

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 2

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Em. Dr. Tamás András (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Állam – és társadalomelméleti Intézet)

FŐSZERKESZTŐ:

Dr. Kis Norbert, továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes (Nemzeti Közzolgálati Egyetem)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Biró Marcell, közigazgatási államtitkár (Külgazdasági és Külügyminisztérium) • *Dr. Bitskey Botond*, főtítkár (Alkotmánybíróság) • *Prof. Dr. Bukovics István*, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola vezetője) • *Dr. Cserny Ákos*, dékán (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar) • *Dr. Hazafi Zoltán*, intézetvezető (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Életpálya és Emberi Erőforrás Intézet) • *Dr. habil. Imre Miklós*, főiskolai tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Közzervezési és Szakigazgatási Intézet) • *Dr. Janza Frigyes*, főtítkár (Rendészettudományi Társaság) tag (Fenntartói Testület, Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Dr. Kis Norbert*, továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Kukorelli István*, tanszékvezető egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Em. Dr. Máthé Gábor* (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Állam- és Társadalomelméleti Intézet) • *Dr. habil. Müller György*, egyetemi magántanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Állam- és Társadalomelméleti Intézet) • *Dr. habil. Nemeslaki András*, intézetvezető (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, E-közzolgálati Fejlesztési Intézet) • *Prof. Dr. Patyi András*, rektor (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Dr. Szentkirályi-Szász Krisztina*, vezérigazgató (Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.) • *Prof. Dr. Torma András*, rektor (Miskolci Egyetem) • *Prof. Dr. Török Gábor*, intézetvezető (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Civilisztikai és Nemzetgazdasági Intézet) • *Prof. Dr. Varga Zs. András*, intézetvezető egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar) legfőbb ügyész helyettes (Legfőbb Ügyészség) • *Jan Bárta*, Prága (Cseh Tudományos Akadémia) • *Daniel Klimovsky*, Kassa (Szlovák Műszaki Egyetem) • *Zdenek Koudelka*, Brno (Masaryk Egyetem) • *Herbert Küpper*, Regensburg (Institut für Ostrecht) • *Walter Maier*, Ludwigsburg (Ludwigsburgi Közigazgatás-tudományi és Pénzügyi Főiskola) • *Daniel Szergej Naumov*, Szaratov (P. A. Sztolipin Volga-menti Közzolgálati Akadémia) • *Tóth Mihály*, Kijev (Ukrán Nemzeti Tudományos Akadémia) • *Igor Palús*, Kassa (Pavol Jozef Safárik Egyetem) • *Ewa Poplawska*, Varsó (Lengyel Tudományos Akadémia) • *Jan Ziekow*, Speyer (Német Közigazgatási Kutatóintézet) • *Prof. Dr. Li Junqing*, dékán (Minzui Egyetem)

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

2. SZÁM

köszöntő	KIS NORBERT	2
tudományos közlemények/ tanulmányok	KIS NORBERT, KAISER TAMÁS, BÁGER GUSZTÁV, BUKOVICS ISTVÁN, CSATH MAGDOLNA, CSERNY ÁKOS, FEJES ZSUZSANNA, GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA, KÁDÁR KRISZTIÁN, SZENTE ZOLTÁN	
	• A jó állam mérhetősége	4
	GÁVA KRISZTIÁN	
	• Az Alaptörvény módosításai	30
	MARJÁN ATTILA	
	• Magyarország EU-tagsága a közigazgatás szemszögéből	47
	KRAUSS GÁBOR – PETRÓ CSILLA	
	• A közszolgálati illetményrendszer aktuális kérdései	56
	HAUTZINGER ZOLTÁN	
	• A magyar idegenjog rendszere és az idegenjogi (szak)igazgatás	69
nemzetközi kitekintés	BEBESI GYÖRGY	
	• Az orosz alkotmányosság első kísérlete	79
	FRANCZEL RICHÁRD	
	• Németország kormányfői intézménye	88
	HETÉNYI GÉZA	
	• Az EU tagság 10 évének főbb gazdasági folyamatai a V4 országokban	120
szakmai fórum	CSATH MAGDOLNA	
	• A gazdasági és társadalmi teljesítmény mérése	134
	LAMPERTH MÓNIKA	
	• Megyei önkormányzat – új szerepkörben	142

2014

	PAPP TEKLA	
	• Vázlatos áttekintés a jogi személyről az új Polgári Törvénykönyv apropóján	150
szemle	BOKROS ATTILA - HEGEDŰS MÁRTON - ETL ALEX	
	• 10 éve az Európai Unióban – tanulságok és kihívások	160
	BOZSÓ GÁBOR	
	• Szakmai beszámoló a Budapesten megrendezett 22. NISPAcee konferenciáról	166
	BOZSÓ GÁBOR - PETRÓ CSILLA - SÉRA MAGDOLNA	
	• Magyar – kínai tudományos programok Budapesten	170
tájékoztató	E számunk szerzői	177
	Szerzőinkhez	178
	Idegen nyelvű tartalomjegyzék	180
	Impresszum	183

Köszöntő

A közpolitikai folyamatok eredményességének mérése és azok nemzetközi rangsorolása kurrens kutatási témává vált. Churchill mondása szerint a kormányzati stratégiák szép dolgok, de az eredményeket kell figyelniük. Közhely, hogy valamilyen mérési rendszer hiányában a társadalmi folyamatok értékelése sem lehet megbízható. A kormányzat közpolitikai eredményességének és ennek szolgálatában a közigazgatás hatékonyságának mérése áll „A jó állam mérhetősége” című tanulmány, valamint „A gazdasági és társadalmi teljesítmény mérése” című írás középpontjában. A témát bővebben kifejtő tanulmánykötet lapszámmunkkal egy időben látott napvilágot a Nemzeti Közzolgálati Egyetem gondozásában. Korábbi számunkban beharangozott további izgalmas szakmai programokhoz kötődő publikációk adják kínálatunk gerincét. 10 éves EU-tagságunk több tanulmányt ihletett. 2014 májusában zajlott Budapesten az egyik legnagyobb európai közigazgatás-tudományi seregszemle, a Network of Institutes and Schools of Public Administration (NISPAcee) konferenciája, amely egyben Max Weber jubileumi program is volt. Kivételes lehetőséget kínált a kínai közzolgálat és közigazgatás jelenét és terveit áttekintő konferenciasorozat, amelyet Budapesten olyan intézmények jegyeztek, mint pl. a Chinese Academy of Governance. A kínai-magyar konferenciák kötetei összesen kerülnek publikálásra, addig is rövid áttekintést adunk a szakmai programokról. Az Alaptörvény és az azon alapuló kodifikációs eredmények is több tanulmány elemzésének tárgyát képezik. A szerkesztőséghez érkező tanulmányok jelzik, hogy élénkül a közigazgatás-tudományi diskurzus, a terjedelmi korlátok miatt azonban szelektálnunk kell a kandidáló cikkek között. Örömteli ugyanakkor, hogy készül angol nyelvű lapszámmunk, amelybe szintén várjuk olvasóink tanulmányait.

Pro Publico Bono!

Dr. Kis Norbert,
főszerkesztő

• tanulmányok

Kis Norbert – Kaiser Tamás – Báger Gusztáv – Bukovics István –
Csath Magdolna – Cserny Ákos – Fejes Zsuzsanna –
Gárdos-Orosz Fruzsina – Kádár Krisztián – Sente Zoltán

A JÓ ÁLLAM MÉRHETŐSÉGE

A magyar állam újjászervezésének központi célkitűzése a jó állam megteremtése, amely a Magyarország Alaptörvényéből és a közjó fogalmából levezethető értékek megvalósulása. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program szerint „az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja”.

A Nemzeti Közszerológiai Egyetem kiemelten fontos feladatnak tartja, hogy karai, intézetei, doktori iskolái és kutatóhelyei interdiszciplináris megközelítéssel, objektív, kutatásalapú tudásbázis kialakításával hozzájáruljanak a modern állam és a hatékony nemzeti közigazgatás fel-tételrendszerének és működésének megteremtéséhez.



1. A JÓ ÁLLAM KUTATÓMŰHELY

A Jó Állam Kutatóműhely (továbbiakban: JÁK) általános célja, hogy a jó állam megvalósításához fűződő fejlesztési programoknak legyen saját értékelési keretrendszerük, a „jó állam”-index (továbbiakban: JÁX). Kimunkálása érdekében a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program célkitűzéseihez illeszkedve a műhely interdiszciplináris, az állam működéséhez kapcsolódó tudományos kutatásokat és ehhez kapcsolódó hatékonysági méréseket folytat az alábbi témakörökben:

- a jó kormányzás és a jó közigazgatás;
- a kormányzati hatékonyság mérhetősége;
- a jó állam és a versenyképességi mérések és rangsorok;
- a jó állam és a jó közigazgatás jogállami alapelvei;
- a hatékony jogvédelem és a jó közigazgatás európai értékrendjének komplex és komparatív kutatása.

A fenti célok megvalósítása érdekében a műhely közreműködik az OECD által folytatott, a közszektorral, a kormányzattal és a közigazgatás működésével kapcsolatos kutatásokban, kezdeményezésekben.

A jó állam fogalma a közszolgálat etikai normáinak, tudományos kutatásainak és gyakorlati alkalmazásainak integrálásával szorosan összekapcsolódik a jó kormányzás és a jó közigazgatás fogalmával. Mivel a jó kormányzás fogalmának nincs egységes értelmezési kerete, a műhely kiindulópontként a Világbank alapdefinícióját fogadta el, amely szerint a jó kormányzás kifejezi, hogy egy ország kormánya milyen tradíciók alapján, milyen intézményrendszer segítségével gyakorolja az irányítást. Ebbe beleértjük azt a folyamatot, ahogyan a kormányokat megválasztják, ahogyan ellenőrzik a munkájukat, és ahogyan leválthatják őket; a kormány képességét arra, hogy megbízható és helytálló politikákat fogalmazzon meg és hajtson végre; továbbá a polgárok megbecsülését és azon intézmények mindenkori állapotát, amelyek az emberek közötti gazdasági és társadalmi együttműködést irányítják. Emellett meggyőződésünk, hogy az értékalapú jó kormányzás a mérhető és alakítható kormányzati képességek bázisán, a professzionális és jó közigazgatás támogatásával valósítható meg.

A JÁK formálisan 2014. január 1-jével kezdte meg működését. A kutatás első, hat hónapig tartó megalapozó szakaszának célja, hogy előzetesen kiválasztott hatásterületek bázisán kidolgozza és megvitassa a JÁX kialakításához szükséges mérési módszertant, típusok szerint meghatározza és definiálja a későbbiekben alkalmazni kívánt indikátorokat. A kutatás következő szakaszában kerülhet sor arra, hogy a műhely eredményeire támaszkodva a Nemzeti Közszolgálati Egyetem időszakosan kiadja a „jó állam”-jelentést, amely kutatásalapú módszertannal a kormányzati teljesítmény és hatékonyság mérésének indikátorait publikálja.

2. A KUTATÓMŰHELY SZAKMAI ÉS MÓDSZERTANI KONCEPCIÓJA

A JÁK célja egy olyan teljesítménymérési módszer kialakítása, amely a jó állam értékeit valóra váltó *kormányzati hatékonyság* változását, fejlődését vizsgálja. Ennek érdekében saját adatbázis létrehozásával és fejlesztésével egy önálló értékelési rendszer folyamatos működtetésére vállalkozik, amely a kormányzati működés meghatározott hatásterületeire fókuszálva visszacsatolást ad a kormányzati hatékonyság tartalmi elemeiről és változásairól. A műhely nem követi a nemzetközi rangsorok normatív szemléletét és az ezen alapuló versenyszemléletű, összehasonlító megközelítést. Kiindulópontja a bázisszemléletű viszonyításra épül, ami egyben azt is jelenti, hogy ha nem áll rendelkezésre bázisév, akkor a bázisképzés a kutatási feladatok részévé válik. A vizsgált rendszer rendkívül bonyolult, sok összefüggés, visszahatás, véletlen tényezők és időbeli eltolódásokkal jelentkező következmények jellemzik. Ez egyaránt igaz a rendszer egészére és külön-külön az egyes hatásterületekre. A tudományos megközelítés ennek a rendszernek csak meghatározott részeit képes analitikus, „kemény” módszerekkel azonosítani és leírni, és kutatásunk első szakaszában ennél többre nem vállalkoztunk. A JÁK teljes körű kiépítésének folyamatában viszont már nem tekinthetünk el a szakértői vélemények, becslések, véleményfelmérések bevonásától.

Az egyes hatásterületek mennyiségi változóiból a *kormányzati kapacitásokra* lehet következtetni, amelyek egyúttal befolyásolják a kormányzati képesség változásait. A *kormányza-*

ti képesség fogalma alatt a hatalomgyakorlás instrumentális dimenzióját, más szóval a kormányzáshoz szükséges intézményi, adminisztratív, jogi, pénzügyi, infrastrukturális és védelmi kapacitások cél-eszköz relációban való alkalmazását és/vagy fejlesztését értjük. A képességek kibontása komplex, bonyolult térben zajlik, ám *különböző indikátortípusok* (input, output, hatás, illetve fő, rész-és támogató) alkalmazásával mérhetővé válik. A mutatók azt is kifejezik, hogy mely kormányzati képességek tudnak a leghatékonyabban hozzájárulni a mindenkori kormányzati célok megvalósításához.

Ennek bázisán felállítható a kormányzati hatékonyság mérésének átfogó logikai kerete, amely a közjó érvényesülését hatásterületekre vetített hatásindikátorokkal méri (outcome). A hatásterületeket elsődleges módon érintő kormányzati képesség változását eredményindikátorok (output) mutatják, amelyek – mivel a közszektor szoros kölcsönhatásban működik a közvetlen, illetve tágabb környezetével – nem egyszerűen a kormányzati cselekvések következményei, ezért nem lehet kizárni a külső tényezők befolyásoló szerepét. A hatásterületekre elsődlegesen irányuló, „bemeneti” kormányzati tevékenységek, beavatkozások mint eszközök és folyamatok válnak mérhetővé (input).

Súlyt helyezünk arra, hogy minden mutató egyértelműen irányítható legyen, a skála egyik, illetve a másik vége egyértelműen negatív, illetve pozitív jelentéssel legyen társítható. Ez teszi értelmezhetővé a felhasználók számára az indikátort, így lehet üzenete a mutatónak, változás esetén az elmozdulás irányának így lesz jelentése. Emellett ez alapfeltevétele az indikátorrendszer bármilyen további elemzésének, összefüggések feltárásának, kompozitok kialakításának.

Mindezek alapján a JÁK által kialakított indikátorok kifejezik a kormányzati képességek erősségeit vagy gyengeségeit az alábbi 6+1 hatásterületen:

- biztonság és bizalom a kormányzatban;
- közösségi jóllét;
- pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség;
- fenntarthatóság;
- demokrácia;
- a jó állam és a jó közigazgatás jogállami elvei;
- +1: hatékony közigazgatás (mint horizontális hatásterület).

Az indikátorokhoz rendelt értékfaktor a (pozitív vagy negatív) változás irányának értékelését fejezi ki. Az egyes indikátorok összesített értékfaktora mutatja a kormányzati hatékonyság változásának fentiekben jellemzett három szintjét jellemző dinamikát. A mérések ezért egy bázisértéktől kiindulva kapnak pozitív vagy negatív értékelést, és teszik lehetővé a változások pozitív (javulás) vagy negatív (romlás) értékelését. A mennyiségi változókból érték-alapú konzekvencia csak akkor vonható le, ha a mért érték (alacsony vagy csekély) mennyiségéhez a hatások vagy az eredmény (a kormányzati képesség javulása) szintjén az értékstátuálás is érzékelhetővé válik. Mindebből az következik, hogy kizárólag egyfajta módszertani komplexitás mellett lehet csak értékelési keretek között konvertálni a kormányzati folyamatok, eredmények és hatások együttesét.

A jó állam mérésére vonatkozó modell felépítését *háromszintű tagozódás* határozza meg. Elméleti megközelítésben a *legfelső szint a jó állam komplex jelensége. E legfelső szint alatt*

körvonalazódtak a *hatásterületek*. Ezek olyan, a gazdaság, a társadalom, az államigazgatás szempontjából fontos szektorok, amelyek egyrészt külön-külön megragadhatók, másrészt együttesen átfogó, de egyben mérhető képet adnak a jó állam működését alapvetően meghatározó kormányzati képességek sajátosságairól. *A harmadik szintet a hatásterületeken belül megjelenő, konkrét jelenségek megragadására alkalmas alterületek alkotják.*

A kutatás első szakaszában kiválasztott és definiált indikátorok struktúrája *módszertanilag* is hierarchikus. A jó állam jellemzőinek megragadása céljából – a szakértői vélemények és az elemzett módszertani eljárások, nemzetközi gyakorlatok alapján – a felsorolt 6+1 hatásterület meghatározott alterületein *főindikátorok* tájékoztatnak, amelyeknek előnye a könnyen olvasható üzenet, az egyszerű értelmezés lehetősége. Az indikátorrendszer felépítésének alsó, legszélesebb szintjét a főindikátorokat leíró és azok kiszámítására alkalmas *részindikátorok* alkotják. Ezekből állnak össze – megfelelő kutatási módszertan alkalmazásával – a főindikátorok mint lehetséges kompozitmutatók. Egyes hatásterületek esetében támogató indikátorok is informálnak, amelyek nem részei a főindikátoroknak, ezzel szemben fontos értékelési szempontokat testesítenek meg. Fontos megjegyezni, hogy a JÁX leendő rendszerében a fő- és részindikátorok már összekapcsolódnak a kormányzati hatékonyság logikai keretével, azaz például egy adott főindikátor egyben az input, eredmény- vagy hatásmutató szerepét is betöltheti.

A kormányzati képességek komplementer jellegét az alterületekhez kapcsolódó főindikátorok fejezik ki. Más szóval vannak olyan hatások is, amelyek területhatárokon át érvényesülnek, de alapul szolgálhatnak a hatások későbbi integrálásához, a JÁX alapjául szolgáló „nagy mátrix” összeállításához. Az alterületek integrálása, egyetlen „nagy mátrixba” foglalása csak a kutatás második fázisában lesz elvégezhető.

3. A KUTATÓMŰHELY SZERVEZETI MŰKÖDÉSE

A JÁK alapvetően a karok közötti együttműködésre épülő kutatási program. Bázisa, a Nemzeti Közszerületi Egyetem által összehangolt kutatói hálózatá kíván válni, a program közreműködői pedig közszolgálati és közpolitikai közösséggé alakulni, amelynek tagjait a hazai és nemzetközi partnerek delegált szakértői alkotják.

Az egyes hatásterületek mentén *kutatócsoportok* szerveződtek, amelyeknek a tevékenységét további kutatók bevonásával hatásterületi vezetők koordinálják, egy-egy specifikus terület elmélyült vizsgálatának érdekében:

1. *biztonság és bizalom a kormányzatban*, vezetője: dr. Kis Norbert továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes, NKE;
2. *közösségi jóllét*, vezetője: prof. dr. Báger Gusztáv;
3. *pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség*, vezetője: prof. dr. Csath Magdolna egyetemi magántanár, NKE;
4. *fenntarthatóság*, vezetője: prof. dr. Bukovics István intézetvezető egyetemi tanár, NKE, KTK;
5. *demokrácia*, vezetője: dr. Fejes Zsuzsanna tanszékvezető egyetemi docens, NKE, KTK;
6. *a jó állam és a jó közigazgatás jogállami elvei*, vezetője: prof. dr. Sente Zoltán intézetvezető egyetemi tanár, NKE, KTK;

7. *hatékony közigazgatás*, vezetői: dr. Cserny Ákos dékán, NKE, KTK; dr. Kádár Krisztián, a projekt szakmai vezetője, NKE, VTKI.

A kutatás előrehaladásának mérföldköveinél a munkacsoportok műhelyvitákat tartanak a többi munkacsoport tagjai és külső szakértők részvételével, ami egyrészt biztosítja a szakmai előrehaladás független, külső értékelését, másrészt elősegíti a kutatás magyarországi és nemzetközi beágyazódását, a hálózatosodás kialakulását.

Mind a hatásterületek kijelölésében, mind a statisztikai mutatók meghatározásában fontos szerepet kap a nemzetközi, globális és regionális intézmények, közpolitikai intézetek által kidolgozott és alkalmazott módszertanok, statisztikák és rangsorok áttekintése, elemzése, mindezeknek a rugalmas, a hazai célokhoz és feltételekhez illeszkedő felhasználása. Ez egyben azt is jelenti, hogy a JÁK nem a nemzetközi rangsorok egyik alrendszere kíván lenni, hanem önálló, intézményesült, objektivitásra törekvő teljesítménymérési módszert szándékozik bevezetni. A JÁK azt is célként fogalmazta meg, hogy az általa kidolgozandó értékelés módszertanához más országok és nemzetközi szervezetek számára is jó gyakorlatot kínáljon.

A kutatóműhely meghívott hazai külső partnerei: Magyarország kormányának minisztériumai; Központi Statisztikai Hivatal; Állami Számvevőszék; Magyar Tudományos Akadémia; partneregyetemek; kutatóintézetek; civil szervezetek. Meghívott nemzetközi és külföldi partnerei: OECD; International Anti-Corruption Academy (IACA); Ecole National d' Administration (ENA); Chinese Academy of Governance (CAG); Institute of Public Administration (IPA); Konrad-Adenauer-Stiftung; Poland Office (KAS).

A JÁK szakmai és operatív munkáját végrehajtó testület támogatja. A kutatásba bevont tudományos és társadalmi partnerintézmények javaslatait, véleményét tudományos és társadalmi kuratórium közvetíti.

A JÁK működését és adminisztrációját a Közigazgatás-tudományi Kar Közszerkezési és Szakigazgatási Intézetén belül a Közpolitika és Közigazgatás-fejlesztési Tanszék biztosítja. A műhely vezetésére dr. Kaiser Tamás tanszékvezető egyetemi docens kapott megbízást.

A jelen tanulmány célja, hogy bemutassa a JÁK működését és kutatási eredményeit. Az általános bevezetőt követően az egyes hatásterületek bemutatására kerül sor: az egységes szempontok (kiindulópont, pozicionálás, alterületek, kormányzati képességek) alapján írott vezetői összefoglalókat az indikátorok felsorolása és definiálása követi.

4. BIZTONSÁG ÉS BIZALOM A KORMÁNYZATBAN HATÁSTERÜLET

A biztonságérzet az emberek és az üzleti, civil szektor szereplőinek legalapvetőbb igénye. A biztonság megteremtése és a biztonság (köz)érzete a jó kormányzás egyik legfontosabb feladata, a kormányzat felé megnyilvánuló bizalom kiemelt faktora. A biztonság és a bizalom ezért két olyan hatásterület, amelyek a legszorosabb kölcsönhatást mutatják. A kormányzat iránti bizalom megléte ugyanis maga is biztonsági tényező, visszahat a biztonságérzetre. A bizalmatlanság nemcsak az emberek biztonságérzetét csökkenti, hanem a biztonsági feltételeket is ténylegesen gyengíti. A szorosan összekapcsolódó biztonság és a bizalom (BB) összetett hatásterületet eredményez, amely különböző szerkezetben jelenik meg a nemzetközi mérési rendszerekben. Az OECD a kormányzati bizalom (trust in government) mérését véle-

ményfelméréssel végzi. A szervezet által kiadott legújabb kormányzati körkép (Government at a Glance, GoG 2013) kormányzati bizalmi indexe 2007 és 2012 között a vizsgált országok háromnegyedében csökkenést mutat, ami az OECD átlagában 5 százalékos (45 százalékról 40 százalékra) visszaesést jelent.

A Jó Állam Kutatóműhely (JÁK) Biztonság és bizalom a kormányzatban munkacsoportja a kormányzat nagy rendszerével (national government) kapcsolatos átfogó bizalmi érzülmérést nem végez, ezzel szemben hatásindikátorokat rendel meghatározott alterületekhez az alábbiak szerint.

1. A *külső biztonság* indikátorai mutatnak arra a *kormányzati képességre, amely külső támadással (erőszak, agresszió) szemben védelmet biztosít, elhárítja, elkerüli, megfékezi a külső katonai erőszak alkalmazását.* Léteznek a külső biztonság témáját az állami működés minden paraméterére vonatkoztató, széles horizontú felfogások. Álláspontunk szerint a külső biztonság a kormányzati képességek oldaláról alapvetően a kormány katonai ereje és biztonsági szövetségi kapcsolata (kollektív védelem) mentén vizsgálható. A terrortámadás, a kibertámadás és a biztonságot veszélyeztető más jelenségek értékelése a közbiztonsághoz kapcsolódik. Evidens, hogy egy ország erejét a biztonsági kihívásokkal szemben ma már nem lehet csak a katonai erővel mérni. Ezt a szűkebb felfogást a JÁK kutatása során azért követhetjük, mert a kormány képességeit átfogóan tekintik át más általunk használt hatásterületek. Így a gazdasági biztonság vagy a környezeti biztonság más hatásterületekhez tartozik. A mérés nem terjed ki a kormány kül- és biztonságpolitikai státusának értékelésére sem, mivel az a nemzetközi politikai erőviszonyok függvényében folyamatosan változó, nem standardizálható értékelésen alapul.

A JÁK-ban a főindikátorok közül a Magyar Honvédség képességeinek mutatója és a védelmi képesség az erőforrások változását, az input-mutatókat tartalmazza. A magyar lakosságban a külső biztonsággal kapcsolatos érzülete a kormányzati intézkedések által is meghatározott hatásindikátor.

2. A *közbiztonságban* jelenik meg a *kormányzati képesség arra, hogy a közrendet veszélyeztető vagy sértő jelenségeket (bűncselekmények, szabálysértések) megelőzze, feltárja és megbüntesse.* Külön kell vizsgálni a *terrorfenyegetéssel szembeni védelmi képességet*, amely szintén a közbiztonság hatásában jelenik meg. A közbiztonság hatásmutatójának egyik indikátora a szubjektív közbiztonságérzet mérése. Az OECD a rendőrséggel kapcsolatos lakossági bizalom mérését is mutatóként alkalmazza. A rendvédelmi statisztikák egy része objektív mutató lehet. A nyomozások száma a bűncselekmények tipológiájában (erőszakos, vagyon elleni, garázda) a felderítési eredményességet mutatja. Másfelől azonban torzító hatása, mivel a bűncselekmények számának növekedése éppen a közbiztonság romlására utalhat. A bűncselekmények abszolút számát a bűnözésen kívül meghatározzák a tételes jog változásai vagy a technikai természetű halmazati minősítések. A nyomozások száma nem mutatja az akár évekkel későbbi bírósági döntést sem. Ugyanez igaz a tetten ért személyek statisztikájára is. A rendőrség, a bűnügyi ügyészek, a büntetőbírók létszámának növekedése szintén relatív, mégis olyan inputjellegű mutató, amely pozitív hatásirányú is lehet. A kormány bűnmegelőzési stratégiájának léte, a stratégiai célok megvalósulásának aránya ugyanakkor eredménymutatóként vehető figyelembe.

A terrorizmus elleni kormányzati képesség mérése leginkább a következménykezelés területén (mint például a terrortámadást követően kialakult katasztrófa- vagy sürgősségi helyzet) oldható meg. A nemzetközi szabványok, eljárásrendek, standardok alapján a terrorizmuselhárítás hatékonysága mérhető. Ez az emberek, az épületek, az infrastruktúra, általánosságban pedig a közélet sebezhetőségének csökkentését szolgáló tevékenységeket jelenti. Problematikus viszont a terrorizmusfelszámolás – amely egy offenzív, a terrortámadások felszámolásán és a terroristák azonosításán, feltartóztatásán keresztül megvalósuló megelőző tevékenység – hatékonyságának mérése, illetve a terrorizmuselhárítás mint hírszerzési-titkosszolgálati tevékenység hatékonyságának kimutatása.¹ A terrorelhárítás a rendvédelemen belül ma már szakszerűen kiképzett védelmi állományt, specializált szervezetet igényel a rendvédelemben belül. Az ezzel kapcsolatos mutatók (mint input) értékelhetők.

A JÁX-ban a főindikátorok közül a bűncselekmények felderítési hatékonysága eredményként értelmezhető mutatókat tartalmaz. Az eredmények egyik determinánsa a kormányzati bűnmegelőzési és bűnüldözési képesség állapota. A bűnüldözés kormányzati erőforrásai alapvetően eszköz- és erőforrás-mutató. A bűnmegelőzési képesség mutatója eredményeket mér. A lakossági közbiztonságérzetet a kormányzati intézkedések által is meghatározott hatásokat mutatja.

3. A kormányzat *katasztrófavédelmi* képessége a *természeti vagy ipari káreseményekkel szembeni védettséget biztosítja*. A katasztrófavédelem három területet foglal magában: a tűzvédelem, a polgári védelem és az iparbiztonság. A lakosság érzületét mutató véleményfelmérés szubjektív hatásmutató. Objektív indikátoroknak tekinthetők a tevékenységi statisztikák, a katasztrófák elleni védekezésben részt vevők létszámadatai, valamint a szervezetrendszer integrált jellege és hatékonysága. A katasztrófavédelem területén alapvetően erőforrásokat mérő indikátor alkalmazunk. Ezek a lakossági biztonságérzetet mérő hatásindikátor alakulásának egyik meghatározó faktorát jelentik.

4. A hatásterülethez tartozik a *kormányzat azon képessége, hogy a jogrendszer iránti bizalmat erősítse, a jog által garantált biztonságot megteremtse*. A biztonság és a bizalom hatásterületén a legszűkebb, formális jogbiztonság-tartalom, azaz a *jogalkotásba vetett bizalom* és az erre épülő biztonságérzet vizsgálata indokolt. Több nemzetközi mérés a minőségi jogalkotásban határozza meg az általunk vizsgált kritériumot. A jogbiztonságot a jó kormányzás jogállami kritériumai között kell átfogóan vizsgálni (lásd: a jó állam és a jó közigazgatás jogállami elvei hatásterület). Az átfogó tartalom a joguralom (a „rule of law”) mint a jogállam alapelvének számos aspektusát érintheti: fékek és egyensúlyok a hatalmi rendszerben, hatékony jogvédelem, nyitott kormányzás, világos és kiszámítható szabályozás stb. Az OECD rule of law projektje szintén a tágan értelmezett jogbiztonság-felfogás mentén formálja a lehetséges indikátorokat.² A JÁK demokrácia hatásterülete a jogbiztonsággal összefüggésben alapvetően a jog igazságába (justice) és a demokratikus alapértékek

1 A nemzetközi mérésekből kiemelhető az Europol által 2007 óta évente kiadott TE-SAT (EU Terrorism Situation and Trend Report) jelentés. Fontos adatbázis a Global Terrorism Database vagy a RAND Database of Worldwide Terrorism Incidents.

2 Lásd a World Justice project alterületeit: 1. Limited Government Powers; 2. Corruption; 3. Clear, Publicized and Stable Laws; 4. Order and Security; 5. Fundamental Rights; 6. Open Government; 7. Regulatory Enforcement; 8. Access to Civil Justice; 9. Effective Criminal Justice; 10. Informal Justice.

jogvédelmébe vetett bizalmat vizsgálja. A formális jogbiztonság-felfogás azt jelenti, hogy a jog tartalmi „jóságát” a demokrácia és a jogállamiság hatásterületei által képviselt szélesebb körű felfogások közé utaljuk. A jogalkotás demokratikus eljárási kritériumai például a társadalmi részvétel keretében szintén a demokrácia hatásterületén jelennek meg. A jogalkotásba vetett bizalom objektív mutatói:

- A jogszabályok megismerhetőségének szintje mérhető például az online jogszabálytár-publikációk kiterjesztésével.
- A jogszabályok kodifikációs színvonalát mutatják egy deregulációs rendszer működésének adatai. Az alkotmányellenes jogszabályok arányszáma torzít, de figyelembe vehető. Az új törvények, új kormányrendeletek egy éven belüli módosításainak száma szintén soktényezős mutató, azonban tendenciájában alapot adhat minőségi következtetésekre.
- Egy előzetes és utólagos jogszabály-hatásvizsgálati rendszer működése és annak arányszámai a minőségi jogalkotás irányába mutatnak.
- A jogalkotással kapcsolatos érületi véleményfelmérés ritka. Ennek oka, hogy a társadalom nagyon kis hányada tud saját tapasztalati percepcióra építeni, továbbá kevésbé tekintik prioritásnak a kormány jóságának megítélésében.

Ezen alterület része továbbá a *jogszolgáltatásba vetett bizalom*, amelynek indikátorai arra a kormányzati képességre mutatnak, amely közjogi eszközökkel erősíti a jogalkalmazás iránti bizalmat. Az igazságszolgáltatás önálló hatalmi ág, a kormányzati beavatkozás közjogi korlátja. A JÁK által kialakított értelmezési keretben a jogszolgáltatás tágabb dimenziót jelent, így a közigazgatási jogszolgáltatást is magában foglalja. A bírói igazságszolgáltatás hatásmutatói csak kivételesen és közvetetten mutatnak vissza kormányzati képességre, ezért alapvetően a közigazgatási jogszolgáltatás területe mutatkozik relevánsnak. Az igazságszolgáltatás hatékonyságának mérése ezért nem tárgya ennek az alterületnek. Az Európai Unió 2013-ban ezen a területen mérési rendszert indított (Justice Scoreboard), amely például a European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) adataira épít.³

5. A biztonság és a bizalom pártpolitikai természetű érzékeny tényezője a kormányzat politikai cselekvőképessége, stabilitása, átfogóan a *kormány politikai stabilitása*. Egy demokráciában csak akkor tekinthető értéknek a kormány stabilitása, ha a demokratikus alapértékek maximálisan érvényben vannak. Fordítva: a politikai instabilitás a kormány cselekvési egyensúlyát jelzi, amely rossz kormányzáshoz vezet. *A politikai stabilitás a kormánynak inkább adottsága (ami a parlamenti erőviszonyokból következik), mint képessége; más szóval a kormányzati képességet alapvetően meghatározó adottság.*

A stabilitás mércéje a közpolitikai cselekvőképesség és eredményesség, ennek objektív mérhetőségét olyan mutatók teszik lehetővé, mint:

- a kormányprogramban megjelölt célok megvalósításának aránya / kormányzati ciklus;
- a parlamenti kormány-előterjesztések elfogadásának aránya / év;

3 A CEPEJ a polgári, kereskedelmi és közigazgatási ügyekre vonatkozóan a következő mutatókat használja: 1. hatékonyság (efficiency of justice systems): az eljárások időtartama, felfüggesztett ügyek száma; 2. minőség: bírák képzése, a bírósági tevékenység monitoringja, a bíróságok költségvetése és személyzeti erőforrásai, ICT-alkalmazás, alternatív vitarendezési módok; 3. függetlenség: érületi mérések alapján.

– a törvények kormány általi végrehajtása (például hiányzó végrehajtási rendeletek, törvény által rendelt pozíciók betöltetlensége).

A kormány politikai stabilitásának területén eredménymutatónak tekintjük a kormányzati célok eredményességének és a kormányzati végrehajtó képességnek a kimenetét mérő mutatókat.

6. A *kormányzat átláthatósága* jogállami és demokratikus alapérték. Az *átláthatóság a kormányzati nyitottság képességét mutatja*. Az átláthatóság alapvetően eredmény, amelynek hatása a bizalom. Az átláthatóság lényege a kormányzati közérdekű adatok, a döntés-előkészítés és a döntések megismerhetősége. Az átláthatóságot és a bizalmat erősítő eszköz a kormány korrupció-megelőzési képessége. A JÁX-ban a főindikátorok között a kormányzati közérdekű adatok, a döntés-előkészítés és a döntések megismerhetőségét mérő indikátorok eredménymutatóként jelennek meg. A korrupció-megelőzési képességet fejlesztő intézkedések input-indikátornak tekinthetők.

7. A *létbiztonsági* mutatók a kormányzatnak a megélhetési minimumok biztosítására való képességére vonatkoznak. Ezt az egyéni biztonság különböző aspektusaival (közbiztonság, jogbiztonság) azonos mértékben kell értékelni. A szociális vagy egészségügyi feltételek javítása a közösségi jóllét, az életminőség területén értékelhető. A létbiztonság a minimumot garantáló kormányzati képességet értékeli.

A közpolitikai akciókban a létbiztonság a következő módon jelenik meg:

- jövedelembiztonság fenntartása (például szociális juttatások rendszerén keresztül szociális minimum biztosítása, garantált minimálbér);
- munkaerő-piaci garanciák megteremtése (például munkanélküli-ellátások, visszavezetés a munkaerőpiacra, közfoglalkoztatás, képzés, szakképzés);
- lakhatási feltételek biztosítása (például lakásukat elvesztők támogatása, szociális bérlakások);
- gyerekszegénység elleni küzdelem (gyermekétkeztetési rendszer kialakítása);
- kötelező egészségi ellátás;
- hajléktalanok ellátórendszere.

Magyarországon a Nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia az unió Európa 2020 stratégiáján belül a szegénység csökkentésére irányuló célkitűzés Magyarországra lebontott mutatóihoz kapcsolódik. Az Európai Bizottság és más nemzetközi szervek jelentése a gyermekek jóllétének monitorozásáról indikátorrendszert is alkalmaz. A JÁK kutatása szempontjából a Szociális védelem integrált európai statisztikai rendszere (The European System of integrated social Protection statistics, ESSPROS) tartalmaz használható mutatókat. A JÁX-ban a létbiztonság területén a jövedelemminimum megteremtésének mutatói részben eszköz-, részben eredményindikátorokra épülnek. A lakhatási minimum (biztonság) a rászoruló ellátási minimumának megteremtése eszközmutatóra (input) épül.

5. KÖZÖSSÉGI JÓLLÉT HATÁSTERÜLET

A közösségi jóllét a JÁK vizsgált hatásterületei közül a biztonság és bizalom, valamint a demokrácia hatásterületekkel együtt a jó kormányzás, illetve a jó közigazgatás működése szempontjából az elsődlegesen céljellegű hatásterületek közé tartozik. Ebből a szempontból a gazdasági versenyképesség és a pénzügyi stabilitás, a fenntarthatóság és a hatékony közigazgatás az előbbieket megvalósítását elősegítő eszközjellegű hatásterületeknek minősülnek.

A közösségi jóllét hatásterület elemzését a JÁX céljaira a következő szempontok szem előtt tartásával végeztük el:

- hogyan lehet javítani a közösségi jóllét monitoringját azzal a céllal, hogy a döntéshozó és a közvélemény kielégítő módon tudja követni a terület változásait;
- a közösségi jóllét eddigi gazdasági jellegű kiértékelése a szélesebb tartalmú életminőség felé mozduljon el; és
- hogyan lehet olyan jelzőindikátorokat alkalmazni, amelyeknek a segítségével időben előre is jelezhetők a fenntarthatóságot veszélyeztető változások.

A hatásterület vizsgálata során elvetettük az egyetlen indikátor alkalmazásának lehetőségét, tekintettel a terület komplex és így eltérő indikátorokkal való leírásának lehetőségére. Valós kiindulási pontként tehát az indikátorok úgynevezett „műszerfal” jellegű összeállítását és alkalmazását tartottuk célszerűnek a francia köztársasági elnök 2008 februárjában kezdeményezett és megvalósult *Stiglitz – Sen – Fitoussi (röviden: SSFC) jelentéséből*⁴ kiindulva, figyelemmel a hazai adottságokra (1. táblázat).

- Eszerint a közösségi jóllét „műszerfala” indikátorainak három pillére az *anyagi jóllét*, az *életminőség* és a *fenntarthatóság*. Az *anyagi jóllét* (material well-being) alakulása azonban célszerűen nem a GDP, illetve a GDP-ből származtatott mutatószámokkal mérhető,⁵ hanem
- az egy főre, illetve a háztartásokra jutó jövedelem mint a háztartási fogyasztást megalapozó lehetőség változásától;
 - a jövedelemelosztási, a szegénységi arányok módosulásától, a társadalmi kirekesztettségétől;
 - a szociális védőháló fejlettségétől;
 - a foglalkoztatottság alakulásától;
 - a méltányos közteherviselés (adózás) változásától függ.

1. táblázat • Az anyagi jóllét, az életminőség és a fenntarthatóság „műszerfala” alterületeinek hivatkozási kerete

Anyagi jóllét	Életminőség	Fenntarthatóság
Jövedelmi helyzet	Lakáskörülmények, lakhatás	Növekedési fenntarthatóság
Társadalmi kirekesztettség	Oktatásügy	Költségvetési fenntarthatóság
Szociális védőháló	Egészségügy	Pénzügyi fenntarthatóság
Foglalkoztatottság	Szubjektív jóllét	Környezeti fenntarthatóság
Méltányos közteherviselés		

FORRÁS: A KUTATÓCSOPORT SAJÁT SZERKESZTÉSE

4 Lásd részletesen STIGLITZ, Joseph E. – SEN, Amartya – FITOUSSI, Jean-Paul: *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. 2009.

5 Több nemzetközi elemzés is arra a következtetésre jutott, hogy a lakossági felméréseken alapuló jólléti megelégedettség foka nem mutat kielégítő korrelációt a GDP-indikátorokkal mért jólléti változásokkal. Lásd például SCHMIDT, C. M. – KASSENBOHMER, S. C.: *Beyond GDP Back: What is the Value-Added by Additional Components of Welfare Measurement?* Mimeo RWI, Essen, 2010.

Az *életminőség* (quality of life) változásának mérésével kapcsolatban kiindulásképpen mérleghetjük a „felülről lefelé” (top-down), illetve az „alulról felfelé” (bottom-up) való építkezés lehetőségét és célszerűségét. Az előbbi esetben az egyének szubjektív véleményéből (preferenciáiból) kiindulva történe az életminőséget kifejező indikátor meghatározása. A másik esetben az életminőséget a rendelkezésre álló (jövedelem, szolgáltatás, kapacitás stb.) lehetőségekből kiindulva „közelítjük meg”. Jóllehet az előbbi eljárás egyértelműen megfelelőbb lenne az „élettel való elégedettség”, a „boldogság” mérésére, gyakorlati szempontból azonban a második megközelítést tartjuk célravezetőnek. Ennek ellenére az életminőség alterületei között szerepel a *szubjektív jóllét* mérése. A többi alterület közül az *oktatás* (a tanulók felkészültsége, kompetenciái, a felsőfokú képzés, az oktatás finanszírozása) és az *egészségügy* (a várható élettartam, az egészségügyi kiadások, a lakossági felmérésből származó információk) kiválasztása megfelel a nemzetközi gyakorlatnak. Például a Human Development Index (HDI) a gazdasági teljesítmény mellett a várható élettartammal és az iskolázottsággal méri az országok fejlettségét. Ettől eltér a *lakáskörülmények* (*lakhatás*) alterületként való szerepeltetése, amit a hazai lakáshelyzet (az ellátottság és a minőségi színvonal) indokol.

A *fenntarthatóság* (sustainability) pillér szerepeltetésének célja annak elérése, hogy a jelenleg, illetve rövid távon elért közösségi jólléti színvonal hosszabb, de legalább középtávon fenntartható legyen. Ennek vizsgálata a *gazdasági versenyképesség és pénzügyi stabilitási, valamint a fenntarthatósági hatásterületekkel foglalkozó munkacsoportok feladatkörébe tartozik*.

Jóllehet a kutatás és a gyakorlati alkalmazás céljaira kiválasztott alterületek széleskörűen átfogják a közösségi jóllét területeit, *néhány fontos alterület* mind ez ideig *kimaradt a vizgálatunkból*. Ilyenek: a család és a háztartás összetétele, a fogyasztás színvonala és szerkezete, a fiatalok és az idősebbek helyzete, a munka minőségi dimenziója, a kultúra és a sport, valamint az időfelhasználás és az időmérés.

Ezeknek a figyelembevételét, illetve annak módját a kutatás következő fázisában célszerű mérlegelni. Tekintettel továbbá arra, hogy a közösségi jóllét alakulását meghatározó tényezők és körülmények hatására a jóllét színvonalában jelentősek a területi (regionális) különbségek, a kutatás következő szakaszában szintén megkerülhetetlen feladat lesz e sokágú témakör vizsgálata.

A közösségi jóllét „műszerfalának” alterületeivel kapcsolatos indikátorokat az alábbi szakterületek *kormányzati képességei*, illetve *intézkedései* befolyásolják:

- a gazdaság- és fejlesztéspolitika (elsősorban a jövedelmi helyzet és a foglalkoztatottság tekintetében fejt ki hatását);
- az adópolitika (a méltányos közteherviselés, a foglalkoztatottság és a jövedelmi helyzet vonatkozásában jelennek meg hatásai);
- a munkaerő-piaci szabályozás és beavatkozások (a foglalkoztatottságra és a szubjektív jólétre kihatóan);
- a közüzemi szolgáltatások szabályozása (a lakhatás és a jövedelmi helyzet mutatóinak befolyásolása);
- a szociális politika, az egészségügyi és oktatási szakpolitika (a társadalmi kirekesztettség, a szociális védőháló, az egészségügy, az oktatás és a szubjektív jóllét mutatóira kiható módon);
- a lakástámogatási rendszer (a lakhatásra kihatóan); és

– a költségvetés-tervezés (elsődlegesen a szociális védőháló, az egészségügy és az oktatás tekintetében fejt ki közvetlen hatását).

A kormányzat gazdaság- és szociális politikájának általános iránya és jellege mellett elsősorban az adott időszak *szakpolitikai intézkedései* azok, amelyek befolyásolják a kormányzati képesség változását, s így a közösségi jóllét indikátora értékeinek alakulását. E hatásvizsgálat elvégzéséhez jó kiinduló alapot nyújt a szakpolitikai programokkal megalapozott, köztávkívű nemzeti stratégiák kidolgozása a 2012-ben elindult kormányzati stratégiai irányítás keretében.

6. PÉNZÜGYI STABILITÁS ÉS GAZDASÁGI VERSENYKÉPESSÉG HATÁSTERÜLET

A „Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség” kutatócsoport azt vizsgálja, hogy hogyan hozható összefüggésbe a kormányzás eredményessége a gazdaság sikeres működésével, elsősorban a pénzügyi stabilitás és a gazdasági versenyképesség területén. A vizsgálat során figyelembe veszi a nemzetközi elemzések ajánlásait és következtetéseit. Továbbá arra is vállalkozik, hogy a magyar gazdaság felzárkózása és versenyképességének növelése érdekében kitűzendő célokhoz rendeljen a célok elérése felé való elmozdulást mérő indikátorokat. Erre azért van szükség, mert a nemzetközileg használt indikátorokon kívül szükség van olyanokra is, amelyek egy adott ország számára, annak helyzetét és jövőbeli céljait tekintve különösen fontosak. Ennek megfelelően vizsgálja, hogy

- hazánk társadalmi-gazdasági helyzetében mit tekinthetünk jó kormányzásnak;
- milyen mutatók, jellemzők segítségével vizsgálhatjuk a kormányzási képességeket, és vonhatunk le következtetéseket annak minőségére vonatkozólag, figyelembe véve, hogy milyen felzárkózási, versenyképesség-javítási feladataink vannak.

A vizsgálat során figyelembe veszi, hogy a kormányzati képességek kifejtése bonyolult térben zajlik. A kormányzat munkájára hatnak a környezet szereplői éppúgy, ahogy a kormányzat munkája hat ezen szereplőkre, alakítva környezetüket.

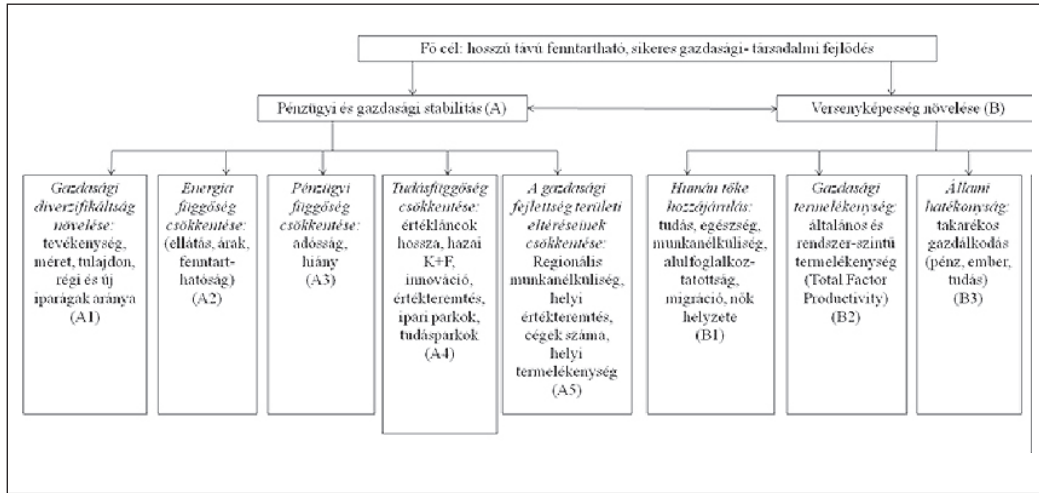
Ha elfogadjuk, hogy minden ország más és más gazdasági helyzetben van, akkor ebből következik, hogy a „jó kormányzás” is mást fog jelenteni Magyarországon, mint mondjuk Németországban. Ezzel kapcsolatban a következő előzetes feltételezésekkel élhetünk:

Valószínűsíthető, hogy a rendszerváltó országok társadalmi-gazdasági fejlődése és a kormányzásuk minősége között kapcsolat mutatható ki. Ezért a kutatás későbbi szakaszában célszerű lesz ilyen összehasonlításokat végezni.

Feltételezhető, hogy a rendszerváltoztatás nem egyforma mértékben „hullámozott végig” a társadalom egyes rétegein, az üzleti világon, az állami intézményrendszeren és az egyének viselkedésén, így jelentős feszültségek, társadalmi kohézióhiány és a „társadalmi ökoszisztéma” működési zavarai jellemezhetik a társadalmat. Ez pedig a jól kialakított kormányzati célok hatékony megvalósítását gátolhatja (elsőrendű változás, másodrendű változás elmélete).

Ezért a kormányzás munkájának fontos eleme az intézményrendszer működési hatékonyságának javítása (ami például egy jól működő, fejlett piacgazdaságban már nem jelenthet kiemelt feladatot), az üzleti szektor környezetének vállalkozóbarát és korrupciószegény alakí-

1. ábra • A stratégiai célok rendszere



tása és a társadalmi/egyéni magatartásformák kívánatos változásának ösztönzése kormányzati eszközökkel. A kormányzás minőségét az is méri, hogy ezeket a változtatásokat milyen sikerrel viszi végig (változtatásmenedzsment, sikeres közmenedzsment, célok, eszközök, intézményrendszer és kultúra harmóniájának megteremtése).

Végül fontos feltételezés az is, hogy a jó és sikeres kormányzás egyik eredménye – az ország katonai biztonsága mellett – a gazdasági biztonság, azaz a nemzetközi függőség/kitett-ség csökkentése.

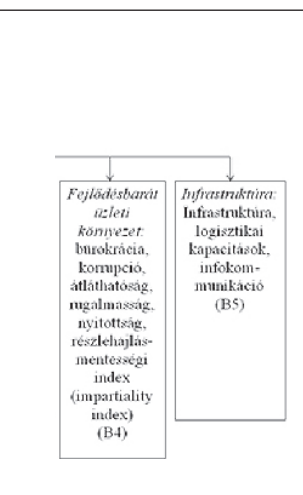
Ezen előzetes feltételezések helyességét a kutatás során lehet mérni, igazolni vagy elvetni.

Az elmondottakkal összhangban a „Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség” kutatócsoport szerint meg kell fogalmazni azokat a fontos célokat, amelyek az ország jelenlegi fejlettségi szintjéről kiindulva a gazdaság erősödését és a versenyképesség javulását eredményezik. Ezekhez kapcsolódóan lehet kialakítani a vizsgálandó főindikátorokat (kompozitmutatókat) és az azok kiszámításához használt részindikátorokat. Lehetnek továbbá olyan mutatók is, amelyeket nem lehet vagy nem célszerű belefoglalni a főindikátorokba, viszont fontos értékelési szempontokat testesítenek meg. Ezeket a tanulmányban támogató indikátoroknak hívjuk, és szintén definiáljuk őket.

A célrendszert, amelyhez a mutatószámrendszert kapcsoljuk, az 1. ábra foglalja össze.

Az 1. ábrán látható két fő cél részcéljaihoz rendelt indikátorok segítségével mérjük a kormányzati képességeket. Ezzel összhangban vizsgáljuk a kormányzati képességeket a pénzügyi és gazdasági stabilitás elérésének és a versenyképesség növelésének területén. Eszerint a kormányzati képességeket jellemzi, ha erősödik az ország pénzügyi és gazdasági stabilitása, amelyet mérni lehet:

- a gazdasági szerkezet (diverzifikáltság) alakulásával;
- az energiatartalom függőséggel;
- a pénzügyi függőség csökkenésével;



- a tudásfüggőség csökkenésével;
- a fejlettség tekintetében a területi eltérések csökkentésével.

A kormányzati képességeket a versenyképesség javulásának területén pedig a versenyképesség legfontosabb feltételeinek megteremtésével, illetve az üzleti környezet javítására kifejtett hatásaival mérjük.

Ezzel összhangban vizsgáljuk

- a humántőke állapotát;
- a gazdasági termelékenység szintjét;
- az állami hatékonyság szintjét;
- az üzleti környezet jellemzőit;
- az infrastruktúra állapotát.

A „Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség” kutatócsoport szerint a megfogalmazott fő-, rész- és támogató indikátorok segítségével mérhetők a kormányzati képességek és általában a kormányzás minősége, azok gazdasági hatásainak tekintetében. A javasolt indikátorok jól érzékeltetik, hogy mely területeken szükséges a kormányzás munkáját rendszeresen értékelni azért, hogy annak a gazdasági fejlődésre gyakorolt hatása elemezhető legyen. A mutatók egyben arról is tájékoztatnak, hogy mely kormányzati képességek azok, amelyek a leginkább hozzá tudnak járulni a célok eléréséhez.

Megemlítendő, hogy a mutatók között „áthatások”, oda-visszahatások vannak. Ezenkívül jelentős mértékű a rendszer sztochasztikus jellege, mivel a kormányzati lépéseken kívül sok minden más, előre nem vagy csak nehezen mérhető/becsülhető hatás is befolyásolja a vizsgálandó mutatókat.

Megemlítendő, hogy a mutatók között „áthatások”, oda-visszahatások vannak. Ezenkívül jelentős mértékű a rendszer sztochasztikus jellege, mivel a kormányzati lépéseken kívül sok minden más, előre nem vagy csak nehezen mérhető/becsülhető hatás is befolyásolja a vizsgálandó mutatókat.

Végül a „Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség” kutatócsoport által megfogalmazott indikátorok nem függetlenek más munkacsoportok indikátoraitól. Ez érthető, hiszen például a sikeres gazdaság a feltétele annak, hogy megfelelő jólét lehessen biztosítani a lakosságnak. De a gazdasági tevékenység összefügg a fenntarthatósággal is. Például ha egy kormány a gazdasági növekedés érdekében a természetet hosszú távon károsító gazdasági tevékenységeket engedélyez, az rontja a fenntarthatóság esélyeit. Fontos továbbá az erős gazdaság a nemzet biztonsága szempontjából, mivel a honvédelemre fordított erőforrásokat a gazdaságnak kell megtermelnie. Hatékony közigazgatás nélkül pedig nincs sikeres gazdaság, mivel a közigazgatás intézményrendszerének működése a gazdasági szereplők környezetét jelentősen befolyásolja. Végül a demokrácia területéhez is van kapcsolódása, mivel egy demokratikus rendszerben – a kutatások bizonyossága szerint – könnyebben törnek felszínre az új, innovatív ötletek, amelyek rendkívül fontosak a gazdaság sikerességének, a versenyképesség javításának szempontjából.

7. FENNTARTHATÓSÁG HATÁSTERÜLET

A fenntarthatóság fogalmának megszületése szempontjából meghatározó volt az ENSZ Környezet és Fejlesztés Világbizottságának létrehozása (Gro Harlem Brundtland asszony vezetésével) 1983-ban. A bizottság 1987-ben adta közre jelentését Közös jövőnk címmel, amelyben

megjelenik a fenntartható fejlődés gondolata. A fenntartható fejlődés a fejlődés olyan formája, amely a jelen igényeinek kielégítése mellett nem fosztja meg a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől (ENSZ, Közös jövőnk jelentés, 1987).

A fenntartható fejlődés a folyamatos szociális „jobblét” elérése anélkül, hogy az ökológiai eltartóképeséget meghaladó módon növekednénk. A növekedés azt jelenti, hogy nagyobbak leszünk, a fejlődés pedig azt, hogy jobbak. A növekedés az anyagi gyarapodás következtében előálló méretbeli változás, míg a fejlődés a nagyobb teljesítőképesség elérését jelenti (Herman Daly).

A fenntartható társadalom tehát egy olyan környezeti kultúrrendszer, amelyben a társadalom csak annyit vesz el a környezettől, mint amennyi erőforrás képes folyamatosan megújulni. Ez a nemzetállamok versenyében gyakorlatilag nem valósítható meg, globális mértékű együttműködésre, korlátok betartására és arányos elosztásokra lenne szükség.

A jóllét a méltányos emberi életminőséget jelenti. Ehhez nem pusztán az anyagi javak megléte szükséges, hanem hozzátartozik az egészség, a biztonság, a szeretet, a bizalom, a tudás és a bölcsesség, a jó környezeti minőség, az önbecsülés, a gondoskodás másokról és a környezetünkéről stb., vagyis a legtagabban értelmezve: az élet tisztelete.

„A fenntartható fejlődésnek 1987-ben megfogalmazott és azóta továbbfejlesztett elmélete az ökológiai, a társadalmi és a gazdasági fenntarthatóságot egyidejű harmóniaként feltételezi. A három dimenzió közti kölcsönhatásoknak nemcsak a mennyiségi, hanem a minőségi következményei is izgalmasak. A gazdaság és a bioszféra viszonyát jelentős részben az anyag- és energiaáramok jellemzik. Környezeti szempontból a legproblematisabbnak azt tekinthetjük, hogy a közgazdaságtan szerint szabad javaknak tekintett ökológiai rendszerből a gazdasági rendszer nyersanyagokat és energiát igényel, amit aztán hulladékká transzformálva ad vissza az ökológiai rendszernek.”⁶

A fenntarthatóság értelmezésének tekintetében elterjedt meghatározás a „triple bottom line” fogalom, amely azt jelenti, hogy a fenntartható fejlődést három összetevő mentén kell értelmezni: gazdasági, társadalmi és környezeti. Ennek a három összetevőnek az egymáshoz való viszonyát sokféle módon szemléltették a különböző felfogások mentén.

Az erős fenntarthatóság elméletének értelmében a természeti tőke mesterséges tőkével nem vagy csupán nagyon kismértékben helyettesíthető, és ezért abszolút külső fenntarthatósági korlátot alkot, amelynek egy minimális szintjét meg kell őrizni a fenntarthatóság érdekében. Az erős fenntarthatóság elmélete a természeti tőkének az értékbeli megőrzését határozza meg fenntarthatósági kritériumként. A környezet-gazdaságtan és az ökológiai közgazdaságtan elméletei egységesek abban a tekintetben, hogy a természeti tőke az alapja mindenféle gazdasági tevékenységnek.

7.1. Környezeti indikátorok

A fenntarthatóság témakörének népszerűvé válása éppen annak köszönhető, hogy a társadalom jelenleg fenntarthatatlanul működik. Ennek pedig egyre súlyosabb jelei mutatko-

6 KEREKES S., ENSZ.

nak. Számos kutató igazolta és megmutatta, hogy több tényező tekintetében is megközelítettük vagy már át is léptük a földi rendszerek rugalmasságának határait – ami nem jelent mást, minthogy ezek a rendszerek olyan mértékben sérültek/sérülnek, hogy már akkor sem lennének képesek regenerálódni, ha a károsító hatás megszűnne.

A környezeti indikátorok használata nem kínál megoldást a kialakult válság leküzdésére. Ezek olyan eszközök, amelyeknek a segítségével a gazdasági mutatókban megbúvó, a természeti környezetre ható negatív externáliák okozta durva hibákat felszínre lehet hozni. Ezáltal kellő mennyiségű információ áll rendelkezésre a következtetések és a lehetséges következmények számbavételéhez akkor, amikor valamely emberi tevékenység (vállalat, termék, megvalósítandó beruházás) „hasznát” vagy „jóságát” megbecsüljük a döntések meghozatalakor vagy az utólagos értékeléskor.

„A fejlődéshez való jogot úgy kell érvényesíteni, hogy a ma élő és a jövő nemzedékek fejlődési és környezeti szükségletei egyaránt kielégítést nyerjenek.”⁷ Ez a definíció arra mutat rá, hogy a társadalom jelenlegi fogyasztása megfosztja a jövő (és akár a jelen) generációk egy részét attól, hogy szükségleteit kielégítse, az erőforrásokat feléljük, és ez nem tartható fenn hosszú távon. Szükség van azonban egy olyan fenntarthatósági definícióra, amely az ökoszisztémák véges eltartóképességét tartalmazza.

A fenntarthatóság fogalmának értelmezésére alapvetően két iskola alakult ki. Az egyik a fenntartható fejlődés ökológiai kritikus korlátozó tényezőit foglalja magában (Sagoff, 1988); a másik az egymással versengő és egymást kiegészítő célokat fogalmazza meg, a gazdasági, társadalmi és ökológiai fenntarthatóságot hangsúlyozza (UNDP, 1994; Carvalho, 2001).

A fenntarthatóság helyes értelmezéséhez fontos, hogy meghatározzuk a rendszert, amelyben vizsgálódunk, és definiáljuk a különböző dimenziókat, amelyek mentén a fenntarthatóságot értelmezzük. A fenntarthatóságnak vagy az ezzel azonos jelentésű fenntartható fejlődésnek a lényege: a jólétet mindenki számára oly módon biztosítjuk és tartjuk fenn, hogy a természeti tőkéből a regeneratív képességén belül használjuk fel a szükséges mennyiséget. Ideértve természetesen a kibocsátások ártalmatlanításához szükséges ökoszisztéma-szolgáltatások igénybevitelét is. Röviden megfogalmazva: jólétben élni, a természet adta kereteken belül.

A fenntarthatóság jelen értelmezésében a kutatás abból indul ki, hogy a gazdasági és társadalmi vonatkozásokat nem elkülönülten vizsgálja a fenntarthatósági dimenzióban, hanem ezek beépülnek, és áthatják a többi területet (gazdaság, demokrácia, közösségi jólét), amivel azt kívánjuk aláhúzni, hogy a fenntarthatóság nem egy külön területe az állami tevékenységeknek, hanem a megvalósulás egy formája, amelynek ott kell lennie minden döntés hátterében.

8. DEMOKRÁCIA HATÁSTERÜLET

A Demokrácia Hatásterületi Kutatócsoport a Jó Állam Kutatóműhely (JÁK) szervezeti keretében a jó állam működésének egyik fontos hatásterületét, a demokrácia jelenségekörét vizs-

7 Feladatok a XXI. századra, Agenda 21. 1993.

gálta a mérhetőség, a jelzőszámokkal (indikátorokkal) való megragadhatóság szempontjából. *A demokrácia a jó állam hatalmi viszonyrendszerének elvi és procedurális alapja, legitimitásának, kontrollálható működésének és megújulási képességének forrása, megvalósulásának (egyik) legfontosabb fokmérője.*

A hatásterületi kutatócsoport elsődleges célja egy olyan mutatóegyüttes kidolgozása volt, amely a demokrácia legfontosabb komponenseire hatást gyakorló releváns kormányzati képességek számszerűsített kifejezésére szolgál, és amely alkalmas lehet a jó állam – más hatásterületek indikátoraival összevonzható – részindexeként működni.

A JÁK vizsgált hatásterületei közül a *demokrácia – a biztonság és bizalom*, valamint a *közösségi jóllét* hatásterületekkel együtt – a jó kormányzás, illetve a jó közigazgatás működésének szempontjából az elsődlegesen céljellegű hatásterületek közé tartozik. A *pénzügyi stabilitás és a gazdasági versenyképesség, a fenntarthatóság és a hatékony közigazgatás* az előbbieket megvalósítását elősegítő, eszközjellegű hatásterületeknek minősülnek. A magunk részéről a *horizontális (közpolitika-orientált) hatékony kormányzás* felfogás mentén haladva, a JÁK-on belül elsődleges kapcsolatot látunk a *jogállamiság, a biztonság és bizalom a kormányzatban*, valamint a *fenntarthatóság* hatásterülettel, illetve másodlagos kapcsolatot az *közösségi jóllét és a gazdasági versenyképesség* hatásterülettel. Ebben az összefüggésben azonban elhatárolást kell tennünk a *jó állam és a jó közigazgatás jogállami elvei* (továbbiakban: *jogállamiság*) és a *biztonság és bizalom a kormányzatban* hatásterületek indikátoraitól. Kutatócsoportunk a *demokrácia* hatásterületen belül a *jogbiztonsággal összefüggésben a jogállamiság* kapcsán alapvetően a *jog igazságába (justice), a demokratikus alapértékek jogvédelmébe vetett bizalmat, a jog tartalmi jóságát* vizsgálja. A *jogállamiság, a demokratikus alapértékek és az emberi jogok kérdésköre a mezoszintű, „liberális” demokráciakoncepcióhoz* kapcsolható, vizsgálata alapvető jelentőségű az egyes jogintézmények demokratikus működésének kiszámíthatósága szempontjából. A *legszűkebb, formális jogbiztonság-tartalom, azaz a jogalkotásba vetett bizalom* és az erre épülő biztonságérzet vizsgálata a *biztonság és bizalom a kormányzatban* hatásterületen indokolt.

A Demokrácia Hatásterületi Kutatócsoportban végzett kutatás a *demokrácia „minimalista” koncepcióját tekinti kiindulópontjának*. Ez azt jelenti, hogy a különböző fogalmi dimenziók közül elsősorban (illetve leginkább) a *sine qua nonokra* koncentrálnak, azaz a *verseny és a részvétel* tartalmi regisztereiben rögzíti le saját demokrácia-konceptualizációját. A demokrácia fogalma ugyanakkor magában hordozza a *hatékony joguralom követelményét*, annak részeként pedig az *effektív intézményi működést, valamint az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét* is. Ezért kutatócsoportunk a fenti két alapvető tartalmi összetevőt kiegészíti a kategória egy további, elsősorban a *„közepes” (avagy liberális) felfogásban* hangsúlyozott konstitutív elemével, a *szabadságjogok, illetve a jogállamiság* komponensével. Kutatócsoportunk ugyanakkor lemond a *„maximális/kiterjedt” megközelítésre jellemző tartalmi-tematikus területek (deliberáció, illetve társadalmi egyenlőséget, gazdasági fejlődést, jó életminőséget és széles körű elégedettséget eredményező „jó kormányzás”)* vizsgálatáról.

A jelzett konceptualizáció nem csupán a különböző demokráciamegközelítésekhez, de *voltaképpen az azokat (nem mindig reflektált, nem mindig explicit formában, de alapvető-*

en) követő demokraciamérésekhez képest elhelyezi vállalkozásunkat. Ily módon megállapíthatjuk, hogy például a *thin* koncepció kétdimenziós (verseny + részvétel) fogalomértelmezését egyértelműen és kizárólagosan érvényesítő Vanhanen-indexnél több, míg a jó kormányzás, a gazdasági teljesítőképesség vagy a politikai kultúra szempontjait is beemelő, *thick* megközelítésű Economist's Democracy Indexnél kevesebb alhatásterületet, illetve kormányzati képességet kívánunk indikátorokkal összekapcsolni. Kutatásunkról elmondható továbbá, hogy megközelítési „szintje” a vonatkozó tematikus területek számát, illetve arányát tekintve valamennyivel alatta marad a Freedom House demokrácia-checklistjének is, amely a közepesen kiterjedt, mezoszintű, ún. *liberális demokrácia* alkotóelemeire koncentrálna kiemelten nagy hangsúlyt fektet a demokratikus alapjogok és az egyéni szabadságok, illetve a hatalmi fékek és ellensúlyok mérésére. Nem egészen pontos, inkább csak közelítő jellegű analógiával azt mondhatjuk, hogy vállalkozásunk leginkább a Polity IV „minimalistán” túlmutató, a „közepes” megközelítés szempontjait viszont inkább csak korlátozottan alkalmazó mérésével mutat rokonságot.

Kutatásunkban a demokrácia általunk legfontosabbnak tekintett komponenseit, valamint az azokra ható kormányzati képességeket a fogalom történetileg reflektált és a plurális értelmezési környezetre figyelemmel levő konceptualizációjával alapoztuk meg, majd pedig a definíciókban fellelhető legfontosabb értelmi dimenziókból vezettük le. A kormányzati képességek meghatározása során a demokráciaértelmezések első két szintjének elemeit vettük alapul (inkább az első szintre fókuszálva), és a demokrácia fogalmának legágabb megközelítésén alapuló definíciók sajátos területeit lefedő indikátorképzésre nem vállalkoztunk. Mindezek alapján vállalkozásunkban az alábbi *kormányzati képességeket* azonosítottuk:

1. *Politikai verseny biztosítása/garantálása.* A szektorhoz tartozó kormányzati képesség a közélet demokratikus működése érdekében biztosítja (illetve garantálja) annak egyik alapvető feltételét, a korlátozásoktól mentes, méltányos verseny érvényesülését a politikai alternatívák, szervezetek és programok között. Az adott kormányzati képesség elsősorban a pártversenyre és a választási versenyre vonatkozó jogi-eljárási keretek szabályozásán, a közéleti szerepvállalással kapcsolatos attitűdök és informális társadalmi normák befolyásolásán, valamint a média és a hírközlés szabályozásán keresztül érvényesíthető.

2. *Politikai részvétel biztosítása/előmozdítása.* A szektorhoz tartozó kormányzati képesség úgy határozható meg, hogy a kormányzat a közélet demokratikus működésének érdekében biztosítja/előmozdítja annak egyik alapvető feltételét, a közügyek intézésében és befolyásolásában, illetve a politikai döntéshozatalban való részvétel megvalósulását. Az adott kormányzati képesség elsősorban a választások, a népszavazások és a népi kezdeményezések jogi-eljárási kereteinek kialakításán, a gyülekezési jog szabályozásán, az oktatási rendszer és a tanterv meghatározásán (például az állampolgári nevelés beiktatásával), a részvételre buzdító hirdetések, aktivizáló célzatú kampányok útján, valamint a közéleti részvétellel kapcsolatos attitűdök és informális társadalmi normák befolyásolásán keresztül érvényesíthető.

3. *Társadalmi részvétel biztosítása/előmozdítása.* A szektorhoz kapcsolódó kormányzati képesség azt mutatja, hogy a politikai döntéshozatal során az érintett társadalmi alrendszerek és releváns szervezett érdekcsoportok, valamint nem kormányzati (NGO) szervezetek véleménye és szakmai javaslatainak sora milyen mértékben tud artikulálódni, a társadalmi

nyilvánosság előtt megjelenni, és a politikai rendszer különböző szintjein a döntéshozatali folyamat során a különböző public policy és politics típusú döntések részévé válni.

4. *Jogállamiság, demokratikus szabadságjogok biztosítása/garantálása.* A szektort jellemző kormányzati képesség a jogállamiság egyik elemeként megjelenő demokratikus alapértékek, a demokratikus szabadságjogok védelmében mutatkozik meg. A kormányzati képesség az e jogok érvényesülését biztosító, emberi jogi tárgyú nemzetközi kötelezettségvállalások tételével és a bennük foglalt emberi jogok tiszteletben tartásának ellenőrzésére szolgáló különböző ellenőrzési mechanizmusok kiépítésével érvényesíthető. A kormányzati képesség a demokratikus emberi és kisebbségi jogok, szabadságok, valamint az egyenlő bánásmód követelményét garantáló hazai intézmény- és eszközrendszer működtetésével biztosítható.

5. *Sajtószabadság, szólásszabadság biztosítása/garantálása.* A szektorhoz tartozó kormányzati képesség a kormányzók és a kormányzottak közötti párbeszéd leghatékonyabb és leghasznosabb eszközének, a média szabadságának biztosítása, amely egyben a társadalmi kontroll feladatát is ellátja. A szólás- és sajtószabadság a kormányzati képesség alapja. A kormányzati képesség és hatékonyság kizárólag a szabad sajtó körülményei között mérhető demokratikusan, azaz hitelesen. A sajtó csupán kvázi hatalmi ág, de valóságos hatalom. Küldetését csak akkor töltheti be, ha szabad.

6. *Demokratikus politikai rendszert garantáló választási rendszer kialakítása/működtetése.* A szektorhoz kapcsolódó kormányzati képesség a választási rendszernek, azon alkotmányos alapintézménynek a kialakítása és megfelelő működtetése, amelyben a pártok érdekei a legközvetlenebbül a felszínre kerülnek, és a legkönnyebben felismerhetők. Megjelennek azok a szempontok, amelyek tükrözik az adott párt társadalmi pozícióit, nagyságát, szervezettségét, jellegét, ideológiai és értékrendszerét. A választási rendszer fogalmának értelmezéséhez ugyanis mindenekelőtt rendszeres időközönkénti, szabad és tisztességes választásokra van szükség, márpedig ilyen választások tartása a demokrácia alapfeltétele.

Látható, hogy a hatásterület első két komponense, a *politikai verseny* és a *politikai részvétel* szektora egyenes adaptációja, operacionalizálásra előkészített változata a demokráciafogalom (szinte) minden meghatározásban jelen levő két alapvető fogalmi dimenziójának. Említést érdemel ugyanakkor, hogy a második komponens értelmileg szűkített, a *par excellence* politikai részvételre korlátozott jelentésben került az operacionalizálás előzetes stádiumába. A harmadik komponens ebből következően a *részvétel* fogalmának másik, tartalmilag elkülönülő és így a vizsgálat során külön kezelendő területének leválasztásával alakult ki. *Társadalmi részvétel* alatt jelen vállalkozás a hatalmi-pártpolitikai elemektől lényegében mentes, „civil” közéleti aktivitásban való állampolgári participációt ért (a nemzetközi irodalomban használt *public participation* kifejezés tartalmához közelítő értelemben). Érzékelhető, hogy a sorban következőként említett hatásterületi szektor, a *jogállamiság, szabadságjogok* a közepes megközelítésben hangsúlyozott harmadik fogalmi dimenzió operacionalizált használatra való adaptálását jelenti. Az ötödik szektor, a *szólás- és sajtószabadság* is részben ezt a mezőszintű megközelítésekben hangsúlyozott fogalmi elemet tartalmazza, ugyanakkor a politikai verseny keretfeltételét, valamint a politikai részvétel fontos faktorát/katalizátorát is azonosíthatjuk benne. Az utolsó, hatodik komponens szintén levezethető az első kettőből, illetve voltaképpen azok keretfeltételének, kiterjesztett/járulékos, ám az indikátorképzés so-

rán külön kezelendő elemének tekinthető. A választási rendszer ugyanis értelmezésünkben a politikai versenyen, illetve a politikai részvételen keresztül képes garantálni a politikai rendszer demokratikus működését.

A JÁK-indexen belül a demokrácia hatásterület kutatási eredményeként megállapítható, hogy a saját méréseknél jó alkalmat látunk a már bevett nemzetközi kutatásokba való bekapcsolódásra és az elismert kutatóintézetekkel való kapcsolatfelvételre, azok módszertanának és tapasztalatának intézményesített formában való felhasználására. A kutatás elindított egy gondolkodási folyamatot, amely a demokrácia operacionálizálhatósága és „mérhetősége” körül forog. Ez a folyamat lehetőséget biztosít a JÁK eredményeinek olyan irányú felhasználására, amely az egyes tagországok – köztük Magyarország – sajátosságait megjeleníti, ugyanakkor lehetővé teszi az egységes kritériumok alkalmazását.

9. HATÉKONY KÖZIGAZGATÁS HATÁSTERÜLET

A hatékony közigazgatás hatásterület horizontális és kiegészítő (vö. „6+1 hatásterület”) jelleggel lett meghatározva. Értelmezésünkben ez a közigazgatás azon szűkebb szerepére utal, amely az állami működést mint infrastruktúraszerűen kiszolgáló igazgatási gépezetet (adminisztrációt) írja le. A jelen közigazgatásának fejlesztési irányait értéktartalommal megtöltő Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program hasonlóképpen a „hatékony nemzeti közigazgatást” jelöli meg a jó állam egyik alapfeltételének. A Jó Állam Kutatóműhely logikai struktúrájához is igazodva, viszont a nemzetközi értékelési keretrendszerektől elszakadva tehát nem „jó” közigazgatásra (good governance), hanem egy lecsupaszított, „hatékony” közigazgatásra fókuszálunk.

A „hatékonyság” egyúttal kijelöli a közigazgatási teljesítmény mérési fogalomkészletének definiálási szükségét is. A közigazgatás mint sajátos személyi állománnyal ellátott szervezetrendszer nem közszolgáltatások szállítójaként jelentkezik, hanem inkább infrastrukturális jelleggel, a közszolgáltatásokat nyújtó szervezetek számára teremti meg az előfeltételeket. Ebből a köztes szerepből fakadóan a közigazgatás folyamatai elsősorban a közigazgatás minőségét fejlesztik, és képessé tesznek más szereplőket arra, hogy eredményesebben ellássák társadalomirányító, közszolgáltatást nyújtó funkciójukat. A közigazgatási teljesítménynek tehát ezt a pozíciót kell középpontba állítania, amely a közszektor minden területére kihat. Ugyanakkor pontosan ez a sajátossága az, ami megnehezíti az adatgyűjtést és a standardizálást.

