló politikai többség »megkaparinthat«<sup>9</sup>. Ha ehhez még figyelembe vesszük a szervezetalakítással megszerezhető pozíciókat, könnyen beláthatóvá válik, hogy az Országgyűlés ellensúlyát jelentő szervek élére a – megfelelő, sok esetben kétharmados többségben lévő – kormányoldal választhat vezetőt akár a korábbi vezető ciklusának lejárta előtt is.<sup>10</sup> Sokkal markánsabban mutatja az Országgyűlés óriási mozgásterét az alkotmányozó és törvényhozó hatalom egybeesése. Normatív értelemben nehezen beszélhetünk közjogi korlátokról ott, ahol kizárólagosan a parlament határozhatja meg a saját korlátainak szerepét, sőt létét. Kérdés ugyanakkor, hogy de facto él-e ezen hatalmával a Tisztelt Ház, vagy „pihenteti erejét”. Különösen az utóbbi két évben nyilvánvaló, hogy az Országgyűlés nem riad vissza a praktikus alkotmányozástól sem<sup>11</sup>, amelynek példája volt az alkotmánybíró-jelölési szabályok megváltoztatása. Végső soron tehát az Alkotmány magába kódoltan hordozta a többségi demokráciát: az alkotmányozó hatalom Országgyűléshez telepítését a minősített többséggel való módosíthatóság nem ellensúlyozta. Ez több területre vezet át minket: egyrészt a választási rendszerre, másrészt a közvetlen demokráciára, harmadrészt pedig az elitstratégiákra.

Mindhárom fenti terület a demokrácia jellegének egy-egy ismérve is. A választási rendszer függvényében érvényesülhet a többségi demokrácia valódi korlátjaként a minősített többség: ha a választási rendszer felülreprezentálja a győztes pártot, könnyen megszerezhetővé válik a kétharmados többség. A magyar választási rendszer ilyenek

bizonyult: „Matematikai tény [...], hogy egy politikai oldal 50% feletti teljesítménye már kétharmados parlamenti többséget eredményez.”<sup>12</sup>

A közvetlen demokrácia kapcsán Smuk Péter szerint nem beszélhetünk „arról, hogy a közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás valójában konszenzusos demokratikus elemeket erősítene a magyar politikai rendszerben.”<sup>13</sup> Ezt egyrészt a nemzetközi szervezetekben való részvételünkről döntés legitimitására használt népszavazással, valamint az alkotmány megerősítésére jogilag igénybe vehető referendumtól tartózkodással magyarázza a szerző.

Különösen a népszavazástól való tartózkodás és a választópolgárokalkotmányozó hatalomból való közvetlen részesedésének elvonása utal a magyar politika elitista jellegére. Az elitizmus, az elitstratégiák ismérve nem szerepel Lijphart rendszerében, s a vizsgálódás körébe vonása is megkérdőjelezhető. Egyfelől támogatható mint vizsgálati ismérv, mivel a politikai rendszerről releváns információkat hordoz. Ugyanakkor azt is észre kell vennünk, hogy az elitizmus nem a demokrácia rendszerén belül tanulmányozható, hanem pont ellentétesen, a demokrácia ellentétpárjaként.<sup>14</sup> Magyarán a demokrácia konszenzusos vagy többségi jellege közti megkülönböztetés során az elitstratégiák nem értékelhetőek, hiszen azok sikere és elterjedtsége valójában a demokrácia érvényesülését szűkíti, ekképpen másodlagossá válik a demokrácia jellege, ha demokráciáról sem, vagy legalábbis korlátozott értelemben beszélhetünk. A közjogi és államelméleti szakirodalom is hagyományosan a többségi elvet képviselő demokráciával állítja szembe a kisebbség uralmát megtestesítő elitelmé-

<sup>9</sup> SMUK: *Magyar közjog...*, i. m., 421. p.

<sup>10</sup> A könyv kiválóan elemzi a szervezetalakítási jogkör és a politikai zsákmányszerzés kapcsolatát és lehetséges gátjait. Lásd: SMUK: *Magyar közjog...*, i. m., 421–439. p.

<sup>11</sup> Praktikus alkotmányozás alatt az alkotmánymódosítások közül azokat értem, amelyek azért váltak szükségessé, mert az adott kérdés alacsonyabb jogforrási szinten való szabályozása alkotmányellenesnek bizonyult.

<sup>12</sup> SMUK: *Magyar közjog...*, i. m., 443. p.

