

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2015 1

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

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

FŐSZERKESZTŐ:

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

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Bíró Marcell, miniszteri kabinetfőnök (Belügyminisztérium) • *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*, egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar) • *Dr. Hazafi Zoltán*, egyetemi docens, intézetvezető (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Életpálya és Emberi Erőforrás Intézet) • *Dr. habil. Imre Miklós*, főiskolai tanár, mb. intézetvezető (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Közjogi Intézet) • *Dr. Janza Frigyes ny. r. vezérőrnagy*, főtítkár (Rendészet tudományi Társaság) tag (Fenntartói Testület, Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Dr. Kis Norbert*, főiskolai tanár, továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Kukorelli István* tanszékvezető egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Dr. Máthé Gábor* prof. emeritus (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) • *Prof. Dr. Nemeslaki András*, egyetemi tanár, intézetvezető (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, E-közzolgálati Fejlesztési Intézet) • *Prof. Dr. Patyi András*, egyetemi tanár, rektor (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Dr. Szentkirályi-Szász Krisztina*, vezérigazgató (Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.) • *Prof. Dr. Torma András*, egyetemi tanár, rektor (Miskolci Egyetem) • *Prof. Dr. Török Gábor*, egyetemi tanár, 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) alkotmánybíró (Alkotmánybíróság) • *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

1. SZÁM

köszöntő	KIS NORBERT – TAMÁS ANDRÁS	3
tudományos közlemények/ tanulmányok	BÁLINT NORBERT – HERCZEG ANDRÁS – TÓTH MÁTÉ – GEBHARDT GÁBOR • A közösségi közműszolgáltatás megszervezésének egyes szabályozási kérdéseiről GYIRÁN ZOLTÁN • Az önkormányzati adósságrendezési eljárás szereplőinek büntetőjogi felelőssége POLYÁK GÁBOR – SZÓKE GERGELY LÁSZLÓ • Technológiai determinizmus és jogi szabályozás, különös tekintettel az adatvédelmi jog fejlődésére BOTTYÁN BÉLA • Egyes kérdések a minőségi jogalkotás elvéről	4 19 31 38
nemzetközi kitekintés	FRANCZEL RICHÁRD • Nyugati mintaországok miniszterelnöki intézményei TÉGLÁSI ANDRÁS – T. KOVÁCS JÚLIA • Alkotmánybíráskodás a visegrádi négyek országaiban	55 90
szakmai fórum	TAMÁS ANDRÁS • Hatályos hatálytalan jogszabály HOLLÓSI GÁBOR • Országgyűlési választási rendszer és választójog a Horthy-kori Magyarországon PRINCZINGER PÉTER – KISFALUDY LÁSZLÓ • A jó állam alapköve: a közszolgálati továbbképzés rendszere ZSOLT PÉTER • A magyar közszolgálati „Etika és integritás”, valamint az „Integritásmenedzsment” tréningek hatásvizsgálata	105 115 134
szemle	JAKAB ÉVA – KAISER TAMÁS – KISS GYÖRGY • Stratégiák és reformok az állam működésében. A „Hungary: Towards a Strategic State Approach” című OECD-országjelentés bemutatása	150 167

2015

	PATYI ANDRÁS	
	• A „Magyary Zoltán összes munkái (1919–1922). Kritikai kiadás” című könyvsorozat első darabjának bemutatása	179
	MAIYALEHNÉ DR. GREGÓCZKI ETELKA	
	• Recenzió a Devizahitelezés Nagy Kézikönyve, 2015 – A devizahitelezés kialakulásáról és sikeres konszolidációjáról című könyvről	183
tájékoztató	E számunk szerzői	187
	Szerzőinkhez	188
	Idegen nyelvű tartalomjegyzék	190
	Impresszum	193

(El)Köszöntő

TISZTELT OLVASÓINK!

„A közigazgatás az állam leghatalmasabb erőtenyezője. [...] Azt, hogy a közigazgatásnak reformját tartjuk szükségesnek azt mutatja, hogy az állam fontos életfunkcióiban vannak zavarok, hogy az állam csak fogyatékosan tudja megoldani azokat a feladatokat melyeket vállalt, vagy melyek reá hárulnak. A közigazgatást az általa elért eredményekből ítéljük meg. Jóságának döntő kritériuma a siker.” (A közigazgatási reform és államtudományi oktatásunk mai állapota, 1922.) Magyary Zoltán akkor így látta. Az utókor március 24-én NKE–ELTE konferenciával emlékezett a tudós halálának 70. évfordulóján. Egyidejűleg elindult Magyary összes munkáit publikáló kritikai kiadás az 1919–1922 közötti művekkel. Szakfolyóiratunk történelmi eredői is arra köteleznek szerzőt, szerkesztőt és olvasót, hogy Magyaryt tekintsük mércének közszolgálati hivatásunk és a tudomány művelésében. Van adósságunk bőven, de az törleszthető.

A Magyar Közigazgatás szaklap 2011-ben történő újraindításával és egyetemi (NKE) kereteinek megteremtésével valamit tettünk. Négy év telt el. A szerkesztőbizottság elnöke, prof. em. Tamás András tanár úr e lapszámmal átadja a stafétát az NKE Közigazgatás-tudományi Kar új dékánjának, prof. Kiss Györgynek és tiszteletbeli elnökként marad társaságunkban különös személyisége, hatalmas tudása és szarkasztikus humora. A főszerkesztő, Kis Norbert szintén továbbadja a stafétát. 2011-től megítisztelő volt az újraalapozás munkáit gondozni és az NKE gondozásában jövőt adni a lapnak. Köszönet a szerzőknek, a szerkesztőbizottságnak és különösen az olvasóknak, hogy volt és van értelme a közös munkának.

Lectori Salutem!

Kis Norbert
főszerkesztő

Tamás András
a szerkesztőbizottság elnöke

• tanulmányok

Bálint Norbert – Herczeg András – Tóth Máté – Gebhardt Gábor

A KÖZÖSSÉGI KÖZMŰSZOLGÁLTATÁS MEGSZERVEZÉSÉNEK EGYES SZABÁLYOZÁSI KÉRDÉSEIRŐL

A hazai energiaszektorban jól láthatóan megtört a liberalizáció és a privatizáció lendülete: az állam jelentős részesedéseket szerzett a szektorban, sőt további akvizíciók is lehetségesek. A kormányzat várhatóan legalább a piac egy részén nonprofit rendszert kíván bevezetni egy állami holding keretében.

A tanulmány e fejlemények nyomán áttekinti, hogy a nonprofit, integrált közműszolgáltatás hol nyújthat előnyöket, hol jár kockázatokkal, és milyen külföldi példákra érdemes figyelemmel lenni. Potenciális előnyként a fogyasztói érdekek érvényesülése, a szabályozási stabilitás lehetősége és a gazdálkodási és szolgáltatásfejlesztési lehetőségek megjelenése merül fel. A három fő korlátot az uniós jog, a befektetővédelmi egyezmények és a hazai szabályozási korlátok jelentik. A tanulmány külföldi mintaként áttekinti az integrált közműszolgáltatás USA-beli és német szabályozásának egyes kérdéseit.

A külföldi minták nyomán látható, hogy a méretgazdaságosság és a hatékonyságnövekedés jelenthet hozzáadott gazdasági értéket, ám az állami szolgáltató létrehozása várhatóan szeszias és jogi problémákkal terhelt folyamat lesz. Bizonytalansági tényező, hogy az Európai Unió releváns joggyakorlata az 1990-es évekből származik, azóta pedig a jogi, a gazdasági és a társadalmi környezet is sokat változott. Az átgondolt szabályozási koncepció és a külföldi „best practice”-ek átvétele alapja lehet egy jól működő, nonprofit, a fogyasztók érdekeit figyelembe vevő, hatékony holding működtetésének.

• • • • • • • • • •

1. BEVEZETÉS

Az 1990-es évek derekán megalkotott első villamosenergia- és gáztörvényekkel, valamint a megindított energetikai privatizációval kezdődően az iparági szabályozás a liberalizáció irányába haladt, és ezzel párhuzamosan csökkent a közvetlen és közvetett állami tulajdon

hazánk energiaszektorában. Az elmúlt egy-másfél évben azonban ez a folyamat megfordult: a magyar állam jelentős részesedéseket szerzett az energiaszektor azelőtt magánkézben lévő társaságaiban. A körvonalazódó kormányzati szándék arra enged következtetni, hogy a magyar állam több lépcsőben az eddigi piaci modell helyett legalább a lakossági ellátásban nonprofit elven működő rendszert kíván bevezetni egy állami tulajdonú holding struktúrában.

A nonprofit, integrált, holdingalapú közműszolgáltatás – megfelelő jogszabályi megoldásokkal – alkalmas lehet előnyök realizálására. Mi három ilyen dimenziót azonosítottunk: a fogyasztói érdekek érvényesülésének szempontját, az eddigi szabályozási tendenciába illeszkedően az állami beavatkozás határának végleges kijelölését (stabilitás), végül a gazdálkodási és szolgáltatásfejlesztési lehetőségek vonatkozását. Ezeket a lehetséges előnyöket a 2. pont mutatja be.

Viszont akármilyen modellt választ is hazánk, annak több fontos jogi korlát közé kell megfelelően illeszkednie. Annak érdekében, hogy a kitűzött célok valóban megvalósulhassanak, három nagy korlátcsoportot azonosítottunk: egyrészt EU-s, másrészt nemzetközi, végül hazai szabályozási-intézményi korlátokat – ezeket a 3. pontban vesszük számba.

Látni kell emellett, hogy a domináns állami, illetve önkormányzati jelenlét a közműszektorban nem új keletű gondolat sem Európában, sem – kicsit távolabb tekintve – az Egyesült Államokban, és számos példa található rá az uniós tagállamokban is. A legfontosabb ilyen benchmarkcéllra általunk alkalmasnak tartott megoldásokat a 4. pontban mutatjuk be.

2. A NONPROFIT KÖZMŰHOLDINGTÓL VÁRHATÓ LEHETSÉGES ELŐNYÖK

2.1. Fogyasztói-lakossági dimenzió

Véleményünk szerint a villamosenergia-, földgáz- és távhőszolgáltatás lakossági szegmensét egy integrált, állami, nonprofit alapon működő holdingba szervező struktúrával minden bizonnyal a lakossági fogyasztók nyerhetik a legtöbbet. Az állami nonprofit holding kialakítása és annak hatásai fogyasztói szempontból a közelmúlt hazai és uniós fogyasztói fókuszú szabályozási perspektívájába illeszkednek: az ún. „harmadik energiacsomag” már deklarálta is a felhasználók érdekeinek védelmét jelölte meg első számú célkitűzésének, hazánkban pedig az új fogyasztóvédelmi irányelv implementálásával és az új polgári törvénykönyv hatálybalépésével erősödött meg jelentősen a fogyasztói érdekek védelme. A holdingalapú közszolgáltatási rendszer megszervezésével jelentős mértékben tovább erősödhet a fogyasztók helyzete speciálisan az energiaszektorban. Olyan szinergiák érhetők el, amelyek véleményünk szerint nemcsak a lakosság, hanem az állam és a közműhálózat egészének számára is komoly előnyöket jelenthetnek.

Az egyes közműszolgáltatások egy intézmény alá szervezésével lehetőség nyílna a fogyasztók következetesebb védelmére és a jelenlegi szétaprózódott ügyfélszolgálati rendszer egységesítésére, például a kisebb településeken is jelen levő, egyablakos ügyintézését lehetővé tevő, gazdaságosan működő, elérhető és ügyfélbarát ügyfélszolgálatok biztosításával.

2.2. Szabályozási stabilitás

A következő és igen lényeges szempont véleményünk szerint a szabályozási változások következetes kiteljesítése és lezárása a befektetői bizalom és a kiszámíthatóság szükséges javítása okán.

2010 után az ismert módon az energiaszektorban újabb átrendeződés zajlott le az állami-központi szabályozás és a hatósági beavatkozás irányába akkor, amikor bizonyos aspektusokban már eleve a piaci folyamatoktól eltérített, avagy éppenséggel hatósági áras tendenciák érvényesültek. A fokozódó állami beavatkozás eltérő ritmikája érezhető befektetői bizonytalanságot teremtett, amely a kiszámíthatóság és a tervezhetőség tekintetében növelte a kockázatot. A piaci szereplők, közöttük különösen azok, akiknek a tulajdonosa külföldi cég, a szabályozási változások hektikusságát piaci bizonytalanságként élték meg, a country risk körében értékelve mindezt. Éppen ezért a nonprofit közmű megteremtése lehet az a végső és tartós intézkedés, amely a piacot megnyugtatóan véglegesen, egységesen és kiszámíthatóan rögzítené az állami-közjogi beavatkozás iparági határait, főként ha annak intézményi és hatósági-felügyeleti oldala is megnyugtatóan rendeződik. Az ezt végrehajtó szabályozási csomag részeként vagy akár azt időben követve új, a befektetői bizalmat és a szabályozási stabilitást deklaráló szabályozási aktusok elfogadásának e körben jelentős pozitív hatása lehet.

2.3. Gazdálkodásüzemeltetés

Végezetül gazdálkodási és hálózatüzemeltetési oldalról kétségkívüli előny lehet, ha az egy helyen koncentrálódó bevételek az országban maradva a közműhálózat fejlesztésére, az üzembiztonság és a szolgáltatás színvonalának növelésére, valamint a hatósági árak mérséklésére, további „rezsicsökkentésre” fordíthatók. E körben érdemes figyelemmel lenni a külföldi példák vonatkozó tanulságaira.

A közműholding gazdálkodásának sikeressége az integráció mélységétől és a lehetséges szinergiák kihasználásától fog függeni. A rövid távon megvalósítható szervezeti szintű racionalizálás mellett hosszú távon a stabil működtetés kiszámítható finanszírozási megoldásokat tesz szükségessé. Utóbbi megvalósítható tarifális alapon is, azonban kedvezőtlen feltételek mellett várhatóan jelentős költségvetési forrásokat igényel a közműholding, amely felveti az EU-s jogszabályoknak való megfelelés kérdéskörét.

Idetartozó fontos szempont, hogy a hatósági árszabályozás és az országos lefedettség olyan működés tervezését eredményezheti, amelyben a szolgáltatást igénybe vevők által megfizetett díjak biztosítják a működési költségeket (önfenntartás), ezenfelül a hálózati infrastruktúra fejlesztéséhez szükséges forrásokat is, kizárva a számos problémát felvető közvetlen állami vagy önkormányzati transferek szükségességét.

3. A POTENCIÁLIS SZABÁLYOZÁSI KORLÁTOK ÉS AKADÁLYOK

3.1 Európai uniós jogi korlátok

3.1.1. Az uniós fúziókontroll-szabályozás kérdése

Az egyes szolgáltatók állami akvizíciója során nyilvánvaló kérdésként merül fel, hogy a fúziókontroll- (merger control) szabályozás érinti-e, gátolja-e ezeket a tranzakciókat. A közösségi fúziókontroll-szabályozás jogi alapját az Európai Unió működéséről szóló szerződés (az ún. EUMSZ) 101–109. cikkei, valamint a 139/2004/EK tanácsi rendelet¹ alkotják, a releváns magyar joganyagot pedig elsősorban a Tptv.² tartalmazza.

A tanácsi rendelet alapján egy felvásárlás jóváhagyása alapvetően vagy az az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságának, azaz a DG Competitionnak, vagy pedig a magyar Gazdasági Versenyhivatalnak a hatáskörébe tartozik. A kettő közötti vízvonal az, hogy egy adott tranzakció ún. közösségi léptékű összefonódásnak minősül-e vagy sem. Ha igen, úgy az eljáró versenyhatóság a DG Competition; minden más esetben viszont az ügy hazai pályán marad, és azt fő szabály szerint a GVH bírálja el. Egyes kivételes esetekben viszont a kormány rendelettel mentesítheti az adott összefonódást a GVH-s eljárás alól.³

Az, hogy egy összefonódás közösségi léptékű-e vagy sem, elsősorban az érintett vállalkozások forgalmának a nagyságától függ. Közösségi léptékűnek számít egy tranzakció, amennyiben az összes érintett vállalkozás összevont, teljes világméretű forgalma meghaladja az 5 milliárd eurót, és az érintett vállalkozások közül legalább két vállalkozásnak a teljes EU-szintű forgalma meghaladja a 250 millió eurót. Továbbá egyes esetekben ezen küszöbértékek alatt is lehet egy összefonódás közösségi léptékű. Hazánk energiaszektorának szempontjából azonban a közösségi lépték alóli egyik fontos kivétel az ún. kétharmados szabály. A tanácsi rendelet ugyanis abban az esetben is nemzetinek, és nem közösségi léptékűnek minősít egy tranzakciót, ha az a forgalmi küszöbértékek alapján közösségi léptékű lenne, de az érintett vállalkozások mindegyike a teljes releváns uniós forgalmának⁴ több mint kétharmadát ugyanazon tagállamban éri el.

A nyilvánosan elérhető mérlegadatokat és a gyakorlati tapasztalatok alapján a magyar energiaszektor vállalatai valószínűsíthetően jellemzően a kétharmados szabály alkalmazási körébe fognak tartozni. A hazai közműszektor kialakításának során várhatóan lezajló állami akvizíciók így tehát előreláthatólag nem lesznek közösségi léptékűek.

Az, hogy Magyarországon egy állami tulajdonszerzés esetén ki jár el, szintén kettős lehet. Egy 2013. novemberi jogszabály-módosítás⁵ nyomán lehetővé vált, hogy a kormány rende-

1 A Tanács 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről.

2 Azaz a tisztességtelen piaci magatartásról és a versenykorlátozás tilalmáról szóló, 1996. évi LVII. törvény.

3 Tptv. 24/A. §, és 97. §.

4 2008/C95/01 Commission Consolidated Jurisdictional Notice under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings, 35–43.

5 A Tptv. 24./A §, amelyet a 2013. évi CXCI. törvény 1. § 2013. november 22-i hatállyal iktatott be a törvénybe.

lettel mentesítsen egy tranzakciót a GVH vizsgálata alól. A Főgáz 49 százalékos részvénytársaságjának megszerzésével kapcsolatban viszont a kormány idén januárban már élt is a jogszabály-módosítás nyújtotta lehetőséggel. Nem okozna meglepetést, ha a várható jövőbeli állami tulajdonszerzések forgatókönyve hasonló lenne, és nemzetstratégiai jelentőségénél fogva több ügylet is mentesülne a GVH vizsgálata alól.

Látható tehát, hogy az uniós fúziókontroll-szabályozás nem feltétlenül gátolja majd az állami tulajdonszerzést, hanem adott esetben már annak is megvan a jogszabályi kerete, hogy a GVH vizsgálata alól is mentesíthető legyen egy állami akvizíció.

3.1.2. Az állami támogatások kérdése

Komolyabb problémát jelent viszont és jóval több figyelmet kell fordítani az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályrendszerre. A befolyásszerzés mindenképpen állami entitáson keresztül történik, amely állami forrásból gazdálkodik és fizeti ki a vételárat az eladónak. Különösen a villamosenergia- és a gázszektor szereplőinek felvásárlásához jelentős állami forrásokra lesz szükség, s ez nagyon könnyen minősülhet összeegyeztethetetlen állami támogatásnak is. Ennek súlyos következményei lehetnek, így az unió akár a támogatásnak minősített összeg kamatokkal együtt való visszafiztetésére kötelezhet, amint már egy korábbi magyar energetikai ügyben megtörtént.⁶

Az uniós jog állami támogatási alapvetése az, hogy fő szabály szerint minden állami támogatás összeegyeztethetetlen az uniós joggal. Vannak azonban olyan esetek, amelyekben az állami támogatás mindenképpen összeegyeztethetetlen, vagy pedig a bizottság mérlegelésétől függően összeegyeztethető az uniós joggal,⁷ ám energetikai vagy egyéb közművállalkozások állami akvizíciójára prima facie megítélésünk szerint egyik kivétel sem alkalmazható. A tiltott állami támogatási jelleg elkerüléséhez így tehát magát az állami támogatási jelleget legcélszerűbb elkerülni.

Az uniós jog alapján pedig állami támogatásnak minősül⁸ mindaz, amit 1. állami vagy állami forrásokból⁹ – vagy akár az államnak betudhatóan¹⁰ – nyújtott támogatások, amelyek (állami forrás) 2. bizonyos vállalatoknak vagy egyes áruk termelésének nyújtott (szelektivitás)¹¹ 3. kedvezményekkel a versenyt eltorzítják, vagy annak eltorzításával fenyegetnek, feltéve, hogy (előny) 4. a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolásával fenyegetnek.¹²

Ezek közül a vállalkozásnak juttatott előny megítélése az, amelynek megléte vízvonalzó lehet az állami akvizíciók megítélésekor, hiszen az állami tulajdonszerzés, még ha közvetett is,

6 Lásd a Bizottság C-41/2005. sz. ügyben hozott 2008. július 4-i határozatát.

7 Lásd EUMSZ 107. cikk.

8 Lásd *Olaszország kontra Bizottság (Italy v. Commission)* 173/73. sz. ügy, [1974] ECR 709. para 13. és Európai Bizottság, *Vademecum – Az állami támogatásokról szóló közösségi jog*, 2008.

9 Lásd például *Franciaország kontra Bizottság (France v. Commission)* C-482/00, [2002] ECR I-4397 para 24.

10 Lásd *Adria-Wien Pipeline and others v Finanzlandesdirektion für Karnten* C-143/99 [2001] ECR I-8365, 41.

11 Lásd az N 46/2007. sz. ügyben hozott bizottsági határozat és a *Siciliana Acque Minerali Srl* ügyben hozott 2000/648/EK sz. bizottsági határozat.

12 Steiner, Woods – Twigg-Flesner: *EU Law*, 9th Ed., Oxford, 2006, 655. és *Phillip Morris Holland v. Commission*, a bíróság ítélete, C-730/79, [1980] ECR, 2671.

igen jó eséllyel teljesíteni fogja az első és a második feltételt, míg a nemzetközi cégcsoportoktól mint eladóktól való vásárlás gyakorlatilag önmagában megalapozza a negyedik feltétel teljesülését.

Az előny létének tekintetében elsődleges jelentőségű az ún. piaci befektető elve. Ennek lényege, hogy amennyiben az állami erőforrások nyújtásának feltételei olyanok, hogy egy idealizált befektető – az adott feltételek mentén, megfelelő információk birtokában – hatékonyan működő piaci körülmények között is azonos erőforrásokat nyújtana, ez kizárja azt, hogy a kérdéses vállalkozásnak adott erőforrás előnynek és így állami támogatásnak minősüljön.¹³ A jelen helyzetben tehát egy állami akvizíciónál rendkívüli módon ügyelni kell arra, hogy a megszerzett vállalkozásért fizetett teljes ellenérték rendes piaci körülmények között is reális legyen.

Ez a kérdés tehát jól láthatóan elsősorban vállalatértékelési kérdés, amelynek főleg a jelentős eszközvagyonnal ellátott hálózati engedélyesek állami akvizíciója esetén lesz kulcsszerepe. A pénzügyi elméleti szakirodalom egyszerű szabályt szolgáltat arra, hogy mikor végezne el egy magánbefektető egy befektetési lépést: akkor, ha a várható nyereség nagyobb, mint az alternatív költség, tehát azonos kockázatú más befektetés hozama. Ezen elvet azonban ki kell egészíteni azzal, hogy egy racionális magánbefektető vállalna egy alacsony hozamú vagy éppen veszteséges befektetést is akkor, ha ugyanazon befektetés magasabb hozamot eredményez egy másik befektetésében,¹⁴ amely utóbbi elvnek még jelentősége lehet a kormányzat által létrehozni tervezett integrált közműszolgáltató esetén.

Látható tehát, hogy a potenciális állami akvizíciók megítélésében a megállapított vételár nagysága lehet vízválasztó. Amennyiben ugyanis a bizottság azt állapítja meg, hogy túlértékelték a megszerzett vállalkozást, akkor jó eséllyel megállapítja a tiltott állami támogatás fennállását is.

3.1.3. Ágazati szabályozások

A nonprofit állami közműszolgáltató holding kialakításánál a fúziókontrollra és az állami támogatásokra vonatkozó horizontális szabályok mellett egyes szektorális szabályokra is figyelemmel kell lenni.

Tekintve, hogy a kormányzat legutolsó ismert tervei szerint a közműszektor létrehozásának első lépése az energiaszektor lesz,¹⁵ a jelen tanulmány is a villamos energia, a földgáz és a távhő területére koncentrál. E körben főként a harmadik energiacsomag¹⁶ által szabályozott „unbundling”-ra, azaz az egyes villamos energiával és földgázzal kapcsolatos tevékenységeket

13 Lásd a *Siciliana Acque Minerali Srl* ügyben hozott 2000/648/EK sz. bizottsági határozat.

14 FRIEDERISZICK, Hans W. – TRÖGE, Michael: Applying the Market Economy Investor Principle to State Owned Companies – Lessons Learned from the German Landesbanken Cases. In: *Competition Policy Newsletter*, Nr. 1., Spring 2006, 105–109.

15 Lásd a kormány 1545/2014. (IX. 29.) Korm. határozata a nemzeti közmű-szolgáltatási rendszer megszervezéséről

16 Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről valamint a kapcsolódó rendeletek.

végző vállalkozások szétválasztására kell figyelemmel lenni. Ennek célja, hogy a hálózatos, az- az átviteli, szállítói és elosztói tevékenységeket végző vállalatokat társaságilag, döntéshozatali- lag és számviteliileg elvlasszák a versengőnek számító termelési és kereskedelmi tevékenysé- get végző vállalkozásoktól. Mindazonáltal az unbundlingszabályok több modellt kínálnak fel. Az szétválasztás szabályozásának keretében a legszigorúbb szabályok a leginkább szűk kereszt- metszetnek számító átviteli és szállítói rendszerek üzemeltetőire vonatkoznak. Fő szabály sze- rint ugyanazon személy egyszerre sem közvetve, sem közvetlenül nem gyakorolhat irányítá- si jogot egy átviteli/szállítói rendszert üzemeltető, valamint egy termelési vagy ellátási felada- tot ellátó vállalkozás felett. Az irányelvek ugyanakkor lehetőséget kínálnak alternatív modellek kialakítására. Ezen alternatívák egyike – amelyet Magyarország jelenleg is alkalmaz – lehetővé teszi, hogy az átviteli rendszer üzemeltetője a vállalatcsoport része maradjon, ám szigorú ösz- szeférhetetlenségi szabályokkal biztosítja, hogy kizárólag versenypiaci feltételek szerint alakít- son ki üzleti kapcsolatokat a vállalatcsoport többi tagjával. Az elosztói rendszert üzemeltetőkre hasonlóan szigorú követelmények vonatkoznak. Az ilyen vállalkozások számára engedélyezett, hogy egy vertikálisan integrált vállalkozás részei legyenek, ugyanakkor legalább társasági formájukban, szervezetük, valamint döntéshozataluk szempontjából függetlennek kell lenni- ük a nem az elosztással kapcsolatos további tevékenységektől.

A távhőszolgáltatást tekintve nem találunk a fenti unbundlingrezsímhez hasonló uniós ren- delkezéseket, az iparág szabályozására különböző modellek alakultak ki az egyes tagállamok- ban. Általánosságban elmondható, hogy a távhőszolgáltatást jellemzően helyi szinten szervezik meg, így uniós viszonylatban elsősorban az energiahatékonysággal és a kapcsolt energiatermelés ösztönzésével¹⁷ kapcsolatos joganyagban található a távhőszolgáltatásra vonatkozó szabályok, amelyek így önmagukban nem akadályai a potenciális állami tulajdonszerzésnek.

3.2. Befektetővédelmi aspektus

Végezetül szót kell ejteni arról, hogy az állami tulajdonszerzés és szerepvállalás korlát- ját a piaci szereplők külföldi tulajdonosainak érdekei tekintetében a két- és többoldalú befektetővédelmi egyezmények is jelenthetik. Noha a nemzetközi jog által szabott korlátok eltérőek attól függően, hogy Magyarországnak az adott állammal milyen nemzetközi szerző- dései állnak fenn, bizonyos fontos sztenderdekről érdemes általánosságban is szót ejteni. Az ismert sztenderdek közül a legfontosabb az ún. tisztességes és méltányos elbánás („fair and equitable treatment”) követelménye. Ez egy meglehetősen bonyolult, öt elemből álló szem- pontrendszer összességében egy relatíve magas sztenderdet teremt, noha igaz az is, hogy az öt közül több elem súlyos megsértése szükséges ahhoz, hogy hivatkozni lehessen a szabály által nyújtott védelemre. Ettől függetlenül a mérce elérése és így a befektetővédelem intéz- ményének aktiválódása egyáltalán nem lehetetlen az állami-hatósági beavatkozások esetén.¹⁸

17 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/8/EK irányelve (2004. február 11.) a hasznos hőigényen alapuló kap- csolt energiatermelés belső energiapiacra való támogatásáról és a 92/42/EGK irányelv módosításáról.

18 *AES Summit Generation Ltd. v. Republic of Hungary*, ICSID Case No. ARB/07/22 (Award, 17 September 2010).

A másik fontos sztenderd pedig a kisajátítás tilalma. E védelemre egy befektető akkor hivatkozhat, ha bizonyítani tudja, a befektetése minden lényeges értékét elvesztette, és ezért nem kapott tisztességes és méltányos kompenzációt. Fontos, hogy ezt a tesztet a befektetés egészére kell alkalmazni, nem csupán valamely elemére.¹⁹

Figyelemmel kell lenni tehát arra, hogy a befektetői érdekek ne sérüljenek a nemzetközi egyezmények által tilalmazott módon, hiszen ez esetben a befektetők akár nemzetközi választottbírószági eljárásokban követelhetnek kártérítést.

3.3. Belső szabályozási és intézményi korlátok

Szabályozói oldalról az egyébként is túlterhelt, legutóbb közigazgatási hatóságból jogalkotóvá is tett²⁰ Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) várható szerepét kell vizsgálni.

A szabályozó hatóság, amely egyidejűleg jogalkotó és rendes közigazgatási hatóság is, már önmagában egy, a korábbi magyar jogtól idegen intézmény, amelynek a kialakítása viszont véleményünk szerint igen fontos és elkerülhetetlen előrelépés volt. A szabályozóvá válást megelőzően az árszabályozás és költségfelügyelet, de akár annak idején a szélerőművek engedélyezése kapcsán a bíróságot is jócskán megdolgoztató, ún. „tájékoztatókkal” igyekezett az akkori MEH a rendszerkorlátok szabta keretek közé szorítani a létesítési engedélykérelmeket.²¹ Ezek az eszközök, amelyekben a MEH átkalandozott a szabályozás területére, valójában a jogrendszer ismeretlen területéhez tartoznak, és a jogrendszer egészében idézhetnek elő zavart, így mindenképp javított a helyzeten az árszabályozás kapcsán a MEH-nek adott jogalkotói hatáskör. Ez azonban jelentős többletterhet rótt a hivatal strukturálisan lényegi bővítés nélkül hagyott szervezetrendszerére. Mindehhez társul a MEKH mennyiségileg szignifikáns, fogyasztóvédelmi panaszokat elbíráló feladatköre is, továbbá az iparági információgyűjtés és -feldolgozás feladatai. A MEKH további terhelése a közműholdinggal kapcsolatos feladatokkal éppen ezért mindenképp átgondolandó.

4. A VIZSGÁLATRA ÉRDEMES KÜLFÖLDI MODELLEK

4.1. Az integrált közműszolgáltatás amerikai modellje

Az Egyesült Államokban alapvetően három domináns közmű-szolgáltatási (public utility) irányzat különböztethető meg:

– a piaci befektetők által tulajdonolt (private);

¹⁹ *Electrabel S. A. v. Republic of Hungary*, ICSID Case No. ARB/07/19.

²⁰ Magyarország Alaptörvényének 23. cikke, továbbá a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló, 2013. évi XXII. törvény 1. § (1) bekezdés, 12. §.

²¹ Dr. Tóth Máté: A hazai szélenergia-szabályozás iránya és tanulságai az új támogatási séma hajnalán. In: *Magyar Energetika*, 2012/5., 15.

- a köztulajdonban lévő (public, azaz government-owned), amelyeknek a jelentős része a helyi önkormányzatok tulajdonában van (municipial);
- a szövetkezeti (member-owned) közművek.

A magánbefektetések nagyságát érzékelteti, hogy bár a villamosenergia-szolgáltatás területén a magánkézben lévő közművek aránya mindössze 5,8 százalék, ennek ellenére a fogyasztók 68,5 százalékát látják el. A köztulajdonban lévő közművek (publicly owned utilities) ezzel szemben az összes szolgáltató 61 százalékát teszik ki.²²

A magán- (gyakran tőzsdére bevezetett) cégek a klasszikus investor-owned utilities (IOU) képét mutatják, ahol a profitmaximálás a befektetők megtérülését szolgálja.²³ Természetes monopólium jellegéből adódóan azonban ez egy erősen szabályozott piac, amelyet szövetségi (FERC)²⁴ és állami (public utilities commission)²⁵ szintű szabályozók felügyelnek. A modell a szolgáltatási oldalról kiegészül a klasszikus közműszolgáltatással járó megkötésekkel, minőségi-szolgáltatási sztenderddel és a végső menedékes szolgáltatási kötelezettséggel is. Emellett a többi közműszolgáltatóval szemben szignifikánsan magasabb adóterheléssel is szembesülnek: jelentős jövedelem- (income), vagyon- (property), társasági (corporate) és koncessziós (franchise) adót kell fizetniük.

Az investor-owned utilityk mellett párhuzamosan léteznek a köztulajdonban lévő közműszolgáltatók (publicly owned utilities).²⁶ Megkülönböztetünk szövetségi²⁷ (federal) és állami²⁸ (state-owned) szolgáltatókat is, azonban ezek külön kezelhetők a klasszikus, köztulajdonban lévő közművektől. Utóbbiak túlnyomó többsége önkormányzati tulajdonban²⁹ (municipial) van, és jellemzően nonprofit módon, költségalapon (cost-based) működik. Az így ellátott fogyasztók olyan ellátási díjat fizetnek, amely a nyújtott szolgáltatások árára reflektál, és nem kizárólag arra, amit a fogyasztók hajlandók fizetni. A municipally-owned utilityk működésüket az adófizetők, illetve a közvetlenül kiszolgált fogyasztók hozzájárulásából biztosítják.

22 Az American Public Power Association (APPA) adatai szerint 2012-ben a 192 db magánkézben lévő (investor-owned) villamosenergia-közműszolgáltató több mint 90 millió fogyasztót, míg a 2009 db köztulajdonban lévő (publicly owned) közmű több mint 21 millió fogyasztót látott el. A villamosenergia-szolgáltatók száma 3292 db, a fogyasztók száma 136,8 millió. Adatokat vö. www.publicpower.org/files/PDFs/USElectricUtilityIndustryStatistics.pdf

23 Az IOU-k közös lobbiszervezete az Edison Electric Institute (EEI); <http://eei.com/>

24 www.ferc.gov/

25 CT állam szabályozó hatósága: State of Connecticut Public Utilities Regulatory Authority (PURA); www.ct.gov/pura/site/default.asp

26 A „publicly owned utility”-k az Egyesült Államok fogyasztóinak kb. 20 százalékát szolgálják ki. Vö. www.eia.gov/electricity/data.cfm#sales

27 A szövetségi energiaprojektek többségét az Energiaügyi Minisztérium (US Department of Energy) alá tartozó ügynökségek kezelik: Bonneville Power Administration (BPA), Southeastern Power Administration (SEPA), Southwestern Power Administration (SWPA) és Western Area Power Administration (WAPA). A leginkább közismert szövetségi villamosenergia-projekt, a Tennessee Valley Authority (TVA) a US DoE-től független ügynökségként működik.

28 Az EIA 2012-ben tíz állami tulajdonú (state-owned) szolgáltatót tartott nyilván, köztük olyanokat, amelyek állami egyetemeknek vagy indián törzsi területeken szolgáltattak. Vö. www.eia.gov/electricity/data.cfm#sales

29 Az EIA adatai szerint 824 municipally-owned utility működött az USA-ban 2012-ben. Vö. www.eia.gov/electricity/data.cfm#sales

Fontos megjegyezni: alapvetően politikai döntés kérdése, hogy az adott területet egy köztulajdonban vagy egy magántulajdonban lévő szolgáltató látja-e el. A köztulajdonban lévő szolgáltatók esetében pénzügyi előnyként jelentkeznek, hogy számos adókedvezményben részesülnek a magánkézben lévő közszolgáltatókkal szemben, és gyakran olcsóbban tudnak tőkét bevonni a fejlesztések finanszírozásához. Mindezek biztosítják, hogy a fogyasztói árak alacsonyabbak lehessenek, mint a méretgazdaságossági előnyöket élvező, magántulajdonban lévő közműcégek. Az önkormányzati tulajdonú szolgáltatók működési filozófiájához tartozik, hogy az adókedvezmények fejében profitjuk meghatározott részét visszaadják az ellátási és gazdálkodási területüket alkotó közösségi dimenzióknak, városnak.³⁰

Különálló csoportok a speciális piaci rést (niche market) kiszolgáló, szövetkezeti tulajdonban lévő „cooperative utility”-k (coop), amelyek elsősorban a villamosenergia-, víz- és telekommunikációs szolgáltatások vidéki (jellemzően nagy kiterjedésű, alacsony lakosságszámú területeken való) elterjesztése miatt jöttek létre.³¹ A többi köz- és magántulajdonban álló közműcéggel szemben a coopok tulajdonosai maguk a fogyasztók (duális szerepkör), továbbá a köztulajdonban lévő közművekhez hasonlóan nonprofit alapon működnek. Elterjedésük az 1930-as években volt a leggyorsabb, a nagy gazdasági világválság kezelésére indított New Dealnek köszönhetően.³² Habár a más tulajdonosi háttérű szolgáltatók finanszírozási háttere flexibilisebb, ennek kizorító hatása a coopok esetében nem érződik, mivel nem versenyeznek a szövetkezeti tulajdonban lévő közművekkel a fogyasztókért. A cooperative utilityk tulajdonosainak egyéni tagsági joguk van, amely egyenlő beleszólási, valamint szavazati jogot biztosít. A részesedés (share) jelentősége ugyan a szövetkezeti szolgáltatók esetében is fontos, hiszen a legtöbb szövetkezeti szolgáltató korlátozza a részvényvel nem rendelkezőknek (ezáltal tagnak sem számítóknak) nyújtott szolgáltatásokat.

4.2. Az integrált közműszolgáltatás német modellje

Az integrált, köztulajdonú közmű-szolgáltatás nem számít újdonságnak Európában sem. A szektorális piacliberalizációt megelőző időszakban a közműszolgáltatások nagy részét állami vagy helyi tulajdonban álló vállalkozások nyújtották. Napjainkra a magánvállalkozások igen komoly teret nyertek ebben a piaci szegmensben, de több európai államban még mindig a köztulajdonú szolgáltatók dominálnak.

30 Létezik egy hibrid modell is, amely a municipally-owned és a cooperative utilityk tulajdonságait ötvözi. Ilyen hibrid szolgáltatási körzetek Nebraska államban a Public Power District (PPD) és Oregonban, valamint Washington államban a Public Utility District (PUD). A modell előnye, hogy a földrajzi és jogi határokat átlépve hatékonyabban szervezhető meg a közműszolgáltatás.

31 A NRECA (National Rural Electric Cooperative Association) villamos energiában aktív cooperative utility tagjainak száma 905, amelyek 47 államban 45 millió embert látnak el. Ebből a G&T coopok száma 65, a kizárólag elosztással foglalkozó coopok száma 840. Adatokat vö. www.nreca.coop/about-electric-cooperatives/co-op-facts-figures/

32 A cooperative utilityk támogatását azóta is biztosítja a szövetségi kormányzat a Mezőgazdasági Minisztériumán – U. S. Department of Agriculture's Rural Utilities Service (RUS) – keresztül; www.rurdev.usda.gov/Utilities_Assistance.html

A számunkra talán leginkább releváns modell a Németországban tipikusnak mondható „Stadtwerke”, amelyben helyi szinten integrálják a közműszolgáltatások szinte teljes spektrumát. A tanulmány témájának szempontjából ez utóbbi modell szolgálhat sok tanulsággal, ezért a következőkben a német Stadtwerkék működésének legfontosabb tapasztalatait foglaljuk össze.

4.2.1. A német Stadtwerke-modell szabályozási környezete

A Stadtwerkék működésének alkotmányos háttérét a településeknek az önkormányzashoz, valamint a helyi viszonyok szabályozásához való jogosultságát kimondó jogszabályi alapelvek³³⁻³⁴ adják. EU-s szinten természetesen figyelembe kell venni emellett a szerződésekben lefektetett belső piaci rendelkezéseket, a fúziós és kartellszabályokat, az állami támogatásokat szabályozó rezsimit, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó joganyagot. A Stadtwerkék szempontjából legfontosabb jogforrások azonban az egyes tartományok által alkotott, a helyi önkormányzatok működésének kereteit meghatározó „Gemeindeordnung”-ok. Így a tartományonként változó feltételrendszer, illetve az egyes Stadtwerkék eltérő portfóliója miatt szigorúan vett egységes Stadtwerke-modell nem létezik. Ugyanakkor a legtöbb és legnagyobb Stadtwerkék közel azonos szempontrendszerű gazdálkodást folytatnak, valamint tevékenységi körük is túlnyomórészt fedi egymást, így egységes tárgyalásuk mindenképpen indokolt.

A Stadtwerke mint önkormányzati tulajdonú vállalkozás (kommunale Unternehmen) közjogi és magánjogi entitás formájában is működhet. Azonban valamennyi szövetségi államban előírás, hogy Stadtwerke kizárólag korlátozott felelősségű jogi személyként működtesse.³⁵ Akármilyen jogi formát választ is azonban a helyi önkormányzat a közműszolgáltatónak, a meghatározó közösségi tulajdon, illetve az ezzel járó közpénzügyi vonatkozások miatt a Stadtwerkék működését számos törvényi többletkötelezettség terheli a rendes magánvállalkozásokhoz képest.

A települési önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó jogszabályok határozzák meg az önkormányzat gazdaságban való részvételének a korlátait. Így például azt is, hogy az önkormányzati tulajdonú vállalkozások a közvagyon felhasználásával milyen típusú tevékenységeket és milyen feltételek mellett végezhetnek. Ennek elsősorban a legjövődélmezőbbnek számító energiaszektorban van jelentősége. A helyi törvényhozás ugyanis – sokszor pártállástól függően – közvetett módon hozhatja helyzetbe a Stadtwerkéket a magánvállalkozásként működő, nagy energiakonzernekkel szemben, vagy fordítva azzal, hogy több vagy kevesebb teret enged az önkormányzat és az általa tulajdonolt vállalatok gazdálkodásának. Figyelemre méltó, hogy egy 158 németországi, svájci és ausztriai Stadtwerke ügyvezetőjével 2014 elején

33 *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (1949. május 23.) 28. cikk (2) bekezdés.

34 Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) egységes szerkezetbe foglalt változata, 4. cikk (2) bekezdés.

35 Lásd például: *Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen* (1952. október 21.) 108. §.

készült interjú alapján végzett kutatás szerint az iparág legnagyobb kihívásaként a megkérdezettek elsőként a folyamatos politikai-szabályozási változásokat említették.³⁶

A Gemeindefirtschaftsrecht az önkormányzat gazdasági mozgásterét mellett a tulajdonos helyhatóság tulajdonosi joggyakorlásának korlátait is meghatározza.³⁷ Ez fontos garanciája annak, hogy a Stadtwerkék valóban a helyi igényeknek megfelelően működjenek, cserébe más jogszabályi rendelkezések a közműszolgáltató döntési szabadságának szolgálatának biztosítékul, így teremtve egyensúlyt a közösségi célok és a profitorientált gazdasági érdekek között.

4.2.2. A Stadtwerkék felépítése és üzemeltetése

A Stadtwerkék jellemzően többszintű holdingstruktúrában működnek. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzat többségi tulajdonában álló GmbH, AG stb. egy pénzügyi holdingcég, amelynek az irányítása alatt sokszor akár harminc-negyven leányvállalat is üzemel. Az egyes közszolgáltatásokat a különböző profilú, önállóan gazdálkodó, operatív leányvállalatok nyújtják a fogyasztó felé. A holdingstruktúra jelentősége elsősorban a szabályozott, hálózatos iparágakban nagy.³⁸ Ezért is fontos, hogy az ellátás mellett jellemzően elosztói és rendszerüzemeltetési feladatokat is ellátó Stadtwerkéken belül hogyan kapcsolódnak egymáshoz az egyes vállalkozások.

Egy Stadtwerke-konzernen belül jellemzően a jól jövedelmező villamosenergia- és földgázszolgáltató üzletágakból befolyó nyereségből kompenzálják a szinte mindig veszteséges helyi és helyközi tömegközlekedési üzletág veszteségeit. Ilyen keresztfinanszírozással jelentősen csökkenthető a jogilag sokszor problémás önkormányzati, tartományi, szövetségi direkt transzferek volumene, valamint számottevő adózási előnyök is elérhetőek. A holding-szinten jelentkező profit pedig vagy a tulajdonos önkormányzatot illeti meg osztalékként, vagy közvetlenül valamilyen közösségi infrastrukturális célra fordítják.

A Stadtwerkék egyes ágazati veszteségeiket azonban nemcsak más üzletágak által termelt profitból fedezik, hanem jelentős önkormányzati, illetve állami transzferben is részeshelhetnek. Ugyanis az általuk nyújtott legtöbb közszolgáltatás az uniós jog szerinti általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősül, amelynek támogatására az EUMSZ 106. cikke³⁹ az e téren iránymutató Altmark-ítéletben⁴⁰ foglalt korlátok között lehetőséget ad. A tulajdo-

36 EY: Nachhaltige Geschäftsmodelle für Stadtwerke und EVU – Stadtwerkstudie Juni 2014, Management Summary, 5.; [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Stadtwerkstudie_2014_-_Management_Summary/\\$FILE/EY-Stadtwerkstudie-2014-Summary.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Stadtwerkstudie_2014_-_Management_Summary/$FILE/EY-Stadtwerkstudie-2014-Summary.pdf) (a letöltés ideje: 2014. augusztus 29.).

37 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (2000. július 24.), 104. § (1) bekezdés.

38 A 2009. július 13-i 2009/72/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2009. július 13-i 2009/73/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

39 EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés: „Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződés szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel.”

40 C-280/00. sz. ügy Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahrverkehrsgesellschaft.

nos önkormányzatok tehát az előbbieket figyelembe véve számottevő közvetlen transzfert juttathatnak a Stadtwerkéknek, hogy azok fenn tudják tartani az egyes veszteséges üzletágaik működését.

Ezen a ponton kell még említést tenni a Stadtwerke-modell sikerességének egyik alapvető előfeltételéről, a versengő piaccgazdasági környezetbe ágyazott működésről, valamint a szociális szempontok figyelembevétele mellett is jelen lévő profitorientáltságról. Amellett, hogy az alapvető közszolgáltatások területén az ellátásbiztonság és a mindenki számára elérhető árú szolgáltatásnyújtás az elsődleges, a tulajdonos önkormányzatok és vállalkozások minden évben ambíciózus, de elérhető eredményességi célokat határoznak meg.⁴¹ A köztulajdonú integrált közműszolgáltató német modelljének ugyanis az egyik legtöbbet emlegetett előnye a költséghatékony, nyereséges működés. Ezt például a leginkább jövedelmezőnek számító energiaszolgáltatás területén elsősorban az biztosítja, hogy a Stadtwerkék folyamatos versenyben vannak a multinacionális energiavállalatokkal. Másodsorban, a helyi önkormányzat mindig határozott időre ad koncessziót egy-egy közszolgáltatás nyújtására, valamint bizonyos küszöbértéket meghaladó megrendelések esetén közbeszerzési eljárás lefolytatása is kötelező. Amennyiben tehát a Stadtwerke nem működik hatékonyan vagy megfelelően eredményesen, akkor – akár egy politikai széljárásváltással is megtámogatva – az önkormányzat könnyen dönthet az adott közszolgáltatás kiszervezéséről is. Harmadrészt, mint azt már is említettük, egy-egy Stadtwerke vagy a holding egyes leányai nem feltétlenül állnak száz százalékban önkormányzati tulajdonban. Így az osztalékra váró tulajdonostársak nyomása is ösztönzőleg hat a Stadtwerke vezetőségére, hogy döntéseikkel a nyereséges működés felé tereljék a holdingot. Negyedrészt a Németországban hagyományosan erős munkavállalói érdekképviselőnek fokozott jelentősége van a Stadtwerkék felügyelőbizottságaiban is. A közműszolgáltató veszteséges működése százak vagy akár ezrek munkahelyét sodorhatja veszélybe. Így a felügyelőbizottság munkavállalói, illetve a tulajdonos önkormányzat által delegált tagjai fontos kontrollt jelentenek a társaság stratégiai döntéseinek meghozatalakor. Ötödrészt meg kell említeni a fogyasztói, egyben választói nyomást is. Az egyes közszolgáltatások színvonalát és árváltozását valamennyi fogyasztó közvetlenül a saját bőrén érzi meg. A Stadtwerke által nyújtott szolgáltatások számottevő minőségromlása vagy áremelkedése így könnyen a regnáló városvezetés elleni „protestszavazatokban” manifesztálódhat, ami további ösztönzőt jelent a tulajdonos önkormányzatnak az eredményes működés kikényszerítésére.

4.2.3. A közösségi közmű-szolgáltatói modell gazdasági és társadalmi előnyei

A Stadtwerke-modellnek az előbbieken túl számos egyéb előnye is van. A szinergia lényegét úgy lehetne talán a legjobban megfogalmazni, hogy a Stadtwerkék alkalmasak a

41 GREILING, Dorothea: Stadtwerke Köln: a market-based approach towards public service provision. In: *Working paper CIRIEC*, 2013/4., 20–21.; www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP13-04.pdf (a letöltés ideje: 2014. augusztus 29.).

piaci profitorientált és a lakosság életviszonyainak fejlesztését szem előtt tartó szemlélet ötvözésére. A gazdasági előnyök közül a legfontosabbként a következőket emeljük ki:

- A Stadtwerkék túlnyomórészt köztulajdonban lévő vállalkozások, így mindig a hosszú távú stratégiai célkitűzésekkel összhangban működtethetők, és nem a részvényesek pillanatnyi profitigénye az elsődleges. Így elkerülhető a túlzott osztalékfizetés például a hálózatok fenntartásának, fejlesztésének rovására.
- A Stadtwerke a működésének során deficitet termelő ágazatokat részben keresztfinanszírozás formájában kompenzálhatja, s ezzel jelentős adózási előnyöket érhet el, és az önkormányzati/állami direkt transzferek nagyságrendjét is csökkenti.
- A Stadtwerke-modellben kiválóan érvényesíthetők horizontális célok is, mint az energiafelhasználás hatékonyságának növelése.
- A Stadtwerke számos különböző közszolgáltatás infrastruktúrája felett rendelkezik egy intézmény keretében, így olyan tevékenységeket is gazdaságosan tud megszervezni, amelyek különböző versenypiaci entitások részvételével nem lennének rentábilisak.
- Talán a legfontosabb szempont, hogy méretgazdaságossági okokból és az integrációból eredő hatékonyságból kifolyólag jellemzően nyereséges vállalkozás, amely komoly hozzáadott gazdasági értéket jelent helyi szinten.⁴²

A gazdasági mellett tekintélyes társadalmi haszon is realizálható a közműszolgáltatások Stadtwerke-modellben való megszervezésével. A Stadtwerke és más, lokális megoldások az EU egyik legfontosabb alapelvével, a szubszidiaritás elvével⁴³ is összefüggésbe hozhatók.⁴⁴ A Stadtwerke mint modell a szubszidiaritás elvének egyik legkiteljesedettebb megvalósulási formája, amelyben a helyi szinten megszervezett közműszolgáltatás a lehető legnagyobb mértékben alkalmazkodhat a helyi fogyasztók igényeihez, elvárásaihoz.

Szintén nagyon fontos kiemelni, hogy kiterjedt tevékenységi körükből adódóan a helyi integrált közműszolgáltatók sokszor a térség legjelentősebb munkáltatóinak számítanak.⁴⁵ Ezenfelül a Stadtwerkék sokszor évszázados fennállásuknak és társadalmi beágyazottságuknak köszönhetően szakmai „tudásbázissá” nőttek ki magukat: a helyi egyetemekkel, kutatóintézetekkel szorosan együttműködő Stadtwerkék az innováció és a fejlesztés motorjává, a lokális talent management központjává válnak.⁴⁶

42 GREILING, Dorothea: Stadtwerke Köln: a market-based approach towards public service provision. In: *Working paper CIRIEC*, 2013/4., 19–23.; www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP13-04.pdf (a letöltés ideje: 2014. augusztus 29.).

43 Lásd az EUSZ 5. cikke.

44 Lásd az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés.

45 Például a Stadtwerke Köln GmbH több mint 11 ezer (2011), a Stadtwerke München GmbH közel 9000 (2013) főt foglalkoztatott átlagosan teljes munkaidőben az adott évben. GREILING, Dorothea: Stadtwerke Köln: a market-based approach towards public service provision. In: *Working paper CIRIEC*, 2013/4., 12.; *Committed to Munich and the Region – Stadtwerke München Annual Report 2013*, 78.

46 *Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU): Kommunalwirtschaft auf den Punkt gebracht*, 2012, 36.

5. KONKLÚZIÓ

A külföldi minták nyomán látható, hogy az integrált közműszolgáltató a mindenki számára elérhető árú szolgáltatásnyújtás mellett a méretgazdaságosság és az integráció miatti hatékonyságnövekedés következtében – megfelelő szakmai kialakítással – komoly hozzáadott gazdasági értéket is jelenthet. Az integrált, állami közműszolgáltató létrehozása mindenképpen hosszas, költséges és bonyolult folyamat lesz, és nagy valószínűséggel számos jogi konfliktus forrásául szolgál majd. E körben fontos bizonytalansági tényező, hogy az Európai Unió bíróságainak releváns joggyakorlata az 1990-es évekből származik, amikor a közműszektor privatizációja elkezdődött, azóta pedig mind a jogi, mind a gazdasági, mind a társadalmi környezet sokat változott. Jelenlegi tudásunk alapján azonban a hatályos európai uniós joganyag lehetővé teszi a közműszektornak az előbbiekben bemutatott átalakítását. Az átgondolt szabályozási koncepció és a külföldi példák alapján ismertetett „best practice”-ek átvétele alapja lehet egy valóban jól működő, a fogyasztók érdekeit rövid és hosszú távon egyaránt figyelembe vevő, hatékony holding létrehozásának és nonprofit alapú működtetésének.

AZ ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁGRENDEZÉSI ELJÁRÁS SZEREPLŐINEK BÜNTETŐJOGI FELELŐSSÉGE

Az elmúlt tizennyolc évben hatvanhat települési önkormányzattal szemben hetven adósságrendezési eljárás indult Magyarországon. Számos ok vezethet adósságrendezéshez; van azonban egy, amely miatt nem indult még eljárás: a bűncselekmény. A tanulmány az önkormányzati adósságrendezési eljárás egyes „főszereplőinek” (polgármester és jegyző) büntetőjogi felelősségét elemzi, rövid ismertetésekben bemutatva az egyes eseteket.

A tanulmány rámutat, hogy két éve már nincs olyan büntetési nem, amely a szektorban elkövetett bűncselekményeket szankcionálhatná, hiszen a hatályos Büntető törvénykönyvbe nem került bele a „jogosulatlan gazdasági előny megszerzése” bűncselekmény. Szükség volna tehát olyan szabályozásra, amely visszatartó erőt jelentene az önkormányzati tisztviselők és köztisztviselők számára.

A „fejlesztési kényszer” ugyanakkor arra sarkallja, arra kényszeríti az önkormányzat vezetőit, hogy a település fejlesztését folyamatosan biztosítsák, és minden tőlük telhetőt megtegyenek annak érdekében, hogy a településen újabb és újabb beruházások valósuljanak meg, ellenkező esetben veszélybe kerül az újraválasztásuk. Ez pedig ismételten eljuttathatja az önkormányzatot a „csőd”-közeli állapothoz, amelynek végső kimeneteleként adósságrendezési eljárást fog kezdeményezni a hitelező, vagy pedig az adósságban már egyre jobban fuldokló önkormányzat önmagával szemben.

• • • • •

1. BEVEZETÉS

Az önkormányzatok adósságrendezési eljárását szabályozó törvény¹ rendelkezései alapján az elmúlt tizennyolc évben hatvanhat önkormányzattal szemben hetven adósságrendezési eljárás indult Magyarországon. Az adósságrendezési eljárások egy megyei, hét városi és ötvennyolc községi önkormányzatot érintettek. A községi önkormányzatok közül négy (Ba-

¹ A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló, 1996. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Har.); az Országgyűlés az 1996. március 26-i ülésnapján fogadta el; 1996. június 11-én lépett hatályba.

konszeg, Nágocs, SÁta, Selyeb) másodszor is eljárás alá került. Jelenleg – 2015 januárjában – négy önkormányzati adósságrendezési eljárás van folyamatban. (1. táblázat)

1. táblázat • A jelenleg folyamatban lévő adósságrendezési eljárások (2011-től)

SSz.	Település	Megye	Eljárás kezdő időpontja
1.	Gelse	Zala	2011.01.05.
2.	Tiszabura	Jász-Nagykun-Szolnok	2011.06.01.
3.	Versend	Baranya	2011.08.29.
4.	Tinnye	Pest	2014.07.01.

FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS

Az a tény, hogy 2014-ben csupán egy eljárás indult, mindenekelőtt annak tudható be, hogy a kormány 2011–2014 közötti konszolidációs intézkedései átmenetileg stabilizálták a magyar önkormányzatok pénzügyi helyzetét.

A tanulmány az önkormányzati adósságrendezési eljárás szereplőinek büntetőjogi felelősségét taglalja, tekintettel arra, hogy sem a Har., sem a Btk. nem nevesít hathatós szankciókat, illetőleg büntetési nemeket az önkormányzati adósságrendezési eljárásokkal kapcsolatosan, és a tapasztalatok szerint az eljárásoknak közel ötöde valamilyen bűncselekmény elkövetéséhez kapcsolható és/vagy kapcsolódik.

Természetesen nem a bűncselekmények az elsődleges okai az eljárások megindításának. Azonban az adósságrendezési eljárások okai bűncselekményekkel társulva csak tovább súlyosbítják az egyébként is nehéz helyzetben lévő önkormányzatok talpra állását.

Eddigi kutatásaimat alapul véve arra a megállapításra jutottam, hogy az eddigi hetven eljárás közül minden ötödik esetben, tehát tizenhárom esetben² beszélhetünk bűncselekményről, illetőleg bűncselekmény gyanújáról (18,57%), harminchárom esetben nem volt bűncselekmény (47,14%), huszonnégy eljárás (34,28%) esetében pedig nem áll rendelkezésre olyan adat, információ, amelynek alapján valószínűsíthető lenne bűncselekmény elkövetését.