Bármilyen definíciós megoldást is választunk, azt biztosan állíthatjuk, hogy a hatékonyság méréséhez szükséges az inputok és outputok beazonosítása. Ezt a megközelítést pedig indokolt kiegészíteni egy – a kutatás átfogó célját támogató – praktikus dimenzióval, amely a Magyary Program beavatkozási irányait megtestesítő pillérek (feladat, eljárás, szervezet, személyzet) elemzési körbe vonását jelenti. Nota bene, a közigazgatás-fejlesztési projektek is ehhez a célrendszerhez igazodnak, így sok esetben a későbbi méréseket is megkönnyíti az elméleti összekapcsolás. Fontos leszögezni, hogy a JÁK feladata nem az aktuális közigazgatási reformprogram monitoringja és azok eredményeinek közvetlen megjelenítése az indikátorrendszerben. Ugyanakkor ha továbbra is fő mérési feladatunknak tekintjük a közigazgatás céljainak, rendeltetésének való megfelelés leírását és kvantifikálását, akkor legitimnek véljük a mindenkori kor-

mányzat – és benne a közigazgatás-fejlesztés szakpolitikai felelősének – stratégiai és operatív szintre lebontott „közigazgatás-képének” vizsgálati keretként való alkalmazását.

A JÁK mérési megközelítése a hatékony közigazgatás hatásterületén tehát némileg módosulni látszik, hiszen a közigazgatás kapacitásai és eredményei egyaránt a kormányzati képességeket támogatják. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatás szervezeti és személyzeti erőforrásai, valamint az általuk megvalósított eljárások és szolgáltatások teljesítménymutatói mind a képessé tevés hatásmechanizmusát erősítik.

Módszertani megközelítésünk abból a felismerésből fakad, hogy a közigazgatás akár input, akár output oldali mérhetősége mind makro-, mind mikroszinten reálisan a közigazgatási tevékenységek és szervezetek komplexitását és heterogenitását jól leírni képes „mintavételek” útján biztosítható. A három alterülethez így jól kapcsolható egy-egy minta, amelyek a panelvizsgálat módszerével minden évben adott szempontok mentén felmérhetők, és változásaik pontosan nyomon követhetők.

Ezen mintavételre az alábbiak szerint teszünk javaslatot:

(1) *Eljárás alterület.* Azért, hogy a kutatást a megfelelő keretek között tarthassuk, a vizsgálatokat az Európai Bizottság által közzétett és elfogadott Common List of Basic Public Services listában felsorolt közigazgatási eljárásokra javasoljuk lefolytatni („közigazgatási ügyfélkosár”). Az eljárásokat nemcsak az állampolgárok, hanem a vállalkozások esetében is vizsgálat alá kívánjuk venni. Ennek elsősorban az a célja, hogy visszacsatolást kapjunk mind az egyszerűsítési, mind az „egyszerű állam” kormányzati programok keretében indított adminisztrációs tehercsökkentési program eredményeit illetően. Fontos megjegyezni, hogy az általunk választott indikátorok szándékosan átfednek az OECD Government a Glance indikátorrendszerében szereplő vizsgálati dimenziókkal is, aminek kifejezetten az a célja, hogy a későbbi nemzetközi összehasonlítást lehetővé tegye.

(2) *Szervezet alterület.* Egy-egy közigazgatási szerv átfogó, teljesítménymenedzsment-alapú méréséhez javasolt olyan szervezetek kiválasztása, amelyek már rendelkeznek kiinduló indikátorrendszerrel és ebből származó mérési adatokkal. Erre kínál lehetőséget az ÁROP szervezetfejlesztési programja, amelynek keretében több mint negyven központi főhatóság részesül támogatásban teljesítménymenedzsment-rendszerének implementálására. Javaslatunk értelmében ágazati, szakmai és méretpontok szerinti „reprezentatív” (két területi kormányhivatalt is tartalmazó), húsz elemszámú mintán keresztül kívánjuk mérni a szervezeti erőforrások felhasználásának és teljesítményének alakulását (évről évre).

(3) *Személyzet alterület.* A közszolgálati személyi állomány mérése kínálja a legtöbb lehetőséget a rendelkezésre álló nyilvántartási rendszerek ismeretében. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem felelősségi körében megvalósuló közszolgálati továbbképzési rendszer hajszálpontos (aggregált) adatokkal szolgálhat a teljes populációra vetítve, ami a humán erőforrás egyik legfontosabb hatékonysági tényezőjét, a képzést, készségfejlesztést illeti. A szoft jellegű adatok mérésére – a motivációs elkötelezettségnek a korábbi években már alkalmazott méréseit alapul véve – 1500 fős, nagymintás, országos, kérdezőbiztosos, reprezentatív felmérés lefolytatására teszünk javaslatot, kiegészítve kismintás kompetenciaértékelésekkel, valamint a (2) pontban megismert szervezetek személyi állományának a személyzeti rendszert górcső alá vevő értékelésével.

A következő alfejezetben felvázolt mutatórendszer az egyes alterületeken belül 4–6 alindexet tartalmaz, amelyek a felsorolt részindikátorokból képzett kompozitmutatók. A részindikátorok mérési módszerüket tekintve négy csoportba sorolhatók. Az (1) objektív „kemény” adatok és a (2) véleményfelmérések percepciók szubjektív adatain túlmenően alkalmazunk (3) előre definiált értékkészleten alapuló pontszámozást, illetve (4) checklistszerű bináris változókat (vagy alkalmazza az adott eszközt, vagy nem).

Jelen fejezetnek más hatásterületekhez való viszonya a horizontális jellegből fakadóan részben ismert, másfelől érdekes kutatási kérdéseket vetnek fel azok az ellentétes irányú mechanizmusok, amelyek az egyik dimenzióban pozitív, a másikban negatív hatásokat keltenek. Az ilyen kényes, egyben optimális egyensúlyok megtalálása (trade-off) adhatja a JÁK-kutatás egyik legnagyobb hozzáadott értékét a mindennapi kormányzati célkijelölés és stratégia-végrehajtás szinterein.

10. A JÓ ÁLLAM ÉS A JÓ KÖZIGAZGATÁS JOGÁLLAMI ELVEI HATÁSTERÜLET

Aligha vitatható, hogy a „jó állam” bármelyik fogalmát fogadjuk is el, annak feltétlenül része kell hogy legyen az olyan jogállami értékek érvényesülése, mint a jobbiztonság, a jogalkotás és a jogalkalmazás kiszámíthatósága és az állami szervek jogszerű működése.

Ha tehát a kormányzás minőségét, teljesítményét a *good governance* felfogása(i) alapján kívánjuk értékelni, ahhoz azt is fel kell mérni, hogy a jogállamiság követelményei hogyan, milyen mértékben érvényesülnek. Annak ellenére, hogy több nemzetközi szervezet viszonylagos rendszerességgel végez ilyen típusú összehasonlító vizsgálatot, számos módszertan ismert az ún. jogállami index mérésére, az a vállalkozás, hogy tudományos alaposággal mérjük fel a jogállamiság helyzetét a mai Magyarországon, különböző nehézségeket vet fel.

Az elmúlt hetekben kezdte meg tevékenységét az a lehető legkisebb, mindössze két főből álló team, amely a Nemzeti Közszerzői Egyetemnek a Jó Állam Kutatóműhely (JÁK) keretei között kidolgozandó „jó állam”-index jogállami kutatási részprogramját valósítja meg.

A munka jelenlegi szakaszában az alkalmazható elemzési keretek (alapfogalmak, kutatási módszerek) kidolgozása folyik, a jelen tanulmány ennek állásáról, illetve a felmerült vagy megoldandó problémákról számol be.

10.1. A jogállam fogalma

10.1.1. Elméleti, gyakorlati versus speciális fogalomalkotás

Épp amennyire közmegegyezés látszik abban a tekintetben, hogy a jó államnak vagy a jó kormányzásnak nélkülözhetetlen része a jogállami értékek érvényesülése, illetve garantálása, annyira nincs közmegegyezés a jogállam(iság) fogalmáról.⁸ A konceptualizációs problémát a fogalom absztrakt jellege, az általa jelzett jelenségek, intézmények komplex természete

8 STATON, Jeffrey K.: Rule-of-Law Concepts and Rule-of-Law Models. *The Justice System Journal*, Vol. 33, No. 2, 2012. 1.

te jelenti. Az empirikus kutatás szempontjából nem is az a legfőbb nehézség, hogy a jogállamiságnak nincs széles körben elfogadott általános meghatározása, hanem hogy összetevőiről, alkotóelemeiről sincs egyetértés.

A kutatás egyik kiemelt feladata olyan jogállamiság-definíció meghatározása, amely azonosítja a fogalom jelentéskörébe tartozó legfontosabb, önállóan mérhető (vagy értékelhető) területeit, részelemeit.

Ennek során egyaránt figyelembe vehetők a tudományos szakirodalmi, elméleti fogalomalkotások, az alkotmányos joggyakorlatban (például az alkotmánybírói judikatúrában) kialakult követelmények, a már ismert jogállami indexek során alkalmazott definíciók.

A jogtudomány körében többféle definíció, így különösen a klasszikus Albert V. Dicey,⁹ a Lon Fuller¹⁰ és a Joseph Raz¹¹ által kidolgozott meghatározás a legismertebb. Amíg azonban ezek elsősorban a jogállamiságnak, azaz az államjoghoz kötöttségnek és a polgári jogegyenlőségnek az általános alapelveit foglalják össze, a nemzetközi jogállami indexek módszertanában inkább jól paraméterezhető intézményi jellemzőkre, teljesítményekre helyezik a hangsúlyt.

Összességében a jogállami panel által végzett kutatás egyik leglényegesebb feladata az empirikus adatfelvétel számára nyújtott fogalomalkotás lesz.

10.1.2. Összehasonlító versus konkrét (egyedi) vizsgálat

Mind a fogalommeghatározás, mind az alkalmazott módszertan kiválasztása szempontjából lényeges, hogy pontosan mi a kutatás alapvető célja, illetve rendeltetése. A nemzetközi diskurzusban létező jogállami indexek, mérések – a jogállamiság adott állapotának felmérése mellett – elsődlegesen nemzetközi összehasonlítás céljából készültek, ami jelentős mértékben behatárolja a konceptualizációs lehetőségeket. A komparatív kutatások számára ugyanis olyan jogállamiság-fogalom használható, amely a lehető legnagyobb mértékben veszi figyelembe a vizsgált államok intézményi, kulturális, tételes jogi és egyéb sajátosságait. Ezért az ilyen vizsgálatok a jogállamiságban elsősorban olyan alapelveket, értékeket látnak, amelyeknek a megvalósítására számos alkotmányos-jogi megoldási mód lehetséges. Minél szélesebb körű az összehasonlítás, az alkalmazott fogalmi rendszernek annál absztraktabbnak, illetve „befogadóbbnak” kell lennie.

Ezzel szemben ha a vizsgálat tárgya egy adott ország (a későbbiekben esetleg idősoros) állapotának vizsgálata, akkor a jogállami definíció sokkal konkrétabb, a vizsgált ország szempontjából relevánsabb lehet. Egy konkrét példával élve, amíg egy széles nemzetközi összehasonlításra irányuló vizsgálat az alkotmányvédelem tekintetében bármilyen intézményi megoldást „elfogad”, addig Magyarországon az erre irányuló elemzésnek nyilvánvalóan a már kialakult és intézményesült forma, azaz az alkotmánybírói alkotmányvé-

9 DICEY, A. V.: *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. (10th ed.) Macmillan & Co., London, 1957.

10 FULLER, Lon L.: *The Principles of Social Order*. Duke University Press, 1981.

11 RAZ, J.: The Rule of Law and Its Virtue. *Law Quarterly Review*, 1977. 93.

delem hatásosságára kell irányulnia. Ilyen esetben az alkalmazott követelményrendszer sokkal kötöttebb és konkrétabb lesz, s ezzel együtt sokkal pontosabb, illetve „adekvátabb” eredmények várhatók.

10.1.3. Nemzeti versus nemzetközi jogállami standardok

A következő problémát az jelenti, hogy még ha ez utóbbi kutatási célt jelöljük is meg, a fogalmi kereteket a hatályos alkotmány, azaz a 2011. évi Alaptörvény alapján határozzuk-e meg, vagy a jogállamiság nemzetközi standardjainak megfelelő követelményrendszert állítsunk-e fel. Közismert ugyanis, hogy a magyarországi jogállamiság bírálatai nem kis részben azt az alkotmányos politikát kritizálják, amely az elmúlt években formálta az Alaptörvényt, illetve annak módosításait.

A konceptualizáció folyamán az összehasonlító vagy egyedi, illetve a nemzeti vagy nemzetközi standardok alkalmazásáról való döntés – és annak alátámasztása – ugyancsak a kutatás első szakaszának kiemelt feladata.

10.2. Mérhető-e a jogállamiság?

10.2.1. Standard versus speciális módszertan

A vizsgálat egyik eldöntendő előkérdése, hogy a már működő jogállami indexek valamelyikének módszertanát alkalmazzuk-e – azaz annak megfelelően tulajdonképpen egyfajta magyar országjelentést készítsünk –, vagy teljesen új és önálló, a magyar sajátosságoknak megfelelő metodika alapján végezzük a felmérést.

A főbb nemzetközi jogállami indexeket mutatja az alábbi táblázat:

2. táblázat • Főbb nemzetközi jogállami indexek

BertelsmannFoundation	BertelsmannTransformation Index	Jogállam
Freedom House	Freedom in the World	Jogállam
Freedom House	Countries at the Crossroads	Jogállam
Global Integrity	Global Integrity Index	Jogállam és az igazságszolgáltatás elérhetősége
Rule of Law Indicators	United Nations	Jogállam
The Political Risk Services Group	International Country Risk Guide	Jog és rend
World Bank	The World Justice Project	Jogállam
American Bar Association, Vera	Vera-Altus Justice Indicators Project	Jogállam
Worldwide Governance Indicators	Worldwide Governance Indicators	Jogállam

FORRÁS: A KUTATÓCSOPORT SAJÁT SZERKESZTÉSE

A fenti kérdés eldöntésekor célszerű figyelembe venni a nemzetközi mérések legfontosabb jellemzőit.

Valamennyi széles nemzetközi összehasonlításra irányult, még azok az indexek is, amelyek csak meghatározott – rendszerint „átmeneti”, illetve harmadik világbeli fejlődő – országokat vizsgáltak, s átlagban 30–60 országra terjedtek ki, de voltak olyan felmérések is – mint például a Freedom House jogállami indexe –, amelyek során gyakorlatilag valamennyi (ez például 193) államot vizsgáltak és hasonlítottak össze.

A nemzetközi jogállamiság-indexek általában szakértői megkérdezéseken alapulnak, vannak azonban olyan kísérletek is – ilyen a Worldwide Governance Indicators –, amelyek más szervezetek, illetve felmérések eredményeit aggregálják. Az adatgyűjtés során gondosan kiválasztott szakértői csoportok – amelyek az érintett ország szakmai-tudományos közösségéből, a felmérést végző szervezet saját szakértőiből vagy csak „független” szakemberekből, esetleg az egyes jogállami intézmények vagy eljárások érintettjeiből állnak – végzik az előre megadott szempontrendszer alapján.

A nemzetközi indexek hasonlíthatnak egymáshoz alkalmazásuk fő céljai (a jogállamiság helyzetének felmérése előre megadott szempontrendszer alapján, valamint széles nemzetközi összehasonlítás) és az alapvetően szakértői megkérdezésen alapuló módszerek tekintetében, ám lényeges különbségek is vannak közöttük, amelyek egyaránt megfigyelhetők a jogállam eltérő definícióját, operacionalizációját (a fogalom mérhető paraméterekre bontását), valamint az alkalmazott statisztikai módszereket illetően.

A leggyakrabban több absztrakciós szinten értelmezik a jogállam összetevőit. Példaként említhető a *The World Justice Project*, amely 9 fő- és 52 altémát foglal össze, összesen mintegy 400 egyedi indikátor alapján.

10.2.2. Értékelés versus mérés; véleménykutatás versus tényfeltárás; kvantitatív versus kvalitatív elemzési módszerek

Alapvető módszertani kérdés, hogy a jogállami követelmények monitoringja értékeléssel vagy méréssel történjen. Ahogy már szó volt róla, a jogállamiság olyan komplex jelenség, amelynek szintje, érvényesülése aligha mérhető egzakt módon, még akkor sem, ha egyes elemei (például bizonyos intézmények, eljárások létezése) kvantifikálhatók. Egyrészt az összehasonlítás célja, másrészt a jogállamiság tartalmi érvényesülése (a formális szabályozáson túl) miatt a már működő jogállami indexek lényegében szakértői véleménykutatáson alapulnak. Az így kapott adatok aztán már kvalitatív elemzéssel értékelhetők.

A fogalmi bizonytalanság és a jól ismert módszertani problémák miatt a felmérések lényegében proxymódszerrel készülnek, ami igen gyakori az olyan általános, nehezen definiálható jelenségek esetén, mint a jogállam. Ez azt jelenti, hogy például a legismertebb korrupciós index, a Transparency International által mért CPI (*Corruption Perception Index*) sem magát a korrupciót, illetve annak mértékét méri, hanem a korrupcióra vonatkozó percepciókat. Igaz, az egyéni vélemények, értékelések mérhetők, ami bizonyos mértékig ellensúlyozhatja a fogalmi problémákat. Így adott esetben megbízhatóan meg lehet mondani, hogy az érintet-

tek mit gondolnak a jogállamiság érvényesüléséről, míg az intézményi, illetve más módon kvantifikálható jogállami teljesítmények adatai mindig bírálhatók lesznek az elkerülhetetlen fogalmi szelekció miatt.

10.2.3. Az operacionalizáció problémái: teljes körű versus szelektív mérés

Mint minden empirikus kutatás esetén, ezúttal is kulcsfontosságú az alkalmazott jogállam-fogalom operacionalizálása. A definíciós nehézségek tulajdonképpen itt köszönnek vissza, hiszen lényegében arról van szó, hogy mit mérünk (vagy értékelünk). A dilemma abban áll, hogy amíg – ahogy láttuk – sem a jogállamiság fogalmát, sem pedig összetevőit illetően nincs tudományos konszenzus, addig az egész kutatás hitelessége megkérdőjelezhető, ha a jogállamiság paraméterei szubjektív szempontok alapján vannak kiválasztva.

A jogállamiság állapotfelméréseinek ezzel összefüggő, ugyancsak jól ismert módszertani problémája, hogy a vizsgálat a jogállami követelmények egészére vagy legalábbis széles spektrumára kiterjedjen-e, vagy – egyfajta „reprezentáció” alapján – csak bizonyos előre meghatározott kulcsterületekre, mint amilyen például a bíróságok függetlensége vagy a közigazgatási határozatok jogszerűségének megítélése. Azokban az országokban, amelyek régi, stabil demokráciák, a szelektív adatfelvétel hiteles eredményekhez vezethet, míg olyan államokban, amelyekben akár csak bizonyos területeken alacsony a jogbiztonság, a tulajdonvédelem, vagy gyenge az igazságszolgáltatás függetlensége, ez a módszer hitelességi problémákhoz vezethet, különösen, ha a vizsgált terület bizonyos intézmények vagy eljárások formális (a tételes jogban szabályozott) meglétére koncentrálnak.

10.2.4. Aggregáció és súlyozás

Az utolsó jelentős módszertani kihívás az altémákra, paraméterekre, illetve egyedi indikátorokra bontott adatbázis értékelése, az eredmények aggregálása. A különböző statisztikai módszerekkel elérhető kvantitatív következtetések – például mediánértékek számítása – félrevezető lehet. Egyrészt a jogállamiság alighanem olyan széles kategória, amelynek egymással közvetlenül össze nem függő részei, alkotóelemei vannak, így az adatokból nyerhető korrelációk jelentős része érdektelen lehet. Másrészt az indexálás – bármilyen módon történjék is – könnyen elrejtethet valós, strukturális problémákat. Mivel adott esetben alkotmányos jogok érvényesüléséről vagy a közhatalom törvényes működéséről van szó, egyes „jobban teljesítő” területek (eljárások, intézmények, egyszóval jogállami paraméterek) nem ellensúlyozhatják alapvető jogállami garanciák hiányát.

Végül arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a jogállamiság egyes – akár alapvető – összetevőinek, követelményeinek súlyozása objektív módon aligha igazolható, ami azt jelenti, hogy ezen a hatásterületen a magasabb absztrakciós szintű aggregálás nem jár racionális eredménnyel – azaz tulajdonképpen nem szolgál valós információval, hiszen ilyen konfigurációban nem is létező dolgokra vonatkozik.

A kutatás első tervezett szakaszában azonban megalapozott választ kell találni ezen legfontosabb kérdésekre.

Gáva Krisztián

AZ ALAPTÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSAI

Az Alaptörvény öt módosítását a közjogi rendszer törvényi részleteinek kimunkálása során felvetődött jogi és társadalmi problémák, valamint egyes európai intézmények által jelzett kifogások indokolták. Az első és a harmadik rövidebb, a korrigálás szándékával született módosítás volt. A második módosítás a nagy politikai, de jogi vitát is kiváltó választási regisztráció bevezetését szolgálta. Ez előbb formáljogi indokkal került ki az Alaptörvény átmeneti rendelkezései közül, majd politikai döntés alapján is lekerült a napirendről. A negyedik volt a legnagyobb terjedelmű és egyben a legtöbb vitát kiváltó módosítás, amelynek legnagyobb részét az Alaptörvénynek a korábban önálló dokumentumba foglalt – és az Alkotmánybíróság által formai(!) okokból részben megsemmisített – átmeneti rendelkezései teszik ki. A további módosítások valódi tartalmának feltárása után világossá válik, hogy azok nem egyes alkotmánybíróági döntések ellen, hanem éppen azokat figyelembe véve, bizonyos, az alkotmányozó által kiemelt fontosságúnak minősített alapjogok, vagy alkotmányos értékek hatékonyabb érvényesülését voltak hivatva biztosítani. Mindezek mellett – az európai intézmények észrevételeire is tekintettel – került sor az ötödik módosításra, amely cizellálta a negyedik módosítás egyes rendelkezéseit, illetve el is törölt bizonyos vitás pontokat. A módosítások az alkotmányozás részét képezik, amely az alkotmányozó feladata, a létrejött új szöveget pedig az alkotmány öréneke kell tartalmának megfelelően védenie.

• • • • •

Három év telt el Magyarország Alaptörvényének elfogadása és több mint kettő a hatálybalépése óta. Az azóta bekövetkezett öt módosítás természetesén élénk érdeklődést váltott ki nemcsak a hazai közvéleményben, de nemzetközi szinten is. Talán maga az alkotmányozó sem gondolta, hogy ennyi korrekcióra lesz szükség, pedig az alkotmányok módosítása természetes velejárója az alapjogok, illetve a közjogi rendszer fejlődésének. Az Alaptörvény esetében inkább annak „bejáratása”, a közjogi rendszer törvényi részleteinek kimunkálása során felvetődött problémák, valamint egyes európai intézmények által jelzett kifogások indokolták a módosításokat. Az alkotmányok maguk rendelkeznek módosításuk lehetőségéről, illetve egyes esetekben, bizonyos rendelkezések vonatkozásában módosíthatatlanságuk szabályairól.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdésének a) pontja alkotmányozó hatalomként határozta meg az Országgyűlést, amely „megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;” kifejezetten azonban nem rendelkezett az Alkotmány módosításának lehetőségéről. Az Alkotmány módosításai azonban mégis erre a pontra hi-

vatkoztak, s tették ezt a „többről a kevesebbre” következtetés elve alapján, azaz ha az Országgyűlésnek joga van az egész Alkotmány megalkotására, akkor részleges „újraalkotásnak”, vagyis módosításának jogát sem lehet tőle elvitatni.¹

Az Alaptörvény változtatott ezen országgyűlési jogkör szabályozásán, pontosabban explicit szabályozatlanságán. Az Országgyűlés legfontosabb feladat- és hatásköreinek 1. cikk (2) bekezdésbeli felsorolásában már nemcsak az Alaptörvény megalkotására, de a módosítására vonatkozó kifejezett rendelkezés is megjelenik. Emellett az S) cikk nemcsak az Alaptörvény elfogadására, de a módosítására vonatkozó alapvető eljárási szabályokat is tartalmazza. Az Alaptörvény alapján tehát nemcsak „levezetett” jogköre az Országgyűlésnek az Alaptörvény módosítása, hanem immár kifejezett. A külön említés ellenére ugyanakkor az Alaptörvény rendszerében nem indokolt külön alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalomról beszélni. Az Alaptörvény megalkotásának és módosításának joga ugyanis ugyanazt a testületet illette/illeti meg, ugyanazon elv alapján (mint a népszuverenitás legfőbb letéteményese) ugyanazon eljárási szabályok szerint, így a módosítás jogának kifejezett nevesítése nem jelent mást, mint a korábbi logikai úton történő levezetés inkorporációját a szövegbe. Az Alaptörvény e tekintetben tehát nem teremtett új minőséget, csak pontosította az alkotmányozói hatalom tartalmát.²

Az Alaptörvénynek az Országgyűlés által elfogadott valamennyi módosítása preambulumában rögzíti, hogy azt az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom alkotja meg, utal továbbá az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontjára. A módosítások posztambuluma rögzíti ezen túl, hogy a módosítás elfogadása során teljesülnie kell az Alaptörvényben meghatározott két feltételnek: 1. az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom; 2. a képviselők kétharmadának szavazatával fogadja el [1. cikk (2) bekezdés a) pont és S) cikk (2) bekezdés].

Az Alaptörvény S) cikk (4) bekezdése rendelkezik az Alaptörvény módosításainak speciális, a jogszabályoktól eltérő megjelöléséről is. E követelményeknek megfelelően az Alaptörvény módosításai sorszámmal, valamint a kihirdetés napjának megfelelő dátummal kerültek kihirdetésre. A formai egyöntetűség mellett megállapítható, hogy a módosítások – a negyedik kivételével – kis terjedelműek. Egyebekben meglehetősen heterogének: van olyan, amely csak egyetlen témát, egyetlen cikket érint (második és harmadik módosítás), mások több kérdéssel, több cikkel is foglalkoznak (első és ötödik módosítás). E tekintetben is kivétel a negyedik módosítás, amely egyrészt több ponton is módosította az Alaptörvényt, másrészt pedig az Alkotmánybíróság instrukciójának megfelelően beemelte az Alaptörvénynek korábban önálló dokumentumba foglalt átmeneti rendelkezéseit. Ez volt tehát a legterjedelmesebb módosítás, tartalmilag azonban jóval kevesebb korrekciót hajtott végre az Alaptörvényen, mint amire terjedelme alapján első látásra gondolnánk. De lássuk most a módosításokat egyenként!

1 SZENTE Zoltán et al.: *Az Országgyűlés hatáskörei*. In: *Az Alkotmány kommentárja*. I. köt. Szerk.: Jakab András. Századvég Kiadó, Bp., 2009. 560.

2 Az Alaptörvény ráadásul nem rendelkezik örökkévalósági klauzulával sem, amellyel kapcsolatban – az egyszerűen módosítható és az alkotmány újraalkotását igénylő részek vonatkozásában – felvethető lenne az alkotmányozó és alkotmánymódosító jogkör megkülönböztetése.

1. AZ ALAPTÖRVÉNY ELSŐ MÓDOSÍTÁSA

Az Alaptörvény elfogadását követő – mind politikailag, mind jogalkotási szempontból meglehetősen mozgalmas – bő egy év elteltével került sor az első módosításra. A módosítás három témát érintett.

A módosítás lényegi eleme Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) (a továbbiakban: Átmeneti) 30. cikkét helyezte hatályon kívül, amely lehetővé tette pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szerv (Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete), valamint a Magyar Nemzeti Bank összevonásával egy új szervezet felállításának lehetőségét. A vonatkozó cikk törlésének indoka az európai intézmények, elsősorban az Európai Központi Bank által megfogalmazott, a jegybanki függetlenséggel összefüggő aggályok. Emellett azonban kétségtelen, hogy az Átmenetiben, külön nevesítés nélkül, egy új alkotmányos intézmény létrehozása lehetőségének biztosítása nem állt összhangban az Alaptörvény egészének szabályozási logikájával, különösen a 41. cikk Magyar Nemzeti Bankra vonatkozó szabályaival. A két szerv alkotmányi szinten értelmezhető összevonásához elkerülhetetlen lett volna a 41. cikk módosítása, mint ahogy az később az Alaptörvény negyedik módosításával végül meg is történt. A cikk törlése tehát alkotmányjogi szempontból is indokolt volt.

A módosítás másik eleme az Alaptörvényben a Záró rendelkezések kiegészítésével azt szándékozta pontosítani, egyértelművé tenni, hogy a Záró rendelkezések 3. pontja szerint az Országgyűlés által alkotmányozói minőségben, külön eljárásban elfogadott Átmeneti az Alaptörvény részét képezi. Ez ugyan – a javaslat indokolása szerint – az Alaptörvény S) cikkéből és a Záró rendelkezések 2. (és 3.) pontjából is következett, illetve az Átmeneti 31. cikk (2) bekezdése expliciten is tartalmazta, de az egyértelműség, az értelmezés teljes zártsága érdekében az Alaptörvény törzsszövegébe is indokolt volt beemelni. Természetesen nyomatékot adott a módosítás indokoltságának, hogy az alapvető jogok biztosa utólagos normakontroll iránti beadványában kérte az Alkotmánybíróságtól az Átmeneti megsemmisítését jogforrási jellegének tisztázatlansága miatt. Az alkotmányozó így kívánt ráerősíteni abbéli akaratnyilvánítására, hogy az egységes, koherens rendszert alkotó alkotmányi szabályokat két dokumentumban helyezi el és ez a két dokumentum együtt alkotja az Alaptörvény tartalmát.

Végül a módosítás harmadik eleme a köztársasági elnökre vonatkozó sarkalatos törvényi tárgykört egészítette ki a volt köztársasági elnököt érintő szabályozás körével [12. cikk (5) bekezdés]. A módosítás indoka az előterjesztő szerint, hogy a nemzet egységét kifejező köztársasági elnök méltóságával, az általa tisztsége betöltését követően is betöltött aktív közéleti szereppel az áll összhangban, ha mind a hivatali idejére, mind az azt követő időszakra rá vonatkozó szabályok ugyanolyan arányú, meggyőző konszenzusról tanúskodó többségű támogatottsággal kerülnek kialakításra. Természetesen ez a többségi követelmény biztosíthatja e szabályok stabilitását is.

2. AZ ALAPTÖRVÉNY MÁSODIK MÓDOSÍTÁSA

Az Alaptörvény második, 2012 őszi módosítását a választói regisztráció intézményének bevezetési szándéka indokolta. Heves politikai vitákat követően fogadta el az Országgyűlés az

Alaptörvény e módosítását, amely az Átmeneti 23. cikkét egészítette ki a választójog gyakorlásának kérelemre történő névjegyzékbe vételhez kötéséről szóló rendelkezésekkel. Ennek értelmében a magyarországi lakóhellyel rendelkező választók személyesen, vagy elektronikus úton, míg a csak külföldi lakóhellyel rendelkező választók levélben vagy elektronikus úton regisztrálhatnak. A regisztrációt nem egyszeri, hanem valamennyi általános országgyűlési választást megelőzően újra el kell végezni legkésőbb a szavazást megelőző tizenötödik napig. Az Országgyűlés nem sokkal később elfogadta a már ezen alaptörvényi rendelkezéseknek is megfelelő választási eljárási törvényt. Az elfogadott törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányossága vonatkozásában a köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz fordult. Sajátos helyzet alakult ki az Alkotmánybíróság előtti több eljárás folytán, hiszen ezekben a hetekben érett meg döntésre az alapvető jogok biztosa által az Átmeneti megsemmisítésére vonatkozó indítvány is. Az Alkotmánybíróság 45/2012. (XII.29.) számú határozatával formai okokra hivatkozva, közjogi érvénytelenség címén semmisítette meg, de nem az egész Átmenetit, csupán annak a testület álláspontja szerint az átmenetiség követelményének meg nem felelő rendelkezéseit, köztük a választási regisztrációra vonatkozó szabályokat. Az Alkotmánybíróság röviddel e döntés meghozatala után döntött a köztársasági elnök indítványáról, amely érintette ugyan a választási regisztráció egyes szabályait, de magát az intézményt – tekintettel annak az Átmenetiben rögzített alkotmányos lehetőségére – nem támadta. A választási regisztráció intézményének az Átmenetiből formai okból történt kihúzásával azonban a törvényben rögzített regisztrációs szabályok már nem bírtak alkotmányos alappal, ezért azokat az Alkotmánybíróság – kiterjesztve vizsgálódását az indítványban nem vitatott alapvető törvényi rendelkezésekre is – megsemmisítette [1/2013. (I. 7.) AB határozat]. E két határozat következményeit az Alaptörvény negyedik módosítása volt hivatva kezelni.

3. AZ ALAPTÖRVÉNY HARMADIK MÓDOSÍTÁSA

Az Alaptörvény harmadik módosítása a sarkalatos törvények körét bővítette ki a termőföld és az erdők, valamint a fenntartható mezőgazdasági termelés védelmének biztosítása érdekében a P) cikk kiegészítésével. Az új rendelkezés a cikkben a természeti erőforrások védelme között kiemelt kötelességként megfogalmazott termőföld- és erdővédelem vonatkozásában konkrét jogalkotói feladatokat határoz meg.

Először is egy olyan minősített többségű, vagyis fokozott védelmi szintet biztosító törvény megalkotását írja elő, amely a termőföld megszerzésére és hasznosítására vonatkozóan más javakhoz képest speciális korlátokat és feltételeket állapít meg. E korlátok meghatározása azonban célhoz kötött, azok az említett javak védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára történő megőrzését kell, hogy szolgálják. A jogalkotó az elmúlt évben eleget tett ennek a törvényalkotási kötelezettségnek a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény megalkotásával. Ez a törvény valóban meghatározza, hogy ki, milyen feltételekkel, mekkora termőföldterület tulajdonjogát szerezheti meg, illetve meghatározza a tulajdonszerzéssel kapcsolatos hatósági eljárás szabályait is. Ugyancsak tartalmazza a törvény a termőföld haszonélvezetének, használatának és hasznosításának speciális szabályait, hogy ki, milyen feltételekkel, mekkora terület vonatkozá-

sában és milyen időtartamban gyakorolhatja az ezen jogviszonyokból eredő tulajdonosi részjogosítványokat. A különös szabályok betartatását a törvény egy ellenőrzési rendszer megteremtésével kívánja biztosítani.

Másodszor az Alaptörvény módosítása olyan sarkalatos törvényi rendelkezések megalkotását is előírja, amelyek a mezőgazdasági termelés-szervezés, a mezőgazdasági üzem³ oldaláról kívánják biztosítani a P) cikkben meghatározott célokat. Ebben a törvényben kell tehát lennie azoknak a garanciáknak, feltételeknek, amelyek biztosítják, hogy a termelés, a gazdálkodás, valamint a mezőgazdasági üzem megszervezése, kialakítása és fenntartása során a termőföld védelme és a jövő nemzedékek számára történő megőrzése kiemelt szempont legyen. E rendelkezések megszületése még várat magára; megalkotásuk lehetséges a földforgalmi törvény módosításával, vagy egy új törvény elfogadásával is.

4. AZ ALAPTÖRVÉNY NEGYEDIK MÓDOSÍTÁSA

A negyedik módosítás volt a legterjedelmesebb és a legnagyobb érdeklődést kiváltó alaptörvény-módosítás, pedig benyújtásának alapvető indoka nem erre predesztinálta volna.

Az Alkotmánybíróságnak a már említett 45/2012. (XII.29.) számú határozata az Átmeneti egy részét – a testület által valóban átmenetinek minősített rendelkezések kivételével – megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság szerint „az Alaptörvény normaszövegét kiegészítő vagy azt módosító rendelkezéseknek be kell épülniük az Alaptörvény normaszövegébe („beépülési parancs”).” Az alkotmánybírósági határozat rögzítette, hogy az Országgyűlés jogosult dönteni abban, hogy a megsemmisített rendelkezéseket beemeli-e az Alaptörvénybe, vagy törvényi szintű – az Alaptörvénnyel konform – szabályozást választ. Az Alkotmánybíróság ezzel a döntésével olyan útra lépett, amely túlmegy a pusztán aktivista szerepfelfogáson.⁴

Az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja rögzítette, hogy „Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el.” A Záró rendelkezések 2. pontja teremtette meg az eljárásjogi folytonosságot a korábbi alkotmány azon rendelkezésével, amely szerint azt az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom, tagjainak kétharmadával fogadja el. Az alkotmányozó úgy döntött, hogy az Alaptörvény bizonyos rendelkezéseit egy formailag elkülönülő dokumentumban, de ugyanolyan – az Alkotmányból származtatott – alkotmányozói minőségében adja ki, ezzel kívánta tehermentesíteni az Alaptörvényt – mondjuk így – „törzsszövegét”.

Ennek alapján az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom, tagjai kétharmadának szavazatával 2011. december 30-án elfogadta az Átmenetit. Az Átmeneti már a címével is jelzi, hogy tartalmilag az Alaptörvényhez tartozik. Formailag a 31. cikk (2) bekezdésével önmagát is a korábbi alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontja, valamint 24. § (3) bekezdése szerinti, illetve az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontja szerinti alkotmányozói hatalom eredményének tekinti, sőt tovább erősíti e köteleket azáltal, hogy kijelenti: „Az Átmeneti rendel-

3 Az Alaptörvény negyedik módosításával a mezőgazdasági üzemek egyik fajtájaként a családi gazdaságok kifejezetten is nevesítésre kerültek a P) cikkben a sarkalatos törvényi tárgykör részeseként.

4 MOLNÁR Benedek – NÉMETH Márton – TÓTH Péter: *Mérlegen az Alaptörvény*. HVG-ORAC, Bp., 2013. 147.

kezelések az Alaptörvény részét képezik.” Erre erősített rá a már említett tartalommal az Alaptörvény első módosítása. Az Átmeneti tehát egyértelműen megfelelt az Alaptörvény törzsszövegében vele szemben támasztott kívánalmaknak. Az Alkotmánybíróság a „beépülési parancs” újonnan felfedezett dogmájával így az Alaptörvény normatív szövegével és az alkotmányozó akaratával ellentétesen alakította gyakorlatát.⁵

Az alkotmányozó Országgyűlés tudomásul vette a döntést, és élve jogával nemcsak a megsemmisített rendelkezéseket, hanem a tényleges – meg nem semmisített – átmeneti rendelkezéseket is a maguk egészében beillesztette az Alaptörvénybe, létrehozva így formálisan is az Alaptörvény egységét.

A formai mellett tartalmi módosításokra is sor került.

A módosítással több tekintetben bővült az alkotmányvédelem, alapjogvédelem lehetősége.

Ilyennek minősíthető az Alaptörvény módosításának eljárási szempontú alkotmánybíró-sági vizsgálatát lehetővé tevő alaptörvényi rendelkezés. A korábbi alkotmány, illetve az arra épült alkotmánybíró-sági gyakorlat értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosításokat formai, de csakis formai szempontból felülvizsgálhatta. Az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépésével ellenben formálisan megszűnt az alaptörvény-módosítások alkotmánybíró-sági vizsgálatának a lehetősége. Mindez közvetett következménye volt annak, hogy az Alaptörvény – a korábbi Alkotmánytól eltérően – egyértelmű különbséget tett egyrésről az Alaptörvény és annak módosításai, másrésről pedig a jogszabályok fogalma és jogforrási szintjei között. Az Alaptörvény 2012. január 1-jétől hatályos R), S) és T) cikkeiből világosan látszik, hogy az Alaptörvény a „jogszabály” fogalmába nem értette bele az Alaptörvényt és annak módosításait, hanem azokat a jogrendszer alapjaként, a jogszabályok mércéjeként kezelte. Az Alaptörvénynek ezek, a 2012. január 1-jétől hatályos rendelkezései nem irányultak az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítésére, már csak azért sem, mert az Alaptörvény 2011. áprilisi elfogadásakor az addigi alkotmánybíró-sági gyakorlat alapján még fel sem merült az, hogy az Alkotmánybíróság felülvizsgálhatná az alkotmánymódosításokat. Ugyanis formai szempontú vizsgálatot is csak 2011 júliusában – tehát már az Alaptörvény elfogadását követően, de még a régi alkotmány hatálya alatt – a 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban végzett először az Alkotmánybíróság. Az Alaptörvény 2012. január 1-jén hatályba lépett rendelkezései tehát egyszerűen olyan, az alaptörvényi és az egyéb jogszabályi szint egyértelmű elkülönítését célzó jogdogmatikai pontosítások voltak, amelyek az akkori alkotmánybíró-sági gyakorlatot tükrözték és az Alaptörvény egészének szövegében végig következetesen érvényesülnek. Mindazonáltal tény, hogy az Alaptörvénynek és az alaptörvény-módosításoknak a „jogszabály” fogalmán kívüli kezelése azzal a következménnyel is járt, hogy az Alkotmánybíróságnak a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörébe 2012. január 1-től formai szempontból nem lehetett beleérteni az Alaptörvényt, illetve az alaptörvény-módosítások felülvizsgálatát.⁶ A módosítás ezt a kérdést a korábbi következetes, több mint tíz hatá-

5 Erről bővebben lásd GÁVA Krisztián: Magyarország Alaptörvénye és annak átmeneti rendelkezései. *Magyar Közigazgatás*, 1/2012. 131–135.

6 JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Bp., 2011. 199–200.

rozatban megjelenő, alkotmánybíróági gyakorlattal összhangban rendezte.⁷ A 2012. január 1-jétől hatályos helyzethez képest kifejezett előrelépésként értékelendő, hogy a módosítás az Alkotmánybíróság hatáskörét kiterjesztette az Alaptörvény, illetve az alaptörvény-módosítás felülvizsgálatára is, mégpedig az eddigi gyakorlatnak megfelelően úgy, hogy azok csak formai okokra hivatkozással vizsgálhatóak felül az Alkotmánybíróság által. E vizsgálat kezdeményezését a még ki nem hirdetett Alaptörvény, vagy annak módosítása vonatkozásában a köztársasági elnök, a kihirdetést követően pedig az utólagos normakontrollra jogosult személyi kör kezdeményezheti [24. cikk (5) bekezdés]. A vizsgálatra harmincnapos határidőt állapított meg a módosítás az alkotmányi szintű normák jogi érvényességével kapcsolatos hosszú távú bizonytalanság elkerülése érdekében [24. cikk (6) bekezdés]. Fel kell hívni a figyelmet e körben arra is, hogy Európában az Alkotmánybíróságok túlnyomó többségének nincs kifejezett hatásköre az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatára.⁸ Legfeljebb az örökkévalósági klauzulával rendelkező alkotmányok esetében merülhet fel ez, de ebben a körben sem ismert egyetlen olyan konkrét eset sem, hogy tartalmi okokra hivatkozva került volna megsemmisítésre egy alkotmánymódosítás.

A módosítás eredményeképpen az Alkotmánybíróság nagyobb szabadságot kapott vizsgálatának kiterjesztéséhez. Korábban az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) szerint az „Alkotmánybíróság a jogszabálynak az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja és megsemmisítheti, ha ennek elmaradása a jogbiztonságot sértené”. A módosítás az indítványhoz kötöttség fenti szabályozását alaptörvényi szintre emelte a 24. cikk (4) bekezdésében, a szükséges feltételeken azonban enyhített, mivel már csak a szoros összefüggést kívánja meg, a jogbiztonság sérelmének lehetőségét nem.

Az alapjogvédelem lehetőségének kiterjesztését jelentette az utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosultak körének bővülése is a Kúria elnökével és a legfőbb ügyéssel [24. cikk (2) bekezdés e) pont].

A negyedik módosítás érintette az Alkotmánybíróság eljárásának gyorsítását a bírói kezdeményezések tekintetében, amennyiben harmincnapos határidőt állapított meg a döntés meghozatalára [24. cikk (2) bekezdés b) pont].⁹ Ezenkívül a módosítás bizonyos tekintetben a bírósági eljárásokhoz közelítette az Alkotmánybíróságét, amikor alaptörvényi szinten rögzítette, hogy vizsgálata során az Alkotmánybíróság a jogszabály megalkotóját, a törvény kezdeményezőjét vagy képviselőjüket meghallgatja és/vagy véleményüket beszerzi, amennyiben az ügy „a személyek széles körét érinti” [24. cikk (7) bekezdés]. Az Abtv. ex lege ilyen-

7 Az Alaptörvény módosításának tartalmi vizsgálatával szemben számos alkotmányjogász fogalmazott meg elvi álláspontot, újabban azonban ennek oldása irányába ható vélemények is megjelentek. Lásd: MOLNÁR - NÉMETH - TÓTH: 48. és 92., SÓLYOM László: Normahierarchia az alkotmányban. *Közjogi Szemle*, 1/2014. 7., de a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat is felveti aiuscogens érvényesülése érdekében az ezzel ellentétes alkotmány-módosítás tartalmi felülvizsgálatának elméleti lehetőségét.

8 DELPÉRÉE, Francis - DELVOLVÉ, Pierre - SMITH, Eivind: *Opinion on the fourth amendment of the Constitution of Hungary*. 15-17. <http://www.kormany.hu/download/d/e0/e0000/Traduc%20-%20opinion%20on%204th%20amendment.pdf>.

9 Az ötödik módosítás az elbírálási határidőt 90 napra emelte [Az Alaptörvény ötödik módosítása 6. cikk (2) bekezdés].

nek minősíti a törvénnyel, kormányrendelettel összefüggésben indult eljárást, egyebekben pedig a testület esetről esetre állapíthatja meg e feltétel teljesülését [Abtv. 57. § (1a) bekezdés]. Az eljárás nagyobb átláthatósága érdekében a módosítás alaptörvényi szinten biztosítja az eljárás ezen szakaszának nyilvánosságát. Ezen előírások természetesen nem érintik az Alkotmánybíróság eddig is fennálló lehetőségét arra, hogy a fentiekén kívül bármely érintett véleményét beszerezze, vagy bárkit az adott kérdésben meghallgasson.

Az Alkotmánybíróság hatáskörének bővítését jelentette a speciális államadósági szabály időszakáról arra az időszakra való áttérés egyértelmű szabályozása, amikor az államadósság már nem haladja meg a GDP felét. A 37. cikk új (5) bekezdése alapján azokat az egyes pénzügyi tárgyú törvényeket is, amelyeket az Országgyűlés akkor hozott, amikor az államadósság meghaladta a GDP 50 százalékát, az Alkotmánybíróság a jövőre nézve megsemmisítheti, amikor az államadósság a kritikus szint alá esik. (Az Átmenetiben található szabály alapján erre nem lett volna lehetősége). Azaz, csak visszamenőlegesen, arra az időszakra vonatkozóan nem semmisítheti meg az Alkotmánybíróság az érintett pénzügyi tárgyú törvényeket, amely időszakban az államadósság a GDP 50 százalékát meghaladta.

Komoly érdeklődés övezte azt a módosítást, amely hatályon kívül helyezi az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatokat, azzal, hogy ez az aktus nem érinti a határozatok által kifejtett joghatásokat (Záró és vegyes rendelkezések 5. pont). A rendelkezés célja, hogy az Alaptörvény rendelkezései az Alaptörvény összefüggéseivel együtt, a korábbi alkotmány rendszerétől függetlenül kerüljenek értelmezésre.

E rendelkezéssel az Országgyűlés, mint alkotmányozó hatalom egyértelművé teszi, hogy az Alkotmánybíróság nincs köteve a korábbi alkotmány alapján meghozott határozataihoz. Ez természetesen nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a testület az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek értelmezésekor a korábbival megegyező következtetésre jusson, ahogyan azt a lehetőséget is biztosítja, hogy az Alaptörvény egészének kontextusában a korábbi döntésekkel ellentétes megállapításokat tegyen. E rendelkezés tehát nem korlátozza, hanem éppen ellenkezőleg, kiszélesíti az Alkotmánybíróság szabadságát az Alaptörvény értelmezése tekintetében.

Az Alkotmánybíróság már röviddel az Alaptörvény hatálybalépését követően foglalkozott korábbi, az Alkotmány alapján hozott határozatainak hivatkozhatóságával, idézhetőségével. Akkor is azt állapította meg, hogy a korábbi határozataiban található érveket alkalmazhatja, ha az alaptörvényi és az alkotmányi szöveg azonossága, vagy hasonlósága alapján az értelmezés ezt lehetővé teszi [22/2012 (V. 11.) AB határozat]. A negyedik módosítás hatálybalépését követően ismét foglalkozott a kérdéssel a testület és cizelláltabb megfogalmazásban is arra az értelmezésre jutott, hogy az Alkotmánybíróság „felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.” Emellett a testület a döntések, illetve az azok alapjául szolgáló érvek, indokok átláthatósága érdekében az Alaptörvénnyel összhangban állónak minősítette a korábbi határozatok hivatkozását, idézését is [13/2013. (VI. 17.) AB határozat].

Az egyik leginkább vitatott és félremagyarázott módosítás az L) cikket egészítette ki a családi kapcsolat alapjának meghatározásával. Itt nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a rendelkezés egyrészt csak a családi kapcsolat alapját határozza meg – amelynek az alkotmányozó kiemelt védelmet kíván nyújtani –, de nem magát a családot, másrészt pedig azt, hogy ez az alaptörvényi szabály nem zárja ki a tágabb értelemben vett családi kapcsolatok törvényi védelmét.¹⁰ Az egyéb családi kapcsolatokat is el lehet, sőt más alaptörvényi szabályokból következően el is kell ismerni törvényi szinten. Az Alaptörvény 2012. január 1-jétől hatályos, a korábbi Alkotmányhoz képest új jogokat is nevesítő VI. cikke szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. Mindemellett az Alaptörvény II. cikke a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan rögzíti az emberi méltóság sérthetlenségét is, amelyből korábban az Alkotmánybíróság a magán- és családi élethez való jog kifejezett alkotmányi nevesítésének hiányában levezette – egyebek mellett – a házasságon kívüli párkapcsolati formák védelmének kötelezettségét is. Az Alaptörvény II. és VI. cikke a jövőben is hasonlóképpen megköveteli a hagyományos család jogi fogalmi körébe nem tartozó kapcsolatok védelmét is. Mindazonáltal önmagában a jogi fogalmat illetően is fontos megjegyezni, hogy bár a szülő-gyermek kapcsolat alapja leggyakrabban a vér szerinti leszármazás, ezt az Alaptörvény nem teszi kizárólagossá, és az Alaptörvény L) cikke értelmében is szülő-gyermek kapcsolatnak minősülhet a jogi úton, például az örökbefogadással létrejött kapcsolat is. A módosítás senkit nem zár ki annak lehetőségéből, hogy természetes vagy mesterséges, illetve jogi úton (örökbefogadással) gyermeke legyen, és így az alaptörvényi értelemben vett családi kapcsolatot keletkeztessen. Azt sem zárja ki továbbá a módosítás, hogy az olyan személy is az alaptörvényi értelemben vett családi kapcsolat részesének, illetve szülőnek minősüljön, aki ténylegesen egy háztartásban nevel – mostoha-szülőként vagy nevelőszülőként – egy gyermeket. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben a fenti értelmezéssel összhangban a család védelmének elve kiterjed mind a törvény alapján létrejött, mind a tényleges családi kapcsolatokra.

A módosítás átvette az Átmenetiből a kommunista diktatúrával kapcsolatos rendelkezéseket is. Az Alaptörvény U) cikk (1) bekezdésében foglalt – az Átmeneti preambulumból átvett – általános, deklaratív megállapításokat követően az U) cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a kommunista diktatúra működésének valóság-hű feltárását és a társadalom igazságérzetét a (3)-(10) bekezdésben foglalt konkrét, normatív rendelkezésekben meghatározottak szerint kell biztosítani. Csak ez utóbbi bekezdések hordoznak tehát a kommunista rezsim morális elítélésén túlmutató tényleges normatartalmat, és ezáltal nem következik a módosításból több, mint amit már az Átmeneti is megállapított. A konkrét rendelkezések a Nemzeti Emlékezet Bizottságának felállítására,¹¹ a diktatúra hatalombirtokosainak közszereplőkkel azonos megítélés alá vonására, a diktatúra egyes vezetői kiemelt juttatásai csök-

10 A hagyományos családmodell támogatását pedig az Emberi Jogok Európai Bírósága is elismerte. DELPÉRÉE – DELVOLVÉ – SMITH: I. m. 14.

11 Ennek törvényi feltételeit a Nemzeti Emlékezet Bizottságáról szóló 2013. évi CCXXI. törvény teremtette meg.

kentésének lehetőségére,¹² valamint arra terjednek ki, hogy egyes, a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével a kommunista diktatúra időszakában elkövetett súlyos bűncselekmények büntethetősége tekintetében kizárható legyen az elévülés.¹³ Ez utóbbi javaslat nem töri meg a „nullum crimen sine lege” elvét, mivel csak azok a kommunista diktatúrában elkövetett cselekmények tartoznak a hatálya alá, amelyeket már az elkövetés időpontjában is büntetni rendelt az akkor hatályos büntető törvény, ugyanakkor pártállami politikai érdekből a bűncselekmény üldözése mégsem történt meg. A módosítás továbbá figyelemmel van az 1990. május 2- a és az Alaptörvény hatálybalépése között eltelt időre is: a jogállam csak annyi további időt kap az érintett bűncselekménynek az Alaptörvény hatálybalépését követő üldözésére, amennyitől a kommunista diktatúra időszaka fosztotta meg. Hasonló rendelkezéseket fogadtak el Német-, Cseh-, és Lengyelországban is. Az e rendelkezésen alapuló büntetőeljárásokat az Emberi Jogok Európai Bírósága nem tartotta egyezményesértőnek, és elfogadta az államoknak a totalitárius rendszerek elfogadhatatlan gyakorlatától való elhatárolódásra vonatkozó ilyenfajta törekvéseit.¹⁴ A módosítás – a kommunista múlt feltárásának, a diktatúrával kapcsolatos emlékezet megőrzésének további biztosítása érdekében – az Átmenetihez képest egyetlen új rendelkezésként azt rögzíti, hogy a kommunista állampártnak, valamint az annak közreműködésével létrehozott, illetve befolyása alatt álló szervezetek iratait közlevéltárban kell elhelyezni [U cikk (10) bekezdés]. Ezek az iratok korábban különböző, nem állami szervezetek őrzésében voltak, így egységes kezelésük, kutathatóságuk nem volt teljes mértékben biztosított.

Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatának [6/2013. (III. 1.) AB határozat] figyelembevételével az alkotmányozó és a törvényalkotó Országgyűlés korrigálta az egyházakra vonatkozó szabályozást. Az Alaptörvény módosítása [VII. cikk új (2) és (3) bekezdés] és a hozzá kapcsolódó törvénymódosítás szerint a vallási tevékenység szervezeti kerete a vallási közösség, amelynek két típusa az Országgyűlés által elismert „egyház” és a „vallási tevékenységet végző szervezet”.¹⁵ Az Országgyűlés által elismert egyház bevett egyház, míg a vallási tevékenységet végző szervezet különös egyesületi formaként működő magánjogi jogalany. A bevett egyház az elismeréssel közjogi jogalannyá válik. Az Alaptörvény új VII. cikk (4) bekezdése alapján törvény a huzamosabb idejű működésen és a társadalmi támogatottságon kívül már a közösségi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasság feltételéhez is kötheti a speciális egyházi státusz biztosítását. Hangsúlyozni kell, hogy amikor az Or-

12 Az Európai Unió tisztviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról, valamint egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXII. törvénnyel módosított az egyes nyugdíjak felülvizsgálatáról, illetőleg egyes nyugdíjkiegészítések megszüntetéséről szóló 1991. évi XII. törvény tartalmaz ilyen felülvizsgálati szabályokat.

13 Ennek törvényi szabályait az emberiség elleni bűncselekmények büntetendőségéről és elévülésének kizárásáról, valamint a kommunista diktatúrában elkövetett egyes bűncselekmények üldözéséről szóló 2011. évi CCX. törvény fektette le.

14 Erről lásd különösen a K.-H. W. kontra Németország, 37201/97. számú ügyet; Sterletz, Kessler and Krenz kontra Németország, 34044/96., 35532/97. és 44801/98. számú egyesített ügyeket; Ludmila Polednová kontra Csehország, 2615/10. számú ügyet.

15 A vallási közösségek jogállásával és működésével kapcsolatos törvényeknek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CXXXIII. törvény 6. § (1) bekezdés.

szágygyülés az együttműködésre való alkalmasságot mérlegeli, az ez alapján meghozott döntése nem érinti az egyházalapítás és az egyház néven működő vallási szervezetek alapításának, működésének szabadságát.

A vallási szervezetek közötti különbségtétel lehetőségét maga az Alkotmánybíróság is elismerte, valamint meghatározta az ahhoz kapcsolódó alkotmányos követelményt: „*Nem alkotmányos elvárás, sem az, hogy minden egyház ténylegesen azonos jogosultságokkal rendelkezzen, sem az, hogy minden egyházzal ténylegesen ugyanolyan mértékben működjön együtt az állam. A vallásszabadsághoz való joggal összefüggő jogok érvényesítésében meglévő gyakorlati különbségek alkotmányos határok között maradnak mindaddig, amíg nem diszkriminatív jogi szabályozásból erednek, illetve amíg nem diszkriminatív gyakorlat eredményei.*”[6/2013. (III.1.) AB határozat]. Az e feltételeknek megfelelő országgyűlési eljárással és döntéssel szemben tehát nem vethető fel alkotmányossági kifogás.

A módosítás a kampányköltségek csökkentése és a pártok esélyegyenlőségének biztosítása érdekében a IX. cikk új (3) bekezdésének beiktatásával megtiltotta a fizetett politikai reklámokat mind a kereskedelmi, mind a közszolgálati rádiókban és televíziókban. Biztosította ugyanakkor a politikai reklámok médiaszolgáltatások útján történő ingyenes és egyenlő alapon való közzétételének lehetőségét, kampányidőszakban pedig a közszolgálati médiaszolgáltatások feladatává tette a politikai reklámok közzétételét. Mindemellett a módosítás egyáltalán nem érintette a nem médián keresztül történő politikai hirdetéseket (pl. plakátokat, szórólapokat). Ennek kapcsán fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a nyugat-európai országok nagy többségében, így Belgiumban, Dániában, Franciaországban, Németországban, Írországban, Máltán, Norvégiában, Portugáliában, Svédországban, Svájcban és az Egyesült Királyságban is tiltottak a fizetett politikai reklámok a médiában.¹⁶

Az alapjogvédelem tekintetében komoly lépést jelentett az Alaptörvény IX. cikkének módosítása útján [új (4) és (5) bekezdés] az emberi méltóság fokozottabb védelmének rögzítése és ezzel összefüggésben a közösségek méltóságának megsértése esetén a polgári jogi fellépés lehetőségének biztosítása, amely határozott alkotmányozói válasz a gyűlöletbeszéddel szemben.

A módosítás első eleme – amely szerint a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát emeli alkotmányos szintre. A másik újítás a közösségek méltóságát sértő megnyilvánulások elleni polgári jogi fellépés lehetőségének a biztosítását célozza.¹⁷ Az Alkotmánybíróság számos határozatában – először a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban – mutatott rá arra, hogy „közösségek méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet”. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a közösségek méltósága önálló alapjokként ugyan nem értelmezhető, azonban a természetes személynek elidegeníthetetlen joga, hogy az emberi méltóságának az egy közösséghez tartozásával összefüggő sérelme a jogrend által is védelemben részesüljön [96/2008. (VII. 3.) AB határozat]. Ki

16 Lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának „TV Vest AS & Rogaland Pensjonisparti v. Norway” ügyben hozott ítéletét.

17 Ennek részletszabályait a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2: 54. § (5) bekezdése, illetve a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 347-348/B. §-ai tartalmazzák.

kell emelni, hogy ez utóbbi alkotmánybíróági határozat kifejezetten elismerte annak alkotmányos lehetőségét, hogy a jogalkotó polgári jogi eszközöket biztosítson a gyűlölködő magatartásokkal szemben. Fontos megjegyezni – ha úgy tetszik, az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával szembeni kritikaként is – hogy Európa nagy részében nem jelent problémát – közvetlen erőszak veszélyének hiányában sem – a gyűlöletbeszéddel szembeni büntetőjogi fellépés lehetőségének biztosítása.

A módosítás a X. cikk (3) bekezdésének kiegészítésével a közpénzek hatékony kezelése érdekében az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjének meghatározását, valamint a gazdálkodás felügyeletét a Kormány feladatává teszi, tekintettel arra, hogy azok az állami szervezetrendszer részei, működésük a központi költségvetésből biztosított. Ez kiterjed arra, hogy a Kormány – törvényi keretek között – szabályokat állapítson meg ezen intézmények gazdálkodására, valamint arra, hogy a gazdálkodást érintően fenntartói jogkör keretében a megfelelő intézmények útján felügyeleti jogot gyakoroljon. A gazdálkodási jogkörök e szabályozása a kutatási és tanszabadság érvényesülését nem érinti.

A fiatalok oktatásába fektetett ráfordításoknak a közösség javára fordítása érdekében végrehajtott módosításnak egyoldalú jelzője volt a röghöz kötés. A konkrét törvényi szabályoknak az érintettekkel folytatott egyeztetések eredményeképpen történt kialakítása során azonban alapvetően egyetértés volt az alaptörvényi szabály, mint kiindulópont indokoltságát illetően. A XI. cikk új (3) bekezdéseként beiktatott módosítás az Alaptörvény O) cikkével összhangban lehetővé teszi, hogy törvény feltételhez kösse a hallgatók egészben vagy részben államilag finanszírozott képzési formákban történő részvételét. E feltétel két összetevője az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése szerinti értékteremtő munka megléte, és az, hogy ez Magyarország közösségeinek érdekét szolgálja. Ennek megfelelően a törvény foglalkoztatás vagy vállalkozás keretében való munkavégzés követelményét állíthatja, akként, hogy az – Magyarországon vagy külföldön – magyar joghatóság alá tartozó jogviszonyban valósuljon meg. Azt a tanulmányok lezárultát követő időtartamot, amely a felsőfokú oktatásban való részesedéshez nyújtott támogatással arányos feltételt képez, a törvényhozó a tanulmányok idejével megegyező időtartamban határozta meg, amelytől a kormány rendeletével a volt hallgatókra kedvezőbb – rövidebb – időtartamot is megállapíthat. Mindemellett a törvény mentesülési szabályokat is tartalmaz, azaz, hogy mely esetekben nem kell teljesíteni a munkavégzési kötelezettséget.¹⁸ Világossá kell tenni azt is e körben, hogy az Alkotmánybíróság e szabályozást már vizsgálta, és bár megsemmisítő tartalmú határozatot hozott, de nem tartalmi kifogása volt, kizárólag a szabályozási szintre tekintettel (a kormányrendeletben való szabályozás miatt) állapított meg alkotmányellenességet. A testület azt írta elő, hogy a hallgatókkal kötendő megállapodásokat magasabb szintű jogi normának kell szabályoznia.

Az előzőekhez hasonlóan nagy érdeklődés övezte a közterületek védelme érdekében az azokon életvitelszerűen megvalósuló tartózkodás megtiltásának lehetővé tételét biztosító rendelkezést. A XXII. cikk ezen módosítása egyrészt az állam és a helyi önkormányzatok feladataként rögzíti a hajlék nélküli emberekről való gondoskodást, másrészt pedig kizárólag

18 A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 48/A-48/S. §.

közrendi, közbiztonsági, közegészségi okokból, valamint a kulturális értékek védelme érdekében teszi lehetővé az életvitelszerű közterületi tartózkodás megtiltását törvényben, vagy helyi önkormányzati rendeletben. Az Alaptörvénnyel konform tiltásnak fontos eleme, hogy okszerű, igazolható összefüggésnek kell lennie a közterület-használat és a tiltás indoka között, továbbá az arányosság követelményének is meg kell felelnie. Ezek a garanciák és a megtartásokat biztosító alkotmánybírói kontroll alkalmasak a parttalan tiltások megakadályozására. A vonatkozó törvényi szabályozás hangsúlyos rendelkezése továbbá, hogy a szabálysértés csak akkor állapítható meg, ha a tiltott területen életvitelszerűen tartózkodó személy a közterületet a hatóság képviselőjének kérésére nem hagyja el, szankciója pedig alapvetően közérdekű munka lehet.

A módosítás – függetlenségének megerősítése érdekében, figyelemmel a Velencei Bizottság által is megfogalmazott észrevételekre – alaptörvényi szintre emeli a bírósági szervezet központi igazgatását ellátó szervre vonatkozó szabályozást, meghatározva a választás szabályait is. A módosítás értelmében az Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdése rögzíti egyrészt azt, hogy a bíróságok igazgatásának központi feladatait az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnöke végzi, másrészt változatlanul tartalmazza azt is, hogy a bírói önkormányzati szervek közreműködnek a bíróságok igazgatásában. Az OBH elnökét – a módosítás értelmében – a bírák közül kilenc évre az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választja az Országgyűlés [25. cikk (6) bekezdés].

A negyedik módosítás nem érintette a bírák, ügyészek, közjegyzők jogviszonyának Alaptörvényben foglalt felső korhatárát, amely továbbra is az általános öregségi nyugdíjkorhatárral egyezik meg. Az Átmenetiből azonban nem került áttemelésre e rendelkezéseknek a hivatalban lévő személyekre vonatkozó fél-, illetve egyéves átmeneti időt rögzítő szabálya [Átmeneti 12. és 13. cikk], hanem az Európai Bíróságnak a bírói, ügyészi és közjegyzői korhatárra vonatkozó ítéletének, valamint az Európai Bizottsággal folytatott egyeztetések eredményeképpen törvényi szinten kerültek rögzítésre a hosszabb, fokozatosabb átmenetet biztosító rendelkezések, amelyek értelmében tíz év alatt 70 évről 65 évre csökken e jogviszonyok felső korhatára is.¹⁹

Mindemellett pontosított megfogalmazásban, de a negyedik módosítás is fenntartotta az OBH elnökének az általános illetékességűtől eltérő bírósághoz történő ügyáthelyezési jogát [27. cikk (4) bekezdés]. A módosítás azonban már nem vette át a legfőbb ügyésznek – a gyakorlatban egyébként soha nem alkalmazott – az általános illetékességű bíróságtól eltérő bíróság előtti vádemelésre vonatkozó utasításadási jogát [Átmeneti 11. cikk (4) bekezdés].

A negyedik módosítással az ügyészség közzvándlói szerepe mellett kifejezett megjelenítésre került közérdekvédelmi funkciója is [29. cikk].

A módosítás nem elvi jelentőségű újdonságnaként, hanem – a korábbi szabályozás lényegét nem érintve – pontosításként rendelkezik arról, hogy a fővárosi vagy megyei kormányhivatal a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségének elmulasztása mellett már az önkormányzat határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását is kérheti a bíróságtól. A bíróság pedig elrendelheti, hogy a mulasztó önkormányzat he-

¹⁹ Minderről az egyes igazságügyi jogviszonyokban alkalmazandó felső korhatárral kapcsolatos törvénymódosításokról szóló 2013. évi XX. törvény rendelkezett.

lyett ne csak a rendeletet, hanem az önkormányzati határozatot is a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője alkossa meg. [32. cikk (5) bekezdés.]

Végezetül elhagyásra került az Átmenetihez képest az önkormányzati és az európai parlamenti választások időpontjának összekötése, ezzel szemben az Alaptörvény 35. cikk (2) bekezdése az öt évenkénti októberi időpontot határozza meg az önkormányzati választások időpontjaként.

A negyedik módosítást ért legjellemzőbb kritika, hogy az korábban alkotmányellenesnek nyilvánított törvényi rendelkezéseket emelt alaptörvényi szintre. Ha számba vesszük az imént kifejtett módosítási pontokat, legfeljebb két-három ponton merülhet föl, hogy korábbi alkotmánybírói határozatokat közvetlenül érint. Az L) cikk esetében azonban nincs szó a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvénynek (a továbbiakban: családvédelmi törvény) az Alkotmánybíróság 43/2012. (XII. 20.) AB határozatával megsemmisített 7. §-a beemeléséről, hiszen – ahogy a fentiekben kifejtésre került – az Alaptörvényben nem a család fogalmának kategorikus megfogalmazásáról van szó, mint a törvényben, hanem az alkotmányozó által a család alapjaként meghatározott kapcsolatok kiemelt védelméről.²⁰ A XXII. cikknek az életvitelszerű közterület-használat tiltását lehetővé tevő módosítása sem a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszeréről szóló 2012. évi II. törvénynek (a továbbiakban: Szabstv.) a 38/2012. (XI. 14.) AB határozattal megsemmisített 186. § bekezdését emelte az Alaptörvénybe, hanem tartalmilag is átalakítva, megfelelő garanciákkal biztosított korlátok között tette lehetővé az államnak, illetve az önkormányzatoknak tiltott övezetek kijelölését. A Szabstv. egyedül a világörökséghez tartozó területet határozza meg tiltott övezetként. A gyűlöletbeszéd elleni polgári jogi fellépés lehetőségének alaptörvényi biztosítását ugyan részben az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata indukálta, de ez nem közvetlenül egy döntéshez köthető, nem egy konkrét határozattal szembeni alkotmányozói fellépés volt, hanem azt egyes közösségek félelemérzetének – a gyűlöletbeszéd riasztó mértékű fokozódása miatti – növekedése, és a hazai társadalmi igényeknek, valamint a nemzetközi – a gyűlöletbeszédrel szembeni fellépés tendenciáival összhangbanlévő – elvárásoknak az alkotmányozó részéről történt – és az Alkotmánybíróság által sajnálatosan elmulasztott – felismerése indokolta.

Azt a kifogást, hogy a negyedik módosítással „nem alkotmányba való rendelkezések” kerültek az Alaptörvénybe, érdemben nem lehet alátámasztani, mert nincsenek sem belső jogi, sem nemzetközi jogi korlátozások, sőt egyértelmű sztenderdek sem az Alaptörvény, vagy az alkotmányok tartalmi szabályozási körére vonatkozóan. Egy-egy kérdés alkotmányi szintű rendezését indokolhatja annak akut, a társadalom széles rétegeit érintő jellege. Elég csupán arra utalni, hogy az Egyesült Államok Alkotmányának kiegészítései tartalmazták/tartalmazták a szesztilalmat és a fegyverviselési jogot, vagy, hogy a svájci alkotmány külön rendelkezéseket szentel az állatok levágásának, a desztillált italoknak, az abszintnak, vagy a szerezsejárték-termeknek.²¹

20 A családvédelmi törvény módosítására sem került sor.

21 DELPÉRÉE – DELVOLVÉ – SMITH: I. m. 51-52.

5. AZ ALAPTÖRVÉNY ÖTÖDIK MÓDOSÍTÁSA

Az országgyűlési ciklus utolsó módosítására 2013 őszén került sor és alapvetően az Alaptörvényt ért legérzékenyebb, elsősorban európai kritikákra adott választ.

Az egyházak státuszára vonatkozó szabályozás vonatkozásában a módosítás eredményeképpen a VII. cikk (2) bekezdése világosan rögzíti – a vallás együttes kinyilvánításának, gyakorlásának, tanításának (1) bekezdésben biztosított joga konkretizálásaként –, hogy a vallási közösségek szabadon alakíthatók, ezek szervezeti formáit sarkalatos törvény határozza meg. A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény 7. §-aszerint minden vallási közösség használhatja az „egyház” elnevezést, ezzel is rögzítve, hogy a vallási közösségek között az állam teológiai értelemben nem tesz különbséget. A módosítás világossá teszi azonban a vallási közösségek jogi státusza közötti különbségtétel alapját, amelyet az állammal való együttműködésben határoz meg. Az Országgyűlés a módosítás értelmében már nem elismerésről dönt, hanem arról, hogy a vallási közösség alkalmas-e az együttműködésre. Az e feltételnek megfelelő vallási közösség ex lege válik bevett egyházzá.

A IX. cikk (3) bekezdésének módosításával az alkotmányozó kampányidőszakban – a közszolgálati rádióban és televízióban kötelezően biztosítandó politikai reklám mellett – lehetővé tette az ingyenes televíziós és rádiós politikai reklámok bemutatását is.²²

A módosítás a Velencei Bizottsággal folytatott konzultáció alapján megszüntette továbbá a bírósági ügyek áthelyezésének lehetőségét, valamint az Országos Bírósági Hivatal (OBH) igazgatási tevékenységét felügyelő Országos Bírói Tanács is alaptörvényi státuszt kapott az OBH függetlenségének biztosítására [25. cikk (5) és (6) bekezdés].

Emellett az alkotmányozó világos döntést hozott a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó önálló intézmény (PSZÁF) megszüntetéséről és ezen állami feladatnak a Magyar Nemzeti Bank részére történő átadásáról [41. és 42. cikk]. A módosítás új jegybanktörvény elfogadását tette szükségessé, amelyre – a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII., valamint a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvények tartalmi összevonásával – az Alaptörvény módosításával egyidejűleg került sor.

Végül pedig, a módosítás megszüntette – az egyébként is inkább szimbolikus jellegű – ún. különadó kivetési kötelezettséget. A korábban az Átmeneti 29. cikkével, a negyedik módosítással az Alaptörvény 37. cikk (6) bekezdésébe pontosítva átemelt rendelkezés szerint a hazai, vagy nemzetközi jogalkalmazó szervek által az államra rótt fizetési kötelezettség teljesítéséhez szükséges, erre rendelt költségvetési forrás hiányában a teljesítés érdekében a kötelezettségnek megfelelően nevesített adót kell kivetni. Az állam adóketési lehetősége alaptörvényi rendelkezés nélkül is biztosított, a rendelkezésnek pedig az Európai Bíróságot nevesítő tartalma miatt különösen érzékeny reakciót váltott ki az Európai Unió szervei részé-

²² Az erre vonatkozó részletszabályok az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCVII. törvénnyel kerültek be a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvénybe (147-147/E. §).

ről. Mindezek alapján a módosítás a különadó kivetésének lehetőségét nem, de annak – elégségsnek nem mondható – kötelezettségét szüntette meg.

6. A MÓDOSÍTÁSOK LÉTJOGOSULTSÁGA ÉS AZ ALKOTMÁNYOZÓ HATALOM

Magyarország Alaptörvényének C) cikke rögzíti, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. E rendszerben az Országgyűlés, mint a legfőbb népképviselői szerv, elsősorban jogalkotói feladatot lát el. E feladatkörében az Országgyűlés nemcsak törvényalkotó, de kizárólagosan rendelkezik az alkotmányozói hatalommal is: megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét. Az Országgyűlés alkotmányozói hatalmát a korábbi alkotmány is rögzítette, ebbéli szerepe nem volt kétséges a demokrácia elmúlt csaknem negyedszázadában. Az alkotmányozás tehát az Országgyűlés feladata, az Alaptörvény védelmét azonban egy másik, tőle független szerv látja el.

Az Alaptörvény 24. cikke szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Mint ahogy az alkotmányozó sem dönthet egyedi ügyekben egy-egy jogszabály alkotmányosságáról, az Alkotmánybíróság sem léphet fel az alkotmányozás igényével. Az Alkotmánybíróság azonban nemcsak az Alaptörvény szövegét védi, de bíraskodási gyakorlatával magát az alkotmányozói hatalmat is, az alkotmányozói akarattal össze nem férő jogalkotással szemben. Az Alaptörvénynek az Alkotmánybíróság gyakorlatában megjelenő értelmezése visszajelzésül is szolgál az alkotmányozó számára, hogy az általa megalkotott normaszövegnek mi is a pontos, részletesen kifejtett tartalma. Amennyiben ez az Alkotmánybíróság által értelmezett tartalom nem esik egybe az alkotmányozó szándékával, akaratával, miért ne változtathatná azt meg az alkotmányozó?²³

Az Alkotmánybíróságnak fontos szerepe van az Alaptörvény értelmezésében és az értelmezett rendelkezések védelmében, de ő csak őr, nem ura az Alaptörvénynek. Nem tilthatja meg, hogy az alkotmányozó a társadalmi elvárásoknak, illetve az azokat leképező saját elképzeléseinek megfelelően alakítsa, módosítsa annak rendelkezéseit.

Valóban vannak olyan alkotmányok, amelyek maguk rendelkeznek egyes rendelkezéseik megváltoztathatatlanságáról.²⁴ Magyarország Alaptörvényében nincsenek ilyen az alkotmányozót korlátozó szabályok.²⁵ Az európai alkotmányos szabályozásokat áttekintve mindez az államok túlnyomó többségére is igaz, ha ott valamelyik politikai erőt alkotmányozási képességet biztosító többséggel ruhazza fel a választópolgárok közössége.

23 Franciaországból és Belgiumból is ismerünk ilyen konkrét eseteket. MOLNÁR – NÉMETH – TÓTH: I. m. 76.

24 E rendelkezésekre tekintettel már felmerülhet az alkotmánybíróságok alkotmánymódosításokvizsgáló hatásköre. E hatáskör kiterjesztő értelmezésének kritikájára lásd Olivier LEPSIUS: Le contrôle par la Cour constitutionnelle des lois de révision constitutionnelle dans la République fédérale d'Allemagne. *Cahiers du Conseil constitutionnel n° 27* (Dossier :Contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles). janvier 2010, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-27/le-controle-par-la-cour-constitutionnelle-des-lois-de-revision-constitutionnelle-dans-la-republique-federale-d-allemande.51426.html>.