<sup>13</sup> Uo.

<sup>14</sup> Körösenyi elsősorban az elitstratégiák mint értékelési ismérvek vizsgálódás körébe vonását azzal indokolja, hogy az alkalmazott modell is az ún. kooperatív elitstratégia előfeltevésén alapszik, amely a konkordancia-demokrácia irodalmában, s Lijphartnál is megjelenik. KÖRÖSÉNYI András: *A magyar politikai rendszer*, Budapest, Osiris, 1998, 371. p.

leteket.<sup>15</sup> Tehát a magyar politikai rendszer elemzése első lépcsőjének annak elitista vagy demokratikus volta közti választást tartom, s e kérdés eldöntését követően érdemes elmélyedni vagy az elitizmus, vagy a demokrácia jellegzetességeiben.<sup>16</sup> Kiváltképpen hangsúlyos lenne ezen szempontú vizsgálat abban az országban, amelynek vizsgált politikai rendszere egy olyan rendszerváltozásból eredezteti önmagát, amely már-már közhelyszerűen az „elitek paktumaként” is aposztrofálható.

A bővített lijpharti modell ismérvei közül négyre tértem ki részletesebben, azonban ezekből is látható, hogy azok elkülönült vizsgálata is releváns információkhoz vezet, összefüggéseik hangsúlyozása azonban elengedhetetlen, hiszen az egyes ismérvek kölcsönös egymásra hatása erősíti a magyar demokrácia többségi jellegét. A nemzetközi jogi és politikai kontrollmechanizmusok nélkül a felülreprezentáló választási rendszer alapján megalakuló, minősített többséggel alkotmányozni képes, népszavazással alig korlátozható parlament képe rajzolódik elénk, amelynek kétharmados többsége sem a politikai elit vele versenyző ellenzéki erejével, sem pedig a választópolgárokkal nem kényszerül megállapodásra. E modellben tehát nem a kompromisszum, hanem egyértelműen a többség válik hangsúlyossá.

Eltekintve az elitstratégiákkal kapcsolatos megállapításaimtól, a fejezet elvitathatatlan érdemének tartom azt, hogy nem pillanatképet készített magyar politikai rendszerről, hanem annak változásait kívánta megragadni. Ehhez szilárd alapot nyújtott Körösenyi András által készített táblázat, amely egyszerűen áttekinthetővé teszi

az egyes ismérvek értékelését, és amellyel összesíthetőek azok. A magyar demokrácia három időszaka került vizsgálat alá ezek szerint a szempontok szerint: a rendszerváltozás, az ezredforduló és a 2010-es közjogi reform. Egyértelműen leolvasható a táblázatból az a trend, amely hazánk politikai rendszerét kis lépésekkel, de folyamatosan és kilengések nélkül tolja a rendszerváltozáskor jellemző, konszenzusoshoz közelebb álló demokráciától az inkább többségi típusú felé. Valamivel több mint két évtized alatt az öt stációból álló rendszer három „állomásán” volt elhelyezhető a magyar demokrácia. A rendszerváltozás éveiben „a konszenzusoshoz közelebb eső”, az ezredforduló körül „köztes”, 2011-ben a többségihez állt közelebb hazánk politikai rendszere. További érdekesség, hogy nincs olyan ismérve e modellnek, amely kilógna e többségi irányba mutató trendből.

### *A mű helye a szakirodalomban*

Találó felütéssel indul az Előszó, amikor arra mutat rá, hogy egyszerre könnyű és nehéz a rendszerváltozás hazai alkotmány- és politikatörténetét kutatni. Egyszerre szakad ugyanis rá a kutatóra óriási mennyiségű forrás: korabeli újságcikkek, s az utóbbi évtizedből internetes források is. A forrásbőség azonban kettős csapdát rejt: ki kell tudni választani a hiteles forrásokat, valamint ésszerű határok közé kell szorítani a tárgyalandó témát is. Ezt a kihívást a szerző teljesítette, amiről az irodalomjegyzéket áttekintve is meggyőződhetünk. A csaknem 400 tételt tartalmazó bibliográfia túlnyomó többségét a Magyarország Politikai Évkönyve című kiadványokban megjelent tanulmányok teszik ki, de HVG, illetve más folyóiratok hasábjairól származó cikkekkkel is találkozhatunk a hivatkozások között. Természetesen a rendszerváltozást és a harmadik köztársaság politikatörténetének egészét vagy részét feldolgozó monografikus művek sem hiányoznak az irodalomjegyzékből.