2. AZ ADÓSSÁGRENDEZÉSI ELJÁRÁS SZEREPLŐINEK FELELŐSSÉGE

Az eddig lefolytatott adósságrendezési eljárások során – a sorozatos jogszabálysértő gazdálkodás megállapításain kívül – csak kevés esetben találkozhattunk büntetőjogi felelősség megállapításával. Ez nem véletlen, hiszen az országgyűlési padosorokban nagyon sok polgármesterrel találkozhattunk az elmúlt húsz évben. 2014 októberében azonban ez megváltozott.

A parlament függetlenségének érvényesülnie kell ugyanis a képviselők saját érdekeivel szemben, aminek nagyon fontos eleme az összeférhetetlenség. Korábban is jelentős vitákat

2 Bakonszeg, Biri, Dunafalva, Esztergom, Felsőmocsolád, Gelse, Heves megye, Nágocs, Neszmély, Ópályi, Salomvár, Sóstófalva, Tiszaderzs.

indított el a kérdés, mégis az volt az elfogadott, hogy a kormányban betöltött legfontosabb tisztségek és az országgyűlési képviselőség nem összeférhetetlen.

A legnagyobb és legtöbb személyt érintő vita leginkább a polgármesteri tisztség és az országgyűlési képviselőség tekintetében zajlott le. 1990 és 1994 között a polgármesterek nem lehettek országgyűlési képviselők, 1994-ben azonban az Országgyűlés törvénymódosítással feloldotta az összeférhetlenséget.³ Ennek következtében – az elmúlt közel húsz évben – fokozatosan nőtt az önkormányzatoknál vezető tisztséget betöltő országgyűlési képviselők száma.

2014 októberében jelentős változások következtek be. Az országgyűlési képviselői tisztség minden más állami, önkormányzati és gazdasági tisztséggel vagy megbízással összeférhetetlen lett; valamint a képviselő nem folytathat más kereső foglalkozást, és egyéb tevékenységéért – tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével – nem fogadhat el díjazást. A fenti rendelkezések alapján tehát számos polgármester, aki országgyűlési képviselői tisztséget is betöltött, dönteni kényszerült, hogy 2014 őszétől – az általános önkormányzati választásokat követően – melyik tisztséget kívánja betölteni.⁴

A fenti rövid kitérőt követően rögzíthető, hogy az önkormányzati adósságrendezési eljárás szereplői közül nem mindenkivel kapcsolatosan tárgyalható és elemezhető a büntetőjogi felelősség kérdése. Ebből kifolyólag jelen tanulmányban csak az eljárás egyes „főszereplőinek” a felelősségét tárgyalom. A polgármester és a jegyző mellett külön kategóriaként ismertetem az „ismeretlen elkövetővel” szemben tett feljelentéseket.

Azt is le kell szögezmem, hogy alapvetően egytértek Deli Erika azon megállapításával, miszerint „[...] az adósságrendezési eljárás nézőpontjából közömbös, hogy kinek a hibájából, milyen okok vezettek az eljárás megindításához. Az előzményekért való felelősség megállapítása nem ennek az eljárásnak a feladata. A törvény elsődleges célja ugyanis a kialakult pénzügyi-gazdasági válsághelyzetből való kilábalás kereteinek a megteremtése, ezért csak a polgármester eljárási kötelezettségeinek elmulasztását szankcionálja.”⁵ Jelen írás azonban nem a Har. rendelkezéseit elemzi, hanem a Har.-ral összefüggésbe hozható bűncselekményeket.

2.1. Az „ismeretlen” elkövető

Felsőmocsolád 25 millió forintos deficit miatt jutott csődbe.⁶ Nem tudni pontosan, mi történt a korábban több száz millió forintból sportcsarnokot építeni szándékozó községben, az viszont tény, hogy ügyükben hűtlen kezelést gyanítva, ismeretlen tettes ellen nyomozott a kaposvári rendőrkapitányság.⁷

3 A helyi önkormányzatokról szóló, 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló, 1994. évi LXIII. törvény 20. §.

4 Vö.: GYIRÁN Zoltán: Voksolási előzetes: jelentős változások az országgyűlési választások szabályozásában. *Jegyző és Közigazgatás*, XV. évfolyam, 6. szám, 2013, 39–41.

5 DELI Erika: Az önkormányzatok adósságrendezése II. *A Munkaadó Lapja*, 21. szám, 1999. szeptember 15., 2.

6 Felsőmocsolád Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárása 2005. augusztus 11-től 2007. január 13-ig tartott, amely vagyonfelosztással fejeződött be.

7 GYENIS Ágnes: Önkormányzatok válaszut előtt; <http://hvg.hu/hvgfriss/2006.48/200648hvgfriss192/print> (2013. november 29-i letöltés).

Gelse Község Önkormányzata az elmúlt évtizedben megjárta a mennyet és a poklot, hiszen egyik napról a másikra mintafaluból az ország legeladósodottabb önkormányzatává vált. A Zala megyei kis faluban ugyanis minden egyes lakosra jelen pillanatban közel kétfélmillió forint önkormányzati adósság jut.

A polgármester 2010 utolsó napján nyújtotta be az adósságrendezési eljárás megindítására irányuló kérelmet a megyei bíróságnak. Az eljárás megindításával egyidejűleg az önkormányzat feljelentést tett ismeretlen tettes ellen sikkasztás és hűtlen kezelés gyanúja miatt. A feljelentés alapján a rendőrség hűtlen kezelés, csalás, sikkasztás, magán- és közokirat-hamisítás bűncselekmények elkövetésének gyanúja, míg a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Nyugat-dunántúli Regionális Bűnügyi Igazgatósága jogosulatlan gazdasági előny megszerzése büntett elkövetésének gyanúja miatt kezdett nyomozást az önkormányzat által megpályázott uniós támogatásokkal való visszaélésekkel kapcsolatban.⁸ Ahogy a nyomozásoknak, úgy az adósságrendezési eljárásnak sincs még vége, hiszen immáron ötödik esztendeje tart.

*Esztergomban*⁹ a 2010. évi önkormányzati választásokat követően kezdődtek a pénzügyi gondok, mégpedig akkor, amikor Tétényi Éva független polgármester az októberi átadás-átvétel során kézhez kapta a város 1,4 milliárdos tartozásainak listáját.

Az adósságrendezési eljárás alapjául szolgáló reorganizációs programot¹⁰ „törvénytelenül tartott testületi ülésen, a város vezetőjét és az ellenzékét kizárva” fogadta el 2011 áprilisában a képviselő-testület. Ezért a kormányhivatal az Alkotmánybírósághoz fordult, amely december 2-án visszamenő hatállyal megsemmisítette a reorganizációs programot. Erre tekintettel a Jobbik feljelentést tett ismeretlen tettes ellen hivatali hatalommal való visszaélés, közokirat-hamisítás, hűtlen kezelés és bűnpártolás büntettének gyanúja miatt az esztergomi rendőrkapitányságon.

2.2. A polgármester

Heves az egyetlen magyar megye, amely adósságrendezési eljárás alatt állt.¹¹ Az eljárás idején a Heves Megyei Önkormányzat feljelentést tett az Országos Rendőr-főkapitányságon hűtlen kezelés gyanúja miatt. A megyegyűlés által létrehozott bizottság elnöke szerint ugyanis hűtlen kezelés gyanúját vetette fel, hogy a megye 2008-ban „köztulajdonból átjátszotta a HospInvest markába” az egri kórházat. Feljelentést tettek amiatt is, hogy a fenntartó megye

8 CSERI Péter: Dobra verhetik Gelse vagyónát. *Népszabadság Online*, 2011. július 12.; http://nol.hu/belfold/dobra_verhetik_gelse_vagyonat-1133391 (2013. augusztus 14-i letöltés).

9 Esztergom Város Önkormányzatának adósságrendezési eljárása 2010. november 25-től 2011. augusztus 1-jéig tartott, amely egyezséggel fejeződött be.

10 A reorganizációs program a helyi önkormányzat gazdasági helyzetének részletes leírása mellett tartalmazza az adósságrendezésbe vonható vagyon hasznosítására, illetve az adósságrendezéssel kapcsolatos egyéb tervezett intézkedésekre (például hitelfelvétel) vonatkozó javaslatot annak megjelölésével, hogy ilyen módon a helyi önkormányzat milyen bevételekhez juthat.

11 Heves Megye Önkormányzatának adósságrendezési eljárása 2011. május 19-től 2012. február 2-ig tartott, amely a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény 2. § (3) bekezdése alapján a „törvény erejénél fogva” szűnt meg.

még azt megelőzően kiszervezte az egri kórház gyógyszerellátását, vagyis egy magáncégre bízta ezt a tevékenységet. Azt is kifogásolták, hogy 2010-ben, azt követően, hogy ismét az önkormányzat, illetve a megye által birtokolt nonprofit kft. vette át a kórház működtetését, szerintük az elnök „a közgyűlés tudta és felhatalmazása nélkül, elnöki hatáskörét messze túllépve 160 millió forint összegű támogatást adott egy sebtében összetákolts szerződés alapján a kórházat működtető kft.-nek”. A bizottság már korábban feljelentést tett amiatt, hogy az előző közgyűlés döntése alapján megítélésük szerint indokolatlanul fejlesztettek egy volt kórházi épületet a megyei múzeumi szervezet raktárbázisává.¹²

Nágocson az első adósságrendezési eljárást¹³ „az akkori tanácselnök, későbbi polgármester felelőtlen gazdálkodása okozta, melyhez segítséget nyújtott a belső ellenőrzés, a felügyeleti ellenőrzés teljes hiánya. [...] A sorozatos jogszabálysértéseket, csalást, okirat-hamisítást, hűtlen kezelést a bíróság jogerősen két év nyolc hónapi letöltendő szabadságvesztéssel »díjazta« a volt tanácselnök/polgármester terhére”.¹⁴ Talán erre gondolt 2003-ban Pap Imre, a későbbi nágocsi polgármester, amikor a következőket nyilatkozta: „Csődbe úgy lehet jutni, hogy a település vezetői sorozatos gazdasági baklövéseket követnek el.”¹⁵

Természetesen vannak olyan önkormányzatok, amelyeknél a bűncselekményre már nem derülhet fény. Így például *Dunafalván*¹⁶ a rendőrségen feljelentett volt polgármester halála miatt az eltűnt összegek után már nem nyomoztak.¹⁷

*Bakonszeg*¹⁸ község önkormányzata a Har. hatálybalépését követően – az országban harmadikként – kezdeményezte maga ellen az eljárás lefolytatását. 1995 novemberében az akkori polgármester az önkormányzat terhére és nevében eljárva készfizető kezességet vállalt a Tófürdő Kft. 39 millió forintos világbanki hiteléhez, amely gazdasági társaságnak ő volt az ügyvezetője. Tehát a polgármester szerzett pénzt az önkormányzati tulajdonban lévő, saját maga által vezetett gazdasági társaság részére. A tárggyal kapcsolatban nem született képviselő-testületi döntés, de a jegyzőkönyvben fellelhető a határozat e döntésről. Miután a képviselő-testület tudomására jutott a polgármester ténykedése, a testület büntetőfeljelentést tett hivatalos személy által elkövetett közokirat-hamisítás, csalás, hűtlen kezelés bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúja miatt.

12 Hűtlen kezelés miatt feljelentést tesz a Heves Megyei Önkormányzat; http://hvg.hu/itthon/20110524_hutlen_kezeles_feljelentes_heves_megye (2012. október 5-i letöltés).

13 Nágocs Község Önkormányzatának első adósságrendezési eljárása 1996. szeptember 5-től 1998. július 23-ig tartott, amely egyezséggel fejeződött be.

14 JÓKAY Károly – OSVÁTH László – SÓVÁGÓ Gyula – SZMETANA György: Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása 1996–2003. IGE Tanácsadó Kft., 2004. május, 22.; www.ige.hu/surface/Osszefogl2004jun4.pdf (2012. október 5-i letöltés).

15 VARGA Attila: Bankóbricket a kazánban. *Magyar Nemzet*, 2010. december 28.; http://mno.hu/migr_1834/bankobrikett_a_kazanban-207652 (2012. október 5-i letöltés).

16 Dunafalva Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárása 2003. március 13-tól 2005. december 29-ig tartott, amely vagyonszeléssel fejeződött be.

17 JÓKAY–OSVÁTH–SÓVÁGÓ–SZMETANA i. m. 12.

18 Bakonszeg Község Önkormányzatának első adósságrendezési eljárása 1996. augusztus 22-től 1998. július 23-ig tartott, amely vagyonszeléssel fejeződött be.

Deli Erika fenti állítást megerősítve s egyben azt cáfolva említtem a saját példámat. 2007-ben már kilencedik éve töltöttem be a jegyzői tisztséget *Biri* községben. Az általános iskola és az óvoda vezetésének szakmaiatlansága miatt a szülők a gyerekek jelentős hányadát a környező települések más-más nevelési-oktatási intézményeibe írták be. Ebből kifolyólag az alacsony gyerekszámából adódó szűkös központi normatíva már nem volt elegendő ahhoz, hogy az önkormányzat fenntartsa az intézményeket. Társulni kellett valamelyik környező település önkormányzatával vagy a helyben működő magániskolával.

A beérkező pályázatok közül a képviselő-testület a legkedvezőtlenebbet választotta. Amikor felhívtam erre a polgármester és a települési képviselők figyelmét, fegyelmi eljárást indítottak ellenem („együttműködés hiánya miatt”), egyidejűleg pedig felfüggesztettek jegyzői állásomból. Másfél év múlva – a fegyelmi eljárás sikertelensége miatt – a képviselő-testület visszahelyezett az állásomba. Első teendőim egyike az volt, hogy a pénzügyi ügyintézőtől (aki távollétem alatt ellátta a helyettesítésemet) tudakozódtam az önkormányzat aktuális pénzügyi kondíciójáról. Válasz helyett egy számlákat és felbontatlan borítékokat tartalmazó faládikát rakott elem az asztalra. Kiderült, felfüggesztésemet követően szinte megállt az önkormányzat pénzügyi működése, és 61 millió forintnyi tartozás halmozódott fel. Természetesen azonnal közöltem a tényt a polgármesterrel, és tájékoztattam arról is, hogy köteles tájékoztatni a képviselő-testületet a fennálló helyzetről. Amennyiben a képviselő-testület nem talál kielégítő megoldást a tetemes tartozás rendezésére, el kell indítani az adósságrendezési eljárást.

Az adósságrendezési eljárás 2009. február 24. és 2009. december 10. között zajlott Biriben. Az egyezséggel záruló eljárás végén az önkormányzat minden hitelezőt száz százalékban kifizetett. Ehhez azonban értékesítenünk kellett az időközben funkcióját veszített és fogalomképesse nyilvánított általános iskola és óvoda épületét.

A polgármester az adósságrendezési eljárás megindítását követően azonnal benyújtotta lemondását, megromlott egészségi állapotára hivatkozva. A képviselő-testület 2009 végén azonban feljelentést tett „ismeretlen” személy ellen hűtlen kezelés bűncselekmény elkövetése miatt. A Nyíregyházi Törvényszék 2014 júniusában végül bűnösnek mondta ki a vádlottat hűtlen kezelés büntetésében, amiért halmazati büntetésül tíz hónap – egyévi próbaidőre felfüggesztett – börtönbüntetésre ítélte.¹⁹

Sóstófalva adósságrendezési eljárását az önkormányzat indította 1998 novemberében, a mintegy hatmillió forintos tartozás ügyében.²⁰ A település eladósodását a faluház építéséhez felvett hitel okozta, valamint az, hogy nem tudták kifizetni az építésben részt vevő vállalkozókat. Az ügyben hűtlen kezelés miatt eljárás is indult a polgármester ellen.²¹

Tiszaderzs 2008–2013 között zajlott adósságrendezési eljárás, több mint 51 millió forint hitelezői igény kielégítése okán.²² „Úgy járok a rendőrségre, mintha családtag lennék ott –

19 A Nyíregyházi Törvényszék 3.Bf.815/2013/6. számú, 2014. június 12. napján kelt ítélete, 1–2. oldal

20 Sóstófalva Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárása 1999. január 21-től 1999. december 30-ig tartott, amely egyezséggel fejeződött be.

21 Néhány tipikus eset leírása; www.ige.hu/magyar/index.php?n=old&kod=23 (2014. május 19-i letöltés).

22 Tiszaderzs Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárása 2008. január 7-től 2013. december 30-ig tartott, amely vagyonszereléssel fejeződött be.

panaszolta a polgármester 2009 januárjában –, az ember bemegy mint tanú, kijön mint vádlott. [...] jegyző úr mindenért feljelent. Volt már itt minden: hűtlen kezelés, orvosi titoktartás megsértése, becsületsértés. Tartottak nálam még házkutatást is, jelenleg mintegy kétezer oldalnyi peranyag van.”²³

Fél év múltán aztán a Szolnok Városi Ügyészség vádiratot nyújtott be Tiszaderzs polgármestere ellen, folytatólagosan és üzletszerűen elkövetett sikkasztás büntette és hűtlen kezelés gyanúja miatt. A képviselő-testület ezzel párhuzamosan keresettel fordult a megyei bírósághoz, kezdeményezve a polgármester jogviszonyának megszüntetését és hivatalából való felfüggesztését. A képviselők szerint a polgármester törvénysértő tevékenysége és mulasztásai indokolták a lépést.²⁴

Ópályiban 2008–2009 között zajlott az eljárás, amelynek során a képviselő-testület pénzügyi bizottságának feljelentése alapján, nagyobb vagyoni hátrányt okozó hűtlen kezelés gyanújával indult a polgármester és a jegyző ellen eljárás. A nyomozást – a község polgármesterének nyilatkozata szerint – a mátészalkai rendőrkapitányság büncselekmény hiánya miatt lezárta.²⁵

Egy 2008-as cikk²⁶ szerint *Neszmély* polgármesterét sikkasztással gyanúsította a rendőrség, mert a képviselő-testület felhatalmazása nélkül kötött szerződéseket, amelyek fizetéseket lenné tették a borászatáról ismert Duna-parti települést. Először a környezetvédelmi hatóság vetett ki 26 millió forint bírságot Neszmélyre, miután egy cég a polgármester engedélyével veszélyes hulladékot helyezett el a község bezárt szeméttelépén, majd a Bakonyvidéke Takarékszövetkezet kérte számon az önkormányzat készfizető kezességét egy 35 millió forintos kölcsönre. A polgármester az önkormányzat tulajdonában lévő két közhasznú társaság javára kötötte meg a hitelszerződést, de a visszafizetésről nem gondoskodott. A Hilltop Neszmély Zrt. borászati cég többször is kölcsönt adott a két társaságnak az iparüzési adó fejében, így az önkormányzat adóbevétele is megcsappant, és több tíz millió forint adóssága halmozódott fel. A polgármester – egészségi okokra hivatkozva – 2008 áprilisában lemondott.

Egy 2010-es híradás²⁷ szerint a Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság az önkormányzat sérelmére elkövetett hűtlen kezelés, csalás, sikkasztás és többrendbeli okirat-hamisítás miatt folytatott nyomozást Neszmélyen.

2.3. A jegyző

„Noha nem gazdasági, pénzügyi szakemberről van szó, mégis fontos [...], hogy a jegyző szerepe meghatározó a csődesetek kialakulása vagy elkerülése szempontjából. Az eseteknél jel-

23 Kovács Péter: *Önkormányzati csőd a gyakorlatban: Tiszaderzs*; http://magyarnarancs.hu/belpol/onkormanyzati_csod_a_gyakorlatban_tiszaderzs_-_arena-70503 (2014. május 20-i letöltés).

24 1992-ben – az ülések elmaradása miatti alkotmányellenes állapotra hivatkozva – az Országgyűlés feloszlatta Tiszaderzs Önkormányzatának Képviselő-testületét, amit akkor is a tanulmányban szereplő polgármester irányított.

25 Bezárták az ópályi művelődési házat; http://static.hvg.hu/gazdasag/20091207_opalyi_muvelodesi_haz_bezart (2014. május 20-i letöltés).

26 Csődbe vitt borfalu; http://hvg.hu/hvgfriss/2008.31/200831_Csodbe_vitt_borfalu/print (2012. október 5-i letöltés).

27 BORSODI Attila: Nyolc település menekül a csődtől. *Magyar Nemzet*, 2010. december 13.; http://mno.hu/migr_1834/nyolc_telepules_menekul_a_csodtol-200237 (2012. október 5-i letöltés).

lemző, hogy a jegyzői feladat ellátásában bekövetkezett zavarok kísérik az eladósodás kialakulását. Ha folyamatosan betöltött a jegyzői pozíció, és ő konzekvensen és határozottan látta volna el törvényességet őrző feladatát, több esetben elkerülhető lett volna, vagy sokkal kisebb lett volna az eladósodás, pusztán a jog korlátozó erejénél fogva²⁸ – állapították meg tanulmányukban a témával foglalkozó szakemberek 2004-ben.

A kivétel azonban ebben az esetben is erősíti a szabályt. S a kivétel Salomvár község. A 2012 áprilisában indult adósságrendezési eljárást azért kezdeményezte a hatszáz lakosú község képviselő-testülete,²⁹ mert a település korábbi jegyzője³⁰ 2002. október 30-án – önmagát az alperes szerződéskötésre felhatalmazott képviselőjének feltüntetve – felhatalmazás nélkül kötött megbízási szerződést a Szeánsz Kft.-vel idősek otthonának tervezési és engedélyeztetési feladataira 14,9 millió forintos nettó megbízási díj fejében, amely eredménytelen pályázat esetén is megillette a céget. Noha a cég elkészítette a tervet, a tervezői díj kifizetése elmaradt. A beruházás sem indulhatott el, mert az önkormányzat nem nyert pályázati forrást a megvalósításhoz.

A peres eljárás során a bíróságok megállapították, hogy a körjegyzőnek nem volt meghatalmazása a képviselő-testülettől arra, hogy szerződést kössön, hamis irattal megtévesztette a szerződő felet. A Zala Megyei Bíróság ennek kapcsán 2009-ben jogerősen el is ítélte a salomvári volt hivatalvezetőt közokirat-hamisítás büntette miatt.

A Zala Megyei Bíróság ítélete³¹ szerint a szerződésben szerepel, hogy annak megkötésére a tárgybani képviselő-testületi határozat szellemében, annak alapján kerül sor. Az erről – azaz a 39/2002. (VII. 3.) számú határozatról – készült, 2002. július 29-én kelt kivonattal igazolta a körjegyző a szerződéskötést megelőzően a képviselői jogát. A kivonatban az szerepelt, hogy a képviselő-testület az időstthon létesítésének programjába, illetve az ennek alapjául szolgáló Széchenyi terv lakásépítési programjába való bekapcsolódáshoz szükséges pályázati anyag szakmai, műszaki és pénzügyi feltételeinek biztosítása céljából együttműködési megállapodást kötött a céggel, s ennek felelőse a körjegyző.

A körjegyző az önkormányzat köztisztviselője, a Ptk.³² 348. § (1) bekezdése alapján pedig az alkalmazott által munkaviszonyával összefüggésben okozott károkért a munkáltató köteles helytállni.³³ Erre tekintettel az önkormányzatot perelte be a cég, amelynek jogerősen – a már tíz évre számolt kamatokkal növelve – mintegy 30 millió forint kártérítés járt, ezt azonban az évente 120 millió forintból gazdálkodó önkormányzat nem tudta kifizetni.

A büntetőügyben a Zalaegerszegi Városi Bíróság 18.B.844/2008/13. számú elsőfokú ítéletében bűnösnek mondta ki a körjegyzőt a Btk. 275. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti egy rendbeli közokirat-hamisítás büntetében, s ezért megrovásban részesítette.

28 JÓKAY–OSVÁTH–SÓVÁGÓ–SZMETANA i. m. 2.

29 Salomvár Község Önkormányzatának adósságrendezési eljárása 2012. április 23-tól 2013. január 28-ig tartott, amely egyezséggel fejeződött be.

30 A salomvári körjegyzőt 2007-ben Zala Megye Közigazgatásáért díjjal tüntették ki.

31 A Zala Megyei Bíróság 4.G.40.062/2010/10. számú ítélete, Zalaegerszeg, 2010. szeptember 6., 2. oldal.

32 A Magyar Köztársaság Polgári törvénykönyvéről szóló, 1959. évi IV. törvény.

33 A Zala Megyei Bíróság 4.G.40.062/2010/10. számú ítélete, Zalaegerszeg, 2010. szeptember 6., 2. oldal.

3. ADÓSSÁGRENDEZÉSI ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLHATÓ BŰNCSELEKMÉNYEK

Amint az az előbbi rövid esetismertetésekből kitűnik, a tizenhárom eljárásból csupán három esetben (23,07%) történt büntetés kiszabása: Nágocson két év és nyolc hónap letöltendő szabadságvesztésre ítélték a polgármestert, a salomvári körjegyzővel szemben megrovás intézkedést alkalmazott az illetékes bíróság, Biri esetében pedig a Nyíregyházi Törvényszék bűnösnek találta a polgármestert. Az eljárások közül két esetben (15,38%) megszüntetéssel zárult a nyomozás.

A 2. táblázat adatai alapján rögzíthető, hogy a tizenhárom eljárás során egy esetben bűnpártolás,³⁴ négy esetben csalás,³⁵ egy esetben hivatali visszaélés,³⁶ tizenegy esetben hűtlen kezelés,³⁷ egy esetben jogosulatlan gazdasági előny megszerzése,³⁸ hat esetben közokirat-hamisítás,³⁹ egy esetben magánokirat-hamisítás,⁴⁰ három esetben pedig sikkasztás⁴¹ bűncselekmény elkövetése merült fel vagy valósult meg. A szektor sajátosságainak megfelelően tehát találkozhatunk hivatali, vagyon elleni, közbizalom elleni, valamint az igazságszolgáltatás elleni bűncselekménnyel is.

A bűncselekménnyel érintett tizenhárom önkormányzat között található az egyetlen adósságrendezési eljárással érintett megye (Heves), egy város (Esztergom), valamint tizenegy község. A községek közül csupán három 1000 lakos alatti település (Felsőmocsolád, Nágocs, Salomvár), a többi község lakosság száma 1200–3500 fő közötti.

Az ismertetett eljárásokat elemezve látható az is, hogy kilenc alkalommal (69,23%), az esetek több mint kétharmadánál találkozhattunk a polgármesterrel mint elkövetővel, illetőleg gyanúsítottal. A jegyzővel mint hivatalvezetővel szemben „csupán” két esetben (15,38%) indítottak nyomozást, „ismeretlen elkövetővel” szemben pedig három esetben (23,07%).

Az eseteket ismerve azt is általánosíthatjuk, hogy az „ismeretlen elkövetővel” szemben tett feljelentés tulajdonképpen a polgármester ellen irányult, ez alapján pedig rögzíthető, hogy az eljárások több mint 90 százalékát a polgármesterrel szemben indították. Amennyiben azonban csak és kizárólag a polgármesterrel szemben indított büntetőügyeket vizsgáljuk, az látható, hogy a legtöbb esetben, nyolc alkalommal (61,53%) hűtlen kezelés, három-három alkalommal csalás és okirat-hamisítás (23-23%), két esetben (15,38%) pedig sikkasztás szerepelt a gyanúsítások között.

4. A JOGOSULATLAN GAZDASÁGI ELŐNY MEGSZERZÉSE

A fentiekben említett bűncselekmények többsége a hatályos Büntető törvénykönyvbe is bekerült, kivétel a „jogosulatlan gazdasági előny megszerzése” bűncselekmény. A régi Btk.-ba a

34 A Büntető törvénykönyvről szóló, 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 244. §, a 2013. július 1-jétől hatályos, a Büntető törvénykönyvről szóló, 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: hatályos Btk.) 282. §.

35 Btk. 318. §, a hatályos Btk. 373. §.

36 Btk. 225. §, a hatályos Btk. 305. §.

37 Btk. 319. §, a hatályos Btk. 376. §.

38 Btk. 288. §.

39 Btk. 274. §, a hatályos Btk. 342-343. §.

40 Btk. 276. §.

41 Btk. 317. §, a hatályos Btk. 372. §.

büntető jogszabályok módosításáról szóló, 1993. évi XVII. törvény 65. §-a helyezte be a „jogosulatlan gazdasági előny megszerzése” bűncselekményt, amely az új, azaz a Büntető törvénykönyvről szóló, 2012. évi C. törvényben már nem található meg.

A régi Btk. 288. §-a szerint „aki gazdasági előny megszerzése érdekében a döntésre jogosult szervezet vagy személyt megtéveszti, és ezáltal maga vagy más részére jogtalanul szerzi meg az állam által biztosított gazdasági előnyt, büntettet követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”.

A fentiek alapján tehát büntettről rendelkeztek 1993-ban, mégpedig a gazdasági bűncselekmények kategóriájában, amely általában pályázatok, támogatások jogosulatlan megszerzéséhez kötődött. A jogosulatlan gazdasági előny megszerzése bűncselekmény elkövetési magatartása az volt, hogy az elkövető, a tettes valamilyen támogatás elnyeréséhez, megszerzéséhez – a jogosultságot biztosító feltételek hiánya miatt – valótlan tartalmú nyilatkozatot tett, valótlan tartalmú okiratot használt fel. Tehát úgy szerezte meg a központi, a helyi önkormányzati költségvetésből vagy az állami pénzalapokból jogszabály alapján, illetőleg a külföldi állam vagy nemzetközi szervezet által céljellellyel nyújtott pénzügyi támogatást vagy más gazdasági előnyt, hogy annak érdekében valótlan tartalmú nyilatkozatot tett, avagy valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használt fel.

Ehhez kapcsolódóan az is bűncselekményt követett el, aki a céljellellyel nyújtott támogatást a jogcímétől eltérően használta fel, és az ebből eredő visszafizetési kötelezettségének nem tett eleget, vagy a pénzügyi támogatás felhasználásával kapcsolatosan előírt elszámolási vagy számadási kötelezettség teljesítésekor valótlan tartalmú nyilatkozatot tett, illetőleg valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használt fel.

Talán nem véletlenül maradt ki az új Btk.-ból ez a bűncselekményfajta. Ha jól belegondolunk, egy-egy pályázat, beruházás, hosszabb távú fejlesztési elképzelés manapság sem történhet meg kötelezettségvállalás, illetőleg a rendelkezésre álló források, saját erő igazolása nélkül. Ez pedig elég nehéz, hiszen a 2013. január 1-je óta érvényben lévő önkormányzati feladatfinanszírozás egyre kevesebb központi forráshoz juttatja a helyi önkormányzatokat.

A saját forrás biztosítását és igazolását nehezíti továbbá a stabilitási törvény⁴² azon rendelkezése is, miszerint „[...] az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat az Áht.⁴³ szerinti önkormányzati kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet”.

S természetesen az új, 2012. január 1-je óta hatályos önkormányzati törvény is tartalmazza azt a korábbi szabályozást, amely szerint a helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, a gazdálkodás szabályszerűségéért pedig a polgármester felelős.⁴⁴

A „fejlesztési kényszer” azonban arra sarkallja, arra kényszeríti a település vezetőit – polgármestert, jegyzőt, önkormányzati képviselőt egyaránt –, hogy a település fejlesztését folyamatosan biztosítsák, és minden tőlük telhetőt megtegyenek annak érdekében, hogy a településen újabb és újabb (lehetőleg látványos) beruházások valósuljanak meg, ellenkező esetben

42 Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló, 2011. évi CXCV. törvény 10. § (1) bekezdés.

43 Az államháztartásról szóló, 2011. évi CXCV. törvény.

44 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló, 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 115. § (1) bekezdés.

veszélybe kerül az újraválasztásuk. Ez pedig ismételten eljuttathatja az önkormányzatot a „csőd”-közeli állapothoz, amelynek végső kimeneteleként adósságrendezési eljárást fog kezdeményezni a hitelező,⁴⁵ vagy pedig az adósságban már egyre jobban fuldokló önkormányzat önmagával szemben.

5. PÉLDA A NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁSRA

Az 1996. évi magyar szabályozást megelőzően az Amerikai Egyesült Államok csődtörvényének⁴⁶ 1978-ban megalkotott 9. fejezete szabályozta elsőként az önkormányzatok adósságrendezését.⁴⁷ A magyar szabályozást követően – a 21. század első éveiben – további három állam is megalkotta a saját önkormányzataira vonatkozó „csődtörvényét”: Észtország 2004-ben,⁴⁸ Lettország 2007-ben,⁴⁹ a Dél-afrikai Köztársaság pedig 2003-ban,⁵⁰ amelynek 2012. évi módosítása szabályozta részletesen az önkormányzati pénzügyi kihágások szabályait. A fentiek közül csupán a Dél-afrikai Köztársaság szabályozását emelem ki, hiszen az hasonlít leginkább a magyar a szabályozásra.

A törvény az afrikai államban a következők szerint határozza meg a „pénzügyi kötelességszegést”:⁵¹ az önkormányzatnál vagy önkormányzati intézménynél elkövetett bármely visszaélés, hűtlen kezelés, sikkasztás vagy lopás, valamint a törvény 171. és 172. szakaszában meghatározottak. *Amennyiben az állítólagos pénzügyi kötelességszegés* – a törvény 173. szakasza alapján – *bűncselekménynek minősül*, a számvitelért felelős tisztviselő, a tanács vagy az érintett önkormányzat köteles azt bejelenteni a dél-afrikai rendőrségnek. A büntetőeljárást követően adatot kell szolgáltatni a nemzeti kincstárnak a bűncselekménnyel érintett településről, az elkövetőről, az ítéletről, valamint a büntetésről.⁵² A törvény azonban nem tartalmaz további szabályozást.

Az afrikai államhoz hasonlóan a Har. sem tartalmaz semmilyen szabályozást az önkormányzati adósságrendezési eljárás szereplőinek büntetőjogi felelősségét illetően, azt az önkormányzati törvényben szabályozták a következőképpen: „Méltatlanság miatt a képviselő-testület határozatával megszünteti annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatását, akit szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték.”⁵³ Ez a rendelkezés azonban nem fogja meggátolni az önkormányzat vezetőit, hogy gazdasági vagy más bűncselekményeket kövessenek el, akár szándékosan vagy esetleg akaratlanul.

Az eddigi befejeződött önkormányzati adósságrendezések azt mutatják, hogy a Har. alapvetően megfelelő jogi háttérrel és kerettel biztosít az adósságrendezési eljárások lefolytatására.

45 Az eddigi hetven eljárásból csupán nyolcat (az eljárások 11,42 százaléka) kezdeményeztek hitelezők.

46 United States Bankruptcy Act., 1937.

47 Municipality Bankruptcy (1978. november 6.).

48 JÓKAY Károly: A szubszverén szint deficitfinanszírozása. In: ZSUGYEL János (szerk.): *A közpénzügyek nagy kézikönyve* II. rész, 5. cím, 2. fejezet, 295–296., Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009.

49 Maksátnespējas likums (2007), azaz „Fizetéseképtelenségi törvény”.

50 Local Government: Municipal finance Management Act (Act 56 of 2003).

51 Local Government: Municipal finance Management Act (Act 56 of 2003) Chapter 1. Interpretation 1. (c).

52 Local Government: Municipal finance Management Act (Act 56 of 2003) Chapter 2., 9. (1) és (4).

53 Mōtv. 38. § (1) bekezdés b) pont.

hoz, ugyanakkor a felelősség kérdése nem megfelelően szabályozott, illetőleg a büntetőjogi felelősség 2013 óta egyáltalán nem szabályozott.

Véleményem szerint azonban a hathatós prevenció ebben az eljárásban is hatékony eszközzé válhatna abban az esetben, ha a törvény megfelelő keretet biztosítana a büntetőjogi felelősség kérdésének szabályozására. Nevezetesen a Btk. gazdasági bűncselekmények fejezetét ki kellene egészíteni a korábban „jogosulatlan gazdasági előny megszerzése” címet viselő bűncselekménnyel, amelyet tovább lehetne bővíteni a csődbüntett speciális szabályozásával.

2. táblázat • Az önkormányzati adósságrendezési eljárásokkal kapcsolatba hozható bűncselekmények és gyanúsítottjaik (1996-2014)

Ssz.	Önkormányzat	Adósságrendezési eljárás ideje	Bűncselekmény	Bűncselekmény gyanúsítottja
1.	Bakonszeg I.	1996-1998	csalás, hűtlen kezelés, közokirat hamisítás	polgármester
2.	Biri	2009	hűtlen kezelés	polgármester
3.	Dunafalva	2003-2005	nincs adat	polgármester
4.	Esztergom	2010-2011	bűnpártolás, hivatali visszaélés, hűtlen kezelés, közokirat hamisítás	„ismeretlen elkövető”
5.	Felsőmocsolád	2005-2007	hűtlen kezelés	„ismeretlen elkövető”
6.	Gelse	2011-folyamatban	csalás, hűtlen kezelés, jogosulatlan gazdasági előny megszerzése, magán- és közokirat hamisítás, sikkasztás	„ismeretlen elkövető”
7.	Heves megye	2011-2012	hűtlen kezelés	polgármester (közgyűlés elnöke)
8.	Nágocs I.	1996-1998	csalás, hűtlen kezelés, okirat-hamisítás	polgármester
9.	Neszmély	2008-2012	Csalás, hűtlen kezelés, okirat-hamisítás, sikkasztás	polgármester
10.	Ópályi	2008-2009	hűtlen kezelés	polgármester, jegyző
11.	Salomvár	2012-2013	közokirat-hamisítás	jegyző
12.	Sóstófalva	1999	hűtlen kezelés	polgármester
13.	Tiszaderzs	2008-2013	hűtlen kezelés, sikkasztás	polgármester

FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS

TECHNOLÓGIAI DETERMINIZMUS ÉS JOGI SZABÁLYOZÁS, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ADATVÉDELMI JOG FEJLŐDÉSÉRE¹

A műszaki-technológiai fejlődés folyamatos szabályozási kihívást jelent. A jogi szabályozás a technológiai fejlődés azon társadalmi következményeinek utólagos leképeződése, amelyek összetársadalmi, politikai jellegű döntéseket indokolnak. Jelen tanulmány célja a technológiai fejlődés és a jogi szabályozás közötti kölcsönhatások elemzése a kommunikációs eszközök területén. A tanulmányban vizsgáljuk azokat a szabályozási helyzeteket, amikor a kommunikációs technológiák a szabályozás tárgyává válnak. Ugyanakkor e technológiák a szabályozási célok megvalósításában is felhasználhatók, találunk példákat a technológia szabályozási eszközként való alkalmazására. Az adatvédelem mint a technológiai fejlődésre különösen érzékeny szabályozási terület mindkét esetre kínál aktuális példákat, a tanulmány második fele ezeket veszi számba.



1. BEVEZETÉS

A műszaki–technológiai fejlődés folyamatos szabályozási kihívást jelent. A jogi szabályozás a technológiai fejlődés azon társadalmi következményeinek utólagos leképeződése, amelyek összetársadalmi, politikai jellegű döntéseket indokolnak. Ily módon a jogi szabályozás szükségszerűen „fut” a technológiai fejlődés után, nem pusztán abban az értelemben, hogy a változásokra mindig csak utólag reagálhat – ami nem a jogi szabályozás gyengeségét, hanem egyszerűen annak társadalmi szerepét mutatja –, de abban az értelemben is, hogy a jogalkotás napirendjét a technológiai változások kényszerítően meghatározzák. A technológiai, illetve az ahhoz kapcsolódó társadalmi változásokra a jogi szabályozásnak számos esetben *muszáj* reagálnia, keretet szabnia a létrejövő vagy megváltozó társadalmi viszonyoknak. Így válik a technológia a jogi szabályozást ösztönző, sőt bizonyos értelemben determináló tényezővé: azon keresztül a társadalmi viszonyokat folyamatosan hozzá kell igazítani a műszaki-technológiai környezethez. Ez természetesen nem jelenti sem azt, hogy a technológia lenne

¹ Az azonos című, a NEMESLAKI András (szerk.): *E-közszolgálatfejlesztés. Elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek* című kötetben megjelent tanulmány rövidített változata.

az egyetlen „determináló” erő a jogalkotási folyamatban, sem azt, hogy a jogi keretek megfogalmazásában, az érintett társadalmi viszonyok alakításában ne lenne mozgásteret a szabályozónak. Arra azonban feltétlenül okot ad, hogy vizsgáljuk a jogi szabályozás és a technológiai fejlődés közötti kölcsönhatásokat.

A technológiai determinizmus legismertebb képviselője *Marshall McLuhan*, aki a társadalom minden változását lényegében egyetlen tényezőre, a kommunikációs eszközök és lehetőségek változására vezette vissza. Annak ellenre, hogy a társadalmi folyamatok ilyen értelmezése nyilvánvalóan leegyszerűsítő, a kommunikációs eszközök fejlődése és a társadalmi átalakulások között nagyon is könnyű párhuzamosságokat találni. Jelen tanulmány célja a technológiai fejlődés és a jogi szabályozás közötti kölcsönhatások elemzése a kommunikációs eszközök területén. A kommunikáció szabályozásában lépten-nyomon olyan kifejezésekbe botlunk, mint a „frekvenciaszűkösség”, a „szűk keresztmetszetek” vagy éppen a hálózati semlegesség. Ez arra utal, hogy a szabályozó is gyakran a technológiai kényszerek eredményeként tünteti fel saját döntéseit, különösen akkor, ha ezzel egyébként szélesíteni képes a szabályozói mozgásterét.

1.1. A kommunikációs technológia mint a szabályozás tárgya

A technológia abban az esetben válik legnyilvánvalóbban a szabályozás tárgyává, amikor a szabályozás kifejezetten az adott technológiát érintő műszaki, minőségi követelményeket határoz meg.

Ennek legközvetlenebb esete a szabványosítás. A szabvány – a vonatkozó magyar jogszabály meghatározásában² – elismert szervezet által alkotott vagy jóváhagyott, közmegegyezéssel elfogadott olyan műszaki (technikai) dokumentum, amely tevékenységre vagy azok eredményére vonatkozik, és olyan általános és ismételt alkalmazható szabályokat, útmutatókat vagy jellemzőket tartalmaz, amelyeknek az alkalmazásával a rendező hatás az adott feltételek között a legkedvezőbb. A szabványosítás alapvetően nem állami feladat, az állam a megfelelő felkészültségű szervezetek kijelölésében és felügyeletében vesz részt. A szabványosítás nemzetközi és európai szinten is megvalósulhat, és egyes megoldások gyakran külön eljárás nélkül válnak de facto szabvánnyá.

Közvetettebb módon szabályozza a technológiát az a megoldás, amely nem valamely konkrét technológia vagy szabvány alkalmazását írja elő, hanem meghatározza azokat a követelményeket, illetve használati jellemzőket, amelyeket bármely alkalmazott technológiának teljesítenie kell. Ez a technológiasemleges megoldás jellemzi például a távközlési hálózatokkal kapcsolatos biztonsági követelmények megfogalmazását. Az elektronikus hírközlésről szóló törvény azt a nagyvonalú kötelezettséget támasztja a távközlési szolgáltatókkal szemben, hogy az általuk meghozott műszaki és szervezési intézkedéseknek a szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban jelentkező kockázatoknak megfelelő biztonsági szintet kell nyújtaniuk.³ Sem a

2 A nemzeti szabványosításról szóló, 1995. évi XXVIII. törvény.

3 2013. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről, 156. §.

törvény, sem más jogszabály nem határozza meg közelebbről a megfelelő biztonsági szint jellemzőit, a rendelkezés megsértéséért azonban a szolgáltató felelősséggel tartozik.

Hasonló szabályozási módszert követ az elektronikus dokumentumok hitelességét biztosító elektronikus aláírás szabályozása: a jogalkotó törvényben határozza meg azokat a kritériumokat, amelyek teljesülésének esetén az elektronikus aláírás meghatározott joghatások kiváltására – írásba foglalt, illetve meghatározott bizonyító erejű okirat létrehozására – alkalmas.⁴ Mivel azonban a szabályozás olyan műszaki környezetben jött létre, amelyben gyakorlatilag egyetlen – a kétkulcsos kriptográfián alapuló – technológia biztosította a szabályozási követelményeket, mind a követelmények megfogalmazása, mind a szabályozás fogalomhasználata⁵ az adott technológiához igazodik.

1.2. A technológia mint a szabályozás eszköze

A technológia egyes esetekben közvetlen szabályozási eszközzé, a jogszabályok érvényesülésének közvetlen feltételévé válhat. E folyamat ismert példái a gyermekek védelmét szolgáló, a televíziós műsorterjesztésben vagy az online tartalomterjesztésben használt szűrőrendszerek, amelyek a nem kívánt tartalom megjelölésével és szűrésével segítik e tartalmak elkerülését.⁶

A távközlés-szabályozás a személyes adatok védelmét is csak a megfelelő műszaki intézkedések biztosításával tartja megvalósíthatónak. A törvény szerint a szolgáltató csak úgy választhatja meg, és minden esetben úgy üzemeltetheti az elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtása során alkalmazott elektronikus hírközlő eszközöket, hogy biztosítani tudja: személyes adat kezelésére csak akkor kerüljön sor, ha ez a szolgáltatás nyújtásához és az e törvényben meghatározott egyéb célok teljesüléséhez elengedhetetlenül szükséges.⁷ Ugyanez az előírás vonatkozik az online, elektronikus kereskedelmi szolgáltatások nyújtóira.⁸ E szabályozási megoldás a jogalkotó részéről annak fel- és beismerését igazolja, hogy a jogszabályok önmagukban képtelenek védelmet nyújtani a komplex kommunikációs rendszerek felhasználóinak. A jogszabályok érvényesíthetősége attól függ, hogy a rendszer alapjául szolgáló technológiák formálhatók-e a szabályozói igényeknek megfelelően. Ez a jogalkotó oldalán egyfajta kiszolgáltatottságot jelent, s ennek következtében saját mozgásterét kizárólag az infrastruktúra üzemeltetőivel való együttműködésben, kölcsönös függésben alakíthatja.

A technológia és a jogi szabályozás egymásrautaltságára a szerzői jogban is több példát találunk. Az interneten megjelenő, szerzői jogot sértő tartalmak eltávolítása azok fizikai elérhe-

4 Fokozott biztonságú elektronikus aláírás például az az elektronikus aláírás, amely *a)* alkalmas az aláíró azonosítására; *b)* egyedülállóan az aláíróhoz köthető; *c)* olyan eszközökkel hozták létre, amelyek kizárólag az aláíró befolyása alatt állnak; *d)* a dokumentum tartalmához olyan módon kapcsolódik, hogy minden – az aláírás elhelyezését követően a dokumentumon tett – módosítás érzékelhető (az elektronikus aláírásról szóló, 2001. évi XXXV. törvény 2. § 15.).

5 Lásd például aláírás-létrehozó és aláírás-ellenőrző adat, lenyomat.

6 POLYÁK Gábor: Hatalomleosztás. Nemzetközi önszabályozási kísérletek. In: *Médiakönyv 2002* (szerk.: ENYEDI NAGY Mihály-POLYÁK Gábor-dr. SARKADY Ildikó), Enamiké, Budapest, 2002, 475–487.

7 Az elektronikus hírközlésről szóló, 2003. évi C. törvény 154. § (4).

8 Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló, 2001. évi CVIII. törvény 13/A. §.

tetlenné tételével valósítható meg, a tömeges szerzői jogi jogsértések ellen pedig a felhasználók internet-hozzáféréseinek korlátozásával védekezik a szabályozás.⁹ A digitális jogkezelő rendszerek¹⁰ a szerzői jogi törvény szerint a szerzői jog jogosultja által nem engedélyezett cselekmények megelőzésére vagy megakadályozására szolgáló eszközök, megoldások.¹¹ Beemelésük a jogi szabályozásba nemcsak azt a célt szolgálja, hogy ezzel a jogalkotó elismerje e rendszerek létjogosultságát, egyúttal a jogi eszközök hatékonyságának korlátozottságát. A szabályozás kifejezetten védelemben részesíti magát a digitális jogkezelő rendszert is: a műszaki intézkedés megkerülése önmagában is jogsértésének minősül, függetlenül az adott cselekmény szerzői jogi következményeitől. A jogalkotó ezzel kifejezetten ösztönzi e műszaki intézkedések alkalmazását – amelyeknek a célszerűségét a piac nem feltétlenül igazolta vissza –, jutalmazza a szerzői jogi jogosultak saját szellemi termékeiknek a védelmében tett erőfeszítéseit. Ez egyrészt annak beismerése, hogy a jog önmagában nem képes megoldani a szerzői jogi jogosultak problémáit, másrészt egyfajta felelősségmegosztást is mutat, jelezve az érintettek felé, hogy maguk is tegyék meg a szellemi javaik védelméhez szükséges lépéseket.

A jogalkotó tehát számos esetben támaszkodik a technológiai megoldásokra, és időnként kifejezetten elvárja az érintettektől a szabályozási célok megvalósítását szolgáló technológiák alkalmazását.

2. A TECHNOLÓGIA ÉS A SZABÁLYOZÁS KÖLCSÖNHATÁSA AZ ADATVÉDELEM TERÜLETÉN

2.1. A technológia mint a szabályozás eszköze és tárgya az adatvédelem területén

Több más jogterülethez hasonlóan az adatvédelem területén is hangsúlyosan megjelentek a technológiai megoldások mint a jogi védelem kiegészítői. Az ún. privát szférát erősítő technológiák (PETs)¹² alkalmazásának során a technológia tehát közvetlen szabályozó szerepet tölt be, amely azonban fokozatosan – eleinte elsősorban az adatbiztonságra vonatkozó szabályok, majd egy általános elv (egyelőre inkább célkitűzés), a beépített adatvédelem elve (Privacy by Design) megjelenésével – az adatvédelmi szabályozás tárgyává is vált. A továbbiakban e két jelenséget és azok egymáshoz való viszonyát elemezzük.

2.1.1. A privát szférát erősítő technológiák

A „Privacy Enhancing Technologies” kifejezést 1995-ben, a holland állam és az ontariói adatvédelmi biztos hivatalának közös projektjének során használták először. Noha azóta eltelt közel két évtized, nem csökkent az érdeklődés az egyén identitását, személyazonosságát

9 HAJDÚ Dóra: A fájlcsere elleni küzdelem egy lehetséges útja – Három a francia igazság? *Infokommunikáció és Jog*, 2011/3., 95–103.

10 GYENGE Anikó: Digitális jogkezelési rendszerek a szerzői jogban, *Infokommunikáció és Jog*, 2004/2., 50–56.

11 A szerzői jogról szóló, 1999. évi LXXVI. törvény 95. §.

12 Privacy Enhancing Technologies.

védő technikai és szervezeti megoldások fejlesztése iránt.¹³ Az adatszivárgások, visszaélési botrányok magas száma jól mutatja, hogy ismét komoly szerepet kaphat a technológiai megoldások alkalmazása az adatvédelem területén, önmagában a szabályozás, az önszabályozás és a jogalkalmazás sem tud elegendő védelmet nyújtani a felhasználók számára.¹⁴

A „Privacy Enhancing Technologies” az egyén identitását, személyazonosságát védő technikai és szervezeti megoldások gyűjtőneve.¹⁵ Egy ennél részletesebb meghatározás szerint a PET az információs-kommunikációs technológiai intézkedések olyan rendszere, amely az információs magánszférát a személyes adatok kezelésének kiiktatásával vagy minimalizálásával védi, és így megakadályozza a személyes adatok szükségtelen vagy nemkívánatos kezelését anélkül, hogy csökkentené az információs rendszer funkcionalitását.¹⁶

A PET alkalmazásának alapvető célja, hogy ne csak az adatokat általában (mint az adatbiztonsági intézkedések), hanem az érintetteket is védjék a visszaélések ellen, elősegítve információs önrendelkezési joguk gyakorlását. A PET jellemzően anonimitást vagy pszeudoanonimitást biztosító alkalmazásokat, a közlés bizalmasságát biztosító titkosítási eszközöket, „cookie-letiltó” alkalmazásokat, biztonságos fizetési eszközöket stb. ölel fel.¹⁷

2.1.2. A Privacy by Design-elv jelentősége

A Privacy by Design-elv kidolgozása és elterjesztése – bár egyes elemeiben számtalan szerzőnél megjelent – kétségkívül Ann Cavoukian munkásságának köszönhető, aki a kilencvenes évektől tanulmányozza e kérdéskört. Az adatvédelmi szakirodalom először egyértelműen a privát szférát erősítő technológiákkal foglalkozott, a beépített adatvédelem elve a PET-eszközökkel kapcsolatos elméletek továbbgondolásaként, elvi szintre emeléseként jelent meg.¹⁸

Ann Cavoukian szerint a Privacy by Design lényegében egy filozófia, egy megközelítési mód, amely alapján a magánszféra-védelem szempontjait integrálni kell a különböző technológiák követelményrendszerébe (specifikációjába), azaz az adatvédelmi szabályozás elveit be kell építeni az adatkezelési technológiákba, mind a tervezés, mind a működtetés során. A Privacy by Design-elv abból indul ki, hogy az informatikai infrastruktúra nagymértékben meghatározza az adatkezelő tényleges cselekvési szabadságát és lehetőségeit. Az elv ugyan eredetileg kifejezetten az infokommunikációs technológia kapcsán jelent meg, később azonban kiterjedt az üzleti folyamatok, sőt (visszatérve az építészeti gyökerekhez) a fizikai tervezés

13 KISS Attila: A privátszférát erősítő technológiák. *Infokommunikáció és Jog*, 2013/3., 113–119.

14 SZÉKELY Iván: Privát szférát erősítő technológiák. *Információs Társadalom*, 2008/1., 20–34.

15 BURKERT, Herbert: Privacy-Enhancing Technologies: Typology, Critique, Vision. In.: AGRE, Philip E. – ROTENBERG, Marc (eds.): *Technology and Privacy: The New Landscape*. The MIT Press, 1998, 125–142.

16 BLARKOM, van, G. W. – BORKING, J. J. – OLK, J. G. E (ed.): *Handbook of Privacy and Privacy-Enhancing Technologies. The case of Intelligent Software Agents*. College bescherming persoonsgegevens, 2003.

17 KISS Attila: A privátszférát erősítő technológiák. *Infokommunikáció és Jog*, 2013/3., 113–119.

18 BÖRÖCZ István – SZÖKE Gergely László: A beépített adatvédelem (Privacy by Design) elve. *Infokommunikáció és Jog*, 2013/3., 120–125.

területére is.¹⁹ Megjegyezzük, hogy a beépített adatvédelem elve már kifejezetten e módosult hatókörrel került be az európai szabályozási tervekbe: a követelményt nemcsak a technológia kialakítása, de általában az adatkezelési folyamatok megtervezése során figyelembe kell venni, a gyakorlatban persze e kettő között igen szoros az összefüggés.

A Privacy by Design részletszabályainak kidolgozása alapvetően szintén Cavoukiannak köszönhető. Az általa megalkotott hét alapelv²⁰ több mint harminc nyelven érhető el, köztük magyarul is.

Álláspontunk szerint a Privacy by Design-elv gyakorlati alkalmazása jelentős nehézségeket okoz, mivel a megfogalmazott elvek sokkal inkább egy szemléletet, hozzáállást tükröznek, mintsem olyan normatív követelményrendszert, amelynek a betartása vagy be nem tartása könnyedén megállapítható. A beépített és alapértelmezett adatvédelem elvének jogszabályi megjelenése az új európai adatvédelmi keretrendszerben várhatóan számos konkrét jogalkalmazási nehézséget vet majd fel.

2.1.3. A technológia és a jog találkozása az európai adatvédelmi jogban

Az Európai Unió jogalkotása jelenleg komoly kihívás előtt áll a tekintetben (is), hogy az adatvédelmi reform során megfelelő hatékonysággal és szigorral érvényre juttassa a beépített adatvédelem elvét, és támogassa a privát szférát erősítő technológiák elterjesztését.

Az új európai adatvédelmi rendelet tervezetében²¹ végül a „beépített és alapértelmezett adatvédelem” „csak” mint két általános kötelezettség jelent meg. E szerint az eredeti, 2012-es szövegjavaslat alapján „az adatkezelő – a technika állására és végrehajtás költségeire tekintettel – mind az adatkezelés módjának meghatározása, mind az adatkezelés során megfelelő technikai és szervezési intézkedéseket hajt végre oly módon, hogy az adatkezelés megfeleljen e rendelet követelményeinek, és biztosítsa az érintettek jogainak védelmét”. Az Európai Parlament által elfogadott LIBE-javaslat pontosítja és kiegészíti e követelményeket, e szerint az intézkedéseket a jelenlegi technikai tudás, a nemzetközi legjobb gyakorlat és az adatkezelés kockázata alapján kell megtenni, és az elvet az adatkezelés teljes életciklusa alatt alkalmazni kell. A javaslat kifejezetten utal arra, hogy a beépített adatvédelem elvének alkal-

19 CAVOUKIAN, Ann (2009): *Privacy by Design...* Take the challenge, Information and Privacy Commissioner of Ontario; www.privacybydesign.ca/content/uploads/2010/03/PrivacybyDesignBook.pdf (A letöltés ideje: 2014. március 20.)

20 Ezek: 1. reakció helyett proaktivitás; 2. alapértelmezett adatvédelem; 3. tervezés során beépített adatvédelem; 4. teljes működőképesség biztosítása; 5. teljes életciklusra kiterjedő védelem; 6. láthatóság és átláthatóság; 7. a felhasználó magánszférájának tisztelete. A Privacy by Design részletes elemzését lásd Böröcz, Szőke, 2013.