25 PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013. 175. (204. lj.)

Tény, hogy a demokratikus Magyarország első húsz évében nem volt meg a politikai konszenzus az alkotmányozáshoz, az alkotmányos rendszer módosításához és ez jelentős jogfejlesztő terepet nyitott az Alkotmánybíróság számára.²⁶ Ha azonban a testület értelmezési tevékenysége során kikristályosodó „láthatatlan alkotmány” rendelkezéseit az immár potenssé vált alkotmányozó a normaszöveg módosításával nem helyezhetné új értelmezési keretbe, vitathatatlan lenne az alkotmányozói hatalom elvonása.

Az alkotmánymódosításoknak önmagukban nem az a céljuk – és ez a fentiek szerint az Alaptörvény eddigi módosításaira is igaz –, hogy egyes korábban törvényi szinten megalkotott szabályok Alaptörvénybe emelésével azok alkotmánybírói kontrollját elkerüljék. Az alkotmánymódosítással az alkotmányozó átalakítja az Alaptörvényt, illetve annak egy-egy fogalma, rendelkezése tartalmát. Az így kialakított új alaptörvényi környezetet az Alkotmánybíróságnak újra kell értékelnie és a módosulásnak megfelelően saját értelmezését, gyakorlatát is módosítania. Az alkotmányozó Országgyűlés nem felülbírálja az Alkotmánybíróságot, hanem a testület által értelmezett, kifejtett, de az Országgyűlés által nem megfelelőnek tartott alaptörvényi szabályon kíván változtatni. Nem törli azt el, csak új értelmet ad neki. Ez nem szembe fordulás az Alaptörvény korábbi szabályával, hanem korrekció, nem ellentmondás az Alaptörvényen belül, hanem az újraértelmezés sarokpontja.

26 Bizonyos esetekben egyenesen normaalkotásról lehet beszélni. MOLNÁR – NÉMETH – TÓTH: I. m. 194.

MAGYARORSZÁG EU-TAGSÁGA A KÖZIGAZGATÁS SZEMSZÖGÉBŐL

Az EU-tagság kiváló lehetőség (és egyben kötelezettség is) a magyar közigazgatás modernizációjára a világ legbonyolultabb nemzetközi intézményi és döntéshozatali rendszerébe való becsatlakozás által. Ez a folyamat már a Társulási Megállapodás kitárgyalása során megkezdődött, a csatlakozási tárgyalások idején egy új minőségi fokozatba lépett, és a 2011-es soros magyar elnökség idején teljesedett ki. A magyar törvények mintegy fele uniós eredetű, így a nemzeti közigazgatások számára ma már kiemelten fontos feladat az EU jogszabályok befolyásolása, a nemzeti érdek érvényesítése, majd a jogszabályoknak a hazai jogrendbe való illesztése. Vagyis a hazai közigazgatási rendszerünk egyik legfontosabb feladata a tagállami feladatokkal járó feladatok ellátása.



1. BEVEZETŐ

Az 1991 decemberében megkötött (és teljes terjedelmében csak 1994 februárjában életbe lépett) Magyar-EK Társulási Megállapodás határozta meg Magyarország és az Európai Unió kapcsolatának keretfeltételeit a 2004. május 1-én megvalósult csatlakozásig. A Társulási Megállapodás végrehajtásáról fokozatosan a csatlakozási tárgyalások előkészítésére, majd lefolytatására került át a fő hangsúly.

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk tehát egy többéves intenzív felkészülési időszak után, annak eredményeként jöhetett létre. Ennek a felkészülési folyamatnak kiemelten fontos része volt a jogharmonizáció gyors ütemű végrehajtása. A jogrendszerünk harmonizált-ságának első átfogó ellenőrzése az ún. screening keretében került sor, amit a tárgyalások mintegy harminc tárgyalási fejezet keretében való lefolytatása zárt le – minimális számú átmeneti mentességgel. Vagyis Magyarországnak, mint minden csatlakozó országnak, gyakorlatilag hiánytalanul kellett átvennie, átültetnie és alkalmaznia az akkor mintegy százezer oldalt kitevő közösségi jogot. Ez természetesen régen látott modernizációs lökést eredményezett, már csak azért is, mert a pusztá jogharmonizáción túl számos intézmény létrehozására, megerősítésére is szükség volt. Az uniós jog átvételének feladatait és menetrendjét 1995-től egészen a csatlakozási tárgyalások lezárásáig a kormány által elfogadott ún. jogharmonizációs

zációs programok határozták meg,¹ melyek időarányos teljesítése a csatlakozási tárgyalások fontos politikai eleme volt. A jogközelítés állását az Európai Bizottság a tárgyalások lezárásáig készítette – és nagy politikai figyelemmel kísérte – éves jelentései részletesen nyomon követték és értékelték. A csatlakozási tárgyalásokat követően természetesen az uniós jogszabályok átvétele folytatódott.

Az Európai Bizottság, mint az uniós jog érvényesítője egyik legfontosabb eszköze, a kötelezettségsegési eljárás indítása. Az eljárás bizottsági szakaszának lényege, hogy a problémákat még azelőtt orvosolni lehessen, hogy az Európai Unió Bíróságához kellene fordulni (az esetek több mint 90%-ban ez az eljárások nem kerülnek a Bíróság elé!). Magyarország a 2005–2013 közötti eljárások számát tekintve végig a tagállamok jól teljesítő első felében-harmadában helyezkedett el. Fontos megemlíteni azt is, hogy a 2004 óta életbe léptetett hatékonyságnövelő intézkedések jóvoltából mára kb. harmadára mérséklődött a tagországokkal szemben folytatott eljárások száma (2013 végén összesen 1300 eljárás volt folyamatban).

A csatlakozás nemcsak a jogi környezetünket, de a magyar közigazgatás intézményi, működési kereteit is jelentős mértékben átalakította. A hazai jogszabályok mintegy hetven százalékban közösségi eredetűek, ennek megfelelően az EU-val kapcsolatos hazai közigazgatási intézmények – ideértve a brüsszeli Állandó Képviselőt is – kiemelt szerepet kaptak és fognak kapni a jövőben is a hazai igazgatási rendszerben.

2. TAGÁLLAMI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az Európai Unióban történő tagállami érdekérvényesítés az egész európai integráció egyik legfontosabb kérdése. A tagság értelmét sok tekintetben az adja, hogy egy tagállam, illetve együttesen az összes tagállam miként tud úgy részt venni az Unió működésében, hogy annak eredményei és hatásai pozitívak mind az Unió egészére, mind az egyes tagállamokra nézve. Ennek megfelelően az európai integrációnak és abban a tagállamok érdekérvényesítésének az a célja, hogy közép- és hosszú távon az unióban való részvétel valamennyi tagállam számára egy pozitív végösszegű vállalkozás legyen.

A nemzeti érdekérvényesítés lehetőségeinek alapvetően négy meghatározó eleme van:

- az ország mérete;
- az ország nettó pénzügyi pozíciója (befizető vagy kedvezményezett az EU-költségvetésből);
- régi vagy új tagállam (ennek a tényezőnek a szerepe 2014-ben már minimális);
- az adott ország szakmai felkészültsége, politikai és közigazgatási rendszerének profizmusa.

Éz utóbbi szempont alá esik az adott ország EU-közigazgatásának szakmai minősége, szervezetsége is. Számos kis tagország (pl. Hollandia, Svédország, Finnország képes a mérete által indokoltnál nagyobb eréllyel képviselni érdekét, éppen a közigazgatása felkészültsége miatt.)

1 2004/1995. (I. 20.) Korm. határozat, 2174/1995. (VI. 15.) Korm. határozat, 2282/1996. (X. 25.) Korm. határozat, 2212/1998. (IX. 30.) Korm. határozat, 2280/1999. (XI. 5.) Korm. határozat, 2140/2000. (VI. 23.) Korm. határozat.

Nyilvánvaló, hogy az integrációban való sikeres részvétel döntő mértékben az adott tagállamom múlik. Azok a tagállamok, amelyek átgondoltan szervezik meg az európai ügyek hazai kormányzati koordinációját, akik a közös politikaformálás valamennyi fázisánál aktívan, felkészülten, saját érdekeiket jól beazonosítva és artikulálva, a többi tagállam érdekeit pedig ismerve vesznek részt, azok eredményben, pozícióban és pénzben is kifejezve komoly előnyökhöz juthatnak, az új szabályok alkalmazása esetén a legkönnyebb alkalmazkodást biztosíthatják polgáraik, vállalkozóik, az önkormányzatok és az állam egésze részére. Azok a tagállamok, amelyek „lemaradnak” az uniós politikaformálás fontos állomásairól, nemzeti érdekeiket rosszul vagy késve azonosítják be, azok csak „követői” lesznek az európai fejlődésnek, ezáltal komoly alkalmazkodási, anyagi, elszalasztott lehetőségekben mérhető veszteségeket lesznek kénytelenek elszenvedni.

A hatékony érdekérvényesítéshez tehát elengedhetetlenül szükséges a jól működő nemzeti EU-koordinációs közigazgatási rendszer. Az Európai Unió tagállamaiban nem létezik egységes modell az uniós ügyek koordinációja tekintetében, a tagállamok az alkotmányos berendezkedésük és egyéb nemzeti sajátosságok és döntések alapján alakítják a koordinációs struktúráikat és azok eljárási rendjét. Az Európai Unió, annak tagállamai és intézményei (kiemelten a Tanács, az Európai Bizottság és az Európai Parlament) bonyolult felépítésben és komplex eljárási szabályzatok alapján működik. Ehhez illeszkedve minden tagállam kialakította saját közigazgatásán belül azokat a nemzeti szintű eljárásokat és struktúrákat, amelyek célja, hogy lehetővé tegyék számára az uniós döntéshozatalban való részvételt és az ország érdekeinek hatékony képviselését.

3. A MAGYAR EU-KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE ÉS MŰKÖDÉSE

Az uniós koordináció hazai intézményi hátterét 2010 júliusától az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról szóló 1169/2010. (VIII. 18.) Korm. határozat szabályozza.²

Magyarországon 1996-ban jött létre a Külügyminisztériumban az Integrációs Államtitkárság, amely az integrációs ügyeket korábban koordináló két minisztériumban (IKIM és KÜM) működő struktúrák összevonását jelentette. Az uniós ügyek koordinációját 2002-től az Integrációs Államtitkárság kismértékű átalakításával létrehozott Integrációs és Külgazdasági Államtitkárság látta el. 2005. január 1-től a Külügyminisztériumtól a Miniszterelnöki Hivatalba került át az uniós ügyek koordinációja³. A 2006-ban felállt kormány megszüntette az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszteri posztot, a koordináció visszakerült a Külügyminisztériumba, és az európai uniós tagságból fakadó kormányzati koordinációval kapcsolatos feladatok a külügyminiszter feladataként lettek meghatározva⁴.

2 A fejezet megírásához a szerző köszöni Baranyai Gábor, Ódor Bálint és Stelbaczy Tibor közreműködését.

3 Az Európai Ügyek Hivataláról szóló 356/2004. (XII. 23.) Korm. rendelet, az európai ügyekért felelőstárcánélküli miniszter feladat- és hatásköréről szóló 334/2004. (XII. 15.) Korm. rendelet.

4 1123/2006. (XII. 15.) Korm. határozat és 2219/2006. (XII. 15.) Korm. határozat.

2010 júniusában a koordinációs struktúra kiemelt szerepet kapott, és külön szakmai államtitkárság jött létre Európai Unió ügyek Államtitkárság néven.

A koordinációban bekövetkezett kormányzati felelősségi változásokkal szemben a magyar álláspont koordinációját és véglegesítését ellátó szervezeti keret, az Európai Tárcaközi Koordinációs Bizottság (EKTB) 2004 óta nem változott jelentős mértékben. Az uniós döntéshozatal során képviselt magyar álláspont kialakításának és az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítésének, végrehajtása koordinálásának és ellenőrzésének, illetve az ezekkel kapcsolatos döntéseknek öt egymásra épülő fóruma: 1. az EKTB szakértői csoportjai; 2. az EKTB; 3. a közigazgatási államtitkári értekezlet; 4. a külügyminiszter; 5. a Kormány. Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó Képviselése a tárgyalási álláspont kialakításában és képviseletében részt vesz.

A magyarországi koordináció elsődleges elve a miniszteri (miniszteriális) felelősség. Ennek lényege, hogy nincs olyan közigazgatási erőcentrum, amely uniós ügyekben átvinné a szakminisztériumok feladat- és hatáskörét. Minden tárca és minden miniszter a maga területén felel az uniós politikák nyomon követéséért, a magyar álláspont tervezetének kialakításáért, annak egyeztetéséért és jóváhagyásáért, majd hatékony és eredményes képviseletéért. Ugyancsak az ő feladata az adott közösségi vívmányhoz kapcsolódó hazai teendők ellátása: a jogharmonizáció, az intézményfejlesztés, a szociális partnerekkel/szakmai szervezetekkel való konzultáció és együttműködés.

Szükséges azonban az uniós ügyek egyközpontú kormányzati koordinációja is annak érdekében, hogy

- a nemzeti érdek meghatározása és képviselete összehangoltan történjen;
- a horizontális érdek ne válhasson szektorális szempontok áldozatává;
- az Európai Unió minden intézményében és azok minden szintjén összehangolt és konzisztens módon történjen a magyar álláspont képviselete.

A horizontális koordinációt a Külügyminisztérium látja el; az EU Államtitkárság egyfajta szektorsemleges módon követi és hangolja össze az uniós ügyekhez kapcsolódó kormányzati tevékenységet. Az egyes szakterületekért felelős koordinátorok folyamatosan együttműködnek a tárcaikkal és Magyarország EU mellett működő Állandó Képviselével (ÁK), amely a magyar közigazgatás brüsszeli pillérét alkotja.

Az egycsatornás és egységes álláspont-képviselet elve olyan koordinációs rendszert feltételez, amelyben biztosítható, hogy Magyarországnak egységes Európa-politikája legyen, és azt összehangoltan képviselje a kormányzat mindenhol és minden szinten. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az álláspontok kialakításának folyamatára a téma szakértői mellett minden más szakterületnek és a horizontális érdekeket képviselő vezetésnek is rálátása van. Fontos, hogy mindig ugyanaz a vélemény hangozzék el, akár az Állandó Képviselő szakdiplomátáinak, akár a fővárosi szakértőinek, kormányzati tisztviselőinek részéről. Ugyanígy vertikálisan is igaz, hogy a miniszternek, nagykövetnek ugyanazt az álláspontot kell megismételnie, amely korábban a döntés-előkészítés különböző fázisaiban már bemutatásra került.

A már említett intézmény, Magyarország EU mellett működő Állandó Képviselése (ÁK) fontos része a magyar kormányzati struktúrának. Az ÁK a legnagyobb magyar külképviselet, de nem tekinthető hagyományos nagykövetségnek. Az ÁK-ban a Külügyminisztérium

diplomatai mellett ugyanis ún. szakdiplomataik is dolgoznak, akiket a magyar minisztériumok küldenek ki Brüsszelbe. Az ÁK szervesen illeszkedik az uniós ügyek kezelésének fővárosi kormányzati struktúrájába.

Az Állandó Képviseletnek kiemelt szerepe van a magyar tárgyalási álláspontok kialakításában és képviselésében. Az Állandó Képviselet folyamatos szakmai kapcsolatban áll a kormányzati szervekkel; részt vesz az EKTB szakértői csoportjainak működésében, az EKTB üléseinek előkészítésében. A tárgyalási álláspontok kialakítása során becsatornázza az adott dossziékban a legfrissebb brüsszeli információkat, így ezen információk ismeretében hozzájárul a döntések előkészítéséhez és meghozatalához. Az ÁK vezetője képviseli Magyarországot a COREPER II., az ÁK vezetőjének helyettese pedig a COREPER I. ülésein. Az ÁK-ban dolgozó szakdiplomataik vesznek részt a tanácsi munkacsoportok egy részének munkájában, a tanácsi munkacsoportok egy másik részében a fővárosból kiutazó szakértők képviselik Magyarországot.

4. A MAGYAR EU-ELNÖKSÉG ÉS A HAZAI KÖZIGAZGATÁS

Minden EU-tagállam egy előre meghatározott,⁵ egyenjogúságon alapuló rotációs rendszer⁶ szerint, hat hónapig irányítja a Tanács (más néven: a Miniszterek Tanácsa vagy az Európai Unió Tanácsa) munkáját. Ez egyszerre jelent rendkívüli kihívást, felelősséget, a teljes nemzeti közigazgatás leterheltségének hatalmas megnövekedését, és rendkívüli lehetőséget mind a közigazgatás dinamizálására, mind a nemzeti szakpolitikai érdekérvényesítés fokozására. Kijelenthető, hogy az EU-elnökség ellátásához hasonló összetett feladatokkal korábban a magyar közigazgatás nem szembesült. Igaz ugyan, hogy az EU-csatlakozási folyamat és a csatlakozási tárgyalások is mobilizálták a teljes közigazgatást és érintették az összes minisztériumi apparátust, de az Unió Tanácsának elnöklése még ehhez képest is minőségi ugrást jelentett. Az elnökség ideje alatt több ezer tanácsi munkacsoportot, bizottságot kellett elnökölni, a tagállamok érdekeit harmonizálni, a tagállamokat képviselve tárgyalni az Európai Bizottsággal és az Európai Parlamenttel, valamint politikai szinten az Unió Tanácsa nevében fellépni, eljárni, tárgyalni – mindez a hazai közigazgatás első magas szintű megmérettetése volt.⁷

A 2011-es magyar elnökségre a kormányzati felkészülés és a központi közigazgatás felkészítése már 2006–2007-ben megkezdődött, elsősorban a korábbi elnökségek tapasztalatainak felmérésével. Ezzel párhuzamosan kijelölésre kerültek a felkészülés legfontosabb feladatai. A magyar EU-elnökségi felkészülés is az uniós ügyek kormányzati koordinációs rendjébe illeszkedett, és a kormányon belül az uniós kérdésekért felelős külügyminiszter irányításával valósult meg.

5 A Tanács 2007/5/EK határozata a Tanács elnöki tisztsége betöltési sorrendjének meghatározásáról.

6 Európai Unióról szóló Szerződés 16. cikk (9) bekezdés.

7 Ehhez a részhez a szerző felhasználta Győri Enikő, Margitay-Becht Beáta, Györkös Péter, Müller Adrien, Robák Ferenc megjelenés alatt lévő anyagait (Györkös Péter et al.: *A sörös magyar EU-elnökség*. In: Marján Attila (szerk.): *Magyarország első évtizede az Európai Unióban, 2004–2014*. Nemzeti Közszolgálati Kiadó, Bp., 2014.)

Az elnökségi stábot alaposan fel kellett készíteni. A stáb elsősorban az egyes tanácsi munkacsoportokban már addig is Magyarországot 2004 óta képviselő minisztériumi munkatársak jelentették. A tanácsi munkacsoportok vezetésében és az elnökségi központi koordinációs feladatok ellátásában mintegy 800 tisztviselő vett részt, akiket a minisztériumok teljes szakmai stábja segített. Az elnökségi stáb három nagyobb csoportra osztható: központi elnökségi koordinációs feladatokat ellátók (főként a Külügyminisztérium EU Államtitkársága), a minisztériumok uniós kérdésekkel foglalkozó munkatársai és Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó Képvisellete. Az elnökségi stáb tagjai szakmai, illetve angol és francia nyelvi képzési és uniós tárgyalástechnikai programokon vettek részt. A szakértők képzésén túl fontos feladat volt a kormány EU-tanácsi formációkat (vagyis a különböző miniszteri szintű tanácsi üléseket) elnöklő minisztereinek, államtitkárainak felkészítése is az elnökséggel járó feladatokra.

Az elnökségre való kormányzati felkészülés kereteit a 2011. első félévi magyar EU-elnökség előkészítésével összefüggő feladatokról szóló 2079/2007. (V. 11.) Korm. határozat teremtette meg. Ebben döntöttek a felkészülés szervezeti kereteiről, koordinációs és felelősségi rendjéről, valamint főbb szakaszairól. A kormányon belül egy kormánybizottságot, az ún. EU-elnökségi Bizottságot hozták létre a felkészüléssel kapcsolatos politikai és stratégiai döntésekre a miniszterelnök vezetésével és többek között a külügyminiszter; a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter; a pénzügyminiszter; az igazságügyi és rendészeti miniszter részvételével. A feladatok végrehajtása a teljes központi közigazgatás felelőssége volt, de az irányítást a Külügyminisztérium, valamint az elnökségi felkészülés tárcaközi koordinációját szintén a külügy tárca vezetésével az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság látta el.

Fontos volt, hogy a felkészülésbe az Országgyűlés is bekapcsolódjon, és az a lehető legszélesebb politikai támogatást élvezze. Az Országgyűlés és a Kormány európai ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvénybe 2007-ben bekerült, hogy az uniós kérdésekkel foglalkozó – a parlamenti pártok vezetőiből álló – Konzultációs Bizottság folyamatosan nyomon követi a felkészülést, és a Kormány fél évente ad számára tájékoztatást. Emellett az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága is rendszeresen tárgyalta a felkészülés egyes elemeit.

A Lisszaboni Szerződéssel intézményesülhetett az elnökségi trió rendszere. A Spanyolország, Belgium és Magyarország alkotta országcsoport volt az első trió, amely teljes egészében a lisszaboni szerződés rendelkezései alapján összehangolva dolgozott. Ez volt a magyar közigazgatás első teljes körű és intenzív bekapcsolódása egy nemzetközi közigazgatási „konzorciumba” EU-ügyekben. Az első vezetői koordinációs egyeztetésekre már 2005-ben sor került, és a magyar közigazgatás egészét képviselő delegációk jártak előkészítő, feltáró konzultációkon Madridban és Brüsszelben. Ennek keretében a három ország a 18 hónapos trió elnökségi programot új, az addigiaktól eltérő eljárásrendben, szoros, belső trió-egyeztetésekre alapozva készítette el és a három ország szaktárcái is együttműködtek a program kialakítása során. A trió-egyttműködés megerősítése érdekében az elnökségi felkészülésért felelős szakértői és az államtitkári szintű egyeztetések mellett külügyminiszteri, szakminiszteri és miniszterelnöki találkozók tartottak. A jobb koordináció elősegítése érdekében mindhárom ország elnökségi összekötő diplomatát delegált a másik két fővárosba.

5. MAGYAROK AZ EU KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSÁBAN⁸

A magyar közigazgatás számára a tekintetben is fontos változást hozott az EU-tagság, hogy lehetőség nyílt az EU-munkanyelveit (elsősorban az angolt) jól beszélő tisztviselőknek, hogy az EU-intézményeknél vállaljanak munkát. Megindult tehát egy munkaerő-kiáramlás, illetve egy ideje ezeknek a jelentős brüsszeli tapasztalatokkal rendelkező tisztviselőknek némi visszaáramlása. Egy tagállam informális érdekérvényesítő képességét az is befolyásolja, hogy milyen erős a képvisellete az EU-közigazgatásban, illetve, hogy az ott dolgozó (alapvetően a tagállamtól független) tisztviselőket mennyiben tudja informálisan befolyásolni, de legalább megfelelő szintű kommunikációs viszonyban tartani.

Az EU-intézmények egyes funkcióira a tagállamoknak meghatározott számú személyi kerete van (EU-biztos, bírók, EU-parlamenti képviselők). 2004 és 2014 között a Bizottságba minden tagállam, így Magyarország is delegált egy biztost.⁹ Az „egy ország – egy biztos” elv alapján tehát a Bizottság létszáma megegyezett a tagállamok számával. A Bizottság összetételének kérdése és a biztosok számának csökkentése már régóta napirenden szerepel. A fő érv a csökkentés mellett a Bizottság hatékonyabb működésének az előmozdítása, ugyanakkor a kis és közepes országok számára fontos, hogy megmaradjon a lehetőség a biztos delegálására. A Lisszaboni Szerződés alapján 2014. november 1-jétől a tagállamok kétharmadában kell meghatározni a Bizottság létszámát azzal a kitételrel, hogy az ettől való eltérésről az Európai Tanács egyhangúlag határozhat. Erre sor is került a lisszaboni szerződés első alkalommal népszavazásra bocsátott ratifikációját követően oly módon, hogy a Bizottságba valamennyi tagállam 2014-től is delegálhat egy-egy biztost.¹⁰

Az Európai Parlamentben a 2004 és 2009 közötti időszakra Magyarország 24 képviselőt választott meg (Európai Néppárt frakciója: 13 képviselő (Fidesz és MDF); Európai Szocialisták frakciója: 9 képviselő (MSZP); Liberálisok és Demokraták Szövetsége csoport: 2 képviselő (SZDSZ). A 2009 és 2014 közötti ciklusban 22 magyar képviselő ül az Európai Parlamentben (Európai Néppárt frakciója: 14 képviselő (Fidesz), Európai Szocialisták frakciója: 4 képviselő (MSZP), független képviselők: 3 képviselő (Jobbik); konzervatívok és reformis-

8 CZETI András, HR-diplomata (Állandó Képviselő, Brüsszel) 2014. február 26-án, a Magyar Külügyi Intézetben tartott előadása anyagának felhasználásával.

9 Az eddigi magyar biztosok: Balázs Péter, Kovács László, Andor László.

10 Európai Tanács 2008. december 11-12. elnökségi következtetések; Európai Tanács határozata az Európai Bizottság tagjainak számáról, EUCO 176/12, 2012. október 2.

ták: 1 képviselő (MDF).¹¹ 2014. május 25-én Magyarország 21 képviselőt választhat meg az Európai Parlamentbe.

A tisztviselői helyek azonban alapvetően nyílt versenyvizsgák keretében töltenek be képességek és felkészültség alapján. A tisztviselők felvételénél nincsenek fenntartott helyek vagy országoknak elkülönített kvóták – igaz, valamilyen szinten érvényesül a sehol sem definiált „földrajzi egyensúly” elve, ami alapvetően a tagországok népességarányának figyelembevételét jelenti.

2014-ben az EU-intézményekben dolgozók létszáma meghaladja az 50 ezer főt, akik több mint 40 ezer fő tisztviselőből, közel 10 ezer fő szerződéses alkalmazottból, és több mint 1500 nemzeti szakértőből adódnak össze.

Népességarányos összehasonlításban, Magyarország jelenléte az EU nagy intézményeiben kedvező számadatokat mutat. Tíz év tagság után a magyarok száma Bizottság főigazgatóságain 738 fő, ami a bizottsági dolgozók 2,9%-át teszi ki. Így a magyar jelenlét közel másfélszerese a népességarányos szintnek.

A nagy intézmények között, arányait tekintve, az Európai Külügyi Szolgálatnál a legkisebb a magyar jelenlét (1,8%), de a magyar diplomaták aránya (2,3%) még itt is meghaladja a népességarányos szintet, amit a – többségében fizikai munkát végző – szerződéses munkavállalók alacsony számaránya (0,6%) húz le. A magyar tisztviselők arányos jelenléte az Európai Parlamentben a legnagyobb (3,5%).

2014-ben, míg Lengyelország népességarányos jelenléte alig haladja meg a 70%-ot, és Csehország 112%-os szinten áll, addig az azonos trendvonalon haladó Szlovákiát (142%) is megelőzve, Magyarország népességarányos jelenléte 147%-ra emelkedett.

Sajátos munkavállalói kategóriát képviselnek a kihelyezett nemzeti szakértők (*Seconded National Experts*). A nemzeti szakértők a tagállamok közszolgálatában foglalkoztatott tisztviselők, akiket a munkáltatójuk legfeljebb négy évre, kivételes esetben hat évre, munkavégzésre kihelyez az EU-intézményekhez. Ez alatt az idő alatt a tisztviselő a nemzeti rendszerben meghatározott hazai fizetését kapja, amit fő szabályként az EU napidíjjal egészít ki. A nemzeti szakértők esetében sincsenek országok számára fenntartott helyek vagy kvóták, hanem a rendelkezésre álló nemzeti szakértői munkaköröket a 28 tagország jelöltjei között rendezett verseny alapján töltik be.

2014. januárban 48 magyar nemzeti szakértő dolgozik az EU intézményeinél. Közülük 39 fő Brüsszelben tartózkodik, 9 fő pedig Luxemburgban, illetve az EU más tagországaiban ta-

11 A magyar képviselők által az Európai Parlamentben betöltött pozíciók közül ki kell emelni, hogy Surján László az Európai Parlament egyik alelnöke 2012 óta, az EP-alelnöki posztot Schmitt Pál 2009-2010 között, illetve Tökés László 2010-2012 között töltötte be. 2004-2009 között egy bizottságnak volt magyar elnöke, a Költségvetési ellenőrző bizottság elnöki feladatait Fazakas Szabolcs látta el 2004-2007 között, aki 2007-2009 között az EP questora volt. 2004-2009 között Gál Kinga (Állampolgári jogi, bel- és igazságügyi bizottság), Schmitt Pál (Kulturális és oktatási bizottság), Gurmai Zita (Nőjogi és esélyegyenlőségi bizottság), illetve Lévai Katalin (Jogi Bizottság) töltött be bizottsági alelnöki pozíciót. 2009-2014 között bizottsági elnöki posztot nem kapott magyar EP-képviselő. Gál Kinga (Állampolgári jogi, bel- és igazságügyi bizottság), Deutsch Tamás (Költségvetési ellenőrzési bizottság), Járóka Livia (Nőjogi és esélyegyenlőségi bizottság) lát el alelnöki feladatokat, illetve 2009-2012 között Áder János (Környezetvédelem, közegészségügy és élelmiszer-biztonság) töltött be alelnöki pozíciót. Szájer József 2004 óta az EPP-frakció alelnöke.

lálható ügynökségeknél végez kihelyezett munkát. A munkáltatók a legtöbb nemzeti szakértőt (25 fő) a Bizottság főigazgatóságaihoz küldik. 8 fő dolgozik ügynökségeknél. Az Európai Külügyi Szolgálathoz kihelyezett 11 fő egyrészt külügyi munkát végez, másrészt katonai feladatokat lát el.

A tisztviselők abszolút száma mellett egy-egy tagország helyzetét jelentősen befolyásolja az is, hogy állampolgárai milyen arányban vannak jelen az intézmények vezetésében.

2014-ben a Bizottságnál vezető beosztásban 27 magyar tisztviselő dolgozik. szenior menedzsment pozícióban (*főigazgató-helyettes, igazgató, képviselővezető*): 7 fő; egységvezető: 15 fő; hierarchiában kiemelt főtanácsadó és tanácsadó: 5 fő. A Parlamentben 1 magyar igazgató és 4 egységvezető (*2 head of unit és 2 head of service*) dolgozik. A Tanácsban jelenleg 2 magyar igazgató, 1 egységvezető és 1 hierarchiában kiemelt tanácsadó dolgozik. Az Európai Külügyi Szolgálat központjában szenior menedzsment szinten nincs magyar jelenlét. Az EKSZ központjában 2 magyar egységvezető (*head of division*) dolgozik. Az EU delegációin (külképviseltein) dolgozó vezető beosztású magyarok összegzése: *delegációvezető*: 1 fő, *delegációvezető-helyettes*: 2 fő.

6. ÖSSZEGZÉS HELYETT

Az EU által társfinanszírozott beruházások bruttó nemzeti jövedelmünk 4,6%-át generálják, Magyarországot ezzel az uniós költségvetés egyik legnagyobb haszonélvezőjévé téve.¹² Az EU-tagság nemcsak jelentős anyagi előnyöket hozott magával (a hazai közberuházások több mint 90%-át a strukturális és kohéziós alapokból finanszírozzák,¹³ ami az egyik legmagasabb arány az Európai Unióban), de kiváló lehetőség (és egyben kötelezettség) is a magyar közigazgatás modernizációjára a világ legszofisztikáltabb és legbonyolultabb nemzetközi döntéshozatali masinériájába való becsatlakozás által. Ez a folyamat már a Társulási Megállapodás kitérőjének során megkezdődött, a csatlakozási tárgyalások idején egy új minőségi fokozatba lépett, és a 2011-es soros magyar elnökség idején teljessé vált ki. A magyar (és ez természetesen minden EU-tagállam esetében igaz) törvények mintegy fele uniós eredetű, így a nemzeti közigazgatások számára ma már kiemelten fontos feladat az EU-jogszabályok elfogadási folyamatának nyomon követése, befolyásolása, a nemzeti érdek érvényesítése, majd a jogszabályoknak a hazai jogrendbe való illesztése, implementálása és a megfelelő alkalmazásuk figyelemmel kísérése, vagyis a közigazgatási rendszerünk egyik legfontosabb feladata a tagállami feladatokkal járó feladatok ellátása.

12 Az Európai Bizottság Költségvetési főigazgatóságának statisztikái, elérhető: http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm.

13 Johannes Hahn regionális politikáért felelős uniós biztos és Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkár 2013. szeptember 9-i találkozója után kiadott közlemény, elérhető: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hahn/headlines/news/detail/index_en.cfm?LAN=EN&id=964&lang=en.

A KÖZSZOLGÁLATI ILLETMÉNYRENDSZER AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

A rendszerváltás óta közzolgálati rendszerünk a klasszikus zárt típusú személyzeti politikát választotta, amelyet az elmúlt évtizedek folyamán a változó igények számos elemében felpuhítottak, és természetesen a különféle koncepciók nyomán megjelenő módosítások hatottak a közzolgálat javadalmazására is. Viszont nem érintették gyökeres átalakítások, csak egyes elemeiben modernizálták váltakozó eredményességgel. Hipotézisiünk szerint a jelenlegi közzolgálati illetményrendszerek (Kttv., Hszt., Hjt.) mára kissé zavaros, toldozott-foldozott szövet képét mutatják, és nem képesek kielégíteni sem a munkáltatók, sem pedig a közzolgálat munkavállalóinak igényeit. A meglévő rendszerek újragondolása szükséges, haladva a korral és lépést tartva a változó igényekkel. Hipotézisiünk vizsgálata és a kiútkeresés érdekében tanulmányunkban egymással összevetve mindhárom hivatásrend hatályban lévő illetményrendszerét megvizsgáljuk. Körbejárjuk, hogy a közzolgálati tisztviselői, a rendvédelmi hivatásos és a honvédelmi hivatásos állomány illetményrendszerei hogyan próbálnak meg lépést tartani a 21. századi munkaerő-piaci követelményekkel, a versenyképesség biztosítására milyen fejlesztéseket próbálnak megvalósítani, a próbálkozások hová vezetnek, és mennyire alkalmasak a kurrens problémák megoldására. A téma volumenére való tekintettel jelen tanulmányban csak az illetményrendszerek tárgyalására vállalkozunk, a javadalmazási rendszer másik nagy elemét, a kihasználatlan potenciált magában rejtő béren kívüli juttatások vizsgálata egy következő tanulmány tárgya.



1. A KÖZSZOLGÁLAT ILLETMÉNYRENDSZERE

A közzféra szervezeteinek világszerte egyre magasabb színvonalon, szűk költségvetési korlátok mellett kell teljesíteniük az állampolgárok által igényelt szolgáltatásokat. Ehhez kulcsfontosságú, hogy folyamatosan a megfelelő tudású, képességű, magatartású személyi állomány álljon rendelkezésre. Ennek alapjaként, a stabil jogi környezet mellett körütekintő, stratégiai szemléletű humánerőforrás-gazdálkodás megvalósítása szükséges. Évek óta hangoztatja a szakma, és évek óta tárgya a különböző közigazgatás-fejlesztési kormányzati intézkedéseknek a közzolgálati személyi állomány jogviszonyának, életpályájának rendezése, amely azonban hosszú éveken át inkább csak jól hangzó célkitűzés maradt. A személyi állományt célzó reformok terén, összefüggésben a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési

Programmal az elmúlt néhány évben viszont számos eredmény született. A korábban megkezdett lépések folytatódtak a jelenlegi szenioritás alapú, vagyis a végzettséget és szolgálati időt elismerő előmeneteli és javadalmazási rendszer kiváltására alkalmas megoldások irányába (pl. teljesítményértékelés, munkakör alapú rendszer). Ugyanakkor a rendszerváltás időszakától kezdve a sikeres és sikertelen reformok is érintetlenül hagyták, illetve csak korrigálták a javadalmazási rendszereket, amelyek átalakítása kétségtelenül a legbonyolultabb és legnagyobb körülménytől igénylő, egyben a legtöbb konfliktust magában rejtő feladat is.

Elsőként, mint kiindulási alapot vizsgáljuk meg röviden a három hivatásrend illetményrendszerének felépítését, hasonlóságait és különbözőségeit. A közszféra különböző hivatásrendjei havonta illetményre jogosultak (a béren kívüli juttatásokra itt most nem térünk ki). Annak meghatározásában, hogy miből is tevődik össze ez az illetmény, eltérő gyakorlatokkal találkozunk. Az egyes hivatásrendek különböző bérelemeit alapvetően három nagy csoportba sorolhatjuk, melyek a következő elemekből állnak: alapilletmény, kiegészítések, pótlékok.

1. ábra • A közszolgálati bérrendszer elemei

közszolgálati tisztviselő		rendvédelmi hivatásos	honvédelmi hivatásos
alapilletmény	alapilletmény	beosztási illetmény, rendfokozati illetmény	beosztási illetmény, honvédelmi pótlék
kiegészítések	illetménykiegészítés, személyi illetmény	illetménykiegészítés, kompenzációs kiegészítés	illetménykiegészítés, 6,35%-os és 1,35%-os kiegészítő illetmény
pótlékok	vezetői pótlék, illetménypótlékok: idegennyelv-tudási pótlék, munkaköri pótlék, egyéb pótlékok	szolgálati idő-pótlék, vezetői pótlék, illetménypótlékok: idegennyelv-tudási pótlék, egyéb pótlékok	szolgálati idő-pótlék, vezetői pótlék, illetménypótlékok: idegennyelv-tudási pótlék, szövetségi együttműködési pótlék, egyéb pótlékok

A továbbiakban az ábrán alkalmazott logikai bontás mentén ismertetjük röviden a közszolgálati besorolási bérrendszer elemeit és azok jellemzőit.

1.1. Az alapilletmény

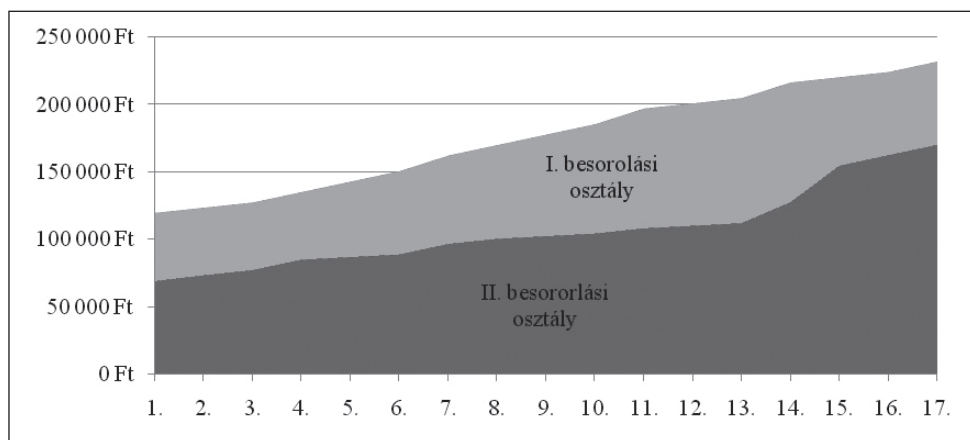
A különböző besorolási rendszerekben a munkaköröket vagy a munkavállalókat osztályokba, besorolási kategóriákba sorolják, és ennek függvényében határozzák meg az alapbéreket.¹ Ilyen, a szolgálati időn alapuló (más néven szenioritás szerinti) besorolási rendszert ta-

¹ LÁSZLÓ Gyula: A „szociális Európa” és a magyar munkaerőpiac II.; Foglalkoztatás és jövedelempolitika.; A „szociális Európa” és a magyar munkaerőpiac III. Munkaiügyi kapcsolatok makro szintje. PTE, Pécs, 2002.

lálunk a közszférán belül is, amelynek lényege, hogy a gyakorlati idő növekedésével az adott munkavállaló egyre magasabb sávba lép, és ennek megfelelően alapbére is emelkedik. Ennek háttérében az a megfontolás áll, hogy az idő múlásával a munkatársak egyre gyakorlottabbak, tapasztaltabbak lesznek, ezért nagyobb körültekintéssel, tudással és megfontoltsággal – a közszolgálat szempontjából egyre eredményesebben – tudnak dolgozni, így értékük nő a szervezet számára.²

A közigazgatáson belül a közszolgálati tisztviselőt a kinevezésekor az iskolai végzettségének és a kormányzati szolgálati jogviszonyban eltöltött idejének megfelelően be kell sorolni.³ A besoroláskor szolgálati időként kerül beszámításba minden munkavégzésre irányuló korábbi jogviszony időtartama. Ebből fakad a közszolgálati tisztviselők besztási fájának tipikus haranggörbe alakja. A besorolás alkalmával a felsőfokú iskolai végzettségű tisztviselő az „I.” besorolási osztályba, a középfokú iskolai végzettségű tisztviselő a „II.” besorolási osztályba kerül. Ehhez kapcsolódik az közigazgatás azon sajátos megoldása, hogy az előmeneteli, illetve illetménytáblába történő besorolás nem a betöltendő munkakör jellegén és tartalmán alapul, hanem az adott közszolgálati tisztviselő iskolai végzettségén. Így könnyen előállhat olyan abszurd helyzet, hogy ugyanazt a munkakört egyszer egy I. besorolási osztályba, máskor pedig egy II. besorolási osztályba tartozó tisztviselő tölti be,⁴ természetesen jelentős illetménykülönbséggel. Az illetménykülönbség mértékét jól szemlélteti az alábbi ábra.

2. ábra • Az alapilletmény mértéke a közigazgatáson belül az I. és a II. besorolási osztályban



A probléma felvetése nem újkeletű, a jelenség a korábbi foglalkoztatási jogszabályokban is megfigyelhető volt.⁵ Bár hasonló ellentmondás a rendvédelmi és a honvédelmi igazgatáson

2 LÁSZLÓ Gyula – LÉVAI Zoltán – POÓR József: *Ösztönzésmenedzselés a közszolgálatban*. In: Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán – Poór József: *Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban*. Módszertani kézikönyv. Budapest, Szókratész, 2005. 143–144.
 3 LÓRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC, Bp., 2010.
 4 GAJDUSCHEK György: *Közszolgálat*. KSKZ ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Bp., 2008. 201.
 5 A probléma korábbi felvetését lásd például GAJDUSCHEK Gy.: I. m. 118.

belül nem figyelhető meg, fel kell tennünk a kérdést, hogy mennyire indokolt a közigazgatáson belül a képesítési előírások kettős átfedésének fenntartása, ezen keresztül pedig az „azonos munkáért azonos bért” elv figyelmen kívül hagyása?

A rendvédelmi igazgatáson belül a beosztási illetmény szempontjából szintén két besorolási osztályt különböztethetünk meg. A hivatásos állomány tiszti, főtiszi és tábornoki rendfokozatú tagjait az „I.”, a tiszthelyettesi és zászlósi rendfokozat tagjait a „II.” besorolási osztályba kell sorolni. A besorolási osztályok beosztási kategóriákból és ezen belül emelkedő sorszámú fizetési fokozatokból állnak. A fizetési fokozatok az adott beosztásban eltöltött szolgálati idő tartama alapján emelkednek, amelyekhez növekvő szorzószámok tartoznak. A beosztási illetmény összegét a fizetési fokozathoz tartozó szorzószám, valamint az illetményalap szorzata adja. A magasabb fizetési fokozatba előre kell sorolni a hivatásos állomány tagját, ha a fizetési fokozatra előírt várakozási idő eltelt. A rendfokozati illetmény összegét az egyes rendfokozatokhoz tartozó szorzószám és az illetményalap szorzata adja.

A honvédelmi igazgatáson belül a besorolási osztályok szerint szintén két osztályt különböztetünk meg. A besorolási illetmény szempontjából a tiszti állomány tagját az „I.”, a legénységi és az altiszti állomány tagját „II.” besorolási osztályba soroljuk. Az I. és a II. besorolási osztály 10-10 besorolási kategóriából áll. Minden besorolási kategóriához egy-egy besorolási, minden rendfokozathoz egy-egy honvédelmi szorzószám kapcsolódik. A besorolási osztály besorolási kategóriái a beosztási illetmény szempontjából azonos szintűnek tekintett beosztásokhoz, a honvédelmi szorzók pedig a viselt rendfokozatokhoz igazodnak. A besorolási osztályokon belül a magasabb besorolási kategóriákhoz, valamint a rendfokozatokhoz magasabb szorzószámok tartoznak. A beosztási illetmény összegét az illetményalap és a betöltött beosztás besorolási kategóriájához tartozó szorzószám szorzata adja. A honvédelmi pótlék az illetményalap és a viselt rendfokozathoz tartozó honvédelmi szorzó szorzatával egyenlő.

Az ismertetett általános besorolási rendszer felépülésétől eltérő a vezetők „besorolása” a közigazgatáson és a rendvédelmi igazgatáson belül, ahol a vezetők alapilletménye/beosztási illetménye főosztályvezető esetében az illetményalap 8-szorosa, főosztályvezető-helyettes esetében az illetményalap 7,5-szerese, míg osztályvezető esetében az illetményalap 7-szerese. A honvédelmi igazgatáson belül nem léteznek különálló vezetői besorolások, a vezetői beosztást betöltők beosztási illetményük meghatározott százaléku pótlékára jogosultak.

1.2. A kiegészítések

Általánosságban megállapítható, hogy a közszolgálat besorolási bérrendszerén belül az illetménykiegészítés hivatott kifejezni az egyes közszolgálati szervezetek közötti igazgatási szintkülönbséget. Illetménykiegészítésre mind az I., mind pedig a II. besorolási osztályba tartozók jogosultak, azonban eltérő mértékben. A közigazgatáson belül általánosságban kijelenthetjük, hogy a legmagasabb szintű (pl. minisztériumok) és egyes kiemelt közigazgatási szervezeteken belül a felsőfokú iskolai végzettségű közszolgálati tisztviselők illetménykiegészítése az alapilletmény 50%-a. Ez összefüggésben áll ezen szervek erősödő autonómiájával, amely hosszú távon az illetményrendszer egységességét bontja meg, de erről még később szólunk részletesebben. A közigazgatási hierarchiában ez alatti szinten ezek az arányok

35% és 10%, tovább haladva pedig a területi (megyei) közigazgatási szint felé 30% és 10%. A köztisztviselőket foglalkoztató kiemelt szervezetek esetében találhatjuk a legmagasabb illetménykiegészítéseket, ahol a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselők esetében az illetménykiegészítés mértéke az alapilletmény 80%-a, a középfokú iskolai végzettségű köztisztviselők esetében az alapilletmény 35%-a. Látható, hogy a középfokú végzettségűek ebben a tekintetben is rosszul járnak, az ő munkájuknak alacsonyabbra értékelése az illetménykiegészítésben is kifejeződik. Az önkormányzatok esetében a törvény csak az egyes besorolási osztályokhoz rendelhető maximális illetménykiegészítés mértékét rögzíti, így esetükben az adott szervezet teherbíró képességének függvényében határozhat meg illetménykiegészítéseket.

Mindez felveti a kérdést, hogy érdemes-e a jövőben különböző mértékű illetménykiegészítéseket alkalmazni az igazgatási szintek között? Ez a megoldás valóban képes megjeleníteni a tisztviselő által elvégzett munka értékkülönbségét, és értelmes motivációs erőt jelent? Hiszen leértékeli az alacsonyabb igazgatási szintek munkáját, és arra ösztönzi a munkavállalókat, hogy a hierarchia magasabb fokán álló szerveknél helyezkedjenek el, holott a szerveknél a munkakörök sokasága nem különbözik, az illetménykiegészítés mégis ekképp differenciál. Megfontolásra érdemes ezt kiváltó, a feladatellátást díjazó megoldások keresése!

A közigazgatáson belül sajátos illetménykiegészítési fajta a személyi illetmény. Sajátosságának oka, hogy még a közigazgatáson belül is csak egy szűk réteget érint, a közigazgatási szerveknél alkalmazott köztisztviselők közül csak az önkormányzati képviselő-testület hivatalában állapíthatja meg – a polgármester jóváhagyásával – a jegyző a kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek. A személyi illetmény léte ellen szól, hogy alkalmazása lényegében korlátlan szubjektivitásra ad lehetőséget a szervezet vezetőjének magasabb illetmény megállapítására, így alapvetően ássa alá a közszolgálati bérendszert jelenlegi normativitását.⁶ Tehát ez is egy jó példa a rendszert szétfeszítő parttalan kivételek halmazára.

A rendvédelmi igazgatás esetében is elmondhatjuk, hogy – a közigazgatáshoz hasonlóan – szintén szervezeti hierarchia szintjei alapján kerülnek megállapításra az illetménykiegészítések. Így például a felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező hivatásos állomány illetménykiegészítése a minisztérium hivatali szervezeti egységeinél, valamint a miniszter irányítása alá tartozó belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv és a terrorizmust elhárító szerv állományánál a beosztási illetmény 50%-a, a miniszter közvetlen irányítása alá tartozó szerveknél, az országos parancsnokságon, a polgári nemzetbiztonsági szervnél (főkapitányság, parancsnokság, igazgatóság) és a vele azonosnak tekinthető szervnél a beosztási illetmény 40%-a, a területi (általában megyei szintű) szerveknél 30%, helyi szerveknél pedig a beosztási illetmény 15%-a. Hasonló illetménykiegészítési logika figyelhető meg a középfokú iskolai végzettségűek esetén is, akik 20, 15, és 10%-os illetménykiegészítésre jogosultak.

Sajátos illetménykiegészítés-fajta a rendvédelmi igazgatáson belül a kompenzációs illetmény. Erre akkor jogosult az állomány tagja, ha a Kormány vagy miniszter által elrendelt szervezetátalakítás következtében megszűnő szervezet vagy szervezeti egység feladatait át-

6 A személyi illetményről részletesebben, kutatási eredményekkel bővítve: GAJDUSCHEK Gy.: I. m. 125–126.

vevő szervezet szervezeti szintje illetménykiegészítés szempontjából alacsonyabb. Az illetménykiegészítés mértéke megegyezik a különbözetből származó illetménycsökkenés mértékével. Bár a kompenzációs illetmény létjogosultsága emberi oldalról tökéletesen érthető, ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy igazgatási feladatszerkezési oldalról nem beszélhetünk az egyének részéről szerzett örökös beosztásról vagy illetményről, így egy átfogó átalakítás következtében tényleg indokolt-e annak az elvnek fenntartása, hogy senki nem járhat – anyagi értelemben – rosszabbul, mint az átalakítás előtt?

A honvédelmi igazgatás területén szinte azonos illetménykiegészítési elvekkel és mértékekkel találkozhatunk, mint más igazgatási területeken. Kicsit elnagyoltan, de alapvetően azt mondhatjuk, hogy a felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkezők a minisztériumban és a miniszter által vezetett központi hivatalokban 50%-os mértékű, a középszintű vezető szerv és más magasabb szintű parancsnokság esetében 35%-os mértékű, míg egyéb szervezetekben és szervezetnek nem minősülő köznevelési intézményekben 20%-os mértékű illetménykiegészítésben részesülnek. A felsőfokú iskolai végzettséggel nem rendelkezők esetén az illetménykiegészítés mértéke 15%, illetve 10%. Az intézményi típusú illetménykiegészítéshez kapcsolódik továbbá a 6,35%-os és az 1,35%-os kiegészítő illetmény.

Sajátos illetménykiegészítésként, illetve kiegészítő illetményként érdemes megemlíteni a rendvédelmi és a honvédelmi hivatásrenden belül a garantált bérminimum-kiegészítő illetményt. Erre akkor jogosult a honvédelmi állomány tagja, ha beosztási illetményének, honvédelmi pótlékának, illetménykiegészítésének, szolgálati idő-pótlékának, és az egyéb kiegészítő illetményeinek az együttes összege, a rendvédelmi állomány tagjának az alapilletménye nem éri el a mindenkori minimálbér összegét, illetve a legalább középfokú iskolai végzettséget vagy középfokú szakképzettséget igénylő betöltött beosztásokhoz meghatározott mindenkori garantált bérminimumot. Mértéke a felsorolt illetményelemek összegének és a minimálbér, vagy a garantált bérminimum összegének különbözete. A honvédelmi igazgatáson belül további kiegészítő illetményként megemlíthető: a pótlékvesztés miatti rendszeres kiegészítő illetmény, az osztályba sorolási kiegészítő illetmény, az aranykoszorús kiegészítő illetmény, az egészségügyi dolgozók kiegészítő illetménye, a pótlékvesztés miatti eseti kiegészítő illetmény, amelyekre azonban jelen tanulmány keretein belül külön nem térünk ki, ugyanakkor felvetjük a kérdést, hogy vajon tényleg van-e létjogosultsága a rendvédelmi igazgatáson belül ilyen sokféle kiegészítő illetménynek?

1.3. Pótlékok

A különféle pótlékoknak meglehetősen speciális szerepük van a közszolgálat bérbesorolási rendszereiben, hiszen azok nem az alapilletménynél ismertetett anszientitás elve, vagy az illetménykiegészítésnél jelen lévő intézményi hierarchiában betöltött pozíció alapján kerülnek meghatározásra, hanem a munkakörülményekben meglévő különbségeket, a speciális ismereteket, illetve felkészültséget hivatottak díjazni.

Általános szabályként kijelenthető, hogy az egyes jogszabályok a pótlékok mértékét – az alapilletményhez hasonlóan – az illetményalaphoz képest határozzák meg azzal a különbséggel, hogy az alapilletmény esetében szorzószámban, a pótlék esetében annak százaléka-

ban állapítja meg az illetményalaphoz viszonyított arányukat. Az alapilletményhez viszonyítva további lényeges különbség, hogy a pótlékok összege független a besorolástól, annak megállapított mértéke állandó, illetve munkakörnként szabályozott.

A pótlékok csoportosítása többféleképpen lehetséges. Megkülönböztethetünk alanyi jogon és munkáltatói döntés alapján járó pótlékokat, továbbá egyéni és munkaköri kompetencián alapuló pótlékokat. Az összilletményhez viszonyított arányuk általában alacsony, azonban számuk – különösen a rendvédelmi, de leginkább honvédelmi igazgatáson belül – jelentős. Bár minden egyes pótlék részletes bemutatására jelen munka terjedelmi korlátai miatt nincsen lehetőségünk, a pótlékokkal kapcsolatban az alábbi kérdések felvetését tartjuk a legfontosabbnak:

Szükséges-e – különösen a rendvédelmi, de leginkább a honvédelmi hivatásrenden belül – ilyen nagyszámú pótlék különálló alkalmazása?

Van-e létjogosultsága a vezetői pótléknak a közigazgatáson és a rendvédelmi igazgatáson belül abból kifolyólag, hogy ezeken a területeken a vezetők alapilletményének megállapítása már eleve a besorolási illetményükhöz képest magasabb szorzószámmal történik?

Meddig érdemes tovább bonyolítani a különböző pótlékok kusza rendszerét ahelyett, hogy a feladatellátáson alapuló megfelelő mértékű illetményt biztosítanánk helyette?

2. BÉRPOLITIKAI TRENDEK A KÖZSZOLGÁLATBAN

Az alapilletmény, a kiegészítések és a pótlékok bemutatását követően megállapíthatjuk, hogy a közzsféra bérbesorolási rendszere sokrétű, szabályozottsága kiterjedt és a hivatásrendek között számos különbséget rejt magában. Ugyanakkor a bérrendszerekkel szembeni fontos követelmény, hogy azok egyértelműek és közérthetőek legyenek. Friss kutatási eredmények bizonyítják,⁷ hogy a közzszolgálati hivatásrendek személyi állománya (közigazgatás, rendvédelmi igazgatás) alapvetően tisztában van a közzszolgálaton belüli javadalmozás jelenlegi (meglehetősen összetett) rendszerével, és az egyes bérképzési tényezők figyelembevételkor jelentős változtatásokra tartanak igényt. A bérképzési tényezők közül az alábbiak hangsúlynövekedését tartják elsődleges fontosságúnak az állományok tagjai: a munkakör szervezeten belüli relatív értéke; a munkavállaló rátermettsége, elhivatottsága; az egyéni teljesítmény.⁸ A kutatási eredmények igazi jelentőségét akkor tudjuk leginkább megérteni, ha összevetjük azokat a 2006–2007-ben folytatott átfogó közigazgatási kutatás eredményeivel.⁹ A szűk tíz évvel ezelőtti kutatás feltette a kérdést, hogy az állomány mit tart fontosabbnak: évente rendszeresen járó egyéb juttatások (pl. ruhapénz, 13. havi fizetés) vagy a kiemelkedő teljesítmény díjazását?¹⁰ A válaszadók 63%-a az első, és 34%-a a második alternatívát jelöl-

7 KRAUSS Ferenc Gábor: *A közzszolgálat személyi állományának véleménye a közzszolgálat kompenzációs és javadalmozási rendszeréről*. Közzszolgálati Humán Tükör felmérés 2013. Résztanulmány. 2013. 4. ábra.

8 Uo. 4. táblázat.

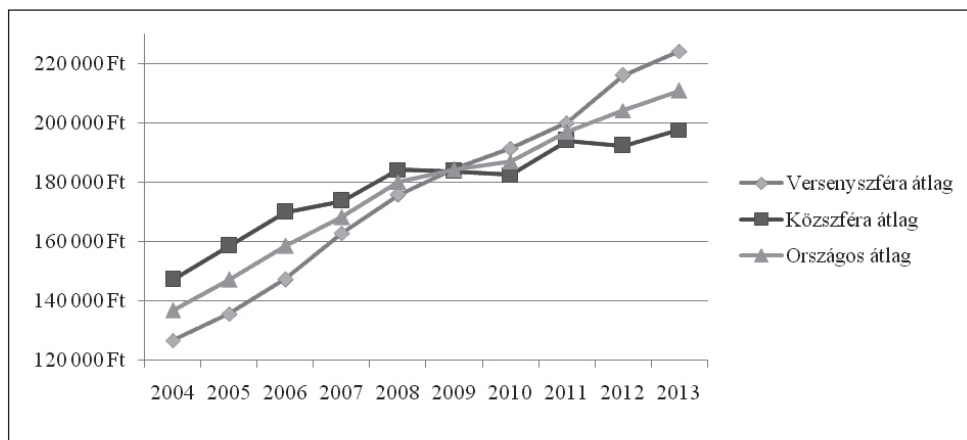
9 A kutatás az Európai Unió ROP 3.1.1. programja keretében zajlott Dr. Gajdusчек György kutatásvezető irányításával, hivatkozott témája: „A közigazgatás személyi állománya – mint a helyi, területi közigazgatási kapacitás meghatározó eleme”.

10 GAJDUSCHEK Gy.: I. m. 259–260.

te meg. Jól látszik, hogy ebben az időszakban a közszolgálati tisztviselők még egyfajta status quo fenntartásában voltak érdekeltek. Az azóta eltelt időszakban azonban az említett, évente rendszeresen járó egyéb juttatások lemorzsolódtak (nincsen 13. havi fizetés, elvéve van csak ruhapénz, jutalom stb.), és a fontosnak tartott bérképzési hangsúly jelentősen áthelyeződött az egyéni teljesítményre és a betöltött munkakör értékére. Tekintve, hogy az állományi tagok elvárása – kutatási eredményekkel igazolhatóan – elmozdult a javadalmazás területén a klasszikus közszolgálati besorolás irányából a munkakör alapú javadalmazás irányába, így fel kell tennünk a kérdést, hogy – szigorúan megfelelő szakmai előkészítés mellett – elérkezettnek tekinthetjük-e az időt a közszolgálat jelenlegi javadalmazási rendszerének átformáló átalakítására?

Természetesen alapvető emberi tulajdonság, hogy ha megkérdezzük, mindenki több pénzt szeretne, vagy legalábbis nem utasítaná azt vissza. Bár nyilvánvalóan fontos megkérdezni az érintettek véleményét, de önmagában nem elegendő. Ha tovább vizsgálódunk, a foglalkoztatottak véleményén túl más indokokat is találhatunk, amelyek igazolhatják a közszolgálat javadalmazási rendszerének reformigényét. Bár a javadalmazás tekintetében a közszféra illetményrendszere jelentősen elkülönül a versenyszférában fellelhető bérrendszerektől, azonban a két szféra között szoros interakció áll fenn, így összehasonlításuk – legalább mennyiségi szinten – elkerülhetetlen. A közszféra bérnövekedését alapvetően az illetményalap emelése mozdtítja elő, amelynek mértéke azonban 2009 óta változatlan (38 650 forint). Ebből kifolyólag a hivatásrendeken belül foglalkoztatottak illetményének automatikus emelkedésére 2009 óta csak az általános előmeneteli szabályokból fakadóan kerülhet sor, azonban az előmeneteli előresorolások alkalmával nem beszélhetünk olyan mértékű illetményváltozásról, amely megközelítené a versenyszférában tapasztalható éves béremelkedés szintjét. A közszféra és a versenyszféra átlagkereseteinek változásait jól szemlélteti a következő ábra.

3. ábra • A rendszeres havi bruttó átlagkeresetek alakulása Magyarországon (2004–2013)¹¹



11 Forrás: KSH. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli022.html [2014. április 15.].

Az ábrán 2004-től egészen 2013-ig látható a Magyarországon kialakult bérek országos átlaga, illetve a versenyszféra és a közszféra rendszeres havi bruttó átlagkeresete. A közszféra átlagkeresete 2009-ig meghaladta a versenyszféra átlagkeresetét, azonban a kettő közötti rés évről évre folyamatosan zsugorodott. A folyamat nem állt meg 2009-ben (amikor „összeért” a két bérgörbe), hanem átfordult, és a kereseti olló elkezdett szétnyílni, aminek következtében a közszféra átlagkeresete egyre jobban leszakadt a versenyszféráétól. Az átlagbérek tekintetében ugyanakkor nem azt tekinthetjük a közszféra legnagyobb problémájának, hogy a versenyszféránál kevesebb átlagjövedelmet biztosít a munkavállalói számára, hanem azt a tendenciát, hogy a közszféra által biztosított jövedelmek egyre inkább elmaradnak. Ez azt a tendenciát erősíti, hogy 2014-ben a legalacsonyabb besorolási illetmények csak az I. besorolási osztályba tartozók esetén érték el a garantált bérminimum összegét, ugyanakkor a II. besorolási osztályokban a közigazgatáson belül a fizetési fokozatok fele (!), a rendvédelmi és honvédelmi igazgatáson belül a fizetési fokozatok harmada már nem felel meg önmagában a garantált bérminimum követelményének, és ezáltal szükségessé vált a munkáltatói kiegészítésük.

Nem vitatjuk, hogy a verseny- és közszféra kereseti viszonyainak összehasonlításával kapcsolatos felmérések csak általános tendenciákat képesek kimutatni, és lehet vele vitatkozni, hogy mennyire tükrözik a tényleges valóságot. Viszont azt el kell fogadni, hogy amennyiben a közszolgálat nem képes versenyképes feltételeket teremteni a tehetséges munkaerő megszerzéséhez és megtartásához, akkor olyan személyi állománnyal kell dolgoznia, amely adott esetben nem, vagy csak részlegesen képes hozzájárulni a szervezeti célok eléréséhez. Természetesen nem csak a pénz jelenti az egyetlen motivációs erőt, amikor valaki hivatást választ magának, de axióma, hogy pénzből élünk, így meg kell becsülni azokat az embereket, akik a közszolgálati hivatást választják maguknak, és megteremteni annak feltételeit, hogy az elévzett munkát annak értéke szerint díjazzák.

Abba, hogy az egyes hivatásrendeken belül hány jogviszonyban foglalkoztatnak embereket, és ez milyen feszültségekhez vezet, szinte bele sem merünk menni. Tudjuk, hogy például csak a rendvédelem terén együtt élnek a rendvédelmi hivatásosok, az igazságügyi alkalmazottak, a kormánytisztviselők, a közalkalmazottak és a munka törvénykönyve alá tartozók. Ezek a munkavállalók sok esetben hasonló feladatot látnak el különböző bérezésért, ami nyilvánvaló feszültségekhez vezet. Az Mt.-sek esetében különösen, hiszen hány olyan esetről tudunk, amikor a kötött bérekre nem találnának épkezláb jelentkezőt, ezért az Mt. hatálya alá veszik ezeket az embereket, hogy versenyképes bért kaphassanak. Az ebből eredő problémák felsorolása – pl. hogy a besorolási bérrendszert gyakorlatilag megkerülik ezzel, mert a gyakorlatnak felül kell írnia a kötött szabályozást a működés biztosításáért – hosszasan folytatható.

A közigazgatás esetében a rendszer lassú szétesését vetíti elő az a tendencia, hogy a különböző autonóm közigazgatási szervek egyre több privilégiumot vívnak ki a maguk számára. Az autonóm szervek függetlenségét biztosító speciális szabályozás kialakítása nem következetes, szervenként (ugyanazon szervtípuson belül) jelentős eltérések mutathatók ki. A folya-

mat eredményeként akár a teljes jogállást átfogó, önálló, „szigetszerű” státútumok jönnek létre, amelyek megbontják az általános, Kttv. szerinti szabályozás koherenciáját.¹²

Fentiek alapján úgy hisszük, nem tévedünk nagyot, ha azt állítjuk, hogy a karrierrendszerek több évtizedes fejlesztése során kialakult rendszerek nem letisztultak, többféle, az elmúlt évek során bevezetett zárt és nyílt típusú intézmény, elem keveredéséből állnak össze. Nem tisztázottak a pozíciók és a munkakörök, az illetményrendszer egyre több kivételt tartalmaz, amelyek a bérezés kötöttségét próbálják meg szigetszerűen oldani, ezzel inkohereciát és egyenlőtlenségeket eredményezve. Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy a jelenlegi kötött rendszer eredendően rossz lenne, de tény, hogy megvannak a maga korlátai, ha versenyképes bérek megteremtéséről van szó, különösen azokon a területeken, ahol magasabb szakértők dolgoznak, akiknek megszerzését és megtartását sok esetben kifejezetten gátolja a közszféra jelenlegi illetményrendszere.

Fentiekén kívül az illetményrendszerek kapcsán még sok más kérdés is felvethető, ilyen például a béren kívüli juttatások szerepe és helyzete a hivatásrendek esetében, amelyek kihasználtsága jelenleg minimális, szinte jelképes mértékű, viszont nagy potenciál rejlik bennük – ezzel az ösztönzéspolitikának komolyabban számolnia kellene. Ennek bemutatását a területi korlátok okán egy következő tanulmányban tervezzük.

3. ÚJ IRÁNYVONALAK A KÖZSZOLGÁLAT JAVADALMAZÁSI RENDSZERÉBEN?

Nem könnyű kérdés, hogy milyen irányba érdemes indulni, ha fejlesztéseket szeretnénk, és ezen az a tény sem könnyít, hogy világ sok más országának közigazgatása is évek óta hasonló problémákkal néz szembe, ezért mások is keresik a megfelelő életpályát és végső soron a hatékonyabb közigazgatási feladatellátást megvalósító megoldásokat. Természetesen profitálhatunk ezeknek a példáknak az ismeretéből, de egy az egyben átvehető (one size fits all) megoldást nem fogunk találni.

Nézzünk néhány trendet. Az EU-országokban igen eltérő az illetménymegállapítás rendszere, hiszen a tagállami közigazgatás felépítése a szuverenitás része, a tagállam saját ügye, így egységes rendszerek sincsenek. A klasszikus karrierrendszerben az illetmény módosítása a munkáltató egyoldalú aktusa. De elterjedőben van az a tendencia, amelyben nem a munkában eltöltött időhöz, vagy a betöltött álláshoz kötődően díjazza a köztisztviselőket, hanem figyelembe veszik a munkát ellátó személy képességeit, hozzáértését, kompetenciáit és teljesítményét, munkakörét, majd ezzel összefüggésben alakítják ki az illetményrendszert. Érdemes figyelni az előző mondat felsorolására, hiszen ezek mögött a szavak mögött mind egy-egy sajátos bérezési megoldás rejlik! Jellemző megoldás a különféle béripolitikai modellek ötvözése, vagyis egyrészt szerepet kap a senioritás, emellett a munkakör értéke és kisebb részben a teljesítmény is. E három elem közti súlyozás döntés kérdése. Általánosan a teljesítményelem a legkisebb rész, a munkakörhöz kapcsolódó illetményrész a legmagasabb értékű.

12 BOKODI Márta et al.: *Közzszolgálati életpályá és emberi erőforrás gazdálkodás*. Magyar Közlöny és Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2014. 36-43.

A teljesítmény főleg a magasabb vezetői posztokon játszik fontos szerepet, ahol az illetmény akár 40%-át is kiteheti, a beosztotti réteg esetében inkább 5 plusz néhány százalékban fordul elő. A környező országok bérpolitikai megoldásainak összehasonlító elemzése várat magára, itt most megelégszünk annyival, hogy érzékeltetjük: ahány ország, annyi szokás, a teljesen kötött, jogszabály alapján járó illetményektől, a bérsávokat kijelölő kollektív szerződéseken keresztül a decentralizációig minden elképzelhető, és a gyakorlatban alkalmazott megoldás.

Látva a különféle elméleteket és irányzatokat, felmerül a kérdés, hogy ezekből mit célszerű kiválasztani és adaptálni a magyar közszolgálatra? Azt tudjuk, hogy egy az egyben átvehető modell nem létezik, bármilyen úton indulunk is el, a saját igényekre való igazítást nem lehet megspórolni. Figyelemmel kell lenni az ország hagyományaira, és emellett még rengeteg más szempontra is a bérrendszer tervezésénél. Folyamatosan egyensúlyozni kell a költségvetési fenntarthatóság, a pálya versenyképességének megőrzése és az egzisztenciális biztonság megteremtése között.¹³

A rendszerváltás időszakától napjainkig két nagy reformhullám különböztethető meg hazánkban. Az első a nyolcvanas évek végén felerősödő, demokratikus állami átalakulás megteremtésének érdekében folyt le. Ez meg is történt, felálltak a jogállami keretek, kialakult az intézményrendszer. A második, felzárkóztató reformhullám a kilencvenes évek közepén indult, igazolva az európai trendeket, melyek szerint több állam esetében 1995-ben kezdődött a reformok új korszaka.¹⁴ Bízunk benne, hogy jelenleg a fejlesztési folyamat elérkezett a „harmadik rendszerváltozás”¹⁵ küszöbére, amelyet a Magyar Program kezdett rendszerbe foglalni, és kezdte meghatározni az előrelépés fő irányait, céljait. Ennek keretében az előmeneteli, javadalmazási rendszer átalakítása mindhárom életpálya sarkalatos kérdése. A közös értékeket figyelembe kell venni a tervezés során, ha közös irányba indulunk el – amelyre 2010-et követően egyértelmű a szándék – az életpályák közti átjárhatóság és mobilizáció kialakításának szellemében történt intézkedések hatására. Közös pont, hogy mindhárom életpálya esetében az előmeneteli, díjazási rendszer gyökeres átalakítás előtt áll. Mindhárom pálya esetében cél az egyszerűsítés, a senioritás megtartása, a teljesítmény elismerése, és rugalmasság biztosítása, emellett a mobilitás, az átjárhatóság és a pályán maradás ösztönzése. Ez igencsak összetett bérmodell kimunkálását igényli. A közszolgálat ösztönzési politikájának és stratégiájának alapvető dilemmája, hogy a versenyszféránál erőteljesebben behatárolt törvényi és költségvetési keretek között kell megtalálnia az adekvát, a konkrét szervezeti körülményekhez illeszkedő válaszokat az intézmény- és emberierőforrás-menedzsmentel szemben megfogalmazott kihívásokra, beszállva a versenybe a jó munkaerő megszerzéséért és megtartásáért.

13 HORVÁTH Attila: „Kiskapuk” vagy rugalmasság? Az illetménydifferenciálás lehetőségei és problémái a köztisztviselői (és kormánytisztviselői) törvényben. *Pro publico Bono Online*, <http://www.propublicobono.hu/pdf/Horv%C3%A1th%20Attila%20%E2%80%9EKISKAPUK%E2%80%9D%20VAGY%20RUGALMASS%C3%81G%20K%C3%B6ztisztvisel%C5%91i%20illetm%C3%A9ny.pdf>.

14 Többek közt lásd: SIVÁK József: Helyben járás? (Trendek és kényszerek a közigazgatás korszerűsítésében). *Magyar Közigazgatás*, 2005. LV. 1. 4.

15 HAZAFI Zoltán: A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon I-II-III. rész – Köszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai. *Új Magyar Közigazgatás*, I. 1. 2008. november.. 61-66.

A bérstruktúra kialakításának egyik lehetséges és általános népszerűségnek örvendő kiindulópontja a teljesítmény. A teljesítményértékeléssel és az ehhez kapcsolódó eltérésekkel a közszolgálat már évek óta kísérletezik. Viszont a teljesítményértékelés pénzbeli kifejezésével óvatosan kell bánni, és ez a jelenlegi hazai rendszerben is csak a bérezés egy kisebb részét teszi ki – hozzáteszük, nagyon helyesen.¹⁶

Hazánkban a teljesítményértékeléshez képest rövidebb ideje felkapott bérpolitikai rendszer kiindulópont a munkakör, amely igazságos, a feladatellátással arányos szervezeten belüli bérstruktúra kialakítására ad lehetőséget. Eszköze egy szisztematikus eljárás, a munkakör-értékelés, amely alapot képez a munkakörök szervezeten belüli relatív értékének megállapításához. A megítélés a munkakörök jellemzőin – tartalma, elvárásai, feltételei stb. – alapul. A megítélés eredménye pedig a munkakörök adott szervezeten belüli relatív értékét, fontosságát kifejező munkaköri hierarchia, amelyhez bérsávok alakíthatók ki.¹⁷

Az angolszász országok mellett – EU-s ösztönzésre – egyes átalakuló országokban (pl. Románia) kísérleti jelleggel kezdenek foglalkozni a köztisztviselői munkakörök munkakör-értékelés alapján történő besorolásával. Néhány évvel ezelőtt, a jelenlegi közszolgálati bérendszerek problémáinak megsokszorozódásának hatására hazánk érdeklődése is a munkakör alapú rendszerek felé fordult. A modellt a szenioritás alapú zárt rendszer alternatívájaként jelent meg az utóbbi néhány évben a közszolgálati személyzeti politika stratégiaalkotásában. A magyar közszolgálatban tehát eddig csak elszórta, ad hoc módon és kísérleti jelleggel már végeztek munkakör-elemzéseket.¹⁸ Az eddig elvégzett elemzések arra jók voltak, hogy a köztudatba, a szervezetek, a közszolgálati tisztviselők gondolkodásába fokozatosan beépültek a munkakörelemzéssel kapcsolatos ismeretek, és ezekhez kötődően, vagy ezek következményeként a munkakör alapú rendszerrel összefüggésben felmerülő elképzelések, esetleges averziók, de a remény is, hogy alapot fog szolgáltatni egy kedvezőbb életpályamodell kialakításához.

A munkakörelemzések és -értékelések előzményeit nem ismertettük részletesen, viszont mindenképp szükséges megemlíteni a MAR-projektet, amely egy aktuális kezdeményezés ezen a téren.¹⁹ A MAR-projekt esetében már mindhárom jogállásra egységesen történne a rendszer bevezetése, azonban feltétlenül szükséges volna a három terület sajátosságainak

16 Hosszú kísérletezést követően 2013-ban vezették be a három hivatásrend részére az egységes teljesítményértékelés (TÉR) rendszerét.

17 A közszféra hatékonyságát befolyásoló HR-menedzsmenttechnikák és -módszerek (Dr. Poór József – KAROLINY Mártonné Dr.): http://www.nyme.hu/fileadmin/dokumentumok/atfk/tematikak/HUMAN/MA_any/EE-fogl_szerv_felep_1.pdf. 11.

18 A következő területeken végeztek munkakörelemzéseket és -értékeléseket: a Belügyminisztériumhoz tartozó szervezetek közül a Rendőrségnél (2000), az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságnál (2001); a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál (2002); a Magyar Honvédségnél és a Honvédelmi Minisztériumnál (2001); a kecskeméti Államigazgatási Hivatalnál (2004); a Belügyminisztérium központi szervezeténél, a képzési területeinél és a Határőrségnél (2005); a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz tartozó szervezetek közül a Kecskeméti Adóhivatalnál (2004); a Kiskunfélegyházi Önkormányzatnál (2004); a minisztériumoknál (2007).

19 A közszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról szóló 1004/2013 (I. 21) kormányhatározat előírásai értelmében. A MAR-projekt az ÁROP 2.2.17 „Új közszolgálati életpálya” projekt keretében valósul meg.

figyelembevétele. Természetesen a hivatásos állományok jogviszonyának munkaköralapra történő helyezése lehetséges, ahogyan azzal már mindhárom hivatásrend kísérletezett is. A MAR-rendszer bevezetésének előkészületeként korábban tesztelt módszertan alapján lezajlottak az elemzések, munkaköri katasztert alakítottak ki, munkakörcsaládok jöttek létre (funkcionális, vezetői, szakértői stb.). A felmérések eredményeiről kormány-előterjesztés készült, amely alapján a munka továbbviteléről születhet döntés. Az elemzések hatására már elkezdtek körvonalazódni a hozzá kapcsolódó illetményrendszer irányvonalai is, azonban ezeket a bérrendszerekkel kapcsolatos elemzések alaposabb kidolgozást igényelnek a jövőben, mert látni kell az átállás költségeit és az átalakítás lehetséges kimenetelét.