<sup>15</sup> Lásd Bódig Máttyás áttekintését a demokrácia és elit-elméletekről: BÓDIG Máttyás: *Konszenzus, részvétel, többség. Az állam és a demokrácia viszonyának elméletei* = *Allamelmélet I.*, szerk. TAKÁCS Péter, Szent István Társulat, Budapest, 2009, 210–228. p.

<sup>16</sup> Az elitstratégiáknak a lijpharti modellbe való illeszthetőségével kapcsolatos nehézséget mutatja az is, hogy az ismérveket összefoglaló táblázatban a szerző nem szerepelteti azt.

Nem hagyható említés nélkül, hogy e monográfiák vagy a Smuk Péter művében tárgyaltnál rövidebb korszak bemutatását vállalják<sup>17</sup>, vagy olyan időszakét, amely csak részben fedi a rendszerváltozást követő évtizedeket<sup>18</sup>, vagy csak egy-egy szeletére koncentrálnak a politikának, közjognak<sup>19</sup>, tehát már célját tekintve is ritka alkotást ismerhetünk meg e recenzió tárgyában. Több olyan könyvvel találkozhattunk már, amelyek legalább címük alapján indokolják legalább rövid összevetésüket e munkával.

Kéri László *A rendszerváltás krónikája 1988–2009* című munkáját vélhetjük e műhöz legközelebb állónak, azonban a két könyv teljesen eltérő megközelítésmóddal rendelkezik. Kéri „krónikája” albumjellegű, amely számtalan fotóval illusztrálja – az ezek szerint 2009-ig tartó – rendszerváltás történetét. Az eseményeket csupán kronologikusan, relatíve rövid terjedelemben mutatja be, a hangsúly érezhetően a fényképek felé tolódik el, a szöveg szóhasználat, stílusa is közelebb áll a publicisztikához, mint a tudományos műéhez.

Romsics Ignác történészprofesszor *A harmadik Magyar Köztársaság 1989–2009* című könyvéhez képest alapvetően két aspektusban nyújt novumot a recenzált mű. Egyrészt a két monográfia terjedelme jelenti az eltérést: míg Romsics professzor 108 oldalban mutatja be a rendszerváltozástól eltelt két évtized történetét, addig Smuk Péter

csaknem 500 oldalon keresztül taglalja azt. Már a két könyv hossza is sejteti az eltérő mélységű, részletességű témafeldolgozást.<sup>20</sup> A másik hangsúlyozandó különbség az elmúlt huszonegyéves év bemutatásának némileg eltérő szempontja: Romsics köz-történetet írt, míg Smuk alkotmány- és politikatörténetet. Ugyan a kettőnek számos metszéspontja van (pártok, választások, nagyobb jelentőségű törvények stb.), egy alkotmány- és politikatörténeti műtől azonban speciális ismeretanyag közvetítését várjuk – szerencsés esetben a köztörténet kerekeibe ágyazva – amit meg is kapunk.

Figyelemre méltó, hogy a szakirodalom vonatkozó része, és így egyúttal a szerző rendelkezésére álló források meghatározó hányada is olyan szerzők tollából született, akik többé-kevésbé maguk is aktív részesei és alakítói voltak az elmúlt időszak politikájának.<sup>21</sup> E források megkerülhetetlenek, de még a legobjektívebb szerző is a saját nézőpontjából tudja leírni azt, amit személyesen is átélt, így ha nem is egyoldalú, de legalábbis szubjektív értékelést, sőt bemutatást ad. Az akadémiai, kutatói megközelítés „parlamentari székfoglalóktól való távolságtartása”, valamint a lehető legszélesebb, sokszínű forráshasználat miatt olvasóként biztosak lehetünk benne, hogy a harmadik Magyar Köztársaság alkotmány- és politikatörténetéről objektív képet kaphatunk e mű elolvasásával.

<sup>17</sup> RIPP Zoltán: *Rendszerváltás Magyarországon 1987–1990*, Budapest, Napvilág, 2006.; ROMSICS Ignác: *Volt egyszer egy rendszerváltás...*, Budapest, Rubicon-Ház, 2003.; KULCSÁR Kálmán: *Két világ között. Rendszerváltás Magyarországon 1988–1990*, Budapest, Akadémiai, 1994.; LENGYEL László: *Pártbázis palotába*, Budapest, Helikon, 1998.