21 Az adatvédelmi reform keretében a Bizottság 2012-ben kiadott új adatvédelmi rendelet elfogadására vonatkozó javaslatát az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága (LIBE Bizottság) alaposan átdolgozta, majd 2014. március 12-én az Európai Parlament plenáris ülése elfogadta. E cikkben a rendelettervezet e szövegverzióját használjuk: Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation) (COM[2012]0011 – C7-0025/2012 – 2012/0011[COD]), Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs Rapporteur: Jan Philipp Albrecht; www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0402+0+DOC+PDF+V0//EN (2013.12.10.), a továbbiakban: rendelettervezet.

mazásakor figyelembe kell venni az esetleges adatvédelmi hatásvizsgálat eredményeit is.²² Emellett az adatkezelőnek a Privacy by Default-elv jegyében „olyan mechanizmusokat kell végrehajtania, amelyek alapértelmezett módon biztosítják azt, hogy kizárólag az adatkezelés egyes konkrét céljaihoz szükséges személyes adatok kerülnek kezelésre, és különösen azt, hogy az adatgyűjtés vagy -tárolás [a LIBE-javaslat alapján emellett az adattovábbítás] során az adatok mennyisége és az adattárolási időtartam tekintetében sem lépik túl az e célokhoz szükséges legkisebb mértéket. Ezeknek a mechanizmusoknak különösen azt kell biztosítaniuk, hogy a személyes adatok alapértelmezett módon ne váljanak határozatlan számú egyén számára hozzáférhetővé”.²³

A rendelettervezet szövegében ugyanakkor nincsenek kifejezetten a PET-re vonatkozó rendelkezések, a megoldásokat az indokolásként funkcionáló preambulum csupán egyszer említi. Néhány tanulmány kritikával illette ezért a technológiai megoldásokra vonatkozó rész szövegét. Irion és Luchetta kiemelik, hogy az adatvédelmi szabványok és a PET-ek alkalmazásának kötelezővé tétele hangsúlyos elemként kellene hogy megjelenjen a köztes szoftverek, a középrétegek (middleware) szabályozásában, elsősorban technológiasemleges előírások formájában. További hiányosságot jelent, hogy a jelenlegi tervezet elsősorban az adatkezelők és -feldolgozók oldaláról közelíti meg a PET-ek szabályozásának problémáját, de nem nyújt támogatást ahhoz, hogy a technológia a 2007-es bizottsági koncepciónak megfelelően a felhasználók szélesebb köréhez juthasson el, ezeknek a segítségével több magánszemély védje a magánszféráját.²⁴

Álláspontunk szerint azonban a tervezett szabályozás alapvetően helyes irányt követ. A beépített és alapértelmezett adatvédelemnek valóban elvi követelményként kell megjelennie, csakúgy, mint az adattakarékosság elvének. A privát szférát védő technológiák az ezen elveknek való megfelelést szolgálják, és olyan konkrét eszközöket jelentenek, amelyeknek a támogatása jogszabályi szinten – épp a technológiasemlegességre tekintettel – csak általános megfogalmazással lehetséges, akkor is, ha ez a gyakorlati alkalmazást nehezíti. Kívánatos ugyanakkor, hogy az adatvédelmi hatóságok egyedi – például épp a Privacy by Design elvét konkrét ügyben értelmező – döntéseinek nyomán kialakuló joggyakorlat, önszabályozó mechanizmusok (magatartási kódexek, szabványok) és az adatkezelők belső szabályai konkretizálják e szabályokat, és akár előírják meghatározott PET-alkalmazások használatát.

22 Rendelettervezet, 23. cikk (1).

23 Rendelettervezet, 23. cikk (2).

24 IRION, Kristina – LUCHETTA, Giacomo (2013): Online personal data processing and EU data protection reform. Report of the CEPS Digital Forum. In: *Regulatory Policy*. CEPS Task Force Reports, Centre for European Policy Studies.

Bottyán Béla

EGYES KÉRDÉSEK

A MINŐSÉGI JOGALKOTÁS ELVÉRŐL

A tanulmány célja, hogy az eddigiektől eltérő módon világítson rá a minőségi jogalkotás elvére, így a jelenlegi jogalkotási rendszer anyagi és eljárási oldalának komparatív jellegű ismertetésével levont következtetések, valamint a nemzetközi jogalkotási metodika segítségével kifejezésre juttassa a jogalkotás minőségközpontú beállítottságához szükséges szempontokat. A vizsgálódás fel kívánja hívni a figyelmet a minőségi jogalkotás komplexitására, a tudatosság jelentőségére és tartalmának konkrét meghatározhatatlanságára. Egyúttal rá kíván mutatni a változások nemzetközi szinten már felismert szükségszerűségére, kilátásba helyezve a minőségi jogalkotással elérhető pozitív hatásokat. Magyarország versenyképessége és a minőségi jogalkotás elvének érvényesülése közötti kapcsolat elemzésekor a vizsgálat tárgyául szolgáltak a tárgykör vonatkozásában releváns elemek. A kutatás konkrét eredménye – a minőségi jogalkotás felértékelődésének hazai és nemzetközi okait is bemutató – az eddig megtett intézkedések és a már elismert fejlesztési javaslatok rendszerezése, így a korábbi szakirodalmak összevetésével a jogszabályszerkesztés szempontjából hasznos megállapítások lefektetése.



1. BEVEZETÉS

A minőségi jogalkotás elvének érvényesülése napjainkban egyre kiemeltebb szerephez jut a jogképződési folyamat során. Az mind nagyobb figyelmet övező cél – amennyiben a minőségi jogi normára akként tekintünk – nem csupán magát a folyamatot, hanem a jogalkotás tudományának interdiszciplináris jellegét is erősíti. S valóban, már a jogképződés történeti áttekintése után maradéktalanul érvényesülni látszódhat a tudatosság és a világos szabályozottság iránti igény szükségszerűsége. A minőség a vizsgálat értelmezésében kifejezetten a jog által körülhatárolható tartományban fogható fel, mivel alátámasztása elsősorban nem az ökonómia feladata. E monográfia azonkívül, hogy rá kíván mutatni a minőségi szabályozási rendszer ok-okozatosságára, egy nemzetközi szinten már felismert paradigmaváltásra is felhívja a figyelmet, amely a jogalkotás-tudomány számára mindig is az érdeklődés középpontjában állt ugyan, a jogalkalmazásra gyakorolt hatását tekintve azonban más alapokra szándékozik helyezni a szabályozási rendszert. Az elemzés a komparatív jelleg útján juttatja kifejezésre, illetve vonja le azokat a következtetéseket, amelyek bizonyosan használhatóak a jogalkotás tudományának keretein belül. A jogalkotás minőségének javítására irányuló elméletek összevetése mellett kiemelt fontosságot szükséges tulajdonítani annak a

nemzetközi szintérnek, amely egyrészt direkt és indirekt módon befolyásolja a hazai jogalkotási mechanizmust, másrészt ahonnan a minőség javítását célzó, azzal összefüggő és felismert javaslatok átültetése is hasznosnak bizonyulhat. Majd mindezeknek az összevetésével fogalmazhatók meg azok az empirikus tényállítások, amelyek nem kizárólag a minőségi jogalkotás elvének érvényesülésével, hanem magukkal a minőségre irányuló kérdésekkel is összefüggnek. Az érdemi vizsgálatot mindenekelőtt a minőségi jogalkotás történelmi vetületénél szükséges kezdeni, s arra kiindulópontként tekinteni, ami által érthetővé válik a jelenlegi szabályozási rendszert alakító társadalmi igények tartalma. A tanulmány ismerteti mind az összehasonlításból, mind a nemzetközi kitekintésből levezethető s a jövőre utaló, a jogképződés javítására irányuló, egyebekben az eddigiektől eltérő szemléleten alapuló feltételeket.

2. A MINŐSÉGI JOGALKOTÁS FEJLŐDÉSE

A bírói jog, valamint a szokásjog dominanciáját csak a 20. században váltotta fel a tudatos jogalkotás, amelyről Karl Renner így szólt: „Századunk a jogalkotás bálványozása.” A társadalomirányítás legfőbb és legalkalmasabb eszközének ekkorra már magát a jogalkotást tartották.¹ A jogalkotás elsőbbségének érvényre jutása főként a jogegyenlőtlenséggel és a jogbizonytalansággal magyarázható. A társadalom igénye a polgárosodás folytán arra irányult, hogy minden jogalanyra nézve egyformán kötelező, átlátható és megismerhető jogi szabályozás szülessen, amely azzal, hogy a többség akaratát hordozza magában, képes egyúttal rendeltetését betölteni. Amennyiben ezen időszakra (alapos okkal) fordulópontként tekintünk, akkor is említésre méltóak az ezt megelőző kodifikációs törekvések. Noha a minőség alatt egészen mást értettek korábban, mint a 21. században, mégis a jogalkotási szándék valamely mértékben – még ha nem feltétlen érvénnyel is – mindig a minőség javítását célozta. I. Justinianus császár kodifikációja alatt a római jog anyagának törvénykönyvekbe szerkesztését kell érteni, amellyel Justinianus a birodalom egész területén hatályos törvénykönyvet kívánt létrehozni.² A 6. század szerkesztési munkálatai óriási hatást gyakoroltak a társadalmi viszonyokra.³ A történelmi kutatások alapján megállapítható, hogy bár a justinianusi kodifikáció joganyaga nem vált kizárólagosan alkalmazandóvá a bizánci birodalom valamennyi bírói fóruma előtt, ugyanakkor téves következtetés lenne azt állítani, hogy nem érvényesült volna, főként a városokban.⁴ A glosszátorok által a justinianusi törvénytől írt jogesetgyűjteményeken, a deduktív fogalmi következtetéseken, összefoglalásokon kívül a kommentátorok munkásságát szükséges megemlíteni, akiknek érdeme egy közös joganyag létrehozása volt, a kontinensre kiterjesztve.⁵ A jogtudósok művei másként hatottak Franciaországban,

1 SZABÓ Miklós: *Jogi alapfogalmak*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2003, 84.

2 FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2012, 94.

3 Amennyiben a szerkesztési munkálatokra kompilációként tekintünk, s nem pedig kodifikációként fogjuk fel, irreleváns abból a szempontból, hogy a társadalmi viszonyokra gyakorolt hatása, valamint a törvénykönyvek meglehetősen rövid idő alatt való elkészülte a mérvadó.

4 FÖLDI – HAMZA 2012, 98.

5 FÖLDI – HAMZA 2012, 109.

a középkori Németországban, Lengyelországban, az osztrák örökös tartományokban, illetve valamennyi európai országban, ide nem értve azonban a Brit-szigeteket.

A 20. század „tudatos” jogalkotásának alapjai még az újkori jogfejlődésben gyökereznek. Mérföldkönek számít ugyanis az egységes és tartós jogrendszer megteremtésére irányuló törekvés,⁶ hiszen az európai kodifikációs hullám eredménye a szokásjog elsődlegességének visszaszorulása volt. A magánjogi kodifikációs tevékenységek produktumai közül a francia Code Civil (1804), a német BGB (1900), a svájci ZGB (1912) mindenképp említésre méltó. Ezen időszak kodifikációs munkálataiban már részben vagy egészben végbement a jogegységesítés és a szokásjogok hivatalos összegyűjtése, de jellemző volt szakképzett, a jogtudomány területén igen tapasztalt jogászok bevonása a szerkesztésbe, ezáltal megtörtént a feudális viszonyok felszámolására irányuló, a jogfejlődés eredményeit magában foglaló rendelkezések rögzítése a törvénykönyvekben.

A 20. századra jellemző jogképződés az eljárási, de az anyagi oldalát tekintve is megváltozott a korábbi időszakhoz képest. A magyar közjogi jogalkotásra gyakorolt külföldi behatások közül a franciát és a németet kell megemlíteni. Franciaországban a hagyományos törvényhozás-központú parlamentáris rendszer racionalizálásának és egy erős végrehajtó hatalom felállításának alapjait kívánták lerakni. A törvényhozás korlátozását pedig az államfői intézmény megerősítésével valósították meg.⁷ Főként az 1946. évi alkotmány, majd az 1958. évi alkotmány is számos olyan elemet tartalmazott, amelyek egyúttal minőségi jogi szabály létrehozásában játszottak szerepet. Ez nem csupán abban mutatkozik meg, hogy az alkotmányokban megfogalmazták az államformával kapcsolatos jelzőket, illetve emberi jogi követelményeket, a közhatalom gyakorlásával összefüggő jogokat és kötelezettségeket, az alkotmányos jogok széles körét, hanem az időtállóság és a funkcionalitás is megjelenik az alkotmányokban foglaltakat illetően. Fontos hangsúlyozni, hogy az időtállóság és funkcionalitás a közjogi tartalomra vonatkozik, s nem magára az alkotmányra, hiszen a francia alkotmánytörténet az 1958. évi alkotmányt a 16. alkotmányként tartja számon. A minőségi jogképződéssel kapcsolatos állítást nem befolyásolja az a tény, hogy a jogalkotás során számos esetben változott a közhatalmat gyakorló szervek szervezete, hatásköre, működése is. Mert amennyiben a feltételezés helytálló, a jogpolitika megváltoztatja az addig fennálló helyzetet, amihez társadalmi igény kapcsolódik, s így a megoldás a jogi norma funkcionalitásának racionalizálásában keresendő. A minőségi jogalkotás komplexitását mutatja azonban az is, hogy azt nem csupán az időtállóság és a funkcionalitás „komponensei” alkotják, ugyanakkor a relevanciájukhoz a jogbiztonság szempontjából nem férhet kétség.

Nem alakult ez másként a Német Szövetségi Köztársaság néven megalakult állam 1949. évi alkotmányának esetében sem. A 20. századi német jogalkotásra szintén jellemző az a tudatosság, amelynek eredménye a megfelelő színvonalú közjogi szabályrendszer megteremtése. Az 1949. évi szövetségi alaptörvény számos olyan normát átvett az 1919. évi weimari alkotmányból, amelyek a 20. század elején olyan színvonalon lettek megalkotva, hogy harminc

6 RUSZOLY József: *Európai jog- és alkotmánytörténelem*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2011.

7 SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Budapest, Osiris Kiadó, 2006, 193.

évvel később is képesek voltak megfelelően rendezni a társadalmi viszonyokat. Az új alkotmány szintén lefektette a demokráciát, a jogállamiságot, az erkölcsi zsinórmértékül szolgáló alapelveket,⁸ és olyan jogintézményeket hozott létre, amelyeknek a hatása közvetetten vagy közvetlenül érvényesülni látszik a jogalkotás minőségének szempontjából.

A hazai viszonyoknak az előbbiektől eltérő alakulásához több ok vezetett. A polgári demokratikus kísérleteket alapvetően az ideiglenesség jellemezte az alkotmányos szabályozás rendszerében.⁹ Az első kísérlet néhány hónapja nem is volt elegendő ahhoz, hogy az alkotmányozási koncepciókat alaposan és szakszerűen ki lehessen dolgozni. A második világháború után a második polgári demokratikus kísérlet célja a köztársasági államforma megteremtésére volt, amely államformának az 1949. évi XX. törvény hatálybalépéséig lehetett létjogosultsága. A „sztálini alkotmány” hosszú évtizedekig lehetetlenítette el az alkotmányfejlődést és a közeledést az európai értékrendhez, valamint az elmúlt századok jogfejlődésének eredményeivel, az alapvető emberi jogi érdekekkel ellentétes körülményeket teremtett.¹⁰

3. A MINŐSÉGI JOGALKOTÁS FOGALMA

A minőségi jogalkotás elvének ismertetése során elsőként a fogalmi tisztázást szükséges elvégezni, illetve azt az értelmezési keretet kell meghatározni, amelyben egy elv gyakorlati intellektusa relevanciával bír. A jogalkotás a hatályos jog szabályainak kifejlesztésére vagy az abban rejlő hibák kiküszöbölésére irányul.¹¹ Tekintve, hogy a reláció inspiratív jelleggel áll fenn a jogalkotás gyakorlati alkalmazása és a jogtudomány művelése között, e kapcsolat „sikeres” materializálódása a gyakorlatban is alkalmazható „minőségi” jogszabályok létrehozása.

Már a fogalom körvonalazása során kérdések merülhetnek fel a „minőségi” jelzővel összefüggésben. Az általános fogalmi determináción túl a gyakorlatban is fellelhető probléma a viszonyítással kapcsolatban jelentkezik. Nevezetesen, az elvet a gyakorlatban alkalmazók az objektivitás hiányát érzékelhetik a megfelelőhöz való viszonyítás során, amely nélkül az adott jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó ezen elv tényleges alkalmazása is bizonytalanságot sugallhat. Objektív mércéhez való viszonyítás nélkül ugyanis a jogszabályszerkesztés során létrejött jogszabály alkalmazhatóságával kapcsolatban csak később, a hatályosulást és a társadalom részéről való visszacsatolást követően kerülhet sor a konzekvenciák levonására, a jogalkotó szándéka szerinti rendeltetésszerűség megállapítására. Mint ahogy arra e mű a későbbiekben is felhívja a figyelmet, egy jogszabály minőségének felmérésére annak hatálybalépése előtt is van lehetőség, sőt legalább akkora hangsúlyt kell fektetni a jogszabály-előkészítési szakaszra, mint az utólagos értékelésre, illetve az azt követő szükség szerinti jogsza-

8 SZENTE 2006, 93.

9 MEZEY Barna: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 297.

10 MEZEY 2003.

11 TAMÁS András: *Legistica*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, 2013. Tamás András – immáron hetedik, átdolgozott kiadású – *Legistica* című művében a jogalkotás műveleti céljaként említi a hatályos jog szabályainak kifejlesztését, az abban rejlő hibák kiküszöbölését. E tárgykörben arra is rávilágít továbbá, hogy a jog megalkotásakor elsősorban és közvetlenül nem az egyes jogi szaktudományok által kreált elvi tételek hatályos jogba való átültetéséről van szó.

bályrendezésre. Kérdésként merül fel, hogy amennyiben egy megalkotott jogi szabály a jogforrási hierarchiába illeszkedik – ez esetben objektív mércéként tekintünk a jogszabályok hierarchikus viszonyrendszeréből eredő megfelelésre –, és jogalkotói hatáskörrel felruházott szerv alkotta meg, valamint az Alaptörvényben meghatározott módon lett kihirdetve,¹² ez elégtendő-e ahhoz, hogy minőségi jelzővel illessük a létrehozott jogi normát.

Tekintettel a minőségi jogalkotás követelményének tényleges elvárásként való megfogalmazására és ezáltal annak újkeletűségére, csak néhány jogtudós kísérelte meg a minőségi jogalkotás fogalmi meghatározását. Ezek közül a jogtudomány jelenlegi állása szerint talán legpontosabb definíció: „A minőségi jogalkotás a jogalkotás olyan interdiszciplináris megközelítését jelenti, amely tervezett módon, hatékony és végrehajtható jogszabályok nyilvános előkészítésével, elfogadásával, azok végrehajtásának támogatásával segíti elő a rövid, közép- és hosszú távú társadalmi és gazdasági célok elérését.”¹³ E meghatározás alapján a minőségi jogalkotás kettős értelmezési módjáról szükséges említést tenni, így egyfelől az eljárási (alaki), másfelől a jogszabályi (anyagi) oldalt kell megkülönböztetni. Az előbbi magában foglalja a jogalkotás technológiáját (a teljes jogalkotási mechanizmust), míg jogszabályi megközelítés a tételes jogi normák gyakorlatban való tényleges alkalmazásának kérdését helyezi a középpontba. Eleddig olyan szaktanulmányok láttak napvilágot, amelyek egy jogalkotási problémát helyeztek a középpontba. Ez esetben azonban érdemes a minőségi jogalkotásra kiindulópontként tekinteni, és ehhez igazítani mind az alaki jogi, mind az anyagi jogi elvárásokat. E monográfia célja tehát, hogy az e tárgykörhöz tartozó jogalkotás-tudományi ismereteket rendszerezve sajátos szempontból világítson rá a minőségi jogalkotásra. Egy másik megközelítés tágabb keretet biztosít az értelmezés során, és jogalkotási minőségfejlesztésként fogja fel a minőségi jogalkotást, amely többek között a jogbiztonság elvének érvényesülését teljesíti ki.¹⁴

A jogalkotásról szóló, 2010. évi CXXX. törvény preambuluma szerint az Országgyűlés „a jogállamiság követelményeinek a jogalkotás során történő magas szintű érvényesítése érdekében, a jogalkotó által kitűzött szabályozási célokat hatékonyan szolgáló, megalapozott jogszabályok kidolgozásának elősegítésére [alkotta meg e törvényt], továbbá annak érdekében, hogy a jog megismerhetőségének feltételei összhangban álljanak a XXI. század adta lehetőségekkel”.¹⁵ A vizsgálatunk középpontjában lévő elvünkkel kapcsolatban előre kell bocsátanunk, hogy sem az Alaptörvény, sem a jogalkotásról szóló törvény, sem annak végrehajtási rendelete, a 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet nem tartalmaz a minőségi jogalkotásra vonatkozó rendelkezést.

Ebből az következhethet, hogy a normativitás mértékét a minőségi jogalkotás elvére vonatkozóan alacsony szinten lehetne megállapítani, s valóban e feltételezés a következők miatt nyerhet valódi elismerést. Kötelező jogelvről beszélünk ugyanis akkor, ha egy törvény vagy

12 Alaptörvény T) cikk (1) bekezdés.

13 DRINÓCZI Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. Budapest, HVG-ORAC, 2010, 21.

14 CHRONOWSKI Nóra: A minőségi jogalkotás napos oldala: jogtisztítás. *Közjogi Szemle*, 2008/2.

15 A jogalkotásról szóló, 2010. évi CXXX. törvény.

rendelet az adott elvről alapelveként rendelkezik, s ezáltal normatív értelmet nyer.¹⁶ Jelentősége abban áll, hogy a kötelező jogelveket jogszabályként kell alkalmazni és értelmezni, sőt nemcsak közvetlenül jogosítanak, köteleznek, hanem kivételes horderejűek a hasonló életviszonyokat szabályozó tényállások körében. Ennek oka, hogy egy kötelező jogelv absztrakciója megfelelő mértékű, s ez a szélesebb körben való alkalmazhatósággal ruhazza fel. A kötelező jogelv bizonyos folytonosságot és rációt feltételez, hiszen egy kötelező jogelv kizárása a hatályos jogból bár ugyanazon jogszabályi előírások alapján történik, mint egy jogszabály esetében, mégis felmerülhet a kérdés, miszerint a társadalmi érdekekben milyen mértékű változásnak kell bekövetkeznie ahhoz, hogy az egyszer már jogszabályi alapelvvé minősített elv alkalmazása megghiúsuljon. A minőségi jogalkotás elve azonban nem tekinthető kötelező jogelvnek, „csupán” a jogalkotás minősíti jogtudományi jogelvnek. Normativitás nélkül azonban ezen elv vizsgálatakor az érvényesség ismérve helyett annak tényleges figyelembevételét, illetőleg alkalmazását kell a középpontba helyezni.

A Jat. preambulumban foglaltakból, miszerint „a jogalkotó által kitűzött szabályozási célokat hatékonyan szolgáló, meglapozott jogszabályok kidolgozásának elősegítése”,¹⁷ az tűnhet ki, hogy a minőségi jogalkotás követelménye különösen az indokolási kötelezettség, az előzetes hatásvizsgálat és a társadalmi véleményezés megfelelő színvonalú működésének szempontjából lényeges.¹⁸ Az ezen állítást alátámasztó mű szerzője szerint az indokolási kötelezettség a szabályozási igénnyel áll szoros kapcsolatban, mégpedig a szabályozásra irányuló igények alapjául szolgáló okok ismertetésével, ezáltal a jogalkotás szükségességének a megállapításával. Az előzetes hatásvizsgálatról a jogalkotásról szóló, 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) a 17. §-ban rendelkezik, e szerint „a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit”.¹⁹ Ugyanezen szakasz második bekezdése tételesen felsorolja, hogy a szabályozás hatását mely szempontok alapján kell megítélni.²⁰ A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvétel biztosításának nélkülözhetetlensége nem igényel különösebb magyarázatot. Ugyanakkor érdemes megemlíteni, hogy a társadalmi egyeztetés széles rétegei számára a jogszabályok előkészítésébe való beavatkozás korlátait a 2010. évi CXXXI. törvény 5. §-a határozza meg. A korlátozás olyan esetekben merül föl, amelyekben a közérdek számára előnyösebb a társadalmi részvétel lehetőségének kizárása.

16 TAMÁS 2013.

17 A jogalkotásról szóló, 2010. évi CXXX. törvény.

18 VARSÁNYI Benedek: A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása. *MTA Law Working Papers*, 2014/55., 7.; http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_55_Varsanyi.pdf (a letöltés ideje: 2014. december 29.).

19 A jogalkotásról szóló, 2010. évi CXXX. törvény 17. § (1) bekezdés.

20 A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló, 2010. évi CXXXI. törvény az általános egyeztetés tárgykörében a 8. §-ban írja elő, hogy az ugyanezen törvény 5. §-a által meghatározott módon közzé kell tenni minden tervezetet, koncepciót és egyúttal a 2010. évi CXXX. törvény alapján meghatározott előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját. E hatásvizsgálati összefoglalót az a hatásvizsgálati lap tartalmazza, amely az előterjesztések melléklete, és amely standardizáltan bemutatja a 2010. évi CXXX. törvény 17. § (2) bekezdésben taxatív felsorolt hatásokat.

4. AZ ANGOLSZÁSZ ÉS A KONTINENTÁLIS JOGRENDSZER

A vizsgálat során szükségesnek mutatkozik az elhatárolás az angolszász, valamint a kontinentális jogrendszer jogképződését illetően. Az angolszász jogrendszerben ugyanis a precedensjog érvényesül, amely miatt alapjaiban különbözik a kontinentális jogrendszer jellegetől. A common law alapja az a bírók által alkotott jog, amelynek segítségével a bíró (számos esetben analógiára épülve) a jogalkalmazás útján – jogi norma rögzített formájára való hivatkozás nélkül – dönti el az adott jogvitát. Egy adott esetben a jogvita eldöntésére irányuló ítélet determinálja azt a precedenst, amely a jövőben is értékbeli zsinórmértékül szolgál. E jogrendszerben is megtalálható azonban az írott jog, amely nem feltétlenül komplementer jelleggel érvényesül az esetjog mellett. Ezáltal a társadalmi viszonyok változása során szükségképpen felmerülő szabályozási igényt nem lehetne ex nunc hatállyal kielégíteni, ha csak a case law létezne a jogforrási szerkezetben. Egyesek szerint az angolszász jog is azért minősíthető „megfelelőnek”, illetve azért képes a társadalmi viszonyokat utólagosan szabályozni, mert az írott jog is érvényesül.²¹ Az angol jognak ugyanis csak az egyik szerkezeti eleme a common law, ettől meg kell különböztetni az equityt és a statute law-t. A minőségi jogalkotás szempontjából ennek azért fontos, mert a bíró alkotta jogban egészen másképp értelmezhető a társadalmi igényként megfogalmazott minőségi jelző. A common law alkalmazása során, annak érvényesülésével kapcsolatban nincs szükség további magyarázatra, hiszen az a precedensjelleg alapja. Ez sem jelent azonban feltétlen érvényesülést. Fennállhat ugyanis olyan helyzet, amikor a társadalmi viszonyok oly mértékben változnak meg, hogy egy bizonyos esetben nincs szükség a szabályozásra, mert maga a tényállás tanúsítása is elleghetetlenül. Az equity szubszidiárius szerepe mellett a statute law jelentősége igényel részletesebb kifejtést. A statute law relevanciája abban áll, hogy gyakorlati alkalmazása fokozatosan felértékelődik.²² A tudatos jogalkotási igény ugyanis az angolszász jogban is megjelenik akként, hogy a bírók a statute law-t alkalmazzák a jogviták eldöntésénél. Az íratlan jog kevésbé alkalmas arra, hogy hosszú távon minőségi elemeket foglaljon magába, mint a kodifikált jog. Ennek oka abban keresendő, hogy a case law nincs tekintettel az idő múlására, az analógia alkalmazása ellenére kevésbé formálható, ebből a szempontból merev ismérvekkel jellemezhető. A statute law azonban tudatos folyamat eredménye, így képes lehet a többség akaratának kifejeződéseként materializálódni, ha a minőségi feltételeknek is megfelel.

A minőségi jogalkotás elve emiatt tehát teljesen másként alakul és eltérő módon érvényesül a common law rendszerében. Jelen tanulmányban a minőségi jogalkotás kérdése a továbbiakban a kontinentális jogrendszerre jellemző jogképződésre fókuszál. A minőségi jogalkotás tehát nem kötődik feltétlenül és kizárólagosan a kodifikált joghoz, s nem is az elmúlt néhány év vagy évtized felismerése az erre irányuló törekvés. Már az ókorban is az alkalmazás

21 A klasszikus angol elmélet szerint mivel a statute law nem bírói jog, így annak érvényesüléséhez az általános érvényességi feltételeken kívül (jogalkotói hatáskör, jogforrási hierarchiába való illeszkedés, eljárási szabályoknak való megfelelés, megfelelő kihirdetés) az is szükséges, hogy a bírók azt ténylegesen alkalmazzák.

22 SZABÓ 2003, 69.

céljából határoztak meg magatartási szabályokat. A minőségi jogalkotás elve azonban nem egyszerűsíthető le pusztán az alkalmazhatóság kérdésre.

5. A JOGALKOTÁSSAL ÖSSZEFÜGGŐ ELMÉLETEK

Az elméletek bizonyos fogalmi meghatározások mellett konkrét vagy általános következtetéseket vonnak le, amelyek közelebb vihetnek a megértéshez vagy ahhoz a felfogáshoz, amely a valóságnak megfelelő jelzővel illelhető. Egymással való összevetésük során pedig kiütköznek azok a részegységek, amelyeknek az elemzése kedvező hatást eredményezhet az adott kutatási terület tárgykörét illetően.

A jogalkotással kapcsolatos elméletek közül – a prioritási sorrendre tekintettel – a jogalkalmazásra gyakorolt hatását szükséges elsőként kiemelni. A jogalkotás és a jogalkalmazás kapcsolatának vizsgálatában főként a jogfilozófián alapuló tanulmányok közül kerültek ki olyan művek, amelyeknek köszönhetően a jogfejlődés kontinuitása biztosítottá vált.

A jogalkalmazás alatt a tárgyi jogban meghatározott absztrakt normák konkrét esetre vonatkoztatását kell érteni. Mind a bírói, mind a hatósági jogalkalmazás során azonban a viszonyított törvényi tényállás alapján kell megítélni a viszonyítandó történeti tényállást. A jogalkotás azonban nemcsak azt szabja meg konkrét tényállásokkal kapcsolatban, hogy mely magatartás „kötelező”, melyik „megengedett” és melyik „tilos”, de magát a jogi eljárást is alakíthatja, amely eljárásban a jogalkalmazás történik. A jogalkotás jelentősége e szempontból abban mutatkozik meg, hogy a jogalkalmazás képes-e eldönteni azt, hogy a jog megalkotásának időpontjában ténylegesen minőségi volt-e.

Amennyiben a társadalom által elvárt, a joggal szemben támasztott követelmények alkotják a kiindulás alapját, úgy egy többé-kevésbé általános, semmiképp sem teljes körű felsoroláshoz juthatunk el, miszerint: általánosnak, közzétettnek, jövőbeli cselekvésre irányulónak, ellentmondásmentesnek, közérthetőnek, reálisnak, stabilnak, szabály és tényleges hivatalos cselekvés közt egyezést mutatónak kell lennie. Kétségtelen, hogy e követelmények betartása a minőségi jogalkotás elérésére irányul, ugyanakkor a maga komplexitásában nem képes lefedni a minőség növelésére vonatkoztatott, a jogképződés során felmerülő szempontrendszer.

Bódig Mátyás szerint a jogalkotás feladata, hogy tételekre szedje és kihirdesse az érvényes, alkalmazandó jogot, hogy aztán a jogalkalmazásban ez a tételezett jog határozza meg a döntéseket. A jogalkalmazásban tűnnek ki a jogtételezés erényei és hibái.²³ A minőségi jogalkotás azonban előfeltételezi a modern jog létét, amely többek között a jogrendszer koherenciájának kritériumait és technikai biztosítékait teremti meg. A minőség bizonyos szinten megragadható abban is, hogy a parlament autonóm jogalkotását helyezzük a középpontba, hiszen ezáltal minden képviselt érdekei érvényesülni látszanak.

A jogalkotás módszerének szabályozása szintén nem elhanyagolható vizsgálódási szempont e tárgykört illetően. A tárgyi jogból való kiindulás oly módon világít rá azokra a lényegi

²³ BÓDIG Mátyás: *A jogalkotás jogelméleti problémája*; www.uni-miskolc.hu/~wwwjuris/jogalkotas_jogelméleti_problemaja.pdf (a letöltés ideje: 2015. február 2.).

elemekre, hogy átfogóbb és mélyrehatóbb elemzés nélkül is kitűnhet magának a jogalkotási eljárás szabályozási környezetének a jelentősége. A jogalkotásról szóló törvény jogalkotásrendjének szabályozása alatt magát a jogalkotási eljárás szabályozását, vagyis a jogszabályok létrejöttéhez vezető, jogilag szabályozott eljárást, így az egész társadalmi-politikai eljárást kell érteni.²⁴ Jogalkotással foglalkozó törvény léte nem csupán szükségszerű, de alkotmányosan is indokolt.²⁵ E megközelítésben alapvetően maga a törvény igényelne részletesebb vizsgálatot, amellyel az egyes rendelkezések tanulmányozását követően juthatunk el bizonyos következtetésekhöz. Ez azonban nemcsak önálló szakmai tanulmány készítését igényli, de e monográfiának sem célja a tételes jog részletekbe menő vizsgálata, hiszen egy átfogóbb képet kíván nyújtani magáról a minőségi jogalkotásról akként, hogy rámutat a jogalkotásra vonatkozó szabályozási háttér létre és minőségi szükségességére is.

Egyes elméletek szerint a minőségi jogalkotás tételei behatárolhatóak, a hatásvizsgálati, a kodifikációs és a deregulációs tevékenységekből állnak. Ezen tételek, valamint magának a minőségi jogalkotás elvének az érvényesülése pedig alkotmányos követelmény, hiszen ellenkező esetben sérül a jogbiztonság követelménye.²⁶ A jogbiztonság meglehetősen gyakran használt fogalom a jogi szakzsargonban, és szintén több elemből tevődik össze: a jog hozzáférhetőségéből, megismerhetőségéből, egyértelműségéből, érthetőségéből és bizonyosságából, valamint feltétlen megvalósulásából.²⁷ A jogbiztonság értelmezésének e megközelítése alapján olyan, a minőségi jogalkotás követelményével egyező elemeket vélhetünk felfedezni, amelyek további kifejtést igényelnek. A minőségi jogalkotás elve és a jogbiztonság elve közötti reláció abban áll, hogy az előbbinek az egyik legfontosabb feladata a jogbiztonság megteremtése, s emellett, hogy számos más tényezőt is figyelembe kell vennie, a jogképződés során a jogbiztonság elvének maradéktalanul érvényesülnie kell.

Peschka Vilmos a törvényhozás feltételeiként a társadalmi viszonyok kiforrottságát, a törvényhozó apparátus rendelkezésre állását, valamint a fejlett jogtudományt jelölte meg.²⁸ Peschka szerint nem elegendő a jó törvények iránti pusztán elhatározás, hiszen ha valamelyik feltétel nem teljesül, úgy nem szülehet „minőségi” jog. A jogalkotással foglalkozó művek jó részében is fellelhető az az állítás, miszerint a jogalkotási szándék önmagában nem feltétlenül képes a köz érdekében álló jogot alkotni, mindamelllett további jogtudományi kérdések is felmerülhetnek. Ha a Peschka által megjelölt kritériumok közül bármelyik hiányzik vagy nem megfelelő mértékben áll rendelkezésre, az a jogalkotás minőségére közvetlen negatív hatást

24 PAP Gábor: Az új jogalkotási törvényről. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX/1. 2011, 260.

25 A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet részletesen szabályozza a jogszabály tervezetének a megszerkesztésére és megszövegezésére vonatkozó követelményeket, amely előírások tág értelemben minőségi jogszabályok létrehozására irányulnak azzal, hogy ezen előírások betartását kötelezővé teszi. A rendelet felsorol ugyan kivételeket, amely esetekben e rendelet szabályai nem alkalmazhatóak (például: nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály megszövegezése), mégis olyan elvi tételeket rögzít, amelyek kiemelt jelentőségűek, így többek között a világosság, a közérthetőség, az ellentmondás-mentesség, a megfelelő jogszabályi hivatkozás, a formai és logikai tagolás stb.

26 PAPP Imre: *Az időbeli hatály ikergyermekai: A kellő felkészülési idő és a visszamenőleges jogalkotás tilalma – Avagy „jogbiztonsági” szemle az alkotmánybírói esetjog tükrében (doktori értekezés tézisei)*. Budapest, 2012.

27 KONDOROSI Ferenc: *Jogállamiság – Jogegyenlőség – Jogbiztonság. Börtönügyi Szemle, 2007/2, 7.*

28 PESCHKA Vilmos: *Jogforrás és jogalkotás*. Budapest, 1965. Akadémiai kiadó

gyakorol. Valamennyi kritérium, így a társadalmi viszonyok kiforrottsága és a jogtudomány fejlettsége, valamint a rendelkezésre álló törvényhozási apparátus alapvetően „érettebb” politikai, társadalmi, gazdasági körülményeket feltételez, olyanokat, amelyek között képes kifejezésre jutni a jogalkotás színvonalának növelésére irányuló igény a közérdek által.

Léteznek olyan felfogások is, amelyek a megfelelő (minőségi) jogalkotásból a modern kor elvárásaihoz igazított korszerű technikai feltételek megteremtésének szükségességére következtetnek. „A minőségi jogalkotásban az ezt támogató korszerű technikai berendezések nélkül nem lehet gondolkozni: teljes, hiteles elektronikus jogszabály-nyilvántartás megteremtése, jogszabály-előkészítés automatizálható fázisaira szolgáló jogalkotási szoftver létesítése, tematikus jogi fogalomtár és kodifikációs szótár létrehozatala, a jogszabályok nyelvi lektorálásának kötelezővé tétele, a hatályos joganyag idegen nyelvű hozzáférhetőségének a naprakész biztosítása, a normaszöveg-fordítást elősegítő terminológiai adatbázis kialakítása szükséges.”²⁹ Kétségtelen, hogy az információs és kommunikációs technológiák (IKT) jelentősége folyamatosan felértékelődik, hiszen a minőségi jogalkotás elérésére irányuló eszközről lehet beszélni.³⁰

A minőségi jogalkotással összefüggő szaktanulmányok közül szinte valamennyien építő jellegű kritikát fogalmaznak meg, és konkrét javaslatot tesznek arra, hogy melyek azok a részelemek (például hatásvizsgálat, dereguláció, IKT stb.), amelyeknek hangsúlyosabb szerepet szükséges tulajdonítani. E kritikák kétségkívül olyan empirikus művekben jelennek meg, amelyek a jogalkotás hatékonyságát célozzák ugyan, mégsem minden esetben a „minőség” a következtetések kezdő- vagy végpontja. Mindezek ellenére azért is áll az érdeklődés középpontjában a minőségi jogalkotás kérdése, mert mind nemzetközi, mind nemzeti szinten jelentkezett annak a felismerése, hogy a megfelelő színvonalú jogszabály megalkotásához tudatos és folyamatos jogszabályi minőség-ellenőrzés szükséges. A minőségi jogalkotást azonban előtérbe is kell helyezni ahhoz, hogy ne csupán a szabályozási szakértelemmel rendelkezők megfeszített munkája, esetleg a jogalkotással foglalkozó apparátus létszámállományának növelése vagy bármely más, költséghatékonysági szempontból negatív tartalmú, folyamatosan az adott körülményekhez igazodó változtatás legyen szükséges egy minőségi norma megalkotásához.

6. A MINŐSÉGI JOGALKOTÁS HAZAI VISZONYLATBAN

A minőségi jogalkotás tartalma nem feltétlenül állandó. Így viszonylagosságának oka az, hogy minden konkrét egyedi esetben más tartalmat nyerhet. E tartalomváltozásnak azonban az a korlátja, hogy egyes tartalmi elemek nem módosulhatnak bizonyos más, jogalkotással kapcsolatos elvárások hátrányára. Vannak olyan szempontok, amelyeknek feltétlenül érvényesülniük kell: átláthatóság, racionalitás, jogbiztonság stb. A tartalmi elemek azért nem tudnak állandósulni, illetve a közöttük fennálló arányok azért tudnak elmozdulni, mert egyes esetekben a minőségi jogalkotással összefüggő közérdek ezt igényli. Előfordulhat ugyanis az, hogy egy jogi norma létrehozásakor fontosabb szerephez jut például a törvényi

²⁹ PAPP 2012, 15.

³⁰ Lásd DRINÓCZI 2010.

tényállás minél egzaktabb megszerkesztése, mint a koherencia követelményének érvényesülése. A minőségi jogalkotás elvének sajátossága abban ragadható meg, hogy mind az általában, mind az egyedi körülményekre tekintettel kell lennie érvényesülésekor. Ebből következik, hogy adott esetben minőségi jog létrehozását a jog szerkesztéséért felelős személy végzi, és elsőként az állami apparátusban valósul meg a minősítéssel kapcsolatos kérdések eldöntése, és a törvényhozó testület csak ezt követően határoz annak elfogadásáról. A delegált jogalkotási hatáskörre vonatkoztatva ez nem jelent akkora különbséget az autonóm jogalkotási hatáskörhöz képest. Mivel a jog minősítésének már a képződése során is rendkívüli jelentősége van, így a szakapparátus feladata annak eldöntése, hogy egy megalkotott jogi norma képes lesz-e a minőség követelményeinek megfelelni. Ennélfogva nincs is mód a jogalkotás minőségi követelményének túl absztrak meghatározására, így lefektetett elvárásként konkrét előírásokban, programokban ritkán lelhető fel. Ehelyett a jogalkotásért felelős szakapparátuson belül konkrét utasításokban jelenik meg, ezáltal jut érvényre az adott jogi normára nézve egyéniesítve.

A Jó Állam fejlesztési program részeként a Magyar Program mint közigazgatás-fejlesztési technológia saját stratégiai célkitűzései között határozza meg azt a jogalkotásra vonatkozó követelményrendszert, amely a minőségi jogalkotás elvére tekintettel írja elő az ezt célzó eljárás lefolytatását, így mintegy kivételként említhető meg. E szerint az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok alkalmazása, a színvonalas jogszabályszerkesztés, a jogszabályok nyelvi egyszerűsítése, a jogi szabályozás alternatíváinak vizsgálata, az adminisztratív terhek csökkentése tartozik ide. Az OECD közigazgatási eljárásokra vonatkozó kritikája kivételként említi a jogalkotási eljárásokat, amelyek túl gyorsak, így nem lehetséges az érdemi társadalmi egyeztetés integrálása a jogalkotási eljárásba, az csak formálisan valósulhat meg.³¹ Az OECD értékelése szerint a társadalmi egyeztetés hiányát a nemzeti konzultációk és az állami fórumok nem vagy nem megfelelő mértékben tudták pótolni, s ez kihat a jogszabály eredményességére.³² A jogalkotás mennyiségi tendenciáját figyelembe véve megállapítható, hogy a 2010–2011-es időszakhoz képest lényegesen csökkent a jogalkotás termékeinek a száma, így a jogalkotási eljáráson belül a már érvényes jogi szabályok korrekciójára és a végrehajtási szakaszra helyeződött át a súlypont.³³ Bár a benyújtott törvényjavaslatok száma a statisztikák szerint magas tendenciát mutat a 2010–2014-es ciklus alatt, ugyanakkor nem elhanyagolható szempont, hogy az ellenzéki képviselők által benyújtott törvényjavaslatok mennyisége sem volt még ilyen mértékű.³⁴ Amennyiben a jogalkotás termékeinek mennyiségi növekedését a színvonal rovása nélkül igényli megvalósítani a jogalkotó, úgy azon szervezetrendszer és eljárás változtatása szükséges, amely az erre irányuló célt segíti elő. Az egyes intézkedéseken kívül az új Jat. immár nemcsak megfelelően illeszkedik a jogforrási hierarchiába, de a jogszabály-előkészítési folyamat során ténylegesen minőségi jogalkotási termékek lét-

31 Vö. Magyar Program (MP 12.0).

32 A Magyar Program (MP 12.0) az OECD kritikáját pontokba rendezte, s ez egyúttal az MP 11.0 végrehajtásának kritikája is egyben. Az MP 12.0 pontokba rendezve sorolja fel azokat a célkitűzéseket, amelyeknek a megvalósítását az MP 12.0 fő feladatának kell tekinteni. Magyar Program (MP 12.0) 10.

33 Lásd Magyar Program (MP 12.0) 19. A kormány jogalkotási statisztikája.

34 http://www-archiv.parlament.hu/fotitkar/tvalk/20_beny_tvjav.htm (a letöltés ideje: 2014.december 27.).

rehozását célozza. A jogszabályszerkesztés szakmai megalapozására alkalmas új jogalkotási törvény megalkotását a közjogi szükségszerűség indokolta. A jogszabályok számának növekedéséhez – tekintettel a színvonal megtartására, emelésére – azonban szükséges volt a jogszabály-előkészítéséhez megfelelő szakértelemmel rendelkező jogszabályszerkesztők bevonására. Ugyanis a képzett szakemberek bevonása a jogalkotásba a minőségi jogalkotás felé tett egyik legfontosabb – kezdő – lépés.³⁵ A szervezetrendszer átalakítása és a személyi állomány ehhez igazítása tehát hazánkban a „törvénygyár”-jellegűt kívánja ellensúlyozni.

Kérdésként merül fel, hogy a jogszabály-előkészítési gyakorlatban miként jelenik meg a minőségi jogalkotás követelménye. A folyamatos monitoringnak és értékelésnek ki kell terjednie minden jogalkotási eljárásban felmerülő jogszabályra és dokumentumra, mert kizárólag így lehet megvalósítani a körültekintő és alapos tervezést. Az értékelésnek azonban nem elegendő ezen anyagi oldalt a figyelem középpontjába helyezni, és szintén nem elégséges csak a tervezés során felmérni a hatásokat, megfogalmazni a várható következményeket. A hatékony jogalkotás részeként az utólagos hatásvizsgálat, illetve a már hatályos jogi norma értékelése sem elhanyagolható szempont. Hivatkozással e tanulmányban már leírtakra, az érvényesülést és a hatékonyságot csak az utólagos értékelés alapján lehet megállapítani, amelynek során az egyik legfőbb szempont ezen értékelés elvégzésének időpontja. Az utólagos értékelés célja annak a visszacsatolásnak a felhasználása, amely elősegíti a jogi szabályrendszer harmonizációját, megvalósítva a köz által elvárt jogi koherenciát. Az értékelés elvégzésének időpontja kiemelten lényeges, mivel az objektív valóságnak megfelelő következtetések levonása csak akkor lesz megfelelő, ha elegendő idő telik el a hatálybalépés és a már hatályosult jogi szabály hatásának vizsgálata között. Ez az időköz azonban elsődlegesen az alkalmazandó jogi szabály sajátosságaitól függ, így az értékelés folyamatosságának szükségességét nem lehet elégszer hangsúlyozni. Az értékelésnek azonban a minőségi jogalkotás követelményének teljesítése céljából ki kell terjednie magára a jogalkotási eljárásra is. Az eljárás hatékonyságának felmérése a közigazgatási szervezetrendszerben már megszokott – és megfelelően kiválasztott – indikátorokon keresztül valósítható meg. A visszacsatolás következménye a megbízhatóság, megalapozottság, eredményesség hármasság célrendszer tükrében jelenik meg.

Magyarország új hatásvizsgálati rendszere arra irányul, hogy elősegítse és nyomon követhetővé tegye a kormányprogramban, a Nemzeti Reform Programban, valamint a Széll Kálmán tervben és a konvergenciaprogramban meghatározott célok megvalósítását. A rendszer ezt azzal kívánja elérni, hogy optimalizálja a jogalkotási folyamatot, racionalizálja a jogszabály-előkészítési folyamatot, növeli az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok szerepét, csökkenti a szabályok gyakori módosításának gyakorlatát, így a hazai szabályozás minőségének növelésével az ország versenyképességét közvetett módon javítja. Ennek ellenére jelenleg – a hatásvizsgálati lap döntés-előkészítésben való alkalmazásának szükségességét illetően – számos, a hatásvizsgálat elmaradására vonatkozó kritika éri a hatásvizsgálati rendszert. Anynyi bizonyosan megállapítható, hogy még nem helyeződik elegendő hangsúly az értékelésre. Egyes esetekben értelmetlennek tűnhet elvégezni a várható hatások megbecsülését vala-

35 KONDOROSI Ferenc: Előkészítés, szabályozás, hatáselemzés – a hatékony jogi szabályozás kulcskérdései. *Magyar Közigazgatás*, 2005/12.

mely triviális okból kifolyólag, vagy azért, mert épp a körülmények miatt lehetetlen a felmérés. Előfordulhat az is, hogy a hatásvizsgálat elvégzésére megállapított határidő nem elegendő ahhoz, hogy pontos, a valóságot tükröző és reális becslést lehessen készíteni a jogi szabály által kiváltott hatások megítéléséről. Mindazonáltal szükséges megjegyezni, hogy egy új rendszerről van szó, így a hatásvizsgálat jelenlegi rendszere nem tekinthető kiforrottnak, s úgy tűnhet, e komoly kiadásokkal járó kötelezettség nincs arányban a becsléssel felismerhető hatások pontosságával és szükségességével. Amennyiben viszont a hatásvizsgálatra megfelelő hangsúly helyeződik, úgy képes valamennyi szempontra kiterjedő, a lényeges körülményeket mérlegelő és a valóságnak megfelelő szakmai állásfoglalásként megjelenni, amely a jövőre nézve is útmutatóul szolgál a hatásvizsgálattal végzett értékelés következtetéseinek levonását követően. Hasznossága nemcsak az előzetes hatásvizsgálat elvégzésére vonatkozatható, hiszen az utólagos hatásvizsgálatnál is kiemelt a jelentősége az értékelésnek, majd a következtetések megfogalmazásának s a visszacsatolásnál a felhasználásuknak, amellyel lehetővé válik a minőségi jogalkotást akadályozó tényezők felszámolása. A felülvizsgálat tehát nem elhanyagolható része a folyamatnak, és ki kell terjednie mindazon tényezőkre, amelyekkel a szabályozási környezet közvetett módon javítható, fejleszthető.

7. JOGALKOTÁS A NEMZETKÖZI ÉS EURÓPAI TÉRBEN

Az Európai Unió a Better Regulation keretében igyekszik ösztönözni a tagállamokat a szabályozási környezet egyszerűsítésére irányuló együttműködésben amellet, hogy a gazdasági költségeket minimális szinten tartsák.³⁶ A minőségi szabályozás célja a jogszabály-kezdeményezések minőségének biztosítása, a joganyag korszerűsítése, egyszerűsítése.³⁷ A szabályozási környezet egyszerűsítésére irányuló stratégia 2005-ben indult el, amely beépült az Európai Bizottság munkafolyamatába. A hatékonyabb jogalkotást célzó, egy európai parlamenti állásfoglalásra irányuló indítvány szerint az unió szabályozási környezetének az érthetőség és az eredményesség kritériumához kell igazodnia. További feladatként jelenik meg a szabályozási eljárások fejlesztése, amellyel elősegíthető az unió céljainak elérése. Ezen indítványban szerepelnek a szubszidiaritás és az arányosság elvei is, amelyek az elsődleges jog lényeges elvei, így feltétlen érvényesülést kívánnak azokon a területeken, ahol a Közösségnek nincs kizárólagos hatásköre.³⁸ E két elv nemcsak a jogszabályok tekintélyének és eredményességének a megszilárdításához járul hozzá, hanem közvetett módon a jogbiztonság követelményéhez is. Valamint lehetővé válik az is, hogy a polgárokhoz közelebbi szintre kerüljön a közvéleményre ható döntések meghozatala, s az ily módon megvalósuló döntéshozatal az adott döntések minőségét is befolyásolja. A jogalkotási terhek csökkentésével nemzetközi szinten az innovációt akadályozó tényezőket fokozatosan kívánják felszámolni. Ezenkívül rögzítették még az elveken alapuló jogalkotás követelményét, valamint – ami

36 COM (2005) 97. Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union.

37 DRINÓCZI Tímea: Adminisztratív terhek csökkentése – EU – Magyarország. In: CHRONOWSKI Nóra (ed.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamoként*. Budapest, HVG-ORAC, 2011.

38 2008/2045(INI).

a vizsgálódás szempontjából relevánsabb – a mennyiség helyett a minőség előtérbe helyezését. A minőséget előtérbe helyező uniós jogpolitika az elmúlt években már egyre fontosabbá váló, adminisztratív terhek csökkentésére irányuló tervek megalkotása és betartatása felé is fordult. Ezen stratégiai programok közül mérföldkőnek számít a jobb szabályozás felülvizsgálatának 2006-ban elfogadott programja.³⁹

Az egyszerűsítés eredményeként az uniós jogszabályok világosabbá és áttekinthetőbbé tételének céljából 1300 jogi aktus törlését kezdeményezték.⁴⁰ Az Európai Bizottság konzultációs módszereken keresztül folyamatosan gyűjti és elemzi a polgárok, az érdekelt felek és tagállamok javaslatait a közösségi szabályozás hatékonyságának, egyszerűsítésének, világosabbá tételének érdekében.⁴¹ A jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás célja, hogy optimalizálja az uniós jogszabályok kidolgozását és alkalmazását. Ez különösen a következőket foglalja magában: intézményi együttműködés javítása és az átláthatóság növelése, a társszabályozás és önszabályozás előmozdítása, a jogalkotás minőségének javítása, az uniós jog átültetésének és alkalmazásának javítása, a jogszabályok egyszerűsítése.⁴² Az Európai Unió tehát ezen intézményközi megállapodással törekszik a jogalkotás minőségének javítására, amely kötelezettségvállalás hatással van a tagállamok szabályozási rendszerére is. A jogalkotás minőségének javítása érdekében a megállapodásban szerepel a Bizottság felhívása jogszabály elfogadása előtti konzultáció tartására, amelynek az eredményeit nyilvánosságra kell hozni. A minőségi jogalkotás megvalósítására tekintettel a megállapodás a Bizottság feladatkörébe utalja a megalapozott hatáselemzések készítését, valamint a következetesség fokozását jogi aktus elfogadása előtti kötelező jellegű jogi ellenőrzés implementálásával. A megállapodás rendelkezik továbbá a jogszabályok egyszerűsítéséről is, amellyel kapcsolatban jogszabály-rendezési módokat nevesít: dereguláció, revízió, inkorporáció. Szintén mérföldkőnek számít a 2010 októberében megjelent, a Bizottság által kiadott Smart Regulation (intelligens szabályozás) közleménye. Ez szintén a minőségi jogalkotást elősegítő eszközrendszerre fókuszált, mégis e követelmény vonatkoztatása érvényes a konzultációs célú társadalmi párbeszédre, a társadalmi hatások mérésére és az utólagos hatásvizsgálatok végzésére is.

Az Európai Parlament 2011. június 8-i állásfoglalásában a hatásvizsgálatokkal szemben is megfogalmazódtak azok a követelmények, amelyek a jogszabályok minőségének javításához járulnak hozzá. Ilyen előírásként jelenik meg a hatásvizsgálat mint az intelligens és jobb jogalkotás megvalósításának segédeszköze. Az előírások célja, hogy a Bizottság által eddig végzett tevékenység egyenlőtlen színvonala helyett objektív tényeken alapuló hatásvizsgálatok készüljenek, így minőségi, hatékony és világos jogszabályi környezet szülessen. A teljes jogalkotási metódusban a magas színvonalú jogalkotáshoz elengedhetetlen a hatásvizsgálatok alkalmazása, hiszen kulcsszerepet töltenek be a létrejövő jog minőségében, valamint a jogal-

39 COM (2006) 691. A strategic review of Better Regulation in the European Union.

40 Lásd COM (2009) 16. Harmadik jelentés a szabályozási környezet egyszerűsítését célzó stratégia eredményeiről. A jelentés a szabályozási környezet egyszerűsítésének eredményeit részletekbe menően ismerteti az elmúlt évekre vonatkozóan.

41 COM (2009) 16.

42 Interinstitutional agreement on better law-making (*Hivatalos Lap*, C 321. – 2003. 12. 31.)

kotási eljárás időtartamának csökkenésében. Szinten megemlítendő a párbeszéd, vagyis a folyamatos kapcsolattartás az érintettekkel, szakértőkkel, amely azonban semmilyen körülmények között nem helyettesítheti a politikai vitát.⁴³ A hatásvizsgálatokra nem csupán a jogszabály megalkotása előtt (ex ante), hanem azt követően is (ex post) sort kell keríteni, így megállapíthatóvá válik a korábban becsült hatások bekövetkezése vagy hiánya. Magyarországon az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok elkészítésének alapvető szabályairól a Magyar Közlöny 2011. évi 93. számában megjelent miniszteri rendelet rendelkezik, amely meghatározza a hatásvizsgálati adatok és eredmények rögzítésére alkalmas hatásvizsgálati lapot is.⁴⁴ A hatásvizsgálati lap oly módon prezentálja a döntéshozó felé a döntés várható hatásait, hogy azok értékelésével megállapítható lehessen a szabályozás szükségessége vagy hiánya.

Az uniós politikában jelenleg meghatározó szerepet játszik a REFIT program (Regulatory Fitness and Performance Programme), amely egy egyszerű, világos és kiszámítható szabályozási keretet kíván biztosítani az uniós polgárok számára.⁴⁵ A program a bürokráciát szándékozik csökkenteni, és a szabályozásból eredő terhek megszüntetését célozza, különös tekintettel a szubszidiaritás és az arányosság elvére.⁴⁶ Az uniós szinten már prioritássá tett intelligens szabályozási módszer⁴⁷ recepciója nemzeti szinten csakúgy a minőségi jogalkotás elősegítését előirányozza. Az intelligens szabályozás stratégiája a szakpolitikai szabályozás javításának, az érvényre jutás és a kiértékelés, valamint a felülvizsgálat célrendszerének keretében, az ezek elérésére irányuló módszerekben jelenik meg. Az Európai Bizottság intelligens szabályozásra irányuló tevékenységeinek eredményei a következőkben mutatkoznak meg: megfelelő prioritások összpontosítása; tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal (konzultációkra, hatásvizsgálatokra, értékelésekre alapozással); a REFIT program felértékelődésének szükségessége; az adminisztratív terhek 25 százalékos csökkentése; a kis- és középvállalkozások igényeinek felmérése a szabályozással kapcsolatban. A REFIT beavatkozási területei teljesen különbözőek, így eddig döntés született már például a közúti szállítással, a közbeszerzéssel, a szellemi alkotások jogával, a hozzáadottérték-adóval kapcsolatos elektronikus számlázás stb. tárgykörben is.

8. A JOGALKOTÁSI ELJÁRÁS LEHETSÉGES IRÁNYAI

A minőségi jogalkotásra irányuló elvárások az elmúlt időszakban nem csak nemzetközi, hanem nemzeti szinten is terítékre kerültek. Az elmúlt években konkrét intézkedések is célozták a jogalkotási eljárások egyszerűsítését és gyorsítását, valamint az adminisztratív terhek csökkentését.⁴⁸ Az erre irányuló koncepciókon és terveken kívül a jogszabályrendezés is kezd kiemelt figyelmet kapni. A dereguláció az a technika, amely a hatályos jogból kizárja a „végre-

43 2010/2016 (INI)

44 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet

45 SWD (2014) 192. REFIT – Az Európai Bizottság Célravezető és hatásos szabályozás programja.

46 Lásd 2011/2029 (INI) – Az Európai Parlament 2011. szeptember 14-i állásfoglalása a jogalkotás minőségének javításáról, a szubszidiaritásról és az arányosságról, valamint az intelligens szabályozásról.