4. ÖSSZEFOGLALÁS

Az állam tervezi meg az egyes közszolgálati hivatásrendek illetményrendszerét, hiszen a közszolgálati alkalmazottak közpénzből, a központi költségvetésből vagy a helyi önkormányzat költségvetéséből kapják illetményüket, juttatásaikat. Az államnak elemi érdeke fűződik ahhoz, hogy ezeket a kiadásokat kontroll alatt tartsa, viszont emellett biztosítania kell, hogy a feladatellátáshoz, az ügyek intézéséhez szükséges képzett, a megfelelő kompetenciákkal rendelkező személyzet folyamatosan rendelkezésre álljon. A közszolgálat három hivatásrendje nagyságrendileg 200 000 embert foglalkoztat. Az ő munkájuk tartja működésben az államot, és ők biztosítják az állami és önkormányzati feladatellátást. Itt az ideje átfogó ösztönzési rendszer építésének, amely – se nem alulfizetve, se nem túlfizetve őket – az ellátott feladatok, az elvégzett munka értékét juttatja kifejezésre.

Az elmúlt évtizedekben a javadalmazási rendszer jelentős mértékben erodálódott, sikertelenül próbál lépést tartani a 21. századi követelményekkel. A korszerűtlen javadalmazási rendszerrel a közszféra sokat veszít vonzerejéből, nehézséget okoz a jó szakemberek megnyerése és megtartása. A tanulmányban ismertetett néhány fő probléma is világossá teszi, hogy az előmeneteli rendszer megreformálásával egyetemben a javadalmazás kérdéskörével is behatóbban foglalkozni kell, hiszen a közszolgálati életpályák elmúlt négy évben megkezdődött reformelemei már nem építhetők sikeresen tovább az ösztönzési rendszer átfogó fejlesztése nélkül.

A MAGYAR IDEGENJOG RENDSZERE ÉS AZ IDEGENJOGI (SZAK)IGAZGATÁS

A migráció mint emberi magatartás szabályozásának egyik legfontosabb területe a nem honos személyek jogállásának normatív keretekbe foglalása. Az idegenjog tágabb értelemben minden külföldihez sajátosan kapcsolódó szabályt magában foglal, míg szűkebb értelemben a közigazgatás különös részeként csak a beutazásra, tartózkodásra és a menedékjogi eljárásra vonatkozó normákat foglalja magában. Ezekhez kapcsolható még az állampolgársági eljárásra vonatkozó joganyag, amellyel így egy homogén, az idegenek sajátos jogi helyzetével komplex módon, önálló szakmai felelősséggel párosuló hatósági szakigazgatás jellegzetességei körvonalazhatók. E tanulmány az idegenjog adminisztratív rendszerét vizsgálja, elkülönítve egymástól azokat a jogterületeket, amelyek a nem honos személyek jogállásának legfontosabb terepnumait jelentik.



1. A MIGRÁCIÓ SZABÁLYOZÁSA ÉS AZ IDEGENJOG

A vándorlás mint emberi magatartás, különböző társadalmi, gazdasági és ökológiai hatások vezérelte jelenség, amely – irányától függetlenül – közvetlenül befolyásolhatja egyes államok vagy államközösségek társadalmi és gazdasági rendszerét. Nem szorul bizonyításra, hogy milyen következményei lehetnek egy terület elnéptelenedésének ki- vagy elvándorlás révén, vagy épp ellenkezőleg, a fokozódó bevándorlás mennyire terhelheti meg egy adott közösség gazdasági és szociális ellátórendszerét. Egyszerűbben fogalmazva mind a kivándorlásnak, mind a bevándorlásnak számos kedvezőtlen hatása lehet kibocsátó és befogadó oldalán egyaránt.¹ Mindezeknél fogva a humán migráció szabályozása olyan szükségletként jelentkezik, amely egyrészt rendezi a vándorlók utazásának és tartózkodásának adminisztratív lehetőségeit, másrészt kidolgozza mindazokat a normákat, amelyek az adott közösség utazásával, avagy a közösségbe érkezők fogadásával (regisztrálásával), letelepedésével, nem utolsósorban a folyamatos vagy időszakos tartózkodás feltételeinek megteremtéséhez szükségesek.

A migráció szabályozása lényegében nem más, mint az emberi vándorlással érintett közösség (állam) hivatalos formában kifejezett akarata a közösségből történő kiutazásra, avagy a közösségbe nem tartozó személyek beutazására és tartózkodására vonatkozóan. A migrá-

1 ILLÉS Sándor: *Időskori nemzetközi migráció*. Tullius Kiadó, Bp., 2013. 9.

ció kétarcúságából² eredően a kapcsolódó szabályozásnak egyfelől magában kell foglalnia – a mozgás szabadságán, így a tartózkodási hely szabad megváltoztatásának jogán alapuló – az adott közösségből kiinduló, vagy oda visszatérő vándorlás normatív kereteit, másfelől az érkezésre és az ott-tartózkodás módjaira és körülményeire vonatkozó rendelkezéseket.

A migráció jogalanyai körébe nemcsak az adott állammal állampolgársági jogviszonyban nem álló személyek (külföldiek vagy idegenek) tartoznak, hanem az utazni kívánó saját állampolgárok is. Ebből kifolyólag a migrációs jog, valamint a külföldiek beutazására és tartózkodására, illetve a nem honos személyek honos személyektől eltérő bármely jogállásának a szabályozása nem azonos természetű rendszerként jelentkezik. Egyszerűbben fogalmazva a migrációs jog és az idegenjog nem azonos módon értelmezhető fogalmak. Amíg előbbi a mozgás szabadságával, azaz valamely területre utazás, vagy az ott-tartózkodás, letelepedés szabad megválasztása, nem utolsósorban a kiutazás, kivándorlás jogával hozható közvetlen összefüggésbe, addig az idegenjog kizárólag az eltérő honosságú személyekre vonatkozó szabályozásban ölt testet. Más a jogalanyi kör, és – erre tekintettel – más a szabályozás célja is.

2. AZ IDEGEN MEGHATÁROZÁSA

A nem honos személyek szerepe és megítélése már a római jogban is az általánostól eltérő szabályozást igényelt: az idegenek egyfelől nem rendelkeztek a római polgár jogával, másfelől jogi helyzetük – egymáshoz képest is – különböző volt.³ Az idegen vagy nem honos személy meghatározása a XIII. századi angolszász jogból származó deniezen kifejezéssel kezdett el közelíteni a szó mai jelentéséhez. Ez olyan személyt jelölt, aki nem állampolgára annak az államnak, amelynek területén jogszerűen tartózkodik, azonban – a politikai részvételi jogok kivételével – hasonló polgári jogokat élvez, mint egy állampolgár.⁴ A deniezen esetben tehát olyan státuszról lehetett már beszélni, amely félúton van az állampolgár és a nem állampolgár között, és amit a külföldi az ország területén való tartózkodásra jogosító engedély birtokában szerezhetett meg.⁵

Az idegen fogalma a XX. században, az államhatárok ellenőrzés alá vonásával, a beutazás és a tartózkodás feltételeinek megteremtésével, a hontalanok és a nem jogszerűen tartózkodók fogalmi körével bővült. Napjainkban pedig – az Európai Unió tagállamaiban – az „idegen” vagy „külföldi” megnevezés használata már nem feltétlenül elégséges. E fogalmakon belül meg kell különböztetni a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők és családtagjaik személyi körét, valamint az ebbe a körbe nem sorolható harmadik országbeli állampolgárokat. Sőt, sajátosabb jogi megítélés alá esnek azok a harmadik országbeli külföldiek, akiket az adott tagállam menekültügyi hatósága vagy bírósága menekültként elismert vagy egyéb kiegészítő védelemben részesített.

2 HALÁSZ Iván: *A nemzetközi migráció és a közigazgatás*. Budapesti Corvinus Egyetem, Bp., 2011. 7.

3 Az idegenek római jogi kategorizálásával kapcsolatban lásd bővebben: BENEDEK Ferenc – PÓKECZ KOVÁCS Attila: *Római magánjog*. Dialóg Campus Kiadó, Bp.-Pécs, 2013. 115.

4 ASZTALOS Zsófia: *Az uniós polgárság és a diszkrimináció tilalma*. PhD értekezés. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2009.

5 LÓRINCZ Aranka: *Állampolgárság a Tizenötökben*. *Magyar Jog*, 2007. 9. 573.

3. AZ IDEGENJOG DEFINIÁLÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI

Az idegenek vagy a külföldiek jogi helyzetének sajátossága, hogy kétféle – egyrészt származási államuk, másrészt a tartózkodási hely szerinti állam – felségjogának vannak alárendelve.⁶ A származási állam, polgára bárhol is tartózkodjon, megköveteli a feltétlen hűséget, a hazai jog követését a tartózkodási helytől függetlenül, a fogadó ország pedig szintén elvárja, hogy az idegenek tartózkodjanak a jogsértő cselekményektől.

Az idegenjog tágabb értelemben a külföldiekkel kapcsolatos jogszabályok olyan összessége, amelyek az adott állam jogszabályban rögzített állásfoglalását fejezik ki az állampolgársági kötelékben nem álló, de különböző társadalmi viszonyokban kapcsolatba került természetes vagy jogi személyek helyzetével (jogaival és kötelességeivel) összefüggésben.⁷ Ebben a megközelítésben az idegenjog normaanyagába tartozik minden olyan rendelkezés, amely tekintettel van az adott jogalany más állampolgárságára. Erre a jogrendszer valamennyi ágában találunk példákat. A külföldi státusz fontos lehet – az e tárgyban kiinduló alapnak tekintendő, a külföldiek beutazásával és tartózkodásával, a menedékjog kérelmezésével avagy a honosítással összefüggő alapvetően közigazgatási jogi (rendészeti jogi) kérdések mellett – a polgári jogban (tulajdonszerzés korlátozása, családjogi kérdések rendezése), a munkajogban (külföldiek foglalkoztatásának követelményei) vagy éppen a büntetőjogban (külföldi mint speciális alany, külföldiekkel összefüggő bűncselekmények nevesítése, külföldivel szembeni sajátos büntetőeljárás és büntetés-végrehajtási szabályok alkalmazása).

Az idegenjog szűkebb megközelítésben a külföldiekkel kapcsolatos igazgatási és rendészeti kérdések összefoglalására koncentrál. Ez az idegenjog adminisztratív megjelenése, amelynek célja, hogy a külföldiek jogállását a honos (belföldi) személyektől eltérően szabályozza. E körbe vonhatók azok a jogszabályok, amelyek a külföldiek beutazásával és tartózkodásával vagy letelepedésével, a menedékjog kérelmezésével és elbírálásával, a hontalanokkal (állampolgársággal nem rendelkezőkkel) összefüggő eljárással, az állampolgárság megszerzésével, illetve a nem jogszerűen tartózkodó külföldiekkel szembeni eljárással foglalkoznak. Az adminisztratív idegenjog tehát alapvetően a külföldiek igazgatására, a menedékjogi eljárásra (menekültügyre), az állampolgársági eljárásra (honosításra) és az idegenrendészetre terjed ki.

4. A MAGYAR IDEGENJOGI SZABÁLYOZÁS JELLEGZETESSÉGEI

A magyar jogrendszerben a külföldiekkel kapcsolatos jogi szabályozás mind általános (tágabb), mind adminisztratív (szűkebb) megfogalmazás szerint értelmezhető. Általános értelemben az idegenjogi szabályozás különböző természetű jogviszonyokra vonatkozik. Ádám Antal szerint a külföldieket érintő jogszabályok jogágazati jellegüket tekintve igen sokszínűek, azaz a magyar jogrendszernek szinte mindegyik ágzatában találunk olyan normákat,

6 BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: *Az egyén a nemzetközi jogban*. In: Hercegh Géza (szerk.): *Nemzetközi jog*. Tankönyvkiadó, Bp., 1989. 124.

7 ÉLÍÁS Pál: *A külföldiek jogi helyzetével kapcsolatos alapvető kérdések*. In: Konrád Edit (szerk.): *Idegenjog*. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Bp., 1987. 1.

amelyek bizonyos feltételek mellett külföldiekre vonatkoznak.⁸ Ez a helyzet az eltelt bő fél-évszázad és az időközben Magyarországon bekövetkezett rendszerváltoztatás ellenére sem változott érdemben. Sőt, az idegenjog általános jellege sem módosult.

A külföldiekkel kapcsolatos szabályozásban továbbra is találunk kollíziós, kizárólagos, sajátos és adminisztratív elemeket. Ezek közül a kollíziós (még pontosabban fogalmazva nemzetközi kollíziós) normák több szuverén állam jogi rendelkezéseinek összeütközése esetén arra ad választ, hogy – a nem magyar állampolgárságú jogalannyal összefüggésben – mely ország joga az irányadó.⁹ Kizárólagos jogi normákként jelentkeznek azok a szabályok, amelyek csak a külföldi jogalannyal szemben alkalmazhatók, míg sajátosak azok, amelyek esetében az általános jogi szabályozástól eltérő rendelkezések alkalmazandók. Mind a kizárólagos, mind a sajátos idegenjogi szabályozás példái megtalálhatók különböző (elsősorban a büntető- és a polgári jogi) jogágazatok rendelkezései között. Közös tulajdonságuk, hogy mindegyikük idegen jogalanyra vonatkozik, míg különbség, hogy a kizárólagos szabályozás esetében annak fogalmi és logikai természetéből fakadóan nincsen általános szabályozás, el- lentétben a főszabályokhoz kiegészítő normákként csatlakozó speciális szabályokkal.

Az idegenjog sajátos – fentebb szűkebb megközelítésű – területét jelenti az adminisztratív szabályok összessége. Ezek jellemzői, hogy egyrészt a közigazgatási jog különös területeként, kizárólag a nem magyar állampolgárságú személyek beutazásával, országon belüli tartózkodásával, át- vagy kiutazásával, menedékjogi eljárásával avagy a magyar állampolgárság megszerzésével foglalkoznak. Ezek is kizárólagos normák, mivel hasonló szabályokat honos személyekkel összefüggésben nem fogalmaznak meg, de az idegenjogi szabályok összességéhez képest szűkebb körűek, mivel nem foglalkoznak az idegenek egyéb jogviszonyaival. Mindezekre tekintettel az adminisztratív idegenjogi szabályok egy önálló zárt rendszert alkotnak, amelybe egyrészt speciális közigazgatási jogi szabályozás (igazgatás), másrészt a hatósági jogalkalmazás terén önálló intézményrendszer is tartozik.

5. AZ IDEGENJOGI IGAZGATÁS MINT SZAKIGAZGATÁS

A közigazgatás kategorizálásának egyik – Fábíán Adrián szerint viszonylag könnyű – módja, ha különbséget teszünk általános és különös közigazgatás vagy szakigazgatás között. Más kérdés azonban, hogy napjainkban a közigazgatás szervezeti értelemben lényegében szakigazgatást jelent, mivel a közigazgatási szervek más-más közigazgatási területen látják el feladataikat, de ezeknek az ágazatspecifikus tevékenységeknek közigazgatás-tudományi és jogrendszerbeli egységét közös alap, a közigazgatás általános forgalmi rendje és elméleti struktúrája biztosítja.¹⁰ A szakigazgatások körébe tehát differenciált, az adott közigazgatási ágazatra jellemző és más ágazatban nem alkalmazott igazgatási módszerek és annak végrehaj-

8 ÁDÁM Antal: A külföldiek fontosabb jogai és kötelezései a Magyar Népköztársaságban. *Jogtudományi Közöny,* 1961/6. 351.

9 MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Bp., 1997. 80.

10 FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás és szakigazgatás (A szakigazgatás fogalma, jelentősége).* In: Lapsánszky András: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből.* I. kötet. Complex Kiadó, Bp., 2013. 20.

tásáért felelős (sajátos hatáskörű) szervezetek tartoznak. Így jellemezhetők az adminisztratív idegenjog terrénumába eső feladatok és azok végrehajtásáért felelős szervek, szervezetek is. Erre tekintettel a külföldiek beutazásával, kiutazásával és tartózkodásával, a nemzetközi vagy kiegészítő védelem megadásával, az állampolgárság megszerzésével, nem utolsósorban az előbb felsorolt tárgyú normákkal összefüggő rendészeti szabályok alkalmazásával kapcsolatos sajátos hatósági, igazgatási tevékenység az idegenjogi igazgatásban mint szakigazgatásban foglalhatók össze. A szakigazgatás a külföldiekkel kapcsolatos jogalkalmazás tárgya és jellege szerint tovább bontható.

5.1. A külföldiek igazgatása

Közigazgatási jogi megközelítésben a szűkebb értelemben felfogott idegenjog egyik területét jelenti a külföldiek beutazására és országon belüli rövid avagy huzamosabb tartózkodására vonatkozó hatósági eljárásokat összefoglaló külföldiek igazgatása.¹¹ Fontos megjegyezni, hogy ez alapvetően támogató jellegű jogalkalmazást jelent, amely elsősorban a beutazáshoz és a tartózkodáshoz szükséges engedélyek megadásában, a mozgásszabadság érvényesülésének hatósági támogatásában realizálódhat. A mozgásszabadság alapvető jogforrása Magyarország Alaptörvényében keresendő, amelynek XXVII. cikke (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. Ez egyúttal a szabad mozgás és tartózkodás jogának alkotmányi meghatározása is, amely azonban a külföldiek igazgatása révén megvalósuló jogszerűséghez kötött.

A külföldiek igazgatását Magyarország uniós tagsága és a külföldiek fentebb már említett differenciálása miatt már nem lehet egyetlen jogszabályban regulálni. Első körbe a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek tartoznak, akikre alapvető jogforrásként az ún. Szmvtv.¹² és annak végrehajtási rendelete¹³ vonatkozik. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek a külföldiek privilegizált körét jelentik, akik a lehető legegyszerűbb körülmények között vándorolhatnak egyik tagállamból a másikba, és akik esetében a három hónapot meghaladó tartózkodás is csak bejelentkezéshez, illetve ennek során kiállított ún. regisztrációs igazoláshoz kötött.

A nem honos külföldiek másik körét az ún. harmadik országbeli állampolgárok alkotják. Az ő esetükben a beutazás és a tartózkodás – a vonatkozó jogszabályok¹⁴ értelmében – aszerint határozható meg, hogy a hat hónapon belüli tartózkodás meghaladja-e a három hónapot. A beutazás is külön feltételekhez kötött, a határ átlépésére közösségi szabályozás, az ún. Schengeni határ-ellenőrzési kódex vonatkozik. A beutazás általános feltételeinek az a har-

11 Rózsás Eszter: *A külföldiek igazgatása és a menekültjog*. In: Lapsánszky András (szerk.): I. m. 173.

12 A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény.

13 A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 113/2007. (V. 24.) Korm. rendelet.

14 A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) és a végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet.

madik országbeli állampolgár felel meg, aki érvényes úti okmánnyal, szükség esetén érvényes vízummal rendelkezik, igazolja a tervezett tartózkodás célját és a megfelelő anyagi fedezetet, nem áll beutazási tilalmat elrendelő SIS (Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett) figyelmeztető jelzés hatálya alatt, és nem jelent veszélyt az EU-tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzeti kapcsolataira. A hat hónapon belüli három hónapot meghaladó tartózkodás céljából az a harmadik országbeli állampolgár utazhat be, illetve három hónapot meghaladó időtartamig az a harmadik országbeli állampolgár tartózkodhat Magyarország területén, aki rendelkezik érvényes úti okmánnyal, három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító vízummal, a tartózkodás céljának megfelelő (tartózkodási, bevándorlási, letelepedési, ideiglenes letelepedési, nemzeti letelepedési, EK-letelepedési) engedéllyel, vagy EU Kék Kártyával, a vissza- vagy továbbutazáshoz szükséges engedéllyel, továbbá Magyarország területén szálláshellyel vagy lakóhellyel.

A külföldiek harmadik csoportját a hontalanok jelentik. Az állampolgársággal nem rendelkező személyekkel kapcsolatos tételes jogi rendelkezések a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó normaanyag speciális területét jelentik. A hontalansági igazgatás (inkább eljárás) célja megállapítani, hogy az eljárás alanya nem rendelkezik valamely állam saját joga szerinti állampolgársággal. Az eljárás Magyarország területén jogszerűen tartózkodó kérelmező által az idegenrendészeti hatóságnál benyújtott kérelemre indul. A kérelmező az eljárásban személyesen vesz részt, meghallgatása kötelező, és a kérelmezőnek igazolnia vagy valószínűsítania kell, hogy egyetlen állam saját joga szerint sem rendelkezik állampolgársággal, így különösen a születési helye, a korábbi lakó- vagy tartózkodási helye, továbbá a családtagjai, illetve szülei állampolgársága szerinti állam vonatkozásában.

5.2. Menedékjogi igazgatás

Az Alaptörvény XIV. cikke *expressis verbis* határozza meg, hogy „(3) Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.” Magyarország tehát nemzetközi jogi kötelezettségének eleget téve menedékjogot biztosít az arra rászoruló nem magyar állampolgároknak.

A menedékjog a nemzeti jogban az idegenjog speciális területeként értelmezhető, míg a nemzetközi jogban mint humanitárius jog jelentkezik. A nemzetközi jog alapja az 1951. évi Genfi Egyezmény, amely szerint az élvez menedékjogot, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldöztetéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti (hontalan esetében a szokásos tartózkodás helye szerinti) országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni. A menedékjog tehát a külföldiek – ezen belül a harmadik országbeli állampolgárok – egy újabb körét határozza meg. A jogi szabályozás általában nem tesz különbséget aközött, hogy az üldözéstől való félelem mikor – a származási ország elhagyását köve-

tően avagy még azt megelőzően – alakult ki. Megjegyzendő azonban, hogy a menedékjogból eredő biztonság nem jelenthet védelmet a jogszabályok rendes alkalmazásával és a jogszerűen felállított törvényszékek ítélkezésével szemben.¹⁵

A menekültek körében – minthogy meglehetősen heterogén csoportról van szó – a menekültek mellett meg kell különböztetni a menedékeseket, az ún. kiegészítő védelmet élvezőket (oltalmazottak) és a nemzeti védelemben részesülőket (visszaküldés tilalma hatálya alatt állók).¹⁶ Ezekről a státuszokról Magyarországon elsősorban a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Met.) és annak végrehajtási rendelete¹⁷ rendelkezik. A menekült jogállása a magyar állampolgársághoz hasonlítható annyi eltéréssel, hogy a menekült – a helyi közügyek gyakorlásán (helyi önkormányzati képviselői és polgármesteri választáson, helyi népszavazáson részvétel stb.) kívül – választójoggal nem rendelkezik, illetve nem tölthet be olyan munkakört, nem viselhet olyan tisztséget, amelynek ellátását jogszabály magyar állampolgársághoz köti. A menedékjog ennél fogva jogcímet jelent a Magyarország területén való tartózkodásra, és egyidejűleg védelmet nyújt a visszaküldés, a kiutasítás és a kiadatás ellen.¹⁸

Azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak veszélye, hogy származási országába való visszatérése esetén súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni oltalmazottkénti elismerésért, ezzel ún. kiegészítő védelemért folyamodhat. Kevés különbség van a menekültek és az oltalmazottak jogállása között.¹⁹ Az oltalmazott nem jogosult kétnyelvű (konvenció) úti okmányra, nem rendelkezik választójoggal, továbbá státusza ötévente felülvizsgálandó (míg a menekültstátusz határozatlan időre szól, csak akkor szűnik meg, ha a menekült magyar állampolgárságot szerez, vagy az elismerést a menekültügyi hatóság visszavonja).

Menedékesként azokat a személyeket kell elismerni és ideiglenes védelemben részesíteni, akik azért érkeztek Magyarország területére, mert hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek. A menedékes státusa nem olyan kedvező, mint a menekültké vagy az oltalmazottaké, például csak a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerint jogosult munkavégzésre, illetve az ideiglenes védelem időtartama mindössze egy év.

A menedékjogi eljárás célja annak megállapítása, hogy a menekültkérelmet előterjesztő személy jogosult-e a menekült- vagy oltalmazotti státuszra, illetőleg származási országába visszaküldhető-e. Az eljárás alapja a menedékjogi kérelem, amely csak személyesen, alkisághoz nem kötött módon, bármely hatóságnál előterjeszthető. Az eljárási határidő hatvan nap, amely indokolt esetben egyszer harminc nappal meghosszabbítható. Az előzetes és részletes vizsgálati eljárásból álló menedékjogi eljárás során személyesen kell bizonyítania a

15 SZÉP Árpád: A menedékjog mint a büntetőjogi felelősségre vonás akadálya. *Büntetőjogi Szemle*, 2013/1–2. 48.

16 ÖRDÖG István: *Menedékjogi ismeretek*. Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Bp., 2012. 76.

17 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet.

18 RÓZSÁS Eszter: *A külföldiek igazgatása és a menekültjog*. I. m. 186.

19 LÉKÓ Zoltán (szerk.): *A migrációs jog kézikönyve*. Complex Kiadó, Bp., 2009. 23.

külföldi személynek, hogy a törvényben meghatározott ok(ok) folytán országának hatóságai üldözték, vagy nem tudták megvédeni az üldöztetéstől, és ezért nemzetközi védelemre jogosult. Az előzetes eljárás során dönteni lehet az eljárás folytatásáról, azaz a részletes vizsgálati eljárásra utalásról, avagy az eljárás megszüntetéséről vagy részletes vizsgálat nélküli elutasításáról. A részletes vizsgálati eljárás során a részletes meghallgatásra, szükség esetén szakhatósági állásfoglalásra, valamint országinformáció beszerzésére kerülhet sor, továbbá az eljáró hatóság kijelölheti az eljárás alá vont személy tartózkodási helyét is. Az eljárás során dönteni kell, hogy a kérelmező menekültként elismerhető-e, ha nem, a kérelmező oltalmazottként elismerhető-e, ha ez sem, fennáll-e a visszaküldés tilalma. Amennyiben a kérelmező a menedékjogi státuszra nem jogosult, de vele szemben visszaküldés tilalma áll fenn, úgy befogadotti státuszba kerül.

5.3. Állampolgársági igazgatás

Az állampolgársági jog hatályos forrásait a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény (Ápt.) és a végrehajtására kiadott kormányrendelet²⁰ jelentik. Különös sajátossága a jogterületnek, hogy a jogalkalmazás során nemcsak a hatályos normaanyagot kell figyelembe venni, hanem mindazokat a jogszabályokat, amelyek valaha is érintették a magyar állampolgárságot.²¹ Szintén különös e jogalkalmazási terület abban az értelemben is, hogy – jóllehet lényegét tekintve ez is a közigazgatási jogalkalmazás és jogérvényesítés része²² – a közigazgatási kódex ún. kivett eljárásként kezeli, azaz az állampolgársági ügyekben az általános közigazgatási szabályok még másodlagos jogforrásként sem alkalmazhatók.

Az állampolgársági eljárás – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – önálló, sui generis eljárás, amelyet belföldön és külföldön (lakóhelytől függetlenül) is ún. állampolgársági kérelemmel kezdeményezhető. A magyar állampolgárság megszerzése egyébként történhet születéssel (családi jogállás rendezése) a leszármazási elv (ius sanguinis) alapján, honosítással, visszahonosítással és nyilatkozattal. A magyar állampolgárság pedig megszűnhet lemondással (ebben az esetben a magyar állampolgárság három éven belül visszaállítható), illetve visszavonással.

A honosítási, visszahonosítási ügyekben, a lemondás elfogadásáról és az állampolgárság visszavonásáról az Ápt.-nek az adott ügytípusra vonatkozó rendelkezése értelmében az eljáró hatóság (Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal) javaslatára, a miniszter előterjesztésére a köztársasági elnök dönt. A többi állampolgársági ügyben a miniszter adja ki a bizonyítványt, okiratot, illetve állapítja meg, hogy ezek kiadásának feltételei nem állnak fenn. A honosítási és visszahonosítási kérelemről, a lemondás elfogadásáról, továbbá a magyar állampolgárság visszavonásáról hozott köztársasági elnöki döntés ellen

20 125/1993. (IX.22.) Korm. rendelet.

21 Az állampolgársági igazgatással összefüggésben lásd bővebben: LŐRINCZ Aranka – PARRAGI Mária: *Állampolgársági jog és jogalkalmazás*. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendészettudományi Kar, Bp., 2013. 31.

22 TEMESI István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, Bp., 2013. 250.

nincs jogorvoslat. A honosított a magyar állampolgárságot az eskü vagy fogadalom letételének napján szerzi meg. Az eskütételt követően a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal anyakönyvezi a honosított, visszahonosított személyek külföldön történt születésének és házasságkötésének tényét, továbbá az anyakönyvezésből eredő adatváltozásokat rögzíti a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban.

5.4. Az idegenrendészeti igazgatás

Az idegenrendészet a Magyarország területére engedély nélkül vagy meg nem engedett módon beutazó vagy Magyarország területén jogszerűtlenül tartózkodó nem magyar állampolgárral szemben indított hatósági jogalkalmazói tevékenység, feltéve, hogy nincs helye menedékjogi eljárásnak. Az idegenrendészet alapvető fogalmi ismérve, hogy kizárólag nem magyar honosságú személyekkel szemben indítható és csak abban az esetben, ha a külföldi beutazása vagy tartózkodása ellentétes a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel. A külföldiekkel kapcsolatos rendészeti tevékenység a rendészet egy sajátos típusa, amely – a rendészet általános meghatározásából kiindulva, annak közigazgatási és közhatalmú tartalmi elemeit szem előtt tartva²³ – a külföldi magatartásából adódóan megzavart rend helyreállítására irányul. Fontos azonban megjegyezni, hogy nincs helye idegenrendészeti eljárásnak, ha a jogszerűtlenül beutazó vagy tartózkodó külföldi menedékkérelmet terjesztett elő, hiszen ebben az esetben először a menedékjogi eljárást kell lefolytatni.

Az idegenrendészet szabályozásának is vannak alaptörvényi követelményei. A XIV. cikk (1) bek. szerint „Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás.” Az alaptörvény értelmében tehát a külföldi – a magyar állampolgároktól eltérően – kiutasítható, amelyet büntető- vagy idegenrendészeti eljárásban hozott határozattal lehet elrendelni. A kiutasítás azonban nem korlátlan, törvényben meghatározott akadály, hogy a menedékjoggal rendelkező külföldi nem utasítható ki, illetve abszolút tilalomként kell figyelembe venni non-refoulement elvét is. Az Alaptörvény XIV. cikk (2) bek. szerint „Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.”

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek privilegizált jogállása az idegenrendészeti jogalkalmazás terén is megjelenik. A mozgás és tartózkodás jogának korlátozására ugyanis csak az arányosság elvének betartásával és az érintett személy magatartására tekintettel kerülhet sor.²⁴ Ennek értelmében csak azzal a személlyel szemben alkalmazható kiutasítás vagy beutazási és tartózkodási tilalom, akinek magatartása valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető értékére, különösen a közrendre, a köz- és nemzetbiztonságra vagy a közegészségügyre. (Az állandó tartózkodási joggal rendelkező EGT-állampolgár vagy családtagja Magyarország területéről csak nemzetbiztonsá-

23 BALLA Zoltán: Közigazgatás és rendészet. *Új magyar közigazgatás*, 2013. 12. 20.

24 RÓZSÁS Eszter: *Az idegenrendészet igazgatása*. In: Bencsik András (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Diológ Campus Kiadó, Bp.-Pécs, 2012. 45.

gi okból utasítható ki.) Beutazási és tartózkodási tilalmat azzal a személlyel szemben kell elrendelni, akinek a beutazására és tartózkodására vonatkozó tilalom érvényesítésére Magyarország kötelezettséget vállalt, illetve akire vonatkozóan – a tilalom érvényesítéséről – az EU Tanácsa döntött.

A harmadik országbeli állampolgárokkal szembeni rendészeti szabályok alkalmazása keretében az országba való beutazás engedélyezésekor lehet dönteni a beléptetés megtagadásáról és a visszairányításról, belföldön a tartózkodás vizsgálatakor pedig idegenrendészeti előállítás, személyazonosság megállapítása érdekében visszatartás, indokolt esetben idegenrendészeti vagy kiutasítást előkészítő őrizet, végső soron beutazási és tartózkodási tilalom, kiutasítás és kitoloncolás rendelhető el. Az idegenrendészeti tevékenység része az is, hogy a rendészeti szervek (Magyarországon a rendőrség) nemcsak a schengeni külső határokon végez határellenőrzést, hanem a határterületen kívül is ellenőrizheti a külföldieket. Az ún. mélységi ellenőrzés a külföldiek magyarországi tartózkodása jogszerűségének megállapítására irányuló – jellemzően kockázatelemzés alapján, illetve szűrőpróbaszerűen végzett – kompenzációs rendőri intézkedés, célja nem határellenőrzés, és előkészítésében, végrehajtási módjában egyértelműen eltér a külső határokon történő személyellenőrzéstől.

6. ÖSSZEGZÉS

A migráció társadalmi jelentőségéből fakad, hogy annak jogi szabályozása nemzeti és nemzetközi szinten is elengedhetetlenül szükséges. Az emberek vándorlásával összefüggő szabályozás tágabb értelemben magában foglalja mindazokat a jogi normákat, amelyek az emberi vándorlással, a tartózkodási hely megváltoztatásával függnek össze. Funkciója, hogy hatékonyan reagáljon a ki- és beutazás aktuális helyzetére, egyúttal alkalmas legyen a migráció tendenciáinak befolyásolására.

A migrációs joganyag egyes területei egyfelől magához a mozgás és tartózkodási hely szabad megválasztásának emberi jogához kapcsolódik, másfelől magában foglalja mindazokat a jogi rendelkezéseket, amelyek a külföldiek egyes jogviszonyaihoz kapcsolódnak. Ez utóbbi normák adják meg az idegenjog fogalmi kereteit. Ennek tágabb értelmezésébe minden olyan szabály belefoglalható, amelyek a nem honos személyek jogállását a honos személyektől eltérően szabályozzák, míg szűkebb megközelítésben az idegenjog a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos közigazgatási szabályokat jelenti.

Az adminisztratív idegenjog szabályozási területébe vonható egyfelől a külföldiek igazgatása, amely alapvetően a nem magyar állampolgárok jogszerű beutazását, tartózkodását és letelepedését szabályozó normákat foglalja magában, másfelől az üldöztetés elől menekülő harmadik országbeli állampolgárok védelembe helyezésére vonatkozó szabályok tekintetében a menedékjog, a magyar állampolgárság megszerzését meghatározó rendelkezések tekintetében az állampolgársági jog, valamint a jogszerűtlenül beutazó és tartózkodó külföldiekkel összefüggő joganyag tekintetében az idegenrendészet. Minthogy ezen idegenjogi területek mindegyikéhez sajátos igazgatás is kapcsolódik, összefoglalóan valamennyi igazgatási forma az idegenjogi szakigazgatás részeként is megjelölhető.

nemzetközi kitekintés •

Bebesi György

AZ OROSZ ALKOTMÁNYOSSÁG ELSŐ KÍSÉRLETE

Az orosz történelemben a XX. század előtt csak elvétve lehetett rövid életű alkotmányos próbálkozásokkal találkozni. A századfordulónak az élet minden területére kiterjedő súlyos válsága, az orosz japán háborúban elszenvedett megalázó vereség, s a társadalom kézbe tartására kidolgozott módszerek csődje lépéskényszerbe hozta az autokráciát, amennyiben hatalmát fenn kívánta tartani. 1917. október 17-én II. Miklós több sikertelen kísérlet után, meghajolva a tömegmozgalmak és az udvari reformerök nyomása előtt, először az orosz történelem folyamán, manifesztumában alkotmányt ígért a Birodalom lakosságának. S bár a december 11-választási törvényben, majd a következő év április 23-án kelt Állami Alaptörvényekben ezeknek az ígéreteknek csak egy része valósult meg, s az orosz társadalom rendkívül súlyos, polgárháborúval terhelt két évet élt meg, mégis az orosz állam 1906-áprilisától 1917 márciusáig, ha korlátozottan is, de alkotmányos keretek között működhetett. Ez az időszak, az általában „félparlamentárisnak” nevezett júniusi monarchia tekinthető több értelemben is a mai orosz rendszer történeti előképének, s ez az alkotmány az orosz jogállamiság első kísérletének.

• • • • •

1. A BIRODALOM HELYZETE A 19-20. SZÁZAD FORDULÓJÁN

Nem csak a történeti ruszisztika művelői előtt ismert, hogy az orosz történelem nem bővelkedik demokratikus tradíciókban, s a huszadik század elejéig a korlátlan önkényuralmi államot az alkotmányosság szele sem érintette meg. Néhány szabályt erősítő kivételről tud csak

számot adni a történetírás, ilyen volt pl. *Anna Ivanovna* „5 hetes alkotmányossága”¹ még a 18. században, uralkodása elején, *Nagy Katalinnak* a Törvényalkotó Bizottság összehívására tett kísérlete,² illetve a *II. Sándor* időszakában befejeetlenül maradt zemsztvo reform,³ amely legalább a helyi közigazgatás szintjein megvalósította az önkormányzatiság gondolatát.

A huszadik század elejéig a hatalom semmiféle politikai szerveződést nem engedélyezett, még a társadalmi egyesületek, segélyszervezetek bejegyeztetése is igen nagy nehézségekbe ütközött.⁴ Nem voltak ez alól kivételek azok a szervezetek sem, amelyek határozottan konzervatív szellemiséggel, hatalmat támogató ideológiával kívántak megalakulni.⁵

- 1 *Anna Ivanovna* kurlandi hercegnő, *Nagy Péter* bátyjának *V. Ivánnak* az egyik lánya, 1730-ban kapott felkérést *Golicin* hercegtől, az országot átmenetileg irányító Legfelsőbb Titkos Tanács (LTT) elnökétől a trón elfoglalására. Az LTT pozíciójának megőrzése, s nem utolsósorban tagjainak büntetlensége érdekében „kondíciókat”, feltételeket állított össze, amelyek jellegüket tekintve hasonlítottak a nyugat-európai hatalmi modell rendi korlátozásához. Így kikötötték, hogy a leendő cárnő nem házasodhat meg, nem jelölheti ki utódját, nem számolhatja fel az LTT-t, amely mindig 8 tagból áll, s halálesetkor maga kooptálhatja az utódot, nemest nem végeztethet ki, birtokát nem kobozhatja el, örökbirtokokat és falvakat nem adományoz stb. Sajátos „ellenállási záradék-ként” is értelmezhető utolsó passzusa szerint, ha *Anna Ivanovna* nem tartja be a kondíciókat, akkor leteszik a trónról. 1730 februárjában a cárnő ünnepélyesen aláírta Moszkvában a kondíciókat, ám miután hamarosan kiderült, hogy a gárda és az „új nemesség” (a *Nagy Péter* korában felemelkedettek) az autokrácia hívei, így mindössze 5 hét átmeneti „alkotmányosság” után, az uralkodónő nagyszámú nemes és a gárda jelenlétében az okmányt attraktívan megsemmisítette. Így az orosz történelem első, autokráciát jogi garanciákkal korlátozni kívánó kísérlete alig több mint egy hónap után véget ért. Vö: SZVÁK Gyula – NIEDERHAUSER Emil: *A Romanovok*. Pannonica, Bp., 2002. 91–93.
- 2 *Nagy Katalin* 1767. július 30-án a Kreml gránáttermében nyitotta meg az orosz történelem első alkotmányos jellegű fórumát, amelyet Törvényalkotó Bizottságnak nevezett, annak érdekében, hogy 526 cikkelyből álló *Nagy Rendelkezésének* széles körű társadalmi támogatottságot szerezzen. Az 570 küldött az korabeli Oroszország valamennyi rétegét hivatott volt reprezentálni, így nemesek, egytelkes nemesek, városlakók, kozákok, állami jobbágyok, nem orosz ajkú népek, valamint a központi állami hivatalok képviselői vehettek rajta részt, parlamentszerű szabályok között üléselve. A plenáris ülések mellett 18 db 5 fős bizottság feladata volt a szakmai háttér munka. A fórum azonban az erre fel nem készült orosz lakosság számára egyfajta sérelmi szószékké vált, és nem volt képes hatékony törvényalkotó munkára, ezért mintegy másfél évnyi működés után a török háborúra hivatkozva a cárnő feloszlatta. Vö: KAMENSKIJ, Alexandr: *Nagy Katalin*; NIEDERHAUSER Emil: *Mária Terézia*. Pannonica, Bp., 2000. 237–241.
- 3 *II. Sándor* utasítására *Miljutyin* vezette reformbizottság dolgozta ki a tervezet, amelyet 1864-ben fogadtak el. Lényegét tekintve a falvakban, a járásokban, a kerületekben és a kormányzóságokban, tehát a közigazgatás országost kivéve valamennyi szintjén, a korábbi, cár által kinevezett közigazgatási hivatalok helyett választott testületek kezébe tette a kormányzást, ezzel megteremtette a helyi szintű öngazgatást, az önkormányzatiság alapfeltételeit Oroszországban. A rendszer egészen 1917-ig érvényben maradt, és hatékonyan működött. Vö: HELLER, Mihail: *Az Orosz Birodalom története*. Osiris, Bp., 1996.
- 4 EROSKIN, N. P.: *Isztorija goszudarsztvennih Ucsrezszenyij dorevoljucionnoj Rosszii. (A forradalom előtti Oroszország intézményeinek története.)* Tretyij Rim, Moszkva, 1997. 233.
- 5 Ilyen volt pl. az *Orosz Gyűlés*, az egyik első feketeszázás szervezet, amelyet azért hoztak létre, hogy „megismertessék az oroszokat mindazzal, amit az oroszok hoztak létre a kultúrában, a tudományban és a művészetben”. A nacionalista népnevelő mozgalomnak induló kezdeményezést, amelyet *Borisz Nyikolszkij* szentpétervári történészprofesszor hozott létre, a Belügyminisztérium csak hosszas vonakodás, a tervezet többszöri visszaküldése után volt hajlandó bejegyezni 1901-ben. Később az *Orosz Gyűlés* hálózata lett a feketeszázasság nevelőiskolája, és kész bázist teremtett 1905-ben a radikalizálódó szélsőjobboldali csoportok számára. Vö: ZSURAVLEV, V. V. (szerk.): *Vlaszty i oppozicija. (Hatalom és ellenzék.)* Rosszpen, Moszkva, 1995. 15., illetve BEBESI György: *A feketeszázak*. MRI, Bp., 1999. 126–129.

A 19. század végére azonban a birodalom rendkívül súlyos válságba került. Az anarchista gyilkosság miatt félbemaradt II. Sándori reformok elvették a társadalom demokratikus átalakításának lehetőségét, III. Sándor és II. Miklós visszatértek az önkényuralom I. Miklósi rendőrállami formáihoz, s a társadalom ismét rendkívül erőteljes állami kontroll alá került. Eközben a gazdaság kapitalista átalakulása folytatódott, s az következett be, amitől *Csernisevszkij* és követői⁶ a leginkább tartottak: a korai kapitalizmus összes ellentmondása kiélezett formában jelentkezett, sőt ráarakódott az orosz gazdaság és társadalom középkori gyökerű megoldatlan problémáira, és az új és régi típusú konfliktusok egymásra torlódtak. A válság az orosz társadalom szinte valamennyi rétegét érintette: az önmagában jó szándékú, végiggondoltnak tűnő 1861-es jobbágyfelszabadítás hosszabb távon földéhséghez, a parasztság súlyos eladósodásához, a nemesi birtok csökkenéséhez és modernizációjának hiányához vezetett.⁷ Az 1890-es években már éhséglázadások százaival kellett számolni az egyes kormányzóságokban.⁸ A városokban megjelent a nagyüzemi munkásság, amelynek életkörülményei horrorfilmbé kívánkoztak, érdekképviseléssel, szervezkedési szabadsággal nem rendelkeztek, megnyilvánulásaik rendőri ügynek számítottak, szinte minden nagyobb ipari központ mellett találhatunk egy gyárosok pénzén épített kozáklaktanyát.⁹ Az orosz értelmiség jelentős része – eltekintve az ún. „cenzúra értelmiségtől”¹⁰ – erősen államellenes volt, s a szlavofil tradíciók alapján vallotta az állam feleslegességének gondolatát. A Birodalom nemzetiségei eltérő helyzetben voltak ugyan, de saját körülményeivel mindegyik elégedetlen volt, ahogy Kljucsevszkij írta, az orosz állam nem tudta megoldani Szibéria meghódítása során a nemzeti szinten élő népek felemelését, a fejlettebb nyugati – lengyel, finn – civilizációhoz pedig maga volt képtelen felzárkózni.

A hatalom válságkezelési próbálkozásai sikertelenek maradtak, a parasztkérdést katonai erővel, reguláris hadsereg bevetésével kívánták megoldani, a munkáskérdés kézbe tartására kidolgozták a rendőrszocializmus rendszerét *Zubatov* tábornok, majd *Gapon* pópa veze-

6 *Csernisevszkij* híres 1862-ben publikált „*Mit tegyünk*” című munkájában, amely a korabeli értelmiségnek szinte bibliájává vált, kifejtette, hogy orosz társadalom számára az önkényuralmi állam léte elfogadhatatlan, de nem kérnek a nyugati mintájú kapitalizmusból sem. A megoldást egy, az obscsinák közösségére épülő, az obszcina modellt országos mértékben kiterjesztő rendszerben, egy ún. „obszcina-szocializmusban” látták. Vö: BEBESI György: *Az orosz politikai konzervativizmus 100 éve I. Tanulmányok*. B&D Stúdió, Pécs, 2005. 83.

7 BEBESI GYÖRGY: A feketeszázak és az agrárkérdés. *Agrártörténeti Szemle*, 1997. 142-176., 142-147.

8 KENNEDY, Paul: *A nagyhatalmak tündöklése és bukása*. Akadémiai, Bp., 1992. 225.

9 BEBESI György: A rendőrszocializmus, a feketeszázak és a munkáskérdés. *Múltunk*, 1999/3. 138-181., 144.

10 A kifejezés I. Miklós (1825-1855) korából származik, aki rendkívül szigorú cenzori ellenőrzés alá vonta a korabeli orosz szellemi élet minden megnyilvánulását a magánlevelezéstől a folyóiratcikkeknek és könyveknek át a színielőadásokig. A harmincas években a cenzorok száma magasabb volt, mint a publikáló irodalmároké, s ezzel egy új hivatali réteg termelődött ki, akik az orosz önkényuralmi állam alapértékeit – pravoszlávia, népiség, önkényuralom – őrizték, s ha hibáztak, súlyos büntetést róttak rájuk. Ez a csinovnyik réteg feltétlenül a hatalom hívének számított.

tésével, ám átmeneti sikerek után ez csak súlyosbított a helyzetet.¹¹ A huszadik század fordulója körül megjelent a terror második nemzedéke, felbukkantak az SZR-ek, velük szemben a rendszer politikai rendőrsége, az Ohrana úgy tűnt, hogy beépülésekkel, titkosszolgálati eszközökkel sikeresen veszi fel a harcot, ám 1904-ben, amikor egy beépített kettős ügynök, Szozonov, megölte a metódust kidolgozó belügyminisztert, Plevét, ez a szisztéma is összeomlott.¹² A hatalom rendelkezésére állt még az antiszemita kártya, amit nem is habozott kijátszani az 1881-1884 között a délorosz pogromok, valamint az 1903-as tömegrohamok során, tömegek mozdultak meg a letelepedési övezet zsidó lakossága ellen, és a rendőrség a „*Cion Bölcséinek Jegyzőkönyvei*” című hamisítvány elkészítésével fel is erősítette ezt a közhangulatot, ám ez önmagában egy társadalmi robbanás elkerülésére kevésnek mutatkozott.¹³

Ilyen körülmények között érte a birodalmat az orosz-japán háború, az ott elszenvedett súlyos vereségek, a kemény tél, és a rendőrszocializmus rendszerének csődje az összes problémát egyidejűleg a felszínre hozta, és ez 1905. január 9-én a rendszer összeomlásához vezetett.¹⁴ A hírhedt sortűz után az ország gyakorlatilag irányíthatatlanná vált, és kormányzóságokra esett szét, a hadsereg a fronton volt, a rendőrség átállt, vagy benuitnak mutatkozott, az utcákat tüntetők lepték el, a gyárakban leállt a munka, az üzletek nem nyitottak ki.

2. ÚT AZ ELSŐ OROSZ ALKOTMÁNYHOZ

A hatalom az első kétségbeesett és teljességgel eredménytelen lépések után kb. egy hónap alatt értette meg, hogy ha uralmon kíván maradni, akkor alapvető változásokat kell végre-

11 Az Ohrana koncepciója szerint el kell érni, hogy a munkásság ne a radikális nyugatos ideológiákat kövesse, hanem megmaradjon a cár hűségén, és ne lépjen fel politikai törekvésekkel. Ennek érdekében korlátozott gazdasági engedményeket és szervezkedési szabadságot kapott, egyúttal a tőkések is önmérsékletre szólították fel, a rendszert szigorú szabályzatokkal és beépített ügynökökkel ellenőrizték. A manipuláció eleinte működőképesnek látszott, 1905 elején azonban éppen a rendőrszocializmus rendszere robbantotta ki az első orosz forradalmat. Vö: MENYHÁRT Lajos: *Az orosz vihar*. Kossuth, Bp., 1984. 28-39.

12 A szociálforradalmár párttal szemben az Ohrana jelentős lépéshátrányból indult, mert a narodovolecokkal el-lentétben nem volt rálatása a főként külföldön szervező mozgalom egészére, ezért – rendőri szempontból kétségtelenül bravúros módon – úgy döntött, hogy maga próbálja meg párttá szervezni őket annak érdekében, hogy a felsőbb szinteken beépített ügynökök információt tudjanak adni a mozgalom egészéről. 1901-ben Berlinben az SZR-pártot alapító mindhárom ügynök – *Gersunyi, Glotz és Azev* – egyaránt rendőrségi provokátorok voltak. A beépített emberek számára egészen elképesztő módon a hitelesség érdekében megengedték egy-egy sikeres merénylet végrehajtását. BEBESI György: *Az Ohrana, a cári monarchia utolsó időszakának politikai rendőrsége*. In: Önkényuralom, alkotmányosság forradalom. MOSZT Könyvek I. Szerk.: Polgár Tamás. PTE-MOSZT, Pécs, 2006. 15-42.

13 A falszifikációt az Ohrana speciális részlegében állították össze, hogy a társadalomban tapintható antiszemita közhangulatot konkrét érvekkel erősítsék fel, egyúttal a századvég súlyos bel- és gazdaságpolitikai feszültségeiről ilyen módon próbálják elterelni a figyelmet. Az Ohrana Külügyi Osztálya a feladatot végrehajtó *Racskovszkij* ezredes vezetésével azt a ténnyt használta ki, hogy 1897-ben Bazalben összeült az első cionista világkongresszus, és a magyar származású *Theodor Herzl* (Herzl Tivadar) javaslatára megfogalmazták az őshazába történő viszköltözés gondolatát. A cári titkosrendőrség koncepciója szerint a kongresszus csak a valódi cél, egy zsidó világalumni törekvéseket előkészítő titkos konferencia leplezésére szolgált, amelynek „megszerezték,” s először a század végén – a hihetőség kedvéért – francia nyelven és Párizsban közzétették a dokumentumait. Vö: BEBESI György: *A feketeszázak*. I. m. 69-86.

14 L. erről BEBESI György: *A rendőrszocializmus, a feketeszázak és a munkáskérdés*. I. m. 155-156.

hajtania, lépéseket kell tennie önmaga korlátozására, *nem kerülhető meg az állam alkotmányos átalakítása*. Február 18-án az uralkodó megbízta az alig két héttel korábban kinevezett *Buligin* belügyminisztert, hogy készítsen elő egy Állami Duma összehívásáról szóló törvényjavaslatot.¹⁵ Ez a lépés azonban a társadalom cárhű részében váltott ki éles reakciókat, mert a kispolgárság, a cenzúra értelmiség és a nemesség képviselői úgy értékelték, hogy az uralkodó meghátrál a tömegnyomás előtt, és a február 24-i felhívással megkezdődött a szervezkedés a monarchia megmentése érdekében, megszületett a feketeszázas mozgalom.¹⁶

Eközben a *Vitte*, majd *Goremikin* vezette „*Különleges Tanács*” tevékenysége eredménytelen maradt, és június 8-án már az uralkodó kénytelen volt fogadni a zemsztvo-delegációk küldöttségét, amelyben szintén Állami Duma összehívását kérték. Mivel időközben a japánoktól Oroszország súlyos vereségek sorát szenvedte el Porth Arthurnál, Mukdennél és Csuzimánál, a flottánál kitört a később elhíresült Patyomkin cirkáló lázadása, egyre kevésbé volt halogatható a Birodalom átalakítása.

A *Buligin Bizottság* augusztus 6-ra készült el javaslatával, ebben még csak tanácskozási jogú új állami testület felállításáról volt szó, és ennek a földbirtokosok, valamint a polgárság és a parasztság legtehetősebb tagjai lehettek volna csak a tagjai, a számukra felállítandó 3 választási kúria keretében.¹⁷ A tervezet a tömegeket, és a nyár végén, ősz elején sorra alakuló politikai pártokat nem elégitette ki, a szélsőjobb és a nemesség pedig még ezt is sokallta.

Mindenképpen tovább kellett lépni, és ezt a feladatot a portsmouthi békét a vártnál jobb feltételekkel megkötő és hálából grófi rangra emelt *Szergej Julievics Vitte* kapta augusztus végén. Munkatársaival, akik közül többen már a Különleges Tanács munkájában is részt vettek, kb. egy hónap alatt kidolgozta Oroszország első alkotmányának tervezetét, az uralkodó azonban meggondolta magát, és késlekedett az aláírással. A szeptember-októberi események azonban – újabb pártok engedély nélküli megalakítása, súlyos összecsapások az egyes nagyvárosokban, spontán pogromok, stb., valamint a nagyhercegek fenyegetése végül is jobb belátásra bírta az uralkodót, és *október 17-én cári manifesztum* formájában kihirdették az orosz történelem első állami alaptörvényét.¹⁸

2.1. Az első alkotmány

A tervezet az autokrácia korábbi gyakorlatához képest számos komoly engedményt tartalmazott. Biztosította az alapvető polgári szabadságjogokat, így a szólás, sajtó, gyülekezés, a pártalapítás a vallásszabadság jogát, és tartalmazta a törvényhozó jogkörrel felruházott Állami Du-

15 SZILÁGYI Ákos – Krausz Tamás: *Oroszország és a Szovjetunió XX. századi képes történeti kronológiája*. Akadémiai, Bp., 1992. 27.

16 A feketeszázak önmagukat egy dicső, középkori nemzetmentő tradíció kései örököseinek tartották. Úgy vélték, hogy hasonló helyzetben vannak 1905-ben, mint 1612-ben a moszkvai alsóvárosok iparosai, a fekete emberek, akik katonai századokba tömörülve üzték ki a trónbitorló lengyel álcárokat egy olyan helyzetben, amikor az orosz nemesség bénult, reakcióképtelen volt. November negyedike, a fekete századok lázadásának napja, ma Oroszországban nemzeti ünnep, történelmi pikantériája, hogy időben rendkívül közel esik november hetedikéhez, az előző rendszer szakralizált kiindulási pontjához. Vö. BEBESI György: *A feketeszázak*. I. m. 137.

17 SZILÁGYI Ákos – Krausz Tamás: I. m. 28.

18 VITTE, Sz. J: *Egy kegyvesztett visszaemlékezései*. Gondolat, Bp., 1964. 392–409.

ma ígéretét. Megfogalmazása szerint semmiféle törvény nem léphet majd életbe az Állami Duma jóváhagyása nélkül, és arra is ígéretet tett, hogy a nép választottjainak törvényes kereteket biztosít a kormány működésének ellenőrzésére. A cári leirat lehetőséget teremtett a minisztertanács, vagyis a kormány megalakítására, és ennek tagjait első ízben az orosz történelem során nem az uralkodó, hanem a felkért miniszterelnök, a tervezetet kidolgozó Vitte választotta ki.¹⁹ A manifesztum kihirdetésének másnapján mintegy 50 új párt alakult, illetve legalizálta korábbi tevékenységét, valamint társadalmi szervezetek sorra alakultak át politikai pártokká.

A manifesztum a várakozásokkal ellentétben nem oldotta meg a belpolitikai krízist, sőt tovább élte azt. A baloldali és a liberálisok bár ünnepelték a győzelmet, kevesellték a manifesztumban foglaltakat, a feketeszázak pedig dühödt pogromokkal reagáltak a cárt „sarokba szorító csöcselék” („cserny”) megmozdulásaira.²⁰ A túlzott politikai tehetséggel nem rendelkező II. Miklós október 23-i beszéde csak olajat öntött a tűzre, mert mindkét oldal a saját álláspontjának igazolását vélte kiolvasni belőle. Miközben az országban minden korábbit felülmúló összecsapások zajlottak, és a Vitte-kormány számos nagyvárosban, főként a vasútvonalak mentén, valamint Szibériában, a Baltikumban, és a Lengyel Királyságban katonai szükségállapotot vezetett be, ezzel párhuzamosan azonban folytatódott az ország története első demokratikus választásának előkészületei is.

A kormányzat december 11-re készült el az új választójogi törvénnyel, amely az augusztus 6-i, még Buligin nevével fémjelzett tervezethez képest kiszélesítette a népképviselő elvét, az addigi 3 választási kúria mellé bevezette a negyediket, a munkásokét. A választási rendszer ezzel együtt is többlepcsős maradt, és rendkívül aránytalan, a vagyontalanokon kívül bizonyos társadalmi rétegeket (nők, katonák, egyetemi hallgatók) taxatívén kizártak belőle. A nemesség 2000 fő, a városi polgárság módosabb rétege 7000, a parasztság 30 000, a munkásság 90 000 fő után választhatott egy elektort, ami elvben biztosította az autokráciát támogató rétegek túlsúlyát az új testületben. Az első két kúriában kettő, a harmadikban 3, a negyedikben pedig négy lépcsőben választották ki a népképviselőket.²¹ A mégoly korlátozott, számos beépített féket tartalmazó törvény olyan dühöt váltott ki a cárizmus fanatikus híveiből a feketeszázakból, hogy január-28-ról 29-re virradólag sikertelen bombamerényletet hajtottak végre a miniszterelnök ellen.²² A kihirdetett törvény alapján 1906. március-áprilisában tartották meg az első дума-választásokat, bár számos szibériai városban és néhány közép-ázsiai területen csak július – augusztusra tűzték ki a választásokat, így eleve 46 képviselői hely betöltetlen maradt.

19 HORVÁTH Pál (szerk.): *Egyetemes jogtörténet*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Bp., 2006. 483.

20 1905. október 17-e és november 1. között zajlott le a pogromtradíciókban már korábban is bővelkedő orosz történelem legsúlyosabb pogromhulláma. Az eseményekért a cári propaganda, a klérus és az éppen születőben lévő szélsőjobb a zsidókat tette meg bűnbakká, és a felhceelt tömeg a zsidónegyedek elleni „pusztító tömegrohamokkal” vett légtételt. A 358 pogrom során feldúltak 108 várost, 70 mezővárost, valamint 180 falut és tanyát. A tömegrohamok 6 kormányzóságot érintettek, legtöbbrre a vegyes lakosságú Csernyogoviban került sor, szám szerint 90-re. A különböző településeken feldúlt helységek száma meghaladta a 10 000-et, a halálos áldozatok száma 1500, a sebesülteké 4500 körül volt, az anyagi kár meghaladta a 25 millió rubelt. BEBESI György: *A feketeszázak*. I. m. 86-114. valamint BEBESI György: *A cári monarchia védőszentjei. Pogromlovagok és szürke kardinálisok*. Habilitációs Füzetek 3. PTE, Pécs, 2004. 47-50.

21 RÁCZ Lajos (szerk.): *Egyetemes állam- és jogtörténet*. HVG-ORAC, Bp., 2002. 211.

22 VITTE, Sz. J.: *Egy kegyvesztett visszaemlékezései*. I. m. 644.

A választások alatt azonban a cár és környezete megkísérelt minél többet visszavenni október 17-i ígéreteiből. Először április 16-án lemondatták a manifesztumot kidolgozó Vittét és kormányát, helyére a súlytalan *Goremikint* nevezték ki. *Április 23-án kihirdették az Orosz Birodalom Alaptörvényeit*, ez volt a tulajdonképpeni alkotmány, amit később *Állami Alaptörvények* néven emlegettek. Ebben rendkívül komoly visszalépés mutatkozott a manifesztumban foglalt deklarációhoz képest, hiszen parlamenti demokrácia helyett az autokráciának és a választott testületeknek valamiféle kompromisszumát igyekezett megalkotni, *a hatalmi túlsúly azonban – ellentétben az októberi deklarációval – már egyértelműen eltolódott az uralkodó felé.*

Bár a Duma megmaradt elsőfokú javaslattevő hatóságnak, létrehozták fölé az *Államtanácsot*, ami kvázi-felsőházként működött, és joga volt elvetni a Duma javaslatait. Az *Államtanács* összetételét úgy szabályozták, hogy az korlátlan kiszolgálója legyen az uralkodónak, ezért felerészben maga a cár nevezte ki a tagjait a legmagasabb pozíciókat betöltő hivatalnokok közül, felerészben pedig a zemsztvók, az akadémia, az egyetemek a különböző szervezetek (pl. a gyáriparosoké) és az egyház delegálták. Szintén súlyos visszalépés volt az alaptörvény szövegének az a pontja, amely kimondta, hogy a törvényhozó hatalom a cárt illeti, aki az *Államtanáccsal* és az *Állami Dumával* egyetértésben gyakorolja azt. A törvények végső szentesítésének joga is a cárt illette, feloszlathatta mind a két testületet, sőt a később hírhedté vált, sokat idézett *87. cikkely* értelmében a Duma ülései közötti időszakban rendeleti úton kormányozhatott. A cár maradt a külügyek irányítója, a hadsereg és a flotta főparancsnoka, a nemzetközi szerződések, a hadüzenet és a békekötés továbbra is uralkodói kompetenciába tartoztak. Talán leginkább az a passzus különböztette meg az orosz rendszert a nyugat-európai parlamenti modelltől, amely kimondta, hogy *a kormányzat a cárnak felelős*, hiszen ez a pont nagyrészt értelmetlenné tette a választási-képviselési rendszert. Az egyetlen eredmény, amit megtartottak az október 17-i manifesztumból, hogy a cár csak úgy kezdeményezhetett törvényt, ha azzal az *Államtanács* és a Duma is egyetértett.²³

Az alaptörvények kihirdetésének másnapján már fel is állították az *Államtanácsot*, s amikor *április 27-én az elsőprő ellenzéki többségű, történelmi jelentőségű I. Állami Duma összeült, a 478 képviselő már egészen más – menet közben megváltoztatott – játékszabályok közepette találta magát, mint amikor még a választásokon elindult.* Összetételét tekintve 179-en tartoztak a kadet párthoz, 97-en a *trudovikokhoz*, 18-an a szociáldemokratákhoz, 16-an októbristák voltak, 63-an pedig különböző nemzetiségek képviselésében kerültek be az orosz történelem első törvényhozó testületébe.

Az első *Állami Dumának*, a „népi reménység dumájának” alig néhány hónapos története azt mutatja, hogy a hatalom félelmei nem voltak alaptalanok. A *liberális kadet*-képviselők *Dumának* felelős kormányt, a parasztság soraiból kikerülő, április 28-án frakcióvá szerveződő radikális *trudovikok* pedig földosztást, agrárreformot követeltek, s ez súlyosan sértette a cárizmus érdekeit.²⁴ Az első orosz alkotmányos intézmény rövid históriája a heves

23 HORVÁTH Pál (szerk.): *Egyetemes jogtörténet*. I. m. 484.; valamint RÁCZ Lajos (szerk.): *Egyetemes állam- és jogtörténet*. HVG-ORAC, Bp., 2002. 211.

24 KOZBANYENKO, V. A: *Partijnyije frakcii v I. i II. Goszudarsztvennih Dumah v Rosszii. 1906–1907. (Pártfrakciók az első és a második állami dumákban Oroszországban 1906–1907-ben)*. Rosszpen, Moszkva, 1996. 52–57.

Dumán belüli és Dumán kívüli összecsapások története, a „parlament” falain kívül rekedt feketeszázak állandó peticionálással, táviratokkal, újságcikkkel próbáltak nyomást gyakorolni az udvarra a fórum feloszlatása érdekében. Június folyamán néhány józan kadet és oktobrista politikus kilépett saját frakciójából, és megkísérelte létrehozni a „*Békés Megújulás Pártját*” annak érdekében, hogy a polgári átalakulás főbb követeléseit radikális megoldások nélkül, az udvar számára is elfogadható módon jutassák érvényre. Ugyanez a törekvés vezette *Sztolipin* belügyminisztert és *Trepov* tábornokot, akik még e hónap végén, szintén oktobrista és kadet-képviselők bevonásával megkísérelték megalkotni a „*bizalom kormányát*”, amely mögé megszerezhetőnek vélték a Duma többségi támogatását, törekvéseik azonban meghiúsultak a cár álláspontjának megmerevedésén, II. Miklós ugyanis nem volt hajlandó aláírni a polgári jellegű reformokat, így a földkérdés rendezését, az egyéni szabadságjogok bevezetését, a halálos ítélezés eltörlését.

Mindezek következtében alig néhány hónapnyi működés után már július 6-án lemondott Goremikin miniszterelnök, az udvar pedig élt a cárnak a Duma feloszlatására vonatkozó jogkörével, és szétkergették a testületet. A feloszlatott testület képviselőinek egy jelentős része, mintegy 180 fő, elsősorban kadetek, trudovikok és néhány nemzetiségi képviselő, a finn határ menti Viborg városában gyűltek össze, és ott kiáltványt bocsájtottak ki, amelyben polgári engedetlenségre szólították fel a Birodalom lakosságát. A felhívás, amely „*Viborgi manifestum*” néven került be a történetírásba, visszhang nélkül maradt. Ugyanakkor, július 8-án, a feloszlatás napján, már kiírták az új választásokat is, tehát a rendszer lényegét nem vonták vissza, szűkítették a választójogot és a január-februári kampány során csak a jobboldali pártoknak biztosították a szabad agitáció lehetőségét.

Mégis, az 1907. február 20. és június 2. között ülésző *II. Állami Duma* még elődjénél is baloldalibb volt, összetételét tekintve az 518 képviselőből 104 volt trudovik, 98 kadet, 76 nemzetiségi, 65 szociáldemokrata, 42 oktobrista, 37 eszer, 16 enesz. (az eszer pártból kivált népiszocialista).²⁵ Július 6-án kinevezték a fiatal szaratovi kormányzót, a Goremikin-kormány belügyminiszterét, Pjotr Arkagyjevics *Sztolipin*²⁶ miniszterelnökké, aki elsősorban azzal hívta fel magára az udvari körök figyelmét, hogy saját kormányzóságában rendet tartott a forradalom zavaros napjaiban. Az ambíciós természetű és agárvégzettséggel rendelkező fiatal ember, egy helyi lapnak úgy nyilatkozott: „*adatok 20 évet és én megmentem Oroszországot!*” A kormányzást nehéz helyzetben vette át, mert a hatalom minden törekvése ellenére a téli kampány után összeülő második állami дума fentebb ismertetett összetételében még az elsőnél is radikálisabb volt.²⁷ Ennek következtében a „népharag dumájának” követelése sem vol-

25 A képviselők között volt 4 feketeszázás is, akik Besszarábiából, a kortársak számára is jól ismert módon választási csalással kerültek a be a Dumába, őket a „nemzetiségi” képviselők közé sorolták be. Feladatuk kapták a II. Állami Duma belülről történő bomlasztását. Vö: BEBESI György: *A cári monarchia „védőszentjei”. Pogromlovagok és sűrű kardinálisok. Kelet-Európa és Balkán Tanulmányok* 2. PTE, Pécs, 2001. 35.

26 *Sztolipin* Oroszországban 2009-ben egy érdekes választáson – a minden idők 12 legnagyobb orosz – című referendumon a második helyre került, nem kis meglepetést okozva ezzel. Legalább akkora meglepetést okozott, hogy a kor tehetséges reformer miniszterelnöke, *Sztolipin* elődje, *Vitte*, még helyezést sem kapott. Vö: KRAUSZ Tamás – SZVÁK Gyula: *Oroszország választott*. In: *A tizenkét legnagyobb orosz*. Szerk.: Szvák Gyula. Pannonica, Bp., 2009. 5–8.

27 KOZBANYENKO, V. A: *Partijinyije frakcii v I. i II. Goszudarsztvennih Dumah v Rosszii*. I. m. 79–118.

tak kevésbé radikálisak, mint a korábbi testületé, így annak működése során a cárizmus számára hamar nyilvánvalóvá vált, hogy az együttműködést ezzel a testülettel sem tudja elképzelni. Ugyanakkor már csak a nemzetközi közvélemény miatt is vállalhatatlan volt, hogy az összeülő alkotmányos fórumokat az uralkodó rendre megválasztásuk után néhány hónappal feloszlata, ezért ezt a feladatot miniszterelnökére bízta. Sztolipin vállalta a hálátlan feladatot, és megvádolta a szociáldemokrata képviselőket egy, a cár ellen készülő merényletben történő részvétellel, miközben maga is tisztában volt vele, hogy a terrort nem a szociáldemokraták, hanem a szociálforradalmárok folytatják a hatalom ellen. Miután a Duma – több 100 éves parlamenti hagyományokkal rendelkező országokat megszégyenítő módon – megtagadta a megvádolt képviselők mentelmi jogának felfüggesztését, illetve parlamenti vizsgálóbizottságot kívánt kiküldeni a kérdés tárgyilagos kivizsgálására, *Sztolipin június 3-án az orosz alkotmányosság második testületét puccszerűen feloszlatta.*

S bár ez esetben is azonnali döntés született a III. Állami Duma-választások kiírásáról, a választójogot ezúttal is, még a korábbinál is erőteljesebben szűkítették, és olyan választási szisztémát alkottak, amely garantálja a politikai hatalom birtokosainak a túlsúlyát. Öt választójogi kúriát hoztak létre a korábbi 4 helyett, ezek rendre: a nemesség, az első osztályú városi választók, a másodosztályú városi választók, a parasztok, új kúriaként a kozákok, illetve a munkások. A földbirtokosok és a nagypolgárok az összes elektor kétharmadát választhatták meg, s eközben erőteljesen lecsökkentették a választható nemzetiségi képviselők számát is, mert a két első dumának az volt a tapasztalata, hogy a nemzetiségiek gyakran a radikálisokkal szavaztak együtt.

Csak mindezen intézkedések után volt képes a hatalom olyan dumát létrehozni, sorrendben a harmadikat, „az urak, lakájok, pópák” testületét, amellyel jó néhány más intézkedéssel együtt – így a forradalmi helyzet pacifikálásával, statáriális ítélkezés bevezetésével stb. – sikerült a cári kormányzatnak együttműködni, egy látszólagos politikai stabilitást teremtenie, s az így létrejött rendszert még 10 évig fenntartania, ami egyúttal a cárizmus utolsó időszakát is jelentette. Ez a nap, a második állami дума szétkergetésének a napja, *június 3-a lett az új rezsim névadója.*

Franczel Richárd

NÉMETORSZÁG KORMÁNYFŐI INTÉZMÉNYE¹

Az olvasó egy négy részes tanulmány sorozat harmadik elemét olvassa, melyben a nyugat-európai miniszterelnöki intézményeket mutatjuk be. Az első tanulmány az Egyesült Királyság, a második Franciaország miniszterelnöki intézményét vizsgálta. Jelen tanulmányban Németország miniszterelnöki intézményét elemezzük. Intézmény alatt nem csak a miniszterelnök mögötti munkaszervezetet, hanem magát a funkciót, a miniszterelnöki pozíciót értjük. Bemutatjuk, hogy miként keletkezik a német miniszterelnök megbízatása, milyen szabályok és konvenciók vonatkoznak a parlament előtti felelősségére, milyen fontosabb feladat- és hatáskörei vannak, milyen a kapcsolata más alkotmányos intézményekkel, milyen sajátosságai vannak háttérapparátusának, végül pedig miként értékelhetjük az intézmény politikai-hatalmi szerepét.



Az alábbi tanulmány Németország kormányzati rendszerét, és kitüntetetten a miniszterelnöki intézményt kívánja bemutatni. Intézmény alatt nem (csak) a háttérapparátust, hanem magát a miniszterelnöki funkciót értjük. A német politikai berendezkedés egyes alkotmányos alapjainak – úgymint államforma és államszerveződés, alkotmány, kormányzati rendszer, végrehajtó hatalom – bemutatása után meghatározott szempontok szerint megvizsgáljuk, hogy miként keletkezik a miniszterelnök megbízatása, mi jellemzi a kormány(fő) parlament előtti felelősségét, milyen főbb feladat- és hatáskörei emelhetők ki, milyen fő sajátosságai vannak háttérapparátusának, milyen a miniszterelnök alkotmányos kapcsolata a politikai rendszer főbb intézményeivel (államfő, parlament, stb.). Végül rövid összefoglalóként értékeljük a német miniszterelnöki intézmény szerepét, politikai-hatalmi súlyát.

1 Jelen tanulmány egy négyrészes tanulmány sorozat részét képezi, amelynek keretében az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország, vagyis a három nyugati mintaország miniszterelnöki intézményét vizsgáljuk meg ugyanazon szempontrendszer segítségével, a konzekvenciákat pedig egy zárótanulmányban összegezzük. A három országtanulmány a szerző korábbi, Miniszterelnöki intézmények Európában címet viselő egyetemi kutatásán és dolgozatán alapszik, illetve az ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet megbízásából, a szerző által oktatott, az említett dolgozattal megegyező című kurzus ismeretanyagára támaszkodik. A tanulmány sorozat első eleme: FRANCZEL Richárd: Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/4. 48–68. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franczel-richard-az-egyesult-kiralysag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf [2014. június 10.]. A második tanulmány: FRANCZEL Richárd: Franciaország miniszterelnöki intézménye, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/1. 69–96. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franciaorszag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf [2014. június 10.].

1. ALKOTMÁNYOS ALAPOK

1.1. Államforma és államszerveződés

Németország államformája *szövetségi köztársaság*. A német alaptörvény pontos megfogalmazása a következő: „A Német Szövetségi Köztársaság demokratikus és szociális szövetségi állam.”² Az ország egészen 1918-ig tehát monarchikus tradíciót követett, amit az első világháború végén a birodalmi keretek között működő weimari rendszerrel szakítottak meg. A náci uralmat követően 1949-től – legalábbis Nyugat-Németország vonatkozásában – demokratikus köztársaság jött létre.

Ami az államszerveződés kérdését illeti, az ország története, illetve az egységes Németország létrejöttének hosszú folyamata *hat nagyobb szakaszra* bontható. A kiindulópont az *első német birodalom* („Reich”), vagyis a *Német-római Császárság* (962–1806), amelyet hosszú évszázadokig a gyenge császári hatalom, a szétagoltság, a fejedelmi rendszer, vagyis a német tartományok (fejedelmek) partikuláris hatalma jellemezte. A császárságot – a győztes háború révén – felszámoló Napóleon létrehozta a tizenhat német államot tömörítő laza konföderációt, a *Rajnai Szövetséget* (1806–1814). Ezt követte a harmadik szakasz, a *Deutscher Bund*, azaz a *Német Szövetség* (1815–1866), amelyet harminckilenc független állam alakított meg. A negyedik nagy időbeli blokk (1866–1949) a *Norddeutscher Bund*, azaz az *Észak-Német Szövetség* (1867–1871) – amely egy Poroszország vezette katonai szövetség volt Ausztria kizárásával – átmeneti szerveződéséből, 1871. január 18-án létrejött *második német birodalom* („Reich”), vagyis az egységes szövetségi állam időszaka, amely időben négy további alrészre is tagolható. Az első a *Német Császárság* (1871–1918), amelyet a *Weimari Köztársaság* (1919–1933), majd a *Harmadik Birodalom* (1933–1945), végül a *szövetséges megszállás* (1945–1949) követett. Az ötödik állomás a *német kettéosztottság időszaka* (1949–1990), és végül a hatodik lépcső 1990-től az *újraegyesült Németország*.³

1.2. Alkotmány

A Német-római Birodalom megszűnését követően számos alkotmányos dokumentum látott napvilágot, ami elvezetett a ma hatályos szabályozáshoz. A történeti előzményeket áttekintve az első okmánynak az 1806. júliusi, a francia külügyminiszter, Talleyrand által kidolgozott, Rajnai Szövetséget létrehozó *Rheinbunds-Akte* tekinthető, amely egy laza konföderációt hozott létre. A következő a Német Szövetséget létrehozó, Metternich által kezdeményezett, 1815-ös *Wiener Bundesakte* (amit az 1820-as *Wiener Schlußakte* egészített ki), ami nem egy közös alkotmányt jelentett, nem hozott létre szövetségi államot, de a korábbihoz képest

2 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 20. cikk, (1) bekezdés. A hatályos alkotmány szövegét lásd: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> [2014. június 10.].