<sup>18</sup> BIHARI Mihály: *Magyar politika 1994–2004*, Budapest, Osiris, 2005.

<sup>19</sup> SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris, 2001.; JÁRAI Zsigmond: *A pénz beszél*, Budapest, Heti Válasz Kiadó, 2007.; BOZÓKI András: *Politikai pluralizmus Magyarországon*, Budapest, Századvég, 2003.; MÜLLER György: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antaltól Gyurcsányig*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008.

<sup>20</sup> Mindenképpen meg kell jegyezni, hogy Romsics Ignác könyve a Magyarország története című sorozat 23. köteteként jelent meg, ami a relatíve rövidnek tűnő terjedelmét is megmagyarázza.

<sup>21</sup> Így például: HORN Gyula: *Azok a kilencvenes évek...*, Budapest, Kossuth, 1999.; BIHARI: *i. m.*; BOZÓKI: *i. m.*; JÁRAI: *i. m.*; KULCSÁR: *i. m.*; SÓLYOM: *i. m.* Érdekes, hogy Sólyom László köztársasági elnöki tapasztalatairól szóló monográfiájára nem találunk hivatkozást, s az irodalomjegyzékben sem szerepel – SÓLYOM László: *Egy elnökség lenyomata*, Budapest, Századvég, 2010.

# *Szerzőinkről*

## **Bodnár Eszter**

Jogász. 2006 és 2008 között az Országos Választási Iroda tagja, 2008 óta a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (korábban Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium) Alkotmányjogi Főosztályának munkatársa. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének PhD-hallgatója, megbízott előadóként alkotmányjogot és politikai részvételi jogokat oktat.

Fő kutatási területe a politikai részvételi jogok alapjogi megközelítése, különös tekintettel a választójog alkotmányjogi korlátaira és védelmének eszközeire.

## **Bodnár Norbert**

Egyetemi tanárségéd a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Közigazgatási Jogi Tanszékén, egyben a Deák Ferenc Doktori Iskola doktorandusza. Kutatási témája a közigazgatás területi és helyi szintje, azon belül különös tekintettel a település és a megye közti szerveződésekre, kapcsolatokra.

## **Csalló Krisztina**

Jogász (1999), európai jogi szakjogász (2003), 2003-ban tett jogi szakvizsgát, jelenleg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékén (2008-tól a jogelőd Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékén) egyetemi tanárségédként önkormányzati jogot oktat, kutatási területe a helyi önkormányzatok.

## **Erdős Csaba**

2010-ben szerzett summa cum laude minősítésű jogi diplomát a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán. Jelenleg másodéves nappali tagozatos PhD-hallgató a győri Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában, kutatási témája a parlamenti fegyelmi jog. Óraadóként segíti az egyetem Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékének munkáját, ahol alkotmányjogot és politológiát oktat. Emellett alkotmányjogi érveléstan címmel szakkurzust vezet a Batthyány Lajos Szakkollégiumban.

## **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 integritásmenedzsment.

## Koi Gyula

Igazgatásszervező (2002), sinológia szakos vendéghallgató (2007–2009), jogász (2010). A BCE ÁK Államigazgatási Tanszékén tanársegéd (2003–2005). 2005-től az MTA Jogtudományi Intézete Közigazgatási Jogi Osztályán tudományos segédmunkatárs. 2005-től az Országgyűlés Mentelmi Bizottságának állandó szakértője. 2009-től a Jogi Tudósító című folyóirat főszerkesztője. 2010-től a győri SZE Deák Ferenc ÁJK Doktori Iskola doktorandusz hallgatója. 2012-től a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán helyi önkormányzati modelleket oktat. Kutatási területe az összehasonlító közigazgatás, továbbá a jogi sinológia.

## Piller Zsuzsa

2004-ben szerzett diplomát a Széchenyi István Egyetem Jog- és Gazdaságtudományi Kar Gazdálkodási Szakán kiváló minősítéssel, azóta felszámolóbiztosként, illetve fizetéseketleneségi szakértőként dolgozik. 2005-ben újabb oklevelet kapott az ELTE Jogi szakokleveles közgazdász Szakán, 2010-ben pedig a Budapesti Corvinus Egyetem felszámolási és vagyonfelügyeleti szakközgazdász képzésében. 2005-től a Regionális és Társadalomtudományi Doktori Iskola hallgatója, jelenleg a fokozatszerzési eljárás van folyamatban. Disszertációjának témája a határokon átnyúló fizetéseketleneségi eljárások. 2010-től oktatóként részt vesz a felszámolóbiztosok felsőfokú és a felszámolóasszisztensek középfokú képzésében. 2011-től a Felszámolók Országos Egyesülete Oktatási Bizottságának tagja.