47 Vö. COM (2010) 543. Intelligens szabályozás az Európai Unióban.

48 1058/2008 (IX. 9.) Korm. határozat.

hajtott” módosító és hatályon kívül helyező jogszabályokat.⁴⁹ A dereguláció nem csupán a jogharmonizáció vagy a jogi koherencia biztosítása miatt kiemelt jelentőségű, hanem a minőségi jogalkotással is összefügg. A minőségi jogalkotásnak nem csupán ex post jelleggel kell érvényesülnie. Ugyan minden új jogi szabályozás előfeltétele a korábbinak az „átvizsgálása”, ám a jogtisztítás közvetlenül hat a joganyag rendezésének minőségére. A jogszabályrendezés tehát egyfajta korrekcióként is felfogható, amely jogalkotói hatáskörbe tartozik, ezáltal azt a hatályos jogi előírások alapján kell lefolytatni. A dereguláció tehát a túlszabályozás csökkentésének egyik lehetséges eszköze, amely legfőképpen a jogi előírások átláthatóságát, értelmezhetőségét és alkalmazhatóságát, világosabbá tételét eredményezi. A dereguláció sajátos esete az önműködő jogtisztítás, amely különleges kapcsolatban áll a minőségi jogalkotással.⁵⁰

A minőségi jogalkotás komplexitását illetően megállapítható, hogy át kell tehát fognia a belső és külső jogalkotási eljárást is. E felosztás szerint a belső jogalkotási eljárás alatt azt a logikai folyamatot kell érteni, amelyen a döntéshozatal keresztülmegy, míg a külső jogalkotási eljárás a jogszabály formális keletkezését jelenti.⁵¹ Amennyiben az eljárás maga nem megfelelő, úgy magától a jogalkotás termékétől sem várható el, hogy betöltse rendeltetészerű funkcióját. A tudatosság növelésének nemcsak a belső jogalkotási eljárásban kell megjelennie (probléma meghatározása, helyzet elemzése, alternatívák felállítása stb.), hanem a külső jogalkotási eljárásban is meghatározó szerepe kell hogy legyen. Ez utóbbiban ugyanis akként szükséges az eljárásrendet optimalizálni, hogy a jogalkotás minőségének emelése mellett az adminisztratív terhek – amennyiben lehetséges, a legnagyobb mértékben – csökkenjenek.⁵²

A lehetséges irányokat tekintve egy fundamentális paradigmaváltás látszik szükségesnek a minőségi jogalkotás előtérbe helyezésével, valamint az unió által megfogalmazott javaslatok átvételével a hazai jogalkotási eljárás lefolytatását végigkísérve. Nyilvánvaló, hogy egy jogszabály által szabályozott tényállás olyan egyedi sajátosságokat hordozhat, amelyek miatt először úgy tűnhet, nem igényli a minőséggel, a színvonal növelésével vagy akár a hatékonysággal kapcsolatos írott jogban testet öltő előírások figyelembevételét. Azonban – amint az előbbiekben ismertetettek alapján is kitűnik – a minőségi jogalkotás egyes részelemei és a meghatározott előfeltételei korlátlan érvényesülést kívánnak, így ezekre a jogalkotónak állandó jelleggel tekintettel kell lennie. Az uniós jogalkotási gyakorlattal kapcsolatos statisztikai adatokból az derül ki, hogy az elmúlt időszak „jobb szabályozást” célzó előírásai elérik a kívánt hatást.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni a digitális átalakulás hatásait sem, amelyek a jövőben alapjaiban fogják meghatározni a minőségi szabályozásra irányuló jogképződési folyamatot. Nem csupán a jogalkotás alaki tényezőinek ártértelezése várható – amelyek alakítják többek között a társadalmi véleményezés eljárását, a közérdek gyorsabb és világosabb érvényesülését a szabályozásban, a hatásvizsgálattal összefüggő értékelést –, hanem a rendel-

49 TAMÁS 2013.

50 Lásd CHRONOWSKI 2008.

51 DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2004.

52 Lásd DRINÓCZI 2010, 125. Az adminisztratív terhek csökkentése a jogegyszerűsítés területe, amely olcsóbb és egyszerűbb eljárásokra koncentrál.

tetésüknek megfelelő, a jogalkotói szándékkal megegyező szabályozási környezethez igazított s emellett a hirtelen megváltozott társadalmi viszonyokat szabályozni képes normák megalkotását is előre lehet vetíteni.

9. ÖSSZEFOGLALÁS

A leírtak alapján megállapítható, hogy a minőségi elvárás a társadalom által megalapozott igény a jogi szabályozásra vonatkozóan. Ezt a célt szolgálja az a tény, hogy mind nemzeti, mind nemzetközi szinten is születnek normák a minőség javításának céljából. Ennek előfeltétele volt, hogy a jogalkotók által elismert legyen – és amennyiben lehetséges, normatív tartalmat nyerjen – a kiszámítható, átlátható, egyszerű jogszabályi környezet iránti igény, amely az évek során fokozottan megjelent. Ugyanakkor komplexitását tekintve nem elegendő egy adott célt kitűzni, és a megvalósítására szolgáló eszközöket ennek szolgálatába állítani. A minőségi jogalkotás elvének minden, a jogalkotással összefüggő cselekményre, módra és eszközre ki kell terjednie, ami nem csupán költséghatékonyasági szempontokkal indokolható. Az uniós szinten megfogalmazott jogalkotásra vonatkozó stratégiák erőteljesen hatnak a hazai szabályozási rendszerre. A jogpolitikai döntések kezdeményezőik a tekintetben, hogy a jogi szabályozásra kedvező hatású intézkedések áttevődnek, beépülnek a hazai stratégiákba, koncepciókba, esetleg törvényi, rendeleti szinten is rögzülnek. Ezek recepciója azonban nem elegendő a minőségi jogalkotás elvének maradéktalan érvényesüléséhez. Rövid és középtávon megoldást jelentenek ugyan, mégis szükséges a jogalkotás alakí és anyagi rendszerét akként kialakítani, hogy a prioritási sorrend eleve a minőségi jogalkotás elve köré épüljön.

A vizsgálat tárgyának összetettségét mutatja, hogy a nemzetközi vonatkozásokon kívül jelentőséget kell tulajdonítani a minőségi jogalkotási elvek egyéniesített tartalmának is. Ez ideális esetben a jogalkotói szándék kezdeti megfogalmazásakor és az utólagos értékelés során is kiindulópontként szolgálhat, nem háttérbe szorítva az általános, feltétlen érvényesülést igénylő elvi tételeket. Az ily mértékű figyelembevételre számot tartó általános elvárások csak a minőségi jogalkotásra vonatkozó következtetések elemzésével fogalmazhatók meg. E monográfia ezen okból az elv tartalmának feltárását kísérelte meg, s mutatott rá viszonylagos jellegre azzal, hogy léteznek ugyan különböző álláspontok e tartalmat illetően, mégis közös célként állapítható meg a figyelmen kívül hagyásának lehetetlensége s egyúttal jelentőségének elismerése. Nem elhanyagolható sem a hatásvizsgálatnak, sem a megfelelő jogszabályi környezetnek a minőségi jogalkotás elvéhez való igazítása, sőt szükséges az e cél elérését valamilyen módon szolgáló összes tényező értékelése. Kérdésként merülhet fel, hogy miként lehet ennyi általános és egyedi szempontra egy időben tekintettel lenni, ezáltal maradéktalanul megfelelni a minőségi jogalkotás elvére vonatkozó követelményrendszernek. A leírtak szerint e kérdésre csupán absztrakt válasz adható. Nevezetesen: a minőségi jogalkotásra irányuló törekvés – valamint az ismertetett elméletek, koncepciók alapján nemzetközi szinten is megfogalmazódott elvárások figyelembevétele és tényleges megtartása – már eddig is számottevő eredményekkel járt.

A paradigmaváltás szükségességét tehát e kedvező hatások megjelenése indokolja, és fundamentuma a minőségi jogalkotás elvének felértékelése.

nemzetközi kitekintés•

Franczel Richárd

NYUGATI MINTAORSZÁGOK MINISZTERELNÖKI INTÉZMÉNYEI

(zárótanulmány)¹

A tanulmány² a brit, a francia és a német miniszterelnöki intézményről (a közjogi funkcióról) szóló, a Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás folyóirat elmúlt három lapszámában megjelent írások tapasztalatait összegzi, rámutatva az egyes intézmények szabályozása, gyakorlati működése közötti hasonlóságokra és különbségekre. A vizsgálat keretében az eddigi szempontrendszer szolgál, vagyis az adott országok egyes alkotmányos alapjainak – úgymint államforma és államszerveződés, alkotmány, kormányzati rendszer, végrehajtó hatalom – egybevetése után összehasonlítjuk, hogy miben egyezik és miben tér el egymástól a miniszterelnökök megbízatása, a kormányok és kormányfők parlament előtti felelőssége, főbb feladat- és hatáskörei, a háttérapparátus fő sajátosságai, a miniszterelnökök alkotmányos kapcsolata a politikai

1 A tanulmányt a közelmúltban elhunyt édesapám, Franczel János emlékének ajánlom.

2 Jelen írás egy négyrészes tanulmányorozat zárótanulmánya. A sorozat keretében az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország, vagyis a három nyugati mintaország miniszterelnöki intézményét vizsgáltuk meg ugyanazon szempontrendszer segítségével, a konzekvenciákat pedig e zárótanulmányban összegezzük. A három országtanulmány a szerző korábbi, Miniszterelnöki intézmények Európában című 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 tanulmányorozat első eleme: FRANCZEL Richárd: Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/4. szám. 48–68.; http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franczel-richard-az-egyedul-kiralysag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf [2014. október 15.]. A második tanulmány: FRANCZEL Richárd: Franciaország miniszterelnöki intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/1. szám. 69–96.; http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franciaorszag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf [2014. október 15.]. A harmadik tanulmány: FRANCZEL Richárd: Németország kormányfői intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/2. szám. 88–119.; http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franczel-richard-nemetorszag-kormanyfoi-intezmenye.original.pdf [2014. október 15.]. Az alábbi zárótanulmányban összefoglaljuk a három országtanulmány főbb megállapításait, illetve összevetjük a három ország miniszterelnöki intézményét, levonva a konzekvenciákat. Amennyiben jelen keretek között külön-külön nem hivatkozunk újra az országtanulmányokban már szereplő, e helyütt összefoglalás céljából megismételt egyes állítások, megállapítások, adatok forrásait, azok a három országtanulmányban pontosan visszakereshetőek.

rendszer főbb intézményeivel (államfő, parlament stb.). Zárásként egybevetjük és értékeljük a vizsgált országok miniszterelnöki intézményeinek szerepét, karakterét, politikai-hatalmi súlyát.



1. ALKOTMÁNYOS ALAPOK

1.1. Államforma és államszerveződés

Az államforma sok mindent nem árul el egy ország belső kormányzati viszonyairól, mégis kiindulópontként szolgál egy alkotmányos intézmény elemzésekor. Ebben a tekintetben a britek képezik az egyik (*monarchia*), míg a franciák és a németek a másik (*köztársaság*) pólust. A három nyugati mintaországnak nemcsak az államformája, hanem annak stabilitásfoka is eltér egymástól, ráadásul ebben a tekintetben a franciák és a németek között is különbséget tehetünk.

Az Egyesült Királyság (parlamentáris) monarchiája évszázadokon át tartó stabilitást mutat, amely csak egyszer, 1653–1660 között, Oliver és Richard Cromwell lordprotektorátusa alatt szakadt meg. Ezzel szemben Franciaország államformája és államberendezkedése a nagy francia forradalom óta folyamatosan és hektikusan változott, mintegy tizenöt alkalommal módosult, az egyes rendszerek – a harmadik és az ötödik köztársaság két kivételétől eltekintve – pedig még harminc évig sem álltak fenn.³ A francia kommun leverése után kikiáltott, az 1875-ös alkotmánnyal rögzített köztársasági berendezkedés ugyanakkor csak egy rövid időre, 1940–1946 között tört meg, ezt követően a negyedik, majd a jelenlegi ötödik köztársaság formájában továbbra is töretlen. Végül Németország államformájának tekintetében az 1918-as esztendő jelenti a cezúrát, az addigi monarchikus, illetve császári-birodalmi tradíciót felváltotta az 1919-ben kikiáltott (weimari) köztársaság. Az államforma típusa formálisan az 1933–1945 közötti Harmadik Birodalom alatt is fennmaradt, és az 1945–1949 közötti szövetséges megszállás átmeneti időszakától eltekintve a kettéosztott, majd az újraegyesített Németországban sem változott. A jelenleg is fennálló szövetségi köztársasági berendezkedés évtizedek óta változatlan. Látható tehát, hogy az államforma stabilitását illetően a britek a konstans, a németek a félkonstans, a franciák pedig a hektikus pólust foglalják el.

1.2. Alkotmány

Az alkotmány tekintetében ugyancsak a britek képezik az egyik (*történeti alkotmány*), a franciák és a németek pedig a másik (*írott, kartális alkotmány*) pólust. Ami az Egyesült Királyságot illeti, a történeti alkotmány jogi és nem jogi forrásokból áll, és némileg önkényes, hogy milyen írott dokumentumot, jogesetet, alkotmányos szokást vagy jogértelmező értekezést tekintünk a brit alkotmány forrásának.⁴ A hektikusan változó francia államszerveződés

3 ÁDÁM Péter: *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest, Corvina Könyvkiadó, 2007, 35.

4 TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila: *A nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005, 263.

a francia forradalom óta a változásokkal legalább megegyező számú alkotmányos dokumentumot termelt ki, mígnem eljutott a jelenleg hatályos, 1958-ban hatályba lépett De Gaulle-i alkotmányhoz. Noha ez az alkotmány a megalkotása óta mintegy huszonnégy alkalommal módosult, mégis hozzájárul(t) az ötödik köztársaság immáron közel hatvan éve tartó stabilitásához. S bár a francia baloldal sokáig ódzkodott a Charles De Gaulle nevével fémjelzett alkotmánytól, az 1980-as évekbeli hatalomra kerülése után saját kormányzásával elfogadta és elismerte legitimitását.⁵ Végül Németország esetében – a francia alkotmányos dokumentumokhoz képest csak mintegy feleannyi, mégis – legalább hét alkotmánytörténeti előzménye volt a jelenlegi, 1949 óta hatályos Alaptörvénynek.⁶ A német Grundgesetz legfontosabb jellemzője a stabilitása, illetve mintaadó szerepe, hiszen számos más közép-kelet-, illetve dél-európai ország számára szolgált mintául a németek által megalkotott dokumentum.

1.3. Kormányzati rendszer

A három vizsgált ország tekintetében ebből a szempontból mutatkozik meg a legélesebb különbség. Az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország az egyes kormányzati rendszertípusok, illetve altípusok klasszikus, mintaadó államai,⁷ amely megoldásokra számos európai és a kontinensen kívüli ország is követendő megoldásként tekintett az elmúlt évtizedekben, kormányzati berendezkedésének kialakításakor.

A brit kormányzati rendszer képezi a három fő típus – parlamentáris, prezidenciális és egyes – közül az első pólust, vagyis a parlamentnek felelős kormány elvét követő, duális végrehajtó hatalommal rendelkező berendezkedést működtet. Az Egyesült Királyság parlamentáris kormányzati rendszere az altípusok közül a róla elnevezett *westminsteri* altípusba tartozik. Ugyanakkor – főként – a hetvenes években bekövetkezett változásoknak köszönhetően a rendszer szinte minden eleme kapcsán korrekciókat tehetünk, így helyesebb, ha úgy fogalmazunk, hogy a *korrigált westminsteri parlamentáris* kormányzati rendszerről beszélhetünk a szigetországban. Az egyes rendszerjellemzők – úgymint unitárius államszerkezet, a kormány/parlament funkcionális fúziója, egypárti egységes kormány(zás), egydimenziós kétpártrendszer, kizárólag képvisleti demokrácia, egyszerű többségi választási rendszer stb. – esetében többnyire releváns változás vagy legalábbis komoly reformkísérlet történt, illetve merült fel.⁸ A brit parlamentáris kormányzás mintaadó jellegét mi sem bizonyítja jobban,

5 ÁDÁM: i. m. 199–200. A módosításokról lásd: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/les-revisions-constitutionnelles.5075.html> [2014. október 15.].

6 Lásd erről: MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai parlamentarizmus- és alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 284–290., 339–347., 393–402.

7 Jelen tanulmányban a három vizsgált országra tehát elsősorban ebből, illetve – ehhez kapcsolódóan – a miniszterelnöki funkció szabályozásának és gyakorlati működésének szempontból tekintünk mintaadó államként.

8 A brit westminsteri rendszer korrekciójáról lásd: LIJPHART, Arend: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Yale University Press, 1999, 9–21.

mint hogy Európa legtöbb országa ma is parlamentárisnak tekinthető, jelentősen merítve a szigetországban kialakult hagyományok közül.⁹

Franciaországban a parlamentáris kormányzati rendszer, azon belül is a másik altípus, a *nemzetgyűlési* szisztéma hosszú, két (a harmadik és a negyedik) köztársaság alatt is megfigyelhető időszaka után 1958-tól egyértelműen a vegyes kormányzati rendszerbe, azon belül is a *félelnöki vagy félprezidenciális*¹⁰ kormányzati rendszer altípusba tartozik. S bár az elmúlt évtizedekben, illetve a közelmúltban (legutóbb a 2008-as jelentős alkotmányos revízió alkalmával) is számos lényeges kérdésben történt módosítás Franciaország alkotmányos intézményeinek szabályozásában – például a köztársasági elnökre, a Nemzetgyűlésre stb. vonatkozó módosítások –, mégis a rendszer félelnöki jellege továbbra is konstansnak tekinthető. Vagyis immáron évtizedek óta egy közvetlenül választott, széles jogkörökkel és potenciális hatalommal felruházott, a parlament felosztatására is képes köztársasági elnökkel, illetve neki és a Nemzetgyűlésnek egyaránt felelős kormánnyal működő rendszer funkcionál ebben az országban. E példa a sajátos orosz működés mellett egyes európai államok meghatározott időszakaiban, például Finnországban 1999-ig, Portugáliában 1976–1982 között, vagy Görögországban 1986-ig volt megfigyelhető, továbbá a lengyel és a román¹¹ rendszert is jellemezték erőteljes félelnöki vonások.

Végül Németország kormányzati rendszere a vegyes – más csoportosítás szerint a parlamentáris – főtípus altípusaként számon tartott *kancellári*¹² kormányzati rendszerbe tartozik. Ebből és a hosszú múltra visszatekintő (birodalmi) kancellári tradícióból fakad a német kancellár kiemelt közjogi státusa, vagyis a kancellár a döntéshozatal központi figurája, ő határozza meg a kormányzati politika fő irányait. A legtöbb európai országban is elmondható a miniszterelnök valamilyen szintű kiemelt szerepe, így a német rendszer különlegességét sem önmagában a kiemelkedés, hanem annak alapja jelenti. A kiemelt státust az ún. konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye támasztja alá. Ez a parlament előtti meglehetősen gyenge felelősséget jelenti, vagyis azt, hogy a kormány(fő)t nehéz megbuktatni. Az csak úgy lehetséges, ha az új miniszterelnök személyében megállapodnak, és indítványban megneve-

9 Sőt, Szentpéteri Nagy Richárd egyik tanulmányában úgy fogalmaz, hogy Svájcot kivéve minden európai ország alapvetően parlamentáris, és csak azután más, például félprezidenciális rendszerű. SZENTPÉTERI NAGY RICHÁRD: A parlamentáris kormányrendszer államfője. *Politikatudományi Szemle*, 2005/3–4. szám, 116. Lásd: www.poltudszemle.hu/szamok/2005_3szam/2005_3_szentpeteri.pdf [2014. október 15.].

10 A félprezidenciális kormányzati rendszert sok helyütt a parlamentáris és a prezidenciális kormányzati rendszer mellett a harmadik főtípusnak tekintik. Az általunk alkalmazott tipológia szerint a harmadik főtípus a vegyes kormányzati rendszer, amelybe a félelnöki rendszer mellett a német kancellári, illetve a svájci kollegiális kormányzati rendszereket soroljuk.

11 E rendszereket – számos szakirodalmi állásponttal szemben – nem tekintjük klasszikus félprezidenciális országoknak, hanem elfogadjuk Balogh László besorolását, aki Lengyelország kormányformáját erős köztársasági intézménnyel működő, parlamentáris köztársaságként, Romániáét pedig a francia (fél)elnöki rendszerhez közelítő, erős köztársasági elnöki hatáskörrel bíró, de miniszterelnök-központú parlamentáris köztársaságként határozta meg. Lásd: BALOGH László: *Kormányformák, választási rendszerek, választások Kelet- és Közép-Európában*. ELTE Eötvös Kiadó, 2012, 54., 72.

12 A szakirodalom egy része megkérdőjelezi a kancellári kormányzati rendszer önálló minőségét, e felfogás sokkal inkább a parlamentáris rendszer egyik leágazásaként tekint erre a működésre, akárcsak a félelnöki rendszer esetében, amely ebből a megközelítésből ugyancsak a parlamentáris főtípus egyik sui generis altípusa.

zik az illetőt. Cserébe viszont éles elválasztottság érvényesül a törvényhozás (parlament) és a végrehajtás (kormány) között. Ugyanis a német kancellár nem kezdeményezheti kénye-kedve szerint a parlament felosztatását, hanem erre csak két meghatározott esetben van lehetősége, a szövetségi elnök pedig ilyenkor is mérlegelhet a felosztatásról. A német rendszer elsősorban a mediterrán (például Spanyolország), illetve egyes kelet-közép-európai országok esetében (Magyarország, részben Lengyelország) szolgáltatott mintát a közjogi berendezkedés kialakításakor.

1.4. Végrehajtó hatalom

A végrehajtó hatalom vizsgálatát jelen keretek között a kormány egyes jellemzőinek – jelleg, a megbízatás keletkezése, összetétel, képviselőséggel való összeférhetőség – elemzésére szűkítjük le.

A végrehajtó hatalom *jellegét tekintve* a brit és a német rendszer relatíve azonosságát mutat, hiszen mindkét országban a parlamenttel és az államfővel szemben erős jog- és hatáskörökkel rendelkező kormánnyal és kormányfővel találkozhatunk, szemben a francia rendszerrel, ahol a kormány ebből a szempontból gyengébbnek tekinthető, az államfő akarátának sokkal inkább alárendelten működik. Ugyanakkor a brit és a német kormány jellege is különbözik egymástól, ugyanis a kiemelt státus más alapokon nyugszik. A brit kormány erős hatalmi státusát a több évszázados szokásjogi hagyományok határozzák meg, többek között a (többségi) választási rendszerből (is) fakadó centralizált, döntően szilárd egypárti kormányzás lehetősége, illetve – legalábbis a 2011-es reformig – a parlamenttel szembeni erős jogosítványok (felosztatás korlátlan kezdeményezése) biztosítják. Ezzel szemben a német kormány(fő)¹³ kiemelkedése az írott Alaptörvényben pontosan körülírt szabályokból, többek között az általános politikai iránykijelölési jogra, illetve a kormány parlament előtti felelősségének meggyengítésére (konstruktív bizalmatlansági indítvány) vonatkozó rendelkezésekből fakad.¹⁴

A kormánytagok *megbízatásának keletkezése* szempontjából a három vizsgált ország meg egyezik abban, hogy a miniszterelnök megbízatásának keletkezése elválik a többi kormánytagétól, továbbá az egyes miniszterek az államfőtől kapják a kinevezésüket. A különbség abban rejlik, hogy míg az Egyesült Királyságban, illetve Németországban formálisan és ténylegesen is a miniszterelnök tesz javaslatot a tárcavezetők személyére, addig Franciaországban ez a hatáskör már nem annyira egyértelmű. Noha formálisan ebben az országban is a miniszterelnök tesz javaslatot a miniszterek személyére, mégis a köztársasági elnöknek – mint majd a továbbiakban, a miniszterelnök és az államfő kapcsolatát elemző, 2. 6. 1. fejezetben erre utalunk – a szokásosnál nagyobb beleszólása van ebbe a kérdésbe.

13 A kormány és a kormányfő kormányzati rendszerben elfoglalt helyzete ebben a tekintetben sem választható el élesen egymástól.

14 Az eltérést jól szimbolizálja, hogy míg az Egyesült Királyságban a 2011-es reformig a miniszterelnök bármikor kezdeményezhette a parlament felosztatását, addig a német rendszerben erre nincs lehetősége a kancellárnak, a parlament mandátumát csak eshetőlegesen, alkotmányosan konkrétan meghatározott esetekben szakíthatja meg.

A kormány összetételének vonatkozásában többféle szempontból is összehasonlítást tehetünk. A kormány fogalmi megragadásának, körülírásának tekintetében a francia és a német rendszer mutat hasonlóságot, hiszen ezekben az országokban a kormányt egyféleképpen, egységes testületként értelmezik, szemben a brittel, ahol különbség tehető a szűk és tág értelemben vett kormány között. Előbbi a csak a miniszterelnökből, a helyetteséből és a kabinetminiszterekből álló kabinet, utóbbi pedig a kabinettagságot nem viselő minisztereket is magában foglaló, létszámát tekintve jóval bővebb kormány(zat).

Az összetétel kérdését a kormánytagság típusainak szempontjából is megragadhatjuk. Ebben a tekintetben inkább a brit és a francia rendszer mutat relatíve hasonlóságot, hiszen ezekben az országokban a kormánytagságnak többféle típusa is lehetséges. A britek esetében a miniszterelnök és a kabinetminiszterek – utóbbiakat az angolszász terminológia szerint a miniszteri rang felett álló államtitkár (Secretary of State) elnevezéssel illetik – mellett a tág értelemben vett kormány részét alkotják a kabinettagságot nem viselő kormánytagok is, a franciáknál pedig a klasszikuson túl például államminiszteri, megbízott miniszteri, államtitkári vagy főbiztosi tagság is lehetséges. Ezzel szemben Németországban a kormány klasszikus módon szerveződik, vagyis a kormánytagságnak csak kétféle – miniszterelnök és miniszter – típusa különböztethető meg.¹⁵

Az összetételnek egy harmadik vetületét a kormány létszáma jelenti. Ebből a szempontból ismét brit és német hasonlóságot fedezhetünk fel, hiszen mindkét országban relatíve állandó a kormánytagok létszáma. Az Egyesült Királyságban a szűk értelemben vett kabinet általában húsz-huszonkét, jelenleg huszonkét fős – maximum ennyi fizetett tagja lehet –, a tág értelemben vett kormány pedig száznál is több, jelenleg százhuszonegy¹⁶ fős. Vagyis a huszonkét fős kabinet mellett még kilencvenkilenc olyan személy vesz részt a kormányzásban, akik nem kabinettagok. Németországban ugyancsak stabil a kormány létszáma, korábban húsz fő körül mozgott, az utóbbi kormányok tekintetében pedig kb. tizenöt fő körül állandósult. A jelenlegi tizenhat fős Merkel-kormány is tizenöt minisztert számlál a kancellár mellett. Ezzel szemben a francia kormányok létszámadatai az elmúlt évtizedekben jelentős eltéréseket mutattak, ciklusról ciklusra hektikusan változtak. Volt olyan kormány, amelynek a létszáma az ötven főt is megközelítette (az 1988-ban alakult második Rocard-kormány negyvenkilenc tagú volt), és volt olyan kormány is, amelynek a tagsága alig haladta meg a húsz főt (a 2007-ben alakult első Fillon-kormány huszonegy fős volt). A kormányok létszáma átlagosan harminc-ötven fő között mozgott, az utóbbi időben harminc körül „stabilizálódott”.¹⁷ Manuel Valls első kormánya is harmincegy, a második – jelenleg is hivatalban lévő – pedig harmincnégy tagú, amely egy miniszterelnökből, tizenhat miniszterből és tizenhét államtitkárból áll.

Az összetétel negyedik vetületét a kormányok szerkezete és pártösszetétele jelenti. A legnagyobb azonosság a három ország között a kormányok többségi jellegében mutatkozik

15 Érdemes megjegyezni, hogy Németországban is létezik – elnevezését tekintve a franciához hasonló – államminiszteri (Staatsminister) tisztség, de itt ezt a szövetségi elnök a kancellár javaslatára parlamenti államtitkároknak, és nem minisztereknek adja. Ezzel szemben Franciaországban az államfő által „adományozható” államminiszteri tisztség a miniszteri hierarchiában közvetlenül a kormányfő után következő közjogi pozíció.

16 Lásd erről a brit kormányzati portált: www.gov.uk/government/how-government-works [2014. október 15.].

17 ÁDÁM: i. m. 99.

meg, ugyanis egyik országban sem jellemző a kisebbségi kormányzás. A kormányok szerkezetét tekintve leginkább a francia és a német koalíciós kormányok mutatnak hasonlóságot, szemben a 2010 előtti – leszámítva a hetvenes évek zűrzavaros időszakát –, mindvégig egypárti brit kormányokkal. Jelenleg azonban mindhárom országban koalíciós kormányzással találkozhatunk. Az Egyesült Királyságban – rendhagyó módon – 2010 óta kétpárti, konzervatív-liberális koalíció irányítja az országot. Németországban 1949 óta végig koalíciós kormányok működtek, a legutóbbi, 2013 decemberében felállt kormány sem kivétel ezalól, sőt a bonni Alaptörvény megalkotása óta immáron harmadik alkalommal nagykoalíció működik az országban. Ez az együttműködés – hasonlóan az előző kettőhöz – a két kereszténydemokrata párt, a CDU és CSU pártszövetsége és a szocialisták között jött létre. Franciaországban ennél bonyolultabb a helyzet, ugyanis döntően a két nagy szemben álló párt köré szerveződő, kisebb-nagyobb szatellitpártok alkotta baloldali és jobboldali blokkok között zajlik a küzdelem. 2012 májusa óta a szocialista párt mellett 2014 tavaszáig három, a zöldek és a baloldali radikálisok távozása után pedig jelenleg már csak egy kis párt, a Baloldali Radikális Párt (PRG, Parti Radical de Gauche) – jelenleg négy kormánytaggal – vesz részt a kormányzásban.¹⁸

Végül a végrehajtó hatalom vonatkozásában szót kell ejtenünk a *kormánytagság és a képviselőség* összeférhetőségének kérdéséről. A vizsgált országok a viszonyulás három lehetséges típusának mintaállamai. Az Egyesült Királyságban kifejezett (szokásjogi) előfeltétel, hogy a kormány tagja egyúttal (alsóházi) képviselő is legyen, e tekintetben csak annyi korlátot szabnak, hogy legfeljebb kilencvenöt miniszter lehet a House of Commons tagja. Franciaországban a kormánytagság és a parlamenti képviselőség összeférhetetlen. A 2008-as reformig ez azt jelentette, hogy a képviselőnek le kellett mondania képviselői mandátumáról, amennyiben kormánytagságot kívánt viselni, helyébe pedig pótképviselő ült, akitől csak abban az esetben tudta „visszaszerezni” parlamenti mandátumát, ha a pótképviselő lemondása után megnyerte a képviselői helyre kiírt választást. A 2008-as reform könnyített ezen, azóta az a szabály, hogy a kormánytaggá váló képviselő parlamenti mandátumát „csak” felfüggesztik, a kormányzati mandátum lejáta után pedig automatikusan visszakapja, addig ideiglenesen helyettesítik.¹⁹ A Manuel Valls vezette jelenlegi kormánynak huszonkét olyan tagja is van, akinek felfüggesztették nemzetgyűlési mandátumát kormánytagsága miatt, további három esetben pedig a szenatori megbízatás szakadt meg erre tekintettel.²⁰ Végül a vegyes típusba tartozó Németországot említhetjük, ahol – Magyarországhoz hasonlóan – a kormánytagok számára sem nem előfeltétel, sem nem tilalmazott a képviselőség. A jelenlegi, Angela Merkel

18 A kormányok összetételéről lásd az egyes országok kormányzati portáljait.

19 ÁDÁM: i. m. 108–109., illetve ÁDÁM Péter: Fazonigazítás Párizsban. Élet és Irodalom, LII. évfolyam, 31. szám. 2008. augusztus 1., 5.

20 Erről a francia Nemzetgyűlés, illetve Szenátus portáljai nyújtanak tájékoztatást. Előbbinek az esetében lásd: www.assemblee-nationale.fr/14/tribun/xml/liste_mandats_clos.asp?legislature=14 [2014. október 15.], utóbbi kapcsán pedig lásd: www.senat.fr/senateurs/news.html [2014. október 15.]. A Nemzetgyűlés portálja arról is információt nyújt, hogy az aktuális helyettesítésen túl kormánytaggá válás miatt a jelenlegi ciklusban eddig összesen tizenöt további alkalommal került sor nemzetgyűlési „helyettesítő” képviselőségre.

vezette tizenhat fős kormányban a tagok túlnyomó többsége parlamenti képviselő, csak három miniszter nem tagja a Bundestagnak.²¹

2. A MINISZTERELNÖKRE VONATKOZÓ ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁS

Mindezek után tekintsük át és hasonlítsuk össze az egyes országok miniszterelnöki intézményeire vonatkozó szabályokat, a kialakult szokásokat és a gyakorlati tapasztalatokat.

2.1. A miniszterelnöki intézmény előtörténete

Kezdjük a vizsgálatot a miniszterelnöki funkció előtörténetével, az intézmény kialakulásának történeti előzményeivel. Mindhárom ország miniszterelnöki intézményének előtörténetében megtalálhatjuk ugyanis azokat a főbb pontokat, amelyek később visszaköszönnek a mai szabályozásban és gyakorlatban is.

Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézményének létrejötté egybeesik az egyetemes miniszterelnöki intézmény kialakulásával. Kezdetben az uralkodó személyes tanácsadóiból, bizalmasaiból álló (kabinet)tanács a királlyal való találkozás előtt rendszeresen összeült, és e testület vezetőjét nevezték *első miniszternek* (*prime minister*). Az uralkodó és a parlament között közvetítő kincstári tisztviselők közül a kincstár első lordja (The First Lord of Treasury) tehát a kormány nem hivatalos vezetőjeként funkcionált, aki fizetést nem ebből fakadóan, hanem egy ezzel párhuzamosan betöltött tisztségért kapott. Ebből is következtethetünk, hogy a szigetországban kezdetben meglehetősen negatívan viszonyultak e funkcióhoz. Elutasították a megnevezés használatát, voltak, akik egyenesen szégyenletesnek tartották azt. A történetírás szerint első miniszterelnöknek tekintett Robert Walpole is sértőnek találta e címet, leginkább a többi minisztertársával szembeni jogtalan megkülönböztetés miatt. Ugyanakkor 1735-ben II. Györgytől csak úgy fogadta el a Downing Streeten található rezidenciát, hogy azt nem ő személyesen, hanem maga a funkció kapja. Egészen 1905-ig kellett várni arra, hogy a miniszterelnöki funkció hivatalosan, egy közjogi funkciókat felsoroló rendeletben megjelenjen, ekkortól viselik ténylegesen is a prime minister megnevezést a funkció betöltői. Az első törvényi elismerésre 1917-ben került sor, ám még ekkor is csak egy vidéki rezidenciát kapott a miniszterelnök. A tényleges jogi elismerést húsz évvel később, 1937-ben, a koronaminiszterekről szóló törvényben kapta meg az intézmény, ekkortól jár ugyanis hivatalosan is fizetés e pozícióért.²²

21 Heiko Maas igazságügyi és fogyasztóvédelmi miniszter, Manuela Schwesig család-, idős-, nő- és ifjúságügyi miniszter, illetve Johanna Wanka oktatási és kutatási miniszter. Lásd erről a Bundestag portálját: www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete18/alphabet [2014. október 15.].

22 Low, Sidney: *The Governance of England*. London, T. Fisher Unwin, 1904, 155–157.; MARRIOTT, John Arthur Ransome: *English Political Institutions*. Oxford, Oxford University Press, 1925, 85., 88.; MEZEY-SZENTE: i. m. 518.; *Brit kormányfők: az elsők*. Múlt-kor történelmi portál, 2012. május 8. Lásd: www.mult-kor.hu/20120508_brit_kormanyfok_az_elsok [2014. 10. 15.]. Az említett törvények: Chequers Estate Act 1917, lásd: www.legislation.gov.uk/ukpga/1917/55/pdfs/ukpga_19170055_en.pdf [2014. október 15.], illetve Ministers of the Crown Act 1937, lásd: www.parliament.uk/documents/commons-information-office/m06.pdf [2014. október 15.].

A francia miniszterelnöki intézmény kialakulása számos párhuzamot mutat a brit előtörténettel. Kezdve azzal, hogy a francia miniszterelnöki intézménnyel szembeni ellenérzés is – a brithez hasonlóan – sokáig megmutatkozott, és hosszú időn keresztül itt is szükség volt egy másik tisztség egyidejű betöltésére. A gyökerek az ancien régime, vagyis a 17. századi abszolút királyi kormányzás időszakára nyúlnak vissza, amikor is gyakorlattá vált, hogy az uralkodó a többi miniszterrel szemben elsőbbséget ad valamely közeli bizalmasának, tanácsadójának (Richelieu, Mazarin). Ugyanakkor egészen az 1815-ös Bourbon-restaurációig kellett várni arra, hogy a tisztséget – *Minisztertanács elnöke (Président du Conseil des ministres)* – Talleyrand személyében először ténylegesen is betöltsék. Ezt követően a hektikusan változó államforma és berendezkedés okán a pozíció hol be volt töltve, hol nem, de az első jelentősebb áttörésre a harmadik köztársaság idején került sor, amikor is először a „Minisztertanács alelnöke” (Vice-président du Conseil, 1871-1876), majd 1876-tól – ismét – „a Minisztertanács elnöke” (Président du Conseil) megnevezés alatt megszilárdul a modern értelemben vett miniszterelnöki intézmény. A jogi elismerésre viszont Franciaországban is a 20. század első feléig kellett várni, amikor is – három évvel az említett vidéki kúria brit miniszterelnöknek történő törvényi adományozása előtt – 1914-ben fontos állomásához érkezett az intézmény, hiszen ekkortól a miniszterelnöknek már nem kell egy másik „tárcát” is vállalnia. 1934-ben – ugyancsak három évvel a brit miniszterelnök fizetéssel való elismerése előtt – pedig az intézményes háttérteret is megteremtették a francia miniszterelnök számára, amikor is a Hôtel Matignonban létrehozzák hivatalát (Présidence du Conseil). Mindezzel együtt az intézményt csak a negyedik köztársaság idején foglalták először alkotmányba *Président du Conseil* elnevezés alatt, és csak a jelenlegi ötödik köztársaság alkotmánya használja először a miniszterelnök (*premier ministre*) kifejezést. Ez utóbbi ráadásul voltaképpen hatalomcsökkenést jelent, hiszen a francia kormányfő ennek értelmében már nem elnöke (feje) a Minisztertanácsnak,²³ hanem csak első minisztere (vezetője).

Az intézmény németországi előtörténete annyiban különbözik a két másik vizsgált országtól, hogy itt csak 1867-ig nyúlnak vissza a gyökerek, ekkor jön létre ugyanis az Északnémet Szövetség kancellári intézménye. Az első német kancellár, Otto von Bismarck ugyanakkor gondoskodott arról, hogy a kancellári tradíció – jó másfél évszázad múlva – ma is meghatározója legyen a német kormányzati berendezkedésnek. Bismarck „vaskancellári” szemlélete tulajdonképpen alkotmányos tradícióvá tette az intézmény kiemelt közjogi státusát, amely hagyományhoz még a náci Németország után is vissza mertek térni az alkotmányozó atyák, létrehozva az egyik legstabilabb és legműködőképesebb berendezkedést Európában. Ami az elnevezést illeti, az 1867-ben létrehozott *szövetségi kancellár (Bundeskanzler)* az 1871-es alkotmány értelmében átadta helyét a *birodalmi kancellárnak (Reichskanzler)*, amely rendszerben a kancellár még nem tartozott felelősséggel a népképviselői szervnek. Az első világháborút követően, 1918–1919 között átmeneti időszak következett, amelyben kétszer is névváltásra került sor. 1918. november és 1919. február között az intézmény megnevezése a *Népképviselői Tanács elnöke (Vorsitzende des Rates der*

23 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 91–94.

Volksbeauftragten) volt, ezt követően pedig az új alaptörvény megalkotásáig, 1919. február és augusztus között, az ideiglenes hatalomgyakorlásról szóló törvény értelmében *birodalmi miniszterelnök* (*Reichsministerpräsident*) lett a megnevezés. Az ezt követő weimari rendszer – furcsa módon a császárság felszámolása ellenére – megtartotta a birodalmi jelzést, és ismét visszatért a *birodalmi kancellár* (*Reichskanzler*) kifejezéshez. Az intézmény történetében egyik legfontosabb tartalmi változás is ekkor következett be, ugyanis inentől kezdve a kancellárnak bírnia kellett a Reichstag bizalmát. Az 1933-tól kibontakozó Harmadik Birodalom kancellárja 1934-től összevonta a birodalmi elnöki és kancellári funkciót, és *Vezér és Birodalmi Kancellár* (*Führer und Reichskanzler*) néven a totalitárius diktatúra legsötétebb rendszerét hozta létre.²⁴ Az 1949-es bonni Alaptörvény által létrehozott *szövetségi kancellár* (*Bundeskanzler*) tisztségének elnevezése lényegében visszatérést jelentett az 1867-es gyökerekhez, tartalmát tekintve pedig teljes mértékben modern és demokratikus alapokra helyezte a kancellári intézményt.

2.2. A miniszterelnök mandátuma

Mind ezek után nézzük meg és vessük össze az egyes országok miniszterelnökeire vonatkozó alkotmányos szabályokat és szokásokat, illetve gyakorlati tapasztalatokat. A vizsgálódást a miniszterelnökök megbízásával kezdjük, amely szempont jól rávilágít az egyes intézmények eltérő karaktereire, hiszen mindhárom vizsgált ország releváns módon különbözik egymástól ebben a tekintetben (is).

Mindhárom ország azonos abban, hogy a miniszterelnököt az államfő (királynő, köztársasági, illetve szövetségi elnök) *kinevezi*, ez a közjogi aktus – ellentétben például Magyarországgal – tehát nélkülözhetetlen része a miniszterelnöki megbízás keletkezésének. A kinevezés előtti szabályok, szokások tekintetében már eltérések figyelhetők meg. Az Egyesült Királyságban – írott szabályok híján – a szokásjog alapján az államfő előbb felkéri kormányalakításra a legnagyobb támogatottságú, vagyis a választáson alsóházi többséget szerzett politikai párt vezetőjét.²⁵ Németországban a kormányfő személyére nézve az államfő javaslatot tesz az alsóháznak, vagyis a Szövetségi Gyűlésnek (Bundestag), és csak annak eredményes szavazása után kerülhet sor a kinevezésre. Ezzel szemben a francia köztársasági elnök egyszerűen csak kineve-

24 MEZEY-SZENTE: i. m. 339–347., 393–402., 430.

25 Chronowski Nóra tanulmányában megjegyzi, hogy a többségi párt vezetőjének miniszterelnökké kinevezése erős hagyomány, de nem abszolút szabály. Bár a brit választási rendszer ezt igyekszik kiküszöbölni, bizonytalan erőviszonyok esetén előállhat olyan helyzet, amikor a választásokon győztes párttal szemben két vagy több koalíciós pártnak szélesebb parlamenti többsége van, és ekkor az uralkodó dönthet úgy is, hogy e koalíció vezető pártjának elnökét nevezi ki. Lásd: CHRONOWSKI Nóra: Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC, 2007, 189.

zi a miniszterelnököt.²⁶ A francia államfő kinevezése egyúttal tehát beiktatást is jelent, vagyis semmilyen más közjogi aktusra nincs szükség a mindenkori miniszterelnök hivatalba lépéséhez. Ráadásul az elnök gyakorlatilag bárkinek adhat megbízatást, senkivel nem kötelező konzultálnia erről, nincs határidőhöz sem kötve, kinevező rendeletét pedig senkinek nem kell ellenjegyeznie sem.²⁷ Ezzel szemben a másik két országban kötöttebbek a szabályok, szokások, de különbség itt is tehető. Míg a brit uralkodó – mint láttuk – fő szabály szerint a legnagyobb támogatottságú párt vezetőjét szokásjogi úton kéri fel, majd nevezi ki miniszterelnöknek, addig a német szövetségi elnök az Alaptörvényben lefektetett szabályokra támaszkodva mérlegeli az erőviszonyokat, és hozza meg javaslattevő döntését. Az Egyesült Királyságban ez a hatáskör mindvégig az államfő kezében marad, Németországban viszont az államfői javaslattevőt követő bundestagi választás eredménytelensége (abszolút többség el nem érése) esetén a második lépcsőben a szövetségi elnöktől a Bundestag kezébe kerül a javaslattevő joga, amely tizennégy napon belül a Bundestag legalább huszonöt százalékának vagy ekkora frakciónak az ajánlásával saját maga állíthat jelöltet.²⁸

Érdekes különbségeket fedezhetünk fel a három ország között abban a tekintetben is, hogy a parlamenti képviselők milyen módon kapcsolódnak be a megbízatás elnyerési folyamatába. Amíg az Egyesült Királyságban nincs szükség kötelező parlamenti (alsóházi) beiktató, ún. *investitúraszavazásra*, addig Németországban ez nélkülözhetetlen feltétele a kancellári mandátumnak. Az első két lehetséges bundestagi kancellárválasztási fordulóban abszolút többség, a harmadikban pedig relatív többség is elegendő a megválasztáshoz. Ugyanakkor az utóbbi esetben – eltekintve a harmadik fordulóban relatív többségi minimum ellenére abszolút többséget szerző kancellárjelölt kötelező kinevezésének követelményétől – a szövetségi elnök mérlegelhet, hogy hét napon belül kinevezi az ezzel a többséggel megválasztott kancellárt, vagy inkább feloszlítja a Bundestagot. Németországban eddig mindegyik kancellárt már az első fordulóban sikeresen megválasztották, a legszorosabb eredményt épp az első kancellár, Konrad Adenauer 1949. szeptember 15-ei megválasztása hozta, aki valójában saját szavazatának köszönhette a megbízatás elnyerését.²⁹

Franciaországban a parlamenttől kapott (beiktató) bizalom kérdésköre ugyancsak speciálisnak tekinthető, ugyanis a vonatkozó alkotmányos szabályokból nem következik egyértelműen, hogy a köztársasági elnök által újonnan kinevezett kormánynak szükségképpen bi-

26 Ebből a szempontból a francia polgárok a választások előtt és után, egészen a kinevezés pillanatáig – még ha esetleg sejtethető is a várományos személye – legfeljebb csak találgathatják, hogy ki lesz a következő miniszterelnök, szemben a brit és a német polgárokkal, akik jóval a választások előtt világosan tudják, hogy az általuk támogatott pártnak ki a miniszterelnök-jelöltje. Ez utóbbi fogalom tehát kvázi „ismeretlen” Franciaországban, a biztos „befutó” a konkrét bejelentésig legfeljebb csak az államfő fejében létezik.

27 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 94–95.

28 Ezt nem a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, hanem a Bundestag házszabályának (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, röviden: GeschOBT) 4. szakasza tartalmazza. Lásd: www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go02/245156 [2014. október 15.].

29 FEHNDRICH, Martin: *Wahl des deutschen Bundeskanzlers – Kanzlerwahl*, Wahlrechtslexikon, 15. 02. 2002 (letzte Aktualisierung: 28. 10. 2009). Lásd: www.wahlrecht.de/lexikon/bundeskanzlerwahl.html [2014. október 15.].

zalmat kellene szereznie a Nemzetgyűlésben.³⁰ Ami a gyakorlatot illeti, az ötödik köztársaság első kormányai még szükségét érezték az investitúraszavazásnak, aztán a következő évtizedekben – kivéve például a Raymond Barre által kezdeményezett, 1977. áprilisi beiktató bizalmi szavazást – nem volt jellemző ennek alkalmazása. A kilencvenes évek első felétől azonban ismét szokássá vált a kormány megalakulását követő néhány héten belül bizalmat kérni a Nemzetgyűléstől.³¹ A legutóbbi miniszterelnökök – François Fillon, Jean-Marc Ayrault, illetve a jelenlegi kormányfő, Manuel Valls – egyaránt éltek ezzel a lehetőséggel. 2014 áprilisában Valls első, szeptemberben pedig második kormányának is (beiktató) bizalmat szavazott a Nemzetgyűlés.³²

Fontos különbség, hogy míg Németországban a kancellár megválasztása után kerül sor – kötelező jelleggel – a szövetségi elnök általi kinevezésre, addig Franciaországban csak a köztársasági elnök kinevezése után következik – lehetőségként – az alsóházi beiktató bizalmi szavazás. Mindhárom országról elmondható, hogy a megbízatás elnyeréséhez a miniszterelnököknek nem kell kötelezően bemutatnia a kormányprogramot vagy más nyilatkozatot. Az Egyesült Királyságban – mint láttuk – eleve csak kinevezés van. Franciaországban a bizalmi szavazás és így az annak alapjául szolgáló program vagy általános politikai nyilatkozat benyújtása csak opcionális. A német Alaptörvény a vonatkozó szakaszában pedig egyenesen úgy fogalmaz, hogy a Bundestag vita – vagyis kormányprogram – nélkül választja meg a kancellárt.³³

A *miniszterelnöki megbízatás időtartama* – amely összefügg a tanulmány harmadik részében még tárgyalt kormányzati stabilitás kérdéskörével – fő szabály szerint mindhárom országban igazodik a parlament (alsóház) megbízatásához, ebből fakadóan 2011-ig mindhárom ország különbözött egymástól. Az Egyesült Királyságban a 2011-es reformig legfeljebb öt évig tartott a miniszterelnök mandátuma. Ezt rendszerint felülírta a miniszterelnök által korlátlanul kezdeményezhető parlamentfeloszlatás lehetősége, ami a gyakorlatban három-négy évig tartó miniszterelnöki ciklusokat eredményezett. A 2011-es alkotmányos reformot követően immáron fix öt évig tart a brit képviselőház és így a miniszterelnök mandátuma is.³⁴ Franciaországban a Nemzetgyűlés megbízatása öt évre szól, így fő szabály szerint ehhez igazodik a miniszterelnök mandátuma is. Ugyanakkor a gyakorlatban két-három évente új kormány alakul, gyakorta ciklus közben lecserélt miniszterelnökkel, mint ahogyan azt a jelenlegi, 2012 májusa óta tartó ciklus is alátámasztja. Németország esetében a Bundestag és így a kancellár megbízatása négy évre szól, amely időtartamot az elmúlt évtizedekben – egy-két kivételtől eltekintve – a gyakorlatban is kitöltötték.

30 Ezt az alkotmányértelmezést nevezik a francia alkotmányjogi irodalomban ún. *Pompidou-doktrínának*, hiszen az egykori miniszterelnök, majd köztársasági elnök George Pompidou fogalmazta meg ezt a tételt 1966-ban. Lásd: ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 148–149.

31 Uo. 148–149.

32 Lásd erről a Nemzetgyűlés portálját: www.assemblee-nationale.fr/connaissance/engagements-49-1.asp [2014. október 15.].

33 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 63. cikk (1) bekezdés.

34 Fixed-term Parliaments Act 2011. Lásd: <http://services.parliament.uk/bills/2010-12/fixedtermparliaments.html> [2014. október 15.].

A miniszterelnök mandátumának kapcsán érdemes megvizsgálni a *miniszterelnök helyettesítésének* kérdését is. Az erre vonatkozó szabályok, szokások tekintetében a brit és a francia szabályozás hasonlóságot mutat, amennyiben egyik országban sem állandó a pozíció, eltekintve Németországgal, ahol valamelyik kormánytag mindig kap ilyen megkülönböztetést. Az Egyesült Királyságban a miniszterelnök döntésén múlik, hogy a királynő kinevez-e ilyen személyt, a gyakorlat pedig azt mutatja, hogy az 1945 óta eltelt hetven évből mintegy harmincegy év telt el úgy, hogy nem volt ilyen személy kinevezve. 2010 óta a kisebb koalíciós partner vezetője, a liberális Nick Clegg kapott ilyen megbízatást. A szokásoknak megfelelően – már ha persze a pozíció betöltése mellett dönt a miniszterelnök – mindig egy miniszterelnök-helyettes kap kinevezést, aki nem vesz át főbb hatásköröket a miniszterelnöktől, csak annak akadályoztatása esetén helyettesít a hivatalos feladatoknál (klasszikusan a miniszterelnöki kérdések megválaszolásánál). A betöltött alaptisztség szakterülete ugyancsak változó. A negyvenes-ötvenes években előfordult, hogy a külügyminiszter látott el ilyen feladatot. Gyakorlat az is, hogy az ún. „első államtitkár” (First Secretary of State) tisztséggel kötik össze a funkciót, vagy – miként az aktuális miniszterelnök-helyettes esetében is megfigyelhető – a Királyi Államtanács elnöke (Lord President of the Council) látja el ezt a feladatot. Nick Clegg emellett az alkotmányos és politikai reformért felelős miniszter is.³⁵

Franciaországban a miniszterelnök-helyettes funkcióját – alkotmányos előírás híján – gyakorlatilag az államminiszter testesíti meg, amely pozíció – a brithez hasonlóan – ugyancsak nem állandó. A kinevezés indoka lehet az adott portfólió vagy személy kiemelése vagy akár a miniszterelnök ellensúlyozása is. Számuk változó, előfordult, hogy egyszerre három-négy (például 1993–1995 között Édouard Balladur kormányában) vagy akár öt-hat (például 1991–1992 között Édith Cresson öt, illetve 1981–1982/83 között Pierre Mauroy kormányában hat), de több alkalommal is csak egy személy (Jean-Pierre Raffarin vagy Dominique de Villepin kormányában Nicolas Sarkozy) kapott ilyen megbízást. Arra is van példa, hogy egyetlen személy sem kapott ilyen kinevezést, mint ahogyan ez a 2012 májusa óta működő jelenlegi szocialista kormányoknál is megfigyelhető.³⁶ Az államminiszterek miniszteri portfóliója ugyancsak szerteágazó, például a belügyi, a külügyi, a védelmi, a környezetvédelmi, az igazságügyi vagy a kulturális tárca vezetője is kapott már ilyen kiemelt szerepet. Ebben a tekintetben sincs tehát kikristályosodott gyakorlat, kiváltképp, hogy nemritkán egyszerre több miniszter is kap ilyen megbízatást.

Németország Alaptörvénye pontosan rögzíti, hogy a kancellár a szövetségi miniszterek közül nevezi ki a helyettesét. Itt tehát állandó, alkotmányosan is meghatározott pozícióról van szó, még ha a Grundgesetz kerüli is ezt a kifejezést, rábízva az aktuális kormányra az intézmény valódi tartalommal való megtöltését.³⁷ Az Alaptörvényből is következik, hogy egy-

35 A miniszterelnök-helyettes funkciójáról: *Deputy prime minister*. BBC, 15 August 2008. Lásd: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/82118.stm [2014. október 15.]. A feladatairól lásd még: www.dpm.cabinetoffice.gov.uk/deputy-prime-minister/role-and-responsibilities [2014. október 15.].

36 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 101.

37 MÉSZÁROS Szilárd: A kormány alkotmányos helyzete a Német Szövetségi Köztársaságban, kitekintéssel a magyar megfelelő szabályozásra. *Jogelméleti Szemle*, 2010/2. szám. Lásd: <http://jesz.ajk.elte.hu/meszaros42.html> [2014. október 15.].

idejűleg egy alkancellár van hivatalban, 1949 óta pedig mindig be is volt töltve ez a pozíció, gyakorta meglehetősen hosszú – akár tíz éven át tartó – periódust felölelve. Az alkancellárok miniszteri portfóliója is kötöttebb a francia államminiszterekéhez képest, itt többnyire a külügyi vagy a gazdasági tárca vezetője kap ilyen felkérést. Jelenleg is a gazdasági és energiaügyi miniszter, Sigmar Gabriel az alkancellár Németországban.

Végül, ami a miniszterelnök-helyettes kormányon belüli pártpolitikai elhelyezkedését illeti, a koalíciós működés okán Németországban – három kivételtől eltekintve³⁸ – mindig a ki-sebbik koalíciós párt vezetője kapta az alkancellári posztot, szemben az Egyesült Királysággal vagy Franciaországgal, ahol fő szabály szerint a vezető kormányzó párt adja ezt a tisztséget. Az Egyesült Királyságban eddig csak 1942–1945 között, a konzervatív Winston Churchill nemzeti egységkormányának (a munkáspárti Clement Attlee), illetve a jelenlegi, 2010 óta működő, ugyancsak konzervatív David Cameron koalíciós kormányának idején (a már említett liberális Nick Clegg) fordult elő, hogy a vezető kormánypárttól eltérő párt adja a miniszterelnök-helyettest.

2.3. A miniszterelnök felelőssége

A miniszterelnöki intézmény jellegéről, karakteréről sok mindent megtudhatunk, ha tanulmányozzuk a kormány(fő) parlament előtti felelősségére vonatkozó alkotmányos szabályokat és még inkább ezeknek a gyakorlati alkalmazását, érvényesülését. Mindenekelőtt érdemes elválasztani egymástól a felelősség szűkebb és tágabb értelmezését. A felelősség *tágabb értelmezése* („soft” dimenzió) kiterjed az ellenőrzés különböző eszközeire is (a parlamenti képviselők kérdésesi, interpellációs, beszámoltatási stb. jogosítványai), a *szűk értelemben vett felelősség* („hard” dimenzió) viszont a konkrét felelősségre vonásra (bizalmatlansági indítvány benyújtása) szorítkozik. Ez utóbbit – szankciós jellege okán – témánk szempontjából relevánsabbnak ítéljük, ezért a vizsgálódás fókuszát erre irányítjuk.

Az elemzés előtt viszont az is tisztázandó, hogy a felelősségre vonásra összpontosító, szűk értelemben vett, „hard” felelősségen belül különbséget kell tenni a jellegét tekintve a parlamenti képviselők által kezdeményezhető *bizalmatlansági indítvány*, illetve a miniszterelnök által felvethető *bizalmi szavazás* alapkategóriák között.

A kormány(fő) parlament előtti „hard” felelősségén belül a parlamenti képviselők részéről felmerülő (A) *bizalmatlanság* kifejezését kétféle, egy kvantitatív és egy kvalitatív dimenzióban is elemezhetjük. E szerint a *felelősség kvantitatív dimenziója* a mennyiségi kérdésekre ad választ, tehát arra, hogy mekkora a felelősség terjedelme, ki(k)re terjed ki. A *felelősség kvalitatív dimenziója* pedig a kormány(fő) parlament előtti felelősségének minőségére utal, arra,

38 A három kivétel: 1. A kereszténydemokrata Ludwig Erhard (1957. október 29. és 1963. október 16. között) az ugyancsak kereszténydemokrata Adenauer kancellár harmadik, negyedik és ötödik kormányának idején; 2. a kereszténydemokrata Hans-Christoph Seehofer (1966. november 8. és december 1. között) az ugyancsak kereszténydemokrata Ludwig Erhard kancellár második kormányának idején; 3. a szociáldemokrata Egon Franke (1982. szeptember 17. és október 1. között) az ugyancsak szociáldemokrata Helmut Schmidt harmadik kormányának idején. Lásd: www.welt-fakten.de/vice-chancellor_of_germany [2014. október 15.].

hogy milyen erősségű ez a felelősség, milyen eszközök állnak rendelkezésre a bizalmatlanság kifejezésének érvényesítésére.