3 Lásd: MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai parlamentarizmus- és alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, Bp., 2003, 75–76., 284–290., 339–347., 393–402., 428–435., illetve SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Osiris Kiadó, Bp., 2006. 86–95., 218–254., 411–412., 527–535. Az ország hivatalos megnevezése 1943–1945 között *Nagynémet Birodalom* (*Großdeutsches Reich*).

már erősebb volt a föderatív jelleg. Ezt követően az 1820 és 1848 között, az egyes német államok által létrehozott, mérsékelt monarchikus alkotmányokat említhetjük, mint például a bajor, a badeni, majd a hannoveri, szászországi alkotmányt.⁴ Fontos állomás az 1849. március 28-ai *Paulskirchei alkotmány* elfogadása, amely – noha sosem lépett hatályba – az első össznémet alkotmánynak tekinthető.⁵ Meg lehet még említeni az Észak-Német Szövetség, Bismarck által javasolt 1867. áprilisi dokumentumát, de ami ettől is jelentősebb az 1871. április 17-én elfogadott *Birodalmi Alkotmány*, ami a huszonöt tagállamból álló, egységes szövetségi állam alkotmánya volt, és parlamentarizmus nélküli alkotmányos monarchiát valósított meg. Végül a most hatályos alkotmány előtti utolsó állomás az 1919-es, híres *weimari alkotmány*, amelyet kora legdemokratikusabb alaptörvényének tartottak, ennek ellenére mégis a „weimarizálódás” – vagyis a demokratikus politikai rendszerből kialakuló diktatórikus hatalomgyakorlás – előtt nyitott utat.⁶

Ezt követően jutunk el Németország hatályos alaptörvényéhez, amely az 1949. május 23-án hatályba lépett *Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, vagy röviden csak „GG”). Az 1948 tavaszán megrendezett londoni konferencián történt megállapodás a „német kérdésről” – vagyis, hogy Nyugat-Németországban föderatív kormányzati rendszert kell létrehozni. 1948 júliusában a nyugatnémet katonai kormányzók három, Németország státuszára vonatkozó dokumentumot (Frankfurti dokumentumok) is átadtak a tartományi miniszterelnököknek, amelyek közül az első egy alkotmányozó gyűlés összehívására vonatkozott. Minek okán nem mondtak le az egységes német állam megvalósításáról, jelzés értékűen nem alkotmányozó gyűlést, hanem ún. *Parlamentari Tanácsot* (bizottság) hoztak létre, és ugyanezen okból hangsúlyozottan „csak” alaptörvény (három nyugati zóna, az ún. Trizóna közigazgatási alapszabálya), és tudatosan nem alkotmány elfogadását tűzték ki célul.⁷

A Parlamenti Tanács 1948. szeptember 1-jén, Bonnban hetven fő részvételével kezdte meg munkáját, amelynek elnöke az NSZK későbbi első kancellárja, Konrad Adenauer volt. A tanács összeülése előtt, 1948 augusztusában, a bajorországi Herrenchimsee-ben az alkotmányozás előkészítése céljából szakmai tanácskozást hívtak össze a tizenegy nyugati tagállam két-két delegáltjának részvételével. Az itt kidolgozott koncepció hozzájárult ahhoz, hogy a tanács bonni konferenciáján mindössze két hét alatt kidolgozzák és véglegesítsék a föderális elveken nyugvó, erős tartományi hatalmon alapuló demokratikus jogállam alaptörvényének alapelveit. Az elsődleges cél a weimari köztársaság problémáinak kiküszöbölése volt, vagyis a plebejus, központosító, erős elnöki hatalmon nyugvó rendszeré. Végül csak egy ideiglenes

4 A két vezető állam, Poroszország és Ausztria hasonlóan csak 1848-ban szánta rá magát, ekkor a porosz király egy oktrojált alkotmány (*Waldeck Karte*) adott ki, amit viszont később felfüggesztett. Ausztriában pedig az ugyancsak oktrojált *Pillersdorfi alkotmány* lépett hatályba, majd 1849 márciusában a híres *Olmützi alkotmányt* hirdették ki.

5 Különlegessége abban rejlik, hogy egy szövetségi alkotmányos monarchiát hozott létre, korábban viszont nem volt példa monarchikus tagállamok demokratikus föderációjára.

6 Lásd MEZEY – SZENTE: I. m. 75–76., 284–290., 339–347., 393–402.

7 TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *A nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv, Bp., 723., illetve SZENTE: I. m. 88–91.

„magállam” létrehozásában állapotok meg, amely alapja, kezdeménye lehet egy későbbi teljes Németországnak. Ennek megfelelően egy ugyancsak ideiglenes alaptörvény megalkotásában egyeztek meg, amelyet 1949. május 8-án fogadtak el harmadik olvasatra, és amelyet a nagyhatalmak is négy napon belül jóváhagytak, hitelesítettek. Ezt követően azonban a tagállamoknak is ratifikálniuk kellett, amit tíz tartomány még májusban teljesített is. A Bajor Tartományi Gyűlés viszont elutasította, de beleegyeztek abba, hogy ha a tagállamok kétharmada támogatni fogja, akkor magukra nézve is kötelezőnek fogadják el. Minek okán rajtuk kívül mindenki támogatta, végül a bajorok is elismerték. A tanácskozás zárásaként az alaptörvényt 1949. május 23-án írták alá, és mivel még aznap kihirdették, rögtön hatályba is lépett.⁸

Kelet- és Nyugat-Németország 1990. október 3-án egyesült, az újraegyesített államnak az alaptörvény lett a hivatalos alkotmánya. Kérdéses volt ugyanakkor az egyesülés konkrét alkotmányos kivitelezése. Két lehetőség állt rendelkezésre, vagy a keletnémet területek olvadnak bele az NSZK-ba (a GG 23. §-a alapján), vagy új, közös alkotmányt hoznak létre (a GG 146 §-a alapján). Végül az előbbi mellett döntöttek, és a Grundgesetz úgy vált véglegessé, hogy kivették belőle az ún. „ideiglenességi klauzulát”, így az említett utolsó szakasz (146. §) a következőre módosult 1990 szeptemberében: „*Jelen alaptörvény, mely a német egység és szabadság megteremtését követően az egész német népre érvényes, hatályát veszti azon a napon, amelyen a német nép szabad elhatározásából elfogadott alkotmány hatályba lép*”.⁹ A GG módosításához a két ház kétharmados elfogadása szükséges, ami biztosítja a tartományok képviselőinek beleszólását e folyamatba. Fontos szabály ugyanakkor, hogy az alaptörvénynek bizonyos részei – 1. és 20. cikk – nem módosíthatóak, ezeket hívják összefoglaló néven örökérvényű klauzulának (Ewigkeitsklausel). Eszerint például az emberi méltóságra, az emberi jogok sérthetetlenségére, az említett demokratikus szociális szövetségi jogállamiságra, a hatalom néptől származtatására stb. vonatkozó kitételek nem képezhetik változtatás tárgyát. Ez azt jelenti, hogy az alaptörvény esetében meg lehet valósítani az „*alkotmányellenes alkotmánymódosítást*”. Ugyanakkor ez a klauzula csak az alkotmánymódosító hatalmat köti, tehát az alkotmányozó hatalom új alaptörvény létrehozásakor szabadon dönthetne akár a felsorolt tilalmazott kérdésekben is.¹⁰

A német alaptörvény meglehetősen rugalmasnak bizonyult, az újraegyesítésig – azelőtt utoljára 1983-ban – összesen harmincöt alkalommal módosították, azóta pedig további huszonegy, tehát megalkotása óta eddig összesen ötvenkilenc alkalommal módosították.¹¹ A szöveg ekként az 1949-es eredetihez képest majdhogynem a duplájára nőtt. A gyakori módosítás ugyanakkor nem jelenti azt, hogy csökkent volna a tekintélye. Sőt, az a tény, hogy számos ország előtt mintaként szolgált, inkább csak növelte reputációját.

8 TRÓCSÁNYI – BADÓ: I. m. 723., illetve SZENTE: I. m. 91–92.

9 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 146. cikk, lásd TRÓCSÁNYI – BADÓ: I. m. 779., illetve SZENTE: I. m. 528–529.

10 ZELLER Judit: *Német Szövetségi Köztársaság*. In: Európai kormányformák rendszertana. Szerk.: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea. HVG-ORAC, Bp., 2007. 124–125.

11 A német alaptörvény eddigi módosításairól lásd: <http://gg.docpatch.org/> [2014. június 10.], illetve: http://web.archive.org/web/20131202234644/http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2009/aenderungen_des_grundgesetzes_seit_1949.pdf [2014. június 10.], továbbá SZENTE: I. m. 534.

1.3. Kormányzati rendszer

A bonni alaptörvény *parlamentáris kormányzati rendszere* az ún. *kancellári kormányzati rendszert* valósította meg. Szente Zoltán a típusba sorolás kapcsán úgy fogalmaz, hogy a „*kancellárdemokráciát az NSZK pártrendszere és a kormányzati rendszer működése alapján az ún. többpárti koalíciós kormányforma körébe sorolhatnánk, ha az alkotmány a kancellári jogállásra és a szövetségi kormány megbízatásának megszűnésére nem írna elő olyan különleges szabályokat, amelyek ismeretlenek a hagyományos koalíciós kormányzású országok közjogi rendszereiben.*”¹² E kormányzati rendszer besorolása, pontosabban annak önálló mivolta tehát nem egyértelmű. De mégis mitől, milyen elemektől tekinthetjük autonóm típusnak ezt a rendszert, vagyis mint jelent a *kancellárdemokrácia*?

Először is érdemes magával az elnevezéssel kezdenünk, amely az alkotmány kidolgozásánál is bábáskodó, Konrad Adenauer kancellár tevékenységéhez szorosan kapcsolódik, hiszen az ő korszaka óta nevezik így ezt a konstrukciót. Szente Zoltán szerint nehéz elkülöníteni, hogy e rendszer kialakulása milyen mértékben következik magából az alkotmány szövegéből, illetve – De Gaulle alkotmányához hasonlóan – mekkora szerepe van ebben a nagy formátumú kancellár személyiségének, szerepfelfogásának és módszereinek? Valószínűsíthetően mindkettő szerepet játszott benne. Szente szerint mindenesetre kétségtelen, hogy Adenauer munkássága kijelölte az utat a következő generációnak, és a hosszú kormányzása alatt kialakult alkotmányos konvenciók az egész rendszer későbbi működését alapjaiban meghatározták.¹³ A kancellárdemokrácia tehát nem feltétlenül csak az alkotmányos elrendezésből levezethető kategória, hanem a sajátos politikai helyzet és perszonális kondíciók is komoly szerepet játszanak benne.

Visszatérve a hatalomgyakorlás konkrét sajátosságaira, érdemes utalnunk Giovanni Sartorira, aki *kanzlerdemokratie* alatt nemes egyszerűséggel a kancellár személyében összpontosuló kormányzati hatalom gyakorlatát érti.¹⁴ E tekintetében Szente Zoltán felhívja a figyelmet, hogy a kialakított alkotmányos szerkezet az akkori európai gyakorlattól szokatlannul, a kormány működésére vonatkozólag konkrét *irányelveket* igyekezett kialakítani. Az egyik ilyen elv abból indul ki, hogy a kancellár (miniszterelnök) áll a formális és informális döntéshozatali eljárás centrumában, ekként az ő jogkörébe tartozik a kormányzati politika fő irányainak a kijelölése, meghatározása (*Richtlinienkompetenz*). Ehhez képest a miniszterek viszont meghatározott önállóságot, autonómiát élveznek feladatuk ellátása során (*Resortprinzip*), és közvetlenül csak a kancellárnak tartoznak felelősséggel, és csak közvetve (rajta keresztül) a Szövetségi Gyűlésnek (Bundestag). Látható tehát, hogy az alaptörvény nagyon megerősítette a kancellár alkotmányos státuszát.¹⁵

12 SZENTE: I. m. 603.

13 Uo. 221–222.

14 SARTORI, Giovanni: *Összehasonlító alkotmánymérnökség: a kormányzati rendszerek strukturái, ösztönzői, teljesítményei*. Akadémiai Kiadó, Bp., 2003. 131.

15 SZENTE: I. m. 94.

A másik ilyen irányelv bevezetése kiváltképp nóvumot jelentett. A szövetségi kormány(fő) felelősségre vonásának lehetőségét ugyanis a weimari tapasztalatok elkerülése érdekében jelentős mértékben megnehezítették. Ugyanis nemcsak a hagyományosnak tekinthető kollektív (kollegiális) felelősséget érvényesítették, hanem még tovább mentek, és a *konstruktív bizalmatlansági indítvány* megalkotása révén világossá tették, hogy csak olyan parlamenti többség tudja megbuktatni a mindenkori kormány(fő)t, amely ténylegesen fel tud mutatni helyette egy másikat, pontosabban prezentálni, biztosítani tudja a működéshez nélkülözhetetlen új parlamenti többséget.¹⁶

Végül a kormányzati rendszer sajátossága okán hangsúlyozni kell, hogy ebben a rendszerben a törvényhozó és végrehajtó hatalom sajátos *elválasztása* (relatív elválasztottsága) érvényesül. A hagyományos parlamentáris rendszerekre ebben a tekintetben általában a szoros fúzió jellemző. Itt viszont – mint majd látni fogjuk – a kancellár nem, vagy csak nagyon megnehezített módon tudja elérni a parlament feloszlatását, amelynek kapcsán az inkább szimbolikus hatalommal bíró szövetségi elnökök szokatlan módon érdemi és valódi jogosítványai vannak. Ez annak ellenére igaz, hogy a feloszlatás elérése érdekében több kancellár is ügyesen manőverezett a saját maga által felvetett bizalom tudatos megvonásának segítségével. A viszonylagos szeparáció a másik oldalról, a parlament felől is értelmezhető, ugyanis noha nem beszélhetünk szimmetrikus bikameralizmusról, a parlament két háza meghatározott esetben képes lehet arra, hogy felülbírálja a kormány javaslatait, mindenestre e téren biztosan erősebb, mint az angol parlament.¹⁷ E tekintetben érdemes utalni a német berendezkedés *kooperatív jellegére*, amelynek értelmében kiemelt hangsúly kerül a közjogi intézmények közötti kölcsönös együttműködésre.¹⁸

1.4. Végrehajtó hatalom

A fenti elemzésből kiderült, hogy Németország parlamentáris, pontosabban kancellári típusú kormányzati rendszert valósít meg, ugyanakkor egyes megközelítések mégis „*gyengített parlamentáris kormányzati rendszerként*” jellemzik a német demokráciát. Ennek indokaként azt jelölik meg, hogy a kormányzás tekintetében a végrehajtó hatalom jelentős önálló jogosítványokkal, feladatokkal és hatáskörökkel rendelkezik. Noha a parlament bizalmától függ, és szemben a brit rendszerrel, a kormányfőt is a törvényhozás választja, a kormány mégis egy olyan önálló alkotmányos szerv, hatalmi ág, amire semmiképpen nem tekinthetünk úgy, mint egy parlamentnek alárendelt testületre.¹⁹ Látható tehát, hogy mind a brit, mind pedig a német rendszer egy meglehetősen erős végrehajtó hatalommal és miniszterelnökkel rendelkezik, mégis ez a kiemelt státusz más alapokon nyugszik.

16 Uo. 94. Minek okán a felelősségre vonatkozó alfejezetben ezt az intézményt külön is tárgyaljuk, ehelyütt itt tovább nem részletezzük.

17 ALMOND, Gabriel A. – POWELL, G. Bingham (szerk.): *Összehasonlító politológia*. Osiris Kiadó, Bp., 2006. 379–380.

18 MÉSZÁROS Szilárd: A kormány alkotmányos helyzete a Német Szövetségi Köztársaságban, kitekintéssel a magyar megfelelő szabályozásra. *Jogelméleti Szemle*, 2010/2. <http://jesz.ajk.elte.hu/meszaros42.html> [2014. június 10.].

19 ZELLER: I. m. 122.

A német alaptörvény Szövetségi kormányról (*Die Bundesregierung*) szóló fejezete csak a hatodik a sorban, ugyanis megelőzik a – preambulumban utáni – alapjogokról, a szövetség és a tartományok viszonyáról, a Szövetségi Gyűlésről és Tanácsról, illetve a kettőből létrejövő Közös Bizottságáról, illetve a Szövetségi elnökről szóló szakaszok. A szövetségi kormányra vonatkozó részben az alaptörvény meghatározza a testület-összetételt, a működésére vonatkozó (említett) irányelveket, a kancellár és a miniszterek megválasztásának, összeférhetlenségének, illetve előbbi helyettesítésének és megbízatása megszűnésének szabályait, illetve a bizalom felvethetőségének kérdését.

Az alaptörvény értelmében a szövetségi kormány a szövetségi kancellárból és a szövetségi miniszterekből áll.²⁰ A brit és a francia szabályozásához képest itt tehát szigorúbb keretek közé rendelik ezen alkotmányos testület összetételét, hiszen államtitkárok nem tartoznak a kormánytagok közé. Ugyanakkor fontos szerepük van az ún. „*államminisztereknek*” (*Staatsminister*), amely címet – külön törvény alapján – a szövetségi kancellár – miniszterrel egyetértésben lévő – javaslatára a szövetségi elnök adományozhat *parlamentari államtitkároknak* (*politischer Staatssekretär*), nagyobb súlyt adva ezáltal az adott területnek. Ezen államtitkárok – és így az államminiszterek is – a kancellárián dolgozók kivételével kötelezően a Bundestag tagjai. Ilyen cím adományozása általában a kancellárián és a külügyi tárcánál jellemző.²¹

A kormány létszámára vonatkozólag nem ad iránymutatást az alaptörvény, konkrét számról természetesen a kancellár hoz döntést. Korábban inkább húsz közeli volt a kormánytagok száma, az utóbbi évtizedben ez a szám már inkább tizenöt fő körül mozog. A miniszterek lehetnek konkrét minisztériumot vezető, illetve külön tárcával nem rendelkező személyek is.²² A jelenlegi, 2013. december 17 óta regnáló kormány tizenhat főből áll. Tíz tagot ad a Kereszténydemokrata Unió (*Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU*) és a Bajor Keresztényszociális Unió (*Christlich-Soziale Union in Bayern, CSU*) pártszövetsége, hat tagot a nagykoalíciós partner, Németország Szociáldemokrata Pártja (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD*). A tíz CDU-CSU tag közül hét a CDU (a kancellár és további hat – köztük első alkalommal az ország történetében női védelmi – miniszter), három pedig a CSU politikusa. Az SPD miniszterei a gazdasági, a külügyi, a munkaügyi, a családügyi, az igazságügyi és a környezetvédelmi tárcát vezetik. Merkelrel együtt összesen hat nő van a kormányban.

A német kettéosztottságból és újraegyesítésből következő fontos sajátosság, hogy noha 1999-től – a Bundestag 1991-es döntése nyomán – a német szövetségi parlament és kormány hivatalos székhelye Berlin, minden miniszter hivattal rendelkezik az ország fővárosában, Berlinben, illetve az NSZK egykori központjában, Bonnban is, amely 1994-ben különleges státuszt, ún. *szövetségi város* rangot kapott. Utóbbi jelentősége tehát megmaradt a kormányzati hatalomgyakorlás relációjában is. Ugyanakkor bizonyos, szám szerint hat – az éllel-

20 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 62. cikk.

21 MÉSZÁROS: I. m. Az államminiszteri címre vonatkozó szabályokat tartalmaz a német parlamenti államtitkárok jogállásáról szóló törvény: Grundgesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG), 1. illetve 8. §. http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/parlstg_1974/gesamt.pdf [2014. június 10.].

22 ZELLER: I. m. 122.

mezésügyi és mezőgazdasági; a környezetvédelmi, természetvédelmi, építésügyi és nukleáris biztonsági; a képzési és kutatási; az ipari együttműködési és fejlesztési; az egészségügyi, valamint a még meglehetősen jelentősnek tekinthető védelmi – minisztériumnak is elsődlegesen Bonnban van a hivatala, és csak másodlagosan Berlinben.²³

Végül e fejezet zárásaként szólnunk kell a parlament és a szövetségi elnök együttműködésével zajló kormányalakítás folyamatáról, amely két fázisra bontható. A folyamat *első* állomása a szövetségi kancellár megválasztása, a *második* szakaszban pedig a szövetségi miniszterek kinevezésére kerül sor. A kormány tehát ennek lezárultával jön létre. A kormánytagság és parlamenti képviselőség vonatkozásában Németország az ún. *vegyes* rendszerhez tartozik, vagyis a minisztereknek nem kell kötelezően parlamenti honatyáknak is lenni, illetve tilalmazás sincs kimondva. Zeller Judit ezzel kapcsolatosan felhívja a figyelmet, hogy Magyarországtól eltérően a német kormányzati gyakorlatban kivételnek tekinthető, hogy parlamenten kívüli személyt jelölnek és neveznek ki miniszterré.²⁴

2. A MINISZTERELNÖKRE VONATKOZÓ ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁS

Mielőtt megvizsgálánk a német kancellárra vonatkozó konkrét szabályokat, szokásokat, gyakorlatot, tekintsük át röviden a német miniszterelnöki intézmény előtörténetét.

2.1. A német miniszterelnöki intézmény előtörténete

A kancellári szisztéma, illetve egyáltalán a német miniszterelnöki intézmény mélyebb megértéséhez szükség van a történeti előzmények felvázolására. Egészen a 19. század közepéig érdemes visszanyúlnunk. Az 1849 márciusában elfogadott – végül hatályba nem lépő – első össznémet, szövetségi államot megeremtő paulskirchei alkotmány ugyan formálisan alkotmányos monarchiát hozott létre, de az örökletes uralkodó, a német császár rendkívül széles hatáskörei révén ez csak papíron minősült annak. A miniszterek kinevezése, felmentése, a birodalom képvisellete, a fegyveres erők feletti főparancsnokság, a Reichstag feloszlatása, a döntések megvétózása, mind-mind az ő egyedüli jogosultsága volt. Ugyanakkor a szövetségi rendszerből, a kétkamarás parlamentből, illetve az alkotmányos jogokból kifolyólag jogállása mégis valamelyest korlátozott volt, ráadásul döntéseit legalább egy miniszternek ellenjegyeznie kellett. Mindezzel együtt e frankfurti alkotmányos monarchia összességében nem illethető parlamentáris jelzővel.²⁵

23 A szövetségi minisztériumok elsődleges és másodlagos hivataláról, illetve székhelyéről lásd: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundesministerien/bundesministerien.html> [2014. június 10.]. A nem, vagy nem csak fővárosi székhellyel működő minisztériumok kérdése Magyarországon is aktuálissá vált az egyes minisztériumok vidékre költözésével. Lásd erről: A budai várba költözik a miniszterelnök és hivatala, több tárca vidékre kerülhet. Kormányzati portál, 2014. június 6. <http://www.kormany.hu/hu/kormanysovivo/hirek/a-budai-varba-koltozik-a-miniszterelnok-es-hivatala-tobb-tarca-videkre-kerulhet> [2014. június 10.].

24 ZELLER: I. m. 132.

25 MEZEY – SZENTE: I. m. 239.

A következő fontos állomás az 1860-as évek elejéhez köthető, amikor is az abszolutista szemléletben uralkodni kívánó I. Vilmos összeütközött a választásokon többségbe kerülő liberálisok által dominált parlamenttel, akik nem szavazták meg a haderőreform kapcsán a hadsereg átalakításának költségvetését, alkotmányos válságot okozva ezáltal. A krízist Otto von Bismarck kancellári kinevezése oldotta meg, aki a törvényhozás hozzájárulása nélkül is végrehajtotta az átalakítást, és gyakorlatilag parlament által elfogadott költségvetés nélkül kormányzott, mivel értelmezése szerint az alkotmány erre az esetre (joghézagra) nem tartalmazott rendelkezést.²⁶ A német miniszterelnöki intézmény történetében tehát történeti hagyományai vannak a „*vaskancellári*” szemléletnek, ami alkotmányos tradícióvá tette ezen intézmény kiemelt, megkülönböztetett státuszát. Nem lepődhetünk meg tehát azon, hogy egy évszázaddal később is visszaköszön e szokás.

Az Északnémet Szövetség Otto von Bismarck által javasolt, 1867. áprilisi alkotmánya által meghatározott berendezkedésben is a *szövetségi kancellár* letta végrehajtó hatalom első számú tisztviselője, a szövetség elnöke funkciót pedig – Poroszország hagyományos szupremáciája, túlsúlya okán – a porosz király töltötte be. Azon túl, hogy ez az alkotmány nem tartalmazott alkotmányos jogi katalógust, a végrehajtó hatalom parlament előtti felelősségét sem rögzítette.²⁷

A szövetségi kancellár az 1871 áprilisában elfogadott birodalmi alkotmánynak megfelelően átadta helyét a *birodalmi kancellárnak*. A korlátozott jogállású német császári címét a porosz király töltötte be, akinek hatáskörébe tartozott többek között a kancellár kinevezése, aki a gyakorlatban – noha ez nem volt kötelező alkotmányos előírás – a porosz miniszterelnök volt egészen a rendszer legvégéig, egy-két kivételtől eltekintve. A kancellár csak a császárnak (a parlamentnek nem) tartozott felelősséggel, akitől viszont voltaképp szabad kezet kapott a végrehajtó hatalom gyakorlásában. Noha a törvények végrehajtása a császár jogköre volt, ezt a feladatát valójában a kancelláron keresztül valósította meg. Beszédes, hogy az alkotmány nem tartalmazott kormányra vonatkozó fejezetet, nem léteztek minisztériumok sem. A kormányzás antiparlamentáris keretek között, többnyire időről időre összekovácsolt, vagy ad hoc jellegű többségi támogatás mellett zajlott, a pártok pedig közvetlenül nem vettek részt a hatalomgyakorlásban. A kancellár egyszemélyi felelősségi alakzata akkor is megmaradt, amikor egy 1879-es törvény értelmében államtitkárok kinevezésére kapott jogosultságot, ugyanis valódi kormány ennek révén sem jött létre. Ez inkább a Kancellári Hivatal felértékelődésében játszott fontosabb szerepet, amely tradíció a 20. századi kormányzati struktúra kialakításakor is megmutatkozott. Sajátos szabályozásnak tekinthető, hogy a birodalmi kancellár egyben a tagállami képviselőket alapuló, a nemzeti szuverenitást kifejező felsőház, a Szövetségi Tanács (Reichsrat) elnöke is volt. Voltaképp e két intézmény (Reichsrat és Reichskanzler) gyakorolta a de facto végrehajtó hatalmat. Ennek jelentősége nem pusztán a hatalmi ágak illetén összecsisztatásában keresendő, hanem az akkori parlament *sui generis, aszimmetrikus felépítésében*. A két kamara közül ugyanis sajátos módon nem a felsőháznak, hanem az 1888-ig három, azt követően öt évre, aránytalan rendszerben választott alsóház-

26 Uo. 339–340.

27 Uo. 340–341.

nak, a Birodalmi Gyűlésnek (Reichstag) volt korlátozott hatásköre, ekként a Szövetségi Tanácsban betöltött elnökség tovább fokozta a kancellár tekintélyét.²⁸

A német császárság (1871-1918) alatt a már 1862-től porosz miniszterelnök, Bismarck közel két évtizedig töltötte be a Reichskanzler tisztségét, ezért az 1890-ig tartó időszakot gyakran „*bismarckizmusnak*” is hívják. A lemondását követő mintegy harminc évben viszont már sokkal töredezettebbnek bizonyult a rendszer, ugyanis heten is követték egymást a kancellári székben. Ugyanakkor a főként a német nemzeti liberálisok által támogatott kancellárok számára a többség elvesztése a nem létező politikai felelősségük okán továbbra sem okozott nagyobb problémát annál, minthogy egy új alkalmi koalíciót összeverbuváljanak.²⁹

Az első világháborút követő rövid és zűrzavaros átmeneti időszak visszatükröződik a német miniszterelnöki intézményen is. 1918 szeptemberében ugyanis egyfajta „felülről elrendelt” reform keretében az előnyösebb fegyverszűneti tárgyalásokban bízva az addigi ellenzék soraiból balközép kormány alakult, amely már októberben parlamenti felelősségről szóló törvényt fogadott el. Ennek viszont már nem volt igazán jelentősége, ugyanis II. Vilmos császár lemondása után november első napjaiban kikiáltották a köztársaságot, és a kormány pedig az immáron „alulról jövő” forradalom nyomására lemondott. Szakítva a birodalmi alkotmány jogfolytonosságával a szociáldemokrata Friedrich Ebert lett a kormányfő. A miniszterelnöki intézmény hivatalos megnevezése ekkor a *Népképviselői Tanács elnöke* (Vorsitzende des Rates der Volksbeauftragten) volt. E tanács vonatkozásában 1918. november és 1919. február között további két társelnök is említhető.³⁰

1919 januárjában egy 433 tagból álló Nemzetgyűlést hívtak össze a zűrzavaros Berlin helyett Weimarba, amelynek egyik legfontosabb feladata az új alaptörvény kidolgozása volt. Erre az átmeneti időszakra (1919. február–augusztus) külön törvényt hoztak az ideiglenes hatalomgyakorlásról, amelynek értelmében az elnök által kinevezett, a Nemzetgyűlésnek felelős kormány gyakorolta a hatalmat.³¹ Ebben a konstrukcióban a kormányfői intézmény hivatalos megnevezése *birodalmi miniszterelnök* (Reichsministerpräsident) volt.

Mindezek után az 1919. július 31-én elfogadott, augusztus 11-én kihirdetett, majd 14-én hatályba lépett *weimari alkotmány* révén parlamentáris köztársaságot hoztak létre. Az új rendszerben megtartották a szövetségi államszerkezetet – és a „birodalmi” jelzőt is, noha megszűnt a császári cím –, viszont több alapelvet, többek között a felelős kormányzás elvét, illetve a közvetlen elnökválasztás tilalmát a tagállamok alaptörvényeinek kötelező volt érvényesíteni. A kétkamarás (Reichstag, Reichsrat) aszimmetrikus törvényhozó hatalom immáron hagyományos módon az alsóház számára biztosított nagyobb hatalmat, az egész kormányzati rendszer és a végrehajtó hatalom vonatkozásában viszont számos – brit, francia, svájci (népszavazás), illetve korábbi német – alkotmány hatása érvényesült. Az alkotmány

28 Uo. 339–344.

29 Uo. 345–346.

30 Uo. 394. Az 1919 februárjában Németország első elnökévé (Reichspräsident) megválasztott Ebert mellett a később meggyilkolt Hugo Haase volt a tanács másik társelnöke, aki viszont december végén lemondott, ezért helyét Philipp Scheidemann foglalta el, aki 1919. február és június között később kancellár is volt a weimari köztársaságban.

31 MEZEY – SZENTE: I. m. 394–395.

amerikai mintára egy meglehetősen erős elnöki pozíciót intézményesített, ugyanis a hét évre, közvetlenül választott *birodalmi elnök* (Reichspräsident) komoly parlament-feloszlátási, kinevezési, szükségállapotti hatáskörökkel rendelkezett, sőt – noha ez csak íratlan szabály volt – még a kormány ülésein is ő elnökölt. Mindezeknek köszönhetően valódi ellensúlya tudott lenni az alsóházi többségnek. A rendszer ettől viszont mégsem tekinthető félelnökinek, mert az államfő korántsem vett részt a politikai életben olyan súllyal, mint ahogyan az a szemi-prezidenciális rendszerekben jellemző.³²

A miniszterelnöki intézmény vonatkozásában az egyik legjelentősebb eredménynek a kormány parlament előtti felelősségének – immáron tartós – megteremtése tekinthető. A birodalmi kormány élén az 1919 augusztusától újfent (birodalmi) *kancellárnak* (Reichskanzler) nevezett személy állt, akit a miniszterekkel együtt az elnök nevezett ki, és akinek kötelező volt bírnia a Reichstag bizalmát, amit ha megvontak, köteles volt lemondani. A Reichskanzler relatíve gyenge jogállással rendelkezett, az új konstellációban hatalma leginkább a *primus inter pares* jelzővel foglalható össze. Ráadásul az arányos választási szisztéma okán töredezett pártrendszer jelentősen megnehezítette, a vége felé ellehetetlenítette számára a kormányzást.³³ Ennek volt köszönhető, hogy a weimari köztársaság tizennégy éve alatt tizenkét kancellár összesen húsz kormányt alakított.

Zárásaként végül jelezniük kell, hogy az imént összefoglalt politikai rendszer *weimarizálódása*³⁴ következtében a *Reichskanzler* 1933. január 30-án átadta a helyét a Harmadik Birodalom (1933–1945) vezetőjének, aki – összevonva a birodalmi elnöki és kancellári tisztségeket – 1934-től kezdve, mint *Vezér és Birodalmi Kancellár* (Führer und Reichskanzler), a nemzetiszocialista totalitárius diktatúra ismert történelmi katasztrófáját valósította meg. A második világháborút követő keletnémet kommunista diktatúra rendszerében (1949–1990) a tisztséget betöltő személy megnevezése a *Minisztertanács elnöke* volt. E konstrukcióban ugyanakkor *Németország Szocialista Egységpártja* (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED*), pontosabban annak vezetése birtokolta a valódi hatalmat, előbb Walter Ulbricht (1949–1971), majd Erich Honecker (1971–1989) korszakai alatt.³⁵ E történelmi előzmények összefoglalása után nézzük meg, hogy miként van szabályozva a német miniszterelnöki intézmény a hatályos alaptörvényben, illetve hogyan működik a gyakorlatban!

32 Uo. 395–397.

33 Uo. 396., 400.

34 A *weimarizálódás* – amelynek jelentésére tömören már utaltunk az alkotmányra vonatkozó 1.2. alfejezetben – egy alkotmányos, demokratikus jogállami rendszer elnyomó, totalitárius rezsimmé történő átalakulási folyamatára utal, amelyben megerősödnek a szélsőséges politikai erők, és egyúttal lecsökken a parlamentáris demokrácia intézményrendszerébe vetett bizalom is. Lásd MEZEY – SZENTE: I. m. 401.

35 E rendszerek működésének ismertetése nem képezi tárgyát a tanulmánynak, ezek vonatkozásában ehelyütt csak egy-egy megjegyzést teszünk. A náci rendszer kapcsán érdemes megemlíteni, hogy Hitler öngyilkossága után 1945. április 30. és május 1. között, egy napra Joseph Goebbels volt a kancellár. A rendszer felépítéséről és működéséről lásd MEZEY – SZENTE: I. m. 428–435. Az NDK rendszerében a kormányfő hivatalos megnevezése 1949–1964 között *miniszterelnök* (Ministerpräsident der DDR), 1964–1990 között *Minisztertanács elnöke* (Vorsitzende des Ministerrates der DDR), 1990 áprilisa és októbere között pedig ismét *miniszterelnök* (Ministerpräsident der DDR). Utóbbi rendszerről lásd NÉMETH István: *Németország*. In: Európai politikai rendszerek. Szerk. Kardos József – Simándi Irén. Osiris Kiadó, Bp., 2004. 586–591.

2.2. A miniszterelnök mandátuma

A szövetségi kancellár mandátuma – igazodva a Bundestag megbízatásához – főszabály szerint négy esztendőig tart. A megválasztására vonatkozólag a német alaptörvény – más alkotmányokhoz képest – meglehetősen részletes szabályozást rögzít, és minden lehetséges szituációra igyekszik megoldást kínálni, elkerülve az esetleges közjogi bizonytalanságokat.

A szövetségi kancellár megválasztásának folyamata az alaptörvény alapján *három lehetséges fázisra* bontható.³⁶ Az *első fázis* értelmében a szövetségi kancellárt a szövetségi elnök javaslatára a Szövetségi Gyűlés (Bundestag)³⁷ vita nélkül megválasztja. Az tekinthető megválasztottnak, aki a Bundestag tagjai többségének szavazatát (*abszolút többség*) elnyerte. Az így megválasztott személyt a szövetségi elnök nevezi ki. A „*normál*” hivatalba kerülés tehát három lépcsőben történik: államfő javasol – parlament választ – államfő kinevez.

A *második fázisra* akkor kerül sor, ha a jelölt nem éri el a tisztség elnyeréséhez szükséges említett szavazatszámot (abszolút többséget). Ekkor a Bundestag a választást követő tizenégy napon belül – tagjai legalább huszonöt százalékának (vagy ekkora létszámmal rendelkező frakció) kezdeményezése (ajánlása) alapján³⁸ – saját maga állíthat jelöltet, akit tagjai több mint felének szavazatával, tehát szintén *abszolút többséggel* kancellárrá választhat. A jelzett két héten belül korlátlanul lehet próbálkozni a megválasztással.

Amennyiben a második forduló is sikertelen, akkor következik a *harmadik fázis*, amelynek értelmében haladéktalanul új kancellárválasztási fordulót tartanak, amelynek során azt a személyt kell megválasztottnak tekinteni, aki a legtöbb szavazatot elnyerte (*relatív többség*). Ebben az esetben viszont az államfő számára – az alaptörvény által meghatározottan – két lehetőség áll fenn. Az első esetben kötelezettséget állapít meg az államfő számára, a másodikban mérlegelési lehetőséget ad a kezébe.

Ha a harmadik fordulóban a megválasztott személy a Bundestag tagjai többségének szavazatát (*abszolút többség*) elnyerte – vagyis az egyébként ekkor elegendő relatív többség ellenére mégis abszolút többségű eredményt ér el –, a szövetségi elnök köteles a választást követő hét napon belül az adott személyt kinevezni. Amennyiben viszont a megválasztott személy ezt a többséget nem érte el (*tényleges relatív többség*), a szövetségi elnök két lehetőség között mérlegelhet: hét napon belül vagy *kinevezi* az adott személyt, vagy *felosztatja a Bundestagot*, és következhet az új parlamenti választás.

36 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 63. cikk, illetve Zeller: I. m. 132–133. Megemlíthető, hogy a német alaptörvény alapján a kancellár és a többi kormánytag hivatalba lépésük alkalmával a Bundestag előtt esküt tesznek. Lásd erről a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 64., illetve 56. cikkét.

37 Ennek kapcsán érdemes jelezni, hogy félreértésre adhat okot, hogy a Bundestag és az – alább még említett – Bundesversammlung magyar fordítása egyaránt Szövetségi Gyűlés. Míg előbbi a német parlament második kamaráját jelöli, utóbbi a két ház együttes részvételével, szövetségi elnök megválasztására létrejövő alkotmányos szerv. A Bundesversammlung fordításakor a félreértések elkerülése érdekében egyes szerzők a *Szövetségi Közgyűlés*, mások a *Szövetségi Gyűlekezet* kifejezést ajánlják. Lásd például MÉSZÁROS I. m. 7. lábjegyzetét.

38 Ezt nem a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, hanem a Bundestag házszabályának (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, röviden: GeschOBT) 4. szakasza tartalmazza. http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/go_pdf.pdf [2014. június 10.].

A fentiekben részletezett kancellárválasztási procedúrára tehát kiemelt hangsúlyt fektet a Grundgesetz, kifejezetten azzal a céllal, hogy ne állhasson elő olyan szituáció, amiben megbenul az alkotmányos rendszer, és a közjogi szereplők tehetetlenül vergődnek a jobbizonytalanságban. Tökéletesen érezhető ezen a szabályozáson az említett weimari instabilitás lehetőségének minél magasabb fokon történő kiküszöbölése. Ami a kancellárválasztás gyakorlatát illeti, 1949 óta a legutóbbi, 2013. decemberi alkalommal bezárólag összesen huszonegy alkalommal, személyüket tekintve összesen nyolc kancellárjelöltről szavaztak a Bundestagban, és mindegyik alkalommal már az első fordulóban megválasztásra kerültek a kancellárok.³⁹ A legszorosabb eredményt meglepő módon épp az első kancellárról, Konrad Adenauer-ról szóló 1949. szeptember 15-ei szavazás hozta, ekkor ugyanis a 402 fős Bundestagban épphogy, a lehető legminimálisabb különbséggel, csak a saját szavazatával együtt (!) tudta megszerezni az abszolút többséget (202 szavazat). Ezt követően viszont tizennégy éven keresztül székében maradt, és a soron következő három választást már biztos(abb) többséggel hozni tudta.⁴⁰ A második legszorosabb eredmény a két Helmut névéhez fűződik. Egyfelől 1976. december 15-én Helmut Schmidt, másfelől 1994. november 15-én Helmut Kohl mindössze egy szavazattal tudott csak nyerni az első fordulóban. Schmidt 1976-ban 250 szavazatot szerzett, a határ 249 volt az ekkor 496 fős alsóházban. Kohl 1994-ben – a valaha volt legnagyobb létszámú, 672 fős alsóházban – a minimálisan szükséges 337 vokshoz képest 338-at szerzett. Willy Brandt foglalja el a képzeletbeli dobogó harmadik fokát, aki 1969. október 21-én mindössze két szavazattal lépte túl az ekkor 496 fős alsóházban 249 szavazatnál meghúzott abszolút többséget jelentő határt.⁴¹ Szoros eredményű győzelemre még két további eset említhetünk. Az egyik Gerhard Schröderhez kapcsolódik, aki 2002. október 22-én 305 szavazatot szerezve, mindössze három szavazattal lépte át a 302 fős abszolút többségi küszöböt. A másik esetet Kohl kancellár 1987. március 11-ei, második újraválasztása jelenti, amikor 253 képviselő támogatásával csak négy szavazattal haladta meg az ekkor 496 fős Bundestagban sikeres kancellárválasztáshoz szükséges, minimálisan 249 szavazatot. Az 1949 óta eltelt időszakban a legnagyobb fölénnyel megválasztott kancellár Angela Merkel volt, akit 2005. november 22-én – az ország bonni alaptörvény megalkotása utáni történetében ekkor létrejövő második nagykoalíciós megállapodásnak is köszönhetően – nagy többséggel, az abszolút korlátot 89 fővel (397 voks a 308-hoz képest) meghaladva választottak kancellárrá az első fordulóban. 2009-ben viszont már csak 12-re apadt ez az érték (323 szavazat a 312-es korlát mellett). A legutóbbi, Merkel második újraválasztását – és így harmadik ciklusának megkezdését – eredményező kancellárválasztásra 2013. december 17-én került sor, amikor ugyancsak

39 Ha idevesszük a későbbiekben még tárgyalt bizalmi szavazásokat (öt alkalom) és bizalmatlansági indítványokról történő szavazásokat (két alkalom), akkor összesen huszonnyolc olyan szavazásra került sor – 1949 óta napjainkig – a német Bundestagban, amikor a kancellár személyéről szavaztak. A nyolc kancellárjelölt mellett egy további, kilencedik „kancelláraspiránsnak” tekinthetjük – a későbbiekben még ugyancsak említett – Rainer Barzelt, aki abban a konstruktív bizalmatlansági indítványban szerepelt jelöltként, amelyről 1972. április 27-én – sikertelenül – szavaztak.

40 Az 1961. november 7-ei, negyedik kancellárválasztásán az abszolút többség határát jelentő 250 szavazaton felül már csak 8 plusz szavazatot kapott.

41 Az 1972-es esztendő – mint ahogyan a későbbiekben erre még kitérünk – még ennél is kalandosabban alakult Brandt számára.

az első fordulóban, minden korábbi többséget felülmúló döntés született. A 631 fős Bundestagban ugyanis a minimálisan szükséges 316 szavazathoz képest – köszönhetően a harmadik nagykoalíciós együttműködésnek – 462 szavazatot szerzett Merkel, ami a kancellárválasztások eddigi történetében a legnagyobb arányú (146 többlétszavazatot hozó) győzelem.⁴²

Érdekes utalni arra, hogy az első fázisban említett „*vita nélkül*” kitétel más ország megoldásaihoz képest fontos distinkciót takar. Mezei Péter és Regina Henning arra hívja fel a figyelmet, hogy a német miniszterelnök megválasztása – ellentétben például a korábbi magyar és a spanyol szabályozással – *alkotmányosan nem feltételezi a kormányprogramot*, noha természetesen nem valószínű, hogy valaki enélkül váгна neki egy választásnak. Ennek a csak technikainak látszó különbségnek azonban jelentősége van a konstruktív bizalmatlansági indítvány révén hatalomra került kormányfő vonatkozásában, hiszen míg a német – illetve a lengyel és az új magyar – alkotmány (alaptörvény) e tekintetben egységesnek mondható, addig a korábbi magyar és a spanyol megoldásban ellentmondás fedezhető fel. Ez utóbbi esetekben ugyanis sikeres indítvány révén olyan személy alakíthat(ott) kormányt, akitől – ellentétben a miniszterelnök-választás normál útjával – nem (volt) alkotmányos elvárás a kormányprogram megszavazása.⁴³ A konstruktív bizalmatlansági indítványt alkalmazó országokban (Németország, Magyarország, Spanyolország, Lengyelország, Szlovénia, Belgium) tehát kétségtelenül előnyösebb, ha a miniszterelnöki megbízatás elnyerési folyamatához nem kapcsolódik (kormány)program-benyújtási kötelezettség, mert így nincs eltérés a normál (előző parlament megbízatásának megszűnése utáni), illetve speciális (konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtása utáni) miniszterelnök megbízatás-keletkezési esetek között. Az egységes megbízatás-keletkezési folyamatot tehát vagy a kormányprogram megszüntetésével lehet orvosolni, vagy ha előírják a kormányprogram mellékelését a konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtásához. Mivel ez utóbbi lehetőség nem illeszkedik az intézmény lényegéhez, és idegen is az egyes országok alkotmányos gyakorlatától, egyszerűbbnek látszik a formális kormányprogram közjogi feltételének kiküszöbölése.

A rendkívül körültekintő alkotmányos szabályozás az alaptörvény által külön szabályozott *védelmi helyzet* (Verteidigungsfall) esetére is rendezi a kancellárválasztás kérdését. Amennyiben ilyen szituációban válik szükségessé a kancellár megválasztása, vagyis valamilyen oknál fogva hivatala vezetésére nem képes, a Grundgesetz egy alkotmányos szerv, az ún. *Közös (vagy Vegyes) Bizottság* (Gemeinsamer Ausschuss) általi kancellárválasztás szabályait rögzíti. Az eljárás megegyezik a fentebb említett első, normál fázisban ismertetett szabályokkal, vagyis erre vonatkozólag a szövetségi elnök terjeszt be javaslatot a bizottság elé, amely tagjai többségével választhatja meg az új kancellárt. A Közös Bizottság bizalmatlanságot fejezhet ki a kancellárral szemben, de ehhez kétharmados többséggel egyúttal meg kell választani

42 FEHNDRICH, Martin: *Wahl des deutschen Bundeskanzlers*. Kanzlerwahl, Wahlrechtslexikon, 15.02.2002 (letzteAktualisierung: 28. 10. 2009). <http://www.wahlrecht.de/lexikon/bundeskanzlerwahl.html> [2014. június 10.].

43 MEZEI Péter – HENNING, Regina: A bizalmi kérdés a magyar és a német alkotmányjogban. *Deiurisprudentia et iurepublico*, II. 2008/1. 80–81. http://www.dieip.hu/2008_2_1_szam.pdf [2014. június 10.].

nia utódját.⁴⁴ Itt tehát a konstruktív bizalmatlansági intézménynek egy speciális, *minősített változata* került rögzítésre.

A német alaptörvény külön szakaszban foglalkozik a szövetségi kancellár és miniszterek összeférhetetlenségi szabályával. Eszerint nem tölthetnek be más, díjazással járó tisztséget, nem gyakorolhatnak foglalkozást vagy hivatást, és nem lehetnek profitszerzést célzó vállalatok vezetésének, illetve – a Bundestag hozzájárulása nélkül – azok felügyelő bizottságának tagjai.⁴⁵

A német kancellár, illetve kormány megbízatásának megszűnése kapcsán meglehetősen szűkszavúan és sajátosan, a tárcavezetők felől fogalmaz az alaptörvény: „*A szövetségi kancellár és szövetségi miniszterek megbízatása minden esetben megszűnik az új Bundestag összehívásával, illetve a szövetségi miniszter megbízatása ezen kívül a szövetségi kancellár megbízatásának más esetben történő megszűnése alkalmával is véget ért.*”⁴⁶ Zeller Judit felhívja a figyelmet, hogy ugyan nincsenek tételesen felsorolva a megszűnési esetek – mint például a korábbi magyar Alkotmányban –, de a Grundgesetz más szakaszaiból erre közvetetten következtetni lehet. Ekként ide tartozik a kancellár halála, vagy lemondása, illetve a parlament által megvonott bizalom is.⁴⁷ Emellett külön, a kormány tagjainak jogállására vonatkozó törvény is említi a kormánytagság megszűnésének lehetőségeit, bár az – említett – új Bundestag megválasztása és bizalommegvonás mellett a törvény harmadik pontban csak annyit mond, hogy „*kancellár hivatalának minden más megszűnése*” esetében.⁴⁸

Végül szólnunk kell a helyettesítés kérdéséről is. Az alaptörvény következő mondata vonatkozik erre: „*A szövetségi kancellár a szövetségi miniszterek közül nevezi ki helyettesét.*”⁴⁹ Mészáros Szilárd e tekintetben úgy fogalmaz, hogy ezzel voltaképp az *alkancellári* (Vizekanzler) tisztség jön létre, de a GG igyekszik kerülni ezt a szóhasználatot, feltehetően azzal a céllal, hogy az aktuális kormányzati akaratra bízva annak valódi tartalommal való megtöltését, hiszen a helyettesítés megvalósulhat formális és domináns módon is.⁵⁰ A gyakorlat és a hagyomány egyébként azt mutatja, hogy a legtöbbször a külügyminiszter tölti be egyúttal az alkancellári pozíciót, mint ahogyan például tíz éven át Helmut Kohl kancellársága idején a liberális Hans-Dietrich Genscher (FDP); hét éven át, 1998–2005 között Schröder kancellársága idején a zöldpárti Joschka Fischer; a legutóbbi időkből pedig 2007–2009 között, Merkel első, nagykoalíciós kormányának második felében Frank-Walter Steinmeier (SPD); illetve 2009–2011 között, Merkel második kormányának első két évében Guido Westerwelle külügyminiszter esetén ez megfigyelhető volt. 2011 óta a gazdasági miniszter tölti be az al-

44 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 115/H cikk (2) bekezdés. A Közös Bizottság kétharmad részben a Bundestag képviselőiből, egyharmad részben a Szövetségi Tanács tagjaiból áll. Lásd: 53/A cikk. Jelenleg 48 tagú.

45 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 66. cikk.

46 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 69. cikk (2) bekezdés. Lásd Trócsányi – Badó: I. m. 745.

47 ZELLER: I. m. 133.

48 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministengesetz). 9. § (1) bekezdés, 3. pont. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bming/gesamt.pdf> [2014. június 10.].

49 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 69. cikk (1) bekezdés. Lásd TRÓCSÁNYI – BADÓ: I. m. 745.

50 MÉSZÁROS: I. m.

kancellári pozíciót, 2011–2013 között Philipp Rösler (FDP), a jelenlegi kormányban pedig Gabriel Sigmar (SPD) gazdasági és energiaügyi miniszter.

Az alaptörvény említett cikke azt is kimondja, hogy a szövetségi elnök felkérésére a kancellár, vagy miniszter köteles az ügyeket utódja kinevezéséig tovább intézni. Mészáros említett tanulmányában olvasható, hogy a szövetségi köztársaság történetében eddig egyszer került arra sor, hogy az alkancellár ügyvezetőként a kancellár jogait gyakorolja. Erre 1974. május 7. és 16. között Walter Scheel szolgáltattott példát Willy Brandt lemondása után.⁵¹ Érdeemes megjegyezni, hogy vitatott, hogy az elnöknek a kancellár tartós akadályoztatása esetén automatikusan ki kellene-e nevezni a kijelölt helyettest, vagy az elnök a fentiek alapján önállóan eljárva megbízhat akár egy másik szövetségi minisztert is ezzel a feladattal.

2.3. A miniszterelnök felelőssége

A szövetségi kancellár és kormányának parlament általi széles körű ellenőrizhetősége (képviselők kérdései joga, a honatyák egynegyede által kezdeményezhető vizsgálóbizottság felállítása, a parlamenti nyilvánosság csak minősített esetben történő kizárhatósága, egyéb intézmények tevékenysége, úgymint Szövetségi Számvevőszék, katonai megbízott, stb.)⁵² mellett a bizalom megvonásának mind az ellenzék által, mint pedig a kancellár által felvethető válfaja olyan egyedi sajátosságokkal bír, ami az egész kormányzati rendszer jellegét alapjaiban meghatározza.

Az ellenzék által kezdeményezhető *konstruktív bizalmatlansági indítvány* vonatkozásában érdemes pontosan idéznünk a Grundgesetz vonatkozó passzusát: „(1) A Szövetségi Gyűlés a szövetségi kancellárral szemben bizalmatlanságát csak abban az esetben fejezheti ki, ha tagjai többségével megválasztja utódját és megkeresi a szövetségi elnököt, hogy mentse fel a szövetségi kancellárt. A szövetségi elnök köteles a megkeresésének eleget tenni és a megválasztott személyt kinevezni. (2) Az indítvány és a választás között negyvennyolc órának el kell telnie.”⁵³ Mint korábban jeleztük, az intézmény bevezetésének egyik legfőbb motivációja az volt, hogy a kormány stabilitását megerősítsék, és egyúttal megóvják az „ad hoc” parlamenti megosztottságtól, vagyis többek között attól is, hogy a felelőtlen, rendszerellenes szélsőséges kis pártok ne veszélyeztethessék, „weimarizálhassák” a kormányzati működést. A stabilitást csak tovább erősítette az öt százalékos választási küszöb bevezetése, illetve a választási rendszer tisztán arányos felfogásának vegyessé változtatása.⁵⁴

Az indítványnak tehát az a lényege, hogy a bizalmat egyedül csak a kancellárral szemben lehet felvetni (kollektív felelősség), az egyes miniszterekkel szemben erre nincs lehetőség. A kormányfővel szemben előterjesztett indítványban pedig egyúttal meg kell jelölni az új miniszterelnöknek javasolt személyt is, vagyis egyszerre kell megegyezésre jutni, illetve szavazni a régi kancellár leváltásáról és az új megválasztásáról. Önmagában az nem elegendő, ha

51 Mészáros: I. m.

52 Lásd erről Zeller: I. m. 133–134.

53 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 67. cikk.

54 Lásd erről Szente: I. m. 94., 218–219., 603–604.

csak az első kérdésben mutatkozik meg az egyetértés. E szabályozás lényegét emeli ki Sári János is, aki szerint az 1949. évi bonni alaptörvényben rögzített – és az ennek nyomán Magyarország által is adoptált – intézmény elsődleges jelentősége abban ragadható meg, hogy alkalmazásával elkerülhető az ún. *destruktív bizalmatlanság*, vagy más néven a *negatív koalíció* esete, amikor a megbuktatott kormány után nem képes új alakulni. Azaz nem elég az ellenzéki pártok pusztja (minimális) egyetértése, hiszen kormánybuktatási szándékuk pillanatnyi találkozása csak akkor bírhat a gyakorlatban is következményekkel, ha képesek megállapodni az új miniszterelnök személyében.⁵⁵ Az említett negyvennyolc órás ún. „*lehülési időszak*” pedig a kialakult helyzet esetleges rendezésére ad lehetőséget, illetve a felelős döntéshozatalhoz szükséges időt kívánja biztosítani a honatyák számára, egyúttal persze teret biztosít a tartós (tehát nem ad hoc) alkuk megkötésére is.

Ami az intézmény alkalmazásának gyakorlatát illeti, az 1949 óta eltelt időszakban eddig összesen két alkalommal került rá sor. Az első szavazás 1972. április 27-én történt, ekkor a már 1969 óta hivatalban lévő szociáldemokrata Willy Brandt ellen próbálkozott a kereszténydemokraták vezetője, Rainer Barzel. Utóbbi végül nagyon szoros küzdelemben maradt alul, ugyanis a 496 fős Bundestagban a leváltáshoz szükséges 249 fős abszolút korláthoz képest, 247 igen szavazat szólt az indítvány mellett. A Brandt megbuktatásához szükséges, mindössze két szavazat hiánya később azért borzolta a kedélyeket, ugyanis kiderült, hogy a CDU két képviselőjét megvesztegették, és épp ennyi hiányzott Barzel győzelméhez.⁵⁶ A második szavazásra épp tíz esztendő kellett várni a német közjog történetében. Ekkor a főszerepet a „*Helmutok*” játszották. 1982. október 1-jén ugyanis a kereszténydemokraták az immáron nyolc éve hatalmon lévő Helmut Schmidttel szemben Helmut Kohlt jelölték meg az indítványban, aki hétszavazatos többséggel (256 voks a szükséges 249-hez képest) az első, és eleddig az egyetlen sikeres német példáját szolgáltatta a konstruktív bizalmatlansági indítvány alkalmazásának.⁵⁷

A bizalom felvetésének másik, kormány, pontosabban a kancellár részéről történő felvetése, vagyis a *bizalmi szavazás* vonatkozásában az alaptörvény megállapítja, hogy ha a Bundestag tagjainak többsége nem fogadja el az indítványt, a szövetségi elnök a szövetségi kancellár előterjesztésére a Bundestagot huszonegy napon belül feloszlathatja. Az indítvány benyújtása és az arról való szavazás között itt is él a negyvennyolc órás „*lehülési időszak*”. Fontos szabály, hogy a képviselőknek lehetőségük van döntésük korrigálására is, hiszen a Grundgesetz értelmében a feloszlásra vonatkozó jog hatályát veszti, amennyiben a Bundestag tagjai többségével másik szövetségi kancellárt választ.⁵⁸ A kancellár a bizalmi szavazásra vonatkozó javaslatát törvényjavaslattal együtt is benyújthatja, tehát más országokhoz hasonlóan a bizalmi szavazás összekapcsolódhat a kancellár számára fontos valamely törvényjavaslat meg-

55 KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. 2., átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó, Bp. 2007. 428–429.

56 MEZEI – HENNING: I. m. 82.

57 Lásd erről FEHNDRICH: I. m.

58 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 68. cikk. Ebben az esetben a jelöltet tehát nem szükséges a szövetségi elnöknek javasolni, hanem a képviselők maguk nevezhetnek meg kancellárjelöltet, akárcsak például a fentebb említett kancellárválasztás lehetséges második fordulója során.

szavazásával. Érdekeség, hogy ezt a lehetőséget a német alaptörvény nem a bizalmi szavazást szabályozó cikkében rögzíti, hanem csak egy későbbi szakaszának szövegéből lehet kiolvasni.⁵⁹ A bizalmi szavazásra vonatkozó szabályozás sajátossága kapcsán még ettől is különlegesebb, hogy – ellentétben más országok gyakorlatával – Németországban a bizalmi szavazás elvesztése nem vonja automatikusan maga után a kormány(fő) megbízatásának megszűnését, az alaptörvényben nincs meghatározva, hogyan kell erre reagálnia. A kancellár eszeirt – az említett, a szövetségi kancellár által kezdeményezett parlament-feloszlatási lehetőség helyett – választhatja azt a megoldást is, hogy a bizalmat elvesztő meglévő kormányával kisebbségi kormányként folytatja tovább működését. Ez esetben a kormány(fő) tehát kvázi „ignorálhatja” az elvesztett bizalmi szavazást. Egy harmadik megoldási lehetőségként említhető a kancellár elvesztett bizalmi szavazás utáni lemondása, amely esetben a fentebb említett normál kancellárválasztási procedúra (első fordulója) keretében lehet új kancellárt választani. Ez utóbbi lehetőségekkel ugyanakkor az eddigi bizalommegvonások alkalmával az egyes kancellárok azért sem éltek, mert – mint majd látni fogjuk – a bizalmi szavazás tudatos elvesztésével kifejezetten a parlament feloszlatása volt a céljuk.⁶⁰

A bizalmi szavazás gyakorlata⁶¹ vonatkozásában a Mezei – Henning szerzőpáros fontos distinkcióra hívja fel a figyelmet. Az 1949 óta eddig történt öt alkalmat (1972, 1982 – ekkor kétszer is, 2001, 2005) ugyanis két kategóriába sorolják. Az egyiket a *valós*, vagy – talán némileg pontosítva, beszédesebb téve a megfogalmazást – *valós és sikeres bizalmi szavazás* képezi, amely eddig két esetben fordult elő. Az első, 1982. február 5-én lezajlott szavazáson Helmut Schmidt a 224 „nem” vokssal szemben 269 szavazatot kapott, így az ekkor 497 fős Bundestag kifejezte bizalmát vele szemben. A másik példát Gerhard Schröder szolgáltatta, aki a német csapatok afganisztáni bevetéséről szóló, 2001. november 16-ai szavazást bizalmi minősítette. Noha relatíve szorosabb volt a küzdelem – 336:326 arányban, vagyis az ekkor 666 fős Szövetségi Gyűlésben mindössze két szavazattal haladta meg a 334 szavazatot jelentő abszolút többség határát –, a képviselők megerősítették Schrödert pozíciójában.⁶²

A másik típust a *hamis vagy negatív* és – pontosítva – *tudatosan sikertelen bizalmi szavazásnak* nevezhetjük. Erre a maradék három eset szolgáltatott példát. A bonni köztársaság történetében az első, 1972. szeptember 22-ei bizalmi szavazás rögtön ilyen volt. Willy Brandt kormánykoalíciója – miután a kancellár áprilisban megnyerte a konstruktív bizalmatlansági szavazást – elvesztette többségét az ekkor 496 fős Bundestagban, ezért tudatosan kezdeményezte a bizalmi szavazást, amelynek (233:249 arányban történő) elvesztése után a kiírt választást minden korábbinál nagyobb fölényrel megnyerte.⁶³

59 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 81. cikk (1) bekezdés utolsó mondata.

60 KÜPPER, Herbert: Das parlamentarische Misstrauengegenüber der Regierung – die deutsche Verfassungspraxis und § 39/AungarischerVerfassung. *JURA*, 12. 2006/1. 67. Továbbá: Küpper, Herbert: *A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó kormányzati gyakorlat Magyarországon és Németországban: legitim kiskapuk vagy az alkotmányosság kijátszása?* In: A köztársasági Alkotmány 20 éve. Szerk. Kocsis Miklós – Zeller Judit. Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs, 2009. 484–485., 487–489.

61 Lásd erről FEHNDRICH: I. m.

62 MEZEI – HENNING: I. m. 83.

63 Uo. 83–84.

A második eset Helmut Kohlhoz fűződik. A CDU kancellárja – miután Brandt-hoz hasonlóan a bizalmi szavazást megelőzően, 1982. októberben ő is megnyert egy konstruktív bizalmatlansági szavazást (Schmidt-tel szemben) – az 1982. december 17-ei bizalmi szavazást tudatosan (8:218 arányban) elvesztette, a parlament feloszlását követően kiírt új választást viszont a korábbinál nagyobb aránnyal megnyerte. A cél a legitimáció, a választók általi felhatalmazás megszerzése és bizonyítása volt, hiszen a konstruktív bizalmatlansági szavazással „csak úgy” lett kancellár, hogy a megelőző választáson a nép közvetetten nem neki, pontosabban pártjának adott többséget. A bizalmi szavazás tehát e legitimáció, illetve a nagyobb parlamenti támogatás megszerzését lehetővé tevő eszköznek bizonyult. Az említett szerzőpáros megjegyzi, hogy igazán innentől kezdve nevezték *negatívnak* a bizalmi szavazás e típusát, hiszen a kancellár célja elsődlegesen a parlament feloszlására (és az azt követő választás megnyerésére), és nem a bizalom tényleges kinyilvánítására irányult.⁶⁴ Herbert Küpper tanulmányában ugyancsak rámutat arra, hogy a kancellár szándéka politikailag indokolt és érthető volt, hiszen a konstruktív bizalmatlansági indítványon alapuló kancellári tisztség hiába legitim jogilag, ha politikailag nem az. Ebből a szempontból tehát teljesen indokolt volt, hogy a kancellár az általános választások megnyerése révén teljes körű politikai legitimitást kívánt szerezni.⁶⁵ Mindebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a konstruktív bizalmatlansági indítvány folytán keletkezett kancellári megbízatás csak felemás politikai legitimitás megteremtésére alkalmas, politikai-hatalmi szempontból tehát nem valószínű, hogy erre alapozva tartós kormányzást lehet megvalósítani.

Végül a harmadik, eddig utolsó „hamis” szavazás 2005. július 1-jén történt, amelyet (151:296 arányban) elvesztett Schröder. Az ekkor 601 fős Bundestagban minimum 301 szavazatra lett volna szükség a bizalom kifejezéséhez. A kezdeményezés – vitatott – okaként azt jelölte meg, hogy az észak-rajna-vesztfáliai tartományi választáson a hagyományos sikerrel ellentétben, pártja nagyon rossz eredményt ért el, ami miatt nem érzi maga mögött a kormányzati működéshez szükséges parlamenti támogatást. Ez a kísérlet viszont balul sült el, ugyanis a kiírt választást a szociáldemokraták elvesztették, és a CDU jelöltjét, Angela Merkelt – igaz, nagykoalíciós viszonyok mellett – hatalmas fölényrel választotta meg a Bundestag kancellárrá.⁶⁶

A német Alkotmánybíróság is vizsgálta a kérdést, amely 1983-as határozatában kimondta, hogy a bizalmi szavazás negatív célú alkalmazása nem tilalmazott a Grundgesetz alapján, tehát nem alkotmányellenes. Ugyanakkor megállapította, hogy mivel a képviselők négy évre kapják megbízatásukat, csak lényeges okból – vagyis amikor nem biztosított a kormányzás feltétele – kerülhet rá sor, ami Kohl esetében – és egy későbbi, 2005-ös ítélet szerint Schröder vonatkozásában is – fennállt. A bíróság azt is rögzítette, hogy az államfő sikertelen bizalmi szavazást követő, parlament feloszlásával kapcsolatos mérlegelési joga („feloszthatja”) csak az eljárási feltételek vonatkozásában korlátlan, a tartalmi szempontokba (vagyis, hogy valóban fennáll-e a bizonytalan kormányzás lehetősége) már nem szólhat bele, annak megítélése kizárólag

64 Uo. 84.

65 KÜPPER: *A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó...* I. m. 491–492.

66 MEZEI – HENNING: I. m. 85.

a kancellár dolga, kivéve, ha az ún. *valószínűségi teszt* alapján nyilvánvalóan tévesnek minősíti és figyelmen kívül hagyja a kormányfő indokként szolgáló döntéseit. A schröderi akció után benyújtott indítvány alapján az Alkotmánybíróság 1983-as döntését 2005 augusztusában megerősítette, sőt kimondta, hogy az AB sem jogosult a ténykérdéseket vizsgálni, mert ez a kancellár politikai döntési szabadságát csorbítaná.⁶⁷ A német taláros testület pozitív döntésében Herbert Küpper szerint bizonyos szinten az is közrejátszhatott, hogy az akkori államfő, Karl Carstens – bár nem igazán volt népszerű – azzal fenyegetőzött, hogy ha alkotmányellenesnek nyilvánítják döntését, akkor lemond. Az államfő lemondása tovább mélyítette volna a meglévő válságot, amit a taláros testület minden bizonnyal szeretett volna elkerülni. Küpper szerint a német Alkotmánybíróság e két döntésével mindenestre engedelmeskedett a politikai akaratnak és a legitim politikai igényeknek. Ezzel ugyanakkor túlléptek a német Alaptörvény szövegén, hiszen döntéseikkel voltaképpen érdemi önfelosztási jogkört teremtettek a mindenkori Bundestag többsége számára, ami azért nem szerencsés, mert az önfelosztási jogkör kizárása a német alkotmányozó atyák tudatos döntése volt.⁶⁸

Küpper a magyar és a német kormány parlamenti előtti bizalma gyakorlatának elemzése során összefoglalóan *nem rendeltetésszerű eljárások precedenseiként* határozta meg a német bizalmi szavazás lényegét „kijátszó” említett mechanizmusokat és eseteket. A szerző Magyarország vonatkozásában a konstruktív bizalmatlansági indítvány 2004-es felmerülését és 2009-es alkalmazását is ebbe a körbe sorolta. Előbbi esetben ugyanis egy „színlelt” bizalmatlansági eljárásról volt szó, hiszen a miniszterelnököt cserélni kívánó akkori koalíció az államfő szükségszerű beavatkozásával járó miniszterelnök-lemondási megoldás helyett – konstruktív bizalmatlansági indítvány keretében – az országgyűlési többség általi miniszterelnök-jelölés lehetőségét biztonságosabbnak tartotta volna, de végül Medgyessy Péter lemondásával meghiúsította ezt a tervet. Az utóbbi, 2009-es eset „rendellenességét” a hagyományosan az ellenzéki képviselők számára „fenntartott” konstruktív bizalmatlansági indítvány kormánypárti képviselők általi tényleges alkalmazása jelentette, mellyel –végrehajtván a 2004-ben még csak felmerült lehetőséget – az államfő bevonása nélkül sikerült Bajnai Gordon személyében új miniszterelnököt választani.⁶⁹ Összegzésként megállapíthatjuk, hogy a német és a magyar kormány(fő) parlament előtti felelőssége az elmúlt évtizedekben hasonló gyakorlati tapasztalatokat eredményezett, mindkét országban jellemző a parlamenti bizalom felmérésére szolgáló intézmények eredeti rendeltetésüktől eltérő alkalmazása.

2.4. A miniszterelnök jogköre, főbb feladatai⁷⁰

A német kancellár alkotmányosan is nevesített jogkörei vonatkozásában a Grundgesetz konkrét eligazítást ad. Megállapítja ugyanis, hogy – mint már fentebb utaltam rá – ő hatá-

67 Uo. 84–85.

68 KÜPPER: *A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó...* I. m. 492–493.

69 Uo. 486–496.

70 A kormányfő jogkörei közül az államfőt helyettesítő jogosultságát a 2.6.1. alfejezetben, a kormány tagjainak kiválasztására vonatkozó hatáskörét, illetve a velük történő „kabinetülézés” kérdését pedig a 2.6.3. alfejezetben taglaljuk.

rozsa meg a politika irányvonalát és azokért viseli a felelősséget (*Richtlinienkompetenz*). A kormányfő ezen kiemelése adja a rendszer egyik fontos vonását. Ehhez szorosan kapcsolódva viszont hangsúlyozza az alaptörvény, hogy ezeken az irányvonalakon belül minden miniszter hatáskörében önállóan jár el és azért felelős (*Resortprinzip*). A véleményeltérések esetén a kormány(fő) dönt. A Grundgesetz végül rögzíti, hogy a kancellár a kormány által meghatározott, a szövetségi elnök által jóváhagyott ügyrend alapján intézi a kabinet ügyeit.⁷¹

Az alaptörvény szövegéből ezenkívül számos helyen – közvetve a kormányra vonatkozó passzusokból fakadóan, illetve a funkciót közvetlenül is nevesítő rendelkezésekből – kiolvashatóak a kancellár további hatáskörei. A későbbiekben még tárgyalt, a szövetségi elnöknek a kinevezendő kormánytagok személyére tett javaslatvételi, a parlament feloszlásában való közreműködési, az államfői intézkedéseket ellenjegyző jogosultságain túl az alaptörvény meghatározza, hogy amennyiben a kancellár ezt kívánja, akkor a Szövetségi Gyűlést kötelező összehívni.⁷²

A jogalkotási folyamat összefogásában természetesen központi szerepe van a kancellárnak, akivel az ún. törvényhozási szükségállapot alkotmányos szabályozása keretében is találkozhatunk, amelyeket ehelyütt nem részletezünk. Ugyanakkor annyit érdemes megemlíteni, hogy a német kancellár hatalmi súlyára jól rávilágít, hogy kivételes helyzetben szerepe még inkább felértékelődik. Normál helyzetben ugyanis a szövetségi honvédelmi miniszter rendelkezik a fegyveres erők fölött parancsnoklási és vezénylési jogkörrel. Az alaptörvény viszont rögzíti, hogy *védelmi helyzet* kihirdetésével ez a jogosultság a szövetségi kancellárra száll át.⁷³

Végezetül ehelyütt érdemes utalni a Szövetségi Kancellári Hivatal jelentőségére. E központi szerepet játszó intézményt már a kezdet kezdetén létrehozták, amely a mindenkori kormányfők rendkívül hatékony eszközének bizonyult a kormányzati politika általános irányának kijelölésében, illetve a miniszterek munkájának ellenőrzésében.⁷⁴ Nézzük meg egy kicsit közelebbről e hivatal legfontosabb jellemzőit!

2.5. A német miniszterelnök háttérapparátusa

A német kancellár mögötti háttérapparátus – akárcsak az ország kormányzati berendezkedése a kormányformák között – klasszikus mintája a szakirodalomból ismert két modell egyikének, nevezetesen az ún. *kancellária típusú modellnek*. Míg az ún. *titkársági típusú modell* elsősorban a miniszterelnök körüli adminisztratív jellegű feladatokat látja el és leginkább nem politikai kinevezett (szakmai államtitkár) vezető fogja össze működését, addig a kancellária típusú modellben kiemelt hangsúlyt kap az összkormányzati koordináció megvalósítása, vagyis a szokványos adminisztratív feladatokon túl az apparátus teremti meg az

71 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 65. cikk.

72 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 39. cikk (3) bekezdés.

73 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 65/A, illetve 115/B cikkeik.

74 SZENTE: I. m. 222.

ágazatok közötti összhangot. Ez a struktúra már megköveteli, hogy a szervezetet politikailag motivált személy (miniszter vagy politikai államtitkár) vezesse.⁷⁵

A német kancellár hivatala a szakmai (közigazgatási) és politikai koordináció megvalósításának szervezeti elhelyezkedése szempontjából monisztikus jellegű, egy vezető fogja össze mindkét feladatot. Ebből (is) fakadóan – a modell lényegéhez igazodva – jelentős politikai befolyással bíró háttérapparátusról beszélhetünk Németországban. Mindez illeszkedik a német közjogi rendszerben kitüntetett szereppel bíró miniszterelnöki (kancellári) intézmény kiemelt közjogi státuszához.

A német kancellária története egészen a második német birodalomhoz, illetve a német császárság idejére nyúlik vissza. Az első kancellári hivatalt ugyanis 1871-ben a vaskancellár, Otto von Bismarck hozta létre. Az apparátus szerepe – összefüggésben a kancellári funkció befolyásának erősödésével – folyamatosan növekedett, míg kezdetben inkább adminisztratív jellegű feladatokat látott el, később a kormányzati működés szívévé vált.⁷⁶ Fehér Zoltán a témával foglalkozó remek tanulmányában felhívja a figyelmet, hogy a kancellári hatalom kiteljesedésének a hivatal felértékelődése nemcsak következménye, hanem eszköze is volt. A klasszikus titkársági típusú feladatokon túl egyre inkább stratégiai tervező, koordinációs és szakértői tanácsadást végző, *think tank* típusú szervezetté nőtte ki magát.⁷⁷

A második világháború utáni Németország történetében már a bonni alaptörvény megalkotásának évében, 1949-ben, rögtön az első kancellár, Konrad Adenauer megválasztásának másnapján, szeptember 16-án megkezdte működését a *Szövetségi Kancellári Hivatal* (*Bundeskanzleramt*). Az eredeti elképzelés szerint több – külön belügyi és külügyi államtitkárságból, sajtó- és információs, valamint a szövetséges hatalmak parancsnokságával kapcsolatot tartó – hivatalból álló, széttagolt struktúra jött volna létre, végül azonban sajtó és információs irodát, belügyi és külügyi – ez utóbbi részeként személyzeti, szervezési, protokoll- és konzuli feladatokat ellátó – részlegeket magában foglaló egységesebb, nagyobb méretű hivatal jött létre. Ez az egységesség viszont még abban az évben megbomlott, és három külön költségvetési önállósággal rendelkező egység, a kancellária, a szövetségi kormány sajtó- és információs hivatala (*Bundespresseamt*), illetve a konzuli és egyéb ügyekkel foglalkozó hivatal jött létre. Miután a kancelláriáról 1951-ben leválasztott külügyi részlegből az NSZK külügyminisztériuma jött létre, a német kancellár mögötti háttérapparátus – a kancellária

75 FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Osiris Kiadó, Bp., 2005. 149–150. A magyar Miniszterelnöki Hivatal (MeH) 1990 után fokozatosan – főként az első Orbán-kormány után – a kancellária típusú modell irányába mozdult el, szakítva a rendszerváltozás előtti titkársági típusú modellel. S bár 2010–2012 között az újonnan létrehozott Miniszterelnökség vonatkozásában kísérlet történt egy inkább titkársági típusú modell kialakítására, hamar kiderült, hogy a magyar kormányzati berendezkedés sem tudja nélkülözni az összkormányzati koordinációs mechanizmusok kialakítására inkább alkalmas német típusú kancelláriát. Lásd erről FRANCZEL Richárd: A miniszterelnök munkaszervezete 2010 után. *Közjogi Szemle*, 2014/2.

76 KRISTÓ Katalin: A Német Szövetségi Kancellári Hivatal. *Pro Publico Bono Online*, 2011. 4–5.

77 FEHÉR Zoltán: A kormányzás háttérintézményei. Amerikai és európai példák – I. rész. *Politikatudományi Szemle*, 2002/3. 43–44.