## Tózsza István

Geográfus képzettségű, aki eredetileg környezetkutató térinformatikával foglalkozott az MTA Földrajztudományi Kutatóintézetében. 12 évvel ezelőtt a városi környezetinformációs rendszerek révén az Államigazgatási Főiskola Közigazgatás-szervezési és Urbanisztikai Tanszékére került, ahol a településtan és a települési infrastruktúra tantárgyakat oktatja Közigazgatási urbanisztika I–II. címmel. A főiskola Budapesti Corvinus Egyetembe történő integrációja után tanszékvezetőként az elektronikus igazgatásszervezéssel foglalkozott. A tanszék E-Government Kutatócsoportja élén 10 év alatt iskolateremtő munkát végzett e területen. 40 szakkönyvet jelentettek meg az E-Government Tanulmányok című sorozatban, 3 új BA és 2 MA törzstantárgyat, valamint mintegy 30 új választható tantárgyat vezettek be a Közigazgatás-tudományi Karon. 2012-től a Corvinus Egyetem Gazdaságföldrajz Tanszékét vezeti, és oktató a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán.

## Turkovicz István

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogi diplomát 2005-ben. Először ügyvédjelöltként dolgozott, majd 2007-ben, miután a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán működő Deák Ferenc Doktori Iskolába felvételt nyert, tanársegédi állást kapott az Államtudományi Intézet Közigazgatási jogi Tanszékén, ahol jelenleg tanársegédként dolgozik. Kutatási területe a hatósági eljárás tárgyköre, azon belül is a hatósági jogorvoslatok. A témában több tanulmánya jelent már meg hazai és nemzetközi szinten, jelenleg a PhD-fokozat megszerzése van folyamatban.

**Váczai Péter**

2005-ben szerzett jogi diplomát az ELTE ÁJK Győri Tagozatán summa cum laude minősítéssel. 2009-ben letette a jogi szakvizsgát, 2011-ben PhD-fokozatot szerzett. 2005 ősze óta a SZE DF ÁJK Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékének oktatója, egyetemi adjunktus, 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.

**Vértesy László**

PhD jur. PhD œc. egyetemi docens, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán oktat. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán végzett; ezt követően ott, majd a Károli Gáspár Református Egyetem Doktori Iskolájában fejezte be jogtudományi PhD-tanulmányait. A közelmúltban a Nyugat-magyarországi Egyetem Közgazdaság-tudományi Kar Doktori Iskolájában védte meg közgazdasági PhD-értékelését. Kutatási területe a pénzügyi szektor közgazdasági és jogi összefüggéseinek vizsgálata, különös hangsúlyt fektetve a finanszírozási és biztosítási kérdésekre; valamint a gazdasági és e-közigazgatás. Számos publikáció szerzője. Több tudományos intézményben tanácsadó, kutató: Gazdaság Elemző Intézet, Nemzeti Közigazgatási Intézet, Közép-Európai Innovációs Központ; emellett a nagyváradi Klebelsberg Kunó Szakkollégium szakmai igazgatója, a Kárpát-Ifjúsági Egyesület elnökségi szakreferense.

**Vissy Beatrix**

2009-ben diplomázott az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán, ugyanebben az évben kezdte meg PhD-tanulmányait ennek doktori iskolájában. 2010 és 2012 között az ELTE Alkotmányjogi Tanszékének tudományos segédmunkatársa, 2012 áprilisától tanársegéd oktatója. Kutatási területe az emberi jogok intézményes garanciarendszere, különös tekintettel az alapjogok bírói típusú védelmére.

## *Publikáció a Magyar Közigazgatásban*

A Nemzeti Közigazgatási Intézet kiadásában megjelenő Magyar Közigazgatás című szakmai, tudományos folyóirat közigazgatási témájú, tudományos írások közlésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

A lap célja: a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közlése, 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 eszmecseréje.