A kvantitatív dimenzió szempontjából két opció lehetséges. Az egyik esetben a mindenkori kormánynak *csak kollektív felelőssége* van, az egyes miniszterek külön nem buktathatók meg. A másik esetben a kollektivitást lazítja az *egyéni felelősség*, vagyis az egyes minisztereknek külön is van felelősségük, velük szemben külön-külön is benyújtható bizalmatlansági indítvány. A vizsgált országok közül Franciaország és Németország egyértelműen az első dimenzióba sorolható, itt nagyon erős a kollektivitás, a parlamenti képviselőknek nincs lehetőségük egyenként „levadászni” a kormány egyes tagjait. Ezzel szemben az Egyesült Királyságban elvileg létezik az egyéni felelősség elve, ugyanakkor a gyakorlatban nem valószínű, hogy a kormány létére ne lenne kihatással egy ilyen jellegű fiaskó.

A kvalitatív dimenzió szempontjából négy lehetséges – két élő és két történeti – esetkör különböztethetünk meg. Az első a *konstruktív bizalmatlansági indítvány* által meggyengített felelősség, amikor a parlament a lehető legnehezebben tudja megbuktatni a miniszterelnököt, hiszen nemcsak annak eltávolításában, hanem a helyére érkező új személyben is (konstruktívan) meg kell(ene) állapodnia az „új”, de rendszerint heterogén és bizonytalan többségnek. A másik a *destruktív bizalmatlanság*, amely esetben az indítványban már nem kell megjelölni az új miniszterelnököt. Így a kormány parlament előtti felelőssége már valamilyest erősebb, hiszen töredezett vagy azzá váló parlamenti erőviszonyok közepette az „új” többségre szert tevő képviselők abban már könnyebben (destruktívan) meg tudnak állapodni, hogy a parlamentben megbuktassák az aktuális kormányt. A harmadik, inkább történeti példával alátámasztható esetkör a *kifejezett bizalmatlansági indítvány nélküli kormánybuktatás*, amikor egy fontosabb törvényjavaslat (például költségvetési törvény) parlamenti leszavazása ezt eredményezi. Ekkor már kifejezetten erős a kormány parlament előtti felelőssége, hiszen könnyebben előfordulhat a kormány bukását eredményező parlamenti leszavazó döntés. Végül a negyedik, ugyancsak történeti példákkal szemléltethető esetkör a kormány parlamenti felelősségének extrém erősségét jelenti, vagyis amikor *bármilyen kormány által benyújtott javaslat parlamenti leszavazása* a kormány bukását vonja maga után, tehát rendkívül könnyen véget érhet a kormány megbízatása.³⁹

A vizsgált országok a kormány(fő) parlament előtti felelősségének mind a négy esetkőrére szolgáltatnak példát. A ma is hatályos szabályokat, szokásokat tekintve az első esetkör, vagyis a konstruktív bizalmatlanság Németországra jellemző. Az Egyesült Királyság (az 1970-es évek után) és Franciaország a második kategóriába sorolható, vagyis a felelősségre vonáshoz itt destruktív bizalmatlanság kifejezésére van szükség. A kifejezett bizalmatlansági indítvány nélküli, fontosabb törvényjavaslat leszavazásával érvényesített felelősségre vonási metódus az Egyesült Királyság 1979 előtti időszakára volt jellemző. S végül a negyedik, bármely kormányjavaslat leszavazásával megvalósuló felelősségre vonási alakzatra Franciaország harmadik és negyedik köztársasági időszaka hozható fel példaként.

39 BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2009, 492–493.

A vizsgált országoknak a *bizalmatlansági indítványok benyújtására* vonatkozó alkotmányos szabályai, szokásai között nem fedezhetők fel éles különbségek, de van néhány egyedi jellemző. Az Egyesült Királyságban többféle módon is benyújtható az indítvány, kifejezetten a bizalmatlanság kinyilvánításának céljából (1976, 1977, 1979, 1990) vagy erre irányulva, de csak körülírva (1962, 1965, 1980, 1981, 1991), vagy valamely szakpolitikai kérdéshez kapcsolva (1980), vagy akár a kormány(fő) által kezdeményezett bizalmi jellegű szavazáshoz kapcsolódva (1956, 1992).⁴⁰ Fontos sajátosság, hogy a mindenkor hivatalos árnyékkormány, vagyis az intézményesített ellenzék az indítvány benyújtásakor – más ellenzéki pártokkal szemben – elsőbbséget élvez.⁴¹ Franciaországban az Alkotmány 49/2. szakasza szerint a Nemzetgyűlés tagjainak legalább egytizede (58 képviselő) írja alá az indítványt, amelyről csak egy kétnapos, ún. „lehelési időszak” után szavazhatnak. Elfogadásához a Nemzetgyűlést alkotó tagok szavazatainak (abszolút) többségére van szükség. Rendes ülés alatt egy képviselő maximum háromszor vehet részt ilyen kezdeményezésben, szükségállapot idején pedig nincs rá lehetőség. Érdekesség, hogy csak az indítvány mellett (a házszabály szerint nyilvánosan) leadott voksokat számolják össze.⁴² Németországban az Alaptörvény 67. cikke rögzíti a franciához sokban hasonló szabályokat. Noha a Bundestag házszabálya szerint – a francia egyötödhez képesti arányt tekintve – itt a képviselők valamivel nagyobb csoportjának kell benyújtani az indítványt (a 631 fős Bundestag tagjainak egynegyede: 158 fő vagy ekkora méretű frakció), az elfogadáshoz itt is a képviselők abszolút többségére van szükség, és a benyújtás után itt is alkalmazzák a kétnapos „lehelési szabályt”.⁴³

A bizalmatlansági indítványok gyakorlati alkalmazásának, *intenzitásának* szempontjából éles distinkciót tehetünk a három vizsgált ország közé. Ebben a vonatkozásban a brit és a német tapasztalatok mutatnak hasonlóságot, markánsan elkülönülve a francia hagyományoktól. Az Egyesült Királyságban, illetve Németországban a kormány(fő) parlament előtti felelősségének felvetésére (bizalmatlanság) relatíve ritkán kerül sor, a meglehetősen stabil kormányzati működés ugyanis okafogyottá teszi ezekben az országokban az intézmény gyakori alkalmazását, ami összefüggésben áll a politikai kultúra viszonylagos higadtságával. Ezzel szemben a francia politikai kultúra meglehetősen heves vérmérsékletéből is fakad, hogy Franciaországban – különösen a másik két országhoz képest – kifejezetten gyakran élnek a bizalmatlanság felvetésének lehetőségével. Bár a kormányzati működés stabilitása – a másik két országgal ellentétben – itt jóval kisebb mértékű, azért mégsem annyira bizonytalan, hogy általános jelleggel valószínűsítene a bizalmatlansági indítvány sikerre vitelét. Ennek ellenére az intézményt sűrűn alkalmazzák a gyakorlatban, a politikai napirend tematizálásának lehetősége felülírja a benyújtott indítványok várható sikeretelenségéből fakadó politikai hátrányokat.⁴⁴

40 KELLY, Richard: *Confidence Motion*. Library, House of Commons, 13 May 2013. 6, 12–20.

Lásd: www.parliament.uk/briefing-papers/SN02873.pdf [2014. október 15.].

41 Uo. 7.

42 Franciaország Alkotmánya, 49. cikk, második bekezdés. ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 151.

43 A Bundestag házszabályának (Geschäftsordnung, röviden GeschO BT) 97. szakasza. Lásd: www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_bt/go08/245176 [2014. október 15.].

44 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 151–153.

Ami a benyújtott *indítványok számát* illeti, Franciaország toronymagasan kiemelkedik a másik két ország közül, ugyanis 1959 óta összesen ötvenöt alkalommal nyújtottak be bizalmatlansági indítványt.⁴⁵ Háromszor is előfordult, hogy egy miniszterelnöki ciklus alatt hétszer is benyújtottak ilyen indítványt: George Pompidou (1962–1968), Raymond Barre (1976–1981), illetve Pierre Mauroy (1981–1984) miniszterelnökségének idején, de Michel Rocard kormányának (1988–1991) három éve alatt is hat alkalommal volt erre példa. Érdekes, hogy – az idén hivatalba került jelenlegi Valls-kormány mellett – az ötödik köztársaság teljes időszaka alatt csak egyetlen kormányfő, Maurice Couve de Murville miniszterelnökségének idején (1968–1969) nem nyújtottak be a kormánnyal szemben bizalmatlansági indítványt, az összes többi miniszterelnöki ciklusban legalább egyszer sor került erre. Az Egyesült Királyságban a bizalmatlansági indítványok történetét egészen a Lord North miniszterelnökkel szemben benyújtott indítványig⁴⁶ vissza lehet vezetni, amelyet a 19. században számos további indítvány követett. A brit parlament elektronikus könyvtári felületéről elérhető 2013. májusi kiadvány ugyanakkor 1895-től veszi számításba az indítványokat, illetve a szavazásokat. 1945 előtt három (1895-ben egy, 1924-ben két), azt követően pedig – a BBC számításához hasonlóan – huszonhárom bizalmatlansági vagy annak megfelelő szavazást említ, ami viszonylag tekintélyes számnak tekinthető.⁴⁷ Németországban 1949 után mindössze kétszer nyújtottak be ilyen indítványt, 1972. április 27-én Willy Brandt-tal, majd tíz évre rá, 1982. október 1-jén Helmut Schmidttel szemben.

A *benyújtott indítványok sikerességének* szempontjából ugyanakkor a vizsgált országok nagyfokú hasonlóságot mutatnak. Ugyanis az 1945 után benyújtott indítványok közül mindhárom országban csak egyszer jártak sikerrel a bizalmatlanságot felvető képviselők. Az Egyesült Királyságban 1979. március 28-án James Callaghan miniszterelnök kormányát sikerült mindössze egy szavazattal (311:310) megbuktatni, ami után Margaret Thatcher hosszú miniszterelnöki periódusa következett a szigetországban. A teljességhez hozzátartozik, hogy a szigetország történetében 1895-től (a 19. század több korábbi, bizalmat megvonó döntését követően) összesen négy alkalommal volt sikeres indítvány: egy tehát még a 19. században (1895. június 21-én a miniszterek fizetésének száz fonttal csökkentése miatt Earl of Rosebery miniszterelnök kormányával szemben), illetve három – az említett 1979-es eset mellett további kettő – a 20. században (1924-ben kétszer: 1924. január 21-én Stanley Baldwin, illetve 1924. október 8-án az első munkáspárti miniszterelnök, Ramsay MacDonald miniszterelnök kormánya ellen).⁴⁸ Franciaországban 1962. október 5-én George Pompidou kormányával szemben került sor az eddigi egyetlen sikeres bizalmatlansági indítványra. Ugyanak-

45 Erről a francia Nemzetgyűlés portálja nyújt tájékoztatást.

Lásd: www.assemblee-nationale.fr/connaissance/engagements-49-2.asp [2014. október 15.].

46 MEZEY-SZENTE: i. m. 222–223., illetve lásd a brit kormányzati portál történeti visszatekintését: www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/frederick-north [2014. október 15.].

47 KELLY: i. m. 12–20., illetve Parliamentary progress: HE Bill. BBC News portálja, 2004. január 27. Lásd: http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/bbc_parliament/3434507.stm [2014. október 15.]. Megjegyezzük, hogy az 1945 utáni számadat nem tartalmazza a kormány által kezdeményezett bizalmi jellegű kérdésekhez kapcsolódó néhány, bizalmatlansági szavazásnak is tekinthető „csatlakozó” ellenzéki kezdeményezést.

48 KELLY: i. m. 1., 9–11.

kor válaszul De Gaulle köztársasági elnök feloszlatta a Nemzetgyűlést, az új választáson elért gaulle-ista győzelemmel pedig végeredményben sikerült felülírni a bizalmatlansági indítvány sikerét.⁴⁹ Németországban a két benyújtott indítvány közül az 1982. október 1-jén, Helmut Schmidtel szemben benyújtott konstruktív bizalmatlansági indítványt vitték sikerre a képviselők, és egyúttal az indítványban szereplő Helmut Kohlt választották kancellárrá, aki ezt követően tizenhat éven át meg is tartotta a pozícióját.⁵⁰

A kormány(fő) parlament előtti felelősségének kérdésköréhez szervesen hozzátartozik a mindhárom vizsgált országban alkalmazott (B) *bizalmi szavazás* intézménye, amelyet – fő szabály szerint – a miniszterelnök kérhet ki a mögötte álló parlamenti többség támogatásának „szondáztatására”. E tekintetben a legegyszerűbb szokásjogi szabályai és világos gyakorlati tapasztalatai az Egyesült Királyságnak vannak, ahol az intézményt valóban arra használják, amire eredetileg rendeltetett, vagyis a kormánypárti többség bizalmának kinyilvánítására. A bizalmatlansági indítványokhoz hasonlóan a bizalmi szavazásra vonatkozó indítványt is be lehet nyújtani kifejezetten ezzel a céllal („a Ház kinyilvánítja a bizalmat Öfelsége kormánya iránt”), vagy valamely szakpolitikai kérdéshez kapcsolódva is. A parlament honlapján található összesítés szerint az első kategóriára még nem volt konkrét példa, kivéve talán az 1978. december 14-ei szavazást, amely a kifejezett bizalom kinyilvánításán túl egyúttal szakpolitikai (gazdaságpolitikai) kérdéshez is kapcsolódott. A második kategóriába az 1992. szeptember 27-ei, illetve az 1993. július 23-ai szavazás sorolható. Mindkettőt John Major miniszterelnök kérte ki, előbbi a kormány gazdaságpolitikájának kifejezett támogatására, utóbbi a maastrichti szerződés szociális jegyzőkönyvével kapcsolatos kormányzati politika támogatására irányuló, bizalminak minősített szavazás volt. A parlamenti portál tájékoztatása szerint emellett sor került még egy-egy olyan bizalmi, vagy ilyen jellegű szavazásra is, amely valamilyen lényeges kérdéshez (például 1956-ban a szuezi válsággal, 1972-ben az Európai Közösséghez való csatlakozással vagy 1994-ben az Európai Közösség költségvetési törvényével kapcsolatos parlamenti szavazás) vagy valamely (ellenzék vagy más által kezdeményezett), többnyire bizalmi jellegű kérdéshez – egyfajta csatlakozó indítványként – kapcsolódott (1965, 1985).⁵¹ A BBC fentebb hivatkozott 2004-es kimutatása mindenesetre három – vélhetően a parlamenti portál összesítésében is egyértelműen ekként megjelölt, fentebb említett három esettel azonos – bizalmi szavazást említ.⁵²

Franciaországban a bizalmi szavazásnak többféle, alkotmányosan is rögzített típusa létezik. Az egyik a *normál bizalmi szavazás* (az Alkotmány 49/1-es szakasza), amelynek értelmében a miniszterelnök a Minisztertanáccsal való konzultációt követően a Nemzetgyűlés előtt felvetheti a kormány programjával vagy valamely általános politikai nyilatkozatával kapcsolatban a kormányzati felelősség kérdését. Ennek az intézménynek kétféle felhasználási módja is lehetséges. Egyfelől a már említett, a ciklus elején – egyfajta lehetőségként – kikért, ún.

49 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 152.

50 FEHNDRICH, i. m.

51 KELLY: i. m. 5–6., 12–20.

52 Parliamentary progress: HE Bill. BBC News portálja, 2004. január 27.

Lásd: http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/bbc_parliament/3434507.stm [2014. október 15.].

beiktató (invesztitúra-) szavazás, illetve a nem beiktatáshoz kapcsolódó, hanem a ciklus közben kikért bizalmi szavazás. Az ötödik köztársaság történetében eddig összesen harminchét alkalommal került sor (beiktató és ciklus közbeni) normál bizalmi szavazásra, de ebből egyik sem végződött kudarcra.⁵³ A francia bizalmi szavazás másik lehetséges esete az ún. *törvényszöveghez kötött bizalmi szavazás* (az Alkotmány 49/3. szakasza). Ez annyiban különbözik a más országokban is ismert illetén megoldástól, hogy itt nem a törvényszöveghez kapcsolódik a bizalom, hanem valójában a bizalomhoz kapcsolódik a – normál jogalkotási procedúrát kikerülő – törvényszöveg. Ekként a parlament nem is a törvényszövegről, hanem a bizalomról szavaz, ahhoz csak „járulékos” tényezőként kapcsolódik az ekként elfogadtatni kívánt törvényjavaslat. A sokat támadott, a parlamentet megkerülő „jogalkotási intézményt” a 2008-as alkotmányreform keretében visszaszorították. Ekkortól csak a költségvetési és társadalombiztosítás finanszírozásáról szóló törvényjavaslatához kapcsolódhat, ezenfelül egyéb, egyszerű javaslat esetében ez az eljárás ülészakonként csak egyszer alkalmazható. Ezzel az eljárással szemben a parlamenti képviselők is felléphetnek, amennyiben huszonnégy órán belül egyfajta (ellen)bizalmatlansági indítványt fogadnak el, amelyet „kivprovokált bizalmatlansági indítványnak” is hív a szakirodalom. Ebben az esetben a bizalmi szavazás bizalmatlansági szavazássá fordul át.⁵⁴ A bizalmi szavazás e sui generis módját 2015 tavaszáig összesen nyolcvanháromszor alkalmazták, amelyre válaszként negyvenkilenc bizalmatlansági indítványt nyújtottak be. Legutóbb, 2015 februárjában Manuel Valls kormánya alkalmazta mintegy tíz éves szünet után (ezt megelőzően 2005 februárjában, Dominique de Villepin kormányzása idején került rá sor).⁵⁵ A francia bizalmi szavazás harmadik típusa a *Szenátustól kért bizalom* (az Alkotmány 49/4. szakasza), vagyis amikor a miniszterelnök valamely általános politikai nyilatkozatának jóváhagyását, támogatását kéri a Szenátustól. Ez következmények nélkül kikerülhet, vagyis elvesztése nem kötelezi távozásra a kormányt. Ennek ellenére ritkán alkalmazzák, például 1989 novemberében Michel Rocard a berlini fal leomlásának kapcsán, illetve 2005 júniusában Dominique de Villepin a Nemzetgyűléstől kapott bizalom után kezdeményezte ilyen nyilatkozat elfogadását. Az előbbi eset ráadásul meglehetősen groteszk helyzetet idézett elő, ugyanis a baloldali miniszterelnököt – a témára tekintettel – a jobboldali többség úgy volt „kénytelen” támogatni a Szenátusban, hogy eközben a Nemzetgyűlésben épp bizalmatlansági indítványt nyújtottak be kormányával szemben.⁵⁶

A bizalmi szavazás – Franciaországhoz hasonlóan – Németországban is különleges intézménynek számít, egyfelől elvesztésének jogkövetkezménye, másfelől – főként – gyakorlati alkalmazásának valódi, eredeti rendeltetését időnként kijátszó célja miatt. A bizalmi szavazás elvesztésének ugyanis nincs egyértelmű jogkövetkezménye Németországban, automatikusan nem vonja maga után a kancellár megbízatásának megszűnését, hanem többféle kimenetele lehet egy ilyen fejleménynek. A kancellár egyrészt választhatja azt a

53 Erről a francia Nemzetgyűlés portálja nyújt tájékoztatást.

Lásd: www.assemblee-nationale.fr/connaissance/engagements-49-1.asp [2014. október 15.].

54 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 149–151., illetve ÁDÁM: *Fazonigazítás...* i. m. 5.

55 Erről a francia Nemzetgyűlés portálja nyújt tájékoztatást.

Lásd: www.assemblee-nationale.fr/connaissance/engagements-49-3.asp [2014. október 15.].

56 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 149.

lehetőséget, hogy kisebbségben kormányoz tovább, ignorálva az elvesztett bizalmi szavazás szokásos következményét. Másrészt választhatja a – más országokban is megfigyelhető – lemondást, ez esetben a normál szabályok szerint új kancellárt kell választani. Végül – az Alaptörvény adta lehetőségéből fakadóan – elvesztett bizalmi szavazás esetén huszonegy napon belül kezdeményezheti a szövetségi elnöknél, hogy oszlassa fel a Bundestagot, és írjon ki új választást. Ebben az esetben a Bundestag tagjainak lehetőségük van döntésük korrigálására is, a feloszlásra vonatkozó jog ugyanis hatályát veszti, ha a tagok többsége másik kancellárt választ.⁵⁷

Az 1949 óta megfigyelhető gyakorlati tapasztalatok rávilágítanak az intézmény másik sajátosságára. Többször előfordult ugyanis, hogy a kancellár tudatosan veszítette el a bizalmat annak érdekében, hogy – más erre irányuló eszköze nem lévén – valahogy kezdeményezni tudja az államfőnél a Bundestag feloszlását. Ennek okán – segítségül hívva a Mezei-Henning szerzőpáros munkáját – az 1949 óta bekövetkezett öt bizalmi szavazást két csoportra oszthatjuk. Az egyik a *valós és sikeres*, vagyis amelynek valóban az a célja, hogy a Bundestag többsége kinyilvánítsa a bizalmat. Amikor ilyet kezdeményeztek (Helmut Schmidt 1982. február 5-én, illetve Gerhard Schröder 2001. november 16-án), az mindig sikeres is volt, hiszen eleve csak akkor kérte ki a kancellár, ha biztos volt abban, hogy meg lesz a bizalma. A másik típus a *hamis vagy negatív*, vagyis a tudatosan sikertelen bizalmi szavazás, amely az intézmény eredeti rendeltetésétől eltérően kifejezetten arra irányul, hogy ne legyen meg a bizalom, és ennek okán a kancellár kérhesse az államfőtől a Bundestag feloszlását, az új választást megnyerve pedig újabb négyéves megbízatást kapjon az aktuális kormány. Erre három példa is volt a német közjogtörténetben: Willy Brandt 1972. szeptember 22-én, Helmut Kohl 1982. december 17-én, illetve Gerhard Schröder 2005. július 1-jén kérte ki és veszítette el tudatosan a bizalmat. Valódi célját, a parlament feloszlását mindhárom kancellár el tudta érni, azonban Gerhard Schröder az elvesztett bizalmi szavazás után kiírt választást 2005-ben elvesztette, és – ugyan a szocialisták nagykoalícióban kormányon maradtak – kancellári székét át kellett adnia Angela Merkelnek.⁵⁸

A német bizalmi szavazás kapcsán végül érdemes megemlíteni, hogy Franciaországhoz hasonlóan itt is lehetőség van a bizalmi kérdést *törvényszöveghez kapcsolni*, de a német szabályozás – a franciával szemben – nem ad lehetőséget a hagyományos jogalkotási procedúra megkerülésére, hanem csak normál módon, vagyis a jogalkotási folyamaton végigment, zárszavazás előtt álló törvényjavaslat kapcsán minősíthető bizalmi jellegűvé a szavazás.

57 KÜPPER, Herbert: Das parlamentarische Misstrauen gegenüber der Regierung – die deutsche Verfassungspraxis und § 39/A ungarischer Verfassung. *JURA*, 12. évfolyam, 2006/1. szám, 67. Továbbá: KÜPPER, Herbert: A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó kormányzati gyakorlat Magyarországon és Németországban: legitim kiskapuk vagy az alkotmányosság kijátszása? In: KOCSIS Miklós – ZELLER Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. Pécs, Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, 2009, 485.

58 MEZEI Péter – HENNING, Regina: A bizalmi kérdés a magyar és a német alkotmányjogban. *De iurisprudentia et iure publico*, II. évfolyam, 2008/1. szám, 83–85. Lásd: www.dieip.hu/2008_2_1_szam.pdf [2014. október 15.]. Továbbá: KÜPPER, Herbert: *A parlamenti bizalomhoz...* i. m. 487–489.

Összességében megállapítható: mind Franciaországban, mind Németországban jellemző, hogy a bizalmi szavazás intézményét nem rendeltetésszerűen vagy az alkotmány szabta lehetőségeket extrém módon kiterjesztve alkalmazzák.

2.4. A miniszterelnök jogköre, főbb feladatai

Az egyes országok miniszterelnökeinek szokásjogi alapon kialakult, illetve alkotmányosan is rögzült feladat- és hatáskörei jelentősen átfedik egymást, így e téma bővebb vizsgálata nem indokolt, csak néhány jellemző sajátosságot érdemes kiemelni. A vizsgálódást az is bonyolítja, hogy nehéz egyértelműen elkülöníteni egymástól a kormány és a miniszterelnök hatásköreit, azok a gyakorlatban sokszor egybecsúsznak, elmosódnak. Nem véletlen, hogy a szakirodalomban tendenciaként észlelt prezidencializálódási folyamat velejárójaként sokan már-már egyenlőséget tesznek kormány és kormányfő közé.

E szempontból az adott ország kormányzati rendszere döntő jelentőségű, így nem meglepő, hogy a vizsgált országok közül a francia félelnöki berendezkedés kormányfője kilóg a sorból. Amíg a brit és a német kormányfő jogosítványai kiterjedtek, a francia miniszterelnök egyértelműen a köztársasági elnök szolgálatában áll, és feladatai döntően végrehajtó jellegűek.

Az Egyesült Királyságban *ténylegesen a miniszterelnök kezében vannak* az egykoron uralkodói előjogoknak tekintett hatáskörök, úgymint a kinevezendő személyek meghatározása vagy éppen a parlament feloszlata. Ez utóbbi hosszú időn keresztül a brit miniszterelnök egyik legjellemzőbb jogköre volt. Azért csak volt, mert – mint majd később utalunk rá – a 2011-es alkotmányos reform eredményeképpen épp ez a jelleget adó hatásköre korlátozódott, ami megváltoztatta a brit miniszterelnöki intézmény karakterét is. Ez a hatalomcsökkenés ugyanakkor nem teremtett új kormányzati rendszert, hiszen a miniszterelnök a parlamentáris kormányzati rendszerekre jellemző fúzió okán továbbra is de facto a végrehajtó hatalom, az alsóházi parlamenti többség és a legnagyobb parlamenti párt vezetője maradt, aki vezeti a kormány üléseit, és jóformán koordinálja az egész kormányzati működést. A tradíciók tiszteletét pedig az is jelzi, hogy a mindenkori brit miniszterelnök még ma is viseli a kincstár első lordja (The First Lord of Treasury) címet, és szokásjogi alapon egyben betölti a közszolgálati miniszteri tisztséget (Minister for the Civil Service) is.⁵⁹

Franciaországban ezzel szemben keretei vannak a miniszterelnök mozgásterének. Bár az alkotmány úgy fogalmaz, hogy a miniszterelnök irányítja a kormány tevékenységét, valójában nem ő, hanem *a köztársasági elnök a kormány feje, elnöke*. Ennek legékesebb bizonyítéka, hogy Franciaországban nem a miniszterelnök, hanem a köztársasági elnök elnököl a kormány ülésein.⁶⁰ A miniszterelnök inkább a köztársasági elnök döntéseinek a végrehajtója, ami például az alkotmánynak a nemzetvédelemmel kapcsolatos – látszólag – ellentmondó rendelkezéseiből is kiolvasható. A francia kormány gyakorlati működése rávilágít arra, hogy az egyes országok alkotmányos szabályai önmagukban nem biztos, hogy egyértelmű eligazítást adnak a hatáskörök valódi gyakorlásának kapcsán. Példaként említhető, hogy az

59 CHRONOWSKI: i. m. 190.

60 Franciaország Alkotmánya, 9. cikk.

államfő polgári és katonai kinevezési jogosultságai látszólag a miniszterelnök ellenjegyzéséhez vannak kötve, ugyanakkor a valóságban az államfőnek egyértelmű autoritása van az állam legmagasabb főtisztviselőinek kinevezését illetően. A miniszterelnök feladatai elsősorban a jogalkotás terén mutatkoznak meg, amit hangsúlyos törvénykezdeményezési és rendeltetési lehetőségei alátámasztanak.⁶¹

Németországban a kancellárnak a kormányzati működés és a politikai döntéshozatali mechanizmus egésze feletti *autoritása* – brit kollégájához hasonlóan – *egyértelmű*. A német kancellár feladat- és hatáskörére vonatkozó precíz alkotmányos szabályozás példaértékű volt számos ország – köztük például hazánk, Spanyolország vagy éppen Lengyelország – számára is. A német Alaptörvény ugyanis egyértelműen rögzíti, hogy a német kancellár jelöli ki a politikai irányokat (iránykijelölési jog – Richtlinienkompetenz), amiért viseli is a felelősséget. Ehhez szorosan kapcsolódik a miniszteri reszortfelelősség elve (Resortprinzip), azaz – a kancellár által meghatározott irányokat követve – a tárcavezetők autonómiája saját ágazatuk tekintetében jelentős, tevékenységükért pedig ugyancsak viselniük kell a felelősséget.⁶² A német kancellár feladat- és hatásköreit, döntési kompetenciáját az sem csorbítja, hogy – brit kollégájának 2011-ig meglévő ez irányú jogosítványaival ellentétben – nincs konkrét illetékessége a parlament mandátumának megakasztására vonatkozóan. Az előző fejezetben ismertetett, a német kormány(fő) parlament előtti felelősségére vonatkozó gyakorlati tapasztalatok ugyanakkor igazolták, hogy ha a kancellárok érdekei úgy kívánták, erre vonatkozó jogkörük híján, több alkalommal is képesek voltak úgy befolyásolni az egész politikai működést, hogy e céljaikat is megvalósítsák.

2.5. A miniszterelnök háttérapparátusa

A miniszterelnök mögötti háttérapparátusnak szinte mindenhol, így az általunk vizsgált országokban is egyre meghatározóbb a szerepe, jelentősége, összefüggésben a prezidencializálódás általános nemzetközi tendenciájával. Ugyanakkor mindhárom országban megfigyelhető, hogy a miniszterelnök mögötti háttérapparátus folyamatosan változik, egymást érik a kisebb-nagyobb reformok, és nem ritka, hogy egy miniszterelnöki ciklus alatt is megváltozik az apparátus jellege, összetétele, funkciója.⁶³ Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a miniszterelnökök gyakorta kísérleteznek az egyes megoldási lehetőségekkel, keresve a leghatékonyabb és leghatékonyabb működést. Általánosan bevált struk-

61 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 87., 94., 111–112. Továbbá: HASKÓ Katalin: Franciaország. In: KARDOS József – SIMÁNDI Irén (szerk.): *Európai politikai rendszerek*. Budapest, Osiris Kiadó, 2004, 242–243.

62 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 65. cikk.

63 Érdekes sajátosság, hogy gyakorta nemcsak a struktúra változik, hanem a szervezet vezetőjének jogállása is (miniszter vagy államtitkár). Továbbá az egyes miniszterelnökök is eltérően viszonyulnak a mögöttük lévő apparátushoz. A vizsgált országok tapasztalatai azt mutatják, hogy egyes miniszterelnökök (például Margaret Thatcher, Tony Blair, Gerhard Schröder) a kormányzás motorjaként tekintettek a szervezetre, mások (például Ludwig Erhard) kevésbé érezték a jelentőségét, vagy mozgásterük nem tette lehetővé a benne rejlő lehetőségek kihasználását (például Alec Douglas-Home). Lásd: FEHÉR Zoltán: A kormányzás háttérintézményei – Amerikai és európai példák, I. rész. *Politikatudományi Szemle*, 2002/3–4. szám, 43–49., 53–56. Lásd: www.poltudszemle.hu/szamok/2002_3szam/2002_3_feher.pdf [2014. október 15.].

túra vagy mechanizmus nem létezik, ugyanis számtalan tényező befolyásolja, hogy egy ország adott időszakában, adott körülmények között milyen jellegű, felépítésű, struktúrájú hivatali működés a legelőnyösebb.

A szakirodalom két klasszikus modellt különít el a miniszterelnök mögötti háttérapparátusok vonatkozásában. Az ún. *titkársági* típusú modellt követő munkaszervezetek esetében elsősorban a kormány(fő) hagyományos titkársági típusú feladatainak ellátására kerül a hangsúly, a háttérapparátus főként a döntések előkészítéséhez, illetve azok végrehajtásához, ellenőrzéséhez nyújt többnyire adminisztratív segítséget. Az ilyen szervezet élén leginkább valamilyen vezető köztisztviselő (szakmai államtitkár) található. Ezzel szemben a *kancellária típusú modellt* megvalósító apparátus kifejezetten aktív részese a döntéshozatalnak, kiemelt szerepet játszik a stratégiai tervezésben és tanácsadásban, összkormányzati koordinációt valósít meg, összehangolja az ágazatközi feladatokat, vezetését tekintve pedig politikailag motivált személyt (miniszter, politikai államtitkár) kíván meg.⁶⁴

Noha minden országban kiemelt jelentősége van a miniszterelnök mögötti apparátusnak, a három vizsgált ország közül a német kancellár mögötti hivatal szervezete és működése az, amelyik a leginkább meghatározza a kancellár, sőt mi több, az egész kormányzat működését, így a vizsgálatot ezzel érdemes kezdeni. A Német Szövetségi Kancellári Hivatal (*Bundeskanzleramt*) prototípusa, voltaképp névadója a szakirodalomból ismert kancelláriamodellnek. Ez a háttérapparátus *monisztikus jellegű*, vagyis a szakmai és politikai koordináció szempontjából nem válik ketté, egy – az utóbbi kormányok gyakorlatát tekintve – miniszteri rangú politikai vezető fogja össze a működését. A kancellár és hivatala kölcsönösen erősíti egymást, a mindenkori kancellár hatalma a mögötte álló apparátus befolyásolási képességéből is táplálkozik, a hivatal hatalmi szerepét pedig a kancellár kiemelt közjogi jogállása is alátámasztja, segíti. A német kancellária erejét leginkább a Willy Brandt idején megjelenő, azt követően kibontakozó, az egyes kancellárok által eltérően kihasznált, klasszikus *tűkörreferatúra-rendszer* szimbolizálja, amelynek lényege, hogy a hivatal leképezi az egész minisztériumi struktúrát, minden főbb szakpolitikai területnek van egy referense, aki egyfelől közvetíti a tárcák felé a kancellár és apparátusának döntéseit, kéréseit, másfelől továbbítja a minisztériumok felől érkező visszajelzéseket. E mechanizmus révén a német kancellária lényegében „kormány a kormányban”.⁶⁵

A német hivatallal ellentétben a brit miniszterelnök mögötti háttérapparátus *duális jellegű*, elkülöníthető egymástól a kormányfő munkáját közvetlenül támogató Miniszterelnöki Hivatal (*Prime Minister's Office*, PMO, Downing Street 10.), illetve a kormányzati koordinációért felelős, az évek során egyre inkább ugyancsak a miniszterelnök szolgálatában álló Kabinetiroda (*Cabinet Office*, CO, Whitehall 70.).⁶⁶ A szakirodalom szerint e szervek – a Pénzügyminisztériummal együtt – a brit végrehajtó hatalom magját, a kormányzat középpontját

64 FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 149–150. Továbbá ehhez kapcsolódóan: FRANZEL Richárd: A Miniszterelnökség szervezete 2010–2014 között. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2014/1. szám, 51. Lásd: <http://kodifikator.hu/letoltes/category/11-2014-evi-i-szam?download=69:franzel-richard-a-miniszterelnokseg-szervezete-2010-2014-kozott> [2014. október 15.].

65 FEHÉR: i. m. 46–48.

66 Uo. 37–38, 56.

(Centre of Government) jelentik. A brit háttérapparátusnak a miniszterelnöki intézmény kialakulásában is fontos szerepe volt, hiszen – mint említettük – Robert Walpole a Downing Streeten található rezidenciát csak úgy fogadta el, ha azt nem ő személyesen, hanem a mindenkorai miniszterelnök, vagyis maga a funkció kapja. Ebben a rezidenciában a kezdeti klasztrikus kabinetkormányzás idején csak egy kisebb jelentőségű személyes titkárság kapott helyet, a miniszterelnöki kormányzás fokozatos kibontakozásával viszont az apparátus egyre jelentősebb szerepet töltött be a kormányzati működésben.⁶⁷

A francia miniszterelnököt segítő apparátusból – a brithoz hasonlóan – két szervezet emelkedik ki. Az egyik a Kormányhivatal (*Secrétariat général du Gouvernement*), a másik a Miniszterelnöki Kabinet (*Cabinet du Premier ministre*),⁶⁸ amelyek funkciójukat tekintve hasonlítanak a brit Kabinetiroda (Cabinet Office) és Miniszterelnöki Hivatal (Prime Minister's Office) vagy a 2010–2014 közötti magyar Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium és Miniszterelnökség kettősehez.

Látható tehát, hogy a kormányzati működésre való ráhatás, illetve befolyásolási képesség szempontjából a brit és a német, szervezeti felépítését tekintve a brit és a francia háttérapparátus mutat hasonlóságot.

A miniszterelnökök munkaszervezetének kapcsán végül érdemes utalni arra, hogy egyik országban sem idegen az egyes *szakpolitikai területeknek* a miniszterelnök mögötti apparátus portfóliójába illesztése, kiemelve a hagyományos minisztériumi struktúrából. A brit Kabinetirodába például szervezetenként is integrálva van a nemzetbiztonság és hírszerzés területe, a közszolgálat korszerűsítése vagy éppen a miniszterelnök-helyettes által felügyelt alkotmányos és kormányzati reform.⁶⁹ A német kancellária úgyszólván a teljes miniszteriális portfóliót leképezi a hivatalában, így itt inkább annak van jelentősége, hogy az egyes szakpolitikai kérdések milyen hangsúlyt kapnak a kancellárián belül.⁷⁰ A francia miniszterelnök mögötti háttérapparátus szakpolitikai portfóliója – a kormányfőnek a kormányzati rendszerben elfoglalt relatíve gyengébb pozíciója ellenére – ugyancsak kiterjedt és szerteágazó. Manuel Valls jelenlegi miniszterelnök munkáját a kormányzati portál tájékoztatása szerint összesen több mint száz szervezeti egység segíti. Ezek a kormányzati munka koordinálását végző, kiemelt szerepet játszó két említett szervezeten túl például biztonságpolitikával, gazdasági és szociális ügyekkel, területi koordinációval, szabadságjogokkal és esélyegyenlőséggel, az állami intézkedések modernizálásával, európai és nemzetközi politikával vagy éppen közegészségüggyel foglalkoznak.⁷¹

2.6. A miniszterelnök viszonya más alkotmányos intézményekkel

67 Uo. 40.

68 Lásd erről a francia kormányzati portált: www.gouvernement.fr/qu-est-ce-qu-un-gouvernement [2014. október 15.].

69 A Cabinet Office felelősségi területeiről lásd a brit kormányzati portált: www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about [2014. október 15.].

70 A Bundeskanzleramt szakpolitikai portfóliójáról lásd a német kormányzati portálon közzétett szervezeti organogramot: www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2010/2010-12-15-organigramm-bkamt.pdf?__blob=publicationFile&v=11 [2014. október 15.].

71 A miniszterelnököt segítő szervezeti egységekről lásd ugyancsak a francia kormányzati portált: www.gouvernement.fr/les-services-du-premier-ministre [2014. október 15.].

Mindezek után végül érdemes megvizsgálunk és összehasonlítani, hogy a három vizsgált ország miniszterelnöke és az egyes alkotmányos – úgymint államfő, parlament, kormány, illetve egyéb – intézmények között milyen kapcsolat alakult ki az elmúlt évtizedek folyamán, miként képesek befolyásolni egymás munkáját a gyakorlatban.

2.6.1. A miniszterelnök és az államfő

A vizsgálatot a legmagasabb közjogi méltósággal való viszony elemzésével kezdjük. A leglényegesebb szempontot itt az jelenti, hogy az adott ország államfője vajon milyen mértékben szól bele a napi politikába, milyen szokások alakultak ki ezzel kapcsolatosan. A brit és a német rendszer természetesen élesen különbözik a félelnöki berendezkedésű franciától, ahol az államfőnek kiemelt szerepe van, tulajdonképpen az egész kormányzati működés motorjának tekinthető. Ha pedig a brit és a német államfő szerepe, hatalmi súlya között is különbséget akarunk tenni, akkor a relatíve erőteljesebb, főként a parlament feloszlatásához kapcsolódó jogosítványai okán az utóbbit tekinthetjük a kormányzati rendszer működésének szempontjából meghatározóbb szereplőnek.

Az Egyesült Királyság parlamentáris rendszerében a megbízatását örökletes úton elnyerő államfő klasszikusan szimbolikus, *protokolláris* feladatokat lát el. Az uralkodók évszázadok óta elfogadják az alsóházi erőviszonyokat, és alkalmazkodnak hozzájuk, még ha nem szimpatizálnak is az adott miniszterelnökkel és kormányával. Utoljára 1834-ben fordult elő, hogy az uralkodó a parlamenti többség ellenében adott kormányalakítási megbízást. Ekkor a whig Earl Grey miniszterelnök lemondása után egy rövid időre az ugyancsak whig Lord Melbourne kapott megbízatást, azonban kormányát IV. Vilmos király még novemberben elutasította, és előbb két tory miniszterelnököknek – Wellington grófjának (Arthur Wellesley), majd decemberben Robert Peelnek – adott megbízást, majd az év végén egyoldalúan feloszlatta a parlamentet, annak dacára, hogy Lord Melbourne vezetésével a whig kabinetnek megvolt a többsége. Az 1835 elején megtartott választáson azonban a toryk nem szereztek többséget, így Lord Melbourne végül mégiscsak folytathatta munkáját.⁷² Ezt követően azonban az uralkodók tiszteletben tartották a játékszabályokat. A mindenkori brit államfő mozgásterének kapcsán érdekes kérdést vet fel, hogy bizonytalan erőviszonyok közepette – ez jellemezte például a hetvenes éveket vagy a 2010-es választások utáni időszakot – az uralkodó befolyásolhatná-e érdemben a folyamatokat. Párhelyzetben kétségtelenül felmerülne az alkotmányos működés stabilitásáért való felelőssége, ugyanakkor ez az említett bizonytalan időszakokban megfigyelhető uralkodói passzivitás a „szokásával” ellentétes magatartás lenne ez az államfő részéről. A monarcha semlegességét támasztja alá az is, hogy több mint háromszáz évvel ezelőtt, 1707-ben, az utolsó Stuart-házi uralkodó, Anna királynő részéről, az ír miliciáról szóló törvényjavaslat ese-

72 CHRONOWSKI: i. m. 189. Továbbá lásd a brit kormányzati portál történeti visszatekintését az Egyesült Királyság miniszterelnökeiről: www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers [2014. október 15.].

tében fordult elő utoljára, hogy az államfő megvétózott egy törvényt.⁷³ Minekokán az államfő be sem léphet az alsóház üléstermébe, az évente megrendezett, ünnepélyes parlamenti megnyitóbeszédét is csak a Lordok Házába átvonulva tudják meghallgatni a képviselők. Az államfő és a miniszterelnök közötti közjogi kapcsolatot leginkább a szokásjoggá vált heti személyes – vagy ha ez nem lehetséges, telefonos – audiencia biztosítja, teszi élővé, amelynek keretében az uralkodónak joga és kötelessége is kifejtetni véleményét a kormányzat ügyeiről, de ennek ugyancsak szimbolikus jelentősége van.⁷⁴

A brithez hasonlóan a német államfő alapvetően ugyancsak *protokolláris* szerepet tölt be a Német Szövetségi Köztársaság működésében. A döntően szimbolikus hatáskörökkel felruházott szövetségi elnökre vonatkozó alkotmányos szabályozás kialakításakor az alkotmányozó atyák szeme előtt a weimari, relatíve erős államfői hatalom elkerülése lebegett, hiszen az – bármennyire is demokratikus volt – végül elvezetett a náci totalitárius diktatúra egyszemélyi uralmához. Ezért a bonni Alaptörvény szűkre szabott jogosítványokkal látta el a szövetségi elnököket, ami Zeller Judit szerint egyebek mellett abban is megnyilvánul, hogy a miniszterek kinevezésére tett kancellári javaslatot az államfő csak formai szempontból vizsgálhatja, és amennyiben e feltételek fennállnak, akkor nincs lehetősége a megtagadásra.⁷⁵ Ugyanakkor bizonyos esetekben felerősödhet a német államfő szerepe. Az alapvetően protokolláris funkcióihoz képest az Alaptörvény biztosít számára bizonyos mozgásteret, amivel – szerepfelfogásától függően – képes lehet befolyásolni a politikai folyamatokat, például a gyakorlatban több alkalommal is kihasználta vétózási lehetőségével vagy éppen az alsóház feloszlásával kapcsolatos jogosítványával. Ez utóbbi kapcsán meglévő mérlegelési joga – különösen a kancellár ez irányú, rendkívül szűk mozgásterére okán – egyértelműen felértékelődik. Ráadásul a miniszterelnök kinevezése mellett a sikertelen kancellárválasztás miatti parlamentfeloszlathoz sincs szüksége a kormány valamely tagjának ellenjegyzésére.⁷⁶

Franciaországban a miniszterelnök megbízatása és jelentős mértékben sorsa is egyértelműen a *nagy hatalmú államfőtől* függ. Az államfőnek számos, ellenjegyzés nélkül gyakorolható jogosítványa van (például a miniszterelnök kinevezése, a Nemzetgyűlés feloszlása), és – a francia Alkotmány 11. cikkének értelmében, ha vitatottan is, de – akár a parlamentet megkerülve, népszavazás útján is keresztülvihet lényeges alkotmányos változtatásokat, mint amire például 1962-ben, a közvetlen elnökválasztás bevezetésekor De Gaulle részéről sor is került, illetve 1969-ben is ezzel próbálkozott. S bár az államfő ez utóbbi jogosítványával látszólag csak a kormány(fő) javaslata alapján élhet, nyilvánvaló, hogy a miniszterelnök ebben a tekintetben (is) alárendelt szerepet játszik.⁷⁷

73 MEZEY–SZENTE: i. m. 220.

74 A brit uralkodó és a miniszterelnök közjogi viszonyáról lásd a brit államfő portálját: www.royal.gov.uk/MonarchUK/QueenandGovernment/QueenandPrimeMinister.aspx [2014. október 15.].

75 ZELLER Judit: Német Szövetségi Köztársaság. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC, 2007, 132.

76 Cservák Csaba a német elnököt – többek között a vétózási gyakorlata miatt – kifejezetten nem sorolja a gyenge államfők közé. CSERVÁK Csaba: Választási és kormányzati rendszerek összefüggései. *Jogelméleti Szemle*, 2007/2. szám. Lásd: <http://jesz.ajk.elte.hu/cservak30.html> [2014. október 15.].

77 A francia alkotmánymódosítás e sui generis módjáról lásd: ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 23–24., 33–35., 86., 112., 152.

A francia alkotmány szerint a köztársasági elnök elvileg a miniszterelnök javaslatára és ellenjegyzése mellett nevezi ki a minisztereket is, a gyakorlatban azonban ugyancsak az államfő szava a meghatározó, a miniszterelnök eleve olyan jelöltet javasol, akiről feltételezi az államfő bizalmát. A külügyi és a védelmi tárca tekintetében az államfő befolyása pedig még egyértelműbb.⁷⁸

Franciaországban a félelnöki rendszer sajátosságának, illetve az államfő és a parlament 2000-ig tartó eltérő mandátumhosszának következtében több alkalommal is kialakult olyan szituáció, amikor egyidejűleg más párt adta a köztársasági elnököt, és más a parlamenti többséget maga mögött tudó miniszterelnököt. Az ötödik köztársaság alatt eddig ez három ízben – 1986–1988, 1993–1995, illetve 1997–2002 között – fordult elő.⁷⁹ Ezeket az időszakokat hívják *kohabitációnak* vagy társbérletnek, amikor a két közjogi méltóság – eltérő politikai színezetük ellenére – kénytelen együttműködni. Az államfő hatalma ilyenkor valamelyest korlátok közé szorult, a miniszterelnökök pedig nagyobb autoritást tudtak kiharcolni maguknak. A társbérlet kialakulásának lehetőségét jelentősen lecsökkentette, hogy 2000-ben hétről öt évre módosították az államfő megbízási idejét, így fő szabály szerint a köztársasági elnök megválasztásának évében tartanak nemzetgyűlési választást is, tehát nem valószínű, hogy a néhány héten belül megtartott két választáson jelentősen megváltoznának a franciák pártszimpátiái.⁸⁰

Végül, ami az államfő akadályoztatásának kérdését illeti, Németországban és Franciaországban is az elnöki hatásköröket a parlament második kamarájának elnöke gyakorolja. A francia miniszterelnök vagy a német kancellár ebben a tekintetben tehát csak a harmadik közjogi méltóság a sorban, amiből persze tényleges hatalmi súlyukra nézve nem vonhatunk le releváns következtetést. Franciaországban a miniszterelnök még saját kormányának ülésén is csak kivételes esetekben, kifejezett felhatalmazás alapján és kizárólag meghatározott napirend tekintetében helyettesítheti a köztársasági elnököt.⁸¹

2.6.2. A miniszterelnök és a parlament

A kormány(fő) és a parlament kapcsolatát az előző fejezetekben már több szempontból érintettük, e helyütt a három vizsgált ország miniszterelnökének parlamentfeloszlattal kapcsolatos lehetőségeit érdemes összehasonlítani. Mindhárom ország közös abban, hogy sehol sem lehet idő előtt megakasztani a második kamara mandátumát. A brit Lordok Háza, a francia szenátus, illetve a német Szövetségi Tanács (Bundesrat) ebből a szempontból védett intézményeknek tekinthetők, a közjogi rendszer stabilitásának fontos szimbólumai.

A 2011-es brit reform óta elmondható, hogy a miniszterelnök – pusztán saját akaratából – *egyik országban sem tudja korlátok nélkül kezdeményezni a parlament feloszlattását*. Míg az Egyesült Királyságban és Németországban két – előbbinél törvényben, utóbbinál az Alaptör-

78 Uo. 98.

79 HASKÓ: i. m. 243.

80 A társbérletekről lásd ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 28–30., 89–90.

81 Lásd: Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 57. cikk, illetve Franciaország Alkotmánya, 7. cikk 4. bekezdése, valamint 21. cikk, 4. bekezdés.

vényben nevesített – konkrét, a miniszterelnöktől nem vagy csak részben függő esetben kerülhet rá sor, addig Franciaországban a miniszterelnök maximum csak a véleményét mondhatja el az államfő döntése előtt. Érdeemes részletesebben is szemügyre vennünk e szabályokat!

Az Egyesült Királyságban a parlament feloszlataása eredetileg az uralkodó prerogatívái közé tartozott, fokozatosan került át a miniszterelnök tényleges hatáskörébe. A hosszú időn keresztül meglévő szabályozás szerint a brit miniszterelnök a döntésével bármikor megszakíthatta az alsóház mandátumát, és új választások kiírását kezdeményezhette a királynőnél. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy a brit választók gyakorta idő előtt megújították a House of Commons megbízatását. Az 1945 és 2010 között megtartott tizenhét parlamenti választásból tizenegyre az ötéves ciklus lejártá előtt, a legtöbb esetben a negyedik évben került sor. Ugyanakkor az is előfordult, hogy egy éven belül két választást tartottak, ugyanis 1974 februárjában és októberében is volt általános választás.⁸² A parlament alsóházának mandátuma tehát csak *legfeljebb volt öt év* az Egyesült Királyságban. Ezen a tradícióon változtatott a 2011-ben lezárult reform, amelynek értelmében a brit alsóház mandátuma *fixen öt év* lett, a következő választás időpontja pontosan meghatározott (legközelebb 2015. május 7-én, csütörtökön lesz), így a mindenkori miniszterelnök csak két módon tudja elérni az alsóház feloszlataását. Egyfelől bizalmatlansági indítvány elvesztésekor, amennyiben két héten belül nem fejeznek ki mégis bizalmat a kormánynak, másfelől egy kifejezetten feloszlataásra irányuló indítvány kétharmados alsóházi támogatásával. E két esetet leszámítva a miniszterelnök kénye-kedve szerint már nem élhet ezzel a lehetőséggel, tehát e karaktert, jelleget adó jogosítvány korlátozása jelentős változásnak tekinthető az intézmény történetében.⁸³

Franciaországban a parlament feloszlataása egyértelműen *az államfő diszkrecionális joga*, s nemcsak a másik két, hanem Európa többi országával összehasonlítva is az egyik legerősebb parlamentfeloszlataási jogosítványa a francia köztársasági elnöknek van. Az alkotmány szerint ebben a kérdésben csak konzultál a miniszterelnökkel, illetve a parlament két házának vezetőjével, ez azonban nem jelent érdemi korlátot.⁸⁴ Az ötödök köztársaság eddigi tizenhárom nemzetgyűlési választása közül ötre az államfő idő előtti parlamentfeloszlataása miatt került sor, amelyeknek a háttérben különböző indokok húzódtak meg. Ádám Péter a munkájában idézi Dominique Chagnollaud francia alkotmányjogász tipológiáját, amelyben az

82 Az 1974. februárban megtartott választásra fő szabály szerint eleve csak 1975-ben kellett volna sort keríteni, azonban a bányászok sztrájkja miatt egyre erősödő konfliktus okán az akkori konzervatív miniszterelnök, Edward Heath úgy döntött, hogy előrehozza a választást. A számára kudarcot jelentő eredmény után nem tudott megállapodni a liberálisokkal, így a munkáspárti Harold Wilson kisebbségi kormányt alakíthatott, a kormányzást pedig az 1974. októberi újabb választás után is folytatni tudta. Lásd erről, illetve Heath és Wilson miniszterelnökségéről a brit kormányzati portált: www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers [2014. október 15.]. Továbbá: SURÁNYI Róbert: Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága. In: KARDOS József – SIMÁNDI Irén (szerk.): *Európai politikai rendszerek*. Budapest, Osiris Kiadó, 2004, 563–564.

83 A parlamentfeloszlataási megváltoztatásáról (Fixed-term Parliaments Act 2011) lásd a brit parlament portálját: www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SN06111/fixdterm-parliaments-act-2011 [2014. október 16.]. Továbbá: www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general/dissolution/ [2014. október 15.].

84 Közjogi korlátnak maximum csak azt tekinthetjük, hogy ismételt feloszlataásra a választásokat követő évben, illetve kivételes állapot idején sincs erre lehetősége. Lásd: Franciaország Alkotmánya, 12. cikk és 16/5. cikkely.

esetek többsége egy-egy *parlamentfelosztatási* típust testesít meg. E szerint a felosztatás történhet egyrészt *bosszúból*, mint például Charles De Gaulle-é 1962-ben, amely a kormányától – a francia nemzetgyűlési képviselők által – megvont bizalomra adott válasznak tekinthető. Másrészt sor kerülhet rá a néppel való egyfajta „konzultáció” keretében, amire ugyancsak De Gaulle szolgáltatott példát, amikor – jóval az általa javasolt, alkotmányos kérdésekben is dönteni hivatott referendum előtt – 1968-ban azért oszlatta fel a Nemzetgyűlést, hogy kvázi kikérje a nép véleményét az általa fontosnak tartott kérdésben, és az ő megerősítő támogatásukkal vezesse ki az országot a válságból. Harmadrészt a *parlament váltógazdaság-jegyében* az elnökkel azonos pártállású nemzetgyűlési többség kialakítása is cél lehet, mint például François Mitterrand esetében 1981-ben és 1988-ban. Negyedrész *taktikai szempontból* is felhasználható, a gyenge parlamenti többséget is meg lehet erősíteni vele, mint amivel Jacques Chirac próbálkozott – sikertelenül – 1997-ben. Végül a parlamentfelosztatást egyfajta *fenyegetésként* is fel lehet használni, amivel a renitens képviselőket sakkban lehet tartani, mint ahogyan ezt Valéry Giscard d’Estaing 1976–1981 között igyekezett is kihasználni.⁸⁵ Az említett példákban kitűnik, hogy az eddigi hét államfő közül csak három élt ezzel a jogosítványával, Mitterrand elnök kétszer is, De Gaulle és Chirac pedig egy-egy alkalommal.

Németországban az alsóház felosztatására *két esetben* van lehetőség. Az egyik a „*relative*” *sikeres kancellárválasztás*, vagyis amikor a harmadik kancellárválasztási fordulóban csak relatív többséggel választják meg a jelöltet. A szövetségi elnök – hét napon belül – ekkor dönthet úgy, hogy a kinevezés helyett felosztatja a parlamentet. A másik eset az *elvesztett bizalmi szavazás*, amikor a kancellár javaslatára – huszonegy napon belül – ugyancsak mérlegelhet az elnök, hogy új kancellár keresése vagy a kisebbségi kormányzás folytatása helyett – eleget téve a kancellár kérésének – inkább felosztatja a Bundestagot, és új választást ír ki.⁸⁶ Ami a gyakorlatot illeti, 1949 óta az első esetre még nem volt példa, az eddigi összes kancellárt megválasztották már az első fordulóban. Bizalmi szavazásra – mint láttuk – viszont öt alkalommal is sor került. Amikor a kancellárnak valóban az volt a szándéka (mint Helmut Schmidtnek 1982 februárjában vagy Gerhard Schrödernek 2001 novemberében), hogy bizalmat nyilvánítsanak irányába, a szavazás sikeres is volt. Amikor viszont a valódi (palástolt) szándék a Bundestag felosztatása volt (mint például Willy Brandt esetében 1972 szeptemberében, Helmut Kohl esetében 1982 decemberében és Gerhard Schröder esetében 2005 júliusában), a kancellárok tudatosan veszítették el a bizalmi szavazást, és mindhárom ízben sor is került a parlament felosztatására.⁸⁷ Látható tehát, hogy a német kormányzati gyakorlatban a parlamentfelosztatás a bizalmi szavazás, pontosabban az amögötti valós szándék függvénye.

2.6.3. A miniszterelnök és a kormány

A miniszterelnöknek a kormánnyal való kapcsolata mindhárom országban megegyezik abban, hogy a *miniszterelnök tesz javaslatot* az államfőnek a miniszterek személyére nézve. A kormány-

85 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 82–83.

86 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 63. cikk (4) bekezdés, illetve 68. cikk (1) bekezdés.

87 Lásd 58. jegyzet.

zati rendszerek ebben a tekintetben tehát nem különböznek egymástól, ám míg a brit és a német kormányfő *maga dönti el*, hogy ténylegesen ki legyen részese a kormánynak (illetve a brit esetben a kormányon belüli szűk körű kabinetnek is), addig a javaslattétel szabadsága a francia miniszterelnök esetében *korlátozott*, hiszen döntését a gyakorlatban az államfő álláspontjára tekintettel hozza meg. Ugyanez igaz a ciklus közbeni személyzeti vagy szervezeti változtatásokra is.