(Bundeskanzleramt) és a sajtóhivatal (Bundespresseamt) ma is megfigyelhető kettősége révén – duális jellegűvé vált, de a működés egységessége továbbra is jellemző maradt.⁷⁸

A német kancellária szervezeti felépítésének egyik klasszikus sajátossága a minisztériumokat a hivatalban leképező („visszatükröző”), az egész kormányzati struktúrát „miniatürizáló” ún. *tükörreferatúra rendszer* (*Spiegelreferaten*), amely szakmai stáb egyfelől közvetíti a kormányzati elképzeléseket a minisztériumok felé, másfelől informálja a kancellárt a tárcákban folyó munkáról. E mechanizmus Willy Brandt kancellársága idején, az ekkor felálló kormányzati információs rendszer révén kezdett kibontakozni. A hivatal ekkor a tárcák különféle kezdeményezéseiről, előterjesztéseiről nyilvántartás vezetésébe kezdett, amit hozzáférhetővé tettek az összes tárca és a kormány munkájában közreműködő szakértők számára a kormányzati munka hatékonyabbá tétele érdekében. Ennek révén a kancellária számára megnyílt a lehetőség, hogy a kormányzati koordináció központjává váljon. Az Adenauer utáni kancellárok (Erhard, Kiesinger) időszakára jellemző visszafogottabb működéshez képest Brandt idejében a kancellária visszanyerte korábbi jelentős súlyát, de a kormányzati tervezés tekintetében még nem játszott komoly szerepet, ráadásul ekkoriban számos belső konfliktus és feszültség is terhelte működését. Helmut Schmidt kancellársága idején már a hivatal kormányzati koordinációs szerepköre is megerősödött, Schmidt ugyanis közvetlen kapcsolatokat épített ki a kancellária vezetőivel, például a hivatal magas rangú politikai és igazgatási vezetőinek összehívásával – akiket gyakran magával is vitt a különböző nyilvános egyeztetésekre is – napi szinten működtetett ún. *Lage értekezletek formájában*, amelyekben értékelték az általános politikai helyzetet, és ami hasznos összeköttetést jelentett az adminisztráció és a politika szereplői között. Az említett tükörreferatúra-rendszer Helmut Kohl kancellár idején váltotta fel a korábbi kormányzati információs rendszert. A kancellária – bár a szakirodalom szerint Kohl Brandthoz hasonlóan nem igazán használta ki a benne rejlő lehetőségeket és inkább legközelebbi bizalmasaira támaszkodott a kormányzati munka során – ezzel még inkább a kormányzati tervezés, előkészítés és politikai irányadás központjává vált. Ez a tendencia később sem szakadt meg, Gerhard Schröder kancellársága idején is tovább folytatódott, sőt, egyre inkább fokozódott. Az intézmény új, berlini komplexumába költözésével egyidejűleg kialakított, a hivatalnak még központibb szerepet szánó struktúrájának köszönhetően a 2000-es évekre pedig valóságos „szuperminisztériummá” vált.⁷⁹

A kancellária kiemelt jelentősége a jelenlegi kancellár, Angela Merkel kormányzásában is egyértelműen megfigyelhető. Továbbra is itt van a kormányzás „motorja”, itt zajlik a kormányülések előkészítése az azokat megelőző, a hivatal vezetője által vezetett államtitkári értekezletek lebonyolításától kezdve a kormányülések konkrét napirendjének összeállításáig. Innen „menedzselik” a kormányzat teljes, parlamenttel, tartományokkal, társadalmi szervezetekkel, és voltaképpen az állampolgárokkal való kapcsolatrendszerét.⁸⁰

78 Uo. 44.

79 FEHÉR: I. m. 46–49.; KRISTÓ: I. m. 3., 8–11., 13., illetve KÖRÖSÉNYI András: Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából. *Századvég. Új folyam*, 2001/20. 5.

80 KRISTÓ: I. m. 4.

A kiemelt szerepet a szervezet jelenlegi struktúrája is visszatükrözi. A berlini komplexumban mintegy 450, a bonni másodlagos székhelyen további harminc munkatárssal⁸¹ működő hivatal vezetője alatt összesen hat, a legkülönbébb szakpolitikai feladatokkal foglalkozó szervezeti egységet, *ügyosztályt (Abteilung)* találhatunk, amelyek további *csoportokra (Gruppe)*, azokon belül pedig *referatúrákra (Referat)* bomlanak.⁸² E szerteágazó szakpolitikai profilnak köszönhetően a Bundeskanzleramt voltaképpen „*kormány a kormányban*”. A legjelentősebb (1) a Központi igazgatásért, valamint belpolitikáért és jogalkotásért (Abteilung 1. Zentralabteilung; Innen- und Rechtspolitik) felelős ügyosztály, amely alatt három – kormányzati személyzeti ügyekkel és igazgatással; a kormány–parlament, szövetség–tartományok ügyeivel és sporttal; illetve belpolitikával, jogalkotással és fogyasztóvédelemmel foglalkozó – csoport (Gruppe) található, illetve ide tartozik a bonni szolgálati hely vezetője is. A (2) második, Külügyi, biztonság- és fejlesztéspolitikáért felelős ügyosztályon (Abteilung 2. Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik) belül két – külpolitikai, biztonságpolitikai és globális problémákkal foglalkozó; illetve honvédelmi és szövetségi biztonsági ügyekkel foglalkozó – csoport (Gruppe) különíthető el. A (3) harmadik szervezeti egység a Szociális, egészség-, munkaerőpiaci, infrastruktúra- és társadalompolitikáért felelős ügyosztály (Abteilung 3. Sozial-, Gesundheits-, Arbeitsmarkt-, Infrastruktur- und Gesellschaftspolitik), amelyen belül három – szociális, egészségügyi és foglalkoztatáspolitikával; fenntartható fejlődéssel és infrastruktúra-politikával; illetve társadalompolitikával, képzéssel és kutatással, illetve az „új”, keletnémet tartományok ügyeivel foglalkozó – csoport (Gruppe) található. A (4) negyedik szervezeti egység a Gazdaság-, pénzügy- és energiapolitikáért felelős ügyosztály (Abteilung 4. Wirtschafts-, Finanz- und Energiepolitik), amelynek vezetője egyúttal a szövetségi kancellár személyes tanácsadója G8 és G20 ügyekben. E részlegben belül három – hazai és nemzetközi gazdasáspolitikával; energiapolitikával, megújuló energiával, iparral és innovációval; illetve pénzügypolitikával és pénzügyi piacokkal foglalkozó – csoport (Gruppe) is működik, illetve az említett G8 és G20 ügyekkel foglalkozó külön stáb. Az (5) ötödik szervezeti egység az Európa-politikáért felelős ügyosztály (Abteilung 5. Europapolitik), amely alatt egy, a szervezeti egység állandó képviselője által vezetett Európa-politikával foglalkozó csoport (Gruppe) található. Öt, hasonló feladatokkal foglalkozó ügyosztály már Willy Brandt idején létrejött, amelyekhez – az addigi egységek funkciójának némi átalakítása mellett – Schröder kancellársága idején egy hatodik ügyosztályt is kialakítottak.⁸³ Ez az eddigiekkel egy szinten említhető, külföldi hírszerzéssel foglalkozó Szövetségi Hírszerző Szolgálat, illetve a szövetségi hírszerzés koordinációjáért felelős ügyosztály (Abteilung 6. Bundesnachrichtendienst; Koordinierung der Nachrichtendienste des Bundes), amely a kancellária vezetőjének közvetlen irányítása alá tartozó politikai államtit-

81 Az említett létszámadatokról a német szövetségi kormányzati portál ad tájékoztatást. http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskanzleramt/_node.html [2014. június 10.].

82 A szervezeti egységek magyar megnevezéséhez az Európai Unió tagországainak közigazgatásával foglalkozó hazai szakirodalom alábbi alapművét hívtuk segítségül: LÖVÉTEI István – BOROS Anita – GAJDUSCHEK György: *Németország közigazgatása*. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Szerk.: Szamel Katalin et al. Complex Kiadó, Bp., 2011. 486–487.

83 KRISTÓ: I. m. 9–10., illetve 17. l. ábrájegyzet.

kár (Staatssekretär), Klaus-Dieter Fritsche alárendeltsége alatt működik. A hatodik ügyosztály két – a szervezeti egység állandó képviselője által vezetett; illetve a német szövetségi hírszerzés történeti elemzésével is foglalkozó, a szövetségi kancellár képviselője által vezetett – csoportból (Gruppe) áll.⁸⁴

A Szövetségi Kancellári Hivatalhoz szervezetileg három ún. *államminiszter* (*Staatsminister*) is tartozik, akik fontos stratégiai és tanácsadó tevékenységükkel segítik a kancellár munkáját. A korábban már említett államminiszteri tisztség – a magyar terminológia szerint – volta-képpen politikai/parlamenti államtitkári szintnek felel meg, azzal, hogy e személyek fel van-nak jogosítva az államminiszter elnevezés használatára. A kancellárián működő államminiszterek esetében pedig a parlamenti államtitkárokra kötelező Bundestag-tagság alól is kivételt adhat a kancellár.⁸⁵ Ennek ellenére mindhárom kancellárián működő jelenlegi államminiszter tagja a Bundestagnak. Az egyik Helge Braun, aki többek között a tartományi kormányok és a szövetségi kormány közötti koordinációért felelős. Braun 1990 óta a CDU-nak, 2002–2005 között, illetve 2009 óta pedig a Bundestag CDU-CSU frakciójának is a tagja. A másik államminiszter egy török származású hölgy, Aydan Özoğuz, aki a bevándorlás-, menekült- és integrációpolitikáért felelős. Özoğuz 2004 óta tagja az SPD-nek, 2009 óta pedig a Bundestag SPD-frakciójában foglal helyet, tehát a nagykoalíciós együttműködés okán a kereszténydemokrata kancellár hivatalában szociáldemokrata államtitkár is dolgozik. A harmadik államminiszter Monika Grütters, aki a kulturáért és médiáért felelős. Grütters 1980-ban lépett be a CDU-ba, 2005 óta pedig a CDU-CSU frakcióját erősíti a Bundestagban.⁸⁶

Az említetteken túl a Szövetségi Kancellári Hivatalba tagozódik egyfelől az ún. *Nemzeti Normakontrolltanács* (*Nationaler Normenkontrollrat*) is, amelyet Johannes Ludewig elnök vezet. Ez a szervezeti elhelyezkedése ellenére független, csak a törvénynek alárendelt, a szövetségi elnök által öt évre kinevezett tagokból álló grémium a 2005-ben létrejövő nagykoalíciós megállapodás eredményeképpen 2006 júniusában kezdte meg működését és elsősorban a bürokrácia költségeinek csökkentése érdekében vizsgálja és ellenőrzi a kormányzat tevékenységét, illetve a hatékonyabb működést elősegítő tanácsokat ad számára. Másfelől a német kancellár személyéhez kapcsolódó adminisztratív tevékenységet az ún. *Kancellári iroda* (*Kanzlerbüro*) látja el. Az iroda jelenleg négy részlegre oszlik: beszédekkel és szövegekkel (Reden und Texte), beadványokkal, petíciókkal és különleges ügyekkel (Eingaben und Petitionen, Sonderaufgaben), sajtóügyekkel (Pressebetreuung), illetve média-tanácsadással (Medienberatung) foglalkozó szervezeti egysége. A szervezeti felépítés teljessége érdekében végül meg kell említeni a kancellária vezetőjének külön titkárságát, irodáját (*Büro Chef Bundeskanzleramt*), amely három részleget fog össze: sajtóügyekkel (Pressearbeit), személyes

84 A Bundeskanzleramt szervezeti organogramja. Lásd a német kormányzati portálon: http://www.bundesregierung.de/Content/Archiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2010/2010-12-15-organigramm-bkamt.pdf?__blob=publicationFile&v=10 [2014. június 10.].

85 Lásd erről MÉSZÁROS: I. m. 25. lábjegyzetét.

86 A kancellária alsóház képviselővel is rendelkező államminisztereiről lásd a német kormányzati portált: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/element-die-staatsminister.html?nn=391346> (2014.06.10.), illetve a Bundestag honlapját: <http://www.bundestag.de/abgeordnete> [2014. június 10.].

titkársági (Persönliche Referentin) feladatokkal, illetve válságmenedzseléssel (Lagezentrum) foglalkozó szervezeti egységet.⁸⁷

Ami a Bundeskanzleramt vezetőit, illetve vezetési módszerét illeti, többször változott a szervezetvezető státusza. Az intézmény alapítását követően Konrad Adenauer 1949–1963 között tartó kancellársága alatt (Franz-Josef Wurmeling, CDU; Walter Hallstein, CDU; Otto Lenz, CDU; Hans Globke, CDU), Erhard 1963–1966 között tartó kancellársága idején (Ludger Westrick, CDU), illetve Kiesinger 1966–1969 közötti nagykoalíciója alatt (Werner Knieper, független; Karl Carstens, CDU – későbbi államfő) államtitkárok vezették, bár az említett Ludger Westrick Erhard kormányában 1964. június 16-tól 1966. november 30-ig a kancellária vezetőjeként ún. *különleges feladatokért felelős szövetségi miniszter* (Bundesminister für besondere Aufgaben) is lett. Ez utóbbi, tárca nélküli miniszteri tisztséget manapság is hagyományosan a kancelláriaminiszter tölti be, de nem kizárt, hogy egyszerre több személy is kap ilyen miniszteri megnevezést, mint például 1989–1990 között, amikor a kancelláriaminiszter (Rudolf Seiters, CDU) és a Szövetségi Sajtóhivatal (Bundespresseamt) vezetője (Hans Klein, CDU) egyaránt ilyen megnevezéssel voltak miniszterek. 1964-ben fordult elő tehát először, hogy a Bundeskanzleramt miniszteri szintű vezetést kapott. Ezt követően a kancellária kormányzati koordinációban betöltött korábbi meghatározó szerepét visszaállító Willy Brandt 1969–1972 közötti első kormánya alatt vezette ismét miniszter a hivatalt (Horst Ehmke, SPD), de Brandt 1972–1974 közötti második kormánya idején (Horst Grabert, SPD) már ismét államtitkár vezette. 1974–1982 között, Helmut Schmidt kormányai alatt (Manfred Schüller, SPD; Manfred Lahnstein, SPD; Gerhard Konow, független), illetve Helmut Kohl első kormánya idején és második kormányának első évében, 1982 októberre és 1984 novemberre között (Waldemar Schreckenberger, CDU) megint államtitkár vezette. Kohl későbbi kormányai alatt, 1984 novemberétől 1998 októberéig ugyanakkor ismét miniszter (Wolfgang Schäuble, CDU; Rudolf Seiters, CDU; Friedrich Bohl, CDU) kapott kinevezést a hivatal élére. Gerhard Schröder 1998–2005 között – akárcsak elődje, Willy Brandt – mindkét megoldást „kipróbálta”. Első kormányának első évében, 1998 októberre és 1999 júliusra között minisztert (Bodo Hombach, SPD), ezt követően, illetve második kormánya alatt végig (Frank-Walter Steinmeier,⁸⁸ SPD) államtitkárt bízott meg ezzel a feladattal. A jelenlegi kancellár, Angela Merkel 2005-ben ismét miniszteri rangra emelte a kancellári hivatal vezetését, amelyen azóta nem változtatott. Ugyanakkor Merkel az újráválasztásai után megalakuló új kormányaiban eddig mindkét alkalommal új személynek adott bizalmat. Első kormányában Thomas de Maizière volt a kancelláriaminiszter, aki második kormányában (2011–2013 között) védelmi miniszter volt, harmadik kormányában pedig belügyminiszter lett. Merkel második kancellári ciklusa alatt Ronald Pofalla volt a Bundeskanzleramt vezetője. Harmadik, jelenleg is tartó kormányában pedig Peter Altmaier vezeti a hivatalt, aki

87 A Bundeskanzleramt szervezeti organogramja. Lásd a német kormányzati portálon: http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2010/2010-12-15-organigramm-bkamt.pdf?__blob=publicationFile&v=10 [2014. június 10.].

88 Frank-Walter Steinmeier ezt követően Angela Merkel első kormányában, 2007 novemberre és 2009 októberre között alkancellár, második kormánya alatt, 2009 novemberre és 2013 decemberre között az SPD parlamenti frakcióvezetője, harmadik kormánya alatt, 2013 decemberétől jelenleg is külügyminiszter.

megelőzően, 2012 májusa és 2013 decembere között környezetvédelmi, természetvédelmi és nukleáris biztonságért felelős miniszter is volt Merkel második kormányában.⁸⁹

Összegzésképpen megállapíthatjuk, hogy bár a Szövetségi Kancellári Hivatal vezetőjének státusza 1949 óta folyamatosan változott, gyakorta még egyazon kancellár különböző kormányai alatt is, a hivatal kancellária típusú modellhez való tartozása nem ennek függvénye. Ez azzal együtt is igaz, hogy a miniszteri kiemelés kétségtelenül nagyobb politikai-hatalmi befolyást jelent a „csak” államtitkári vezetéshez képest. Egyes kancellárok – úgymint Erhard vagy Kiesinger – idején csökkent a Bundeskanzleramt jelentősége, igazodva e kancellárok többi kancellárhoz képest valamivel kisebb kormányon belüli súlyához, más kancellárok – Brandt vagy Kohl – nagyobb befolyásuk ellenére mégsem használták ki maradéktalanul a kancelláriában rejlő lehetőségeket. Ami pedig a hivatal vezetőjének politikai-hatalmi befolyását illeti, találóan jegyzi meg Fehér Zoltán, hogy a hivatal vezetőjének szerepe még a szövetségi alkancellárénál is fontosabbnak tekinthető. Ennek magyarázata lehet az is, hogy az utóbbi tisztséget általában „csak” a kisebbik koalíciós párt vezető képviselője tölti be, ellenben a kancelláriaminiszterrel, aki minden bizonnyal a nagyobbik kormánypárt meghatározó politikusai közül kerül ki.⁹⁰

2.6. A miniszterelnök viszonya más alkotmányos intézményekkel

Végezetül röviden megnézzük, hogy a német miniszterelnöki intézmény hogyan kapcsolódik a politikai és kormányzati rendszer főbb intézményeihez, úgymint az államfőhöz, a parlamenthez, magához a kormányhoz, illetve a kormánytagokhoz, valamint egyéb releváns alkotmányos intézményekhez!

2.6.1. A miniszterelnök és az államfő

A két közjogi méltóság kapcsolatára, pontosabban a kettejük közötti viszony alkotmányos elrendezésében komoly szerepe volt a weimari tapasztalatoknak. E rendszer egyik problémás területének – miképpen Russel J. Dalton fogalmaz – a végrehajtó hatalom szövetségi elnök és kancellár közötti megosztását tekintették.⁹¹ Mint láttuk, az 1919–1933 közötti köztársaságban az államfő amerikai mintájú megerősítése valamelyest elszívta a levegőt a kancellár elől, akinek ezáltal relatíve beszűkült a mozgástere. A rendszert követő tapasztalatok pedig rámutattak arra, hogy hiába tekinthetjük kora egyik legdemokratikusabb rendszerének ezt a konstrukciót, a végeredmény lesújtónak tekinthető. Talán ez is benne volt abban, hogy 1949-ben egy inkább szimbolikus hatalmú, parlamentáris államfői funkció intézményesítésére került sor.

89 ALTHAUS, Marco: *Das Bundeskanzleramt als Instrument politischer Führung im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Freie Universität Berlin, 1993. 135.; illetve BUSSE, Volker – HOFMANN, Hans: *Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben – Organisation – Arbeitsweise*. Berlin, C. F. Müller, 2010. 160–161. Továbbá: FEHÉR: I. m. 44–19., illetve KRISTÓ: I. m. 11.

90 FEHÉR: I. m. 46., 68.

91 ALMOND – POWELL: I. m. 380.

Az államfő hatalmi súlya – akárcsak a brité – reprezentatív, ceremoniális, többnyire nincs nagy jelentőségű politikai szerepe. A szövetségi elnök behatárolt mozgásteret kapcsán Zeller Judit például azt emeli ki, hogy a miniszterek kinevezésére tett kancellári javaslatot az államfő csak formai szempontból vizsgálhatja, és amennyiben e feltételek fennállnak, akkor nincs lehetősége a megtagadásra.⁹²

Ugyanakkor karaktert ad a szövetségi elnök számára, hogy noha csak közvetetten, mégis a parlament két kamarájának együttes részvételével összeülő testület, a *Szövetségi(Köz)gyűlés* (Bundesversammlung) választja öt évre. E gyűlés egy 1200–1300 fő közötti – 2009-ben 1224, 2010-ben 1244, 2012-ben 1240 fős – elektori kollégium, amely az alaptörvény alapján a Bundestag tagjaiból és a tartományoknak a Bundestag tagjaival megegyező képviselőiből áll. A választásnak három lehetséges fordulója lehet, az első kettőben abszolút, a harmadikban már elegendő a relatív többség. 1949 óta tizenegy államfő váltotta egymást, hat CDU-s, két SPD-s, két liberális és a jelenlegi semleges politikai színezetű szövetségi elnök. Közülük három elnök (Theodor Heuss: 1949–1959; Heinrich Lübke: 1959–1969 és Richard von Weizsäcker: 1984–1994) tíz évig, két egymást követő ciklust is kitöltött és a többi elnök is kitöltötte az öt éves periódust egészen 2010-ig. Ekkor ugyanis, közel hatvan év után először került sor arra, hogy egy hivatalban lévő elnök lemondjon. Miután a 2004 óta tartó első ciklusa után 2009. május 23-án, a bonni alaptörvény megalkotásának hatvanadik évfordulóján Horst Köhler újraválasztották, egy évre rá, 2010. május 31-én lemondott az Afganisztánnal kapcsolatos vitatott kijelentése miatt. Az ezt követő események pedig rávilágítottak arra, hogy a mindenkori kancellár nem biztos, hogy könnyedén át tudja „passzírozni” jelöltjét a Bundestagon. Horst Köhler utódját, a korábban pártpolitikusként tevékenykedő, alsó-szászországi tartományi miniszterelnököt, Christian Wulffot ugyanis csak a harmadik fordulóban sikerült elnökké választani, miután az első kettőben nem kapott abszolút többséget. Ráadásul Wulff 2012 tavaszán – miután korrupciós botrányai után a hannoveri ügyészség mentelmi jogának felfüggesztését is kezdeményezte⁹³ – Köhlerhez hasonlóan ugyancsak lemondott, így két éven belül – Angela Merkel kancellár első, majd második kormányzati periódusa alatt – két szövetségi elnök is lemondásra kényszerült Németországban. A jelenlegi államfő Joachim Gauck evangélikus lelkész, teológus, a STASI-levéltár és a kommunista bűnököt vizsgáló bizottság korábbi vezetője 2012. március 18-án az első parlamenti szavazás alkalmával megszerezte a szavazatok abszolút többségét (991 szavazat), a szélsőbaloldalon kívül valamennyi politikai erő támogatta.

A mindenkori német államfő kormányzattal szembeni lehetőségei kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy az alapvetően szimbolikus szerepkörhöz képest az alaptörvény a szövetségi elnök mozgásterét illetően ad némi játékteret számára. Többek között lehetősége van például aláírás megtagadásával törvény megvétőzésára, bizonyos személyek kinevezésének megtagadására, illetve a Bundestag feloszlatását is indítványozhatja, ahol mérlegelési joga nem tekinthető pusztán formálisnak. Ezeket a kétértelműségeket hívja a szakirodalom „biztonsági

92 ZELLER: I. m. 132.

93 Christian Wulff volt az első német államfő, aki ellen büntetőper indult. 2014. június 13-án a hannoveri tartományi bíróság jogerősen felmentette a jogtalan elöny elfogadásának vádjá alól.

szelepeknek”, amelyek – noha eddig nem sűrűn éltek vele – a hatalmi ágak kölcsönös együttműködésének és ellenőrzésének kiegyensúlyozásában fontos tényezőnek számítanak.⁹⁴

Cservák Csaba egyik tanulmányában – ahogy ő fogalmaz – „szentségtörésre” ragadtatja magát, szerinte ugyanis a német államfő egyáltalán nem sorolható a gyenge kategóriába, mert a törvények szolgai aláírása helyett érdemi, gyakorlatilag abszolút vétőjoga van, amely e tekintetben legalábbis meglehetősen erős pozíciót biztosít számára. Mivel a vétóra több alkalommal is ténylegesen sor került, állásfoglalása szerint „nem élő jogintézményről” semmiképpen nem beszélhetünk.⁹⁵ A szövetségi elnök tehát ebben a tekintetben tényleges ellenőrlés is lehet a mindenkori kancellárnak.

Az államfő hatalmi jogosítványai kapcsán utalni kell arra, hogy főszabály szerint az elnök minden intézkedése a kancellár, vagy valamely miniszter ellenjegyzéséhez kötött. Az alaptörvény ugyanakkor három kivételt is nevesít. Eszerint enélkül is érvényes a kancellár kinevezésére és felmentésére; a Szövetségi Gyűlés meghatározott időn belüli sikertelen kancellárválasztása miatti felosztatására; illetve az utód kinevezéséig a kancellár vagy miniszter ügyekintézésére való felkérésére vonatkozó döntése.⁹⁶

Az államfő és kormányfő viszonyát illetően végül érdemes jelezni, hogy az előbbi akadályoztatása, vagy hivatalának idő előtt megszűnése esetén hatásköreit – a francia megoldáshoz hasonlóan – a Szövetségi Tanács elnöke gyakorolja. Az elnök helyettesítésének kérdésében tehát itt sem a kancellár kerül előtérbe.⁹⁷

2.6.2. A miniszterelnök és a parlament

Ezen alfejezet kapcsán a kancellárnak a parlament felosztatásában betöltött szerepét kívánom megvizsgálni. Először is rögzíteni kell, hogy sem az alsóház, sem a felsőház nem oszthatja fel önmagát, tehát a képviselők erről külön nem szavazhatnak. Továbbá azt is szükséges kikötni, hogy a felosztatás csak az egyik kamarára, a Szövetségi Gyűlésre (Bundestag) vonatkozhat, a Szövetségi Tanácsot (Bundesrat) – lévén, hogy nem népképviseleti szerv – nem lehet felosztatni.

A Szövetségi Gyűlés felosztatására a korábbiakban már részben érintett alábbi két lehetőség áll rendelkezésre. Az egyik a kancellár megválasztásához, a második a bizalmi szavazáshoz kapcsolódik. Az *első eset* szerint, amennyiben a kancellárválasztás vonatkozásában harmadik fordulóra kerülne sor, és a jelölt az ekkor minimálisan elegendő *relatív többséggel* válik kancellárrá, akkor a szövetségi elnök mérlegelhet, hogy vagy hét napon belül kinevezi a megválasztott kancellárt, vagy felosztatja a Bundestagot, és új választásra kerül sor. Ilyenre – lévén, hogy első fordulón túli kancellárválasztásra még nem került sor – eddig nem volt példa 1949 óta.

94 ALMOND – POWELL: I. m. 381.

95 CSERVÁK Csaba: Választási és kormányzati rendszerek összefüggései, *Jogelméleti Szemle*, 2007/2. szám. <http://jesz.ajk.elte.hu/cservak30.html> [2014. június 10.].

96 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 58. cikk.

97 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 57. cikk.

A *második eset* szerint, ha a kancellárt az általa kért bizalmi szavazáson leszavazzák, akkor saját maga indítványozhatja az államfőnél a Bundestag huszonegy napon belüli feloszlását. Ugyanakkor fontos szabály, hogy ez esetben az államfő nem köteles eleget tenni ennek a kérésnek, vagyis saját belátása szerint mérlegelhet. Fentebb ugyanakkor utaltunk rá, hogy csak az eljárásjogi kérdéseket mérlegelheti, illetve valódi mozgásterét a kancellár nyilvánvalóan téves döntése alapozhatja meg, ekkor ugyanis figyelmen kívül hagyhatja annak kérését. Igazodva a korábban tárgyalt bizalmi szavazások esetköreihez összesen öt alkalommal merült fel 1949 óta a parlament feloszlása, tehát mind az öt esetében megelőzően egy bizalmi szavazás történt. Mint említettük, az ún. *valós-sikeres eseteknél* a kancellár megkapta a bizalmat, a kérdés tehát elsősorban az ún. *negatív-sikertelen* bizalmi szavazások esetén kerül előtérbe. Ezek alapján 1949 óta összesen három alkalommal – 1972. szeptember 20-án a Willy Brandttól, 1982. december 17-én a Helmut Kohl-tól, és végül 2005. július 1-jén a Gerhard Schrödertől megvont bizalom után – került sor a parlament (idő előtti) feloszlására.⁹⁸ Az első kettőben a kancellár elérte célját, a harmadikban már nem, de ekkor legalább nagykoalíciót sikerült tető alá hozni.

2.6.3. A miniszterelnök és a kormány

A kancellár és a többi kormánytag viszonyáról fentebb már többször is szóltunk. Ehelyütt csak annyi kiegészítést érdemes tenni, hogy miképpen a szakirodalom is hangsúlyozza, a szövetségi kormány gyakorlati működése az alaptörvényben leírtakhoz képest sokkal rugalmasabb. Bizonyos szempontból úgy működik, mint a szövetségi kormányzat egyeztető fóruma. Három fő alapelvet különítenek el, ami automatikusan levezethető a kormányzati rendszernél említettek-ből. Az egyik a *kancellárelv*, amelynek alapján a kancellár jelöli ki a követendő politikai irányt, a kabinet működése az általa meghatározott mederben zajlik, a meghatározott irányelvek kötelező direktíváknak tekinthetőek. A miniszterek a felelősség tekintetében is alárendelt helyzetben vannak. A második elv a *miniszteri autonómia*, amelynek értelmében a kormánytagok saját tárcájuk munkáját a kormány beleszólása nélkül mindaddig végezhetik, amíg az nem áll ellentétben a meghatározott általános irányokkal. A miniszterek a gyakorlatban inkább a szakterületük emberei a kormánynál, semmit a kormány emberei az ágazatuknál. Végül a harmadik a *kabinetelv*, amely szerint a tárcák közötti hatásköri vagy költségvetési kérdésekben kialakult konfliktusokban a vitát a kormánynak kell elrendeznie.⁹⁹

2.6.4. A miniszterelnök és egyéb alkotmányos szervek

A német kancellár működését alapjaiban határozza meg az állam föderális, szövetségi berendezkedése. Hangsúlyozandó tehát, hogy az egész kancellári szisztéma – kiváltképp például a konstruktív bizalmatlansági indítvány – nem értelmezhető önmagában, hanem mindig tekintettel kell lenni arra, hogy a *tartományi felépítés* igenis hatással van e rendszer bel-

⁹⁸ FEHNDRICH: I. m.

⁹⁹ ALMOND – POWELL: I. m. 380–381.

ső mechanizmusaira. A mindenkori német kormányfőnek tehát ügyelnie kell a tartományok (Landok) önállóságának tiszteletben tartására. Ha ugyanis a tartományokban túlsúlyba jut az ellentábor, akkor ez a Bundesratban is kifejeződik, ami noha nem egyenrangú a Bundestaggal, mégis a tartományokat érintő jelentős kérdésekben, főként ellentmondási és hozzájárulási jogai révén, akadályozó tényező lehet.¹⁰⁰ Ráadásul – amint a felelősség tárgyalásánál ismertettük – Gerhard Schröder vonatkozásában arra is akadt példa Németországban, hogy egy kancellár az egyik tartományi választáson elszenvedett vereségére alapozva kérjen bizalmi szavazást maga ellen.

A szövetségi rendszer működésében ugyancsak meghatározó szerepet játszik, ezért itt külön is érdemes utalni a relatíve erősnek tekinthető *Német Szövetségi Alkotmánybíróságra* (Das Bundesverfassungsgericht). Mivel ez a testület a pártok által (részben a Szövetségi Gyűlésen, részben a Szövetségi Tanácson keresztül) delegált képviselőkől áll, a mindenkori kancellár a mögötte lévő parlamenti többséggel hatással tud lenni arra, hogy milyen összetételű legyen a testület. A bírák ezen kiválasztási módja okán egyes vélekedések kifejezetten politikai elit részének tekintik ezt a szervezetet, amely végső soron a politikai többség véleményét tükrözi. Mások viszont a német alkotmányos rendszer egyik legsikeresebb intézményének tartják.¹⁰¹

Végezetül a német kormányfő egyéb alkotmányos szervekkel való kapcsolata tekintetében érdemes visszautalni a megbízatás elemzésekor már említett, általában körülbelül ötvenfős létszámmal rendelkező, nem állandó alkotmányos testületre, az ún. *Közös (Vegyés) Bizottságra* (*Gemeinsamer Ausschuss*). Ez a szerv *védelmi helyzet* esetén – amennyiben szükségessé válik – abszolút többséggel választja meg a kancellárt, és jogosult minősített (kétharmados) többséggel kinyilvánítani bizalmatlanságát a kancellárral szemben, amennyiben egyúttal utódját is megjelöli.¹⁰²

3. ÖSSZEZÉS: A MINISZTERELNÖKI INTÉZMÉNY JELLEGE, SÚLYA

A német kancellárt sokan a német szövetségi kormányzat *szimbólumaként* jellemezik.¹⁰³ Joggal állítható, hogy e funkció valóban kiérdemelte ezt a megbecsülést, hiszen a bonni alaptörvény megalkotásakor kítűzött céloknak maradéktalanul eleget tudott tenni. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint a német kormányzati rendszer nagyfokú stabilitása. Az 1949 óta eltelt immáron mintegy hatvanöt év alatt ezidáig mindössze nyolc – öt kereszténydemokrata (negyvenöt év), illetve három szociáldemokrata (húsz év) – kancellár volt Németországban, ami kiemelkedő eredménynek tekinthető. A jól kimunkált, technokrata szemléletű alaptörvénynek köszönhetően a rendszerben időnként jelentkező zavarok kezelése, menedzselése is meglehetően fegyelmezett keretek között zajlott. Többek között a rendszer hatékony működését is mutatja, hogy az egymást követő kancellárok hosszú ideig hivatalban tudtak marad-

100 ZELLER: I. m. 120–121.

101 Lásd erről részletesen: SZENTE: I. m. 240–254.

102 Lásd: 2.2. alfejezet.

103 ALMOND – POWELL: I. m. 380.

ni. A csúcstartónak számító Helmut Kohl például történetesen tizenhat éven keresztül viselte hivatalát, amely alatt zsinórban négy választást (1983, 1987, 1990, 1994) is megnyert. A háború utáni nehéz helyzet ellenére Konrad Adenauer mindössze két évvel maradt le Kohltól, hiszen ő tizennégy éven keresztül töltötte be a kancellári tisztséget, ami alatt ugyancsak négy választáson (1949, 1953, 1957, 1961) tudott győzedelmeskedni. A baloldali kormányfők is jelentős eredményeket értek el, hiszen Helmut Schmidt nyolc, Gerhard Schröder hét éven keresztül vezette kormányát.

A szisztéma stabilitásfokát csak emeli, hogy 1949 óta három alkalommal is előfordult, hogy a két nagy párt, a CDU/CSU pártszövetség, illetve az SPD meg tudott egyezni a közös kormányzásban. Első alkalommal Kiesinger idején (1966–1969), másodsor Angela Merkel első kormánya (2005–2009), illetve harmadszor Merkel 2013 decembere óta jelenleg is tartó harmadik kormánya alatt nagykoalíció irányította/irányítja az országot. Merkel az első női kancellár az ország történetében, illetve az első, aki az NDK-ból származik.

Végül a kancellárral szembeni parlamenti bizalom kapcsán érdemes kiemelni az elmúlt hatvan évből két olyan esztendő (1972, 1982), amelyek a kancellári intézmény szempontjából talán a legeseménydúsabbnak és legérdekesebbnek tekinthetők. 1972 áprilisában ugyanis előbb konstruktív bizalmatlansági indítványról szavaztak, ahol Willy Brandt kétszavazatos többséggel megtartotta pozícióját. Öt hónappal később, szeptemberben bizalmi szavazásra került sor, amit viszont már elvesztett a szociáldemokrata politikus, amit követően az elnök feloszlatta a Bundestagot. Az év végén, decemberben megtartott választásokon – mindezek után – ismét győzni tudott és maradt a hivatalában Willy Brandt kancellár. 1982 – mint láthattuk – ugyancsak bővelkedett az eseményekben. Februárban bizalmi szavazást tartottak, ahol Helmut Schmidt győzedelmeskedett. Októberben viszont a másik Helmut, Kohl konstruktív bizalmatlansági indítvány révén leváltotta hivatalából a szociáldemokrata kancellárt. Decemberen – csak hogy teljes legyen a kép – bizalmi szavazást tartottak, amelyet „tudatosan” elveszít az októberben frissen hivatalba lépett kancellár, hogy aztán a parlament feloszlata után 1983 márciusában, immáron kellő választói legitimitással a háta mögött folytathassa több cikluson át tartó kancellárságát.

Hetényi Géza

AZ EU-TAGSÁG 10 ÉVÉNEK FŐBB GAZDASÁGI FOLYAMATAI A V4-ORSZÁGOKBAN

VITAINDÍTÓ ELŐADÁS

(Az előadás összeállításában közreműködött
Bajusz Anna, Buzás-Németh Anita és Tóth Szabolcs)

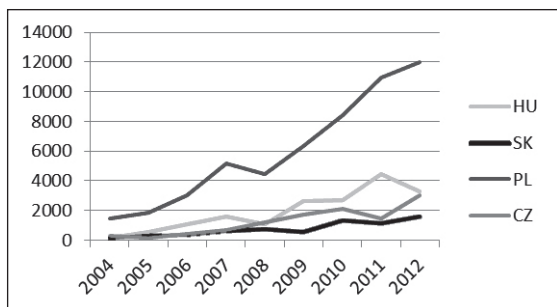
Az előadás során az EU-tagság eltelt 10 évének legfőbb gazdasági folyamatait mutatom be a visegrádi országokban, egymással összevetve, valamint az EU átlagos vonatkozó mutatóihoz képest. Ahhoz, hogy átfogó és objektív képet kapjunk arról, mennyiben sikerült a régió országainak felzárkózni az EU átlagához az elmúlt évtizedben, mintegy 20 különböző gazdasági mutató alakulását tekintem át.

• • • • •

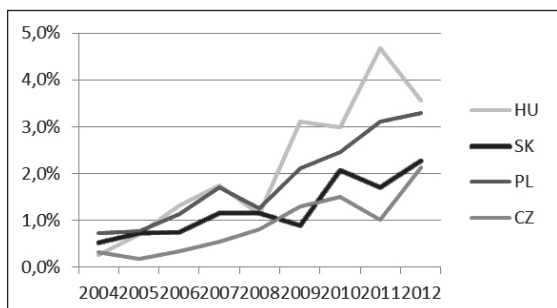
1. A BEÉRKEZŐ UNIÓS FORRÁSOK

Mielőtt magukra a gazdasági mutatókra rátérünk, érdemes egy pillantást vetni arra az igen jelentős nagyságrendű pénzügyi támogatásra, amely az uniós büdzből érkezett a 10 év folyamán. Ez a folyamatos transzfer ugyanis jelentős részben éppen azzal a céllal érkezett, hogy segítse a célországok felzárkózását. Az első ábra abszolút összegben mutatja a jól láthatóan egyre növekvő mértékű *nettó támogatási szintet* (1-2. ábra), tehát a beérkező források és a befizetések egyenlegét. Egyértelműen kitűnik, hogy mind a négy ország masszívan nettó kedvezményezett, a legnagyobb támogatást a legnagyobb méretű Lengyelország kapta. Az egyes országok helyzetének összehasonlítását a második ábra segíti, ahol a GNI arányában vetjük össze a visegrádiak nettó támogatási szintjét. Megállapíthatjuk, hogy Magyarország és Lengyelország kiugró mértékű, a nemzeti jövedelem mintegy 3,5 százalékát kitevő nettó támogatási szinttel rendelkezik az időszak végére, amitől némileg elmarad a cseh és a szlovák mutató, de az ő esetükben is jelentős forrásbeáramlás történt. Az EU tehát igen gáláns pénzügyi támogatást biztosított, amelynek formáit és hasznosulását tekintve persze lehetnek kételemek (ezeket itt most nem vizsgáljuk), ugyanakkor ezek jelentős mértékben járultak hozzá a gazdasági növekedéshez mind a négy országban.

1. ábra • *Nettó támogatási szint az EU források tekintetében (Millió euróban folyó áron)*



2. ábra • *Nettó támogatási szint az EU források tekintetében (A bruttó nemzeti jövedelem (GNI) arányában)*

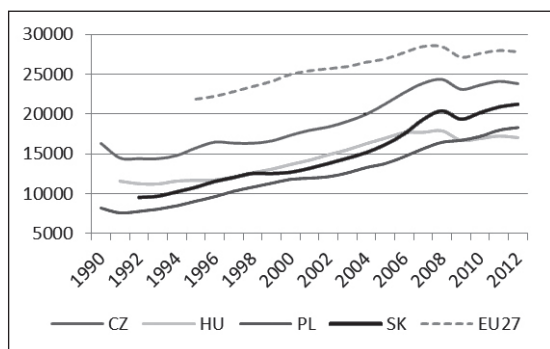


2. NÖVEKEDÉS

Az EU-hoz a kétezres évek folyamán csatlakozott tagállamok esetében, így a V4-ek esetében is fontos cél volt a gazdasági felzárkózás, azaz az *egy főre jutó GDP* (3-4. ábra) közelítése az uniós átlaghoz. 2012-ig jelentősebb bővülést az EU-átlaghoz mért egy főre jutó GDP tekintetében elsősorban Szlovákia (19 százalékpont) és Lengyelország (16 százalékpont) ért el, Csehország és Magyarország teljesítménye visszafogottabb (3-4 százalékpont), ugyanakkor Csehország 15 százalékponttal magasabb bázisról indult, mint Magyarország.

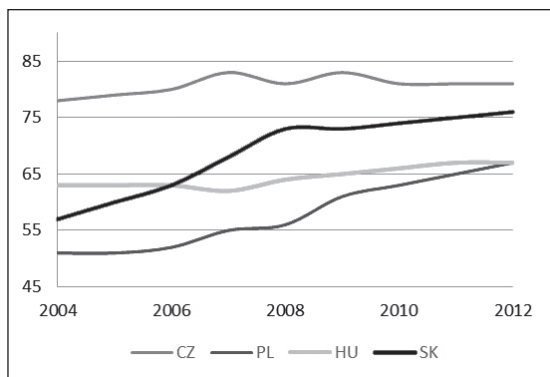
2004-ben a visegrádi négyek közül Magyarország a második volt az egy főre jutó GDP-t tekintve (63%), minket csak Csehország előzött meg. Az ezt követő dinamikus növekedésnek köszönhetően Szlovákia megelőzte, Lengyelország pedig beérte Magyarországot, ezáltal a fejlettségi szintben elfoglalt második helyről a megosztott harmadik helyre csúszunk.

3. ábra • Egy főre jutó GDP (konstans 2005-ös áron és vásárlóerő-paritáson, USA dollár)



FORRÁS: OECD ([HTTP://STATS.OECD.ORG/#](http://stats.oecd.org/#))

4. ábra • Egy főre jutó GDP (PPP) az EU-átlag arányában (%)

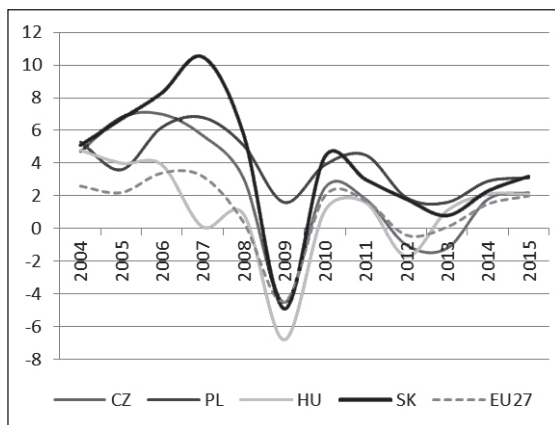


FORRÁS: EUROSTAT

A V4 GDP-növekedése (5. ábra) erős korrelációban van az EU GDP-jének alakulásával, ugyanakkor nagy különbségeket láthatunk a négy ország output-növekedésében. Elmondható, hogy 2004-ben az uniós átlagot meghaladó mértékű növekedés volt megfigyelhető a V4 országokban, de a gazdasági válság hatására ez a tendencia megtört. 2007 fordulópont volt mind az EU, mind a visegrádi négyek számára. A válság azonban különbözőképpen hatott a V4-ek gazdaságára. Szlovákia, Csehország és az EU visszaesése nagyságrendileg megegyezett, Magyarország esetében a recesszió sokkal súlyosabb volt, Lengyelország ellenben – ugyan lelassult – gazdasági növekedést könyvelhetett el. A mélypont után lassú növekedés indult meg, amit 2012-ben egy újabb hullámvölgy követett, ekkor újra negatívan alakult mind az EU, mind Magyarország és Csehország GDP-je. A Bizottság legfrissebb, 2014. februári előrejelzése szerint 2014-ben már az EU egésze és a V4-ek is érdemi növekedési teljesítményt érnek el. Nagyjából az EU teljesítményéhez közeli bővülés várható Csehország és Magyarország esetében (különö-

sen 2015-ben). Az EU átlagánál jobb teljesítményt nyújthat Lengyelország és Szlovákia, amely újabb lépés ebben a két országban a felzárkózás irányába.¹

5. ábra • GDP-változás (%)



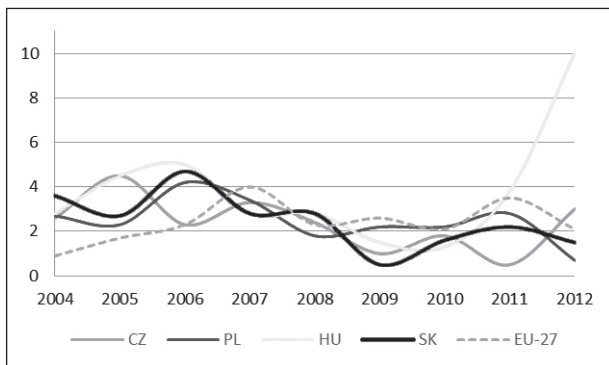
FORRÁS: EUROSTAT

3. TŐKEBEÁRAMLÁS

A V4-ek GDP-arányos *FDI-mutatójában*, ahogyan az EU-s átlagban is, megfigyelhető egy csökkenő tendencia. Jól látszik a 6. ábrából, hogy ez is többek között a gazdasági válság hatására alakult ki. 2004-ben az érték 2-4% közötti volt, ami lecsökkent az 1-2%-os tartományba. Ebből a tendenciából kivételt jelent Magyarország, ahol hasonló értékekről indult, mint a V4-ek az EU-csatlakozás időpontjában, de a csökkenés után, 2010-től egy jelentős emelkedés figyelhető meg, köszönhetően a jelentős átfolyó tőkének, amely kiáramlasként is megjelenik a statisztikában. 2012-re a GDP-arányos FDI értéke elérte a 10%-ot. A jelentős emelkedés oka a 3931 millió euró átfolyó tőke beáramlásának, illetve egyes külföldi tulajdonosok eszközportfóliója átrendezésének (3 milliárd euró értékben) köszönhető, amely tranzakciók a beáramlással párhuzamosan tőkekivitelként is megjelentek a statisztikában. A nagyarányú beáramláshoz az is hozzájárult, hogy 1,7 milliárd euró körüli összeg a bankszektorba érkezett. (Fontos azonban megjegyezni, hogy az utóbbi beáramlástípus statisztikai elszámolása nem FDI-ként, hanem egyéb befektetésként történik a fizetési mérlegben).

¹ Fontos azonban megjegyezni, hogy a Bizottság által előrejelzettnél nagyobb növekedési teljesítmény is lehetséges Magyarország esetében, hiszen az őszi előrejelzéshez képest maga a Bizottság is 0,4, illetve 0,3 százalékponttal javította a GDP-adatot 2013-ra és 2014-re.

6. ábra • GDP-arányos FDI-beáramlás (%)

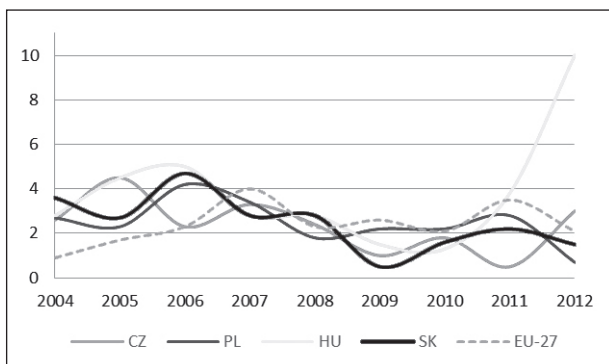


FORRÁS: EUROSTAT

4. BERUHÁZÁSOK

A *bruttó állóeszköz-felhalmozás* (7. ábra) egy fontos mérőszáma annak, hogy milyen egy országban a beruházási hajlandóság. A V4-ek országaiban az uniós csatlakozás időpontjában, Lengyelország kivételével magasabb volt a bruttó állóeszköz-felhalmozás, mint az uniós átlag. Magyarország esetében a mutató 2005-ig mutat növekedést, utána néhány év stagnálás után visszaesett, és még mindig nem sikerült növekedési pályára állnia. A Bizottság prognózisa szerint ez a tendencia 2014-ig folytatódni fog, amikor lassú növekedésnek indulhat a beruházás. A növekedés megindulásának fontos feltétele a piaci bizalom visszaszerzése. Szlovákia és Csehország esetében a bruttó állóeszköz-felhalmozás mértékének csökkenése egybeesik a gazdasági válság kialakulásával, ekkor Szlovákiában két év alatt 4 százalékpontot esett vissza a mutató. Lengyelország kivételt jelent a V4-ek közül, mert náluk 2008-ig dinamikusan növekedett az állóeszköz-felhalmozás, és utána sem volt akkora mértékű a visszaesés, így 2012-ben is még magasabb szintet ért el, mint az uniós csatlakozásuk évében.

7. ábra • Bruttó állóeszköz-felhalmozás a GDP arányában (%)

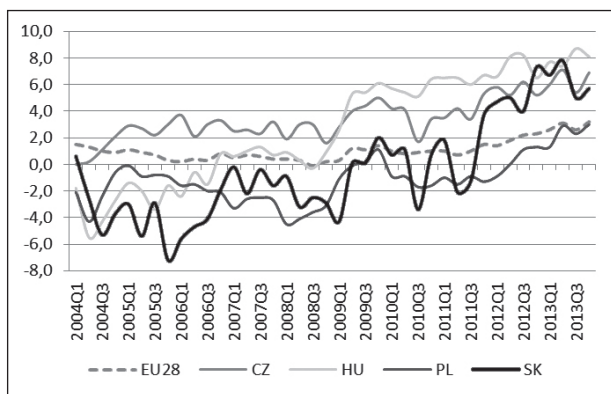


FORRÁS: EUROSTAT

5. KÜLKERESKEDELEM

A *külkereskedelmi egyenleg* (8. ábra) kapcsán alapvetően két időszakot különböztethetünk meg. A válság előtt Csehország egyenlege folyamatosan többletes volt. 2006-tól Magyarország is megközelítette az EU átlagát, míg Szlovákia és Lengyelország külkereskedelmi egyenlege deficitese volt. A válság fordulópontot hozott, amely a külkereskedelmi egyenleg növekvő, az EU átlagát meghaladó többletét eredményezte (Szlovákia kivételével). Ennek oka főként a belső kereslet és ezáltal az import nagyarányú, a válság miatti zuhanása volt. Ugyanakkor az export bővülése is szerepet játszott.

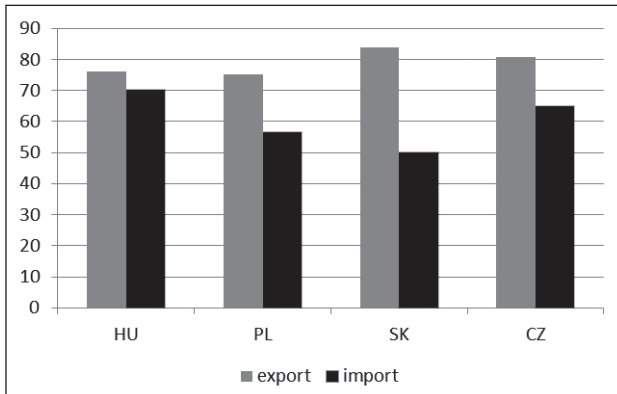
8. ábra • Az áruk és szolgáltatások külkereskedelmének egyenlege (a GDP %-ban)



FORRÁS: EUROSTAT

A *külkereskedelmi orientáció* kapcsán nyilvánvaló, hogy az EU (azon belül pedig elsősorban Németország) mindegyik V4-tagállam számára kiemelt jelentőségű kereskedelmi partner (9. ábra). Az export részaránya hasonló nagyságrendű (Szlovákia 83,8 és Lengyelország 75,1%-os részaránya között mozog), ugyanakkor az EU-ból származó import részaránya szélesebb spektrumon található. A 2010–2013-as időszak átlagában az importban a legnagyobb arányt a gépek és szállítóeszközök (47%), a feldolgozott termékek (33%) és az energiahordozók jelentették (12%). A kivitel esetében a három legjelentősebb főcsoport a gépek és szállítóeszközök (56%), a feldolgozott termékek (30%) és az élelmiszerek, italok, dohány (8%) volt.

9. ábra • Az EU részesedése a V4-ek összes áruexportjából és áruimportjából (2014, %)

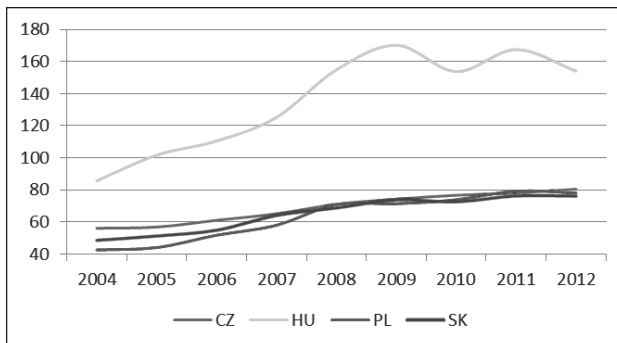


FORRÁS: WTO

5. SÉRÜLÉKENYSÉGI TÉNYEZŐK, KÜLSŐ EGYENSÚLY

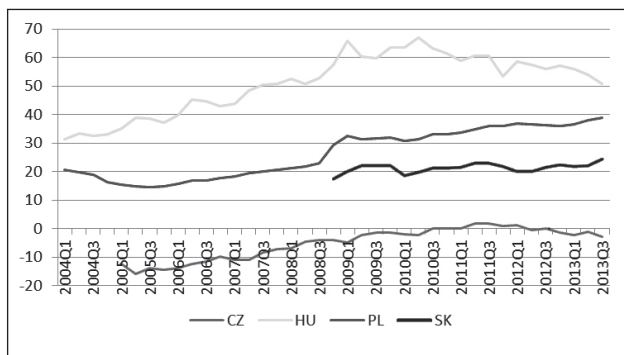
Magyarországon a kormányzati szektor mellett a *magánszektor eladósodottsága* (10. ábra) is magas a V4-ekéhez képest. Míg Szlovákia, Csehország és Lengyelország esetében a növekedés sokkal visszafogottabb, addig Magyarország esetében a kezdeti magas érték is több mint duplájára emelkedett a GDP %-ban. 2009-re elérte a GDP 170,2%-át. A magánszektor eladósodása főként külső források bevonásával, a devizahitelezés teret nyeresével történt, amely a külső eladósodtság egyenlegén is megmutatkozik. Ennek eredményeképpen Magyarország *külső eladósodottságának* (11. ábra) egyenlege a legnagyobb a V4-ek között. A már 2004-ben is legnagyobb számító érték 2009-re megduplázódott, amelyhez a devizahitelezés felfutása és a devizában felvett hitelállomány árfolyamgyengülés miatti növekedése is hozzájárult. A 2010 második negyedévében mért 66%-os csúcsához képest ugyanakkor éremben csökkent a külső adósságállomány nettó állománya.

10. ábra • A magánszektor adósságállománya (GDP %-ban)



FORRÁS: EUROSTAT

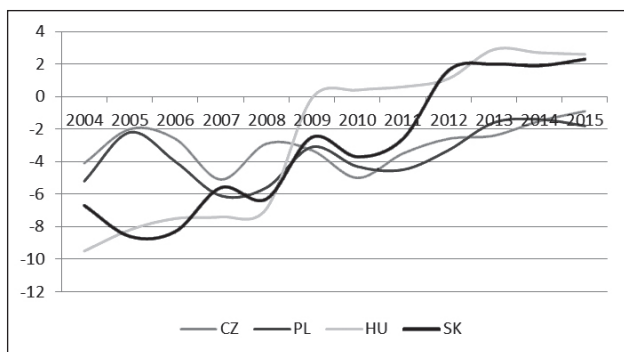
11. ábra • Nettó külső adósság nagysága (GDP %-ban)



FORRÁS: EUROSTAT

A *külső egyensúly vizsgálata* kapcsán látható, hogy a V4-ek esetében mindenhol a folyó fizetési mérleg (12. ábra) egyensúlytalansága volt megfigyelhető a válságot megelőzően. 2008 óta azonban a külső egyensúly helyreállni látszik, Magyarország és Szlovákia esetében a folyó fizetési mérleg többletet mutat (ez a többlet azonban nem tekinthető túlzottnak, nem éri el a makrogazdasági egyensúlytalanság riasztási szintjét, amely a GDP 6%-a). A javulás üteme ugyanakkor az utóbbi két évben lecsökkent. A legnagyobb javulást a folyó fizetési mérlegben Szlovákia és Magyarország érte el 10 év alatt (12,2 és 8,6 százalékpont), ugyanakkor Csehország és Lengyelország is 3-4 százalékpontot javított. A folyó fizetési mérleg javulását elsősorban a külkereskedelmi mérleg javulása fűtötte (az export növekedését az import visszafogottabb bővülése, vagy visszaesése kísérte). A Bizottság előrejelzése szerint a következő két évben a folyó fizetési mérleg egyenlege nagyságrendben a 2013-as szinten beáll. További javulás csak Csehország esetében prognosztizálható.

12. ábra • A folyó fizetési mérleg (GDP %-ban)

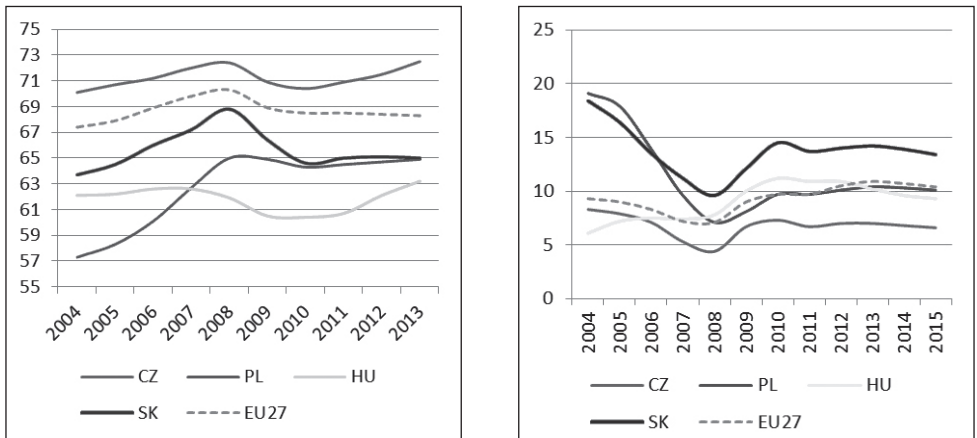


FORRÁS: AMECO

6. FOGLALKOZTATÁS

A válság előtt a *foglalkoztatottsági mutatók* (13. ábra) Magyarország kivételével javultak a V4 országokban. A legjobb eredményt 2008-ig Lengyelország (+7,7 százalékpont) és Szlovákia (+5,1 százalékpont) érte el. A pozitív tendenciát a válság megtörte, ez a foglalkoztatottsági adatok romlásához, majd stagnálásához vezetett. Ugyanakkor az látható, hogy Magyarország kivételével a 2004-es báziséhez képest még a válság ellenére is magasabbak a foglalkoztatottsági szintek. Kivételt képez tehát Magyarország, ahol a foglalkoztatottság összességében stagnált 2012-ig. Hasonló folyamat figyelhető meg a munkanélküliség kapcsán is. A válság megtörte a *munkanélküliség* 2008-ig javuló tendenciáját (kivéve Magyarországon), ugyanakkor a munkanélküliség szintje a 2004-esnél alacsonyabban stagnált. Magyarország esetében a kezdeti alacsony mutató romlott jelentős mértékben 2008-at követően. Ugyan 2014-ben elkezdődött a munkanélküliségi ráta visszafogott csökkenése, ugyanakkor a válság előttihez mérhető javulásról – egyelőre – nem beszélhetünk.

13. ábra • Foglalkoztatottság (%) és munkanélküliség (%)



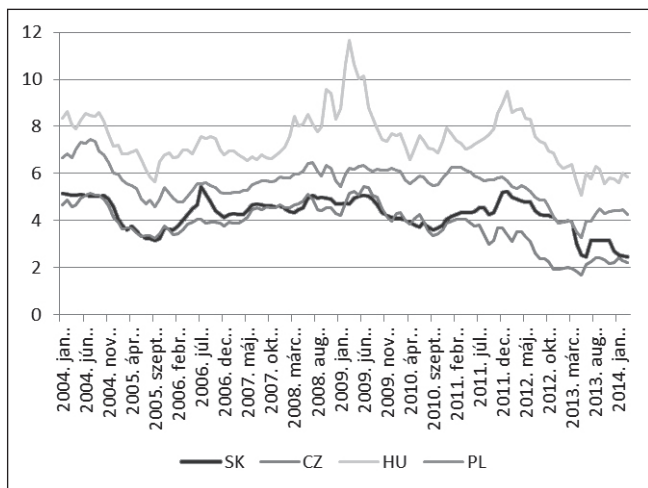
FORRÁS: EUROSTAT

7. INFLÁCIÓ, KAMATLÁBAK

Az *inflációs folyamatok* (14. ábra) változatos képet mutatnak, ugyanakkor összességében elmondható, hogy az inflációs szint 10 év mindenhol a 3 százalék alá csökkent, amelyben jelentős szerepet játszott a válság okozta dezinflációs nyomás. Valószínűsíthető továbbá, hogy mivel az inflációs nyomás továbbra is kicsi, az infláció ezen alacsonyabb szinten stabilizálódhat.

A Magyarország és a régiós országok inflációja közötti eltéréseket több esetben hazai gazdaságpolitikai intézkedések magyarázzák (2006-ban, 2009-ben és 2012 elején is emelkedett az áfa Magyarországon). A jelenlegi alacsony hazai infláció részben nemzetközi ármozgásoknak, részben a rezsicsökkentésnek köszönhető.

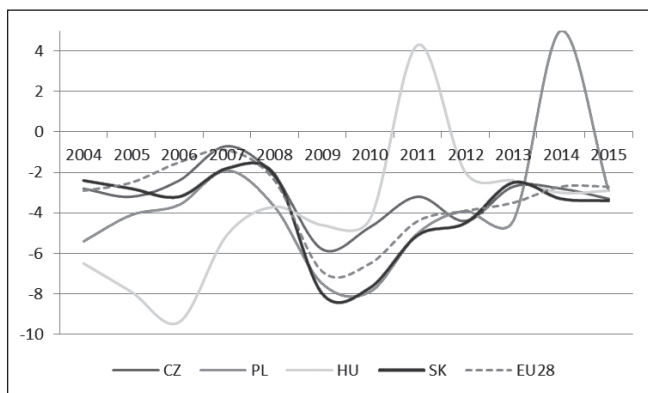
14. ábra • Az infláció éves változása (%)



FORRÁS: EUROSTAT

A *hosszú távú kamatok* (15. ábra) alakulása a régió országaiban együtt mozgott az elmúlt tíz évben. Kivételt ez alól a magyar kamatszintekben 2008 őszétől 2009 közepéig, valamint 2012 végén bekövetkezett folyamatok jelentenek. Ezekben az időszakokban jelentősen nőtt a 10 éves magyar állampapírok kamata, mely kihívásokat támasztott a piaci finanszírozhatóság tekintetében (2008 őszén EU-IMF-hitelcsomagra is szorult az ország). Az adósságválság enyhülésével, párhuzamosan az Európai Unió rövid és hosszú távú válságkezelési intézkedéseivel a pénzügyi feltételek a visegrádi régió országaiban is javultak.

15. ábra • Harmonizált hosszú távú kamatok alakulása (%)

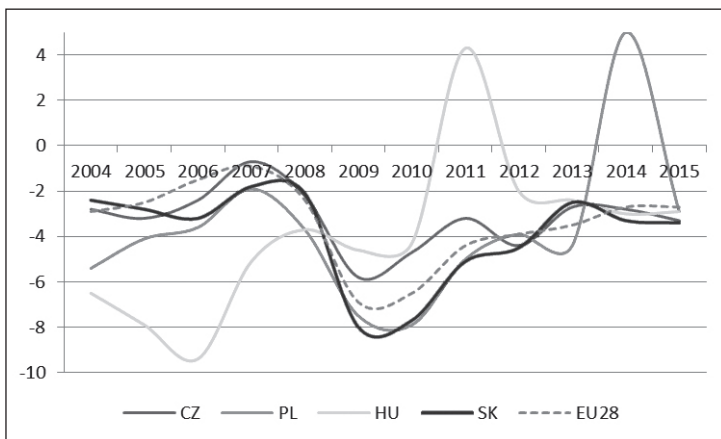


FORRÁS: EKB

8. ÁLLAMHÁZTARTÁSI FOLYAMATOK

A visegrádi országok *államháztartási pozíciója* (16. ábra) 2008-ig kedvezően alakult: az államháztartás egyenlege folyamatosan javult, az átlagos uniós érték körül mozgott (Magyarország kivételével). Az egyenleg a válság nyomán nagymértékben romlott, melynek eredményeképpen a térség elmúlt három éve a költségvetési konszolidáció időszaka volt. 2015-re várhatóan minden V4-es ország hiánya a 3% körüli szintre kerül. A két kiugró pozitív adat a Magyarországon 2011-ben és a Lengyelországban 2014-ben elszámolt egyszeri bevételeket jelentik a nyugdíjrendszer átalakítása miatt.

16. ábra • Az államháztartás egyenlege a GDP százalékában

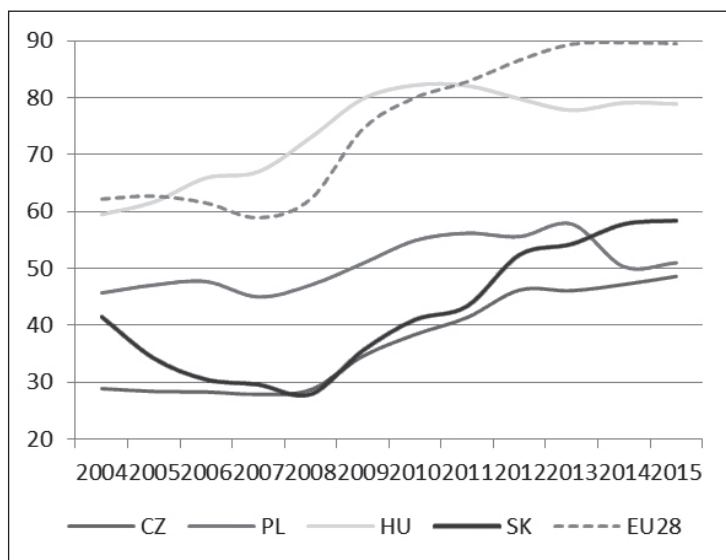


FORRÁS: EUROSTAT

2004-es csatlakozásakor mind a négy visegrádi ország túlzotthiány-eljárás alá került a 3% feletti költségvetési hiánya miatt. Az eljárást 2008-ban megszüntette a Tanács Szlovákia, Csehország és Lengyelország esetében, a válság nyomán 2009-ben azonban újraindította. Azóta a vizsgált országok közül egyedül Magyarországnak sikerült kikerülnie az eljárás alól 2013 júniusában. Szlovákia és Csehország számára a Tanács 2013-at szabta meg a túlzott mértékű hiány megszüntetésének határidejéül. Csehországnak sikerült a hiányt 3% alá szorítania (2,7%-ra), Szlovákia esetében azonban 2013-ra 3%-os, 2014-re pedig 3,3%-os deficitet jelez előre a Bizottság, azaz Szlovákiának nem sikerült határidőre, fenntartható módon leszorítania államháztartási hiányát. Lengyelország 2013 júniusában két év haladékot kapott, így 2014-re kell államháztartását konszolidálnia, melyet a (nyugdíjreformnak köszönhető) 4,6%-os prognosztizált államháztartási többlettel sikerülhet teljesítenie. Nincs egységes modell arra, hogy a visegrádi országok milyen jellegű szerkezeti reformokkal igyekeznek elérni a 3% alatti hiányt: Lengyelország és Magyarország az állami újraelosztás szinten tartása melletti átalakításokkal, míg Csehország és Szlovákia az állami szerepvállalás erősítésével kívánja rendbe tenni költségvetését.

A romló államháztartási egyenleggel párhuzamosan a térség államainak *államadósság-szintje* (17. ábra) is megugrott a válság nyomán, azonban a térség (Magyarország kivételével) GDP-arányos államadóssága még így is nemcsak az uniós átlaghoz képest alacsony, de a 60%-os maastrichti kritérium alatt is van. A növekedés beindulásával és az államháztartás konszolidálásával várhatóan az adósságráta is mérséklődni fog. A 60%-os államadósság-kritériumot a visegrádi országok közül tehát egyedül Magyarország lépi túl. Érdemi lefaragását az államadósságnak azonban a nyugdíjrendszer átalakításának fényében sem sikerült elérni, az államadósság 80% körüli szinten stagnál (és aktuális mértéke jelentősen függ a forint/euró árfolyamtól).

17. ábra • Államadósság a GDP százalékában (%)



FORRÁS: EUROSTAT

9. HITELMINŐSÍTÉS, VERSENYKÉPESSÉG

A válság előtt a V4-ek mindannyian közepesen magas hitelképességgel rendelkeztek (ez a 3. legjobb kategória). 2014-re Szlovákia *hitelminősítése* (18. ábra) enyhén javult, Csehország és Lengyelország esetében enyhén romlott, de a minősítési kategóriát egyik ország sem hagyta el. Magyarország esetében azonban a hitelminősítés a befektetésre nem ajánlott, azaz „bóvli” kategóriába került.




18. ábra • A V4-ek hitelminősítése 2004-ben és 2014-ben² (a minősítés sorrendjében)

2004	S&P	Moody's	Fitch
MAGYARORSZÁG	n.a.	A1	A-
CSEHORSZÁG	n.a.	A1	A-
SZLOVÁKIA	n.a.	A3	A-
LENGYELORSZÁG	n.a.	A2	BBB+

2014	S&P	Moody's	Fitch
CSEHORSZÁG	AA-	A1	A+
SZLOVÁKIA	A	A2	A+
LENGYELORSZÁG	A-	A2	A+
MAGYARORSZÁG	BB	BA1	BB+

FORRÁS: S&P, MOODY'S, FITCH

JELMAGYARÁZAT:

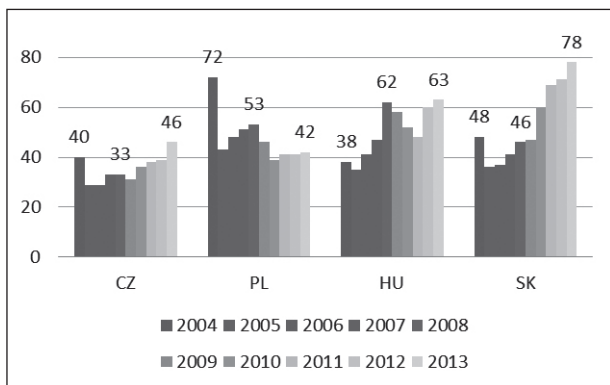
	közepesen magas hitelképesség
	közepesenél rosszabb hitelképesség
	befektetésre nem ajánlott, spekulatív („bóvli”)

A svájci központú World Economic Forum által minden évben közzétett *versenyképességi* elemzésben a világ összes országát *rangsorolják* (19. ábra) egy index segítségével.³ A V4-ek közül az EU-csatlakozás évében, 2004-ben Magyarország első volt a világ versenyképességi ranglistán elért 38. helyével, öt követte Csehország a 40. helyen, majd Szlovákia (48.) és Lengyelország (72.). Az elmúlt tíz év folyamán, Lengyelország kivételével a visegrádi négyek hátraléptek a ranglistán, néhány ingadozás után 2013-ra Csehország 46. lett, Magyarország a 63. helyig csúszott vissza, míg Szlovákia a 78. helyezést érte el. Lengyelországnak sikerült a 72. helyről a 42. helyig előrejutnia a ranglistán. Mivel nagyon sok tényező befolyásolja az indexet, így akár több tényező javulása mellett is visszacsúszhat egy ország, egy kiemelkedően rossz tényező miatt.

2 2014 májusában és 2014. április 11-én érvényes minősítés.

3 Céljuk, hogy az okok nagyon széles skáláját össze tudják foglalni egy mutatóban, ez a versenyképességi mutató, ebben szerepet játszanak makrogazdasági tényezők, az oktatás, az egészségügy, az infrastruktúra és minden egyéb, amely meghatározza egy ország kilátásait, lehetőségeit.

19. ábra • Versenyképesség (helyezés a rangsorban)



FORRÁS: WORLD ECONOMIC FORUM

10. KONKLÚZIÓ

A visegrádi országok legfontosabb gazdasági paramétereit vetettük össze az elmúlt évtized horizontján. Az adatokból kirajzolódó kép alapján megállapítható, hogy a négy ország nem azonos mértékben tudott élni az EU-tagságból fakadó előnyökkel. Valódi felzárkózási folyamat – különösen Csehország és Magyarország esetében – nemigen zajlott le, főleg, ha az egy főre jutó GDP szintjét, mint kulcsmutatót vizsgáljuk. Ennek egyik, de nem az egyetlen oka a 2008-ban kitört globális válság, amely nem egyenlő mértékben sújtotta a térség országait. Ugyanakkor számos más mutató tekintetében – persze sokszor különböző mértékben – sikerült a V4-országoknak közelíteniük, vagy akár meg is haladniuk az EU átlagos teljesítményét. Mindez azonban nem volt elegendő ahhoz, hogy a régió országainak versenyképessége érdemben és jelentősen javuljon. Ettől függetlenül nem beszélhetünk kudarcról. Egyrészt a 10 éves horizont történelmi távlatban nem hosszú időszak, korai még ítéletet mondani. Másrészt, földrajzi elhelyezkedésük és gazdasági beágyazottságuk miatt a régió országai számára nem létezik alternatíva, az EU-tagság nélkül a teljes elszigetelődés és elszegényedés várna rájuk. Bár az adatok összességében nem adnak nagyon kedvező összképet, és vélhetően a tapasztaltaknál sokkal sikeresebb első évtizedre is lehetett volna mód, a régió országai zökkenőmentesen váltak részeseivé az egységes belső piacnak, a schengeni övezetnek, Szlovákia az eurózónához is képes volt csatlakozni. Bizonyosan kijelenthetjük, hogy EU-tagság nélkül minden visegrádi ország sokkal rosszabb helyzetben lenne. Abban pedig bízhatunk, hogy az EU átlagos fejlettségi szintjéhez való közeledés a második évtizedben nagyobb ütemű lesz.

• szakmai fórum

Csath Magdolna

A GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI TELJESÍTMÉNY MÉRÉSE

A döntéshozóknak megfelelő mutatókra van szükségük ahhoz, hogy döntéseiket jól alapozhassák meg. Az is fontos, hogy a politikai döntéseknek nem csak a gazdasági, hanem a társadalmi és környezeti hatásait is megvizsgáljuk. Azonban ennek ellenére tipikus az, hogy amikor a döntéshozók valamely döntésük mellett érvelnek, akkor a pénzügyi következményeket mérő mutatóra, a GDP-re gyakorolt hatását használják egyedüli, a döntés melletti indokként. A GDP azonban csak a döntések pénzügyi hatásainak mérésére alkalmas. Továbbá tartalmazza a cégek profitját, amelyet szabadon vihetnek a cégek oda, ahova akarnak, ami miatt a mutató torzítottan méri az ország valós gazdasági eredményességét. Azt is fontos megjegyezni, hogy a GDP nem tartalmazza fontos társadalmi és közösségi tevékenységek értékét – például a gyermekek és az idősek családon belüli gondozását - annak ellenére, hogy ezek a tevékenységek nagyon fontosak a társadalmi jól-lét és az életminőség szempontjából.

A cikk bemutatja, hogy milyen hátrányai vannak annak, ha egyedüli vagy legfontosabb mutatóként a GDP-t használjuk a gazdasági és társadalmi haladás mérésére. Vizsgálja a lehetséges alternatív mutatókat azzal a céllal, hogy egy társadalom állapotáról átfogóbb képet lehessen kapni. Végül felhívja a figyelmet arra, hogy milyen fontos általában, de a gazdasági szektorban is a demokrácia, mivel az egyrészt javítja a humán tőke képességei hasznosításának lehetőségét, másrészt növeli a lakosság melegelettségi szintjét.