*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 közlési 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 sorközszel 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 címeteket, alcímeteket, különálló idézeteket a szövegtől egy-egy sor válassza 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 Címléírási 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

### TABLE OF CONTENT

#### Foreword

**SCIENTIFIC PUBLICATIONS** *István TÓZSA*: Digital Reality and Public Administration; *Eszter BODNÁR*: Correlation between the right to vote and other fundamental rights; *István TURKOVICS*: The right to legal remedy in the Constitution and the Basic Law of Hungary; *Beatrix VISSY*: The perspectives of the protection of individual fundamental rights in the constitutional legislation; *Gyula KOI*: Administrative Sciences and Methodology – About the definitions' key roles; *VÉRTESY*: The Measurability of Good Governance

**PROFESSIONAL PANEL-DISCUSSION** *Zsuzsa PILLER*: Local governments, as the subject of cross-border insolvency proceedings; *Norbert BODNÁR*: Local government associations and their changes in the aspect of the new Local Government Act; *Péter KLOTZ*: Public Service Values and integrity – survey by questionnaire among the public servants; *Krisztina CSALLÓ*: Next stage in the reform of public administration: the sub-regional district offices

**INTERNATIONAL PERSPECTIVES** *Péter VÁCZI*: The responsibility of public administration

**REVIEW** Review by *Csaba ERDŐS*: Hungarian civil law and politics 1989–2011, by Péter SMUK

### TABLE DES MATIÈRES

#### Mots de Bienvenue

**PUBLICATIONS SCIENTIFIQUES** *István TÓZSA*: Espace virtuelle et administration publique; *Eszter BODNÁR*: La relation entre le droit de vote et les droits fondamentaux différents; *István TURKOVICS*: Le droit au recours dans la Constitution et dans la Loi Fondamentale; *Beatrix VISSY*: Les perspectives de la protection des droits fondamentaux individuels dans la législation constitutionnelle; *Gyula KOI*: Les sciences administratives et la méthodologie. Sur le rôle clef des concepts; *László VÉRTESY*: La mesurabilité de la bonne gouvernance

**FORUM PROFESSIONNEL** *Zsuzsa PILLER*: Les conseils municipaux comme les sujets de la procédure d'insolvabilité transrégionale; *Norbert BODNÁR*: Les associations des municipalités et leurs changements dans la nouvelle Loi sur la Municipalité; *Péter KLOTZ*: Les valeurs dans la fonction publique et l'intégrité – sondage par formulaire parmi les employés de la fonction publique; *Krisztina CSALLÓ*: La nouvelle étape dans le réforme administratif: les bureaux des communes

**BIAS INTERNATIONAUX** *Péter VÁCZI*: La responsabilité de l'administration publique

**ENQUÊTE** Compte rendu de *Csaba ERDŐS* de l'oeuvre de Péter SMUK: Le droit publique hongrois et la politique entre 1989 et 2011

### INHALT

#### Vorwort

#### WISSENSCHAFTLICHE MITTEILUNGEN

*István TÓZSA*: Virtueller Raum und virtuelle Verwaltung; *Eszter BODNÁR*: Verbindung zwischen dem Wahlrecht und anderen Grundrechten; *István TURKOVICS*: Recht zum Rechtsmittel im Grundgesetz von Ungarn; *Beatrix VISSY*: Perspektive des individuellen Grundrechtsschutzes in der Verfassungsbarkeit; *Gyula KOI*: Die Verwaltungswissenschaften und Methodologie. Über die Rolle der Konzepte als Untergrundprobleme; *László VÉRTESY*: Die Messbarkeit der guten Steuerung

**FACHFORUM** *Zsuzsa PILLER*: Die Selbstverwaltungen als Subjekt von Rechten bei dem grenzüberschreitenden Zahlungsunfähigkeits-Prozess; *Norbert BODNÁR*: Die Gesellschaften der lokalen Selbstverwaltungen und ihre Veränderungen im Betracht des lokalen Selbstverwaltungsgesetzes; *Péter KLOTZ*: Wert und Integrität in der öffentlichen Dienst – Umfrage unter den Beamten; *Krisztina CSALLÓ*: Nächste Stelle in der Umbildung der Verwaltung: die Landkreissäme

**INTERNATIONALER AUSBLICK** *Péter VÁCZI*: Die Verantwortung der Verwaltung

**RUNDSCHAU** Rezension: *Csaba ERDŐS*: Peter SMUK: Ungarisches öffentliches Recht und Politik 1989–2011



Ára: 690 Ft

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
www.ujszachenyiterv.gov.hu  
06 40 638 638



MAGYARORSZÁG MEGÚJUL



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

Humán erőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban  
ÁROP-2.2.5