Chronowski Nóra egyik, általa is szerkesztett könyvben megjelent tanulmányában olvashatjuk, hogy az Egyesült Királyságban leginkább a kormányfő személyisége, a kormánypárt, illetve a mögötte lévő parlamenti többség egysége vagy megosztottsága határozza meg a kormány feletti hatalmának mértékét és mikéntjét.⁸⁸ Ez mindhárom általunk vizsgált országra egyaránt igaz. Az alkotmányos szokásokból és a gyakorlati működés tapasztalataiból pedig az is kirajzolódik, hogy az egyes miniszterelnökök milyen mértékben képesek kormányuk tagjainak döntéseit befolyásolni, vagy tevékenységüket az általuk helyesnek vélt irányba terelni. Ebben a tekintetben talán a brit miniszterelnök a legbefolyásosabb, aki *utasításokat adhat* miniszterei számára, általában jellegű direktívákkal láthatja el őket, vagyis beleszólhat bármelyik tárca ügyeinek vitelébe.⁸⁹

Németországban már árnyaltabb a szabályozás, a közvetlen utasításadás lehetőségét korlátozzák a felelősség alkotmányos szinten is meghúzott határvonalai. A kormány működését ugyanis *három klasszikus elv* határozza meg. Az egyik és legfontosabb a *miniszterelnöki elv* (*Kanzlerprinzip*), amely szerint a kancellár jelöli ki a kormányzás irányvonalait. Ezzel függ össze a *reszortelv* (*Ressortprinzip*), amely szerint a miniszterek a kijelölt irányokat kötelesek tartani, de a saját ágazatuk tekintetében nagyfokú autonómiával rendelkeznek. S végül a harmadik a *kabinet elv* (*Kollegialprinzip*), vagyis a kormány testületileg működik, a tárcák közötti vitás kérdéseket a kormánynak kell elrendeznie.⁹⁰ Mindebből kiderül, hogy a kancellár felelőssége nem foglalja magában az ágazati kormányzati felelősséget, így a kancellár az ágazati politikai részleteit illetően nem gyakorol irányítást a miniszterek felett.⁹¹

Franciaország vonatkozásában Ádám Péter hangsúlyozza, hogy a miniszterelnök és a kormány többi tagja között jogilag nincs hierarchikus viszony, a kormányfő nem főnöke, nem feljebbvalója vagy felettese a többi miniszternek. Ez viszont nem zárja ki azt, hogy a miniszterelnök mint a kormány munkájának a vezetője *utasításokat, direktívákat adjon* a minisztereknek, ha nem is részletekbe menően. A miniszterelnök gyengébb hatalmi súlya ellenére a kormány tagjainak utasíthatósága tehát nemcsak a nagy hatalmú köztársasági elnök „privilegiuma”.⁹² A miniszterelnök utasításadási lehetősége annak fényében különös, hogy bár van

88 CHRONOWSKI: i. m. 190.

89 ROSE, Richard: Politika Angliában. In: ALMOND, Gabriel A. – POWELL JR., G. Bingham – STRØM, Kaare – DALTON, Russel J. (szerk.): Összehasonlító politológia. Budapest, Osiris Kiadó, 2006, 239., illetve IMRE Miklós – KRISTÓ Katalin: Az Egyesült Királyság közigazgatása. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó, 2011, 119.

90 DALTON, Russel J.: Politika Németországban. In: ALMOND, Gabriel A. – POWELL JR., G. Bingham – STRØM, Kaare – DALTON, Russel J. (szerk.): Összehasonlító politológia. Budapest, Osiris Kiadó, 2006, 380–381.

91 LÖVÉTEI István – BOROS Anita – GAJDUSCHEK György: Németország közigazgatása. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó, 2011, 486.

92 ÁDÁM: *Franciaország alkotmányos...* i. m. 98–99., 104–105.

lehetősége összehívni az államfő részvétele nélkül zajló ún. kabinetértekezletet, a kormány üléseit sem ő, hanem a mindenkori köztársasági elnök vezeti.

Végül jelen alfejezet kapcsán a miniszterelnöki megbízatás mellett *egyidejűleg ellátott esetleges miniszteri feladatokra* érdemes utalni. Ami a gyakorlatot illeti, mindhárom ország különbözik egymástól. Az Egyesült Királyságban – mint fentebb láttuk – a mindenkori miniszterelnök hagyományosan egyúttal közszolgálati miniszter is. Franciaországban nincs kizárva, hogy a miniszterelnök más megbízatást is vállaljon, ami ha ritkán is, de előfordult már, például Raymond Barre egyúttal pénzügy-, George Pompidou pedig közoktatási ügyekért felelős miniszter volt.⁹³ Németországban – Magyarországhoz hasonlóan – nem bevett gyakorlat, hogy a kancellár egy konkrét miniszteri portfólióért is feleljen.

2.6.4. A miniszterelnök és egyéb alkotmányos szervek

E helyütt a vizsgált országoknak a miniszterelnök hatalmára is kiható államszerkezeti *besorolását*, illetve a mindenkori kormányzati és parlamenti többség akaratát ellensúlyozni képes *alkotmánybíráskodás* kérdését vizsgáljuk meg.

A három ország közül a *legunitáriusabbnak* Franciaország tekinthető, ami összefügg a centralizált és hierarchizált klasszikus francia közigazgatási modellel. Ezzel szemben a brit és a német államszerkezet már nagyobb mozgásteret biztosít az egyes államalkotó entitások számára. Az egységes, unitárius Egyesült Királyságot a kilencvenes évek második felében kibontakozó decentralizációs folyamat, a skót, az északír és a walesi önkormányzás megerősítése, a helyi parlamentek (re)aktiválása ún. *devolutív állammá* tette. A szakirodalom a Tony Blair kormányzásának idején végrehajtott reformokat egyenesen a föderalizmus irányába való határozott elmozdulásként értékeli.⁹⁴ A devolúciós folyamatok az Egyesült Királyság területi egységét is megkérdőjelezték, azonban az egyes országrészek elszakadását szorgalmazó törekvések a Skócia függetlenségéről szóló, 2014. szeptember 18-án megtartott népszavazás kudarca után – egy időre legalábbis – veszítettek lendületükből.

Németország a *föderális államok* egyik klasszikus típusa, ahol a tartományi rendszernek évszázados hagyományai vannak. A kancellár jogállása kiemelt, a kormány(ő)nek a parlament előtti felelőssége konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal meggyengített, vagyis a kormányzati rendszer kormányzati stabilitást szolgáló elemeit a föderális elrendezésből fakadó hatalommegosztás ellensúlyozza. A kettő tehát kölcsönösen feltételezi egymást, a végrehajtó hatalom megerősítése csak a Landok meghatározott autonómiájával együtt indokolható és igazolható. A tartományokban zajló pártpolitikai mozgásoknak, hangsúlyeltolódásoknak a kancellár kormányzása szempontjából is jelentősége lehet. A szövetségi törvényhozás második kamarájában, a Bundesratban ugyanis sajátos módon a tartományi kormányok és kormányfők kijelölt tagjai vesznek részt, s mivel a tartományok lakosságárányosan

93 Uo. 98–99.

94 GAJDUSCHEK György: *A közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó, 2011. 44., illetve IMRE–KRISTÓ: i. m. 105.

delegálnak ide tagokat, egy-egy nagyobb tartományban bekövetkezett kormányváltás – a két kamara aszimmetrikus súlya ellenére is – befolyásolhatja a kancellár jogalkotási munkáját. Sőt, mint láttuk, egy-egy jelentősebb tartomány elvesztése akár a kancellár székébe is kerülhet, mint ahogyan ezt 2005-ben Gerhard Schröder esetében a szociáldemokrata fellegvárnak tekintett észak-Rajna-veszfáliai tartományi választás elvesztése után megfigyelhettük.⁹⁵

A parlamenti többség akaratát ellensúlyozó *alkotmánybíráskodás* tekintetében a francia és a német modell mutat hasonlóságot, hiszen mindkét államban létezik *különálló intézményként* működő Alkotmánybíróság. Az 1958-ban létrehozott, meglehetősen aktivista szellemségben működő francia *Alkotmánytanács* sajátossága, hogy minden organikus törvény⁹⁶ esetében előzetes alkotmányossági kontrollt végez, a többi törvény tekintetében pedig többek között a miniszterelnök is kezdeményezhet ilyen eljárást. Ugyanakkor – eltérően a megszokott európai modellektől – a francia testületnek nincsenek utólagos ellenőrzési hatáskörei.⁹⁷ Az 1949-es bonni Alaptörvény által bevezetett, az 1951-es törvénnyel felállított német *Szövetségi Alkotmánybíróság* komoly politikai tényező, amely képes akadályt jelenteni a kancellár számára, még ha a tagok kiválasztásában a mindenkori parlamenti többség orientációs erejű is.⁹⁸ A két (alapjogi és államjogi) szenátusra bomló taláros testületnek a kancellár kormányzása szempontjából is kiterjedtek a hatáskörei – előzetes és utólagos, illetve absztrakt és konkrét normakontroll, az Alaptörvény értelmezése stb. –, nem véletlen, hogy a szakirodalom nem a harmadik hatalmi ág egyik szervének, hanem érdemben önálló „hatalmi ágnak” minősíti.⁹⁹

A francia és német példával szemben az Egyesült Királyságban *nincs elkülönült Alkotmánybíróság*, sőt a parlamenti szupremácia klasszikus elvének okán alkotmánybíráskodás sem létezik, ilyen jellegű feladatokat legfeljebb a parlament lát el. A kontinentális országokra jellemző kartális alkotmány hiánya miatt a parlament által hozott törvényeket más szerv tehát nem bírálhatja felül, alkotmányellenességre hivatkozva nem lehet a bíróságok előtt megtámadni azokat. A jogszabályok értelmezésével kapcsolatos vitákat ugyanakkor a bíróságok oldják fel, s az Egyesült Királyságnak az Európai Közösséghez való 1973-as csatlakozása után a parlamenti szuverenitás elve is módosult. Azóta a brit nemzeti jogszabályokat (is) az uniós jogszabályokkal összhangban kell értelmezni, és ha ez nem lehetséges, akkor a közösségi jog előbbre való. 1998-tól pedig az Emberi jogok európai egyezménye is beépült a királyság jogába, amellyel a brit törvényeknek ugyancsak összhangban kell lenniük.¹⁰⁰

95 Az elvesztett tartományi választásról lásd: *Schröder előrehozott választást akar Németországban*. MTI, Origo Portál, 2005. május. 22. Lásd: www.origo.hu/nagyvilag/20050522schroder.html [2014. október 15.]

96 Organikus törvény határozza meg például a parlament két háza megbízásának időtartamát, tagjainak számát, díjazását, választhatóságuk feltételeit, vagy a megüresedő parlamenti helyekre ideiglenesen helyettesítés céljából bekerülő személyek megválasztásának feltételeit. Lásd: Franciaország Alkotmánya, 25. és 46. cikk.

97 VERESS Emőd: *Francia köztársaság*. In: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 114–115. A francia Alkotmánytanács joggyakorlatáról lásd: SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*. Budapest, Osiris Kiadó, 2006. 214–218.

98 A német Szövetségi Alkotmánybíróság működéséről lásd részletesen: SZENTE: i. m. 240–254.

99 LÖVÉTEI-BOROS-GAJDUSCHEK: i. m. 483–484.

100 IMRE-KRISTÓ: i. m. 105–106., illetve CHRONOWSKI: i. m. 191–192.

3. ÖSSZEZÉS: A MINISZTERELNÖKI INTÉZMÉNY JELLEGE, SÚLYA

Zárásként a három ország miniszterelnöki intézményének karakterét az intézmény kormányzati rendszerben elfoglalt hatalmi súlyának, a parlamenti felelősség intenzitásának, a kormányzati működés stabilitásfokának, illetve a második világháború utáni miniszterelnöki ciklusok összegző elemzésének révén kívánjuk összevetni.

Az Egyesült Királyság miniszterelnöke a parlamentáris, korrigált westminsteri kormányzati rendszer *kitüntetett szereplője*, amely funkció jelentősen eltávolodott a klasszikus parlamentáris primus inter pares közjogi tradíciótól. Számos szempontból nagyobb a hatalma, mint az európai kormányfőké általában, például nemcsak a kormánynak vagy pártjának az első embere, hanem a parlamenti frakciót is ő vezeti.¹⁰¹

Leglényegesebb jogosítványa egészen 2011-ig a parlament feloszlatásának korlátlan kezdeményezése volt, amellyel gyakorlatilag egymaga dönthetett arról, hogy az országban mikor legyen választás. S bár David Cameron e jelentős jogkörtől megfosztotta saját magát, az intézmény jellege, karaktere alapjaiban nem változott.

Ami a *kormányzati rendszer stabilitását* illeti, a hetvenes évek rövid időszakát leszámítva évtizedeken keresztül stabil, szilárd és fegyelmezett parlamenti többségre támaszkodó egypárti kormányok alakultak, amelyek többnyire átlagosan négy évig voltak hivatalban. A leghosszabb ideig Margaret Thatcher (tizenegy év), a legrövidebb ideig pedig Alec Douglas-Home (egy év) miniszterelnöki ciklusa tartott.

A stabilitáshoz hozzátartozik, hogy a parlamenti képviselők nem túl gyakran vetették fel a *kormány(fő) parlament előtti felelősségét*, s mindössze egyszer, 1979-ben, James Callaghan miniszterelnöksége alatt fordult elő, hogy megvonták a bizalmat az aktuális kormánytól. A kormányfők ugyancsak ritkán éltek a bizalom felmérésének lehetőségével.

Winston Churchill 1940-ben megalakított nemzeti egységkormányától számítva összesen tizenöt miniszterelnök volt hivatalban, személyét tekintve tizenhárom, hiszen első miniszterelnöki ciklusukat követően Winston Churchill, illetve Harold Wilson – előbbi Clement Attlee, utóbbi Edward Heath kormányzása után – ismét miniszterelnöki megbízatást kapott. 1940 óta összesen tizennyolc kormányalakítás történt. Pártpolitikai szempontból kilenc konzervatív (nyolc miniszterelnök, kb. negyvennégy év) és hat munkáspárti (öt miniszterelnök, kb. harminc év) ciklus különíthető el. A konzervatívok túlsúlyát még jobban kifejezi, ha a Tony Blair előtti időszakot vizsgáljuk, ugyanis az 1940–1997 közötti ötvenhét évből mindössze tizenhét évig volt hivatalban munkáspárti kormányfő.

A francia miniszterelnöki tisztség több szempontból is az államfőnek *alárendelt funkció*, a miniszterelnök feladata döntően a végrehajtás, méghozzá a köztársasági elnök akaratának megfelelően. Tévedés lenne ugyanakkor pusztán az államfő mindenkori „bábjának” tekinteni ezt a posztot, hiszen számos olyan – például jogalkotási vagy egyes esetekben kinevezési stb. – jogosítványa is vannak, amelyek önállóságot kölcsönöznek az intézménynek. A társbérletek idején kivívott relatív autonómiája pedig a későbbi időszakokra is kihatott, s szerep-

101 IMRE-KRISTÓ: i. m. 118.

felfogásának vagy éppen az államfőénél gyakorta nagyobb népszerűségének függvényében még inkább felértékelődhet a szerepe.

A francia *kormányzati működés* – a brittel s főként a némettel szemben – kifejezetten *instabilnak* mondható. S bár a korábbi harmadik és negyedik köztársaság „szuperparlamentáris” időszakához képest az ötödik köztársaság lényegesen javított e helyzeten, igazi áttörésről nem beszélhetünk. A döntően egy nagy párt és egy-két kisebb formáció koalíciójából álló kormányok ugyanis továbbra is átlagosan két-három évig vannak hivatalban, a köztársasági elnökök tehát gyakran váltogatták miniszterelnökeiket, vagy ha hivatalban maradt is a miniszterelnök, egy cikluson belül több kormányt is alakított. E gyakorlaton az elnöki és nemzetgyűlési mandátum 2000-ben megvalósult összehangolása sem segített, ugyanis azóta mindössze egyszer, Nicolas Sarkozy köztársasági elnök időszakában fordult elő, hogy a miniszterelnök (François Fillon) a parlamenti és elnöki ciklus teljes öt éve alatt kitarított, de az ő esetében is három kormányalakításról beszélhetünk. Érdekes, hogy eddig egyetlen szocialista kormányfő (Lionel Jospin) töltötte ki a teljes ciklust 1997–2002 között. S – bár egyedülként az ötödik köztársaság miniszterelnökei közül – mindezt egyetlen kormány megalakításával sikerült megvalósítania, teljes ciklusát beárnyékolta a kohabitáció.¹⁰² A leghosszabb ideig (egyhuzamban) a Pompidou-kormányok (több mint hat évig), a legrövidebb ideig pedig Édith Cresson kormánya volt hivatalban (kevesebb mint egy év).

A relatíve instabil működéshez illeszkedik a francia politikai kultúra azon jellegzetessége, hogy a parlamenti képviselők – a siker valószínűsége nélkül – *rendkívül gyakran* kezdeményeztek *bizalmatlansági indítványt a kormánnyal szemben*. Több mint ötvenszer volt erre példa az ötödik köztársaság történetében, és mindössze egy érte el a célját 1962-ben. Ráadásul a kormányfők sem tétlenkedtek, amikor a bizalom kinyilvánítására kérték a képviselőket: közel negyvenszer érezték szükségét ennek, s nyolcvannál is több alkalommal fogadtak el törvényi bizalmi szavazás keretében.

Ami a statisztikát illeti, 1959 óta összesen *huszonegy miniszterelnök* volt, személyüket tekintve húsz, hiszen Jacques Chirac 1974–1976 közötti első miniszterelnöksége után 1986–1988 között ismét miniszterelnöki kinevezést kapott. A miniszterelnökök összesen harmincnolc kormányt alakítottak, a legtöbbit (négyet) a későbbi köztársasági elnök, George Pompidou 1962–1968 között. Pártpolitikai értelemben nyolc baloldali (kb. tizenhét év), illetve tizenhárom jobboldali (kb. harmincnolc év) miniszterelnöki ciklus különíthető el.

Végül Németország szövetségi kancellárjának kapcsán az intézmény *kiemelt közjogi státusát*, az egész kormányzati rendszert meghatározó, szimbolizáló szerepét emelhetjük ki. Jogszíntványait és hatalmi súlyát tekintve a „közepesen erős” miniszterelnöki intézmény kategóriájába sorolja a szakirodalom,¹⁰³ hiszen brit kollégájához képest jóval több ellensúly – például tartományok, Alkotmánybíróság, esetenként államfő stb. – korlátozza a hatalmát. Mint lát-

102 Lionel Jospin (1997–2002) és François Fillon (2007–2012) mellett egyedül George Pompidou későbbi elnöknek sikerült még megvalósítania 1962–1967 között, hogy egy nemzetgyűlési választást követően öt éven át hivatalban maradjon. Sőt az 1967-es választás után újabb egy évre kinevezést kapott. Raymond Barre 1976–1981 között ugyan szintén öt évig volt hivatalban, de közben volt egy választás 1978-ban.

103 Lásd erről: KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor (szerk.): *Magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 418–422.

tuk, a német kancellár a parlament feloszlásának kezdeményezésében is kifejezetten korlátozva van, minisztereinek az ágazati autonómiáját is tiszteletben kell tartania. Relatíve erős hatalma leginkább a parlament előtti felelősségének meggyengítéséből fakad.

A kormányoknak a parlament előtti gyenge felelősségével függ össze, hogy a koalíciós kormányzást Németországban rendkívül erőteljes *stabilitás* jellemzi, a kormányozhatóságot alábástyázó közjogi megoldások és a politikai kultúra is egy jól működő, hosszú konszolidációs időszakokat felölelő kormányzati működést valósított meg az elmúlt évtizedekben, amelytől még az sem volt idegen, hogy a politikai váltógazdaság két fő ereje, a kereszténydemokraták és a szociáldemokraták három alkalommal – jelenleg is – együtt kormányozzanak. A leg-hosszabb ideig Helmut Kohl vezette az országot, négy egymást követő választást is megnyerve, tizenhat éven keresztül (1982–1998) volt kancellár. A bonni rendszer első kancellárja, Konrad Adenauer tizennégy éven át tartó periódusa (1949–1963) ugyancsak négy választás megnyerését jelentette. A legrövidebb kancellári ciklus is mintegy három évig tartott, Kurt Georg Kiesinger nagykoalíciója idején (1966–1969). Ha átlagoljuk a kancellárok hivatali idejét, akkor nyolc és fél év az átlagos hivatali idő, s ez európai viszonylatban kimagasló arány.

A nagyfokú stabilitást mutatja, hogy – a britekhez hasonlóan – *a kormányoknak a parlament előtti felelősségét* a képviselők eddig *mindössze kétszer vetették fel*, s ebből is csak az egyik volt sikeres. A kancellárok részéről ugyancsak ritkán, de valamelyest gyakrabban merült fel a kérdés. Az eddigi öt eset közül viszont csak kettő irányult a bizalom tényleges kinyilvánítására, a másik három alkalommal a valódi cél a parlament feloszlása volt. Ez utóbbi esetekben a kancellár tudtával és szándékából vonták meg a bizalmat tőle, tehát e példák sem értelmezhetők a kormányzati stabilitás váratlan fellazulásának.

Ami a konkrét számadatokat illeti, az 1949 óta eltelt hatvanöt év alatt *mindössze nyolc kancellár* volt, ebből öt kereszténydemokrata (kb. negyvenöt év), illetve három szociáldemokrata (kb. húsz év). A jelenlegivel együtt összesen csak huszonhárom kormányalakítás történt, a legtöbb (öt-öt) Adenauer és Kohl nevéhez fűződik.

Végül érdekességként megjegyezhetjük: mindhárom országra igaz, hogy a miniszterelnöki intézmény történetében eddig csak egy alkalommal *töltötte be nő* a kormányfői pozíciót (Margaret Thatcher, Édith Cresson, Angela Merkel), ugyanakkor – Franciaország kivételével – ezek a ciklusok hosszú ideig meghatározó jelentőségűek az adott ország történetében. Margaret Thatcher mintegy tizenegy éven át volt miniszterelnök, amivel a 19., 20. és 21. századi miniszterelnökök közül – nem számítva Robert Jenkinson 1812–1827 közötti tizenöt éves periódusát – máig csúcstartónak számít, a kormányzati politika irányait tekintve pedig komoly fordulatot eredményezett miniszterelnöksége. Angela Merkel kancellári időszaka 2015-ben a tizedik évfordulójához érkezett, ezzel pedig a harmadik leghosszabb ideje hivatalban lévő kancellár Helmut Kohl tizenhat és Konrad Adenauer tizennégy éves periódusa után. Az eddig egyedüliként az NDK-ból származó Merkel kancellársága pedig elsősorban abban újszerű, hogy Németországban meghonosította a korábban csak kivételesnek tekinthető nagykoalíciós együttműködést.¹⁰⁴

104 Eddig három nagykoalíció jött létre. Kurt Georg Kiesinger 1966-1969 közötti, Angela Merkel 2005-2009 közötti, és 2013 óta tartó kormánya.

ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS VISEGRÁDI SZOMSZÉDAINKNÁL

Áttekintés a cseh, a lengyel és a szlovák alkotmánybíróság kialakulásának körülményeiről, jogállásáról és eljárási rendjéről

A kelet-közép-európai országok alkotmánybíráskodásával kapcsolatban számos külföldi könyv és tanulmány látott már napvilágot, ugyanakkor a magyar jogirodalomban ismereteink szerint mind ez ideig kevesebb hangsúlyt kaptak a visegrádi „szomszédainkban” – vagyis a Csehországban, Lengyelországban és Szlovákiában – működő alkotmánybíróságok kialakulásának körülményei, jogállásuk és főbb eljárási szabályaik. Tekintettel arra, hogy jelen írásunk szakmai célközönsége magyar, ezért a visegrádi négyek országai közül a magyar Alkotmánybíróság létrejöttével, jellemzőivel, hatásköreivel nem kívánunk foglalkozni, lévén hogy a magyar jogirodalomban mostanáig már számos, kifejezetten ezzel a kérdéssel foglalkozó cikk, tanulmány, tankönyvi fejezet, monográfia foglalkozott részletesen. A tanulmány áttekinti a visegrádi szomszédainkban – jelenleg is működő – alkotmánybíróságok létrejöttét, hatásköreinek és eljárási szabályainak legfontosabb ismertetőjegyeit. A vizsgált országokban az alkotmánybíróságok ismertetőjegyeinek főbb azonosságai mellett több eltérés is kimutatható mind az egyes hatáskörök, mind az eljárási szabályok tekintetében. Mindezek mellett már önmagában az alkotmánybíróság mint intézmény elfogadása sem volt mindenütt egyértelmű, különösen jogászszakmai körökben, amit jól mutat a Lengyelországban a rendes bíróságok és az alkotmánybíróság között az 1990-es évek közepén kiobbant konfliktus. A visegrádi szomszédainkban működő alkotmánybíróságok általános alkotmánytörténeti és hatályos alkotmányjogi szervezetrendszerének és működésének magyar nyelvű – a terjedelmi keretekhez is igazodó mértékű – bemutatása reményeink szerint inspiráló hatással lesz további ilyen irányú összehasonlító kutatásokra is.

• • • • •

1. BEVEZETÉS

Az alkotmánybíráskodás – számos nagy múltú (alkotmányos) jogintézménnyel szemben (mint például az államfő vagy a rendes bíráskodás) – mindössze néhány évszázados múlt-ra tekint csak vissza. A modern értelemben vett alkotmánybíráskodás kezdeteit ugyanis az Egyesült Államokból, klasszikusan az 1800-as évek elejétől eredeztetik, az azóta közzismertté vált *Marbury vs. Madison* ügytől kezdve. Ehhez képest Európában még ennél is ké-

sőbb, mindössze az 1900-as évek elejétől, konkrétan a Hans Kelsen osztrák jogtudós elméletének hatására 1919-ben felállított osztrák Legfelsőbb Alkotmánybíróságtól kezdve beszélhetünk alkotmánybíráskodásról mint a kartális alkotmányok védelmének legfőbb eszközéről. Mivel azonban az ezt követő két világháború közötti, majd a második világháború alatti időszak Európában nem igazán nyújtott táptalajt az alkotmánybíróságok továbbfejlődésének, így a mai európai alkotmánybíróságok tényleges keletkezéstörténetét valójában csak a második világháborút követően érdemes görcső alá venni. A második világháború után az alkotmánybíróságok európai kialakulását alapvetően három szakaszra szokták osztani, ez alapján különböztetik meg az alkotmánybíróságok különböző „generációit”. Ezekről a generációkról általánosságban elmondható, hogy mindhárom összekapcsolódott egy-egy rendszerváltással, vagyis amikor egy korábbi elnyomó vagy tekintélyuralmi rendszer helyébe demokratikus jogállam lépett.¹ Az első nemzedék, a német és az olasz alkotmánybíróság, illetve a francia Alkotmánytanács a világháború utáni újrakezdésből nőtt ki. A második generációs bíróságok a Franco-, illetve a Salazar-rezsim összeomlását követték Spanyolországban és Portugáliában, illetve a katonai diktatúrát Görögországban az 1970-es években. A harmadik hullám a kommunista rendszerek bukása után söpört végig Közép- és Kelet-Európán.

Ez utóbbi, vagyis a kelet-közép-európai országok alkotmánybíráskodásával kapcsolatban számos külföldi könyv és tanulmány látott már napvilágot,² ugyanakkor a magyar jogirodalomban – ismereteink szerint – mind ez ideig kevesebb hangsúlyt kaptak a visegrádi „szomszédainkban” – vagyis a Csehországban, Lengyelországban és Szlovákiában – működő alkotmánybíróságok kialakulásának körülményei, jogállásuk és főbb eljárási szabályaik. Tekintettel arra, hogy jelen írásunk szakmai célközönsége magyar, ezért a visegrádi négyek országai közül a magyar Alkotmánybíróság létrejöttével, jellemzőivel, hatásköreivel nem kívánunk foglalkozni, lévén, hogy a magyar jogirodalomban mostanáig már szá-

1 SÓLYOM László: *Az Alkotmány őrei*. VI. szemeszter, 16. előadás. 2005. május 23., 6.; www.origo.hu/attached/20050531solyom.rtf (2012. május 19.). Solyom László maga utal arra, hogy e szokásos kategorizálást használva figyelmen kívül hagyja az európai alkotmánybíráskodás tényleges eredetét: Kelsen elméletét és az azt megvalósító osztrák alkotmánybíróságot s az azzal rokon kezdeményeket az 1920-as években. A további fejlődésre a német alkotmánybíróság volt meghatározó hatással, amely az osztrák modelltől eltérően az absztrakt normakontroll mellett bevezette a konkrét ügyben történő alapjogi bíráskodást, az alkotmányjogi panaszt. Lásd SÓLYOM László: Alkotmányértelmezés az új alkotmánybíróságok gyakorlatában. *Fundamentum*, 2002/2., 18., 3. lj.

2 Lásd angol nyelven például SADURSKI, Wojciech: *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Court in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. Springer, Dordrecht, 2005; SCHWARTZ, Herman: *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*. University of Chicago Press, Chicago, 2000; PROCHÁZKA, Radoslav: *Mission Accomplished: On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*. Central European University Press, Budapest, 2002; LACH, Kasia – SADURSKI, Wojciech: Constitutional courts of Central and Eastern Europe: Between adolescence and maturity. *Journal of Comparative Law*, 3/2., 2008, 212–233.; SADURSKI, Wojciech: Constitutional Courts and Constitutional Culture in Central and Eastern European Countries. In: FEBBRAJO, Alberto – SADURSKI, Wojciech: *Central and Eastern Europe After Transition. Towards a New Socio-legal Semantics*. Ashgate, 2010, 99–118.

mos, kifejezetten ezzel a kérdéssel foglalkozó cikk, tanulmány, tankönyvi fejezet, monográfia foglalkozott részletesen.³

2. LENGYELORSZÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA

2.1. A lengyel alkotmánybíróság létrehozása

A viseigrádi négyek országaiban elsőként Lengyelországban hozták létre az Alkotmánybíróságot (*Trybunał Konstytucyjny*) az 1985. április 29-i alkotmánybírósági törvénnyel, noha az ezt megalapozó alkotmánymódosítást már 1982-ben végrehajtották.⁴ Az alkotmánybíráskodás megerteremtése és az egységes államhatalom fenntartása közötti kompromisszum jegyében a szejm ekkor még jogosult volt az alkotmánybíróság döntését kétharmados döntésével felülbírálni.⁵ Tekintettel arra, hogy jelentősebb változások keresztülvitelére nem volt lehetőség a politikai rendszerváltáskor, a szejmnek ez a hatásköre 1989-et követően is fennmaradt. A valódi áttörés az 1997. április 2-i alkotmánnyal⁶ és az 1997. augusztus 1-jei alkotmánybíró-sági törvénnyel⁷ következett be.

2.2. A lengyel alkotmánybíróság hatáskörei az 1997-es alkotmány alapján

Az 1997-es alkotmány alapján a lengyel alkotmánybíróság hatásköreit négy nagyobb funkció köré csoportosíthatjuk. Az első ilyen funkció a normakontroll, amely lehet absztrakt és konkrét, előzetes és utólagos normakontroll is. Erre az alkotmány 188. cikkének 1–3. pontjai biztosítanak lehetőséget, amelyek alapján az alkotmánybíróság vizsgálja törvények és nem-

3 Lásd egyebek közt BALOGH-BÉKESI Nóra: Az Alkotmánybíróság új hatáskörei és az alapjogvédelem In: *Hatékony-e a magyar jog?* Szerk.: KATONA Klára és SZALAI Ákos. PKKE JÁK, Pázmány Press, Budapest, 2013; CSEHI Zoltán: Az alkotmányjogi panasz új magyar szabályozása – magánjog és a német típusú alkotmányjogi panasz. In: *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011, II. köt.* Szerk.: DRINÓCZI Tímea és JAKAB András. Pázmány Press, Budapest–Pécs, 2013, 157–180.; CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs: The Constitutional Court. In: SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András – CSINK Lóránt (szerk.): *The Basic Law of Hungary: A First Commentary*. Clarus Press, Dublin, 2012, 157–168.; PATYI András: *Protecting the Constitution (The Characteristics of Constitutional and Judicial Review in Hungary 1990–2010)*. Schenk Verlag, Passau, 2011; PATYI András: *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2011; POKOL Béla: *Alkotmánybíráskodás szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésben*. Kairosz Kiadó, 2014; POKOL Béla: Az alkotmánybíráskodás szociológiai és politológiai kérdései. *Jogelméleti Szemle*, 2013/4.; http://jesz.alk.elte.hu/2013_4.html; TÓTH J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatbavétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 2014/5., 224–238.

4 HARTWIG, Matthias: The Institutionalization of the Rule of Law: The Establishment of Constitutional Courts in the Eastern European Countries. *American University International Law Review*, Volume 7, Issue 3, 1992, 453.

5 Ezzel a német jogirodalomban „Verfassungsdurchbrechung”-ként meghonosodott megoldással találkozhatunk a weimari alkotmány időszakában is, amely tulajdonképpen az alkotmány szövegének változtatása nélküli alkotmánymódosítást jelentette. Nem véletlen, hogy a bonni alaptörvény az ilyen megoldást már nem tette lehetővé, ez ugyanis teljességgel degradálja az alkotmány normatív erejét. HARTWIG, Matthias: i. m. 1992, 455., 21. lj.

6 A Lengyel Köztársaság Alkotmányának szövegét angol nyelven lásd: <http://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitution-of-the-republic-of-poland/>

7 A lengyel alkotmánybírósról szóló törvényt angol nyelven lásd: <http://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitutional-tribunal-act/>

zetközi egyezmények alkotmányosságát; a törvények összeegyeztethetőségét olyan nemzetközi egyezményekkel, amelyeknek a ratifikálásához törvény előzetes jóváhagyása szükséges; továbbá a központi állami szervek aktusainak összeegyeztethetőségét az alkotmánnyal, a ratifikált nemzetközi egyezményekkel és a törvényekkel.⁸

Ezekon kívül a testület alkotmányjogi panasz keretében is gyakorol normakontrollt. E szerint a törvényben meghatározott elvekkel összhangban bárki, akinek alkotmányos jogát vagy szabadságát megsértették, jogosult az alkotmánybírósághoz fordulni, hogy az döntsön az olyan törvény vagy más normatív aktus alkotmányosságáról, amelyet bíróság vagy más közhatalmi szerv alkotmányban rögzített szabadságairól, jogairól, vagy kötelezettségei tárgyában hozott jogerős döntésének során alkalmazott. Alkotmányjogi panaszt csak egy konkrét ügy kapcsán felmerülő jogszabállyal kapcsolatban lehet benyújtani, és csak akkor, ha az érintett már kimerítette a jogorvoslati lehetőségeit, azaz csak a jogerős döntést követően. Alkotmányjogi panasz tehát nem irányulhat bírósági vagy közigazgatási döntés felülvizsgálatára. Nincs lehetőség alkotmányjogi panaszt indítványozni gazdasági jogok sérelmére alapozva, még akkor sem, ha ezeket a jogokat az alkotmány sorolja fel.⁹ Ugyancsak nincs helye alkotmányjogi panasz keretében jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára,¹⁰ valamint nem alapjogokat tartalmazó alkotmányi rendelkezésekre hivatkozással. Így például a lengyel alkotmánybíróság kimondta, hogy kizárólag az egyenlőség elvére hivatkozással nem fogadható be az alkotmányjogi panasz.¹¹

A normakontrollon kívül a lengyel alkotmánybíróság dönt a központi állami szervek közötti hatásköri vitákban,¹² valamint a politikai pártok céljainak, tevékenységeinek alkotmányosságáról.¹³

Végül negyedikként az alkotmánybíróság határoz a köztársasági elnök hivatalának gyakorlásában való akadályoztatásról.¹⁴ Amennyiben az alkotmánybíróság így határoz, felkéri a képviselőház elnökét, hogy ideiglenesen lássa el a köztársasági elnök feladatait.

Ezek alapján látható egyrészt, hogy Lengyelországban az alkotmánybíróság hatásköreit maga az alkotmány tartalmazza, méghozzá kimerítő, taxatív felsorolás keretében, így a len-

8 Lengyel alkotmány 188. cikk. Fordítás: TRÓCSANYI László – BADÓ Attila: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 551.

9 TATHAM, Allan F.: *Central European Constitutional Courts in the Face of EU Membership. The Influence of the German Model in Hungary and Poland*. Martinus Nijhoff Publisher, Leiden–Boston, 2013, 209. Ezek a gazdasági jogok az 1997-es alkotmányban találhatóak meg, úgymint a 65. cikk (4) bekezdés szerinti minimálbér; a 65. cikk (5) bekezdés szerint a teljes foglalkoztatottság mint államcél; a 66. cikk szerint a biztonságos és egészséges munkakörülményekhez való jog, az éves fizetett szabadsághoz való jog és a megengedett maximális munkaidő; a 69. cikk szerint a fogyatékosok számára nyújtandó szociális támogatás; a 75. cikk szerinti lakhatás biztosítására való törekvés; a 76. cikk szerinti fogyasztók jogai. Egyes szerzők problematikusnak tartják, hogy ezek a jogok is beletartoznak a kivételek körébe: SĄDURSKI, Wojciech: Rights and Freedoms Under the New Polish Constitution: Reflections of a Liberal. *St. Louis-Warsaw Transatlantic L. J.*, 1997, 91, 97–98.

10 Ennek normatív alapja, hogy az Alkotmány 79. cikke szerint az alkotmányjogi panasz az alkotmányos jogok és szabadságok védelmének eszköze. TATHAM, Allan F.: i. m. 209 – 210. 32. lj.

11 TATHAM, Allan F.: i. m. 209.

12 Lengyel alkotmány 189. cikk.

13 Lengyel alkotmány 188. cikk 4. pont.

14 Lengyel alkotmány 131. cikk 1. pont.

gyel alkotmány – szemben például a magyar Alaptörvénnyel¹⁵ – a törvényhozónak nem teszi lehetővé a hatáskörök bővítését. Másrészt az is megfigyelhető, hogy a lengyel alkotmánybíró-sági felülvizsgálat tulajdonképpen három alapvető eljárásra épül: az absztrakt normakontrollra, a „jogi kérdésekre” – amelyeket egyes konkrét esetekben az ítélkező rendes vagy köz-igazgatási bírák terjeszthetnek be – és az alkotmányjogi panaszra, amelyet akkor nyújthatnak be az alkotmánybírósághoz, ha a rendes jogorvoslati lehetőségeket kimerítették. 1997-ig alapvetően az absztrakt normakontroll játszotta a legfontosabb szerepet az alkotmánybíró-ság működésében, az alkotmányjogi panaszt csak az 1997-es alkotmány vezette be,¹⁶ egyúttal megszüntetve a törvények általánosan kötelező értelmezésének jogkörét.

A lengyel alkotmánybíróság fő hatáskörének tehát a normakontroll tekinthető, azon belül is főként az utólagos normakontrollt. Az előzetes normakontrollt 1989-ben vezették be, és ez az 1997-es alkotmányban is – igaz, módosításokkal – fennmaradt. Előzetes normakontrollt – akár a törvény egészére, akár csak egyes rendelkezéseire nézve – az elnök jogosult kezdeményezni az alkotmánybíróságnál, miután megküldték neki a parlament által elfogadott törvényt.¹⁷ A lengyel elnök akár vissza is vonhatja az indítványát. Fő szabály szerint előzetes normakontrollra a lengyel alkotmány – szemben például a magyar Alaptörvénnyel¹⁸ – nem ír elő olyan általános eljárási határidőt, amelyen belül az alkotmánybíróságnak a döntését meg kell hoznia. Kivétel ezalól a költségvetési törvény, amelynek esetében a lengyel alkotmány kifejezetten rögzíti a két hónapos határidőt.¹⁹ Amennyiben a testület úgy dönt, hogy az alkotmányellenes rendelkezések nem kapcsolódnak elválaszthatatlanul a törvény egészéhez, az elnök az alkotmányellenes rendelkezések kihagyásával is aláírhatja a törvényt, vagy viszszaküldheti a szjejmnek az alkotmányellenes részek eltávolításának céljából.

A lengyel alkotmány alapján az alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörébe kizárólag a normatív aktusok tartoznak, ezen belül is a törvények, a nemzetközi szerződések és a központi szervek rendeletei. A testület hatásköre tehát nem terjed ki a helyi önkormányzatok

15 Magyarország Alaptörvénye 24. cikk (1) bekezdésének g) pontja lehetővé teszi, hogy az Országgyűlés sarkalatos törvényben a magyar Alkotmánybíróság számára további feladat- és hatásköröket határozzon meg. Ez ugyanakkor a korábbi, Alaptörvény előtti szabályozáshoz képest megkötésnek számít, ti. a korábbi Alkotmánybíróságról szóló törvény (1989. évi XXXII. törvény) szerinti – vagyis nem is alkotmányi szintű – hatásköri lista lehetővé tette, hogy bármely – akár egyszerű többséggel elfogadott – törvény is az Alkotmánybíróság hatáskörébe utaljon egy újfajta eljárást.

16 GARLICKI, Lech: Alkotmánybíróságok kontra legfelső bíróságok. *Fundamentum*, 2010/1., 11.

17 A lengyel elnök a törvény aláírása előtt nemcsak az Alkotmánybíróságnak, hanem a parlamentnek is viszszaküldheti. Ez utóbbi esetben csak akkor köteles a törvényt változatlan tartalommal elfogadni, ha azt a parlament minősített többséggel – 1997 előtt kétharmados, ezt követően háromötödös többséggel – fogadta el. Ez az elnöki vétőjog nemzetközi összehasonlításban is erősnek számít. CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008, 65. Vö. CSERVÁK Csaba: A köztársasági elnök jogállása az Alaptörvényben. In: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Tanulmánykötet. Szerkesztette: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András. Kiadja az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága. Budapest, 2011, 19–25.

18 Magyarország Alaptörvénye 6. cikkének (6) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll-indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül köteles határozni.

19 Lengyel alkotmány 224. cikk 2. pont.

rendeleteinek és az egyedi aktusoknak a felülvizsgálatára. Az előbbi, vagyis a helyi szintű jogszabályok felülvizsgálata ugyanis a Legfelső Közigazgatási Bíróság hatáskörébe tartozik.

A lengyel alkotmánybírásról szóló törvény csak a kötelező jogi normák felülvizsgálatát teszi lehetővé az alkotmánybíróknak.²⁰ Mivel ez a rendelkezés önmagában nem ad módot a konkrét (rendes) bírósági döntések során alkalmazott, de már az alkotmánybírói eljárás idejére hatályon kívül helyezett normák felülvizsgálatára, egy 2000. évi módosítás szerint ez a rendelkezés nem alkalmazandó arra az esetre, ha egy hatályát veszített jogi norma felülvizsgálata az alapjogok védelmének érdekében szükséges.

Tekintettel arra, hogy Lengyelországban előzetes normakontrollt csak a köztársasági elnök kezdeményezhet, az utólagos normakontrollt kezdeményezők köre viszonylag széles körű. Az alkotmánybírásról szóló törvény e tekintetben különbséget tesz általános és különös indítványozói kör között. Univerzális – vagyis akár a tevékenységi körén is kívül eső jogszabályra irányuló – kezdeményezési lehetőség tulajdonképpen szinte valamennyi alkotmányos intézmény számára biztosított, így az elnök, a szejm és a szenátus elnöke, a miniszterelnök, a Legfelsőbb Bíróság első elnöke, a Közigazgatási Felsőbíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az Állami Számvevőszék elnöke és az állampolgári jogok biztosa számára is. Ilyen általános kezdeményezési jog illet meg továbbá ötven képviselőt és harminc szenátort, ami a parlamenti ellenzék számára is lehetőséget biztosít az alkotmánybíróshoz fordulásra.

A különös indítványozási jog csak olyan normák esetében áll fenn, amelyek az indítványozó tevékenységi körébe tartozó ügyhöz kapcsolódnak. Így például a Nemzeti Bírői Tanács javaslatot tehet az alkotmánybíróknak a normatív aktusok alkotmányosságának kérdésében, amennyiben azok érintik a bíróságok és a bírák függetlenségét. Ezen túlmenően bármely bíróság az alkotmánybíróshoz fordulhat „jogi kérdéssel”, valamint normatív aktus, ratifikált nemzetközi egyezmény, törvény alkotmányosságának ügyében, amennyiben az arra adott válasz befolyásolja az előtte folyamatban lévő ügy eldöntését.²¹ A bíróságnak ez a joga közvetlenül az ítélkező tanácsot illeti meg, vagyis nincs szükség (és lehetőség) sem a bíróságok elnökének, sem magasabb bírói fórumoknak a közbeiktatására. A jogkérdés benyújtásához az adott bírói fórum részéről eleendő a „kétség” felmerülése az adott jogszabály alkotmányellenességének tekintetében, vagyis a bíróságnak nem szükséges teljes mértékben meggyőződnie arról, hogy a jogszabály alkotmányba ütközik. Míg a törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályok magasabb normába ütközésekor a bíróságok maguk is eldönthetik, hogy az alkotmánybíróshoz fordulnak-e, vagy ők maguk döntenek a normakollízió kérdéséről (ez utóbbi esetben az alacsonyabb szintű jogszabály alkalmazását visszautasítják), addig a törvények és a ratifikált nemzetközi szerződések esetében erre nincs lehetőségük, mindenképp az alkotmánybíróshoz kell fordulniuk.

2.3. Konfliktusok a rendes bíróságok és a lengyel alkotmánybíró között

Lech Garlicki a lengyel alkotmánybíró hatáskörei kapcsán rámutat arra az 1990-es évek közepén kirobbant vitára, amely a rendes bíróságok szerepének kapcsán a törvények alkot-

²⁰ Lengyel alkotmánybírásról szóló törvény 39. cikk 1. pont.

²¹ Lengyel alkotmány 193. cikk.

mányossági felülvizsgálatáról szól.²² A vita alapja az, hogy a rendes bírójogköre vajon túlmutathat-e az alkotmánybírósághoz forduláson, és magában foglalhatja-e azt a jogkört, hogy a bíró önállóan döntsön az alkotmányosság kérdésében.²³ Garlicki szerint ez nem kétséges abban az esetben, ha a bíró a vitatott rendelkezést alkotmányosnak minősíti. Ám egyes – aktivista – bírák és jogtudósok úgy vélik, hogy a rendes bíróságoknak felhatalmazásuk van az „eseti felülvizsgálatra” is, azaz megtagadhatják azoknak a törvényi rendelkezéseknek az alkalmazását, amelyek véleményük szerint alkotmányellenesek, nem érintve ezáltal a törvények általános érvényességét, és így nem sértve a lengyel alkotmánybíróság prerogatíváit sem.²⁴ E logika szerint a bírónak csak akkor kell a kérdést az alkotmánybíróság elé terjesztenie, ha kétségei merülnek fel az értelmezést illetően. Ha azonban a bírónak nincsenek kétségei a törvény alkotmányellenességét illetően, akkor van arra kiterjedő hatásköre, hogy egyszerűen döntést hozzon az esetben. Mindez azonban Lengyelországban csupán néhány elszigetelt esetben jelent meg idáig, nem eredményezve különösebb konfliktust az alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között.

A másik érdekes kérdés a lengyel alkotmánybíróság működésével összefüggésben, hogy ti. az 1990-es évek közepétől a taláros testület kezdte kialakítani az ún. „interpretatív döntés” technikáját. E szerint a vitatott rendelkezés csak akkor alkotmányos, ha az értelmezése megfelel az alkotmánybíróság döntésének. Ez viszont a törvényi rendelkezések értelmezésének hatásköri kérdését vetette fel, amely ugye fő szabály szerint a legfőbb bírói fórum(ok) monopóliuma.

Kezdetben a lengyel jogrendszer különbséget tett „interpretatív határozat” és „interpretatív döntés”²⁵ között. Az előbbi a törvények alkotmányosságának tárgyában született ítéletet jelentette az olasz „interpretatív sentenza”²⁶ mintájára, amely gyakorlat Olaszországban is szá-

22 GARLICKI: *Alkotmánybíróságok kontra legfelső bíróságok*. I. m. 11.

23 Uo.

24 Uo.

25 Garlicki angol fordításában „interpretative decisions” és „interpretative resolutions”. GARLICKI, Lech: *Constitutional courts versus supreme courts. I-CON*, Volume 5, Number 1, 2007, 59.

26 Az olasz jogrendszer nem ismeri az egyedi alkotmányjogi panasz intézményét, helyette a rendes bíróságok által az alkotmánybírósághoz intézett „jogi kérdések” eszközével operálnak, amelyek csak a bíróság döntésének alapját képező jogszabályokra vonatkozhatnak. Az olasz alkotmánybíróság (Corte Costituzionale) azonban a törvények megsemmisítése helyett egyre inkább egy olyan, interpretatív (értelmező, magyarázó) döntési gyakorlatot alakított ki, amely nem abszolút hatállyal mondja ki egy jogszabály alkotmányosságát (vagy alkotmányellenességét), csak az adott ügyben alkalmazandó jogszabály egyedi értelmezésének vonatkozásában. E gyakorlat mentén a testület kétféle típusú határozata alakult ki: a „sentenza interpretative di accoglimento”, amely azt állapítja meg, hogy a jogszabály egy adott módon való értelmezése alkotmányellenes, míg a „sentenza interpretativa di rigetto” döntés azt mondja ki, hogy egy jogszabály egy bizonyos – de csak is ezen egyféle – módon való értelmezése alkotmányos. Lásd erről különösen Zagrebelsky, GUSTAVO: *La Giustizia Costituzionale* (Constitutional Adjudication). Il Mulino, 1988, 156.; DI MANIO, Thierry: *Le juge constitutionnel et la technique des décisions “interpretatives” en France et en Italie* (The Constitutional Judge and the Technique of “Interpretative” Decision in France and Italy). *Economica*, 1997; CHELLI, ENZO – DONATI, Filippo: *Methods and Criteria of Judgment on the Question of Rights to Freedom in Italy*. In: BEATTY, David M. (ed.): *Human Rights and Judicial Review: A Comparative Perspective*. Springer, 1994, 235–236.

mos konfliktust eredményezett.²⁷ Az utóbbi döntéstípussal a testület a törvények „általánosan kötelező értelmezését” állapítja meg.²⁸ Ez utóbbi hatáskör Lengyelországban is komoly konfliktusokat eredményezett a legfőbb bírói fórum és az alkotmánybíróság között. Ezt jól mutatja, hogy 1996-ban és 1997-ben a legfelsőbb bíróság nyíltan visszautasította a lengyel alkotmánybíróság értelmező döntését azzal, hogy a lengyel alkotmány szerint a bírákat csak a törvények kötik, így a többi bíróság csak akkor kell kövesse ezeket az interpretatív döntéseket, amennyiben az abban foglalt indokolással maguk is egyetértenek.²⁹ Az 1997-es lengyel alkotmány aztán megszüntette az „interpretatív döntés” meghozatalának lehetőségét, ugyanakkor kimondta, hogy az alkotmánybíróság határozata általánosan kötelező jelleggel alkalmazandó és végleges.³⁰ A konfliktus azonban ezzel még teljesen nem oldódott meg, bár azóta nincs tudomásunk olyan ügyről, amelyben a lengyel legfelsőbb bíróság nyíltan elutasította volna az alkotmánybíróság értelmezését. Ugyanakkor számos *obiter dictum*ban a legfelsőbb bíróság bírái az „interpretatív határozatok” hatáskörével kapcsolatban kifejtették, hogy – az 1997-es alkotmány szerinti hatáskör-elhatárolások alapján – ők nem kötelesek követni az alkotmánybíróság értelmezését.³¹

3. A CSEH KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA

3.1. Történeti előzmények

A cseh alkotmánybíróság nem sokkal a Csehszlovák Köztársaság megszületése után, 1921-ben állt fel, az 1920-as alkotmány alapján.³² A héttagú testületből három tagot az államfő (vagyis az elnök), két-két bírót pedig a Legfelső Bíróság és a Legfelső Közigazgatási Bíróság

27 1958-ban a „sommás nyomozás” („summary investigation”) eljárási szabályai kapcsán az olasz *Corte Suprema di Cassazione* kimondta, hogy a tisztességes eljárás bizonyos garanciáit nem kell teljes mértékben alkalmazni ezen eljárás során, majd 1965-ben az olasz alkotmánybíróság – ugyanezen büntetőjogi rendelkezés kapcsán – olyan értelmezést alakított ki, amelynek alapján a *Corte Suprema di Cassazione* kénytelen lett volna felülbírálni a korábbi 1958-as döntését, ezt azonban a testület *nyíltan megtagadta*. Két hónapra rá az olasz alkotmánybíróság – az interpretatív technika alkalmazásával – alkotmányellenessé nyilvánította a támadott rendelkezést, amennyiben az lehetővé tette a *Corte Suprema di Cassazione* által elfogadott értelmezést. Ez az alkotmányossági problémát megoldotta, azonban továbbra is nyitva maradt az a kérdés, hogy az olasz alkotmánybíróság döntése mennyiben alkalmazható visszamenőleges hatállyal. Végül 1965-ben a *Corte Suprema di Cassazione* ügy döntött, hogy az olasz alkotmánybíróság döntése csak a jövőre nézve alkalmazandó. GARLICKI: i. m. 54–55.; idézi MOLNÁR András – TÉGLÁSI András – TÓTH J. Zoltán: A magánjogi és az alapjogi érvelések együttlélése – feszültségek és dilemmák. *Jogelméleti Szemle*, 2012/2., 13., 88. lj.

28 Lásd BRUNNER, Georg – GARLICKI, Lech: *Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen: Analysen und Entscheidungssammlung 1986–1997* (Constitutional Law Jurisdiction In Poland: Collected Analyses And Decisions 1986–1997). Nomos, 1999, 67–68.

29 A lengyel alkotmánybíróság 1995. február 21-i döntése, I PZP 2/95 (OSNAPiUS – Jurisprudence of the Chamber of Administration, Labour Law and Social Security, 1995, No. 17, item 214); továbbá 1996. május 14-i döntés, III ARN 93/95 (OSNAPiUS 1996, No. 23, item 352).

30 Lengyel alkotmány 190. cikk (1) bekezdés. TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005, 551.

31 MOLNÁR – TÉGLÁSI – TÓTH J.: i. m. 14.

32 Lásd a Cseh Köztársaság Alkotmánybíróságának hivatalos honlapját: www.concourt.cz/view/history

jelölt, a bírákat tíz évre választották. A csehszlovák alkotmánybíróságnak ezt az első időszakát meglehetősen kevés érdeklődés övezte, és tevékenységét a jogirodalom sem tartja túlságosan nagy jelentőségűnek.

Az 1948-as és az 1960-as alkotmány – a totalitárius államberendezkedést tükrözve – teljességgel mellőzte az alkotmánybíróságot mint intézményt. Ugyanakkor az 1968-as csehszlovák föderációról szóló törvény nemcsak egy szövetségi alkotmánybíróság, hanem a tagköztársaságok részére is külön alkotmánybíróság létrehozatalát tűzte ki. Természetesen *de facto* ezek közül egyik sem alakult meg, ugyanakkor *de jure* ez az irányelv még két évtizeden keresztül hatályban maradt.³³

Ténylegesen működő szövetségi alkotmánybíróság valójában csak a kommunista rezsim bukását követően állt fel, az 1991. februári szövetségi alkotmánytörvénynek megfelelően.³⁴ A tizenkét tagú – Brno városában székelő – testületben mindkét tagállamból hat-hat bíró vett részt, hétéves mandátumidővel. Csehszlovákia felbomlását követően az alkotmánybíróság létéről a független Cseh Köztársaság 1992-es alkotmánya gondoskodott. Ez alapján a Cseh Köztársaság első alkotmánybírósága 1993. július 15-én kezdte meg működését. Azóta a testület tizenöt bíróból áll, döntéseiket háromtagú tanácsokban, illetve a plénumon hozzák. Az alkotmánybírákat az államfő (vagyis az elnök) nevezi ki a szenátus egyetértése mellett tíz évre, és az alkotmánybíróság tagjai újraválaszthatók. A testület elnökét és két elnökhelyettesét a köztársasági elnök saját döntése alapján nevezi ki az alkotmánybíróság tagjai közül. A bírákat – hasonlóan a magyar Alkotmánybírósághoz – háromfős tanácsadói stáb segíti a munkájukban.

3.2. A cseh alkotmánybíróság jogállása és hatáskörei

A cseh alkotmánybíróságot nem tekintik a rendes bírósági szervezetrendszer részének, mivel a funkciója, hogy mindenekfelett védje az alkotmányosságot és az alapvető jogokat, amelyek az alkotmányból, az alapvető jogok és szabadságok chartájából és további alkotmányerejű törvényekből erednek.

A cseh alkotmánybíróság hatásköreit az alkotmány³⁵ 87. cikke határozza meg.³⁶ Ez alapján az testület elsődleges funkciója a törvények és az egyedi rendelkezések megsemmisítése, amennyiben azok az alkotmányos rendbe ütköznek; valamint az egyéb jogi normák és

33 143/1968 Coll. CONSTITUTIONAL ACT October 27, 1968 on the Czechoslovak Federation. Chapter Six: The Constitutional Court of the Czechoslovak Socialist Republic. A törvény szövegét angol nyelven lásd: www.concourt.cz/view/GetFile?id=7285. A törvény magyar nyelvű szövegét lásd: Alkotmánybíráskodás. (A jogintézmény elméleti alapjai és működési tapasztalatai, valamint az Európában működő alkotmánybíróságok tevékenységére vonatkozó jogszabályok). Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája. Felelős kiadó: Kilenyi Géza. Budapest, 1987, 474–481.

34 91/1991 Coll. CONSTITUTIONAL ACT. February 27, 1991 on the Constitutional Court of the Czech and Slovak Federal Republic; www.concourt.cz/view/GetFile?id=7286

35 A Lengyel Köztársaság Alkotmányának szövegét angol nyelven lásd: <http://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitution-of-the-republic-of-poland/>

A cseh alkotmány szövegét angol nyelven lásd: www.usoud.cz/en/constitution-of-the-czech-republic/

36 TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, i. m. 231–232.

egyedi rendelkezések megsemmisítése, amennyiben azok az alkotmányos rendbe vagy törvénybe ütköznek. A cseh alkotmánybíróság hatáskörébe egyrészt azon alkotmányjogi panaszok elbírálása tartozik, amelyeket a helyi önkormányzati szervek nyújtanak be a törvénytelen állami beavatkozásokkal szemben; másrészt azok, amelyeket az állami szervek alkotmányban rögzített alapvető jogokat és szabadságokat sértő, jogerős döntései és más aktusai ellen nyújtanak be.