• • • • •

A közgazdászok egy része a gazdasági növekedést tartja az egyik legfontosabb, az országok teljesítményét mérő makromutatónak. Ezt azzal magyarázzák, hogy a gazdasági növekedés teszi lehetővé a beruházásokat és az életszínvonal növekedését. Stiglitz és Wals (2006)¹ például így fogalmazza meg a gazdasági növekedés lényegét: „életszínvonalunk jelentős növe-

1 STIGLITZ, J. E. - WALS, C. E.: *Principles of Macroeconomics*. W.W. Norton & Company Inc., New York, 2006.

kedése gazdaságunk növekedésének köszönhető, vagyis annak, hogy egyre többet tudunk előállítani azokból a dolgokból, amelyek anyagi jólétünkhöz szükségesek.”

A gazdasági teljesítmény mérésére legáltalánosabban a GDP – Gross Domestic Product: bruttó hazai termék – mutatót használjuk. Ez a mutató kifejezi az egy adott évben létrehozott és pénzben mért összes új értéket, amely egy adott országban megszületik. A GDP-be csak a hozzáadott új érték számít bele a termelés minden szakaszában. A nominális GDP a folyóáron mért új értéket, a reál GDP pedig a változatlan áron számolt új értéket méri. Hangsúlyoznunk kell, hogy csak azt az új értéket veszi figyelembe, amely pénzben kifejezhető. Éppen ebben van legnagyobb hiányossága. Nem méri ugyanis a GDP például a családon belül a gyermekek nevelésével vagy az idősök gondozásával töltött idő értékét, mivel azt közvetlenül nem lehet pénzben kifejezni. Ugyanakkor a társadalom számára ezek rendkívül hasznos tevékenységek. De nem jelenik meg a GDP-ben az sem, ha valaki segít a szomszédjának: mondjuk levágja a fűvét, és cserébe a szomszédtól zöldséget vagy gyümölcsöt kap. Nyilvánvaló, hogy az említett tevékenységek értéket teremtenek, mégsem számítanak bele a GDP-be. Viszont a környezetszennyező vagy az embereket egészségtelen környezetben foglalkoztató cégek tevékenysége növeli a GDP-t, holott ez egyértelműen társadalmi károkat okoz. Ebből következik, hogy hiába nő egy országban a GDP, nem biztos, hogy a társadalom is előrehalad. Sőt az is elképzelhető, hogy egy jelentős GDP-növekedés komoly társadalmi károkkal jár együtt. Erre példa a gyors kínai gazdasági növekedés, amelyet óriási környeztkárosodás kísért. Végül érzéketlen a GDP arra is, hogy mekkora szakadék van egy országban a szegények és a gazdagok között. Lehet nagyon gyors a GDP növekedése, de ha annak gyümölcsét csak egy szűk réteg élvezi, akkor nem beszélhetünk társadalmi fejlődésről.

Az elmondottak alapján nyilvánvaló, hogy a GDP-re épülő gazdasági növekedés nem azonos a társadalmi fejlődéssel.

1. A GDP HANYATLÁSA

A „*The New York Times*” című lapban 2010. május 10-én Jon Gertner hosszú tanulmányt írt „*The Rise and Fall of the GDP*” – A GDP sikere és bukása – címmel, amelyben így érvel: a korábbi vélemények szerint minél jobban nő a GDP, annál jobban élnek az emberek, annál jobban érzik magukat a bőrükben. Ezért az országok legfontosabb célként a GDP növelését jelölik meg. Azonban nehéz elhinni azt, hogy egyetlen számszerű mutatóval mérni lehessen egy ország fejlődését. Sőt, az igazi fejlődés legfőbb gátja egyre inkább az, hogy a közgazdászok és statisztikusok még mindig hisznek a GDP-ben. A GDP lehet, hogy mond valamit a gazdaságról, de azokat a dolgokat nem tudja mérni, amelyek az emberi fejlődés szempontjából a legfontosabbak. Hiszen a GDP pénzügyi mutató, és ezért a GDP-vel mért gazdasági növekedés nem feltétlenül jár együtt a társadalom fejlődésével. Erre az ellentmondásra még politikusok is felfigyeltek.

Robert Kennedy a következőt mondta 1968-ban: „A GDP-be értéként számít bele a levegőszennyező tevékenység, a cigarettareklám, az erdők kivágása, és a természeti csodák feláldozása a növekedésért. De nem számít bele gyermekeink egészsége, oktatásuk minősége, vagy az az öröm, amelyet a játék okoz nekik, és nem növeli a GDP-t költészetünk szépsége,

a házasságok ereje. Röviden, a GDP mindent figyelembe vesz, csak azt nem, ami az életben igazán fontos.”

Probléma az is, hogy egy országban jelentősen nőhet a GDP úgy, hogy közben emelkedik a szegények száma, és romlik az életminőség.

2. GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS HELYETT FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS

A fenntarthatóság lényege, hogy úgy kell a jelen szükségleteit kielégíteni, hogy azzal ne veszélyeztessük a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy saját szükségleteiket majd szintén fedezni tudják. A fejlődés pedig arra utal, hogy a társadalom és a gazdaság előrehaladását nem lehet csupán a növekedési mutatók alapján megítélni. A növekedés ugyanis rossz, rákos fajta-jú is lehet. Fejlődésre van szükség, amely az egész rendszer előrehaladását biztosítja. Ez azt jelenti, hogy

- az ember-, értékközpontúság, valamint
- a minőségi mutatókkal mért társadalmi, gazdasági és intézményrendszeri haladás kell, hogy jellemezze a gondolkodást.

3. A TÁRSADALMI FEJLŐDÉS MÉRÉSE

Kennedy elnöknek tulajdonítják azt a mondást, hogy ha egy demokratikus társadalom nem képes arra, hogy segítséget nyújtson a szegényeknek, akkor nem tudja megmenteni a gazdagokat sem.

A társadalmi fejlődést vizsgáló szakemberek szerint nagyon fontos annak mérése, hogy egy társadalomban nő vagy csökken-e a szegények és a gazdagok közötti szakadék. Ugyanis ha a társadalom lemond egy növekvő arányt jelentő szegény népesség képességeinek hasznosításáról, emberi fejlődéséről, akkor – hosszabb távon – saját fejlődését is akadályozza.

Meier (1995)² megkülönbözteti a gazdasági növekedést és a fejlődést. Így ír: „akkor beszélhetünk gazdasági fejlődésről, ha egy nemzet valós egy főre jutó nemzeti jövedelme hosszabb időtávon úgy növekszik, hogy közben nem nő a szegénységi küszöb alatt élők száma, és a társadalmi jövedelemeloszlás egyenlőtlensége sem romlik.”

Meier rámutat arra, hogy milyen fontos a gazdasági fejlődéshez az általános emberi fejlődés is. De arra is figyelmeztet, hogy nem sokra megyünk azzal, ha egy adott év eredményeit vizsgáljuk: a fejlődés ugyanis folyamat, így nem mérhető a gazdaság rövid távú mozgásaival. Főleg nem mérhető egyetlenegy mutatóval, a GDP-vel. Meier szerint azért is fontos a növekedés helyett a fejlődést vizsgálni, mivel ha a növekedés a természet károsításával, a munkavállalók növekvő kizsákmányolásával, életkörülményeik és életminőségük romlásával és a társadalom intézményrendszerének gyengülő teljesítményével jár együtt, akkor nem beszélhetünk társadalmi fejlődésről. A társadalmi fejlődés ezért sokdimenziós jelenség, így csak több mutatószámmal írható le. Ezek között – a már említett, a létminimum alatt élők száma,

2 MEIER, G. M.: *Leading Issues in Economic Development*. Oxford University Press, New York, 1995.

valamint a szegények és gazdagok közötti szakadék alakulása mellett – mérni kell még például a várható élettartam és az iskolázottsági szint változását, a halálzási és a születési mutatók alakulását, a korrupció elterjedtségét, valamint a társadalom intézményrendszere működésének minőségét és hatékonyságát, beleértve a kormány munkájának átláthatóságát és minőségét is. Más szerzők javasolják még a demokrácia, a részvételi lehetőség alakulásának elemzését is abból kiindulva, hogy ez ad képet arról, hogy milyen széles tudásbázison nyugszik egy társadalom döntési rendszere.

A felsorolt mutatószámok mérése nem könnyű. Esetenként szakértői becslésekre, véleménykutatásra támaszkodva lehet csak számszerűsített eredményre jutni. Az így kapott információ, ha nem is tökéletes, mégis jóval gazdagabb képet fest egy társadalom mindenkori állapotáról, és arról az irányról, amerre tart, mintha csak a gazdasági növekedés GDP-mutatójára támaszkodnánk.

4. AZ ÉLETMINŐSÉG, AZ EMBERI FEJLŐDÉS ÉS A BRUTTÓ NEMZETI BOLDOGSÁG

A társadalom fejlődését sokan vezetik vissza az egyének számára nyíló lehetőségekre. Végül is a gazdasági sikernek is csak akkor van értelme, ha az az emberek boldogulását, fejlődését és boldogságát is szolgálja.

4.1. Az életminőség

Különböző kutatók eltérő mutatószámokkal mérik. Általában szerepel azonban a mutatók között az egészségi állapot, illetve az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzájutás lehetősége, a tanulási lehetőségek elérhetősége, a lakáshoz jutás könnyősége, illetve a lakáshelyzet, a társadalmon belüli feszültségek, illetve a társadalmi kohézió erőssége, a közbiztonság, valamint a munkakörülmények és az anyagi helyzet.

Az életminőség javulásához hozzátartozik továbbá a természeti környezet állapotának javítása, például a levegő minőségének, a vizek tisztaságának javítása, a szolgáltatások – például egészségügy, oktatás – színvonalának emelése, továbbá a közbiztonság fokozása is. De javítja az életminőséget a több szabadidő, amelyet például kultúrával, egészségmegőrzéssel, sportolással lehet eltölteni.

A Nobel-díjas Sen (1999)³ ennél is tovább megy. Így fogalmaz egy 1999-ben megjelent könyvében: a fejlődésnek azt is jelentenie kell, hogy az emberek szabadon választhatnak különböző lehetőségek közül, és így ki tudják teljesíteni képességeiket. A fejlődés ezért az emberi méltóság kiteljesedését is jelenti (nem szó szerinti fordítás).

A „*The Economist*” brit gazdasági szaklap kutatási háttérszervezete, a „The Economist Intelligence Unit” új indexet dolgozott ki 2005-ben. Az index kiszámításához 9 részmutatót vett figyelembe, amelyek a következők:

3 SEN, A.: *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf Inc., New York, 1999.

- Anyagi jólét (GDP/fő, vásárlóerő-paritáson) egészségi állapot (születéskor várható élettartam)
- Politikai stabilitás és közbiztonság
- Családi állapot (válási adatok)
- Közösségi élet (például szakszervezeti tagság, templomba járók aránya)
- Éghajlat és földrajzi adottságok
- A munkahelyek biztonsága (munkanélküliségi ráta)
- Politikai szabadság
- Nemek egyenjogúsága (keresetek, pozíciók)

Feltűnő, hogy hiányzik a listáról a gyógyuláshoz, az egészséghez és a tudáshoz való hozzáférés lehetősége, és a munkahelyeken belüli körülmények. Viszont a politikai körülmények nagy hangsúlyt kapnak. A szervezet 2005-ben 111 országra számolta ki az indexet. Érdekeséggé válhat, hogy akkor Magyarország 37. helyével megelőzte Szlovákiát (45.), Romániát (58.), Lettországot (66.), Észtországot (68.) és Oroszországot (105.). Szlovénia viszont a 27., és Csehország a 34. helyen volt.

4.2. Az emberi fejlődés indexe (Human Development Index: HDI)

Az ENSZ fejlesztési szervezete, a United Nations Development Program (UNDP) dolgozta ki. Az első elemzés 1990-ben jelent meg a következő mottóval: „egy nemzet valódi gazdagságát lakossága jelenti.”

A HDI index három részmutató, az egészségi állapot – amit a születésnél várható élettartammal fejeznek ki –, az oktatási teljesítmény (átlagos iskolázottsági szint és annak várható változása) és az életszínvonal (egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem) kombinációja.⁴ A HDI mutató egy ország humán tőkéjének állapotát méri. Különösen érdekes elemzésekre kínál lehetőséget a GDP és a HDI együttes vizsgálata. Azoknál az országoknál ugyanis, ahol az egy főre jutó GDP alapján egy ország sokkal előkelőbb helyen van, mint a HDI mutatója alapján, fel lehet vetni azt a kérdést, hogy vajon mire használja az ország a megtermelt új értéket? Vagyis, hogy milyen gazdaság- és társadalompolitikát folytatnak kormányai, ha a gazdasági eredmények nem járulnak hozzá a humán tőke, az emberek fejlődéséhez?

4.3. Bruttó nemzeti boldogság (Gross National Happiness: GNH)

Az emberi boldogság fontosságára építő mutató. Kilenc elemből épül fel. Ezek a következők:

- pszichológiai-lelki jólét
- kiegyensúlyozott időhasznosítás
- a közösség életképessége
- kulturális sokszínűség
- tiszta természeti környezet

⁴ Ma már van a mutatónak 18 részmutatót tartalmazó változata is.

- megfelelő életszínvonal
- egészség
- tanultság
- jó kormányzás

A kilenc elem különböző részmutatókból épül fel. A gondolat a Bhutáni Királyságból származik, ahol már 1729-ben a jogrendben a következő volt olvasható: „ha a Kormány nem képes boldogságot teremteni a népének, akkor ennek a Kormánynak a létezésére nincs szükség.”⁵

A gondolatot a himalájai ország, Bhután jelenlegi királya kívánja a gyakorlatba átültetni jelentős nemzetközi érdeklődés mellett. A mutató érdekessége, hogy a lelki egészséget, a spiritualitást az egyik legfontosabb boldogságforrásnak tekinti. A király azt ígérte, hogy minden fontos döntés előtt meg fogja vizsgálni, hogy az hogyan hat népe boldogságszintjére, és nem fog olyan döntést hozni, amely rossz hatással lenne rá. Ezt várja el az üzleti élettől is. Az eddig vázolt mutatók közös vonásait úgy lehetne összefoglalni, hogy azok – szemben a csupán pénzben kifejezett növekedési mutatókkal – a társadalom fejlődésére, az emberek jóllétére helyezik a hangsúlyt. Az alternatív mutatók talán a legátfogóbb, a pénzbeli és a minőségi szempontokat kombináló rendszerét az ún. Stiglitz-bizottság dolgozta ki. Munkájuk eredménye könyv formában Sárközy francia elnök előszavával jelent meg (2010).⁶

A szerzők így érvelnek a tanulmányban: „Nem létezik egyetlen olyan mutató, amely képes mérni egy olyan bonyolult rendszernek, mint egy társadalomnak az eredményeit. Továbbá itt az ideje annak, hogy a társadalmi haladást ne a gazdasági tevékenység eredményével, hanem az emberek ’jóllétével’ mérjük. Ráadásul ezt úgy kell tennünk, hogy annak fenntarthatóságát is vizsgáljuk.”

Ezek a gondolatok rimelnek a Sárközy-féle bevezetésre, amely így kezdődik: „Abban hiszünk, hogy addig nem tudjuk megváltoztatni viselkedésünket, ameddig nem változtattunk azon, ahogyan a gazdasági teljesítményt mérjük. Ha nem akarjuk, hogy gyermekeink és unokáink jövőjét olyan pénzügyi, gazdasági, társadalmi és ökológiai katasztrófák rázzák meg, amelyek emberi tragédiákba torkollnak, akkor változtatni kell azon, ahogyan élünk, fogyasztunk és termelünk. Meg kell változtatnunk azt is, ahogyan irányítjuk társadalmi szervezeteinket, és amilyen kritériumok alapján a gazdaságpolitikát kialakítjuk.”

A szerzők a tanulmányban részletesen elemzik azokat a részmutatókat, amelyekből – szerintük – egy többdimenziós „jóllét-mutató” lehet megszerkeszteni. Ezek a következők:

- Anyagi javak (kereset, fogyasztási szint, összegyűjtött vagyon)
- Egészségi állapot
- Tanultság, képzettség
- Munkalehetőségek
- Politikában való részvétel lehetősége
- Emberi kapcsolatok

5 URA, K. et al.: *A Short Guide to Gross National Happiness Index*. The Centre for Bhutan Studies, Bhutan, 2012.

6 STIGLITZ, J. E. – SEN, A. – FITOUSSI, J. P.: *Mismeasuring our lives: Why GDP doesn't add up*. The New Press, New York, 2010.

- A környezet jelen és jövőbeli állapota
- Gazdasági biztonság (munkalehetőség) és közbiztonság (a bűnözés szintje).

A Stiglitz-bizottság jelentésével kapcsolatban meg kell említenünk, hogy egyrészt jelentős mértékben épít az alternatív mutatókkal kapcsolatos korábbi kutatási eredményekre, közülük is különösen a fejlődés-gazdaságtan híveinek nézeteire. Másrésztől nem szakad el teljesen a főáramú nézetektől sem, hiszen fontos részmutatóként említi meg a fogyasztási szintet és a vagyonosodást, általában az anyagi javakkal való rendelkezést.

A Stiglitz-bizottság is fontosnak tartja a társadalom tagjainak „jóllétét”. De mit is értsünk általános emberi jólétén? A nemzetközi szakirodalom egyetért abban, hogy a jóllét része kell, hogy legyen az élelmiszerbiztonság, a jó minőségű ivóvízhez jutás, a lakhatás, az egészségügyi szolgáltatások, a színvonalas oktatás elérhetősége, a politikai szabadságjogok megléte, a kormányzásban való részvétel lehetősége, továbbá a személyes és vagyoni biztonság. Végül említsünk meg egy olyan mutatót, amely korunkban, amikor a tudás, a kreativitás fontossága nő, egyre több figyelmet érdemel.

5. HATALOMMAL VALÓ FELRUHÁZOTTSÁG

A „hatalommal való felruházottság” az egyén szintjén úgy értelmezhető, hogy lát-e esélyt arra, hogy saját maga vagy gyerekei feljebb kerüljenek a társadalmi ranglétrán. Azok az emberek, akik úgy érzik, hogy képesek befolyásolni saját és családjuk jövőjét, a kutatások szerint boldogabbak, és ezért értelmét látják annak, hogy a jövőbe beruházzanak: például tanuljanak. Ha viszont azt tapasztalják, hogy a fejük felett döntenek róluk, a véleményükre nem kíváncsiak, ha azt látják, hogy az előrelépési lehetőségeket nem tudják befolyásolni, mivel azok nem teljesítménytől, hanem a kapcsolatoktól függenek, akkor nem fogják értelmét látni az erő kifejtésnek. Emiatt pedig nem lesznek boldogok sem. Egyébként ezt az összefüggést a menedzsmentkutatások is igazolják. Azon cégeknél, ahol a munkaadót a termelési-szolgáltatási folyamat egy bármikor kicserélhető alkatrészének tekintik csupán, az emberek cég iránti elkötelezettsége alacsony szintű lesz. Ennek következtében csak annyi teljesítmény nyújtására lesznek hajlandók, amennyi ahhoz elég, hogy ne rúgják ki őket. Ebben a helyzetben viszont rengeteg ötlet, javítási-fejlesztési szándék szorul bele az emberekbe, akik emiatt frusztráltak, boldogtalanok lesznek. Az ötletek elvesztése a cég számára pedig gazdasági veszteséggel jár.

Erre az összefüggésre már Maslow (1954) is figyelmeztet.⁷ Hierarchia-modellje szerint az emberek teljesítményét különböző dolgokkal lehet motiválni. Az alapvető élelmiszerek, a ruházkodás és a lakhatás olyan feltételek, amelyek hiánya gátolja a jó teljesítményt. Ösztönzőleg hat viszont, ha lehetőségük van társadalmi és szociális közösségekben való részvételre, ha kivívhatják mások megbecsülését, és ezáltal önbecsülésük is növekedhet. A hierarchia legfelső csúcán pedig az önmegvalósítás lehetősége, az innovációban való részvétel található.

⁷ MASLOW, A.: *Motivation and Personality*. Harper&Row, New York, 1954.

A hatalommal való felruházottságot mutatja például a nők helyzete egy társadalomban. Egy 2010-es elemzés szerint⁸ hazánk e tekintetben 2009-ben rosszabb helyezést ért el a vizsgált 20 nemzet között, mint 1996-ban. Akkor még a középmezőnyben voltunk. Kilenc országban volt rosszabb a nők helyzete, mint nálunk. 2009-re azonban 8 ország – köztük Bulgária és Törökország is – elhagyott bennünket. 2010-ben pedig már az utolsó előttiek voltunk. Törökország volt csak mögöttünk. A mutató vizsgálta, hogy a parlamentben hány nő van, mekkora a nők aránya a cégek, intézmények vezetésében, valamint a kiemelkedő szellemi munkát végzők között. Figyelembe vette továbbá, hogy hogyan viszonyul egymáshoz az ugyanazon munkát végző férfiak és nők fizetése.

Meg kell azonban említeni, hogy nemcsak a GDP-nek, de valamennyi egyéb mutatónak is vannak hiányosságai. Ez azonban nem indokolja azt, hogy ha nem is a GDP helyett, de legalább mellette más, a társadalmi és gazdasági fejlődést jobban mérő mutatókat ne használjunk a gazdaságpolitikai döntések megalapozására. Ez azért lenne rendkívül fontos, mert a GDP alapján való döntéshozatal – a hosszú távú hatásokat tekintve – helytelen gazdaságpolitikai választásokat eredményezhet. Például támogatásra érdemesnek ítélné meg a munkahelyteremtés ígéretével érvelő, de a környezetet károsító és az embereknek alacsony színvonalú munkát biztosító üzemek betelepülését.

8 STEWART, K.: Human Development in Europe. *UNDP Research Paper*, 2010. June.

MEGYEI ÖNKORMÁNYZAT – ÚJ SZEREPKÖRBEN

Az önkormányzati rendszer kialakításának, majd módosításának egyik leggyakrabban felmerülő vitakérdését a megyei önkormányzat funkciója jelentette és jelenti ma is. 1990 óta az önkormányzati testület nélküli középszintű közigazgatástól a 2002–2007 közötti évek elképzeléséig, a megyei önkormányzatot felváltó erős választott regionális önkormányzat létrehozásáig sokféle elgondolás látott napvilágot. A mostani kormány határozottan a megye mint közigazgatási térszerkezeti egység mellett tette le a voksát. A középszinten marad a megyei önkormányzat. A kérdés most az, hogy milyen funkciókkal. Ezt elemzi az írás.



A kormány 2013. október 10-én benyújtotta az Országgyűlésnek a területfejlesztésről és területrendezésről szóló, 1996. évi XXI. törvény módosításáról szóló törvényjavaslatát.¹ A tervezetből kirajzolódik a megyei önkormányzat új funkciója, és a területfejlesztési feladatkör néhány új elemmel gazdagodik. Ennek kapcsán érdemes megvizsgálni a megyei önkormányzat funkciójának változását az önkormányzati rendszer megalakulásától napjainkig, s feltenni azokat a kérdéseket, amelyeknek a megválaszolását indokoltan igényelhetjük a jogalkotótól.

1. REMÉNYTELJES KEZDETEK

Az önkormányzati rendszer kialakításakor az egyik legnagyobb szakmai (és politikai) vitát a középszintű közigazgatás, ezen belül is a megyei önkormányzatra vonatkozó szabályozás váltotta ki. A parlamenti vita során még az is kérdésként merült fel, hogy területi szinten legyen-e önkormányzat. A tanácsrendszert felváltó önkormányzati rendszer mindenképpen meg kívánt szabadulni a rossz emlékű „pénzosztó-uralkodó” megyétől, és a települési önkormányzati autonómiára helyezte a hangsúlyt. Ezt az autonómiát féltették az erős megyei önkormányzattól, ezért más javaslatokat is kidolgoztak. A „*társult megye*”-koncepció szerint a megyei testület a települési önkormányzatok társulásaként jött volna létre. A „*közigazgatási megye*”-koncepció valójában államigazgatási szervet jelentett volna, választott testület nélkül a középszinten.

¹ A törvénymódosítást az Országgyűlés 2013. december 9-én elfogadta.

A kormány az önkormányzati megye létrehozatala mellett érvelt. „A törvényjavaslat minden tekintetben megszünteti a megyék [...] hatalmi helyzetét. A megyei önkormányzatra – az európai tapasztalatokat is figyelembe véve – csupán azoknak a közszolgáltatásoknak a megszervezését bízta, amelyek vagy a megye egész területére, vagy nagy részére terjednek ki. [...] Az ilyen megyei önkormányzat semmilyen tekintetben nem felettese a települési önkormányzatoknak, ellenkezőleg, hatékonyan képviseli és védi a települési önkormányzatok érdekeit, valamint a községek és a városok lakóinak közös akaratából szervezheti az egy város határát jóval meghaladó körzeti közszolgáltatásokat.”²

A vita során kisebb szerepet kapott a közszolgáltatások tartalma, minősége, sokkal inkább a politikai-hatalmi szempontok s ezzel együtt a települési önkormányzatok autonómiájának töretlen biztosítása állt a vita előterében.

„A törvényjavaslat azonban a megyei önkormányzat funkcióit eredetileg nem korlátozta az intézményfenntartásra. A kormányzati koncepcióban a települési érdekek képviselete, valamint a területfejlesztési politika kialakítása is megyei feladatként jelent meg, ami lehetőséget biztosított volna a megyei választott testületnek, hogy önálló politikai irányvonalat dolgozzon ki. Az ellenzéki pártok e funkciókat azon az alapon bírálták, hogy fenntartják a tanácsrendszerben működő megyék gazdasági újraelosztó hatalmát, ami ellentétben áll a területi és a települési önkormányzatok egyenjogúságának elvével. A kormányzati elképzelésekkel azt is szembeállították, hogy a települési érdekek integrálása és a területfejlesztési politika kialakítása nem igényel megyei szintű önkormányzati szerveződést, az előbbi funkció a települési önkormányzatok megyei érdek-képviseleti szervéhez is tartozhat, a területfejlesztés és különösen a hátrányos helyzetű térségek felzárkóztatása pedig kormányzati feladat, amellyel nem önkormányzati, hanem dekoncentrált államigazgatási szerveknek kell foglalkozniuk.”³ A törvény elfogadása kétharmados támogatást igényelt (a politika akkor még egyébként is fontosnak tartotta a lényegi kérdésekben a konszenzust), ezért a kormány és az ellenzék is engedett eredeti álláspontjából.

A jogalkotó végül is a megyei önkormányzat létrehozatala mellett döntött, amelynek jogállását, feladatkörét és hatáskörét úgy határozta meg, hogy az ne korlátozhassa a települési önkormányzatok önállóságát, térségi szerepkörét mellérendelt jogállással töltsse be. A térségi szerepkör elsősorban megyei intézmények fenntartásával megvalósuló közszolgáltatások megszervezését jelentette, amelyeket törvényi feltételek fennállása esetén a települési önkormányzatok átvehettek a megyétől. Agg Zoltán megállapítása szerint: „Az ellenzéki pártok nyomására egy gyenge (középszintűnek nem is tekinthető), kiegészítő-kiegészítő funkciókat ellátó megyei önkormányzat és egy szándék szerint ugyancsak gyenge, csupán törvényességi ellenőrzési és bizonyos államigazgatási funkciókat ellátó (köztársasági megbízottnak nevezett) területi államigazgatási hivatal alapítódott.”⁴

2 Dr. Horváth Balázs belügyminiszter felszólalása. In az Országgyűlés rendkívüli ülészakának 5. ülése, 1990. július 2., 1179. hasáb.

3 WIENER György: Politika és önkormányzat a rendszerváltás időszakában, *Társadalmi Szemle*, 1993. évi 5. szám, 38. p.

4 AGG Zoltán: A megyerendszer változó szerepe a magyar közigazgatásban, MTA Társadalomtudományi Intézet kutatása, 40. p. www.socio.mta.hu/dynamic/AggZ_A_mgyerendszer_vltozo_szepe.pdf.

Kimondhatjuk tehát, hogy Magyarországon a rendszerváltást követően alapvetően térségi közszolgáltatásokat nyújtó, gyenge hatáskörű megyei önkormányzat és viszonylag szűk körű államigazgatási funkciókkal rendelkező területi állami szerv jött létre.

2. A KIS KORREKCIÓ

Az 1994-ben megalakult kormány már augusztusban az önkormányzati törvényt módosító csomagot nyújtott be az Országgyűlésnek, amelyben szerepelt a megyei önkormányzat funkciójának kismértékű korrekciója. „A megyei önkormányzat feladatköre bővíthető: a körzeti közszolgáltatások ellátásában, a települési érdekeken és határokon túlmutató önkormányzati ügyekben átvehet egyes dekoncentrált feladatokat. Pénzelosztó szerepe viszont nem lehet. A területfejlesztési feladatokra, különösen a területtervezés összehangolására, térségi fejlesztésre új típusú szervezetként területfejlesztési tanácsok létrehozatala indokolt, a területfejlesztésről megalkotandó külön törvény szerint.”⁵

A parlamenti vitában a kormánypárti és ellenzéki képviselők egyaránt megerősítették a korábbi célkitűzéseket, amelyek szerint a megyei önkormányzat továbbra is olyan területi önkormányzat legyen, amely a települési önkormányzatokkal mellérendelt szerepben van, térségi közszolgáltatásokat lát el, és esetleg többletfeladatokat is kaphat. Harcos megyepárti kiállás nem volt tapasztalható, továbbra is az állam és az önkormányzatok közötti munkamegosztás, annak arányai képezték a vita tárgyát.

Az állami beavatkozás lehetőségének növelése és a centralizáció erős kritikát kapott, amelyből arra következtetünk, hogy az önkormányzati autonómia – beleértve a megyei önkormányzatot is – sértetlen biztosítása érték volt a parlament kormánypárti és ellenzéki oldalán egyaránt.

„Változatlanul fenn kellene tartani a közigazgatási dualizmust, az állami és önkormányzati közigazgatást, de ezen belül törésmentesen érvényre kell juttatni, hogy az Európai Chartával egyezően [...] az állami közigazgatás másodlagos jelleggel jelenhet meg a településen és a területen. És emiatt a valós önkormányzati igazgatás olyan kétszintű önkormányzati modellt igényel, amely nem hierarchizált, hanem a feladatspecifikusság elveire épülve tesz különbséget az egyes szintek között.”⁶

A módosítás deklarált célja volt, hogy a középszintű közigazgatásban biztosítsa az önkormányzati dominanciát, de megítélésünk szerint ezt csak részben sikerült elérni. Különösen igaz ez, ha figyelembe vesszük, hogy ekkor még nem lehetett tudni, hogy a később megalkotandó területfejlesztési törvény, valamint egyéb ágazati törvények milyen hatásköröket adnak majd a megyei önkormányzatnak.

Ez a módosítás tehát megerősítette a megyei önkormányzat térségi közszolgáltatási funkcióját, megnyitotta az utat egyes dekoncentrált feladatok átvételéhez, valamint a térségi te-

5 Kuncze Gábor belügyminiszter felszólalása az Országgyűlés 1994. szeptember 5-i ülésén, 547. hasáb.

6 Rapcsák András országgyűlési képviselő (KDNP) felszólalása az Országgyűlés 1994. szeptember 21-i ülésén, 1140. hasáb.

rületrendezéssel kapcsolatos koordinációs feladatkör biztosításával konkrét hatáskörök telepítését tette lehetővé.

Az 1996-ban megalkotott, területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény⁷ tartalmazta az önkormányzati törvényben megfogalmazott feladat ellátásához szükséges megyei önkormányzati hatásköröket. A törvény kimondja, hogy a megyei önkormányzat dönt a hatáskörébe utalt fejlesztési források felhasználásáról, de a gyakorlatban a megyei önkormányzatok mellékszereplői voltak a területfejlesztési döntéseknek, érdemi nagyságrendű források nem álltak rendelkezésükre. A törvény részletesen tartalmazza a megyei önkormányzat koordinációs, együttműködési, javaslattevő és véleményező hatáskörét, valamint a megye fejlesztési programját kidolgozó hatáskörét. A megyei önkormányzati elnökök ennél többet szerettek volna elérni, s azokat a hatásköröket is a megyei önkormányzatnak szánták, amelyeket végül is a megyei területfejlesztési tanácsokhoz telepített a törvény. A megyei területfejlesztési tanács dolgozta ki és fogadta el a megye hosszú távú területfejlesztési koncepcióját, pénzügyi tervet készített a fejlesztési programok megvalósításához, és megállapodást kötött az érintett tárcákkal az egyes programok finanszírozásáról. A megyei területfejlesztési tanácsok mellett a törvény létrehozta a regionális fejlesztési tanácsokat is, amelyek a megye-határokon túlterjedő területfejlesztési feladatokat látták el.

Kétségtelen, hogy a területfejlesztés és a területrendezés új feladatai bővítették a megyei önkormányzat mozgásterét, de a megyei önkormányzat funkciói közül az önkormányzati törvény 1994-es módosítása és a területfejlesztési és területrendezési törvény megalkotása után is a térségi közszolgáltatási funkció dominált.

3. NAGY ÁTALAKÍTÁS ELŐTT

A közigazgatási középszint kérdésében áttörést készített elő a 2002-ben megalakult kormány. „A kormány egyik alapvető feladata a decentralizáció, a túlzottan központosított kormányzati hatalom ésszerű lebontása. Ebből a szempontból alapvető feladat a települési önkormányzatok hatáskörének bővítése és hatáskörük pénzügyi alátámasztása önkormányzati finanszírozási reform útján. Az európai uniós csatlakozás határozottan megköveteli – az egyébként is szükséges, de politikai okokból rendre elhalasztott – önkormányzati reform végrehajtását. A kormány elképzelése szerint a reform három részből áll. Az alap a községi és városi, azaz a lakossághoz legközelebb álló önkormányzatok autonómiájának megerősítése, ezt követi az úgynevezett *kistérségek* – alapvetően az önkormányzatok társulásával való – kialakítása, végül pedig a regionális közigazgatás létrehozása. Így a kormányzati periódus végére a jelenlegi megyei önkormányzatok helyett kiépíthető a választott regionális önkormányzatok rendszere.”⁸

A program azt is kimondja, hogy a regionális önkormányzatok létrejötte után a megyei hivatalok regionális kormányhivatalokká alakulnak át.

7 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről.

8 Cselekedni, most és mindenkiért! A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja, Magyarország 2002–2006. H/19. www.parlament.hu/irom37/0019/0019.htm.

Az IDEA kutatócsoport szakmai javaslata alapján megkezdett átalakítás a megyei önkormányzatok tekintetében nem hozott átütő eredményt. A többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény alapján ugyan bővítették közszolgáltatásaikat az önkormányzatok (főként a községi önkormányzatok), s egyes területeken sikerült a szolgáltatás színvonalát is emelni. Ez az átalakítás a területi önkormányzat funkcióját nem érintette. A regionális önkormányzatok megalakítására vonatkozó törvényjavaslatot ebben a választási ciklusban nem nyújtotta be a kormány. A kétharmados többségű szavazatot igénylő törvény elfogadásához nem volt támogatás az Országgyűlésben, az erről folytatott politikai-szakpolitikai egyeztetések kudarcba fulladtak.

A megyei önkormányzat funkciója tehát nem változott ebben az időszakban. Megmaradt az 1990-ben már kialakított térségi közszolgáltatási funkció, amely kibővült a területfejlesztési és területrendezési – elsősorban összehangoló típusú – hatáskörökkel. Jól jellemzi ezt az időszakot Pálné Kovács Ilona álláspontja: „A megyei önkormányzatok nem tudnak koordináló szerepet betölteni, nincs szakpolitika-formáló erejük, inkább hasonlítanak intézményeket működtető gondnokságokhoz, mint autonóm területi önkormányzatokhoz.”⁹

A kormányprogram eredetileg a regionális önkormányzatok megalakulása utánra tervezte a közigazgatási hivatalok átszervezését. A kétharmados többség hiánya miatt elmaradt önkormányzati regionalizáció a területi államigazgatási szervek regionális átszervezését is megghiúsította.

4. RÉGIÓK KORA – VAGY MÉGSEM?

A 2006-ban megalakult kormány benyújtotta az Országgyűlésnek a regionális önkormányzatok megalakításáról szóló, az önkormányzati törvényt módosító javaslatát.¹⁰ A kormány szándéka szerint a választott regionális önkormányzat részben átvette volna a megyei önkormányzat feladatait, de nagyobb hangsúlyt helyezett a központi szervek hatásköreinek régióhoz való telepítésére.

A tervezet szerint a régióban a decentralizáció elve alapján területi önkormányzat működik. Ez a testület – a tervek szerint – erős jogosítványokat kapott volna a területfejlesztés, a támogatáspolitikai, a foglalkoztatás, a környezet- és természetvédelem, az egészségügy, a szociálpolitika, a közlekedési infrastruktúra, a közlekedésszervezés, a turizmus, a fogyasztóvédelem, a közoktatás, a szakképzés, az innováció, a tudomány támogatása, a nemzeti kulturális örökség védelme, a főépítési tevékenység és a katasztrófavédelem terén.

A törvénytervezet erős kritikát kapott az akkori ellenzektől, és kétharmados támogatás hiányában végül nem fogadta el az Országgyűlés.

A kormány úgy döntött, hogy a regionális önkormányzatok megalakítására vonatkozó törvénytervezet kudarca ellenére elvégzi a területi dekoncentrált szervek regionális átszervezését.

9 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: A közigazgatási régiók esélyei hazánkban, *Magyar Tudomány*, 2004/9., 956. p.

10 T/240. törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról szóló, 1990. évi LXV. törvény módosításáról, www.parlament.hu/irom38/00240/00240.pdf.

5. SÜLYPONTVÁLTÁS A KÖZÉPSZINTŰ KÖZIGAZGATÁSBAN

A 2010-ben megalakult kormány és parlamenti többség a megyei önkormányzatok funkciójának radikális ártértékelését határozta el. Törvény mondta ki a megyei önkormányzatok pénzügyi konszolidációját, amely adósságuknak az állami átvállalása mellett megszüntette a térségi közszolgáltatások önkormányzati típusú feladatellátását, és a közszolgáltatások megszervezését biztosító összes intézményt állami fenntartásba vette.¹¹ Az alkotmány módosítása felhatalmazást adott a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó önkormányzati vagyon állami tulajdonba vételéhez.

A kormány a megyei önkormányzatok eladósodását jelölte meg a változtatás indokaként. „Hangsúlyozni kell, hogy a cél az önkormányzatok adósságterhektől való megszabadítása, ami azonban nem jelenheti pusztán az adósság állami átvállalását, amely azután újratermelődhet, hanem rendszerszerű megoldásra van szükség.”¹²

A változtatás elsődleges oka tehát az önkormányzatok eladósodása. Ugyanakkor a kormány nem adott választ arra a felvetésre, hogy a megyei önkormányzatok kielégítő finanszírozás esetén alkalmasak-e a közszolgáltatások megszervezésére, illetve milyen tények, hatásvizsgálatok támasztják alá azt a feltételezést, hogy az állam jobban fogja biztosítani ezeket a közszolgáltatásokat.

Ez a módosítás megmutatta, hogy a jogalkotó jelentősen át kívánja alakítani a megyei önkormányzatok szerepét. A térségi közszolgáltató funkció megszűnik, ezzel párhuzamosan azonban a kormányhivatalokkal erős állami középszint jön létre.

A fentiekből logikusan következik, hogy az új önkormányzati törvény szűkszavúan fogalmaz a megyei önkormányzatról.¹³ A megyei önkormányzat továbbra is területi önkormányzat, amely területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.

A törvény parlamenti vitájában alig hangzott el érvelés a megyei önkormányzat funkciója megváltoztatásának okáról. Az államtitkári expozé szerint: „A tervezet a megyei önkormányzatok feladat- és hatáskörének jelentős átalakítását irányozza elő azáltal, hogy a megyei önkormányzat kötelező feladataként a területfejlesztést és a területrendezést határozza meg. Ezeket a feladatokat a megye teljes döntési kompetenciával és az ezekből fakadó, ezekhez kapcsolódó részfeladatok lebonyolításának szervezésével, a koordinációs és szervezési tevékenységekkel együtt végezné. A megyei önkormányzat jelenlegi egészségügyi, szociális, oktatási, kulturális, intézményfenntartó feladatai 2012. január 1-jétől átkerülnek az államhoz.”¹⁴

A vitában ismét elhangzott a megyei önkormányzatok eladósodása mint a közszolgáltatások államosításának legfőbb indoka. Az Állami Számvevőszék elnöke az önkormányzati középszintről szóló elemzésében a megyei önkormányzatok rossz pénzügyi helyzetének

11 A megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló, 2011. évi CLIV. törvény, 18. §.

12 Répássy Róbert államtitkár felszólalása az Országgyűlés 2011. október 18-i ülésén, 20814. hasáb.

13 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló, 2011. évi CLXXXIX. törvény, 27. § (1).

14 Tállai András belügyminisztériumi államtitkár felszólalása az Országgyűlés 2011. november 18-i ülésén, 24069. hasáb.

okaként nemcsak a központi forráskivonást, hanem az illetékbevételek kiesését is megjelölte. Álláspontja szerint csökkent a közszolgáltatások színvonala, és visszalépés következett be a megyei önkormányzatok feladatellátásának valamennyi területén.¹⁵ (Az elnök részletesen bemutatta a megyei önkormányzatok eladósodásának összetevőit.)

A megyei közgyűlések elnökei és a kormánypárti képviselők a később megalkotandó törvényektől várták a konkrét hatáskörök megállapítását és a területfejlesztési forrásokat, amelyek kitöltik a megye funkcióváltása következtében keletkezett űrt. „A megye területfejlesztési és területrendezési feladatai hangsúlyosak lesznek a jövőben.”¹⁶

A most benyújtott törvénytervezet parlamenti vitájában a kormány nevében elhangzó expozé szerint: „[...] a kormány fontosnak tartja a területi önkormányzatok szerepének megerősítését, ezért a 2011-ben elfogadott önkormányzati törvényhez képest szélesebb körben határozzuk meg a területi önkormányzatok területfejlesztésre, területrendezésre, vidékfejlesztésre és koordinációra vonatkozó felhatalmazását. Így a törvényjavaslatunkban részletesen szerepel a megyei, fővárosi önkormányzatok feladat- és hatásköre, döntés-előkészítési, döntéshozatali és véleményezési kompetenciája, valamint koordinációs jogköre a megye településeivel és a megyei jogú városokkal való egyeztetésre.”¹⁷

Jelen tanulmány a megyei önkormányzat funkciójának változását vizsgálja, és nem célja a megyei önkormányzati területfejlesztési feladatok változásának részletes összevetése, ezért csak azt szögezzük le, hogy a mostani törvénymódosítás nem hozott jelentős hatáskörbővülést a megyei önkormányzatok számára. Feladatukat továbbra is elsősorban előkészítő, egyeztető, véleményező, javaslattevő típusú hatáskörökben látják el. Döntési hatáskörként mindössze megerősíti a hatályos törvény 13. § (3) bekezdését, amely szerint a megyei önkormányzat dönt a hatáskörébe utalt fejlesztési források felhasználásáról. Az igazi kérdés az, hogy a következő évek költségvetési törvényei mennyi hazai forrást tartalmaznak majd a megyei önkormányzatok, valamint a főváros számára, illetve az Európai Uniótól származó pénzeszközök milyen halmazáról hozhatnak döntést a területi önkormányzatok.

A részletszabályok ismeretének híján azt még nem lehet megmondani (különösen nem lehet értékelni), hogy a régióban nonprofit társasági formában létrehozandó és működtetendő fejlesztési ügynökségek irányításáról, tulajdonjogáról és a tulajdonosi jogok gyakorlásának módjáról a régió területén működő megyék megállapodása milyen jogosítványokat jelent a területi önkormányzatok számára.

6. KÖVETKEZTETÉS ÉS KÉRDÉS

A megyei önkormányzatokról a rendszerváltás óta folyik politikai és szakmai vita. Funkciójuk kialakítását, majd megváltozását leginkább a politikai-hatalmi célkitűzések határozták

15 Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke felszólalása az Országgyűlés 2011. november 18-i ülésén, 24072–24078. hasáb.

16 Habis László, az önkormányzati és területfejlesztési bizottság előadójának felszólalása az Országgyűlés 2011. november 18-i ülésén, 240079. hasáb.

17 Komoróczy István nemzetgazdasági minisztériumi államtitkára felszólalása az Országgyűlés 2013. november 13-i ülésén, 56712–56713. hasáb.

meg, az ellátandó feladatok célszerűsége, minősége másodlagos szerepet játszott. A választott regionális önkormányzatok létrehozása jelentős változást jelentett volna a középszintű közigazgatásban, és erős felhatalmazású területi önkormányzatot hozott volna létre. A szakma képviselői az erre vonatkozó törvénytervezet benyújtása előtt tudományos kutatómunka keretében tették fel kérdéseiket, valamint fogalmazták meg javaslataikat, amelyeknek egy részét a politikai döntéshozók megszívlelték, más részük továbbra is vita tárgyát képezte. (Jó néhány kérdésben természetesen a szakmai közvélemény sem volt egységes.) A törvénytervezetet az Országgyűlés elvetette, ezért a szakmai-politikai közvélemény indokoltan várhatta a 2010-ben megalakult kormánynak a középszintű közigazgatásra – ezen belül is a középszintű önkormányzatra – vonatkozó elgondolásait.

A megyei önkormányzat funkciójának radikális átalakítását megelőző, azt megalapozó kutatásról, de még hatásvizsgálatról sincs tudomásunk. A területfejlesztési törvény mostani megváltoztatása a tudományos igényű vizsgálat számára zárt doboz, hiszen a részletek ismeretének hiányában sok kérdésre egyelőre nincsen válasz. Nem tudható, hogy a területfejlesztési és területrendezési törvény módosításával lezárult-e a megyei önkormányzat új funkciójának kialakítása, vagy a közeljövőben változhatnak, esetleg bővülnek a feladatok.

Azt azonban leszögezhetjük, a megyei önkormányzat jelenlegi feladatköreivel legalábbis vitakérdéssé teszi, hogy az alaptörvényben megfogalmazott helyi közügyek intézése és helyi közhatalom gyakorlása megvalósul-e az egyetlen érdemi feladatkör, a területfejlesztés által.

VÁZLATOS ÁTTEKINTÉS A JOGI SZEMÉLYRŐL AZ ÚJ POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYV APROPÓJÁN

Jelenkori jogtudományunk előtt továbbra is ott áll a hatalmas kihívás: a jogi személy fogalmának megalkotása. Eleget tehetünk ennek többféleképpen

- akár úgy, hogy a természetes személyen kívüli valamennyi jogalanyt jogi személynek minősítjük (lásd: Moór Gyulánál),
- akár úgy, hogy a Grosschmid-i személyiség-bontást alkalmazva árnyalt jogalanyi kategóriát dolgozunk ki (lásd: Csehi Zoltánnál); mindenképpen átgondolt, precíz és fáradtságos munkát igényel bármelyik kiinduló tétel jogdogmatikai megalapozása és cizellálása.

• • • • •

1. A JOGI SZEMÉLY JELLEMZŐI¹

A jogi személy *elkülönült vagyonnal* rendelkezik: a jogi személy tulajdona nem azonos az őt alkotók/tagok tulajdonával, vagyonával (tulajdoni elkülönülés elve).

A jogi személy elkülönült vagyonából adódik *önálló vagyoni felelőssége*: a jogi személy kötelezettségeiért, tartozásaiért a jogi személy köteles helytállásra, az őt alkotók/tagok nem.

A jogi személy lényeges jellemzője az *állandó szervezet*, mely alatt értjük

- egyrészt azt, hogy a jogi személy létét nem érinti az őt alkotók/tagok változása (halála/jogutód nélküli megszűnése/átalakulása);
- másrészt azt, hogy ügyintéző és képviselő szervek aktiválják a jogi személy „akarátát”;
- harmadrészt azt, hogy funkciók szerinti hierarchizáltságú és beosztású szervezeti struktúra kerül kialakításra (melyik szerv ellenőrizheti a másikat, melyik szerv avatkozhat be a másik működésébe etc.).

A jogi személy létrejöttéhez, jogképességéhez, működéséhez elengedhetetlen az *állami elismerés*, mely jelenti

- egyrészt azt, hogy a szervezet csak megengedett társadalmi, gazdasági célra alapítható;
- másrészt a jogalanyiség biztosítását normatív (törvény révén) és egyedi szinten (nyilván tartásba vétel által).

¹ Az alfejezet PAPP Tekla *A jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok* (In: Ünnepi tanulmányok Balásházy Mária tiszteletére. Szerk.: Bodzási B. Budapesti Corvinus Egyetem Gazdasági Jogi Intézet, Bp. 2010. 274–275.) című tanulmánya alapján készült.

A jogi személy a jogviszonyokban, a gazdasági forgalomban való megjelenéséhez szükséges a *saját név*, mely alatt el tud járni, és amely révén a többi jogalanytól megkülönböztethető.

Az állandó szervezet és a saját név alatti eljárás jogi személy ismérveiből következik a *természetes személy képviselő révén történő „akarat-artikuláció”*. A jogi személy – személyisége jogi jellegéből adódóan – tevékenységét csak természetes személyek útján gyakorolhatja, mely személyek eljárása a jogi személy tevékenységének minősül. A jogi személy valamely vezetőjének, munkaszervezete tagjának vagy testületének, testületi tagjának a jogi személy nevében kifejtett tevékenysége a jogi személy eljárásával esik egy megítélés alá. A jogi személy általi ügyletkötés során a jogi személy nevében eljáró természetes személyeknek önálló ügyleti akaratuk nincs, az ügyletkötésre feljogosító testületi döntés nem értékelhető egyéni szerződési akaratok összességéként.²

Az önálló vagyonból és az állandó szervezetből adódik az *alapítótól való függetlenedés*: az alapító jogalanyok a jogi személy későbbi működésére nem bírnak hatással.

Az állami elismerés, az önálló vagyon, az állandó szervezet kritériumaiból következik, hogy a jogi személyt *huzamos, tartós időtartamra* hozzák létre.

2. A JOGI SZEMÉLLYEL KAPCSOLATOS MAGYAR ELMÉLETEK³

A jogi személy kategóriájának alkalmazása alig több mint kétszáz éves múltra tekinthet vissza:

– a *jogi személy kifejezés* először Gustav Hugo 1798-as természetjogi tankönyvében jelenik meg,⁴

– azonban 1807-ben Heise használta először a jogi személy kifejezést abban az értelemben, hogy jogok és kötelezettségek alanyaként szereplő, valamilyen szinten szerveződött embercsoportot⁵ és perszonifikált vagyontömeget⁶ értett alatta.

A korabeli magyar jogi szakirodalom színvonalát jelzi, hogy a XIX. század második harmadában már megjelenik a jogi személy terminológia:

– *Kelemen Imre* *personale physicae* és *morales* között tett különbséget és az utóbbi kategóriába a testületeket sorolta;

– *Frank Ignác* *personale morales*-nek, illetve „*de personis, quae iuris fictione intelliguntur*”-nak a testületeket és az alapítványt tekintette;

– *Ökröss Bálint* és *Suhayda János* már a jogi személy kifejezést használják, de csak a személyegysülésekre vonatkoztatva.⁷

2 FÍT 17. Pf. 20 237/2012/10.

3 Az alfejezet PAPP Tekla *Opuscula Civilia, Magánjogi látélet, Report on Hungarian Private Law, Befundbericht über das ungarische Privatrecht* (Lectum Kiadó, Szeged, 2013. 190–199.) című műve alapján készült.

4 CSEHI Zoltán: *A magánjogi alapítvány; Történeti és dogmatikai alapok*. Gondolat Kiadó, Bp., 2006. 132.

5 EREKY István: *A jogi személyek*. *Városi Szemle*, 1928/1. 49.

6 CSEHI: I.m. 176.

7 SZLADITS K. (szerk.): *Magyar magánjog. Általános rész. Személyi jog*. Grill K. Könyvkiadó Vállalata, Bp., 1941. 563.

Mai jelentéstartalmával először *Wenczel Gusztáv* alkalmazta a jogi személy fogalmát 1863-ban kiadott *A magyar és erdélyi magánjog rendszere* című művében.⁸ Ő a jogi személy „szükségképpen kellékének” tekintette az „önálló jogi létezés feltételeit”: szervezet, külső képviselet és vagyoni jogokra vonatkozó jogalanyiség.⁹ Kétféle csoportosítást végzett az általa megadott kritériumok szerint,

- egyrészt mely szervezeti képződmények felelnek meg,¹⁰ illetve nem¹¹ a „szükségképpen kellékeknek”,
- másrészt a jogi személy létrehozatalának módja szerint.¹²

Wenczel Gusztáv kortársai közül a jogi személy elméletének fejlesztése szempontjából *Bainter Jánost* és *Bozóky Alajost* tartjuk még kiemelendőknek:

- előbbi *Wenczel*hez hasonlóan csak vagyonjogi jogképességgel rendelkezőnek tekintette a jogi személyt, mely jogszabály által jogalanynak minősített célvagyon, vagy személyegyesülés;¹³
- utóbbi a jogi személyt fictionön alapuló személy- és vagyonösszeségekre bontotta, melyek a tétéles jog által felruházott vagyonjogi jogképességgel bírnak jogszabály által megengedett cél vonatkozásában.¹⁴ Mindhárman korlátozott jogképességűnek (csak vagyonjogi viszonylatbeli jogalanyiség) minősítették az akkori jogi személyeket, *Bainter* és *Bozóky* szerint jogszabályi rendelkezés folytán válhatott vagyontömeg, illetve személyösszeség jogalannyá (szemben *Wenczel* jogalanyiságot keletkeztető királyi privilégiumával) és *Bozóky*nál az ultra vires elv is megjelent a jogi személy jogképességének további korlátozásaként.

A XIX-XX. század fordulójára a jogtudomány már túllépett a jogi személy vagyonjogi jogalanyiságán, viszont nem a jogi személy lényegének, mibenlétének a megragadására törekedtek, hanem a jogi személy „előfeltételeinek” összeszedésére: úgymint jogszabály által jogalanyisággal felruházottság, megengedett cél, önálló vagyon, szervezet, képviselő, székhely.¹⁵

Ugyanebből a korszakból *Szászy-Schwarz Gusztáv* – nemcsak honi, hanem nemzetközi értelemben is – nagy hatású célvagyon elmélete emelhető ki:¹⁶ ő jogi személy alatt azt a célt értette, amit a vagyon szolgálni hivatott.¹⁷ Az alapítók a jogi személy létesítésekor csak az állam (a jogrend) által elismert célt tűzhetnek ki,¹⁸ és a cél elérésében megnyilvánuló érdek kö-

8 BESENYEI L. – BÍRÓ Gy.: *Személyek joga*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2007. 73.; SZLADITS: I. m. 563.

9 WENCZEL Gusztáv: *A magyar magánjog rendszere*. Magyar Kir. Egyetemi Könyvnyomda, Bp., 1879. 200.

10 Királyi fiscus; u.n. közönségek (Universitates): megyék, székek etc.; jogilag önálló községek (Communitales); testületek (Corporationes): MTA, káptalan etc.; postaintézet; tulajdon társaságok és egyesületek: iparegylet, földtani társulat etc.; kereskedelmi és iparcélokra keletkezett részvény- és bányatársulatok; alapítvány (Foundationes); egyes viszonyok: csődtömeg. WENCZEL: I. m. 201.

11 Polgári pártok; család; „a mai uradalmak”; kereskedelmi és gyári cégek. WENCZEL: I.m. 202.

12 „A jogi személyek fennállásának alapja vagy közvetlenül a törvény vagy királyi privilégium, vagy az érdekelteknek egyleti szerződése.”; WENCZEL: I. m. 202. p.

13 BAINTER János: *Az ausztriai általános magánjog alaptanai*. Kertész Nyomda, Pest, 1868. 141.

14 BOZÓKY Alajos: *A jogi személyekről*. Hügel Kiadó, Nagyvárad, 1870. 12., 14., 19., 52.

15 MÁRKUS Dezső: *Magyar jogi lexikon*. VI. kötet. Pallas, Bp., 1907. 373-374.

16 SCHWARZ Gusztáv: *A jogi személy magyarázata*. Franklin, Bp., 1906.

17 SCHWARZ: I.m. 86.

18 BESNYŐ Bernát: *Szászy-Schwarz Gusztáv emlékezete*. Katz G. Könyvkereskedése, Bp., 1933. 71., 74.

ré kapcsolódik a vagyon.¹⁹ Szász-Schwarz elvetette a jogalanyiség, a természetes és jogi személy kategóriák használatát, nála mindennek csak annyiban van személyisége, amennyiben az állam (a jogrend) megengedi, hogy egy adott célt a vagyon szolgáljon.²⁰

Grosschmid Béni jogi személyekkel kapcsolatos álláspontját a Magyar Jogi Szemlében 1920-ban megjelent tanulmányorozatában fejtette ki részletesen.²¹ A személyt jogi értelemben a jogalannyal azonosítja: „...személynek lenni vagy nem lenni tehát annyi, mint jogok és kötelezettségek alanyának lehetni vagy nem lehetni.”²² Ebben a vonatkozásban a fizikai (természeti, természetes) személy és a jogi (erkölcsi, képzeleti, képzelt, költött, fictio, eszményi, eszmei) személy közös tulajdonsága az az attribútum, hogy törvény által felruháztatnak jogokkal és kötelezettségekkel.²³ A személytől (jogalanytól) megkülönbözteti a személyiséget: amely „... nem jog vagy magában álló jogosítvány, hanem bizonyos állapot, mely a jogképességet tartalmazza.”²⁴

Ez az állapot lehet

- „tulajdonsági értemény” (persona per se): a jogalany „belső fölszereltsége”, „ami önmagában vagy az, vagy nem az” ami (akaratra, öncélúságra képesség), ez az ú.n. „belsőleges személyiség”,²⁵
- „fölruházott értemény” (persona per legem): a jog általi jogalany (személynek) minősítés, ez az ú.n. „külsőleges személyiség”.²⁶ A belsőleges személyiség „lényteni, vagyis ontológiai személyiség”, míg a külsőleges személyiség a jogképes lény.²⁷

Tehát személyiség szempontjából nem tesz különbséget a természetes és a jogi személy között, hanem a személyiség attribútumai kapcsán alkalmaz kétféle minősítést, melyek egymásra épülnek: a lénytanilag meghatározható személyiségek a „jogi értemény szempontjából mintegy személynek valók, személyjelöltek”,²⁸ melyek jogalanyiségüket a jogszabályok révén elnyerik, vagy sem. Ugyanis szerinte lényteni személyisége mindennek lehet, azonban jogi személyisége nem.²⁹ Ennek kapcsán konstruálja meg az „intellektuális alanyiség” kategóriáját: „... vannak kollektív lények, amelyekben az intellektuális alanyiség megvan jogalanyiség nélkül”,³⁰ „belső alkalmatosságuknál fogva”³¹ (pl. árvaszék, bírói testület). Szász-Schwarz Gusztávhoz hasonlóan nem a természetes személy és a jogi személy jogképesség-

19 CSEHI: I. m. 98.; BESNYÓ: I.m. 71.

20 BESNYÓ: I. m. 73. „Az alanyi jog tartalma, szerinte, a cél javára fennálló jogi paranccsal vagy tilalommal biztosított kilátás arra, hogy a védett cél érdekében kiadott parancs követésre fog találni.” BESNYÓ: I. m. 71.

21 GROSSCHMID Béni *Jogi és lényteni személyiség*. Magyar Jogi Szemle, Pallas, Bp., 1920.; „Fejezetek kötelmi jogunk köréből” (Grill Károly, Bp., 1932-33.) című művében csak néhány „töredék”-gondolatban, fragmentumban tér ki az adott témára (pl. Fejezetek 353. lj., 124.).

22 GROSSCHMID: I. m. 104., 459.

23 Uo. 104.

24 Uo. 105.

25 Uo. 105-106.; CSEHI: I. m. 95.

26 GROSSCHMID: I. m. 105-106.; CSEHI: I. m. 95.

27 GROSSCHMID: I. m. 105-106.; CSEHI: I. m. 95.

28 GROSSCHMID: I. m. 107.

29 Uo. 540.

30 Uo. 634.

31 Uo. 540.

ében rejlő különbségek kimutatására törekedett, hanem a közös csomópontok meghatározására. Megállapítja, hogy a jogi személy „...éppen csakugy létező, mivelhogy szellemileg önállóan respiráló, kész egység, akárcsak fizikailag az ember”,³² mert a „jogi személyek valamik a magánjogi alanyiság attribútuma nélkül is”,³³ ugyanis a magánjogi jogalanyiság attribútuma nem keletkeztet különbséget a lét ténye, valósága kapcsán.³⁴

Magyarországon a jogi személyek mibenlétére a múlt század első felében több, még említést érdemlő, kiemelkedő hatású elmélet is kidolgozásra került, így

- *Erekly István* szerint a jogi személy a tárgyi jog által elismert kollektív érdek (egy embercsoporté), amelynek kollektív akaratát a szervezet szervei gyakorolják;³⁵
- *Moór Gyula* alkotta meg az ún. beszámítási elméletet: a jogi személy meghatározott emberi cselekvések jog által kijelölt beszámítási pontja, ebből következően jogi személy az a jogalany, amely nem természetes személy;^{36,37}
- *Szladits Károly* elfogadva Moór Gyula álláspontját³⁸ inkább a jogi személy típusaira koncentrált (magánjogi vagy közjogi alapítású; általános vagy különleges jogszabályon nyugvó; személyösszesség vagy vagyonszössesség);³⁹
- *Kauszer Lipót* úgy vélte, hogy jogi értelemben vett személy csak a pozitív jogrend által létezhet, így a jogi személy nem más, mint a jogalkotói tevékenység eredménye.⁴⁰

A múlt század második felétől – és napjainkban – egységes jogi személy elmélet kialakítására irányuló törekvések nem figyelhetők meg a magyar magánjogban.

Érdemesnek tartjuk azonban kiemelni

- egyrészt *Sárközy Tamás* vonatkozó munkásságának fontosságát: számos művében részletezi a jogi személy kategória erodálódását, elrelativizálódását, és felhívja a figyelmet a jogalanyiság egyre komplexebbé válására;⁴¹
- másrészt *Csehi Zoltán* újszerű megközelítését: a jogi személy ontológiai valósága a vagyon, melyet a képviselési és tulajdonosi természetes személyek cselekvési hálója fon körbe, és ez

32 Uo. 162.

33 Uo. 458.

34 Uo. 458.

35 EREKLY: I. m. 73.

36 MOÓR Gyula: *A jogi személyek elmélete*. MTA Jogtudományi Bizottság kiadványsorozata, Bp., 1931. 22., 317., 320., 341., 351.

37 „... a jogi személyek alanyi jogoknak és köteleességeknek olyan alanyai, amelyek nem természetes személyek, nem emberek.” (Idézi SZLADITS: I.m. 564.)

38 SZLADITS: I. m. 570-571.: „Ami általában a jogi személy lényegét illeti, nem szabad szem elől téveszteni, hogy az – Moór Gyula mélyen járó fejtegetései szerint – egyfelől „eszmei léttel bíró normatív”, másfelől „pszichofizikai léttel bíró valóság tudományi alkotó elemek összekapcsolódása” a reális szervei cselekvéseket normatív (jogszabályi) kapcsolatok jogi beszámítás útján egységes jogalanyi tevékenységéé foglalják össze.”

39 Uo. 568-569.

40 KAUSER Lipót: *A jogi személyekről*. Debreceni Tudományegyetemi Nyomda, Debrecen, 1948. 3.)

41 *Magyar társasági jog Európában (A társasági és a konszernjog elméleti alapjai)*. HVG-ORAC, Bp., 2001. 74-81.; *A jogi személy elméletének átalakulása, vizsgálódás a szervezetek komplex jogalanyiságáról*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1985.; *Szervezetek megszemélyesítése a jogban - kis modern jogdogmatika. Állam- és Jogtudomány*, XLIX. 2008. 3-15.; *Szervezetrendszerek és a polgári jogi jogalanyiság a társasági – egyesületi és alapítványi jogban*. *Gazdaság és Jog*, 2003/9. 31-37.; *Jogképesség, illetve jogalanyiság az embertöbbségek – csoportok – szervezetek körében*. *Jogtudományi Közlöny*, 2001/1. 1-10.

a létező entitás a jogrend által elismert személy, ami a név, a székhely és a képviselő révén lesz a külső jogviszonyokban érzékelhető. Ez a jogi személy koncepció a grosschmidi felfogással rokon annyiban, hogy szintén a jogi személy belső és külső lényegének megragadására törekszik, viszont a Szász-Schwarz-féle elmélet hatása is kimutatható a vagyonnak a jogi személy középpontjába állításával: szintézis nélküli kapocs a két neves előd között.⁴²

A jogi személyiség *jogszabályi hátterét* tekintve az 1960. május 1-jén hatályba lépett Polgári Törvénykönyv eredeti, jogi személyekre vonatkozó megfogalmazása a XIX. századi Baintner és Bozóky-féle nézetet tükrözi, csak más kiindulópontból (korlátozott jogképesség, ultra vires elv).⁴³ Az 1978-as Ptk.-módosításnál megmarad a vagyoni szükségszerűség-ből eredő állami elismerés,⁴⁴ azonban a jogi személy jogképessége „normalizálódik”.⁴⁵ 1991-ben a jogi személynek minősíthető szervezetek köre „bővült”,⁴⁶ 1998-tól pedig deklarálásra került az állam vagyoni jogi jellegű jogi személyisége és a szervezeteknél a normatív elismerés révén járó jogi személyiség.⁴⁷ A 2014. március 15-éig hatályos Ptk. rendelkezései⁴⁸ és ezek magyarázata⁴⁹ alapján jogi személy az olyan szervezet, amelyet az állam ilyenként ismer el és polgári jogi alanyi jogokkal és kötelezettségekkel ruház fel. A Kauser Lipót-féle álláspontban

42 CSEHI: I. m. 139–140., 143.

43 1959. évi IV. tv. 28. §. (1). Az állam az erre irányadó jogszabályok szerint jogi személyeknek ismeri el az állami, gazdasági és társadalmi szervezeteket és szervezeteket, ha feladataik szükségessé teszik, hogy vagyoni jogaik és kötelezettségeik legyenek. (2) A jogi személy a Magyar Népköztársaságban betöltött rendeltetése és a szocialista együttműködés követelményei által meghatározott körben jogképes.

44 1959. évi IV. tv. 28. § (1): Az állam az erre irányadó jogszabályok szerint jogi személyeknek ismeri el az állami, gazdasági, társadalmi szervezeteket és szervezeteket, az egyesületeket, valamint egyéb szervezeteket, ha feladataik szükségessé teszik, hogy vagyoni jogaik és kötelezettségeik legyenek.

45 1959. évi IV. tv. 28. § (2): A jogi személy jogképes. Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, jogképessége kiterjed mindazokra a jogokra és kötelezettségekre, amelyek jellegüknél fogva nem csupán az emberhez fűződhetnek.

46 1959. évi IV. tv. 28. § (2): Erre irányadó jogszabályok szerint jogi személyek az állami, önkormányzati, gazdasági, társadalmi és más egyéb szervezetek. Ezen § (1) bekezdésének majdnem teljes megismétlése az alanyi kör szempontjából (sic!), csak 1998-ban kerül sor a két bekezdés összevonására.

47 1959. évi IV. tv. 28. § (1). Az állam – mint a vagyoni jogviszonyok alanya – jogi személy. (2.) Erre irányadó jogszabályok szerint jogi személyek az állami, önkormányzati, gazdasági, társadalmi és más egyéb szervezetek.

48 1959. évi IV. tv. 28. § (1). Erre irányadó jogszabályok szerint jogi személyek az állami, önkormányzati, gazdasági, társadalmi és más egyéb szervezetek. (2.) A jogi személy jogképes. Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, jogképessége kiterjed mindazokra a jogokra és kötelezettségekre, amelyek jellegüknél fogva nem csupán az emberhez fűződhetnek.

49 GELLÉRT Gy. (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata. I. kötet.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1992. 122–136.; 1998. 127–142.; 2001. 159–175.; Complex Jogtár Plusz Ptk; 28. § (3) és (4) bekezdéseire fűzött kommentárja; PETRIK F. (szerk.): *Polgári jog. Kommentár a gyakorlat számára. I. kötet.* HVG-ORAC, Bp., 2008. 74/10–74/15.

gyökerező szabályozás nem ad támpontot a jogi személy lényegére, ehhez a - jogi oktatásban általánosan elfogadott⁵⁰ - jogi személy ismérveit kell alapul vennünk.⁵¹

A hatályba nem lépett Ptk.⁵² és a Szakértői Javaslat⁵³ sem tett kísérletet a jogi személy fogalmának meghatározására. Azonban a *Szakértői Javaslat* indoklása kitér arra, hogy a jogi személy „legfontosabb fogalmi ismérvei: a jogi személyt létesítő személyektől, illetve a jogi személy tagjaitól elkülönült, e személyek változásától független, önálló létezés és az alapítóktól, illetve a tagoktól független vagyon, létezésének előfeltétele az állami elismerés, következménye pedig, az önálló, a jogi személy saját vagyonára alapozott vagyoni felelősség”.⁵⁴

A *Sárközy-féle jogi személy könyv-javaslat*⁵⁵ a hatályos Ptk. jogi személy felfogásából kiindulva (állami elismerés függvénye a jogi személyiség), a Kauser Lipót-féle technikát alkalmazva ugyan nem dolgoz ki egzakt, használható jogi személy fogalmat, azonban a jogi személy lényeges ismérveit „csokorba szedi” (saját név, székhely, jogrend által megengedett cél, ügyvezető és képviselő szerv, elkülönült vagyon és önálló felelősség). A Ptk.-tervezet *Kisfaludi-féle harmadik könyve* (T/7971. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről, Bp.; 2012. július; 3:1. §, 3:2. § és indoklásuk) – több szakaszra és bekezdésre bontva – ugyanezen kritériumokat emeli ki a jogi személy szabályozásánál azzal, hogy ezek „amelyek a jogi személynek tagjaitól vagy alapítótól elkülönült, önálló megjelenését teszik lehetővé a vagyoni forgalomban”.^{56,57}

Jelenkori jogtudományunk előtt továbbra is ott áll a hatalmas kihívás: a jogi személy fogalmának megalkotása. Eleget tehetünk ennek többféleképpen:

- akár úgy, hogy a természetes személyen kívüli valamennyi jogalanyt jogi személynek minősítjük (lásd: Moór Gyulánál),
- akár úgy, hogy a grosschmidi személyiségbontást alkalmazva árnyalt jogalanyi kategóriát dolgozunk ki (lásd Csehi Zoltánnál); mindenképpen átgondolt, precíz és fáradságos munkát igényel bármelyik kiinduló tétel jogdogmatikai megalapozása és cizellálása.

50 VILÁGHY M. – EÖRSI Gy.: *Magyar polgári jog I.* Tankönyvkiadó, Bp., 1965. 128–162.; BESENYEI L. – BÍRÓ Gy.: I. m. 71–156.; KECSKÉS László: *Polgári jog – A személyek joga.* Dialóg Campus, Bp.–Pécs, 2007. 95–363.; JOBBÁGYI Gábor: *Személyi és családi jog.* Szent István Társulat, Bp., 2008. 115–178.; NOVOTNI Zoltán: *A jogi személyek és cégek jogalanyiságáról.* Előadásvázlat. Miskolc, 1987. 1–62.; ASZTALOS László: *Polgári jog. Általános rész. Személyek.* Tankönyvkiadó, Bp., 1988. 155–170. és 188–206.; LENKOVICS B. – SZÉKELY L.: *A személyi jog vázlata.* Eötös József Könyvkiadó, Bp., 2001. 48–92.; KISFALUDI András: *Társasági jog.* Complex, Bp., 2007. 30.; PETRIK: I. m. 55–81.; GELLÉRT: I. m. 159–175.

51 Ennek lásd részletesebb és más szempontú feldolgozását: PAPP Tekla: *A jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok.* In: Ünnepi tanulmányok Balásházy Mária tiszteletére. Szerk.: Bodzási B. Budapesti Corvinus Egyetem Gazdasági Jogi Intézet, Bp., 2010. 271–287.

52 2009. évi CXX. tv. 2:41. §.

53 *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez.* Szerk.: Vékás L. Complex, Bp., 2008. 2:34. §.

54 Uo. 100.

55 Az MTA Jogtudományi Intézet és a Magyar Jogász Egylet szakértői munkacsoportjának javaslata az új Polgári Törvénykönyv jogi személyeket szabályozó harmadik könyvére. 2011. 3:1. §.

56 T/7971. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről, Bp.; 2012. július; 3:1. §, 3:2. § és indoklásuk.

57 A XIX–XX. század fordulóját idéző megközelítés; lásd: a Márkus-féle jogi lexikon (13. l.).

3. A JOGI SZEMÉLY JOGKÉPESSÉGE AZ ÚJ PTK-BAN

A jogalany alatt a jogilag szabályozott társadalmi és gazdasági viszonyok (jogviszonyok) résztvevőjét értjük. A jog természetes alanya az ember, jogi terminológiával: a magányszemély, vagy természetes személy. A jog a társadalmi együttélés, a gazdasági forgalom vonatkozásában alakít(ott) ki rendelkezéseket, melyek nagy része magatartási szabály. Ezek a magatartási előírások nemcsak az egyes emberre irányadóak, hanem a természetes személyek versengésére, együttműködésére és az általuk kialakított közösségekre, csoportokra is. A magányszemélyek által létrehozott *szervezetek* (melyek emberekből állnak) lehetnek jogi személyek és jogi személyiség nélküli koordinatív-kooperatív jellegű szervezeti képződmények (például a polgári jogi társaság).⁵⁸ Bizonyos szervezetek és vagyontömegek jogi személyiséggel felruházása a Ptk. által azt jelenti, hogy ezek jogalanyok, azaz jogképesek: polgári jogi jogviszonyokban jogok illelhetik és kötelezettségek terhelhetik őket. A jogi személynek a természetes személlyel ellentétben nincs cselekvőképessége (lásd: II. Könyv II. Rész).⁵⁹

A *jogi személy jogképessége abszolút jellegű*, de nem azonosítható a természetes személy (az ember) jogképességével, ugyanis a jogi személy jogképessége törvény által a jogi személy típusától és céljától függően korlátozható. A jogi személy abszolút jogképessége azt jelenti, hogy nem érvényesül az ultra vires elv, azaz a jogi személy által, tevékenységi köre túllépésével kötött szerződések nem érvénytelenek. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogi személy, számára törvény által tilalmazott tevékenységi körre, vagy ennek keretében köthet megállapodásokat; ez tilos és jogszabályba ütközés miatt semmis.

A jogi személyt a természetes személyhez hasonlóan *vagyoni és személyhez fűződő jogok is megilletik*. A vagyoni jogok tekintetében a jogi személy a természetes személytől eltérően örökös nem lehet, a személyiségi jogok közül pedig a jogi személyt is megilleti a névviseléshez való jog, a jóhírnév védelméhez való jog, a titokvédelemhez (üzleti titokhoz) való jog, és meglátásunk szerint személyiségi jogi jogsérelemként értékelhető a jogi személy kapcsán is a személy hátrányos megkülönböztetésének tilalmába ütköző magatartás, valamint a jogi személy védjegye, logója etc. vonatkozásában a képmáshoz való jog megsértése. A jogi személy hírnevét az olyan, vele összefüggésbe hozható közlés sérti, amely nyíltan, vagy célzással, utalással valótlán tényt állít.⁶⁰

A *cégeknek minősülő jogi személyek* (pl. szövetkezet, egyesülés, gazdasági társaságok) a cégnyilvántartásba vétellel jönnek létre, *az egyesület és az alapítvány* pedig a törvényszék polgári irodája által vezetett nyilvántartásba kerül bejegyzésre. A bírósági nyilvántartásba vétel konstitutív (mert ez keletkezteti a jogi személyt) és ex nunc hatályú (mert a bejegyzés napján a jövőre nézve tekintjük létrejöttnek a jogi személyt) jogi tény. Ebből adódóan a jogi személy jogképessége származtatott: állami elismerésen, a bírósági nyilvántartásba vételen alapul.

58 SÁRKÖZY Tamás: *Szervezetek státuszjoga az új Ptk.-ban. Társasági, egyesületi és alapítványi jog a Ptk. harmadik könyve alapján.* HVG-ORAC, 2013. 15–20.

59 Ezzel ellentétes állásponhoz lásd PETRIK Ferenc: *Jogalanyok és jogi személyek az új Polgári Törvénykönyvben.* Magyar Jog, 2001/10. 580.