Az alkotmánybíróság jogkörébe tartozik továbbá: a képviselők és szenátorok választásának megerősítéséről szóló döntés elleni fellebbezés elbírálása; a passzív választójog elvesztéséről és a képviselői vagy szenátori tisztséggel való összeférhetetlenségről szóló döntés; valamint a szenátusnak a köztársasági elnökkel szembeni felelősségre vonási eljárása. A cseh alkotmány az alkotmánybíróság hatáskörébe utalja a Cseh Köztársaság számára kötelező döntésének végrehajtásához szükséges nemzetközi bírósági intézkedések megtételét, amennyiben azt nem lehet másképp végrehajtani. Az alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik továbbá a cseh alkotmány szerint a politikai pártok feloszlásáról szóló határozat, valamint a politikai pártok tevékenységével kapcsolatos döntés – az alkotmánnyal és más törvényekkel összhangban –, továbbá az állami és helyi önkormányzati szervek hatásköri vitáinak eldöntése, kivéve, ha a vita eldöntése más szerv hatáskörébe tartozik.

Ezt a hatásköri listát a Cseh Köztársaság európai uniós csatlakozásáról szóló népszavazásról rendelkező alkotmányerejű törvény két további jogkörrel bővítette:³⁷ egyrészt a köztársasági elnök elleni fellebbezés elbírálásával, amennyiben az elnök nem tűzi ki a Cseh Köztársaság Európai Unióhoz való csatlakozásáról szóló népszavazást; másrészt annak elbírálásával, hogy a Cseh Köztársaság Európai Unióhoz való csatlakozásáról szóló népszavazás végrehajtása összhangban áll-e a Cseh Köztársaság Európai Unióhoz való csatlakozásáról szóló népszavazásról rendelkező alkotmányos törvénnyel és a végrehajtási törvénnyel.

4. A SZLOVÁK KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGA

4.1. A szlovák alkotmánybíróságra vonatkozó jogszabályi háttér

A Szlovák Köztársaság alkotmánybíróságára (*Ústavný Súd Slovenskej Republiky*) vonatkozó rendelkezések a szlovák alkotmány (*Ústava*) mellett több törvényben is megtalálhatók.³⁸

Az alkotmánybíróságra vonatkozó alkotmánybeli szabályok jóval részletesebbek a magyar Alaptörvény szabályozásánál, ti. a szlovák alkotmány több mint tizenöt szakaszon keresztül szabályozza az alkotmánybíróság jogállását, működését, hatáskörét és eljárását. Ezek kö-

37 The Constitutional Act on the Referendum on the Czech Republic's Accession to the European Union (No. 515/2002 Sb.).

38 E fejezetben a szlovák alkotmánybíráskodás történeti előzményeire külön nem térünk ki, hiszen azok a történelmi sajátosságoknak megfelelően a korábbi cseh alkotmánybíráskodásról szóló fejezetben már szerepeltek.

zül több szabály is szó szerint bekerült alacsonyabb szintű jogszabályokba.³⁹ A szlovák alkotmánybíróság működését, eljárását és az alkotmánybírák jogállását jelenleg a 38/1993. számú törvény szabályozza.

4.2. A szlovák alkotmánybíróság jogállása, összetétele

A szlovák alkotmánybíróság az alkotmányosság védelmének legfőbb bírói szerve. A szlovák alkotmányjog az alkotmánybíróságot szorosan az igazságszolgáltatói hatalmi ághoz köti, mint azt a szlovák alkotmány is kifejezésre juttatja, ti. a Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága⁴⁰ a bírói hatalom című hetedik fejezetben belül, az első szakaszban lett elhelyezve. Szemben a magyar fővárosközpontú szabályozással, a szlovák alkotmánybíróság nem Pozsonyban, hanem a négyszáz kilométerrel távolabb fekvő Kassai kerület székhelyén, Kassán található.

A szlovák alkotmánybíróság a 90/2001-es alkotmánymódosítás óta tizenhárom tagból áll, akiket a Nemzeti Tanács (*Národná rada*) javaslatára a köztársasági elnök tizenkét évre nevez ki. Az alkotmánybírák mandátumuk lejártát, illetve megszűnését követően nem nevezhetők ki ismételten erre a tisztségre.⁴¹ A szlovák alkotmánybíróság élére az alkotmánybíróság elnökét és elnökhelyettesét – az alkotmánybíróság tagjaihoz hasonlóan – a köztársasági elnök nevezi ki.

4.3. A szlovák alkotmánybíróság eljárása

A szlovák alkotmánybíróság az alkotmányban meghatározott ügyekben teljes ülésen (*Plénum Ústavného Súdu*), míg kisebb súlyú ügyeket illetően tanácsban (*Senát Ústavného Súdu*) dolgozik. A teljes ülés – elnevezéséből fakadóan is – az összes alkotmánybíró jelenlétében zajlik, míg a tanácsülés három tagból – egy tanácselnökből és két tagból – áll.

Az alkotmánybíróság teljes ülését az elnök hívja össze, aki vezeti és meghatározza az ülések napirendjét is. Az alkotmánybíróság elnökét a köztársasági elnök által kinevezett elnökhelyettes, míg az elnökhelyettes az életkor szerint legidősebb alkotmánybíró helyettesíti. A teljes ülés határozatképességéhez legalább hét alkotmánybíró jelenléte szükséges, a határozathozatalkor pedig a határozati javaslat elfogadásához az alkotmánybírósági tagok többségének egy irányba kell szavaznia. Az alkotmánybíróság teljes ülései zártak, kizárólag az alkotmánybíróság hivatalának (*Kancelária*) munkatársai és azon személyek lehetnek jelen az ülésen, akiknek a jelenléte elengedhetetlen az eljárás lefolytatásához (például legfőbb ügyész, a legfelsőbb bíróság elnöke és elnökhelyettese). A nyilvánosság kizárásának törvényi tiltása alól csak explicit törvényi felhatalmazás adhat felmentést, vagy az

39 Nálunk a jogalkotásról szóló törvény ezt a megoldást kifejezetten tiltja. (Lásd: a jogalkotásról szóló, 2010. évi CXXX. törvény 3. §). A jogalkotási törvényről bővebben lásd: CSINIK Lóránt: Mérföldkő a jogalkotásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/8., 3–7.

40 Lásd: 124–140. cikk.

41 A szlovák alkotmány 2001. évi módosítását megelőzően tíz alkotmánybíróat nevezett ki a köztársasági elnök hét évre, amely megbízatást egymás után többször is elnyerhették az alkotmánybírók.

alkotmánybíróság teljes ülése is határozhat úgy, hogy a tanácskozást (vagy csak egy részét) más személyek részére is nyilvánossá teszik.

A szlovák alkotmánybíróság teljes ülésen határoz abban az esetben, ha a köztársasági elnök feladatainak ellátásában több mint hat hónapja akadályoztatva van, és köztársasági elnök funkciójának megüresedéséről kell határozni,⁴² továbbá abban az esetben, ha a köztársasági elnököt bűncselekmény elkövetésével, szándékos alkotmány sértéssel vagy hazaárulással vádolják. Az alkotmánybíróság teljes ülésen dönt utólagos normakontroll,⁴³ nemzetközi szerződés⁴⁴ és népszavazás alkotmányosságának⁴⁵ vizsgálatáról.

Azokban az ügyekben, amelyek nem tartoznak a teljes ülés hatáskörébe, az alkotmánybíróság tanácsülésen határoz. A tanács összetételéről a teljes ülésen határoz az alkotmánybíróság, azonban a tanács elnökét a megválasztott tagok közül választják ki.

4.4. A szlovák alkotmánybíróság hatáskörei

A szlovák alkotmánybíróság hatáskörei nagyjából megegyeznek a klasszikus alkotmánybírósági hatáskörökkel. A szlovák jogrendszerben megtalálhatók az alkotmánybíróságnak az utólagos normakontrollra, nemzetközi szerződés alkotmányossági vizsgálatára, a népszavazásra, továbbá az alkotmányértelmezésre vonatkozó hatáskörei is. Ugyanakkor a szlovák alkotmány 125. cikkének (4) bekezdése kifejezetten kizárja a normakontroll lehetőségét törvényjavaslat vagy más általánosan kötelező norma tervezete kapcsán.

A szlovák alkotmánybíróság két legtipikusabb hatásköre az utólagos normakontroll és az alkotmányjogi panasz.

A szlovák alkotmánybíróság előtti eljárást a parlamenti képviselők együtöde, a köztársasági elnök, a kormány, a bíróság (az előtte folyamatban lévő ügyben), a legfőbb ügyész, az ombudsman (utólagos normakontroll vagy emberi és szabadságjogok megsértése miatt), illetve az a személy kezdeményezheti, aki a szlovák alkotmány 127. és 127/A. cikkeiben szabályozott alkotmányjogi panasz eljárás keretein belül kívánja érvényesíteni alapjogait.

A szlovák alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében alapvetően a törvények, kormányrendeletek, általánosan kötelező miniszteri rendeletek, a települési és a területi önkormányzati rendeletek alkotmánnyal, alkotmánytörvényekkel, továbbá a már ratifikált nemzetközi egyezményekkel való összeegyeztethetőségét vizsgálja. Amennyiben az alkotmánybíróság befogadja az utólagos normakontrollra vonatkozó indítványt, és a jogszabály alkalmazása oly módon veszélyeztetne alapvető jogokat és szabadságokat, hogy az komoly gazdasági kárral vagy egyéb súlyos, helyrehozhatatlan következménnyel járna,

42 Lásd: szlovák alkotmány 105. cikk 2. bekezdés.

43 Lásd: szlovák alkotmány 125. cikk.

44 Lásd: szlovák alkotmány 125/A. cikk.

45 Lásd: szlovák alkotmány 125/B. cikk.

úgy a szlovák alkotmánybíróság felfüggesztheti a megtámadott norma egészének vagy támadott részének hatályát.⁴⁶

A jogszabályok normakollíziója esetén a kibocsátó szervek az alkotmánybíróság határozatának kihirdetésétől számított hat hónapon belül kötelesek az érintett jogszabályokat összhangba hozni az alkotmánnyal, az alkotmánytörvényekkel, illetőleg az alacsonyabb szintű jogszabályokat a magasabb szintű jogszabályokkal. Amennyiben ezt a kötelezettséget a jogalkotó szervek nem teljesítik, a határozat kihirdetésétől számított hat hónap elteltével a megtámadott jogszabály, illetve annak vonatkozó rendelkezései hatályukat veszítik.

Az előbbieken túl a szlovák alkotmány 127. cikkének (1) bekezdése alapján az alkotmánybíróság elbírálja a természetes vagy jogi személyek panaszait, ha alapvető jogaik és szabadságaik vagy a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa által jóváhagyott, törvényben meghatározott módon ratifikált és kihirdetett nemzetközi szerződésen alapuló emberi jogaik és alapvető szabadságaik megsértésére hivatkoznak, amennyiben ezen jogok és szabadságok védelme nem tartozik más bíróság hatáskörébe. Hogyha az alkotmánybíróság helyt ad a panasznak, és határozatában megállapítja, hogy az alapvető jogokat és szabadságokat a jogerős határozat, intézkedés vagy más cselekmény megsértette, akkor az érintett határozatot, intézkedést, más cselekményt megsemmisíti. Amennyiben a jogok és szabadságok megsértése mulasztásból ered, az alkotmánybíróság új eljárásra utasítja a jogokat és szabadságokat megsértő szervet. Az alkotmánybíróság ezzel egyidejűleg további vizsgálatot rendelhet el, megtilthatja az alapvető jogok és szabadságok vagy a Szlovák Köztársaság által ratifikált és törvényben meghatározott módon kihirdetett nemzetközi szerződésen alapuló emberi jogok és alapvető szabadságok megsértésének folytatását, vagy, amennyiben ez lehetséges, utasítja a jogsértőt, hogy állítsa vissza a jogsértés előtti állapotot. Panasz esetén az alkotmánybíróság a határozatában megfelelő pénzbeli kártérítést is adhat a jogsérelmet szenvedő fél részére.

Mindemellett az alkotmánybíróság határoz az önkormányzatok alkotmányellenes vagy törvénytelen határozatát vagy más cselekményét megtámadó panaszról, amennyiben ez nem tartozik más bíróság hatáskörébe. Ha az alkotmánybíróság helyt ad az önkormányzati szerv elleni panasznak, akkor meghatározza, hogy az alkotmányellenes vagy törvénytelen határozat vagy más önkormányzati cselekmény melyik alkotmányos törvényt vagy törvényt sért meg, illetve azt, hogy melyik volt a jogsértő határozat vagy cselekmény.

Az alkotmánybíróság megsemmisíti az érintett határozatot, vagy ha a jogsértés nem határozatban nyilvánult meg, megtiltja a jogsértő tevékenység folytatását, és amennyiben ez lehetséges, elrendeli az eredeti állapot helyreállítását.

Az alkotmánybíróság értelmezi az alkotmányt és az alkotmányos törvényeket, ha azoknak az értelme vitatott. Az alkotmánybíróság alkotmányt, alkotmányos törvényt értelme-

46 Ehhez képest a magyar Alkotmánybíróság a jogszabály hatálybalépését csak előzetes normakontroll keretében, a még hatályba nem lépett jogszabályok esetében függesztheti fel. Lásd: az Alkotmánybíróságról szóló, 2011. évi CLI. törvény 61. § (2) bekezdés.

zõ határozatát a törvények mintájára kell kihirdetni. A határozat a kihirdetésének napjától általánosan kötelező.

Mindezekon túl az alkotmánybíróság dönt a képviselői mandátum igazolásáról vagy annak megtagadásáról szóló határozat elleni panasz ügyében is. Az alkotmánybíróság dönt arról, hogy a Szlovák Köztársaság elnökének, a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának és az önkormányzati szervezeteknek a megválasztása megfelelt-e az alkotmánynak és a törvényeknek. Az alkotmánybíróság határoz a népszavazás elleni panasz ügyében, továbbá, hogy a politikai párt vagy politikai mozgalom feloszlásáról szóló határozat összhangban áll-e az alkotmánnyal és más törvényekkel.

Végül az alkotmánybíróság dönt a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa által a Szlovák Köztársaság elnökével szemben szándékos alkotmányértés vagy hazaárulás esetén kezdeményezett eljárásban, továbbá arról, hogy a rendkívüli állapot, illetve veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló határozat, valamint az ezekhez kapcsolódó más határozatok összhangban állnak-e az alkotmánnyal és az alkotmányos törvényekkel.

5. ZÁRSZÓ

Tanulmányunkban áttekintettük a visegrádi szomszédainkban – jelenleg is működő – alkotmánybíróságok létrejöttét, hatásköreinek és eljárási szabályainak legfontosabb ismertetőjegyeit. Amíg az európai alkotmánybíráskodás kezdeteinél alapvetően az 1919-es osztrák alkotmánybíróság felállítását szokták első helyen említeni, addig már kevesebb figyelmet szoktak szentelni a Csehszlovákiában mindössze egy évvel később megjelenő és jó néhány éven keresztül ténylegesen is működő – bár kétségtelenül akkor még nem korszakos jelentőségű – alkotmánybíróságra.

Tanulmányunk alapján levonható az a következtetés, hogy túlzott leegyszerűsítés lenne általánosságban azt állítani, hogy a második világháborút követő kommunista rendszer ideológiai felfogása az alkotmánybíráskodással szembeni alapvetően elutasító attitűdje miatt elvi szinten sem tette volna lehetővé az alkotmánybíróságok felállítását. Épp visegrádi szomszédjaink alkotmánytörténeti vizsgálata során figyelhettük meg, hogy Csehszlovákiában már 1968-tól kezdve érvényben volt az alkotmánybíróság felállítását előirányzó törvény, míg – a magyar Alkotmányjogi Tanács 1983-as felállítását követően nem sokkal – az 1986-ban megalapított lengyel alkotmánybíróság létrehozása és működtetése már a közelgő rendszerváltozások előhírnökeként fogható fel Európában.⁴⁷ Ugyanakkor látható, hogy a vizsgált országokban az alkotmánybíróságok ismertetőjegyeinek főbb azonosságai mellett több eltérés is kimutatható mind az egyes hatáskörök, mind az eljárási szabályok tekintetében. Mindezek mellett már önmagában az alkotmánybíróság mint intézmény elfogadása sem volt mindenütt egyértelmű, különösen jogászszakmai körökben, amit jól mutat a Lengyelországban a rendes bíróságok és az alkotmánybíróság között az 1990-es évek közepén kiobbant konfliktus.

47 SÓLYOM László: Az alkotmánybíráskodás tizedik évfordulójára. In: BITSKEY Botond (szerk.): *Tízéves az Alkotmánybíróság*. Alkotmánybíróság, Budapest, 2000, 25., 8. lj.

Bízunk abban, hogy nem volt szükségtelen a visegrádi szomszédainkban működő alkotmánybíróságok általános alkotmánytörténeti és hatályos alkotmányjogi szervezetrendszerének és működésének magyar nyelvű – a terjedelmi keretekhez is igazodó mértékű – bemutatása, amely reményeink szerint inspiráló hatással lesz további ilyen irányú összehasonlító kutatásokra is.

szakmai fórum•

Tamás András

HATÁLYOS HATÁLYTALAN JOGSZABÁLY

A jelen idő és a múlt idő talán egyaránt jelen van a jövő időben. A múlt időben a jövő is benne van.

E kijelentéseket – lehetnek ismerősek – figyelemre méltónak találhatja egy nyelvtanár, kiváltképp érettségi vizsgán arra a kérdésre adott válaszként, hogy milyen igeidők vannak az angol nyelvben. (Némileg más a helyzet, ha a feladat az idő megjelölése az óhéberben.) Továbbá, e kijelentéseket figyelemre méltónak¹ találhatja egy elmegyógyász – aki cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezés iránti perben készít szakvéleményt –, ha az alperes arra a kérdésre válaszolt így, hogy mit jelent az, hogy ma lesz a tegnapi holnapja.



A hatályos hatálytalan jogszabály – e vázlat címe – valamiképp az időt asszociálja, amennyiben egy jogszabály előbb hatályos, majd később hatályát veszti, azaz hatálytalan. Ez kétféle időtartomány, és nem lehet egyféle. Sorrendiségük kötött, csak az helyezhető hatályon kívül, ami létezik (érvényes vagy érvényes és hatályos jogszabályként). A sorrend felcserélhetlenségét tovább erősítheti, ha szabály az is, hogy hatályon kívül helyezett jogszabályt nem lehet ismételtelen hatályba léptetni. Hatályosság és hatálytalanság egymással ellentétes normatulajdonságok; egyidejűen vagy az egyik, vagy a másik lehet igaz. Hatályos hatálytalan jogszabály

¹ A „figyelemre méltó” – ha nem önmagában minősít – szinte bármit jelenthet. A nyelvtanár mondhatja a vizgázónak, hogy irodalmi ismerete figyelemre méltó, tehát jeles. Mondhatja azt is, hogy nyelvtani elképzelése figyelemre méltó, s ez nekem elégséges, önnek viszont elégtelen. Amit a pszichiáter figyelemre méltónak talál, az legtöbbször senki másnak nem tűnik annak; épp arra nem számít az a bíró, aki életében először tárgyal gondnokság alá helyezést, és pont erre számít az, aki mondjuk az ötvenediket tárgyalja. Önmagában a „figyelemre méltó” nem számít. Jobbára valamilyen részletre utal, vagy csak egyszerű stílári fordulat. Jogszabály szövegében ezért soha nem írják semmiről, hogy figyelemre méltó, és akárhányszor leírhatjuk jogi elmélkedésben, elemzésben, magyarázatban, cikkben stb., amely tudomány vagy legalább tudományos, ha bizonyos személyek szerint figyelemre méltó.

tehát *nincs*, legfeljebb szellemes vagy együgyű (a nem kívánt változat elolvasása mellőzhető) élcelődésként vehető figyelembe.

A hatályos hatálytalan jogszabály – ami tehát nincs – *nem normatív fogalom*, vagyis e három szó így együtt nem fordul elő jogszabályaink szövegében. Értelemszerűen (?) *mégis számít*, mert egy létező jelenséget, illetőleg szabályosságot jelölhet, ténylegesen vagy normatív értelemben. *Ma egy jogszabályt módosító jogszabály hatályba lép, és ugyanaz hatályát veszti másnap, de továbbra is alkalmazni kell.* Most közismert eljárás ez, mégis célszerű példát említeni. Az Országgyűlés az alkotmányt 2009. június 29-én (negyvenkilencedszer) a következőképpen módosította:

„2009 évi LXIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

1. § A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 20. §-ának (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(4) Az országgyűlési képviselőt a függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg. Az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.«

2. § (1) E törvény 2010. január 1-jén lép hatályba.

(2) E törvény 2010. január 2-án hatályát veszti.»

Az iménti, példaként említett törvényt azért érdemes említeni, mert figyelemre méltó jogszabály-módosítás. Egyfelől alkotmánymódosítás. Feltételezhető, hogy ezért fokozott szakmai gondossággal előkészített törvény (mondjuk, az ötvenedik alkotmánymódosítástól már fölösleges erre gondolni). A szabályozás tárgya világos, közérthető, közérdekű, sőt alkotmányi jelentőségű, bár közvetlenül csak az országgyűlési képviselőket érinti, azaz az Országgyűlés ezúttal nem „mint alkotmánymódosító hatalom” járt el törvényhozói hatáskörében.² Másfelől eléggé rövid törvény, öt mondatból áll, két paragrafusra tagolva. Az 1. § ugyanolyan, mint bármely módosító jogszabályé, amely egy jogszabályrész új szövegét írja elő. A 2. § (1) bekezdése a hatálybalépést határozza meg (2010. január 1.), nyilvánvalóan kellő időpontban, mert a törvényt az Országgyűlés még 2009. június 29-én fogadta el. A (2) bekezdés szerint *a hatálybalépést követő napon a törvény hatályát veszti.* Vagyis – a logika és a magyar nyelv szabályai szerint – ez a törvény *egy napig* volt hatályban. *A joggyakorlat szerint ez nem igaz.* (Az ellenben igaz, hogy e technika kezdetén egy szabálysértési jogszabály-módosítás ténylegesen egy napig volt hatályban, mert később a szöveg összeállítói szó szerint vetették a hatályon kívül helyezést; azóta is hiányzik – és láthatóan senkinek sem hiányzik – abból.) A módosított szabály állítólag hatályban marad, a módosító törvény minden más része hatályát veszti a hatálybalépését követő napon. Azért „állítólag”, mert ez a módosító törvény

2 Az Országgyűlés mint alkotmánymódosító hatalom szellemi (?) rokona a hatályos hatálytalan jogszabálynak. 2007-ben jelent meg, a 46., 47., 48. alkotmánymódosító törvényben, s az Alkotmány 19. §-ának megfelelő részére hivatkozással. Indoka elfogadható, ám eredménye – hogy az Országgyűlés módosíthatja az alkotmányt mint alkotmánymódosító hatalom, továbbá mint nem alkotmánymódosító hatalom – eléggé sajtóságos, ha ugyan nem figyelemre méltó. Karinthy egy színpad leírásában alkalmazza azt a megoldást, *cca.*, hogy az egyik sarokban álljon egy égig érő létra. Nem baj, ha nem ér az égig, úgysem lesz rá semmi szükség.

szövegéből nem állapítható meg. Az alapjogszabály módosulásához tehát huszonnégy óra szükséges. Általában, állítólag. Olykor ennyi idő ehhez nem elég, olykor meg sok is.

A 2007. évi LXXXVIII. törvény 2007. június 18-án módosította az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdését és az Alkotmány VIII. fejezetében bizonyos szervek megnevezését. Továbbá hatályon kívül helyezte az 1954. évi III. törvényt és további huszonnégy alkotmányt módosító törvényt, illetve azoknak megjelölt részét, 2008. január 1-jei hatálybalépéssel azzal, hogy ez a törvény 2008. január 31-én hatályát veszti. Felhatalmazta az igazságügyért felelős minisztert az alkotmány módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt hatályos szövegek közzétételére.

Ez az alkotmánymódosítás – a negyvenhatodik – tehát nem a hatálybalépését követő napon, hanem *harminc nap múlva* veszti hatályát. A harminc nap nyilvánvalóan a felhatalmazás teljesítésére – az alkotmány egységes szerkezetbe foglalt hatályos szövegének közlésére – vonatkozik. Az alkotmányt módosító törvény módosító rendelkezései hatályosak a törvény hatályának vesztese után is. Ha egységes szerkezetbe foglalás szükséges, ennek is alapja a módosítás. Ez lényegében *kompiláció*, egyszeri felhatalmazás³ alapján. Az alkotmány szövegének módosítását, illetve szövegrészeinek hatályon kívül helyezését az alkotmánymódosítás meghatározta azzal a törvénnyel, amely ezúttal a hatálybalépése után harminc nappal veszti hatályát. Pontosabban a harminc nap nem erre, hanem a *felhatalmazás időtartamára* lehet irányadó. Ha nem ez lenne az indoka, újabb képtelen magyarázathoz juthatnánk, például ezúttal összetettebb a módosítás, és az egy napnál lassabban teljesül.

A jogszabály-módosításnak ez a viszonylag új módszere 2007-ben jelent meg, az *egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről* szóló, 2007. évi LXXXII. törvény 6. § (10) bek. alapján.

„A módosító jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezése nem érinti a módosított jogszabályi rendelkezés hatályát.” E szabály gyakorlati alkalmazása úgy történik, hogy a módosító jogszabály átalakítja a módosított *jogszabály* szövegét, amely ebben az alakban addig hatályos, amíg azt nem módosítják, vagy nem helyezik hatályon kívül. A *módosító jogszabály* viszont teljes terjedelemben (módosító rendelkezéseivel együtt) *hatályát veszti* az általa meghatározott időpontban. Továbbá, a 6. § (11) bek. szerint: „A hatályon kívül helyező jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályon kívül helyezése nem eredményezi a korábban hatályon kívül helyezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés újbóli hatálybalépését.” Ki hitte volna? Ennek az ellenkezője mikor lett volna szabálya a magyar jogrendszernek? A (10). bekezdésben foglalt szabály éppoly kitérő, mint a (11). bekezdésé. *Honi soit qui mal y pense.*

3 A felhatalmazás nyilvánvalóan nem módosítás; ha az azt tartalmazó jogszabály hatályát veszti, megszűnik a felhatalmazottság. Az említett 49. és 46. alkotmánymódosítás egyaránt jogalkotási feladatot írt elő, amelynek teljesítésére kb. fél év elég lehetett; mindkét törvénynek ilyen időtartamú a nyugvása. Felhatalmazás azonban csak a 46. alkotmánymódosításban van (az igazságügy-miniszternek). A 49. módosítás tartalmaz ugyan hatáskörmegjelölést, de az nem felhatalmazás (az Országgyűlés törvény alkotására nem hatalmazza fel önmagát).

Ezt megelőzően ilyen tartalmú jogszabály vagy gyakorlat *nem létezett* Magyarországon, bár a jogszabályok módosítása nem volt mindig egyforma. A jogszabály-módosítás – most vagy akár száz éve – *nagyon gyakori*, az évenként kiadott jogszabályok többsége módosító szabály. Kiadásuk módja, tényleges gyakorlata időnként *változik*, nincs „örök időkre” szóló törvényszerűsége vagy akár dogmatikája. Különösen az utóbbi két évszázadban feltételezhető valaminő ésszerűsége, azaz racionalitása – ez is változékony –, többek között elvek, eszmék és tényleges gyakorlat magyarázatainak találkozásaiaként. Nagyon sokrétűen tárgyalható, bár ezúttal aligha érdemes megkísérelni a teljes feldolgozást, a „téma kimerítését”, legfeljebb az olvasót sikerül kimeríteni, s többnyire idő előtt.

Itt csak a módosító jogszabály *hatálya* kérdés, nem a jogszabály-módosítás. Mégis, célszerű jelezni, hogy fogalma szerint *módosító jogszabály* az, amely egy korábban kiadott, érvényes, illetőleg hatályos jogszabály (alapjogszabály vagy módosítandó jogszabály) előírását változtatja meg. Ez rendszerint háromféle – vagy ezek kombinációja – lehet, azaz:

- a) egyes rendelkezések hatályon kívül helyezése;
- b) egyes rendelkezések módosítása, vagyis a korábbi szövegrész helyére új kerül;
- c) a korábbi szöveg bővítése, új rendelkezésekkel kiegészítése.

Nyilvánvalóan *nem módosítás* az elnevezése annak, ha a korábban kiadott jogszabályt teljes egészében – vagy annak még hatályos részét, esetleg szövegtöredékét – hatályon kívül helyezik.

A módosító jogszabályt – mint bármely más jogszabályt – *hatályba kell léptetni*, az enélkül nem alkalmazható.⁴ Ha az alapjogszabály szövege változik, azt a módosító jogszabály *kifejezetten*, azaz szövegszerűen⁵ határozza meg (amennyire az lehetséges). A módosító jogszabály rendszerint mindaddig hatályban marad, amíg az alapjogszabályt nem helyezik hatályon kívül, vagy a módosított jogszabályrész újabb módosításáról (vagy hatályon kívül helyezéséről) nem rendelkeznek.

Az 1988. január 1-jén hatályba lépett, a *jogalkotásról szóló, 1987. évi XI. törvény* 12. §-a előírta a jogszabályok hatályba léptetését. A 13. §-a szerint „a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határ-

4 Ez a jogalkotási szabályosság ismert volt például 1900-tól (és előtte is), vagy 1945-től a magyar jogrendszerben, bár a gyakorlatban nem mindig érvényesült. A második világháború után előfordult, hogy a módosító jogszabály nem rendelkezett a hatálybalépéséről. Például 1950–1955 között nyolc alkotmánymódosító törvénynek nem volt hatályba léptető szabálya. 1954-től olykor az alkotmánymódosítás rendelkezik a hatálybalépéséről, ami 1956-tól elmaradhatatlan. A magyar jogalkotásban *nem volt* törvény például az, hogy ha jogszabály a hatálybalépéséről nem rendelkezik, akkor a hatálybalépésének napja a kihirdetés napja.

5 Huzamosabb ideig *utalásszerű módosítást* is alkalmaztak. Ilyen például a tanácsokról szóló, 1971. évi I. tv. 75. § (2) bekezdése, amely az alkotmányt így módosította: „Az 1949. évi XX. törvénynek a tanácsokra vonatkozó rendelkezései e törvény szabályainak megfelelően módosulnak.” Az átmenetinek bizonyult megoldást egy év múlva újabb alkotmánymódosítás követte, ezúttal egységes szerkezetbe foglalással (1972. évi I. tv.). Az efféle módosítási módszerek – például „az ezzel ellentétes jogszabályi rendelkezések hatályukat veszítik” – 1980 körül kikoptak a jogalkotásból. Továbbá célszerű említeni, hogy a magyar jogalkotásnak sem a 19., sem a 20. században *nem volt elve* „a későbbi törvény lerontja a korábbi” (*lex posterior derogat priori*), ennek megfelelően lehetett jogszabályt módosítani, többnyire kifejezetten. Erről (és az előző lábjegyzetben írt gyakorlatról) néhány szerző az utóbbi huszonöt évben olykor mást ír, a tények ismeretének hiányában közölve a „megoldást”, amely logikusnak látszik, szinte magától értetődő, esetleg gyakorlata is volt, csak épp nem a magyar jogalkotásban.

idő lejárt”. A 19. és 20. században ténylegesen ritkaság, ha a jogszabály *maga* – és *nem más* jogszabály – rendelkezik a hatályon kívül helyezéséről; ezek többnyire egyszeri végrehajtást igénylő vagy meghatározott időtartamban hatályos szabályok. A többször módosított jogszabály szövegét *egységes szerkezetben* lehetett közölni – ez kötelező volt átfogó módosításkor [14. §.(1) bek.] –, abból kitűnt a módosítások hatálybalépésének ideje is.

A jogszabály-módosításnak nem voltak további kifejezett szabályai. Az említettek viszont a jogalkotási és jogalkalmazói gyakorlatban *közismertek*, elismertek, általánosan elfogadottak voltak. Az ugyanis, hogy egy jogszabályt vagy egy módosító jogszabályt hogyan kell hatályba léptetni, igazán nem 1987-es lelemény, hanem már akkor is több mint százéves *evidencia*. A jogalkotásról szóló törvény az Igazságügyi Minisztérium törvény-előkészítő főosztályának tényleges gyakorlatát rögzítette, ami megfelelt a jogszabályszerkesztés 20. századi magyar dogmatikájának.

A módosító jogszabály hatálybalépése és hatályon kívül helyezése meglehetősen *egyszerű* eljárás vagy művelet. Nincs politikai tulajdonsága, ideológiai alapja, nemzeti vagy internacionalista értelme stb., és persze nem demokratikus vívmány. A jogi fogalmak egy része lehet etikus vagy etikátlan, gazdaságilag előnyös, jelentős, lényeges stb.; ez történetesen nem ilyen tulajdonságú. Hibázni, tévedni, elfogadhatatlant kitalálni, képtelenséget kötelezővé tenni bármilyen tárgykörben lehet, bár nem kellene. A jogban bőségesen előfordulhatnak olyan *helyzetek*, amelyeket szabályozni kellene, s még sincs szabályozásuk, továbbá olyan *szabályok*, amelyeknek nem kellene lenniük.

Ez a figyelemre méltó nagy igazság a *jogszabályrendezés* előkérdése vagy előfeltevése, mondjuk a római jogtól napjainkig. Bármikor alkalmat teremt a jogrendszer látszólagos vagy tényleges alakításához, változékony teret engedve professzionális, laikus, illuzórikus, infámis stb. tevékenykedésnek. Egyaránt a gyorsaság az ideálja most mindegyiknek, ami több szempontból előnyös, hiszen az *aznapi* „győzelem” látszatát kelti, és nem nyomban teszi nyilvánvalóvá a hibás megoldást, amely különben is a *jövőben javítható*, például jogszabálymódosítással. Az viszont nyilvánvalónak látszik, hogy „a hatályos hatálytalan jogszabály” mélyenszántó és egyúttal magasröptű kigondolása a *jogszabályrendezés* és különösen a nálunk látomásszerű „*dereguláció*” körében keletkezett.

A *dereguláció* a 19. századtól a jogalkotás európai és amerikai irodalmában – ha azzal kifejezetten foglalkoztak – a *jogszabályrendezés* egyik eljárását jelentette, amely abban áll, hogy a jogalkotáshoz hatáskörrel rendelkező megvizsgálja egy megjelölt időtartamban vagy bizonyos tárgykörben kiadott jogszabályait, s ha a jogi szabályozás fenntartása szükségtelen, akkor *hatályon kívül helyezi azokat*, és a tárgykörben nem alkot jogszabályt. (A közigazgatási szabályok helyett a magánjog szabályai lesznek irányadók a témakörben, vagy a jövőben bizonyos cselekmények nem bűncselekmények, azaz a dekriminalizáció egyúttal dereguláció stb.) A dereguláció érzékelhetően csökkentheti a jogszabályok mennyiségét.

A 20. század kezdetétől egyre több szakirodalmi leírás hívja fel a figyelmet a jogszabályok mennyiségi növekedésére (ami tény), továbbá arra, hogy emiatt egyre nehezebb a jogban va-

ló eligazodás (ami valószínű, de ténylegesen nem igazolt).⁶ A magyar jogi irodalom a két világháború között rendszeresen kitért hatályos jogszabályaink növekedésére, az ezzel összefüggő jogalkalmazási és jogismerési kérdésekre, ám átfogó megoldásról nem lehet beszámolni. 1945 után a jogalkotói hatáskört gyakorlókat nem a hatályos jog mennyisége foglalkoztatta, hanem a teljes korábbi jogrend és jogrendszer eltüntetése, kicserélése. Az új szocialista jogrendszer bevezetése kötötte le idejüket, figyelmüket: „kodikációs hullámok”, hozzávetőlegesen huszonöt év időtartamban. (Zárójelben: eszmeileg pedig a jog elhalásának [marxista] perspektívája.)

Az 1960-as évektől jelent meg és erősödött az a vélemény, hogy sok a jogszabály, egyre nehezebb a jogban való tájékozódás, túlszabályozás mutatkozik, a jogszabályok nem egyértelműek, magyarázatuk viszont „jogászkodás” (ez pejoratív minősítés volt). A hatályos jogszabályokat ezért *csökkenteni* kellene. Ez volt a véleménye részben az Igazságügyi Minisztérium vezetőinek, részben a komolyabb tudósoknak. Egészben a pártnak is. Ezúttal mellőzhető annak vizsgálata, hogy e felismerés a tudomány, a jogszabály-előkészítés vagy a bírászkodás tapasztalatainak az összegzése volt-e akkor, a társadalom vezető erejének (a munkásosztály marxista-leninista pártjának) részéről, vagy ellenkezőleg, felvilágosítás a felsoroltaknak, hogy hol kereshetnék a javítanivalót a szocializmus teljes felépítésére irányuló munkájukban. A megvilágosodás alapvetőnek bizonyult. *Szinte mindenki* – vagyis a jogalkotás, a jogalkalmazás, a jogtudomány, a munkásosztály pártja és a dolgozó nép minden hatalmával együtt – *egyetértett a túlszabályozás leküzdésével*.

Mindez politikai szempontból értelmezhető a jog iránti bizalmatlanság, ellenérzés új alakban való megjelenéseként. Ugyanezen az alapon *lehet* sajátos magyarázat a jog kritikája (nem a kormányzás szakszerűtlen, hibás, téves, önkényeskedő, erőszakos stb., hanem sok a rossz jogszabály, még egyszerűbben: sok a jogszabály).

A jog iránti averziót – csökkenő intenzitással – az 1980-as évek jogpolitikája fenntartotta, miközben valamilyen „szocialista jogállam” víziójával is foglalatzkodott. Az 1987. évi XI. törvény nem írt elő túlszabályozás és jogászkodás ellen jogszabályrendezést, illetve deregulációt. A 44–45. § a jogszabályok hatályosulásáról rendelkezett, eléggé általánosan. Ugyanakkor az – 1960 előtt kibocsátott jogszabályok rendezéséről szóló – 1987. évi XII. törvény⁷ *revíziós* és egyben részleges *deregulációs* törvény volt (egyúttal az alkotmány huszadik módosítása), amely 147 törvénnyel, illetve törvényerejű rendelettel csökkentette a „jogszabálydzsungelt”, enyhítve a túlszabályozást, bár ezzel nem javított sem a jogalkalmazás, sem a jogszabály-előkészítés helyzetén. A törvény 1988. január 1-jén lépett hatályba. Akkor aligha alkalmazta volna bárki *például* az 1946/47. évi állami költségvetési törvényt vagy

6 Ahol „kevesebb” a jogszabály, ott rendszerint az a joggyakorlat „több”, amelyik nélkülözhetetlen a jog ismeretéhez.

7 A törvény címe dogmatikai értelemben kifogástalan, mert *jogszabályrendezést* jelez. Az elvégzett revízió azonban *negatív*, azaz nem pozitív. Ez nem feltétlenül hiba, a *végrehajtott rendezésnek* technikai tulajdonsága. A pozitív – vagy a jogalkotástól elvárható – megoldás a hatályos törvények felsorolása *lett volna*, vagyis annak meghatározása, hogy az 1960 előtt kibocsátott jogszabályok közül melyek hatályosak. Ezt azonban az Igazságügyi Minisztérium pontosan *nem tudta* megállapítani, sem 1945-ben, sem később bármikor 1988-ig (vagy akár 2009-ig). Ezért a törvény az 1. számú mellékletében kizárólag hatályon kívül helyezett jogszabályokat sorolt fel.

a Népgazdasági Tanács megszüntetéséről szóló, 1952. évi 20. törvényerejű rendeletet vagy a rögtönbíráskodási eljárás megszüntetéséről szóló, 1957. évi 62. törvényerejű rendeletet, hogy csak néhány jogszabály álljon itt a száznegyvenhétből.

Egy jogszabályt rendszerint *nem alkalmazunk*, ha az nem hatályos, *kivéve*, ha az adott esetben az elbíráláskor a már nem hatályos jogszabályt kell alkalmazni. Továbbá a jogszabályt, ha az hatályos, *nem alkalmazzuk*, ha alkalmazására *nincs alkalom*. Az alkalom hiánya *tény*, amelyen a jogszabály *hatályossága* nem változtat. Például a Népgazdasági Tanácsot csak egyszer lehet megszüntetni. Ha ez megtörtént 1952-ben, akkor erre nincs már alkalom ezt követően, függetlenül attól, hogy a megszüntetést elrendelő jogszabály hatályos vagy sem. Az 1987. évi XII. törvénnyel hatályon kívül helyezett száznegyvenhét jogszabály között egy sincs, amelyet az 1980-as években bárki alkalmazott volna, vagy zavarta volna a jogszabály-előkészítést.

Az 1987-es jogszabályrendezés egyszerre „*jogos*” és *majdnem fölösleges*. A száznegyvenhét jogszabály hatályban tartása indokolatlan volt, és hatályon kívül helyezésük nem jogel lenes. A gyakorlat – a jogalkotás és a jogalkalmazás – nem nyert és nem veszett általa semmit, ezért formális vagy látszólagos megoldás. A túlszabályozás általános gyógyírja gyanánt inkább placebo, mint gyógyszer. Csak azt győzi meg, aki úgy gondolja, hogy mindenképpen egyszerűbb, áttekinthetőbb és akkor jobb a hatályos jog, ha szabályainak a száma csökken, mondjuk száznegyvenhéttel. E meggyőződéshez jó előfeltétel – a teljes tudatlanság a jogot illetően, az ösztönös ellenérzés iránta, és mély alábecsülése jogalkotásnak és jogalkalmazásnak egyaránt, vagyis – bizonyos politikusi alkat.

Egy nagy ötletet elég egyszer törvénybe foglalni. Az később valaki másnak, egy másik politikusnak újra megtetszhet (ha jobb nem jut eszébe). Magyarországon 1989-től állami feladat volt a gazdasági és közigazgatási jog áttekintése, 1990-től az egész jogrendszer átalakítása a rendszerváltásnak megfelelően, majd a jogrendszer harmonizálása az európai uniós csatlakozás érdekében. Az egymást követő kormányok igen sokat tettek a magyar jogrendszer átalakításának érdekében, bár az ellenzék erősen akadályozta a munkájukat. Amit az egyik kormány kialakított, a másik mindig átalakította. Huszonöt év nem bizonyult elegendő időnek a népköztársaság jogrendszerének *megfelelő* átalakításához, bár a jog megújítása megtörtént, ezért jelenleg is folyik. Az itt tárgyalt jelenséghez tartozik, hogy *cca. 2007-ben* ismét eljött a túlszabályozás csökkentésének ideje, az 1980-as évek fényes ösvényén haladva, jogi „retro”-szerűségként, persze bővített újratermeléssel, immár „*nagy deregulációs törvénnyel*”, miként szerényen emlegetni szokta azt szorgalmazója, esetleg szellemi atyja.

Az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. évi LXXXII. törvény – mert ez a nagy deregulációs törvény – 1. §-a az 1989. október 23. előtt alkotott valamennyi törvényt és törvényerejű rendeletet hatályon kívül helyezte (negatív revízió), kivéve azokat, amelyeket a törvény melléklete⁸ megjelölt (pozitív revízió).

8 A melléklet 465 jogszabályt – többnyire nemzetközi egyezményeket – sorolt fel. A melléklet segítségével megállapítható, hogy például az Aranybulla nem hatályos, ezzel szemben a népbíráskodás tárgyában kibocsátott kormányrendeletek törvényerőre emeléséről szóló, 1945. évi VII. tv. most is hatályos. (Figyelemre méltó?)

A 2. § harminckét oldal terjedelemben, 976 tételben sorolta fel a hatályukat veszítő törvényeket és törvényerejű rendeleteket, illetve egyes rendelkezéseiket. A 13. § (1) bek. nyolcvankét törvény szövegét módosította. Hasonló művelet csökkentette a hatályos rendeleteket, a „*jogrendszer kitisztításának*” céljából. E törvény tényleges eredménye hasonlít az 1987-es változathoz, bár ezúttal a „mindenáron jogszabálysökkentés” szinte elhatalmasodott az alkotókon. Alkalmazták a negatív revíziót, s a pozitívát is. Ennek eredményeképpen nem állapítható meg pontosan, hogy a törvény 1. §-a hány jogszabályt helyezett hatályon kívül, s melyek lennének azok.⁹ Az előterjesztés, illetve az indokolás ellenben arra utalt, hogy azok egyaránt már nem hatályosuló vagy normatív tartalommal nem rendelkező törvények, ezért a 2007. évi LXXXII. törvény tulajdonképpen nem tartalmaz érdemi módosítást és hatályon kívül helyezést.

Ha ez igaz, akkor tulajdonképpen szükségtelen is, kivéve, ha mást is tartalmaz. A törvény tartalmaz mást is, bár tulajdonképpen az is szükségtelen, s ez a technikai dereguláció szabálya.

A „*technikai dereguláció*” hazai lelemény. E kifejezést használja a 2007. évi LXXXII. törvény miniszteri indokolása a jogrendszer formai megtisztításának a megjelölésére, továbbá szerzők, sokféle jelentéssel. Technikai deregulációnak gondolják többen például a jogszabályszevegek javítását, könnyítését, nyelvi egyszerűsítését, időszerűsítését vagy a jogszabályok számának csökkentését. Minderre szükség lehet, ám leegyszerűsítő összevonással mindezt technikai deregulációnak nevezni szükségtelen.

Ha nagy elégedettséggel jár a „*kitisztítás*”, a jogszabálysökkentés, hatása fokozható *folytonossággal és folyamatra építéssel*. Ez a hatályos hatályon kívül helyezett jogszabály, amelylyel a jogalkotás (a szakszerű jogszabály-előkészítés nyomán) állandóan tisztítja a hatályos jogot, mint Arany János balladájában a ruhát Ágnes asszony. A módosító jogszabályok hatályon kívül helyezésével nem kell várni a módosított jogszabály hatályon kívül helyezéséig. A módosító jogszabály hatályon kívül helyezése nem érinti a módosított jogszabályi rendelkezés hatályát. (?) Kételemek és ellenvetések ellenére.

Tegyük fel, hogy a szavaknak van jelentésük. Tehát ha a módosító jogszabályt hatályon kívül helyezzük *ugyanazzal* a jogszabállyal, akkor mi érinti a módosított jogszabályi rendelkezés hatályát? Mi tartja hatályban azt? Az alapjogszabály (vagyis a módosított) nem, az korábbi hatályos, mint a módosító jogszabály. A módosító jogszabály semmiképpen sem, hiszen az teljes egészében önmagát helyezi hatályon kívül. Aligha hivatkozható a 2007. évi LXXXII. törvény 6. §-a, mert az általános szabály, s abból nem állapítható meg például az, hogy a konkrét módosító szabályt mely időponttól kell alkalmazni. Hatályba léptető szabály nélkül a szabály nem alkalmazható. Erről azonban a 6. § nem rendelkezik. A megoldás nem megfelelő, sőt abszurdum. A permanens tisztító ötletgazda azonban nem fogadta el a bírá-

9 Ez a művelet emlékeztet a Nagy Októberi Szocialista Forradalom eljárására, amely a korábbi teljes jogrendszert hatályon kívül helyezte. (A második világháború után Jugoszláviában Tito ugyanígy kísérletezett.) *Leninre* és a bolsevikok forradalomra hivatkoztak. *Tito* nyilván *Leninre* és a bolsevikokra gondolt. 2007-ben nálunk az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium jogszabály-előkészítői nem hivatkozhattak forradalomra, *Leninre* vagy *Titóra* gondolni időszerűtlen volt, így legfeljebb Sárközy Tamás juthatott eszükbe „*deregulátor*”-ként. Magyarországon 2008-ra 465 törvény és törvényerejű rendelet maradt hatályban azok közül, amelyeket 1989. október 23-a előtt alkottak.

latokat. A jogszabálydsungelt meg kellett tisztítani, csökkenteni kellett a hatályos jogszabályok számát. Az önmagát hatályon kívül helyező jogszabály-módosítás eleinte csak zavart okozott a jogi gyakorlatban, később megszokottá vált. A jogalkalmazók nem örültek, munkájukat inkább zavarta az ilyen jogalkotás.¹⁰

A tervezet előkészítőit ez nem zavarta. Hivatkoztak az Alkotmánybíróságra, amely a 2005. évi költségvetésről szóló törvény azon rendelkezéseit, amelyek a költségvetésen kívül más szabályokat állapítottak meg, megsemmisítette azzal, hogy a megsemmisítés nem érinti a megsemmisített törvénnyel módosított törvények érvényességét. Az előterjesztő szerint az Alkotmánybíróság megerősítette azt a jogalkotási elvet, hogy a végrehajtott módosító és hatályon kívül helyező rendelkezések hatályban tartása felesleges. Ez a magyarázat fölöttebb meglepő, tekintettel arra, hogy mit tartalmaz a 4/2006. (II. 15.) AB határozat. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM) inkább azt a tanulságot vonhatta volna le belőle, hogy költségvetési törvényben nem lehet gátlástalanul bármi mást is szabályozni, mint a költségvetést, ami különben a mai napig tanúságos és időszerű. A félremagyarázás ebben az időszakban azonban bevett gyakorlat. Maga a szabályozás is igazolja. Egyébként az Alkotmánybíróság „jogalkotási elvet” nemigen erősíthet meg, de hivatkozhat rá.

Az a „jogalkotási elv”, amely az önmegsemmisítő jogszabályt alapozná meg [2007. évi LXXXII. tv. 6. § (10)–(11) bek.], nem szabályozható csak a *jogalkotásról szóló törvényben vagy még inkább az alkotmányban*. Az első jogalkotásról szóló törvény 2007-ben még hatályos volt, bár az Alkotmánybíróság sajátos jogértelmezésére hivatkozva ezt az IRM gyakran figyelmen kívül hagyta, bár kötelessége volt annak érvényre juttatása. A törvény 6. §-ának (10) és (11) bekezdése ellentétes az akkor hatályos jogalkotási törvény 12–13. §-ával. Tehát ha a kormány vagy az igazságügyi miniszter a jogszabály-módosítás új szabályozási rendjét akarta bevezetni, akkor a jogalkotásról szóló törvényt kellett volna módosítani. Ha ehhez nem volt meg az Országgyűlésben a szükséges szavazati arány, akkor nem megoldás egy másik törvényben rendelkezni erről, majd arra hivatkozni, hogy a hatályos jogalkotási törvény már korszerűtlenné vált. Egyébként mindkét törvény kidolgozása igazságügyi miniszteri feladatkörbe tartozott és tartozik jelenleg is.

Mindez nem különösen meglepő. 2002 és 2010 között a hazai jogalkotás jó néhány figyelemre méltó eredményt – és több kétes szabályozást – alakított ki az IRM szakmai összehangolásával. Ebben az időtartományban például sikerült a Polgári törvénykönyv tervezetét feltűnően dilettáns módon „átdolgozni”, vagy a jelenleg időszerű botránytéma, a devizában felvett bankkölcsönök egyoldalú jogi szabályozását kritikussá alakítani; ezek ezúttal csak kodifikációs szempontból említettek. Ugyanebből a nézőpontból tanulságos az *első jogalkotási törvény* (1987. évi XI. tv.) „egységes szerkezetben” való közzététele a Magyar Közlöny 2007. évi 106. számában. Jogi abszurdumként igazán kifogástalanul illeszkedik egymáshoz ez és a „nagy deregulációs” önmegsemmisítő szabálya.

10 „Rendszeresen megjelennek a jogszabály-módosítások saját magukat hatályon kívül helyező rendelkezései. [...] igen nehezen magyarázható a feltehető jogalkotói szándék, jogszabály-értelmezés során épp ellenkező tartalom állapítható meg.” SZABÓ Károly: Alkotás-e ma a jogalkotás? *Magyar Jog*, 2009/1., 34–35.

Lehet, hogy e megoldással csökken a hatályos jogszabályok száma, ám egy számnak nincs önmagában jelentősége. Ha a cél a jogszabályok csökkentése, az *kevesebb jogszabályalkotással* érhető el. A jogszabályalkotások (jogalkotói aktusok) számát viszont nem csökkenti a módosító jogszabályok automatikus hatályon kívül helyezése. Nyelvileg és logikailag a megoldás egyaránt zavaró, sőt elfogadhatatlan. A jogalkotót azonban szemlátomást most sem zavarja.

Meglepő, de a 2011. január 1-jén hatályba lépett, a jogalkotásról szóló. 2010. évi CXXX. törvény lényegében *megismétli* a hatályos hatálytalan jogszabály intézményét és szabályát [14. § (1)–(2) bek.], ezúttal a szabályozás tárgya szerint megfelelő törvényben. Bevált jogintézmény? Ez a korszerű? Nem nagy ügy? Megszoktuk már? Jogszabályban fikció, vélelem, képes kifejezés is lehet. De nem muszáj fikciót, vélelmet, logikailag tarthatatlan kijelentéseket jogszabályba írni, ha annak nincs különösebb előnye (eltekinthetve az üde amatőrizmus igazolásától), viszont alkalmas az érthetlenség és értelmetlenség látszatának keltésére. Technikai jellegű megoldás, megváltoztatása nem igényelne sziszifuszi munkát.

Egyébként, ha mindenáron módosító jogszabályok nélkül kellene a hatályos jogot kialakítani, akkor nem módosító jogszabályt, hanem *mindig újat* lehetne alkotni, a *korábbi* hatályon kívül helyezésével, miként a jegybanki alapkamat mértékét az MNB elnöke szabályozza rendeletével, vagy ahogy ezt majd száz éve Ladik Gusztáv felvetette.

Lehet, hogy jó költői megoldás ellentmondásokat felsorolni, és meghagyni az olvasónak, hogy abból mit ért, s mi tetszik neki. A jog azonban nem költemény, és nem talányos kijelentések sorozata. Ha a módosító szabályt hatályon kívül helyezzük, akkor az nem hatályos, ezért azt nem kell alkalmazni. És nem nyilvánvaló, hogy általa „joghatás” érte – egy vagy néhány napig – a módosított jogszabályt, s egyik idő a másikba került. Az érvényesség időbelisége csak a költő (*T. S. Eliot*) számára lehetett ez:

„Jelen idő és múlt idő
A jövő időben talán jelen van,
S a jövő idő ott a múlt időben.”

ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSI RENDSZER ÉS VÁLASZTÓJOG A HORTHY-KORI MAGYARORSZÁGON

„...én vallom, hogy kár volt meg nem csinálni ezt a titkos választójogot a 1926-os választások alatt és kár volt meg nem csinálni a mostani választások alatt [1931].

Kár volt meg nem csinálni nemcsak azért, hogy ezt a problémát megoldjuk, a magyar politikának ezt a rákfenéjét eltávolítsuk, hanem azért is, mert ha idáig együtt haladtunk is, én egy pillanattig sem féltettem ennek a pártnak, ennek a gondolatnak, ennek az összefogásnak győzelmét ettől a választási rendszertől. [...]” (Kállay Miklós egységes párti képviselő beszéde, 1932. május 9.)¹



1. BEVEZETÉS – JOGFORRÁSOK

1920 és 1939 között összesen hat választást tartottak Magyarországon, ezek közül a legelsőnek különleges funkciója volt a trianoni Magyarország alkotmányos kereteit kialakító *nemzetgyűlés* létrehozása. Az ideiglenesség légkörében még nemzetgyűlést választottak 1922-ben is, így szűkebb értelemben vett *országgyűlési* választásokon csak négy alkalommal, 1926-ban, 1931-ben, 1935-ben és 1939-ben lehetett szavazni.² Mindezt azért tartjuk fontosnak előrebocsátani, mert a tanulmány leegyszerűsített címe ellenére természetesen foglalkozni kívánunk a két nemzetgyűlési választásra vonatkozó jogszabályokkal is.

A tanulmány anyagának gerincét négy olyan *jogszabály* adja, amely a korszak választási rendszerét, illetve a választójogosultságot alapjaiban meghatározta. A Friedrich István mi-

1 *Az országgyűlés képviselőházának 81. ülése 1932. május 9-én, hétfőn.* Képviselőházi napló, 1931. VII. kötet (1932. május 6. – 1932. május 13.) 110–111. Kállay Miklós később (1932 és 1935 között) Gömbös Gyula kormányának földművelésügyi minisztere, 1942 és 1944 között pedig Magyarország miniszterelnöke lett.

2 A választások eredményét lásd BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)*. Budapest, ELTE Eötvös, 2008, 251–284.

niszterelnök nevéhez fűződő 1919. évi választójogi rendelet³ az antant kívánságaihoz igazodva igen jelentős *jogkiterjesztést* valósított meg. Bethlen István miniszterelnök a választójog reformjában gondolkodott, a nemzetgyűlés kétéves ciklusa 1922-ben azonban úgy szűnt meg, hogy a képviselők nem szavaztak az akkori *belügyminiszter*, Klebelsberg Kunó⁴ által beterjesztett törvényjavaslatról.⁵ Így azt követően, hogy a nemzetgyűlés feloszlása után a kormányzó által összehívott *alkotmányjogi értekezlet* felhatalmazta erre,⁶ Bethlen István a reformot rendeleti úton léptette életbe.⁷ A rendeletből 1925-ben törvény lett.⁸ A két világháború közötti időszak utolsó nagy választási jogszabályának előkészítése már megkezdődött Gömbös Gyula kormányának idején,⁹ azonban csak 1938-ban, Darányi Kálmán miniszterelnöksége alatt fogadták el mint törvényt.¹⁰ Megjegyezzük, hogy habár az 1919. évi rendelet még együtt szabályozta a nemzetgyűlési és a *törvényhatósági választójogot*, a korszak törvényhatósági választójogával a jelen tanulmányban még e rendelet kapcsán sem foglalkozunk.

Ha a két háború közötti országgyűlési választójogot kizárólag a jogszabályok szempontjából vizsgáljuk, akkor nézetünk szerint három fontos szabályozási területet találunk. Az egyik maga a *választási rendszer és a választójogosultság*, az „anyagi jog”, ami a tanulmányunknak is a tárgya; a másik – beleértve a jelölést és választási bíráskodást is – az „eljárási jog”, azaz a választás intézményrendszere és lefolyása; a harmadik pedig a gyakorlatban a legkevésbé érvényesülő garanciális elemek – különös tekintettel a büntető rendelkezésekre – a választás tisztaságára. Ezek közül az első terület a legkutatottabb, már eddig is számos értékes elemzés látott napvilágot a választójogosultság kérdésére vonatkozóan.¹¹ Az eddig megjelent munkákkal szem-

3 *A magyar kormány 1919. évi 5.985. M. E. számú rendelete a nemzetgyűlési, törvényhatósági és községi választójogról.* A tanulmányban rendszerint erre hivatkozunk mint 1919. évi miniszterelnöki rendeletre. A Friedrich-kormány már 1919. augusztus 29-én tartott minisztertanácsán elfogadta a választójogi rendeletet, amely mint a 4245/1919. B. M. számú rendelet a nemzetgyűlési, törvényhatósági és községi választójogról akkor meg is jelent. A titkos szavazást legelőször ez a rendelet vezette be, ezt ismételte meg később az 5.985. számú rendelet. *Jegyzőkönyve az 1919. évi augusztus hó 29.-én Budapesten tartott Minisztertanácsban tárgyalt közigazgatási ügyeknek*, 1.K. pont. Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára (MNL OL) K27, 3R–8R/38.