60 BH 2002. 221.

A Ptk. a polgári jogi jogviszonyok alanyaként ismeri el az ember mellett a jogi személyeket. A *jogi személy jogképes*: jogai és kötelezettségei lehetnek; jogképessége kiterjed mindazokra a jogokra (beleértve a személyhez fűződő jogokat is) és kötelezettségekre, amelyek jellegüknél fogva nem csupán az emberhez fűződhetnek. Ha más jogág a polgári jogban jogalanyként elismert jogi személyekre jogokat és kötelezettségeket akar telepíteni, erről külön kell rendelkeznie.⁶¹

A jogi személy törvényben meghatározott típusban, törvény által nem tiltott tevékenység folytatására és cél elérésére alapítható és működtethető; a *típuskényszer* deklarálása. Ezen előírásba ütköző létesítő okirat semmis.⁶²

A jogi személynek saját névvel, székhellyel, tagjaitól, illetve alapítójától elkülönített vagyonnal, valamint az ügyvezetését ellátó szervezettel kell rendelkeznie; a *jogi személy kritériumai*.⁶³

A jogi személy kötelezettségeiért saját vagyonával köteles helytállni, a jogi személy tagjai és alapítója a jogi személy tartozásaiért nem felelnek; a *jogi személy önálló helytállási kötelezettségének rögzítése*. Ha a jogi személy tagja vagy alapítója korlátozott felelősségével visszaélt, és emiatt a jogi személy jogutód nélküli megszűnésekor kielégítetlen hitelezői követelések maradtak fenn, e tartozásokért a tag vagy az alapító korlátlanul köteles helytállni.⁶⁴

Ha a Ptk. lehetővé teszi, akkor a létesítő okirat rendelkezhet a *jogi személy szervezeti egysége*inek jogi személlyé nyilvánításáról, feltéve, hogy a szervezeti egység az alapítóktól és a jogi személytől elkülöníthető szervezettel és vagyonnal rendelkezik. A jogi személy szervezeti egységére a jogi személy általános szabályait megfelelően kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a jogi személy szervezeti egységének elkülönített vagyonából ki nem elégíthető hitelezői igényekért a jogi személy a szervezeti egység fennállása alatt és ezt követően is köteles helytállni.⁶⁵

4. A JOGI SZEMÉLYEK CSOPORTOSÍTÁSA

A különböző jogi személyek meghatározott szempontok szerint típusokra, fajtákra oszthatók, bonthatók.

A legalapvetőbb megkülönböztetés a *magánjogi és közjogi jogi személyek* között tehető: a magánjogi jogi személyek a magánautonómia keretein belül magánjogi jogügylet alapján (pl. társasági szerződés) jönnek létre, míg a közjogi jogi személyek közfunkciókat látnak el és a magánjogi jogviszonyokban nem közhatalmi jogosítványokkal és kényszerrel vesznek részt (pl. állam, önkormányzat, költségvetési szerv). A Ptk. azon jogi személytípusokra vonatkozóan tartalmaz részletszabályokat, amelyek polgári jogi jogviszonyok keretében, a magánautonómia körében létesülnek és működnek.⁶⁶ A közjog alanyai – az állam, az önkormányzat és a köztisztület kivételével – csak relatív jogképességgel ruházhatók fel: csak jogsza-

61 2013. évi V. tv. (továbbiakban: Ptk.) 3:1. § (1)-(3) bekezdések.

62 Ptk. 3:1. § (4) bek.

63 Ptk. 3:1. § (5) bek.

64 Ptk. 3:2. § (1)-(2) bekezdések.

65 Ptk. 3:32. §.

66 KISFALUDI András: A jogi személyek szabályozása az új Polgári Törvénykönyvben. *Jogtudományi Közlöny*, 2013/7-8. 335.

bályban meghatározott feladat- és hatáskörük keretei között járhatnak el.⁶⁷ Közjogi személyt akkor indokolt jogi személyiséggel felruházni, ha feladatai szükségessé teszik, hogy a polgári jogi forgalomban részt vegyen; erre általában a költségvetési szerv jogi formájában kerül sor. A költségvetési szerv az állami költségvetésből gazdálkodik, emiatt gazdálkodását, tulajdon-szerzési képességét a pénzügyi jogszabályok korlátozzák. Az állam a polgári jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt (lásd: Ptk. 3:405. §). Annak eldöntésekor, hogy valamely szervezet központi költségvetési szervként, jogképességgel rendelkező jogi személy-e, annak van ügydöntő jelentősége, hogy az adott időszakban hatályos költségvetési törvény milyen rendelkezéseket tartalmaz.⁶⁸ A közjogi jogi személyeken belül elkülöníthetünk *intézmény típusú* jogi személyeket (pl. állami szervek), amelyek az állami tulajdonból meghatározott célra elkülönített vagyont kezelik, azzal gazdálkodnak.

Különbséget tehetünk a *Polgári Törvénykönyvben szabályozott* (pl. egyesület, szövetkezet) és abban nem szereplő (pl. egyház) jogi személyek között.

A jogi személy szervezete alapján több elhatárolást is tehetünk:

- *személyösszességre* (universitas personarum; pl. egyesület, egyesülés) és *vagyonösszességre* (universitas bonorum; pl. alapítvány) szétválasztva;
- *tagsággal rendelkező* (pl. szövetkezet, kft.) és tagság nélküli (pl. alapítvány) jogalanyok.

A jogi személyek között találhatóak *civil szervezetek* (pl. alapítvány, egyesület) – amelyek tevékenysége társadalmilag hasznos, közösségteremtő, vagy közérdekű, közhasznú -, illetve *gazdasági jellegű szervezetek* (pl. rt., kft., szövetkezet).

A jogi személyek lehetnek *for profit és nonprofit szervezetek*: a profitorientált jogi személyek üzletszerű, közös gazdasági tevékenység folytatására jönnek létre (pl. kft., rt., kkt., bt.), míg a nonprofit szervezetek egzisztálása nem jövedelemszerzésre irányul, csak kiegészítőleg végezhetnek gazdálkodást és nem kerülhet sor nyereségfelosztásra.

Eltérés van aszerint is a jogi személyek között, hogy *cégeknek minősülnek-e* (pl. szövetkezet, egyesülés, gazdasági társaságok) és a cégnyilvántartásba vétellel jönnek létre, vagy a törvényszék polgári irodája által vezetett nyilvántartásban szerepelnek-e (pl. egyesület, alapítvány).

A jogi személy által alapított jogi személyeket *másodlagos jogi személyként* is aposztrofálják, valamint a jogi személy szervezeti egységének jogalanyiságát *származtatott, belső jogi személyiségnek* is minősítik.

67 FAZEKAS Marianna: *A közjog alanyai és a Ptk. tervezet. Egy közigazgatási jogász kérdőjelei a Ptk. tervezet jogi személy részéhez.* Polgári Jogi Kodifikáció, 2008. 22.

68 BH 2004. 52.

• szemle

Bokros Attila – Hegedűs Márton – Etl Alex

10 ÉVE AZ EURÓPAI UNIÓBAN – TANULSÁGOK ÉS KIHÍVÁSOK

2014. május 15-én a Nemzeti Közszolgálati Egyetem konferenciát tartott Magyarország 10 éves európai uniós csatlakozásának alkalmából. A „10 éve az Európai Unióban – tanulságok és kihívások” címet viselő rendezvény három szakmai panel mentén elemezte Magyarország elmúlt 10 éves EU-tagságát. Vizsgálta egyrészt annak intézmény- és jogrendszerre gyakorolt hatását; másrészt a gazdasági integráció folyamatait; harmadrészt pedig Magyarország nemzetközi kapcsolatrendszerét. Az egyes panelekben a terület szakértői, oktatói és politikusok szólaltak fel.

• • • • •

A konferenciát Prof. Dr. Patyi András, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektora nyitotta meg. Nyitó beszédében méltatta a magyar közigazgatási rendszer aktuális reformjait, és ennek mentén az Unió intézményrendszerének megújításának szükségességére hívta a figyelmet. A cél egy polgárközelibb, polgárok számára vonzóbb EU kialakítása lenne, azon elvek mentén, melyeket az integráció alapját adják. Rektor úr azt is megállapította, így a csatlakozás tíz éves távlatából, hogy ugyan az Európai Unió számos problémát meg tudott oldani, de összességében több kérdést vetett fel, mint amennyit megválaszolt.

Az első panel vitaindító előadását Dr. Navracsics Tibor miniszterelnök-helyettes tartotta. Ezt követően a panel résztvevői – Dr. Fehér Miklós (főosztályvezető-helyettes, Európai Unió Jogi Főosztály, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium), Dr. Gál Kinga (európai parlamenti képviselő) és Dr. Varga Attila (egyetemi docens, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem) – az NKE Nemzetközi Intézete igazgatójának, Dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet moderálása mellett fejtették ki véleményüket a témát illetően. A panel közelebről azt vizsgálta, hogy ugyan a magyar közigazgatási rendszer jelentős változáson ment keresztül az EU-csatlakozást megelőzően is, Magyarország 2004-es taggá válásával sem állt le a közigazgatási rendszer változása, fejlődése és reformja. A Navracsics miniszterelnök-helyettes úr által is említetteknek megfelelően, Magyarország már a társulási megállapodás aláírásával ne-

kilatott a jogharmonizációnak. De a folyamatosan jelentkező globális kihívásokra az Európai Uniónak újabb és újabb válaszokat kell adnia, melyek a magyar közigazgatásban és jogrendszerben is éreztetik hatásukat.

Navracsics Tibor előadásában hangoztatta továbbá, hogy amíg korábban Magyarország célja volt az Európai Unióhoz való csatlakozás, addig a 2010 utáni kormány számára az uniós tagság nem cél, hanem eszköz. Eszköz a magyar nemzeti érdekek érvényesítéséhez. A miniszterelnök-helyettes a jelenlegi európai parlamenti kampányra is reagálva megállapította, hogy az ellenzék pártjai két végpontot képviselnek programjaikkal. Mind a két végpont abból az alaptételből indul ki, hogy az európai érdek és a nemzeti érdek összeegyeztethetetlen. Így vagy az európai érdekek fontosságát hangsúlyozva az „Európai Egyesült Államok”-vízió megvalósítását, vagy Magyarország Európai Unióból történő kilépését szorgalmazzák, mondván, hogy a két érdek összeférhetetlensége okán a nemzeti érdekek csak az Unión kívül valósíthatók meg. Álláspontja szerint ugyanakkor ezek az elképzelések nem helyesek, ugyanis a közösségi érdek az egyes európai nemzeti érdekek közös halmaza; nemzeti érdek nélkül pedig európai érdek sem lenne. Magyarországnak így saját nemzeti érdekeinek képviselésére és teljesítésére kell koncentrálnia.

A következőkben felszólaló Gál Kinga arra tért ki, hogy a Lisszaboni Szerződés reformjainak köszönhetően az uniós jogalkotás megújult és az, ahogy az Európai Parlament szerepe, úgy a képviselőké is megnőtt. Példaként említve a bel- és igazságügy területét, mely területért felelős európai parlamenti bizottság alelnöki tisztségét betölti. A reformok ellenére az uniós jogalkotást a továbbiakban is megnehezíti az Európai Parlament, a Bizottság és a tagállamok között folyamatosan felmerülő vita.

A panelbeszélgetés végén Dr. Varga Attila szólalt fel, aki Románia elmúlt 7 uniós esztendejét mérlegelte. Ennek során a panelbeszélgetés főtémájához visszatérve elmondta, hogy Romániában is jelentős reformok történtek az uniós jogharmonizáció teljesítése érdekében. Példaként említette Románia 1991-ben elfogadott alkotmányának 2003-as módosítását, melyet az európai uniós integráció tett szükségessé. Románia csatlakozására viszont még négy évet várni kellett.

A konferencia második paneljének címe EU tagságunk 10 éve, az európai gazdasági integráció folyamatainak tükrében volt, amelyet Dr. Hetényi Gézának, a Külügyminisztérium EU Gazdaságpolitikai Főosztályának főosztályvezetőjének vitaindító előadása nyitott meg. A vitaindító prezentáció alapkoncepcióját a visegrádi országok makrogazdasági mutatóinak összevetése adta, természetesen az elmúlt 10 év eredményeire fókuszálva.

A hallgatóság elé tárt adatok kiválóan érzékeltették, hogy mind a négy ország egyértelműen nettó haszonélvezője az Európai Uniónak, és közülük is kiemelkedik Lengyelország, valamint Magyarország, ahol az EU források GNI arányban a nemzeti jövedelem 3,3 valamint 4,5 %-át teszik ki. Ugyanakkor az sem elhanyagolható tény, hogy a vásárlóerő-paritáson mért GDP adatok egyik tagországban sem mutatnak egyértelműen felfelé ívelő pályát, amelynek egyik legfőbb oka a 2008-as évet követő gazdasági válság. Szintén ehhez köthető, hogy csupán Lengyelország volt képes arra, hogy elkerülje a recessziót az elmúlt években. A képet még tovább árnyalja, hogy az FDI beáramlás is hullámzó képet mutat a V4-ek körében és csupán Lengyelország versenyképessége javult számottevően a World Economic Fo-

rum adatai szerint. A beruházási hajlandóság, hasonlóan sok más mutatóhoz, csupán csak 2008-ig növekedett, ám ezt követően a 2004-es számokhoz képest is visszaesést produkált, amely Magyarország esetében már az EU átlag alatti szintet jelent. A foglalkoztatás cseh és lengyel viszonylatban egyértelműen pozitív irányt vett fel, ám Magyarország esetében itt is negatív tendenciáról beszélhetünk, amelyet tovább fokoz, hogy a magánszektor adósságállománya kiugróan magas az ország esetében. Az export-import kitettség mind a négy államban az EU felé a legmagasabb.

A panelbeszélgetés során a résztvevők a magyar és a V4 országok EU-tagságának első évtizedét értékelték gazdasági, versenyképességi szempontból. Előadások hangzottak el a makrogazdasági alkalmazkodás, a belső piachoz való csatlakozás, a munkaerő-áramlás és a fontos gazdasági szakpolitikák (mezőgazdaság, energia, közlekedés, klímapolitika) témájában. Külön értékelés hangzott el Szlovákia csatlakozásának tanulságairól. A panel résztvevői megállapították, hogy jóllehet jelentős mértékű támogatást kaptak az új tagországok, a tagság előnyeiket nem egyenlő mértékben tudták kihasználni. Magyarország számos makrogazdasági konvergenciát illető kérdés tekintetében lemaradt a többi V4 országtól.

A vitaindító előadást követően Dr. Stelbaczy Tibor az EU Ágazati Politikák Főosztályának főosztályvezetője, Dr. Kátai Anikó, az EU Belső Piaci és Jogi Főosztályának főosztályvezetője, valamint Dr. h. c. prof. Ing. Ludmila Lipková, a Pozsonyi Közgazdasági Egyetem dékánja osztotta meg gondolatait a közönséggel. A beszélgetést az NKE Nemzetközi Intézet Nemzetközi és Európai Jogi Tanszék vezetője, Dr. Marján Attila moderálta. Dr. Kátai Anikó első sorban a csatlakozás előtti évek megfontolásait mutatta be. Felhívta a figyelmet arra, hogy már 2004 előtt is az EU tagországok voltak Magyarország legfőbb kereskedelmi partnerei és éppen ezért kiemelkedően fontosnak bizonyult a szabályozásnyhítés, valamint a kedvezőbb feltételek elérése. Mindezen túl kiemelte a Bizottság által 2002-ben kiadott tanulmány fontosságát, amely szerint az Európai Unió 10 év alatt 870 milliárd euró GDP bővülést eredményezett a tagországoknak. A csatlakozás utáni évek egyik legfőbb eseményének a Szolgáltatási Irányelv elfogadását nevezte, amely nagyban hozzájárult a vállalkozások tehercsökkentéséhez, valamint a magyar közigazgatási szektor reformját is megkövetelte.

Dr. Stelbaczy Tibor előadása az egyes ágazati politikák bemutatásával foglalkozott bővebben. Az előadó ezek közül négyet (mezőgazdaság, energia, klíma, közlekedés) emelt ki részletesen. A mezőgazdasági támogatások kapcsán elmondta, hogy míg a szektor támogatása 240 mrd. forintot emésztett fel a költségvetésből 2004-ben, addig 2013-ban 1,3 milliárd euró támogatást köszönhetünk az Uniónak (a Közös Agrárpolitika okán), amelyet kiegészít további 540 millió eurónyi támogatás a Vidékfejlesztési támogatásokból. Hazánk 10 év alatt háromszoros agrárexport növekedést ért el. Az energiapolitika kapcsán kiemelten fontosnak nevezte, hogy Magyarország – immáron 27 másik tagállammal a háta mögött – képes tárgyalni Oroszországgal (hazánk legfőbb energiaexportőrével), az energiaárakról, amely mindenképpen előnyösebb pozíciót jelent. A kelet-közép európai régió további lehetőségének nevezte az Európai Unió klímapolitikáját, hiszen az Európa 2020 stratégia kibocsátási céljait nagy valószínűséggel, csak azért lesz képes elérni az Unió, mivel ezen országok 40 %-al vannak saját kvótájuk alatt. A közlekedéspolitika liberalizációja nyomán felhívta a figyelmet ar-

ra, hogy a versenyhelyzet egyértelműen tartogat magában kockázatokat (MALÉV) és lehetőségeket is (Waberer?) egyaránt.

Ludmila Lipková záró előadásában kiemelte, hogy Szlovákia az EU tagságának köszönhetően egyértelműen javított GDP mutatóin, valamint hangsúlyozta annak fontosságát, hogy az ország képes volt arra is, hogy az euró övezet részévé váljon. A csatlakozás óta jelentkező 3,2 %-os munkanélküliség csökkenést azonban leginkább a nyugat európai országokba kivándorló szlovákok magas számával (kb. 60 000) indokolta. Bár ma már a pozsonyi NUTSII-es besorolású régió egyértelműen a legfejlettebbek közé tartozik Európán belül, az államháztartási hiány a GDP 13 %-ával nőtt az elmúlt 10 év során. (Mindemellett azonban a költségvetési hiány stagnáló tendenciát mutatott.)

Összességében az Európai Unió tagságot mindegyik előadó pozitívnak értékelte, első sorban a támogatások nagyon magas összegét tekintve. A képet ugyanakkor egyértelműen árnyalja, hogy a régió országai nem feltétlenül mutatnak pozitív tendenciákat bizonyos mérőszámok tekintetében. Az aktuális kérdés 10 év után leginkább az, hogy mindez minek köszönhető?

Ezt követően, a délutáni első panel témája az uniós tagság hatására változó nemzetközi kapcsolatrendszert elemezte. A vitaindító előadást Prof. Dr. Gazdag Ferenc, az NKE Nemzetközi Intézet oktatója tartotta. Gazdag pontokba szedve mutatta be a változásokat Magyarország számára. Első sorban a működési környezet változott meg, az EU-s tagsággal más működési rendje lett az országok közötti relációknak. Ez a változás természetesen nem 2004-ben, hanem már a rendszerváltozás után megkezdődött és nem csak a külpolitikára, hanem társadalmi kapcsolatokra is igaz, így például az oktatás területén megvalósuló együttműködésekre is. Az előadó emellett kihangsúlyozta a határok könnyebb átjárhatóságának előnyeit is.

Az előadó megjegyezte, hogy az elmúlt négy év magyar külpolitikájára a pragmatikus jelző a legmegfelelőbb, az előző kormányzati ciklus „Keleti Nyitás” politikájában a külgazdasági érdekek kerültek előtérbe. Az euroatlanti kapcsolatok fejlesztése 1990 óta pártoktól függetlenül fontos politikai prioritásként létezik a magyar külpolitikában, viszont amíg 2004-ig a csatlakozás, mint cél jelent meg, azt követően már eszköznek számít.

Gazdag Ferenc feltette a kérdést, hogy le kell-e horgonyoznia magát egy „kompországának”? Ezzel együtt kiemelte azt, hogy Magyarország a történelemben a felívelő szakaszokat a Nyugat keleti peremeként töltött időszakban élte meg, míg a nehézségeket a Kelet nyugati peremeként.

A 2004-es bővítést követően Magyarországon jelentősen csökkent a lelkesedés az EU irányába, pedig az eredmények nem feltétlenül ezt kellene, hogy igazolják. A Bizottság véleménye szerint az EU kibővítése gazdasági prosperitást hozott az integrációnak, valamint a belépéssel a tagállamok versenyképessége jelentősen nőtt. Ezeket viszont helyükön kell kezelni, hiszen Magyarország bár civilizációban már a megfelelő helyre került, teljesítményét illetően még nem tudott felzárkózni a Nyugathoz.

A panelbeszélgetést Jan Pastwa, a lengyelországi National School of Public Administration igazgatója kezdte, aki Lengyelország szempontjából vizsgálta meg a kérdést. Pastwa a közelmúlt eseményeire reagálva elmondta, hogy az EU számára nem csak most, hanem már a „narancsos forradalom” idején is komoly problémát jelentett Ukrajna, az EU külpolitikája kétségbeesett döntésekkel próbálta akkor is és most is megoldani a konfliktust.

Lengyelország a csatlakozást követően az integráció keleti határává vált, amely még speciálisabbá tette az Oroszországgal való viszonyt, az energiafüggőség kérdése pedig az utóbbi években még fontosabbá vált. Ezért is fontos a bizalom építése az államok között, valamint az észak-déli energiakorridor megvalósítása.

A regionális együttműködést illetően az előadó elmondta, hogy a Keleti Partnerség nagyon fontos mind az EU, mind pedig a Visegrádi Csoport számára, ami aktívan segítheti a partnerséget. Pastwa szerint egy euró jóval értékesebb a Keleti Partnerségben, mint a Déli Szomszédság programban.

A lengyel első 10 évet értékelve olyan kulcsszavakat emelt ki az előadó, mint a más országoktól tanulást, a kapacitás-építést, valamint a tapasztalatok szerzését, első sorban az elnökségi időszakból.

A második előadó Dr. Toms Rostoks, a Lettországi Egyetem oktatója volt. Rostoks elmondta, hogy Lettországnak nagy optimizmus kísérte az EU csatlakozást, hiszen egészen 2007-ig az integráció leggyorsabban növekvő gazdasága volt a balti ország. A válságot követően viszont komoly visszaesés történt, amely a közigazgatás rendszerére is hatással volt, így a minisztériumok költségvetése is 30-35 százalékkal csökkent. A keleti bővítés hatására a belépő országok globális szerepe is megnövekedett, erre példaként az előadó azt hozta fel, hogy a lett kapcsolatok szorosabbá váltak a távol-keleti országokkal. Ezen kívül az Oroszországgal való viszonya is megváltozott Lettországnak, hiszen 2004-et követően például a két ország határával kapcsolatok együttműködést tudtak megkötni.

A pozitív példákon túl Rostoks a negatívumokra is kitért, az aktuális ukrajnai helyzetre reagálva kiemelte azt, hogy a rendszerváltozás óta Lettországnak most a legnagyobb az aggodalom Oroszország miatt. Az EU csatlakozás óta a lettországi lakosság 10 százaléka vándorolt el, mivel nem találták meg a lehetőséget a saját országukban.

Végül az előadó a regionális együttműködésre is kitért, az északi-balti kooperációt nagyon hasznosnak tartja, mivel az intézményi rendszere jól felépített, amely jelentősen segíti az együttműködést az energiapolitika terén.

Végül dr. Hóvári János, Magyarország ankarai nagykövete beszélt, aki hangsúlyozta, hogy a nyugati világhoz közeledés már az 1970-1980-as években megkezdődött. Hóvári előadásában szintén kitért a kompszórág-elméletre, azon belül Szűcs Jenőre utalt, hogy hazánk mindig is a nyugati rendszerhez tartozott.

Az Európai Unió az 1990-es években nagyon nehéz helyzetbe került a fegyveres konfliktusok miatt, valamint az újonnan csatlakozni kívánó államok miatt, mivel számukra meg kellett tanítani a belépés előtt az EU gondolkodásmódját.

Magyarországgal kapcsolatban az előadó fontosnak tartotta kiemelni, hogy hazánk 2004-ben készen állt a csatlakozásra, így a külügyi rendszerünk is, amely átvette a régebbi EU tagállamok struktúráját. Hóvári azzal is alátámasztotta felvetését, hogy az ország, a soros elnökségi időszakban remekül érvényesítette az EU érdekeit.

A regionális kooperáció viszonylatában az előadó kiemelte a Visegrádi Csoport különlegességét, amit más szervezetek is megpróbálnak eltanulni. Magyarország pedig meglátta a lehetőséget a regionális együttműködésekben, amely még inkább erősíti pozícióját az EU-ban és a globális térben.

A konferencia egyik kiemelt eseményeként bemutatásra került a „Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004-2014” című könyv is, amelynek szerkesztői munkáit Dr. Marján Attila végezte. A kiadványt bemutatása során, egy rendkívül baráti hangvételő beszélgetés keretében Győri Enikő a Külügyminisztérium EU ügyekért felelős államtitkára; és a könyv egyik szerzője, valamint dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró; a kötet egyik szakmai lektora is megosztotta érdekes történeteit, háttér információit és élményeit a közönséggel. E roppant nagyszabású vállalkozás célja, hogy hiteles áttekintést adjon az integrációban töltött első 10 év mérlegéről.

A Magyarország EU-tagságának első évtizedét bemutató kötet a Nemzeti Köszolgálati Egyetem és a Magyar Külügyi Intézet közös kiadásában jelenik meg a szakterület kiváló gyakorlati szakembereinek együttműködésével. A szerzők között – akik mind aktív részt vállaltak ebben a fontos történelmi periódusban – találunk vezető beosztású diplomatát, a csatlakozási tárgyalásokban, majd a tanácsi munkában, illetve a magyar EU-elnökség során fontos szerepet vállaló szakembert, tisztviselőt. Az egyes fejezetek az Európai Unióban lejátszott legfontosabb politikai, intézményi, jogalkotási fejlemények mellett kitérnek a magyar szempontból fontos ügyekre, ismertetve a lényeges magyar álláspontokat, szakpolitikai sikereket és kudarokat is. Ennek a tapasztalatnak, szaktudásnak és tartalomnak az összegyűjtése a kötet legnagyobb erénye.

Ezt követően a konferencia záróeseményeként a régió országainak nagykövetei osztották meg gondolataikat a hallgatósággal, az Európai Unióban töltött időszakról, kiváltképp a saját országuk szemszögéből.

Ezen részt vett Helena Bambasová cseh, Roman Kowalski lengyel, Gordan Grlic Radman horvát, Ksenija Skrilec szlovén és Alexandru Victor Micula román nagykövet, akik két kérdést kaptak előzetesen: 1. Melyek az ország tapasztalatai az EU integrálódással kapcsolatban? Melyek a legfontosabb eredmények? 2. Hogyan alakult országaikban az EU népszerűsége? Mik az okai az esetleges euroszeptikus vélemények gyarapodásának?

Valamennyi nagykövet felkészülve érkezett, külön kiemelendő Roman Kowalski úr, aki részletes leltárt készített a rendkívül sikeresnek tekinthető lengyel EU tagság eredményeiről. Külön érdeme a nagyköveti beszélgetésnek, hogy többségük olyan összehasonlításokat adott elő, amelyben Magyarország is szerepelt. A horvát nagykövet, Gordan Grlic Radman viszont érdekesen fogalmazta meg országa köszönetét a magyar fél támogatásáért a horvát csatlakozás folyamatában.

Forrás: Gazdag Ferenc és Marján Attila által készített összegzés
www.biztonsagpolitika.hu

Bozsó Gábor

SZAKMAI BESZÁMOLÓ A BUDAPESTEN MEGRENDEZETT 22. NISPACEE KONFERENCIÁRÓL

Május 22–24 között a Nemzeti Közzolgálati Egyetem és a Budapesti Corvinus Egyetem volt a társszervezője a NISPACEE (Network of Institutes and Schools of Public Administration of Central and Eastern Europe – Közigazgatási Intézetek és Felsőoktatási Intézmények Közép- és Kelet-európai Hálózata) éves nemzetközi konferenciájának. A 22. alkalommal megrendezett rangos eseményre 41 országból több mint 350 résztvevő érkezett Budapestre.



ANISPACEE a legjelentősebb általános közigazgatási profilú szakmai és tudományos szervezet Közép- és Kelet-Európában. A közel 40 ország több mint 130 intézménye által alkotott szakmai közösség céljaa hatékony és demokratikus kormányzás elősegítése és a közigazgatás modernizációjának ösztönzése a régióban. A NISPACEE kiemelt figyelmet szentel a posztkommunista országokban, a Nyugat-Balkán, a Kaukázus és Közép-Ázsia országaiban folyó közpolitikai változásoknak. Célcsoportjukat az oktatási, képzési és kutatási, valamint kormányzati szervek; a tudományos élet szereplői, oktatók, kutatók, fiatal szakemberek és gyakorló szakértők alkotják. A hálózat működésének közel két évtizede alatt mind az IIAS-EGPA (International Institute of Administrative Sciences – European Group of Public Administration – a Nemzetközi Igazgatástudományi Intézet Európai Közigazgatás-tudományi Csoportja), mind a jelentős partner- és donortintézmények (EU, USAID, OECD, Európa Tanács) elismerték tevékenységét.

A 2014-es konferencia címe: „Government vs. Governance in Central and Eastern Europe. From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism?” („Kormány vs. Kormányzás Kelet- és Közép-Európában. Preweberianizmusból a neoweberianizmusba?”). A szervezők célja a régió különböző országai által alkalmazott sokszínű kormányzási elméletek, modellek és gyakorlatok megismerése volt – természetesen bízva a közös gondolkodás eredményeképp létrejövő előremutató tapasztalatcserében.

A konferencia ünnepélyes megnyitójának az Országház Felsőházi ülésterme adott helyet. A NISPACEE elnöke, Prof. Mirko Vintar és a házigazda rektorok Prof. Dr. Patyi András (NKE) és Prof. Dr. Rostoványi Zsolt (BCE) köszöntőt követően a konferencia két nyitóelőadását Prof. Dr. Patyi András, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem rektora és Prof. Dr. Geert Bouckaert, a Leuveni Katolikus Egyetem Public Management Institute-jának igazgatója, az IIAS elnöke tartották. A program végén átadták a közigazgatási oktatás kiváló-

sági díját, az Alena Brunovska-díjat Reiner Katternek, a Tallini Műszaki Egyetem oktatójának, valamint a kiemelkedő PhD-disszertációt elismerő Mzia Mikeladze ünnepélyes átadására is sor került. Kulli Sarapuu kisasszony, akinek a tudományos munkája az észti közigazgatás 1990–2010 közötti posztkommunista fejlődésével foglalkozott, és Reiner Katter úr a közszféra innovációról szóló előadását, a kitüntetés részeként az ünnepi nyitóülés résztvevőinek tarthatták meg előadásait.

A résztvevők 12 munkacsoportban és 11 témaspecifikus panelben, rendkívül széles spektrumot átfogva mutatták be legújabb kutatási eredményeiket.

A konkrét közigazgatási vagy közpolitikai témával foglalkozó munkacsoportok állandó elemei az éves konferenciának, így a részt vevő szakemberek, kutatók is általában visszatérő közreműködői a tudományos mikroközösségnek. Valamennyi csoport munkáját neves szakértő koordinátorok készítik elő, szervezik és vezetik, és a három nap során több ülést is tartanak. A munkacsoportok munkáját röviden érdemes ismertetni:

I. Helyi önkormányzatok munkacsoport, amely a kormányzat által kezdeményezett helyi fejlesztések dinamikáját vizsgálja a régióban. Az idei évben a helyi kormányzás kritikai vizsgálata, a helyi politikai, gazdasági és kulturális részvétel és képviselet, a helyi önkormányzati rendszerek balti és magyar példái, valamint a helyi igazgatás és szolgáltatások témáiból hallhattunk előadásokat.

II. E-kormányzás munkacsoport, amely az új kihívásokhoz (szervezeti, kulturális, gazdasági, politikai) való alkalmazkodást, az eljárásjogbeli változásokat, a közpolitika eszközként való alkalmazását és a biztonsági kérdéseket helyezte a napirendjére.

III. Közszolgálati munkacsoport, amely a koncepciókat és modelleket, struktúrákat és a HR feladatait kutatja a tagországok jó gyakorlatain keresztül, valamint vizsgálja a közigazgatási emberierőforrás-menedzsment funkcióit is. Az idei évben a régió szakembereinek tapasztalatai és kutatási eredményei mellett a Kuvaitból és Afganisztánból érkező nemzetközi gyakorlatokat is megismerhették a résztvevők.

IV. Közigazgatási reform munkacsoport, amely fórumot biztosít a létező kormányzati mintákat és intézményeket elvető megoldásoknak, ötleteknek. A hangsúly a korábbi közigazgatási struktúra megtartásával és lebontásával kapcsolatos elméleti és gyakorlati tapasztalatok cseréjén van. Az idei konferencia előadásait főként régiónkénti reformtervek és a reformot értékelő esettanulmányok alkották.

V. Közigazgatási tanulmány és közszolgálati képzési rendszer nemzetköziesedése és hálózatosodása munkacsoport, amely a nemzetközi együttműködések bővítése és a közszolgák képzése kapcsán felvetett problémákra keresi a választ. A közigazgatási képzés progresszív tapasztalatai, az új kihívások, lehetőségek, oktatási technikák, a nemzetköziesedés stratégiájának vizsgálata, nemzetközi programok és projektek.

VI. Közpénzügyek és közpénzügyi gazdálkodás munkacsoport, amely két kutatási csapásirányt meghatározva dolgozott: helyi önkormányzatok adórendszere és a takarékosabb kormányzati gazdálkodás. Ezenkívül szlovén, cseh, belorusz és ukrán előadó is foglalkozott a közbeszerzés témájával, valamint magyar és ukrán PPP-beruházások gyakorlatáról is esett szó.

VII. Közpolitika-elemzés fejlesztésének kérdései munkacsoport, amely a tényekre alapozott politika fontosságával foglalkozik, mely összeköti a jó kormányzás letéteményeseinek szá-

mító érintettek érdekeit. Az idei konferencián érintett témák a következők voltak: szabályozási hatásvizsgálat, közpolitikai hatásvizsgálat, teljesítményértékelési rendszerek, forrásfelhasználás hatékonysági értékelése, melyekre a példák és előadók a szervezet valamennyi régiójából érkeztek.

VIII. Közigazgatási képzés munkacsoport, amely közigazgatási képzési programokra és oktatásmódszertani tapasztalatokra helyezi a hangsúlyt. Részletesen kifejtve a tananyagfejlesztés, tananyag-technológia, e-learning, tanítási módszerek, jó gyakorlatok, oktatáskutatás és minőségbiztosítás kérdéseivel foglalkozik. Itt került bemutatásra – számottevő érdeklődés mellett – a Nemzeti Közszolgálati Egyetem innovatív képzési modellje.

IX. Helyi közpolitikák munkacsoport, amely a helyi közszolgáltatások – pl. közművek, hulladék, közlekedés, helyi vagyon, szociális – szervezését és szabályozását tanulmányozza a NISPACEE-tagállamok országaiban, ahol a legtöbbször a tervgazdaság örökségéből fakadó átmenet nehézségeivel is meg kell küzdeni. Az idei év fő témái az intézményi háttér, az önkormányzatok közti együttműködés és a pénzügyi keretek voltak.

X. Jó kormányzás, emberi jogok és fejlődés gyenge, válság sújtotta, posztkonfliktusos államokban munkacsoport, amely próbálja megtalálni a kapcsolódási pontot a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a jó kormányzás között. Ezenfelül a munkacsoport célja a döntéshozókat tájékoztatni, a jogvédőket felkészíteni és előmozdítani az emberi jogok és a globális igazságosság ügyét. Itt többek közt szó esett az ukrán válságról, a jogállamiságról és a bírói hatalmi ág jó kormányzásban betöltött szerepéről.

XI. Közigazgatás átmenet, változás és bizonytalanság közben munkacsoport, amely a középkelet-európai államokban és a Független Államok Közösségének országaiban történő átalakulásokat tanulmányozta. Politikai, gazdasági és a rendszer szinten vizsgálja a jelentős változásokat és elnyúló bizonytalan időszakokat, lehetőség szerint szélesebb közigazgatási és kormányzati spektrumban. Az idei előadások változatos területeket érintettek: válság, etika, oktatás és e-kormányzás.

XII. Belbiztonsági hivatalok igazgatása munkacsoport, amely a belbiztonsági kérdések elméletével és eljárási rendjével foglalkozott intenzíven. A munkacsoport aktivitását jól jellemzi az elhangzott előadások magas száma – itt kiemelendő a vendéglátó Nemzeti Közszolgálati Egyetem szerepvállalása –, melyek a szervezési, személyzeti, stratégiai tervezési, szabályozási és végrehajtási témakörökre fókuszáltak.

A panelek alkalmi jelleggel egy éppen aktuális téma köré épülnek, melyeket vagy a konferenciafelhívásban jelölnek meg, vagy a szervezők döntésére hoznak létre a meghívottak számára. Néhányat érdemes ezekből is kiemelni.

A *gyakorlati szakemberek panelje* állandó elem, melyben innovatív, jó magyarországi gyakorlatokat mutathattak be a székértők. A konferencián panelbeszélgetés keretében az Erzsébet-programot, a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjat és a Magyary Zoltán Egyszerűsítési programot ismerhették meg jobban az érdeklődők.

Az NKE Közigazgatás-tudományi Kar E-közszolgálat Fejlesztési Intézetének kezdeményezésére jött létre az „*Innovációs határterület a közszolgálati képzésben*” panel, amely a továbbképzés módszertanának megújításával kapcsolatos kérdéseket tárgyalt, illetve bemutatta az

ÁROP 2.2.19. Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt eredményeit a magyar közszolgálati továbbképzés rendszeréből.

A magyar panel címe „A 25 év változás: a magyar fejlődési út értékelése” volt, mely a magyar közigazgatás rendszerváltás óta eltelt időszakát értékelte. Az előadások témái: a területi kormányzati reform, a közszolgáltatások recentralizációja és hatékonysága, a közigazgatási szervezetrendszer átalakulása, a hálózatépítés, valamint az európai uniós tagságunk elmúlt 10 évének számvetése voltak.

A Kínai Államigazgatási Főiskola (CAG) és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) között 2013-ban létrejött oktatási és kutatási együttműködési megállapodásnak köszönhetően, a gyakorlati együttműködés szélesítése érdekében 2014. május folyamán közös kínai-magyar workshop-sorozatra került sor. Ennek egyik elemeként a két intézmény közös szervezésében magyar-kínai panel zajlott le a NISPAce konferencián „Új stratégiák az államigazgatás területén kínai-magyar megközelítésben” címmel. A nap folyamán többek közt Prof. Shi Hexing igazgatóhelyettes a közszolgáltatások perspektíváiról, Dr. Kaiser Tamás műhelyvezető az NKE Jó Állam Kutatóműhelyéről és Prof. Ma Qiungyu igazgatóhelyettes az NGO-k működéséről tartott előadást.

A munkacsoportokon és paneleken túlnövő, kimagasló színvonalú munkákat a plenáris üléseken (general session) mutatták be. Itt került sor többek között Dr. Stumpf István alkotmánybíró az erős, de alkotmányosan korlátozott államról tartott előadására, valamint Prof. Dr. Dirk Kaesler, német szociológusprofesszor, „Max Weber-kutató” kerekasztal-beszélgetést felvezető előadására.

A konferencia végén hagyományosan díjazzák a legjobbnak ítélt munkákat. Az E-government Working Group Best paper-díját az NKE oktatója és PhD-hallgatói által prezentált tanulmány nyerte el. (Nemeslaki András, Aranyossy Márta, Fekó Adrienn: The Quest for Success of e-Government: What Structure and Allocation of IT Spending Tell Us).

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem új tagja a NISPA szervezetének, mely kiváló lehetőséget nyújt arra, hogy tovább építse és erősítse regionális közigazgatási kapcsolatait. A konferencián az NKE 43 munkatársa vett részt a közszolgálati karrier és képzés, az e-kormányzás, a jó kormányzás, az urbanizáció, a területi közigazgatás és az államszervezet, valamint a belső biztonság kérdésköreivel foglalkozó munkacsoportokban és paneleken.

A konferenciát a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium fővédnöksége alatt rendezték meg, az ÁROP 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel című uniós projekt keretében, a Visegrádi Alap támogatását is élvezve.

Az érdeklődő olvasók számára a konferencia részletes szakmai programja és az elhangzott előadások kivonatai a <http://www.nispa.org/conference2014> linken megtalálhatóak.

A jövő évi éves találkozónak Grúzia fővárosa, Tbiliszi lesz a házigazdája, a szervező a Kakázus Egyetem lesz, melyre a jelentkezés ősszel veszi kezdetét.

Bozsó Gábor – Petró Csilla – Séra Magdolna

MAGYAR-KÍNAI TUDOMÁNYOS PROGRAMOK BUDAPESTEN

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2014. május-június folyamán magyar-kínai workshop-sorozatnak adott otthont. Bár a két ország hagyományai, társadalmi berendezkedése, népességszáma eltérnek egymásról, a közigazgatást érintő kihívásaik hasonlóak, ezért is nagyon érdekes és hasznos a magyar és kínai közigazgatási reformfolyamat tapasztalatainak kölcsönös megosztása. A tudományos programsorozat a magyar-kínai felsőoktatási kapcsolatok, a közös oktatási és kutatási tevékenység erősítése révén járult hozzá a fenti cél eléréséhez.



A programsorozat tudományos rendezvényei:

- Helyi közigazgatás és a társadalomtudományok feladata, kínai–magyar perspektívák (Minzu Egyetem – Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. május 2–5.)
- Új stratégiák az államigazgatás területén: kínai–magyar megközelítés (Kínai Kormányzati Akadémia – Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. május 21–22.)
- A közszolgálat perspektívái kínai és magyar szemmel (Kelet-kínai Jogi és Politikatudományi Egyetem – Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. június 2–6.)
- A rendészet jelenkori kihívásai (Kínai Népi Rendőrségi Egyetem – Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. június 9–10.)

HELYI KÖZIGAZGATÁS ÉS A TÁRSADALOMTUDOMÁNYOK FELADATA, KÍNAI–MAGYAR PERSPEKTÍVÁK CÍMŰ WORKSHOP

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a pekingi Minzu Egyetem közös workshopjára 2014. május 5–8. között került sor az NKE Ludovika Campusán. A szakmai program a kínai és magyar közigazgatási reformok elemzésére fókuszált. A résztvevőknek lehetőségük nyílt nemzetspecifikus, innovatív megoldások megvitatására a humán erőforrás, a helyi igazgatás, a területszervezés, az antikorrupció, valamint a kisebbségpolitika területén.

Az esemény első napján Dr. Kis Norbert és Prof. Min Song rektorhelyettesek köszöntőjét követően Dr. Gellén Márton adjunktus (NKE, Közigazgatás-tudományi Kar, Közpolitika és Közigazgatás-fejlesztési Tanszék) ismertette az új közigazgatási reform jogi hátterét, kontextusát, majd felvázolta a közigazgatást érintő főbb kormányzati lépéseket. Az állam és a közigazgatás szerepét hangsúlyozta az előadó, kiemelve a reformok lehetséges előnyeit és buktatóit is.

A vendégprofesszor Prof. Guili Bo (Department of Public Administration, CAG) előadásában a kínai közigazgatási reformról számolt be, ismertette a kínai közigazgatás felépítését és működését. Kitért a kínai modernizációs folyamatra, az állam szerepére az erősen központosított közigazgatási rendszerben. Dr. Szalai András (NKE Közigazgatás-tudományi Kar, Közjogi Intézet) arról beszélt, hogy miként kapcsolódik össze a közigazgatás és politika, majd ezt követően bemutatta a hazai minisztériumi struktúrát, a központi államigazgatási szervezetrendszer fejlődését. Prof. Zhiren Zhou dékán (School of Government Management, Peking University) a kínai önkormányzatok reformjáról tartott előadást. Prezentációjában azt mutatta be, hogy a többszintű kínai önkormányzati rendszerben a különböző szintek hogyan kapcsolódnak egymáshoz, illetve, hogy milyen mozgásterük van a helyi önkormányzatoknak a különböző fejlesztések során.

Az esemény második napján a HR-menedzsment kihívásairól, valamint az etika és integritás témakörében hangzottak el előadások. Dr. Hazafi Zoltán intézetvezető (NKE, Közigazgatás-tudományi Kar, Életpálya és Emberi Erőforrás Intézet) a magyarországi hivatásetika és integritás kapcsolatáról beszélt, ismertette a jogi hátteret, majd az integritás-irányítási rendszer főbb jellemzőit. A kínai vendégprofesszor, Prof. Mingzheng Xiao (School of Government Management, Peking University) kínai relációban beszélt a hivatásetika kérdésének fontosságáról. Bemutatta a hivatásetika terén alkalmazott mérési módszereket, amelyek segítségével jelentős sikereket értek el a vezetői készségek előmozdításában. A nap további részében Dr. Molnár Katalin (NKE Rendészettudományi Kar, Társadalomtudományi Tanszék docense) az integritásról, mint a közigazgatásban új fogalomról és módszertanról beszélt. A nap utolsó előadásában Prof. Xiuyun Dang (School of Management of Minzu University of China) a kínai közszolgálati etika jelenlegi helyzetével és kihívásaival ismertette meg a hallgatókat. Bemutatta a kínai közszolgálatban dolgozók etikai képzésének történetét, majd a kínai köztisztviselők etikai képzését és jövőbeli kihívásait.

A workshop harmadik napja a helyi és önkormányzati struktúrákról szólt. Dr. Temesi István tanszékvezető (NKE, Közigazgatási Jogi Tanszék) előadásában Magyarország közigazgatási rendszerének fontosabb jellemzőit, felépítését vázolta fel, kitérve a közigazgatás és az állam kapcsolatának bemutatására. A nap második előadója Prof. Zhiren Zhou dékán volt, aki a helyi önkormányzati struktúrákat mutatta be. Előadása az alábbi pillérekre épült fel: az önkormányzatok jelentősége a kínai közigazgatásban; az állam és a közigazgatás kapcsolata; szolgálatásorientáltság felé való átalakulás. Kovács Éva tanársegéd (NKE, Közszerzési és Szakigazgatási Intézet) a helyi közigazgatás reformjának kontextusában a járási szint kiépülését mutatta be, és ezzel összefüggésben a települési önkormányzatok feladatváltozását. A prezentáció elsődlegesen az ügyfélszolgálatok oldaláról vizsgálta a közigazgatási szolgáltatásnyújtás rendszerének átalakulását, különös tekintettel az új típusú egyablakos ügyfélszolgálati modellre. A kínai előadó, Prof. Junqing Li az ország regionális különbségeiről és kihívásairól beszélt.

A rendezvény utolsó napján a kisebbségpolitika került terítékre. Dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet intézetigazgató (NKE, Nemzetközi Intézet) ismertette a magyarországi nemzeti kisebbségek és etnikai kisebbségek közötti fogalmi különbségeket, majd vázolta területi, nyelvi és oktatási jellegzetességeiket. Az előadó kiemelte, hogy a nemzeti kisebbségek helyzetének

magyarországi szabályozása két évtizede Európában élenjárónak tekinthető. Sok nagy múltú demokráciánál szélesebb jogositványokat tartalmaz, így például a 13 regisztrált nemzeti-ség deklaráltan államalkotó tényező, és a nemzetiségi önkormányzatok rendszere, támogatása is kiemelt hangsúlyt kap. A kínai kisebbségekről, kisebbségpolitikáról Prof. Shengmin Yang beszélt. Az országában a lakosság mintegy 91 százalékát alkotó kínaiak éppen a Handinasztia után nevezik magukat „han” embereknek. A nem han, 55 etnikumba besorolt kisebbségek a lakoságnak csak mintegy 9 százalékát alkotják, ám abszolút számban ez is több mint 120 millió főt jelent. A nap második felében Dr. Vizi Balázs (NKE, Nemzetközi Intézet) a kisebbségi jogok nemzetközi perspektíváját mutatta be. A prezentációban az előadó szólt azokról a fontosabb egyezményekről és törvényekről, amelyek garantálják a kisebbségek jogait, valamint részletezte azon európai és nemzetközi szervezetek tevékenységét, amelyek szintén nagy szerepet játszanak a kisebbségi jogok érvényesítésében. Prof. Junqing Li dékán úr előadásával zárult a nap, aki a közszolgálat és az etnikai kisebbségek és kultúrák védelméről beszélt. Előadásában kiemelte, hogy a kínai kormányzás mindig is nagy jelentőséget tulajdonított a nemzeti kisebbségek kulturális és etnikai jogainak a biztosítását illetően. Külön intézkedéseket fogadott el a kormány annak érdekében, hogy támogassa és előmozdítsa a kisebbségi oktatás és kultúra fejlődését.

ÚJ STRATÉGIÁK AZ ÁLLAMIGAZGATÁS TERÜLETÉN: KÍNAI-MAGYAR MEGKÖZELÍTÉS CÍMŰ WORKSHOP

Az NKE és a Kínai Kormányzati Akadémia, vagyis a Chinese Academy of Governance (CAG) közös workshopja 2014. május 20–25. között került megrendezésre. A programsorozat első elemeként 2014. május 21–22. között zajlottak közös előadások, majd május 23-án a két intézmény közös szervezésében magyar–kínai panelt tartottak a NISPACE éves konferenciáján, amelynek idén Magyarország szolgált helyszínéül.

A program megnyitóján Dr. Kis Norbert és Chen Li, a CAG rektorhelyettese tartotta meg köszöntő beszédét, üdvözölve, hogy most első alkalommal nyílt lehetőség arra, hogy a két intézmény közös szervezésű konferencia keretében cserélje ki tapasztalatait. A program ezt követően Dr. György István dékánhelyettes (NKE Közigazgatás-tudományi Kar) előadásával folytatódott, aki a magyarországi „jó állam – jó közigazgatás” megteremtése érdekében megtett kormányzati lépésekről beszélt. A kínai partner részéről Prof. Shi Hexing igazgatóhelyettes (General Department of Public Administration and Policy) tartotta meg előadását „Innovating Regulatory Governance through Checklist Management” címmel. Beszédében bemutatta a kínai közigazgatás-fejlesztésben alkalmazott innovációs módszereket. Prof. Dr. Sente Zoltán intézetvezető (NKE Közjogi Intézet) emellett, hogy ellátta az ülészak moderátori szerepkörét, a közigazgatási reform stratégiai és alkotmányos keretéről és az önkormányzati reformról beszélt. Értékelte és bemutatta a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot, kiemelte értékeit és eredményeit, a stabil és erős, öngondoskodást, közérdeket és nemzeti önállóságot előtérbe helyező állam megteremtése kapcsán. Következőként Prof. Ma Qingyu igazgatóhelyettes (Department of Social and Cultural Studies) kapott szót, aki a kínai közigazgatási reformok új irányairól beszélt. Kitért a korábbi, összesen

hat nagyobb volumenű kormányzati reform tapasztalataira. Kínában 7 millió köztisztviselő dolgozik a közigazgatás öt szintjén, amelybe nem számítják bele a közszolgálat más ágait, pl. a közalkalmazottakat, akik 31 millióan dolgoznak Kína-szerte. Dr. Linder Viktória egyetemi docens (NKE Közigazgatás-tudományi Kar, Közjogi Intézet) a közszolgálat emberierőforrás-gazdálkodási reformjáról beszélt. Bemutatta a közszolgálat személyi állományát érintő legújabb fejlesztéseket.

A workshop második napján az innovatív közpolitikák és közszolgálat-menedzsment témaköre szerepelt a napirenden. A workshop moderátori feladatait Prof. Dr. Bukovics István intézetvezető (NKE Közigazgatás-tudományi Kar, Közszerkezési és Szakigazgatási Intézet) látta el. Az első előadó Prof. Shi Hexing igazgatóhelyettes (Department of Public Administration and Policy – CAG) volt, aki Kína új urbanizációs politikájáról beszélt, hiszen a városi lakosság növekedése komoly kihívást jelent a források elosztása szempontjából is. A nagyvárosok, mint Peking vagy Sanghaj korlátozzák a beáramló lakosságot, míg a kisebb városok igyekeznek magukhoz csalogatni a népességet. A kínai előadót Dr. Almásy Gyula tanszékvezető (NKE Közigazgatás-tudományi Kar, Közigazgatási Szerkezési Tanszék) követte, az ügyfélbarát közigazgatási megoldások és a minőségmenedzsment területén. A minőségirányítás és minőségmenedzsment aktuális kérdéseitől kezdve beszélt az ISO-rendszer közigazgatási használatáról, és a CAF-modellről is (Common Assessment Framework). Prof. Ma Qiungyu igazgatóhelyettes (Department of Social and Cultural Studies – CAG) a közfeladatok kiszervezésének kínai vonatkozásait ismertette. Kiemelte, hogy az elmúlt években egyre nagyobb jelentőséget tulajdonít az állam a közfeladatok külső cégek számára történő kiszervezésének. A workshop utolsó előadójaként Dr. Nemeslaki András intézetvezető (NKE Közigazgatás-tudományi Kar, E-közszolgálati Fejlesztési Intézet) a magyarországi e-közigazgatás helyzetét, innovatív megoldásait mutatta be a résztvevőknek. Bemutatta a működő e-közigazgatási szolgáltatásokat, és a jövő innovációs lehetőségeit magukban rejtő lehetőségeket.

A NISPAcee konferencián tartott magyar-kínai panelben Prof. Shi Hexing igazgatóhelyettes (Department of Public Administration and Policy) előadásában érintette a nagy társadalmi feladatokat és problémákat (bürokrácia, etika, integritás, korrupció, életszínvonal kérdése), amelyeket az államnak meg kell oldania. Dr. Kaiser Tamás műhelyvezető (NKE) a Jó Állam kutatóműhely munkáját, kutatási módszereit és eddigi eredményeit mutatta be. A kutatóműhely hatékonysági méréseket folytat a jó kormányzás és jó közigazgatás; kormányzati munka hatékonysága; jó állam és versenyképesség; jó állam és jó közigazgatás jogállami alapelvei; hatékony jogvédelem és a jó közigazgatás európai értékrendjének komplex és komparatív kutatása tárgyában. Felhívta rá a figyelmet, hogy az NKE a mérési eredmények alapján időszakosan kiadja a „jó állam” jelentést, amely kutatásalapú módszertannal a kormányzati teljesítmény és hatékonyság mérésének indikátorait publikálja. Prof. Ma Qiungyu igazgatóhelyettes (Department of Social and Cultural Studies – CAG) az NGO-k működéséről beszélt, kiemelve az állam szerepvállalását az elmúlt években. Dr. Pallai Katalin központvezető (NKE Integritás Tudásközpont) a közszektort érintő integritási kihívásokat vette górcső alá, emlékeztetve a közönséget, hogy egy új fogalomról és ezzel összefüggésben egy új módszertanról van szó. Mr. Yuan Jinhuli divízióvezető (Graduate School) ismertette a kor-

mány 2007-ben elkezdett intézkedéseit, amelyeknek köszönhetően több mint 420 milliárd jüant fordítottak a vidéki térségek, a mezőgazdaság, valamint közvetlenül a mezőgazdasági termelők támogatására.

A KÖZSZOLGÁLAT PERSPEKTÍVÁI KÍNAI ÉS MAGYAR SZEMMEL CÍMŰ WORKSHOP

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Kelet-kínai Jogi és Politikatudományi Egyetem, azaz az East China University of Political Science and Law (ECUPL) közös workshopjának megvalósítására 2014. június 2-6. között került sor az NKE Ludovika Campusán. Az esemény első napján Prof. Dr. Patyi András, az NKE rektora és Du Zhichun professzor, a Kelet-kínai Egyetem rektora beszédeikben kiemelték a két intézmény közti együttműködés és a tudásmegosztás jelentőségét. Prof. Dr. Bukovics István (NKE, Közszerkezési és Szakigazgatási Intézet) a magyar közigazgatási reform stratégiai kereteiről beszélt.

A második nap a közzsféra emberierőforrás-gazdálkodásának kérdéseivel foglalkozott, különös tekintettel az etikára, az integritásra és a korrupció elleni fellépésre. A panel Dr. Szabó Szilvia (NKE, Életpálya és Emberi Erőforrás Intézet) a közzsféra HR-menedzsmentjéről szóló előadásával vette kezdetét, aki kiemelte a HR stratégiai szerepének fontosságát, amely komplex folyamataival képes erősíteni az etikus magatartást, az integritást és a korrupcióellenes törekvéseket. Az emberi erőforrásról való gondoskodás attitűdjét kívánatos kiterjeszteni az egész közigazgatásra. A nap első vendég előadója Wu Xinye professzor (dékánhelyettes, School of Political Science and Public Management, ECUPL) sanghaji példákon keresztül mutatta be a közösségi szellemiség kialakításának kínai metódusát. A folyamat a kormányzat, a civil és társadalmi szervezetek, a közösségi tér és egyéb szervezetek együttes munkájaként zajlik. Dr. Jenei Ágnes tanszékvezető (NKE, Közszolgálati Etika és Kommunikációs Tanszék) az egyetemen folyó vezetői készségfejlesztésre épülő képzésekről tartott előadást. Tanszékvezető asszony paradigmaváltásról beszélt, mely szerint a készségfejlesztési szemlélet kerül előtérbe a szolgáltató állam és ügyfélbarát közigazgatás modern elvárásainak megfelelően.

Bai Yanli professzor asszony a kínai közszolgálati bérrendszer kérdéskörébe nyújtott betekintést. Számos elkövetkezendő feladat közt említette a pótlékok, jutalmak, kiegészítések felülvizsgálatát, a tisztviselők munkakör-elemzését, kategorizálását, valamint a bérek átláthatóságának megteremtését és a külső bérekkel való összevetését - mindezek párhuzamba állíthatók a magyarországi fejlesztési irányokkal is.

A következő napon a kínai és a magyar helyi önkormányzati rendszerek reformjai tematizálták a programot. Dr. Balla Zoltán (NKE Alkalmazott Rendészettudományi Tanszék) bemutatta a magyar helyi önkormányzati rendszert. Az áttekintés kitért a hazai önkormányzatiság történetére, a feladataira, szervezeti felépítésére, valamint a többi államhatalmi szervvel való kapcsolatára. A Kelet-kínai egyetemről Wang Weiuan (School of Political Science and Public Management, ECUPL) a kínai tapasztalatokat osztotta meg a helyi önkormányzatok vészhelyzetekben történő együttműködéséről. Dr. Koi Gyula (NKE, Közjogi Intézet) neves szakemberek helyi önkormányzatokra vonatkozó gondolatait idézte fel a

magyar közigazgatás-tudomány történetéből, kiemelve a külföldi hatások és a magyar tradíciók jelentőségét a folyamatban. Dr. Dai Ying (School of Political Science and Public Management, ECUPL) előadásának címe: Hogyan építsük ki a kölcsönös bizalmat a helyi önkormányzatok és az állampolgárok között? Az előadó a kölcsönös bizalomépítés két útját mutatta be részletesen: a kormányzat vezette, lépésről lépésre történő, valamint a specifikus módszereket ötvöző, politikai részvételt ösztönző, kulturális és információs nyitást.

A csütörtöki zárónap témája a szakpolitikák (pénzügyek, környezet- és vidékfejlesztés) és a közös szakpolitikai kihívásokra adott különböző válaszok tapasztalatainak cseréje volt. A nap első előadásában Prof. Dr. Lentner Csaba tanszékvezető (NKE, Közpénzügyi Tanszék) a magyar gazdaságpolitika unortodox intézkedéseiről beszélt. A nemzetközi pénzügyi válság és a fenntartható fejlődés szempontjai az állam szerepfelfogásának ártértékelését eredményezte, ami fiskális és monetáris megoldásokat kíván. Song Yuansheng professzor (School of Political Science and Public Management, ECUPL) előadásában a korrupció elleni jogi küzdelem európai és kínai módjainak összehasonlításáról értekezett. Napjainkban a legsúlyosabb társadalmi károkat a korrupció okozza, mellyel minden modern állam küzd. Kiemelte, hogy az antikorrupciós intézkedések joghoz kötöttsége elengedhetetlen. A szakmai program záróelőadását Dr. Major Róbert tanszékvezető (NKE, Közbiztonsági Tanszék) tartotta a rendészet új kihívásait vizsgálva. Az előadó négy fő területet érintett: közrendvédelem, közösségi rendészet, közlekedésrendészet és az önkormányzati rendszer. A kihívást főként az eredményorientáltság, a megelőzésre fordított erőforrások és a szolgáltató állam elvárásainak való megfelelés jelentik. Az ismertetést a hazai statisztikák és azok magyarázatai színesítették.

A RENDÉSZET JELENKORI KIHÍVÁSAI CÍMŰ WORKSHOP

A Kínai Népi Rendőrségi Egyetem (People's Public Security University of China - PPSUC) delegációja 2014. június 9-10. között látogatott hazánkba. Wang Yong rektorhelyettes köszöntő beszédében kifejtette, hogy a kínai rendészeti képzésben nagy hangsúlyt fektetnek a hallgatók nemzetközi tájékozottságára, illetve a más nemzetekkel való együttműködésre. Különösen fontos ez a külső biztonsági kérdések tekintetében, mivel a bűnözés határon átnyúló probléma. Wang professzor hozzátette azt is, hogy Kína sokat tanulhat az Európai Unióban intézményesült bűnmegelőzési együttműködés példájából, és hazánkat, illetve a Nemzeti Közszolgálati Egyetemet tekinti első számú partnernek az oktatási tapasztalatok megosztása tekintetében. Prof. Dr. Patyi András, az NKE rektora elmondta, hogy az Európai Unió egyik vívmánya az egységes piac, vagyis a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása, amely azonban a bűnözésnek is új utakat nyitott. Hozzáfűzte, hogy ezeket a kihívásokat hosszú távon csak úgy lehet kezelni, ha a leendő szakembereket már a tanulmányaik alatt megfelelő tudással és képességekkel vértetik fel. Ebben nyílnak új lehetőségek az intézmények közt tervezett hallgatói és oktatói csereprogramok keretében.

A bemutatott programok első számú eredménye a közszolgálati felsőfokú szakemberképzés és a kínai közszolgálati képzési rendszerek közötti nemzetközi tudástranszfer erősítése volt, amely remélhetőleg hozzájárul a magyar és kínai közigazgatási reformok sikerességéhez is. Viszont a

magyar–kínai felsőoktatási kapcsolatok közös ápolása nem merül ki a fentiekben bemutatott sokszínű és tartalmas szakmai workshopok lebonyolításában. A jövőben erősödni fog az intézmények közti gyakorlati együttműködés, a rendezvényen keletkezett hatalmas tudásanyag nem vész el, széles körben megoszthatóvá fog válni, hiszen még az idei év során a felek közös munkájának eredményeként, egy sorozat részeként magyar–kínai és angol nyelvű tanulmánykötetek készülnek az előadások tematikáját követve. A rendezvények további hozadéka a közös tudás gyakorlati felhasználása is, ugyanis az előadók által megtartott prezentációk beépülnek a közigazgatási, rendészeti és katonai képzési terület alap- és mesterképzéseibe is.

E számunk szerzői

BÁGER GUSZTÁV

Állami Számvevőszék
bagerg@gmail.com

BEBESI GYÖRGY

Pécsi Tudományegyetem
Bölcsészettudományi Kar
bebesigyorgy@gmail.com

BOKROS ATTILA

Nemzeti Közszerológati Egyetem
Nemzetközi Intézet
bokor.attila@uni-nke.hu

BOZSÓ GÁBOR

Nemzeti Közszerológati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola
bozso.gabor@uni-nke.hu

BUKOVICS ISTVÁN

Nemzeti Közszerológati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Kar
bukovics.istvan@uni-nke.hu

CSATH MAGDOLNA

Nemzeti Közszerológati Egyetem
mail@magdacsath.t-online.hu

CSERNY ÁKOS

Nemzeti Közszerológati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Kar
cserny.akos@uni-nke.hu

ETL ALEX

Nemzeti Közszerológati Egyetem
Nemzetközi Intézet
etl.alex@uni-nke.hu

FEJES ZSUZSANNA

Nemzeti Közszerológati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Kar
fejes.zsuzsanna@uni-nke.hu

FRANCZEL RICHÁRD

Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam-és Jogtudományi Kar
franczel.richard@meh.gov.hu

GÁRDOS OROSZ FRUZSINA

Nemzeti Közszerológati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Kar
gardos.rosz.fruzsina@uni-nke.hu

GÁVA KRISZTIÁN

Igazságügyi Minisztérium
gava.krisztian@im.gov.hu

HAUTZINGER ZOLTÁN

Nemzeti Közszerológati Egyetem

Rendészettudományi Kar

hautzinger.zoltan@uni-nke.hu

HEGEDŰS MÁRTON

Nemzeti Közszerológati Egyetem
Nemzetközi Intézet
hegedus.marton@uni-nke.hu

HETÉNYI GÉZA

Külgazdasági és Külgügyminisztérium, KÜM
ghetenyi@mfa.gov.hu

LAMPERTH MÓNIKA

Nemzeti Közszerológati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Kar
lamp Perth.monika@uni-nke.hu

KAISER TAMÁS

Nemzeti Közszerológati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Kar
kaiser.tamas@uni-nke.hu

KÁDÁR KRISZTIÁN

Budapesti Corvinus Egyetem
Kölgazdaság-tudományi Kar
kadar.krisztian@vtki.uni-nke.hu

KIS NORBERT

Nemzeti Közszerológati Egyetem
norbert.kis@uni-nke.hu

KRAUSS GÁBOR

Nemzeti Befektetési Ügynökség
gabor.krauss@hipa.hu

MARJÁN ATTILA

Nemzeti Közszerológati Egyetem
Nemzetközi Intézet
marjan.attila@uni-nke.hu

PETRÓ CSILLA

Nemzeti Közszerológati Egyetem
Vezető- és Továbbképzési Intézet
petro.csilla@uni-nke.hu

PAPP TEKLA

Szegedi Tudományegyetem
Állam –és Jogtudományi Kar
tpapp66@gmail.com

SÉRA MAGDOLNA

Nemzeti Közszerológati Egyetem
Nemzetközi Kapcsolatok Iroda
szavayne.sera.magdolna@uni-nke.hu

SZENTE ZOLTÁN

Nemzeti Közszerológati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Kar
szente.zoltan@uni-nke.hu

Szerzőinkhez

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadásában megjelenő Pro Publico Bono-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/Tanulmányok

E rovat célja az államtudomány, jogtudomány és társadalomtudományok területén elért hazai és nemzetközi kutatási eredmények bemutatása, tudományos műhelyek, iskolák eszmecsereje.

Szakmai fórum

E rovat célja teret adni a közigazgatási praxis művelői közötti a tapasztalatcserének, a jó gyakorlatok bemutatásának és a közszolgálat változásait bemutató tudósításoknak.

Nemzetközi kitekintés

E rovat célja a nemzetközi állam – és társadalomtudományi kutatások közvetítése, különösen 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 az államtudományok, az államélet és benne a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferencia-beszámolókat közöl.

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. A tartalomjegyzék angol, német és francia nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről a szerkesztőbizottság dönt ügyrendjének megfelelően. Az írásról referáló szerkesztőbizottsági tag véleményezés illetőleg lektori vélemény elkészítése vagy kikérése alapján tesz javaslatot az írás megjelentetésére a Szerkesztőbizottság számára. A lektorálás és véleményezés anonim.

A Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás megjelentetése online formában is történik. Az on-line változat a www.ppb.mk.uni-nke.hu portálon érhető el, melyen a Pro Publico Bono és a Magyar Közigazgatás folyóiratok archívuma is fellelhető.

PUBLIKÁLÁSI FELTÉTELEK

Terjedelem

A megjelentetni kívánt íráshoz egy max. 1500 n terjedelmű absztraktot kérünk mellékelni angol és magyar nyelven. A tanulmányok terjedelme max. 25 000 n, amelybe beleszámít a cím is. Kérjük a címhierarchia egyértelmű bejelölését.

Formázás

A kézirat egy oldala kb. 25-26 másfeles vagy dupla sorközzel gépelt sort tartalmazzon, soronként 60 leütéssel, 12-es betűméretes, Times New Roman betűtípussal. A margók ideális mérete: bal oldalon 20 mm, jobb oldalon 30 mm, alul 40 mm, felül 25 mm. A címeket, alcímeket, különálló idézeteket a szövegtől egy-egy sor válassza el.

A szerző által kiemelni kívánt szavakat, szövegrészeket, mondatokat hangsúlyozni dőlt betűtípussal lehet. Más tipográfiát nem fogadunk el!

Az ábrákat, táblázatokat külön lapon, illetve külön fájlban, sorszámozva, címekkel ellátva szíveskedjenek a szerkesztőségnek leadni úgy, hogy a táblázat végleges formájában látható legyen. Más művekből átvett ábrák, illusztrációk közlési engedélyét a szerző szerzi be.

Hivatkozás

A főszöveg valamennyi hivatkozását a lapaljai lábjegyzetben kérjük megadni, így többek között az alábbi paramétereket kérjük feltüntetni:

A szerzők – Szerkesztők neve – A hivatkozott szöveg címe – A szöveg kiadási helye –

A szöveg kiadásának ideje – A szöveg terjedelme.

A lapaljai lábjegyzetelés menüpontot választva, 10 pontos betűvel készítsük a jegyzetek szövegeit. A szöveg végén az irodalomjegyzéket nem kérjük feltüntetni.

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára

A kéziratot oldalszámozva, elektronikusan kérjük leadni a www.ppb.mk.uni-nke.hu szerkesztőségi e-mail címre.

Kapcsolattartás

Kérjük szerzőinket, hogy az olvasó számára való azonosíthatóság érdekében adják meg foglalkozásukat, munkahelyüket; ha ez egyetem, egyetemi beosztásukat vagy tudományos fokozatukat, valamint azt az elérhetőségüket, lehetőleg azt az e-mail címet, amelyen az olvasó keresheti őket. Ezeket az adatokat az „E számunk szerzői” rovatban közöljük.

A CIKKEK BEKÜLDÉSI HATÁRIDEJE: 2014. szeptember 14.

A FOLYÓIRAT MEGJELENÉSI IDEJE: 2014. október 24.

TOVÁBBI INFORMÁCIÓ: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

Table of contents

Foreword/Preface	KIS NORBERT	2
Scientific publications/ Studies	KIS - KAISER - BÁGER - BUKOVICS - CSATH - CSERNY - FEJES - GÁRDOS - KÁDÁR - SZENTE	
	• Measurability of the Good State	4
	KRISZTIÁN GÁVA	
	• Amendments to the Fundamental Law	30
	ATTILA MARJÁN	
	• Hungary's EU Membership from an Administrative Point of View	47
	GÁBOR KRAUSS – CSILLA PETRÓ	
	• Current Issues of the Remuneration System of Public Administration	56
	ZOLTÁN HAUZINGER	
	• Rights of Aliens and Alien Administration in Hungary	69
International Scope	GYÖRGY BEBESI	
	• The Birth of the First Russian Constitution and the last 10 years of „semi-parliamentarism” of the tsarism, the Monarchy in June	79
	RICHÁRD FRANCZEL	
	• Chancellorship in Germany	88
	GÉZA HETÉNYI	
	• The Main Economic Processes during the 10 Years of EU Membership in the Visegrad Countries	120
Professional Forum	MAGDOLNA CSATH	
	• Measurement of Economic and Social Performance	134
	MÓNIKA LAMPERTH	
	• County government – New Roles	142
	TEKLA PAPP	
	• Legal Person - Chapter from the book: Basic Features of Civil Rights	150
Review	ATTILA BOKROS - MÁRTON HEGEDŰS - ALEX ETL	
	• 10 Years in the European Union – Lessons and New Challenges	160
	GÁBOR BOZSÓ	
	• NISPA Conference Report	166
	GÁBOR BOZSÓ - CSILLA PETRÓ - MAGDOLNA SÉRA	
	• Hungarian-Chinese Scientific Programs in Budapest	170
Information	Authors of Current Issue	177
	To the Authors	178
	Table of Contents in Foreign Language	180

Sommaire

Introduction/Préface	KIS NORBERT	2
Études	KIS - KAISER - BÁGER - BUKOVICS - CSATH - CSERNY - FEJES - GÁRDOS - KÁDÁR - SZENTE	
	• La mesurabilité de la bonne gouvernance	4
	KRISZTIÁN GÁVA	
	• Les amendements de la loi fondamentale	30
	ATTILA MARJÁN	
	• Le point de vue de l'administration publique sur l'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne	47
Perspectives internationales	GÁBOR KRAUSS – CSILLA PETRÓ	
	• Les affaires au courant de la système de rémunération du service public	56
	ZOLTÁN HAUTZINGER	
	• Les droits des étrangers et l'administration juridique étranger en Hongrie	69
	GYÖRGY BEBESI	
	• La naissance de la première constitution russe et la dernière 10 années „semi-parlementaire” de la tsarisme, monarchie de Juin	79
Forum	RICHÁRD FRAN CZEL	
	• L'institution du Premier ministre en Allemagne	88
	GÉZA HETÉNYI	
	• Les processus économique principales au cours des 10 ans de l'adhésion de l'UE dans les pays du groupe de Visegrad	120
	MAGDOLNA CSATH	
	• La mesure de la performance économique et sociale	134
Revue	MÓNIKA LAMPERTH	
	• Le gouvernement du comté – le nouveau rôle	142
	TEKLA PAPP	
	• La personne morale – Chapitre du livre: Caractéristiques de base des droits civils	150
	ATTILA BOKROS - MÁRTON HEGEDŰS - ALEX ETL	
	• 10 ans dans l'Union européenne - Leçons et nouveaux défis	160
Informative	GÁBOR BOZSÓ	
	• Rapport de la Conférence NISPAcee	166
	GÁBOR BOZSÓ - CSILLA PETRÓ - MAGDOLNA SÉRA	
	• Les programmes scientifiques chinois-hongrois à Budapest	170
	Les auteurs de ce numéro	177
	À nos auteurs	178
	Sommaire des langues étrangères des matières	180

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung	KIS NORBERT	2
Studien	KIS - KAISER - BÁGER - BUKOVICS - CSATH - CSERNY - FEJES - GÁRDOS - KÁDÁR - SZENTE	
	• Die Messbarkeit des gutes Staates	4
	KRISZTIÁN GÁVA	
	• Die Modifikation des Grundgesetzes	30
	ATTILA MARJÁN	
	• Die ungarische EU-Mitgliedschaft von dem Aspekt der Verwaltung	47
	GÁBOR KRAUSS – CSILLA PETRÓ	
	• Aktuelle Fragen des Vergütungssystems des öffentlichen Dienstes	56
	ZOLTÁN HAUZINGER	
	• System des ungarischen Fremdrechtes und die fremdrechtliche (Fach)verwaltung	69
Internationaler Ausblick	GYÖRGY BEBESI	
	• Geburt des ersten russischen Grundgesetzes, und die letzte 10 halbparlamentarische zaristische Jahren, die Juni - Monarchie	79
	RICHÁRD FRANCZEL	
	• Das Deutsche Ministerpräsident Institut	88
	GÉZA HETÉNYI	
	• Die wichtigste wirtschaftliche Prozesse von den 10 Jahren der EU-Mitgliedschaft in den V4 Ländern	120
Fachforum	MAGDOLNA CSATH	
	• Messen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leistung	134
	MÓNIKA LAMPERTH	
	• Komitats- Selbstverwaltungen in einer neuen Rolle	142
	TEKLA PAPP	
	• Rechtperson Kapitel (aus dem Buch: Grundzeichen unserer bürgerlichen Rechte)	150
Rundschau	ATTILA BOKROS - MÁRTON HEGEDŰS - ALEX ETL	
	• Seit 10 Jahren in der Europäische Union – Lehren und neue Forderungen	160
	GÁBOR BOZSÓ	
	• Bericht zur NISPA Konferenz	166
	GÁBOR BOZSÓ - CSILLA PETRÓ - MAGDOLNA SÉRA	
	• Ungarisch-Chinesisch Wissenschaftliche Programme in Budapest	170
Information	Autoren dieser Ausgabe	177
	Zu unseren Autoren	178
	Fremdsprachiges Inhaltsverzeichnis	180

Impresszum

PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

KIADÓ: NKE Szolgáltató Kft.

A KIADÁSÉRT FELELŐS: Hegyesi József ügyvezető igazgató
A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Em. Dr. Tamás András
FŐSZERKESZTŐ: Dr. Kis Norbert

A papíralapon megjelenő kiadvány azonosítószáma: ISSN 2063-9058
Az internetes kiadvány azonosítószáma: ISSN 2063-9066 (online)

Szerkesztőség

MUNKATÁRSÁK: Balla Zsófia, Petró Csilla, Séra Magdolna, Tózsá Réka
CÍME: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 1118 Budapest, Ménesi út 5.
LEVELEZÉSI CÍM: 1519 Budapest, Pf.: 275
E-MAIL CÍM: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu
WEBLAP: <http://ppb.mk.uni-nke.hu>

Nyomda

NYOMDAI MUNKA: Séd Nyomda Kft.
FELELŐS VEZETŐ: Katona Szilvia
WEBLAP: www.sednyomda.hu



PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

Tisztelt Olvasó!

A **Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás** szerkesztősége továbbra is várja mind az akadémiai világból, mind pedig a közigazgatás gyakorlati témáit feldolgozó írásokat. A folyóirat célja, hogy a közigazgatási és államigazgatási tudományok fő szakmai tudósítójaként tudományterületek közötti párbeszédet segítse elő.

Tervezett negyedéves lapszámaink mellett az év folyamán több különkiadás megjelenésére is sor kerül, melyekben hazai és nemzetközi, idegennyelvű tanulmányokat is olvashatnak.

Bővebb tájékoztatás érdekében látogasson el a **www.ppb.mk.uni-nke.hu** weboldalra vagy forduljon szerkesztőségünk munkatársaihoz a **ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu** e-mail címen! Bízunk a sikeres szakmai együttműködésben!

Pro Publico Bono!

Impresszum:

KIADÓ: NKE Szolgáltató Kft.

A KIADÁSÉRT FELELŐS: Hegyesi József ügyvezető igazgató

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Em. Dr. Tamás András

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Kis Norbert

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: 1118 Budapest, Ménesi út 5.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

KIADÓ: NKE Szolgáltató Kft.

A KIADÁSÉRT FELELŐS: Hegyesi József ügyvezető igazgató

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Em. Dr. Tamás András

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Kis Norbert

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: 1118 Budapest, Ménesi út 5.