4 Klebelsberg Kunó belügyministerségéről és az általa beterjesztett törvénytervezetről lásd UJVÁRY Gábor: „Egy európai formátumú államférfi” *Klebelsberg Kunó (1875–1932)*. Pécs–Budapest, Kronosz–Magyar Történelmi Társulat, 2014, 78–94.

5 A törvénytervezet szándékosan későn lett beterjesztve, mivel a Bethlen István miniszterelnök elképzelésének megfelelő új választási törvény elfogadására a nemzetgyűlés összetétele semmiféle biztosítékot sem jelentett. Gaál Gaszton még a parlament óráit is megállította, hogy legyen idő a megegyezésre. Lásd erről: SÍPOS Péter: *Választójogi puccs 1922-ben. A polgári demokrácia szűkítése 80 évvel ezelőtt. História*, 2002/7., 6–10.

6 BÖLÖNY József: *Alkotmányjogi értekezlet és oktrojált választójog*. Budapest, Gergely R. könyvkereskedése, 1935.

7 *A m. kir. minisztérium 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelete, az 1922. évben összeülő nemzetgyűlés tagjainak választásáról.*

8 *1925. évi XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról.*

9 1934-ben igen sok választójogi reformtervezet készítették, amelyek közül a kormány általános és titkos, de *közvetett* választási rendszert vezetett volna be. Törvényjavaslat azonban nem lett belőle, és nem került nyilvánosságra sem, alapkonceptiója viszont kiszivárgott, így vált ismertté szélesebb körökben.

10 *1938. évi XIX. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról.*

11 Lásd a 2. sz. jegyzetet, továbbá: HUBAI László: *Választók és választói jog Magyarországon, 1920–1947. Társadalmi Szemle*, 1998/7. PÖLÖSKEI Ferenc: *A választójog és a választási rendszerek 1848-tól 1938-ig. Jogtörténeti Szemle*, 2009/2. PÜSKI Levente: *A Horthy-rendszer*. Budapest, Pannonica, 2006. ROMSICS Ignác: *Nyíltan vagy titkosan? A Horthy-rendszer választójoga. Rubicon*, 1990/2.

ben azonban szeretnénk meghonosítani a szakirodalomban egy sokkal *didaktikusabb* szemléletet, amely a két háború közötti választójognak ezt a területét nem pusztán férfi és női jogok kusza szövevényeként mutatja be. Tanulmányunkban a választójogosultságot *kötelező és kiegészítő* elemeire bonjuk le (például állampolgárság, életkor, műveltségi cenzus, frontszolgálat), és ezeket az elemeket külön-külön vezetjük végig történeti fejlődésükben. Tekintettel arra, hogy 1938-tól már nem feltétlenül volt ugyanazon személynek lajstromos és egyéni kerületben is választójoga, az aktív választójog (a választójogosultság) és a választási rendszer egymással *igen szoros kapcsolatban* vannak. Ha pedig a választási rendszert be kell mutatnunk, akkor területi egységeinek, a *választókerületek* kialakításának elveiről is kell szólnunk. Az összeférhetetlenségi szabályok a passzív választójoggal (országgyűlési képviselővé való megválaszthatósággal) ugyanígy függnek össze, így ezt a kérdést is érintjük munkánk utolsó előtti részében. Következtéseinkben pedig mindenekelőtt arról gondolkodunk, hogy választójogának fényében mennyiben tekinthetjük *autoriter* jellegűnek a Horthy-korszakot.

2. A VÁLASZTÁSI RENDSZER

2.1. A választási rendszer változásai

A Magyar Népköztársaság választójogi törvénye¹² kizárólag *lajtsomos* választási rendszert vezetett be, a korban igen modernnek számító Victor D'Hondt belga egyetemi tanár által kidolgozott arányos képviselői rendszert és mandátumkiosztási eljárást alapul véve.¹³ Az al-

12 1919. évi XXV. néptörvény az alkotmányozó nemzetgyűlési választásokról. Lásd még: A magyar belügyminiszter 1919. évi 39.000. számú rendelete, az alkotmányozó nemzetgyűlési választásokról szóló 1919 : XXV. néptörvény végrehajtása tárgyában.

13 „(1) Miután az egyes lajstromokra eső érvényes szavazatok száma megállapítást nyert, következik annak a megállapítása, hogy az egyes lajstromokra hány mandátum esik. (2) A mandátumokat az egyes lajstromok (pártok) között a reájuk esett szavazatok arányában kell felosztani. Ennek kiszámítása az alábbi módon történik. (3) Az egyes lajstromokra (pártokra) leadott szavazatok összeget el kell osztani eggyel, kettővel, hárommal és így tovább. Az így kapott hányadosokat nagyságuk sorrendjében sorszámmal kell ellátni mindaddig, amíg annyi hányados soroztatott, ahány mandátum betöltésre vár. Minden egyes ekként sorszámmal ellátott hányados annak a lajstromnak a javára, amelyhez tartozik, egy mandátumot jelent. (4) A sorrendben az utolsó helyen szereplő hányados alkotja az arányossági számot. Minden lajstromot annyi mandátum illet meg, ahányszor szavazatainak összegében az arányossági szám befoglaltatik. (5) Ha egy lajstromra több mandátum esik, mint ahány jelölt és pótelölt a lajstromban szerepel, a fennmaradt mandátumok a többi lajstromokat illetik. Az elosztás ezek között a harmadik bekezdésben megjelölt művelet folytatása útján történik.” 1919. évi XXV. néptörvény, 23. §.

Osztó	A. [párt]	B. [párt]	C. [párt]	D. [párt]	E. [párt]
	52 000	36 000	29 000	15 000	7 000
1	52 000 (1)	36 000 (2)	29 000 (3)	15 000 (7)	7 000
2	26 000 (4)	18 000 (5)	14 500 (8)	7 500	
3	17 333 (6)	12 000 (10)	9 666		
4	13 000 (9)				
5	10 400				

A táblázat: 39.000/1919. B. M. sz. rendelet, 4. fejezet 4. pont

kormányozó nemzetgyűlést azonban nem választották meg, mert a Vix-jegyzék¹⁴ átadását követően, 1919. március 21-ével a Tanácsköztársaság időszaka kezdődött el. A kommunizmus elmúltával és Budapest román megszállásának bekövetkeztével Friedrich István miniszterelnök 1919 novemberében több rendeletben¹⁵ adta ki a választásokra vonatkozó új szabályokat. A választójogi rendelet a nemzetgyűlési tagok *közvetlen és titkos* szavazással való megválasztását rendelte el, úgy, hogy *egyetlen* képviselőt választhatott minden választókerület.¹⁶ Az egyszerűbb, egyéni rendszer bevezetésének nem pusztán a forradalmi időszakból való elvi szembefordulás volt az oka, hanem az is, hogy az országnak még nem volt békeszerződésben rögzített végleges határa, ezzel pedig természetszerűleg együtt járt a határmegvonással később érintett választókerületek területének bizonytalansága. A Horthy-korszak választójogát az egyéni és a lajstromos rendszer *párhuzamossága* határozza meg, jogtörténeti szempontból pedig a lajstromos rendszer újbóli, fokozatos térhódítása különösen érdekes.

Az 1922-es Bethlen-féle választójogi rendelet¹⁷ a lajstromos rendszert¹⁸ Budapesten és az úgynevezett „budapestkörnyéki” választókerületben – amelyről a választókerületek reformja kapcsán még szólunk a későbbiekben – ismét bevezette, másutt azonban, beleértve a törvényhatósági jogú városokat is, megmaradt az egyéni kerületek rendszere. A gyakorlatban viszont nem kettő, hanem három rendszer élt egymás mellett, mivel az új rendelkezés a *titkos* szavazást csak a lajstromos kerületekben és a törvényhatósági jogú városokban hagyta

14 1919. március 20. A Debrecen–Gyoma–Orosháza–Hódmezővásárhely-vonaltól öt kilométerre nyugatra kellett visszavonni a magyar csapatokat.

15 Ezek a rendeletek a következők: *A magyar kormány 1919. évi 5.984. M. E. számú rendelete, a nemzetgyűlési választások napjának, a választókerületeknek és a nemzetgyűlés időtartamának megállapításáról.* 1919. évi 5.985. M. E. számú rendelet, lásd a 3. sz. jegyzetet. *A magyar kormány 1919. évi 5.986. M. E. számú rendelete, az összeférhetlenségnek a nemzetgyűlési tagokra vonatkozó szabályozásáról.* *A magyar kormány 1919. évi 5.987. M. E. számú rendelete, a nemzetgyűlési választók névjegyzékének elkészítéséről és szavazóigazolványok kiállításáról.* *A magyar kormány 1919. évi 5.988. M. E. számú rendelete, a nemzetgyűlés tagjainak választásáról.*

16 1919. évi 5.985. M. E. számú rendelet, 6. § A Friedrich-féle választójogi rendelet az előzetes számítások szerint 1,814.000 férfinak, a 24 éven felüli férfilakosság 96,0%-ának, és 1,736.000 nőnek, a 24 éven felüli nők 81,1%-ának, összesen 3,550.000 magyar állampolgárnak, a 24 éven felüli lakosság 87%-ának adta meg a szavazati jogot. A jogki terjesztésnek ilyen mértékről csak akkor alkothatunk helyes fogalmat, ha figyelembe vesszük, hogy Magyarország mai [1932] területén az 1874 : XXXIII. t.-c. alapján készült 1914-es névjegyzék csak 581.600 férfi választót talált, ami a 24 éven felüli férfi lakosságnak 31,6%-a, a 24 éven felüli összlakosságnak pedig 15,5%-a. Még a Vázsonyi Vilmos-féle választójogi törvény is csak 1.498.400 férfinak, tehát a 24 éven felüli férfilakosság 77,3%-ának biztosította a választójogot, úgyhogy az ország 24 éven felüli lakosságának mindössze 36,7%-a kapott szavazati jogot.” BERECZ Sándor: *A tökéletes választójog.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932., 32.

17 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelet, 11. § 1922-től 245 mandátum sorsáról lehetett dönteni.

18 Az arányos választás szabályairól szóló *külön rendelet* minisztertanácsi bemutatásakor Klebelsberg Kunó belügyminiszter hangsúlyozta, hogy az nem a D'Hondt-féle rendszert, hanem – svájci minta alapján – a Massau-féle legnagyobb maradékok vagy legnagyobb törtek módszerét alkalmazza. *Jegyzőkönyve az 1922 évi április hó 7-én Budapesten tartott Ministertanácsnak*, 3. pont. MNL OL K27, 4R–5R/76.

meg, egyéb választókerületekben nyilvánossá tette a szavazást.¹⁹ Fontos felhívunk a figyelmet a szavazás nyilvánossá tétele és elsősorban a falusi és tanyasi lakosságot érintő *analfabetizmus* jelenségének összefüggésére.²⁰

Az 1925. évi törvény²¹ megváltoztatta a rendszert, az *országos lajstrom* bevezetése volt az egyik legfontosabb újítása. Igaz, az országos lista pusztán kiegészítő szerepet játszott, azzal, hogy a törvény a választókerületek számának 10 százalékos apasztására hatalmazta fel a Belügyminisztériumot. Az így fennmaradó „többslet”-képviselői helyeket a pártok országos listáiról töltötték be. A törvény másik jelentős újítása, hogy Budapesten és a „budapestkörnyéki” választókerületen kívül minden olyan *törvényhatósági jogú városban* is bevezette a *lajstromos* (arányos képviseleti) *rendszert*, ahol egynél több képviselőt választottak. Tehát egy időben azzal, hogy a helyi lista mellett az országos lista is megjelent, a törvény a helyi listák alkalmazási körét is kiterjesztette. A rendszer hármassága a korábbi állapothoz képest némileg másképp, de továbbra is megmaradt, mivel mindenütt, *ahol csak egy képviselőt választottak, ott egyéni jelöltekre* szavaztak (általános többségi rendszer). A lajstromos szavazás mindenütt titkos volt, az egyéni jelöltekre való szavazás viszont nyilvános.²²

19 Az első világháború után már sehol sem alkalmaztak nyílt szavazást, a hazai és a külföldi kortársak egyaránt a választási rendszernek ezt az elemét tartották a legkorszerűlenebbnek. A nyilvánossá vált politikai állásfoglalásnak ugyanis következményei lehettek, például a vállalkozási engedélyek kiadását vagy meghosszabbítását, az adóhátralékok behajtását vagy közalkalmazottak esetében az állás megtartását tekintve. Püski i. m. 104. Bethlen konzervens ragaszkodott a nyílt szavazás intézményéhez. ROMSICS Ignác: *Bethlen István*. Budapest, Magyarországtudató Intézet, 1991, 146. Bethlen és szakértőinek érvei szerint a választójog közjog, és mint ilyet nyilvánosan kell gyakorolni. Arra hivatkoztak, hogy a nyomásgyakorlást, a korrupciót a titkos választás esetén nehezebb tetten érni. BOROS i. m. 238.

20 Az 1920-as népszámlálás a trianoni Magyarországon 1 090 715 hat éven felüli analfabétát írt össze, amely az ország lakosságának 15,2 százalékát jelentette. Ha ebből leszámítjuk az iskolába járó, de írni-olvasni még nem tudókat, illetve az értelmi fogyatékosokat, ez a szám kb. 900 ezerre apad. Még ez is háromszorosa volt az ausztriaiaknak, és ötszöröse a csehországinak! PORNÓI Imre: *A népoktatás általános helyzete az 1920-as évek első felében Magyarországon*; www.nyf.hu/fakultas/szocped/publikaciok.html (letöltve: 2014. november 26.). *Klebsberg Kunó* az analfabetizmus és a nyílt szavazás összefüggéséről így nyilatkozott: „Szeretném látni, hogyan lehet szavazólapokkal dolgozni egymillió körül járó analfabéta választónál? Bárki olyan cédulát nyomhat ezeknek az analfabétáknak a kezébe, amelyről nem is tudják, hogy mi áll rajta. A Bethlen-kabinet népiskolái a maguk kultúr-demokráciájával a politikai demokráciának pionírjai.” UJVÁRY i. m. 84.

21 1925. évi XXVI. törvénycikk, 12. §–14. §

22 Az egykorú kritika a törvényt így méltatja: „A mai választójogi törvény értelmében 199 választókerületben az általános többségi rendszer szerint választanak egy-egy képviselőt: 199 választókerületben összesen 199 képviselőt, Budapest székesfőváros három választókerületében, a Budapest-környéki választókerületben, továbbá abban a hét törvényhatósági jogú városban, amelyben egynél több képviselőt kell választani, az arányos képviseleti rendszer szerint lajstromos szavazással választják a képviselőket, 11 lajstromos választókerületben összesen 46 képviselőt. Az összes képviselők 81,2%-át választják nyílt szavazással és csak 18,8%-át titkosan. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a titkos szavazás útján, mindenféle befolyásolástól mentesen érvényesülő nemzeti akaratot 81,2%-os korrektívummal ellensúlyozzák.” BEREZC i. m. 25.

Az 1938. évi törvény²³ megszüntette az országos lajstromot, mivel annak kisegítő szerepét az országgyűlési képviselők számának törvényhatóságonkénti rögzítése (összesen 260 fő)²⁴ feleslegessé tette. A törvény kettős rendszert vezetett be: fő szabályként *minden törvényhatóság* (vármegye) *egy-egy lajstromos választókerület* lett, ugyanakkor *egyéni választókerületeket minden vármegyében* alakítani kellett, a törvényhatósági jogú városok közül viszont csak azokban, amelyek egy képviselőt küldtek az országgyűlésbe.²⁵ Tehát alapelv maradt, hogy több képviselőt listán, egy képviselőt egyéni jelöltként válasszanak. Az 1938-as törvénynek azonban nemcsak a lajstromos rendszer vármegyei szintre való kiterjesztésében áll a jelentősége, hanem abban is, hogy a szavazást mindenütt *titkossá*²⁶ és *kötelezővé* tette. Mivel a titkos szavazás egyben kötelező is volt már az 1922-es miniszterelnöki rendelet szerint is²⁷ (az 1925-ös törvény szerint nyilvános szavazásnál a választónak csak meg kellett jelennie, de nem volt köteles szavazni), elmondható a korszak politikai és jogi gondolkodásáról, hogy a választójogra elsősorban nem állampolgári jogként, hanem állampolgári *kötelességként* tekint.²⁸ Megemlítjük még, hogy a korszakban minden választónak csak egy szavazatra volt joga, és a választójogát mindenki csak személyesen gyakorolhatta.

23 1938. évi XIX. törvénycikk, 1. §–4. §.

24 A törvény 1. § (1) bekezdéséhez tartozó *indokolása* szerint az országgyűlési képviselők számát a korábbi 245-ről azért kellett 260 főre felemleni, hogy azonos létszámban legyenek a felsőház és a képviselőház tagjai, különös tekintettel arra, hogy ekkor a két ház együttes ülésének hatásköre már törvényalkotási kérdésekre is kiterjedt. Az *indokolás* továbbá megemlíti, hogy a képviselők létszámának leszállítására hangoztatott és takarékosággal indokolt követelések csak hangulatkeltésre alkalmasak, és a komoly bírálatot nem állják ki, ugyanis a képviselők valamivel magasabb vagy alacsonyabb száma az államháztartás mérlegének szempontjából lényegében nem jelent semmit. Az *indokolás* végül hangsúlyozza, hogy Magyarországhoz képest sok külföldi államban sokkal több a képviselők száma a népesség arányához viszonyítva.

25 Baja, Sopron és Székesfehérvár. A 2. § *indokolása* semmitmondó a tekintetben, hogy a törvényalkotó az egyéni kerületi beosztás kiterjesztését a törvényhatósági jogú városokra azért nem tartotta helyesnek, „mert ott már 1925 óta az arányos képviseleti választási rendszer van életbeléptetve”. Az új megoldás részben plurális szavazási rendszert jelentett, ahol a vidéki választópolgárok kétszer szavazhattak a nagyvárosiakkal szemben. Püski i. m. 109.

26 Az 1930-as évek végén a konzervatívok különösen alkalmatlannak tartották a titkosság bevezetését, mivel úgy vélték, hogy ez elősegíti a nemzetiszocialista pártok előretörését. Teleki Pál azt hangsúlyozta az 1939-es választások alatt, hogy a titkos szavazás a magyar ember egyenes jellemével ellentétben van. Boros i. m. 238.

27 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelet, 12. § Érdekes, hogy a szavazás kötelező jellegéről az 1919-es miniszterelnöki rendelet helyett maga az 1920. évi I. törvénycikk rendelkezett: „Alkotmányunk alapelveinek megfelelően az 1919. évi augusztus hó 7. napja óta alakult ideiglenes kormányok a nemzethez fordultak, hogy a nőkre is kiterjedő általános, titkos, egyenlő, közvetlen és kötelező választójog alapján válassza meg az akaratának képviseletére hivatott nemzetgyűlést.” 1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről, preambulum 3. bekezdés.

28 Az 1925. évi törvény 14. §-ának *indokolása* szerint a választójogosultság olyan fontos közjog, amelyet annak, akit megillet, kötelessége is gyakorolni. A törvény eredetileg a nyílt szavazást is kötelezővé tette volna, azonban a nemzetgyűlés a kötelező jelleget végül a titkos szavazásra korlátozta, Puky Endre előadó indítványát elfogadva. A nemzetgyűlés 432. ülése 1925. évi június hó 23-án, kedden. Nemzetgyűlési napló, 1922. XXXIV. kötet (1925. június 22. – 1925. július 10.) 67. Az 1938. évi törvény 9. §-ának *indokolása* arra hivatkozik, hogy a kötelező szavazás intézményének már egész irodalma van, és régóta elterjedt más államokban is. Amióta Magyarországon az 1918. évi XVII. törvénycikk 153. §-a elrendelte titkos szavazás esetében, azóta minden újabb választójogi jogszabály felvette a rendelkezései közé.

2.2. A választókerületek átszervezése

A trianoni Magyarország választókerületi beosztását hosszabb ideig még az 1914-es szabályozás²⁹ határozta meg, a területi revízió lehetőségében bízva csak a legszükségesebb, határszéli korrekciók elvégzésére törekedtek. Az 1919-es miniszterelnöki rendelet³⁰ biztosította a lehetőségét annak, hogy az olyan választókerületekben, amelyeknek csak később szűnik meg az idegen megszállása, ott későbbi időpontban tarthassák meg a választásokat, illetve elrendelte azt, hogy ha a választókerületnek csak egy része áll vagy marad megszállás alatt, akkor a maradék rész – szükség szerint más székhellyel – a választókerületet önmagában alkotja.³¹ Az 1922-es miniszterelnöki rendelet³² szerint is még az 1914. évi állapotot kellett irányadónak tekintetni, de olyan új alapelvek mellett, hogy Budapesten nagyobb választókerületeket kell kialakítani,³³ hogy az aránytalanul nagy vármegyei kerületeket ketté kell osztani,³⁴ illetve hogy a csonka választókerületeket lehetőleg fenn kell tartani, és a szomszédos választókerületekből kétezer főre kell kiegészíteni. A rendelet létrehozta a „budapestkörnyéki” választókerületet is, amely a korszakban – a fővárosiakhoz hasonlóan – tipikus lajstromosan szavazó kerület maradt végig.³⁵ Egy másik, szintén 1922-es miniszterelnöki rendelet³⁶ a választókerületi beosztást csak ott változtatta meg, ahol az ország területének megcsonkítása ezt elkerülhetetlenül szükségessé tette.³⁷ A választókerületek kérdését nem rendezte az 1925. évi

29 1914. évi XV. törvénycikk az országgyűlési képviselőválasztó-kerületek számának és székhelyének megállapításáról. 55.000/1914. B. M. sz. rendelet az országgyűlési képviselőválasztó-kerületek részletes beosztásának közzétételéről.

30 1919. évi 5.984. M. E. sz. rendelet, 1. § és 2. §.

31 Az ország nagy részén 1920. január 25–26-án tartották meg a választásokat, a Tiszántúlon viszont csak a román csapatok kivonulása után, 1920. június–júliusban, a baranyai területen pedig csak 1921. október–novemberben, azt követően, hogy a délszláv csapatok távoztak. A betöltendő mandátumok számát (219) a megmaradt államterület méreteihez igazították. PÜSKI i. m. 98.

32 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelet, 10. §.

33 Korábban huszonkét egyéni választókerület volt Budapesten, ezekből alakítottak ki három lajstromos kerületet (Buda, Észak-Pest, Dél-Pest). BOROS–SZABÓ i. m. 240.

34 Az aránytalanul nagy választókerületeket a dualizmus időszakából örökölte a Horthy-korszak, erre egyik beszédében Gömbös Gyula is rámutat: „Ez a kerületi beosztás abból az időből származik, amikor a nemzeti ellenállást meg kellett törni. Hatalmas, nagy választókerületek vannak azért, mert ezek a kerületek a régi időben valószínűleg függetlenségi képviselőt küldtek volna be. Én így magyarázom, és úgy látom, ellenzéki képviselőtársaim is igazat adnak nekem. Ezt most már igazán őszintén meg lehet mondani, hiszen alig ül itt valaki a régi képviselő urak közül, akik ezt a régi kerületi beosztást létesítették. Én ezt igazságtalannak tartom.” *A nemzetgyűlés 415. ülése 1925. évi május hó 25-én, hétfőn.* Nemzetgyűlési napló, 1922. XXXII. kötet (1925. május 14. – 1925. június 3.), 153.

35 A „budapestkörnyéki” választókerület a korábbi újpesti, rákospalotai, cinkotai és kispesti választókerületekből, továbbá Csepel, Albertfalva, Budafok és Pestszentlőrinc községekből jött létre. 2.200/1922. M. E. sz. rendelet, 10. § 2. A hivatkozott jogszabályhely ezt az elnevezést még nem használja, az csak az 1925. évi XXVI. törvénycikk 13. § (1) bekezdésében tűnik fel az általunk is használt helyesírással.

36 3.100/1922. M. E. sz. rendelet. „Az idézett kormányrendelet tudvalevőleg az 1914:XV tc. alapján megállapított kerületi beosztáson nyugszik...” 1925. évi XXVI. törvény 12. § indokolása.

37 1922-ben 18 743 választójogosultat tartottak nyilván a legnagyobb kerületben, és csak 911-et a legkisebben. HUBAI László: Választók és választói jog Magyarországon, 1920–1947. Társadalmi Szemle, 1998/7., 113. Kifejezetten magas volt az egy körzetre jutó szavazók aránya az inkább baloldali, ellenzéki beállítottságú Budapesten. PÜSKI i. m. 106.

törvény³⁸ sem, hanem erre vonatkozóan *külön* törvény megalkotását rendelte el,³⁹ de addig is felhatalmazta a minisztériumot, hogy a választókerületek számát *10 százalékkal csökkenthesse*. Végül az 1938. évi törvény⁴⁰ összetett megoldást alkalmazott, kimondta, hogy minden törvényhatóság önállóan egy-egy lajstromos választókerületet alkot,⁴¹ az egyéni választókerületek kapcsán azonban csak az ott megválasztható képviselők összlétszámát rögzítette,⁴² azok *területi* elosztását már a *belügyminiszternek* kellett megállapítania külön rendeletben.⁴³ E rendeleti szabályozás terjedelmét a törvény maga korlátozta, egyrészt mert az országgyűlési képviselők számát *törvényhatóságoként* előre meghatározta,⁴⁴ másrészt mert előírta, hogy a belügyminiszternek kivétel nélkül *minden vármegyében* létre kell hoznia egyéni választókerületeket. Összességében véve azonban erről a szabályozásról is el lehet mondani, hogy bár a választókerületi beosztás ekkorra már kiküszöbölte a korábbi rendszer kirívó aránytalanságait, a lakossági arányoktól továbbra is eltért, és a hagyományosan kormánypárti bealítottaságú területeket igyekezett többletmandátumokhoz juttatni.⁴⁵

Szólnunk kell még a *szavazókörök* kialakításának elveiről is, hiszen ezek voltak a választás *területi* intézményrendszerének a legkisebb egységei. Az „*egy község, egy szavazókör*” elve fő szabályként érvényesült az egész korszakban,⁴⁶ ettől azonban el lehetett térni, amennyiben a

38 1925. évi XXVI. törvénycikk, 12. § (2).

39 Berecz Sándor a választókerületi reform halogatását a rendszer egykorú kritikusként fogalmazta meg, jelezve, hogy mind az 1926. évi és mind az 1931. évi választásokon is még a 3100/1922. M. E. rendelet volt érvényben. (Mivel a szerző könyve 1932-ben jelent meg, az értelemszerűen nem tartalmaz adatokat az 1935-ös választási évről.) Figyelmeztetett a *burkolt pluralitásra*, többek között a következő példával: „Győrben 9209 választóra esik egy képviselő, a budapestkörnyéki választókerületben pedig 31.378 választóra, tehát több mint háromszoros a pluralitás Győr javára...” BEREZ I. M. 54–55.

40 1938. évi XIX. törvénycikk, 1. §–5. §.

41 A törvény Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye területét kivételesen négy lajstromos választókerületre osztotta, illetve a három lajstromos választókerületet Budapesten is meghagyta, tekintettel ezek nagy területére és választóik nagy számára. Ugyanakkor épp az ellenkező volt az oka annak, hogy Baja, Székesfehérvár és Sopron törvényhatósági jogú városok környező vármegyéjükkel együtt egy-egy lajstromos választókerületet alkottak. 1938. évi XIX. törvénycikk, 3. § és annak *indokolása*.

42 A törvény szerint 135 képviselőt egyéni, 125 képviselőt lajstromos kerületben kellett megválasztani. Az egyéni és a lajstromos kerületek fenti arányát a törvény 1. § (2) bekezdésének *indokolása* azzal magyarázza meg, hogy a törvényalkotó két szempont összeegyeztetésére törekedett: egyrészt, hogy ne legyenek túlságosan nagy egyéni kerületek, másrészt, hogy legalább két-két képviselőt kell juttatni a lajstromos kerületek mindegyikének. Egyébként a lajstromos választásnak nem lenne értelme.

43 E rendkívül bonyolult szabályozásnak az 5. § *indokolása* szerint az volt az egyik oka, hogy a kerületi beosztás pontos megállapítása „a dolog természeténél fogva” nem tartozhat törvényi szabályozás keretébe, az úgy, ahogy korábban is, belügyminiszteri rendelet tárgya. Másrészt a törvényalkotó elzárkózott attól, hogy Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye választókerületi beosztását megállapítsa, minthogy az ott működő és csak lajstromosan szavazó „budapestkörnyéki” kerület nagyságának megállapításától függött az ottani egyéni kerületek száma. Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye egyéni választókerületeinek megállapítása nélkül viszont értelmetlen lett volna, hogy az egyéni kerületek számát más törvényhatóságokra kalkulálja. Harmadrészt a törvényalkotó el kívánta kerülni azt is, hogy Budapest választókerületi beosztását törvényben kelljen rögzíteni. Ez lett volna a feltétele annak, hogy a lajstromos kerületekben megválasztható képviselők számát *választókerületenként* meghatározza. Lásd a 1938. évi 521. sz. és az 1939. évi 264. sz. belügyminiszteri rendeleteket is.

44 A legtöbb országgyűlési képviselőt Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye (35 fő) és Budapest székesfőváros (27 fő) választotta.

45 PÜSKI I. M. 110.

46 1919. évi 5.985. M. E. számú rendelet, 6. §.

választójogosultak száma valahol jelentősen meghaladta az ezer főt.⁴⁷ Az 1938. évi törvény az ezerfős plafont hatszázra csökkentette, de csak ott, ahol nemcsak lajstromos, hanem egyéni választókerületeket is kellett alakítani.⁴⁸

3. AZ AKTÍV VÁLASZTÓJOGOSULTSÁG ELEMELI

3.1. Magyar állampolgárság

Az aktív választójogosultságnak a *magyar állampolgárság* volt az első feltétele, ennek teljesüléséhez azonban nem volt elegendő önmagában az állampolgárság ténye. Az 1919. évi miniszterelnöki rendelet szerint csak annak volt választójogosultsága, aki a választás előtt legalább *hat évvel* megszerezte a magyar állampolgárságot,⁴⁹ a hat évet az 1922-es miniszterelnöki rendelet *tíz évre* emelte fel.⁵⁰ A tíz évről rendelkező állampolgársági szabályt az 1925-ös és 1938-as törvények is változatlanul hagyták,⁵¹ s így érvényesült a Horthy-korszak egésze folyamán.

3.2. Egy helyben lakás

Már az 1919. évi miniszterelnöki rendelet előírta, hogy a választásra jogosultnak legalább *fél év óta ugyanabban a községben* kell laknia.⁵² A helyben lakás időtartamát az 1922-es miniszterelnöki rendelet és az 1925-ös törvény *két évre*,⁵³ az 1938-as törvény pedig *hat évre* szigorította.⁵⁴ Igen érdekes azonban, hogy a helyben lakás megkövetelt időtartama alól számos és egybehangzó kivételt találunk a fenti jogszabályokban. Az 1919. évi miniszterelnöki rendelet az egy helyben lakás alól egyrészt azokat mentesítette, akik a rendkívüli viszonyok miatt kényszerültek lakóhelyüknek az elhagyására, másrészt a *közalkalmazottakat* „általában” véve. Az 1922-es rendelet az első kivételt törölte, és azt egy új rendelkezéssel helyettesítette, amely az egy helyben lakás megkövetelt ideje alatt a lakóhely *egyszeri* megváltoztatását *bármikinek* lehetővé tette. Ilyenkor a választójogosultsághoz szükséges egy helyben lakás időtartamát a lakóhely megváltoztatása előtti egy helyben lakás időtartama szerint állapították meg.

47 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelet, 11. § és 1925. évi XXVI. törvénycikk, 13. § (4).

48 1938. évi XIX. törvénycikk, 6. §.

49 1919. évi 5.985. M. E. számú rendelet, 1. §.

50 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelet, 1. §–2. § A tízéves állampolgárság megkövetelését illetően arra hivatkozik az 1925. évi XXVI. törvénycikk 1. § (1) bekezdésének meglehetősen keveset mondó *indokolása*, hogy olyan fontos közjog, mint az országgyűlési képviselők megválasztása, csak olyanoknak adható „megnyugvással”, akik huzamosabb idő óta szorosabb érzelmi és érdekkapcsolatban vannak a magyar állammal.

51 1925. évi XXVI. törvény, 1. § (1), 2. § (1), 3. § (1)–(4); 1938. évi XIX. törvény, 19. § (1), 20. § (1), 21. § (1), 22. § (1), 23. § (1)–(3).

52 1919. évi 5.985. M. E. számú rendelet, 1. §.

53 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelet, 1. §–3. § és 1925. évi XXVI. törvény, 1. § (1), 2. § (1) és 4. § (1)–(4). E tekintetben az 1925. évi XXVI. törvénycikk 1. §-ához tartozó *indokolás* teljesen semmitmondó, pusztán annyit említ, hogy a választójog gyakorlásához a *megállapodottság* – amelynek tekintetében a törvény „olyan mérsékelt igényeket támaszt” (!) – joggal megkívánható.

54 1938. évi XIX. törvény, 19. § (1), 20. § (1), 21. § (1), 22. § (1), 24. § (1)–(4). A magyarázatot elkerüli az 1938. évi XIX. törvénycikk 19. és 20. §-ának indokolása is.

Másrészt az 1922-es rendelet a második kivétel alá esők körét jelentősen kibővítette: *bármily rövid ideig tartó* helyben lakás is elegendő volt tisztviselőknak, tanároknak és lelkészeknek, továbbá mindazoknak, akik középiskolát végeztek és állandó állással rendelkeztek, valamint az Országos Színészegyesület tagjainak, illetve a felsorolt kategóriákba tartozó férfiak feleségeinek.⁵⁵ Az 1922-es rendelet két kivételcsoportja érvényben maradt az egész korszakban, mivel az 1938. évi törvénynek is mindössze csak annyi volt az említésre méltó módosítása, hogy megszűnt a színészekre való hivatkozása, ugyanakkor a felsorolásában megjelentek a nyugállományú honvédek és csendőrök is.⁵⁶ Megjegyezzük, hogy mivel a cigányság ekkor még jellemzően vándorló életmódot folytatott, a helyben lakás követelménye (a műveltségi cenzussal együtt) lényegében egy egész etnikumot kiszorított a választójogból.⁵⁷ A rendelkezés viszont a földművelő népességet alig érintette, hiszen a helyhez kötött gazdálkodás miatt nyilvánvaló volt „röghöz kötöttsége”.⁵⁸

3.3. Életkor

Az 1919. évi miniszterelnöki rendelet a választójogosultságot annak adta meg, aki a 24. életévét már betöltötte.⁵⁹ Ezt az általános szabályt az 1922-es miniszterelnöki rendelet megváltoztatta, ekkortól a 24. életév csak a *férfiak* választójogosultságának lett az alsó korhatára,⁶⁰ a

55 Az 1925. évi XXVI. törvénycikk 4. § (2) bekezdéséhez tartozó *indokolásból* csupán annyi derül ki, hogy a törvényalkotó azokon kíván segíteni, akiknél a megtelepedettség szempontjából nem merül fel aggály, de az utóbbi években kénytelenek voltak megváltoztatni a lakóhelyüket. Lényegében azonos kategóriákat alkalmaz az 1918. évi XVII. törvénycikk is.

56 A 1938. évi XIX. törvénycikk 24. § (2) bekezdésének *indokolása* szerint a kivételezett személyek köréből az Országos Színészegyesület tagjai (továbbá a nyilvános számadásra kötelezett vállalatok alkalmazottai és a nyugalmazott magántisztviselők) azért kerültek ki, mert többségüket az egy helyben lakás kötelező felmentés a középiskolát végzettek jogán is megilleti.

57 Kérdés marad, hogy valóban erre utal-e Klebelsberg Kunó belügyminiszter magyarázata: „Mi ennek a törvényjavaslatnak a megkoncipiálásánál arra az álláspontra helyezkedtünk, hogy igenis a férfínépességnek azok a csoportjai, amelyek még a legegyszerűbb ismeretekkel sem rendelkeznek és amelyek gyors egymásutánban ideoda vándorolnak, amelyek gyökeret az ország földjébe nem vertek, azok igenis, választójogot gyakorolni nem fognak” *A nemzetgyűlés 314. ülése 1922. évi február hó 15-én, szerdán*. Nemzetgyűlési napló, 1920. XVII. kötet (1922. február 9. – 1922. február 23.), 188. Ugyanebben a beszédében utal Klebelsberg arra, hogy míg Franciaországban és Olaszországban csak a népesség 45 százalékának van szavazati joga, addig Magyarországon az össznépesség 60 százaléka voksolhat. Klebelsberg e számításnál azonban a 24 év alatti magyarországi lakosságot figyelmen kívül hagyta!

58 Püski Levente is úgy látja, hogy az állandó lakhely előírása inkább a városi – főleg segédmunkás – szavazók visszaszorítását célozta. Püski i. m. 104.

59 1919. évi 5.985. M. E. számú rendelet, 1. §.

60 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelet, 1. §–2. § A 24. életév betöltésének követelményét az 1925. évi XXVI. törvénycikk 1. § (1) bekezdésének *indokolása* azzal magyarázza, hogy az akkori magyar jogrendszer szerint a férfiak „teljeskorúakká” csak ennek az életévnek a betöltésével váltak, így ekkortól kerültek a szavazati jog gyakorlásához szükséges ítéloképesség birtokába.

nők csak a 30. életévük betöltésével szerezték meg a választójogosultságot.⁶¹ Az 1922-es rendelet a 24. életév betöltését azoktól a férfiktól még nem követelte meg, akik a háborúban tett szolgálatokra tekintettel vitézségi érmet vagy Károly-csapatkeresztet szereztek. Ezt a kivételt az 1925. évi választójogi törvény megszüntette. Megmaradt viszont a másik kivétel, amely az egyetemet vagy főiskolát végzett személyeket a választójoggal életkoruktól függetlenül ruházta fel.⁶² Az életkorra vonatkozó rendelkezések csak az 1938-as törvénnyel váltak igazán bonyolulttá, mert ekkortól már nemcsak a nemek szerint, hanem a *választókerületek típusa* szerint is különbözött a szabályozás. Igaz, ez csak a *férfiak* választójogosultságában hozott változást, mert ekkor lajstromos választókerületben 26 évre, egyéni választókerületben pedig 30 évre emelték fel a számukra kötelező korhatárt. Lajstromos kerületekben az egyetemet és főiskolát végzettek életkorukra tekintet nélkül szavazhattak továbbra is, egyéni kerületekben pedig elég volt a 26. életév betöltése is, feltéve, hogy az illető személy *középiskolai végzettséget* tudott bemutatni. Nőknek azonban a középiskolai végzettségen felül még azt is igazolniuk kellett, hogy állandó foglalkozásuk van, vagy férjüknek választójoga van egyéni kerületben. Lajstromos választókerületben e kordedvezmény a nőket külön feltételek nélkül, pusztán a középiskolai végzettség alapján illette meg.⁶³

3.4. Műveltségi cenzus

Az iskolai végzettségnek – műveltségnek – a korszak választójogában kettős szerepe volt: egyrészt – mint fent bemutatottuk – bizonyos követelmények teljesülését illetően könnyítést jelentett (lásd egy helyben lakás, életkor), másrészt magának a választójogosultság megszerzésének is egyik követelménye, eleme volt.⁶⁴ A bármely hazai nyelven írni-olvasni *tudást* a *nők* választójogosultságának feltételeként már az 1919. évi miniszterelnöki rendelet megkövetelte,⁶⁵ ennyiben tehát a férfiak és a nők jogegyenlősége már ekkor sem valósult meg. A korszakot meghatározó műveltségi cenzust az 1922-es miniszterelnöki rendelet vezette be⁶⁶

61 A nők általában magasabb életkori cenzusát a korabeli vélemények azzal magyarázták, hogy a vallásosság szempontja, illetve a helyi egyházak vezetőinek instrukciói erősen befolyásolták a nők többségének választói magatartását. A kormány így próbálta meg valamelyest csökkenteni a keresztény párti és legitimista ellenzék bázisát. ROMSICS (1991) i. m. 146. A nők választójogának történeti fejlődéséről lásd NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin: *A női választójog külföldön és hazánkban*. Budapest, HVG-ORAC, 2001.

62 1925. évi XXVI. törvény, 1. § (1)–(2), 2. § (1) és (4). Az 1925. évi XXVI. törvénycikk 1. és 2. §-ának *indokolása* és az 1938. évi XIX. törvénycikk 19. és 20. §-ának *indokolása* is megerősíti azt a *vélelmet*, miszerint az egyetemet és főiskolát végzett ifjak a tanulmányaik révén már „teljeskorúságuk” előtt birtokában vannak a választójog helyes gyakorlásához szükséges ítélőképességnek.

63 1938. évi XIX. törvény, 19. § (1) és (5), 20. § (1) és (6)–(7), 21. § (1) és (6), 22. § (1) és (3).

64 A 19. század Európájának liberális politikusai részéről általános érvnek lehet tekinteni, hogy csak megfelelő politikai kultúrát és műveltséget elsajátított emberek számára szabad választójogot biztosítani. Bethlen István többször is hangsúlyozta, hogy önmagában nem elég a vagyon, a „gazdasági kultúra”. Magyarországon a társadalmi piramis az igen nagyszámú agrárproletárság, szegényparasztság miatt igen széles volt alul, így a kortársak attól tartottak, hogy a középosztály nemzetfenntartó erejére épített rendszer felbomol. BOROS i. m. 238.

65 1919. évi 5.985. M. E. számú rendelet, 1. §.

66 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelet, 1. §–2. §.

(amelynek a rendelkezéseit később az 1925. évi törvény is megismételte),⁶⁷ e szerint választójoga csak annak a *férfinak* volt, aki az *elemi iskola negyedik osztályát* elvégezte, illetve annak a nőnek, aki az elemi iskola *hatodik osztályát* befejezte.⁶⁸ Nő esetében azonban elég volt a negyedik osztály elvégzése is, ha legalább három törvényes gyermeke volt életben, akik közé beleszámítottak a háborúban hősi halált haltak is, vagy ha saját jövedelemből tudta magát eltartani. Az 1938. évi törvény a műveltségi cenzust a *férfiak* tekintetében is felemelte az elemi iskola *hatodik osztályáig*, e szabály alól viszont rendkívül összetett kivételrendszert rendelt alkalmazni. Annak a férfinak ugyanis, aki 1912 előtt született, elég volt az elemi iskola negyedik osztályát elvégezni, illetve még az sem volt szükséges, ha a férfi – tekintet nélkül a születési idejére – családfenntartó volt, és tudott írni-olvasni. Az iskolai végzettség alóli *teljes felmentésnek* azonban emellett még voltak további követelményei. Az ilyen férfi vagy vitézségi érmet, vagy Károly-csapatkeresztet szerzett, vagy az első világháborúban hadirokkant lett; vagy önálló iparos, kereskedő, vagy földműves volt (az utóbbi esetben azonban földbirtokának el kellett érnie a törvényben meghatározott nagyságot, vagy a földbirtokából származó jövedelemnek a törvényben előírt mértéket, ráadásul ezek az értékek lajstromos és egyéni választókerületek szerint különböztek); vagy cselédként, vagy mezőgazdasági munkásként legalább négy év óta ugyanabban a gazdaságban kellett alkalmazottnak lennie. Az 1938. évi törvény megtartotta a legalább háromgyermekes nőkre vonatkozó kivételt is, de csak abban az esetben, ha a férjüknek is volt választójoga.⁶⁹

3.5. Jövedelmi (vagyoni) cenzus

A műveltséghez hasonlóan ugyancsak kettős szerepe volt a *jövedelemnek*, amely a korszak választójogában előbb csak kiegészítő, később viszont már kötelező elemként jelent meg. A jövedelmi cenzust az 1919. évi miniszterelnöki rendelet még nem ismerte. Először az 1922-es miniszterelnöki rendelet vezette be könnyítő szabályként, azokra a *nőkre* vonatkozóan, akik igazolni tudták az elemi iskola hatodik osztálya helyett a *negyedik osztály* elvégzését. Ha ugyanis az ilyen nők saját jövedelmükből tartották el magukat, választójogosultakká váltak.⁷⁰ Az állandó jövedelem csak az 1938-as törvénnyel lett a választójognak kötelező eleme.⁷¹ Ekorkortól *egyéni* választókerületben csak az a *férfi* szavazhatott, aki családot tartott el, és állandó foglalkozása volt, nő pedig lajstromos választókerületben *is* csak akkor, ha saját jövedelméből tartotta el magát, vagy választójoggal rendelkező férfi felesége volt. A vagyon és a jövedelem kiegészítő elemként is tovább működött, hiszen az 1938. évi törvénytől kezdve a „csak”

67 1925. évi XXVI. törvény, 1. § (1)–(2), 2. § (1)–(2) és (4).

68 Az 1925. évi XXVI. törvénycikk 1. §-ának *indokolása* a műveltségi cenzus felemelését érdekes módon magyarázza. E szerint a műveltségi cenzus a választójog gyakorlásához szükséges ítélőképességet hivatott biztosítani, az 1918. évi XVII. törvénycikk által megkövetelt írni-olvasni tudást azonban túl nehéz bizonyítani, ehhez képest sokkal egyszerűbb a lényegében szintén írni-olvasni tudást igazoló (!) négy elemi osztály elvégzését kimutatni. Püski Levente szerint az iskolai végzettség megkövetelésével a falusi – elsősorban női – szavazókat igyekeztek visszaszorítani. Püski i. m. 104.

69 1938. évi XIX. törvény, 19. § (1)–(5), 20. § (1)–(2) és (6)–(7), 21. § (1)–(3) és (6), 22. § (1) és (3), 25. §.

70 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelet, 2. § 2. pont és 1925. évi XXVI. törvény, 2. § (2) 2. pont.

71 1938. évi XIX. törvény, 19. § (3) d)–i), 20. § (1) 1. a) és (2), 21. § (1), (3) d)–i), (4), 22. § (1) 1. a), (2) és (3) a).

írni-olvasni tudó földművesek választójoga – messze lemaradva a megkövetelt műveltségi cenzus mögött – birtokaik jövedelmétől vagy nagyságától függött.⁷² A „csak” írni-olvasni tudó cselédeknek és mezőgazdasági munkásoknak pedig akkor volt választójoga, ha legalább négy év óta ugyanabban a gazdaságban voltak *alkalmazva*.

3.6. A gyermekek száma és a családfenntartás

A két elemet együtt vizsgáljuk meg, habár a vonatkozó joganyagban egymással nem függnek össze. Az 1919. évi miniszterelnöki rendelet a gyermekek számára és a családfenntartásra nézve még nem tartalmazott semmilyen rendelkezést sem, a gyermekek száma mint kiegészítő szabály legelőször az 1922-es miniszterelnöki rendeletben tűnik fel. Az a nő ugyanis, aki az elemi iskola hatodik osztálya helyett csak a negyedik osztályt végezte el, választójogot szerzett, amennyiben legalább *három* törvényes gyermeke volt életben, és ezek közé beleszámítottak azok is, akik a háborúban estek el.⁷³ E fikciót⁷⁴ alkalmazta az 1925. évi törvény is,⁷⁵ amely csak 1938-ban került ki a joganyagból. Az 1938-as szabályozás szerint a legalább három életben lévő törvényes gyermekre akkor lehetett hivatkozni, ha az anya tudott írni-olvasni, és a férjének is volt választójoga.⁷⁶ Bár ezzel a korábbiakhoz képest szélesebb lehetőség nyílt a műveltségi cenzustól való elérésre, a nő választójoga – e kivétel tekintetében – férjének a választójogától vált függővé. Ezzel a megoldással másutt is találkozunk a törvényben, hiszen 1938-tól már általában véve is csak az a nő volt választásra jogosult, aki saját jövedelméből tartotta el magát, vagy választójoggal rendelkező férfinak volt a *felesége*.⁷⁷ Igen érdekes, hogy az *egyéni* választókerületekben a férfinak is függött a feleségétől a választójoga, tekintettel arra, hogy a férfi *családfenntartói* szerepét az 1938. évi törvény a választójog feltételeként szabta.⁷⁸ Továbbá a törvény megkövetelte a családfenntartói szerepet az olyan férfiaktól is, akik *lajstromos* választókerületben mindössze a műveltségi cenzus legalsó fokát, az írni-olvasni tudást tudták teljesíteni.⁷⁹

3.7. Háborús érdemek

A háborúban szerzett érdemek a kor választójogában könnyítő szabályként jelennek meg. Már az 1919. évi miniszterelnöki rendelet is életkorra tekintet nélkül biztosította a választó-

72 *Lajstromos kerületben*: akinek a földbirtokából származó jövedelme legalább negyven aranykorona, vagy a földbirtokának területe legalább két kat. hold, és háza is van, vagy legalább két kat. hold területe van, és két kat. holdnyi földet haszonbérel is. A kizárólag *haszonbérlokre* külön szabályok vonatkoztak. Ugyanezek az értékek *egyéni választókerületben*: jövedelemre vonatkozóan hatvan aranykorona, területek vonatkozásában öt kat. hold.

73 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelet 2. § 1. pont.

74 A jogi fikció a jogi szabály célzott hatásának érdekében alkalmazott jogalkotás-technikai megoldás, amikor egy tudottan valótlan tényállást valóságosnak fogad el a jogszabály.

75 1925. évi XXVI. törvény, 2. § (2) 1. pont.

76 1938. évi XIX. törvény, 20. § (1) 2. pont és 22. § (1) 2. pont.

77 1938. évi XIX. törvény, 20. § (1) 1. a) és b) pont, 22. § (1) 1. a) és b) pont.

78 1938. évi XIX. törvény, 21. § (1).

79 1938. évi XIX. törvény, 19. § (3).

jogot azoknak, akik az első világháborúban legalább tizenkét héten át arcvonalbeli szolgálatra voltak beosztva.⁸⁰ E kedvezményt az 1922-es miniszterelnöki rendelet ebben a formában megszüntette, viszont szintén életkorra tekintet nélkül biztosította a választójogot az olyan személyeknek, akik vitézségi érmet vagy Károly-csapatkeresztet nyertek.⁸¹ Az 1925-ös törvény azonban eltörölte ezt a kivételt. A vitézségi érmet és a Károly-csapatkereszt tulajdonosait – már az újabb háború előestéjén – csak az 1938-as törvény privilegizálta újra, az ilyen személyek pusztán írni-olvasni tudás alapján – tehát a műveltségi cenzus mellőzésével – választójogot kaptak, feltéve, hogy családfenntartók voltak.⁸²

3.8. Régi jogon választók

A régi jogon való választás azt jelentette, hogy választójoga volt mindenkinek, aki az 1918. évre érvényes névjegyzékbe fel volt véve. Ezt a szabályt az 1922. évi miniszterelnöki rendelet vezette be,⁸³ és csak az 1938. évi törvény törölte el.

3.9. Kizárások

Ezek a szabályok az egész korszakban állandóak voltak, csak kiegészítő módosításokat találunk az egymást követő jogszabályokban. A kizárt személyeknek két nagy csoportja volt: az egyik, akik *nem gyakorolhatták* a választójogot, a másik pedig, akik eleve *ki voltak zárva* a választójogból. Ez utóbbi csoport tagjait a választói névjegyzékbe sem lehetett felvenni. A választójogot *nem gyakorolhatták* a fegyveres erő, a csendőrség, a rendőrség és a vámőrség tényleges szolgálatban álló tagjai. A választójogból *kizártak* minden olyan személyt, aki gondnokság, csőd eljárás vagy erkölcsrendészeti ellenőrzés alatt állt, vagy közsegélyből (nép házban) élt, akit büntett vagy nyereségvágyból elkövetett vétség miatt ítélték el, illetve a kinek a politikai jogai gyakorlását felfüggesztették. Az 1919. évi miniszterelnöki rendeletnek e felsorolását⁸⁴ az 1922-es miniszterelnöki rendelet három fontosabb ponton egészítette ki,⁸⁵ amely kiegészítések később átkerültek az 1925. évi törvénybe is.⁸⁶ Kizárták a választójogból

80 1919. évi 5.985. M. E. számú rendelet, 1. §.

81 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelet, 1. §.

82 1938. évi XIX. törvény, 19. § (3) a) és c) pont, 21. § (3) a) és c) pont.

83 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelet, 1. § és 1925. évi XXVI. törvény, 1. § (3). A törvény *indokolása* arra hivatkozik, hogy aki előzőleg választó volt, annak meghagyta a választójogát az 1848:V, az erdélyi 1848:II, az 1874:XXXIII, az 1913:XIV. és az 1918. évi XVII. törvénycikk is. Már az 1922. évi miniszterelnöki rendelet is feltételként szabta, hogy az ilyen választónak ugyanabban a községben kell laknia, mint amelyiknek a névjegyzékbe felvették 1918-ra. E rendelkezésnek a törvény *indokolása* szerint az volt a lényege, hogy ne kelljen bizonyítani, hogy a régi jogon szavazók megfelelték-e az akkori követelményeknek.

84 1919. évi 5.985. M. E. számú rendelet, 3. §.

85 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelet, 4. § és 5. §.

86 1925. évi XXVI. törvény, 6. § és 7. § A törvény *indokolása* is kiemeli, hogy a fegyveres erők pártpolitikától való távoltartása az 1918. évi XVII. törvénycikk álláspontját érvényesíti, továbbá a választójogból kizártakra vonatkozó felsorolás is lényegileg megegyezik az említett törvénycikk idevágó rendelkezéseivel. Megemlítjük még, hogy az 1925. évi törvényben már kifejezetten szabadságvesztés büntetést jelent az „elitálás”, illetve, hogy választásból kizáró ok volt a nyilvános helyen többször is botrányt okozó részegség.

azokat, akiknek a gyermekei felett a hatóság megszüntette az atyai hatalmat; akiket a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvény alapján dologházba utaltak; továbbá azokat is, akik átpártoltak az ellenséghez. Az 1938-as törvény azt az anyát is kizárta a választójogból, akit a hatóság elmozdított gyámi tisztétől érdemtelenység okából.⁸⁷ Jól megfigyelhető itt is, hogy a korszak választási jogszabályai mennyire preferálják a *családot*.

4. A PASSZÍV VÁLASZTÓJOG ÉS AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG

4.1. Passzív választójog

Egészen 1938-ig országgyűlési képviselővé bárkit meg lehetett választani, aki igazolni tudta az előző fejezet szerinti *választójogosultságát* (aktív választójogát) és a 30. életévének a betöltését.⁸⁸ Az 1938. évi törvény azonban *további* szabályként vezette be, hogy a képviselőjelöltnek legalább öt év óta olyan *foglalkozásának* kell lennie, amely után egyenes adót fizet. Ha a jelölt felsőfokú végzettségű volt, akkor a választást megelőzően *egy év* is elegendő volt az ilyen foglalkozás gyakorlására.⁸⁹ E foglalkozási követelménynek megfeleltek a nyugdíjasok, valamint a vagyonuk jövedelméből élők, továbbá az egyházi testületek tagjai és az élethivatal-szerű állandó foglalkozással rendelkező férfiak feleségei is.⁹⁰ Megjelent tehát a vagyoni (foglalkozási) cenzus a megválaszthatóság kapcsán külön is, itt viszont a törvény elsősorban az *adófizetés* tényét hangsúlyozta ki.

4.2. „Összeférhetlenség”

A továbbiakban azokat a funkciókat tekintjük át, amelyeknek a betöltői *hiába* rendelkeztek passzív választójogosultsággal, mégsem lehetett őket megválasztani az országgyűlés tagjának. Megközelítésünkéből következik az is, hogy itt csak a megválasztás *előtt* felmerülő, és nem az országgyűlési tagság megszerzését követően előálló összeférhetlenségi okokkal kívánunk foglalkozni. A szabályozást nagyjából az egész korszakban egységesnek lehet tekinteni.⁹¹ Nem lehetett főispánt, alispánt, polgármestert, szolgabíró, bírót, ügyészt, a rendőrha-

87 1938. évi XIX. törvény, 26–28. §, különösen: 27. § 5. pont.

88 1919. évi 5.985. M. E. számú rendelet, 2. §; 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelet, 7. § és 1925. évi XXVI. törvény, 9. §.

89 1938. évi XIX. törvény, 55. § A törvény *indokolásából* derül ki, hogy felmerült olyan elképzelés is, miszerint egyéni és lajstromos kerületben a választhatóság feltételeit is különbözőképpen kellene megállapítani. Ezt a megoldást azonban elvette a törvényalkotó, arra hivatkozva, hogy bizonyos képviselőjelöltek így a választókerületek meghatározott csoportjában lennének csak megválaszthatók.

90 Az állami egyenes adó fizetésének tekintetében a törvényalkotó itt is fikcióval élt.

91 1919. évi 5.985. M. E. számú rendelet, 4. §; 1922. évi 2.200. M. E. számú rendelet, 8. § és 9. §; 1925. évi XXVI. törvény, 10. § és 11. § és 1938. évi XIX. törvény, 56. § és 57. § Az 1925. évi törvény *indokolása* is utal arra, hogy az 1918. évi XVII. törvénycikkhez képest csak néhány pontban tér el a felsorolása. Az *indokolás* a törvény egyetlen „említést érdemlő” új rendelkezésének azt tekinti, hogy a választás tisztaságának érdekében a választókerület területén a földbirtokrendezésben közreműködött személyt (bíró, ügyvéd, más meghatalmazott) nem lehet országgyűlési képviselővé választani.

tóság vezetőjét, illetve a választási bizottság és a szavazatszedő küldöttség elnökét képviselővé választani abban a kerületben, ahová a hivatali működése esett. Ebben a rendelkezésben a *hatalmi ágak elválasztása* világosan jelenik meg. Igaz, a Friedrich-kormány 1919-ben még külön rendeletben⁹² átmenetileg érvénytelenítette a bírókra, ügyészekre, közjegyzőkre, az állami számvéviszók hivatalnokaira és a szabadalmi tanács elnökének a nemzetgyűlési tagságára vonatkozó összeférhetlenséget. Viszont ugyanez a rendelet előírta azt is, hogy a fegyveres erő, a csendőrség és a rendőrség tényleges szolgálatban álló tagjait nem lehet megválasztani a nemzetgyűlésbe. Az olyan kormánybiztosok és törvényhatósági kormánybiztosok megválaszthatóságát pedig, akik közvetlenül a választást megelőzően töltötték be funkciójukat, az összeférhetlenségi rendelet mellett maga a választójogi rendelet is kizárta. Csak érdekességképpen említjük meg, hogy ekkor még nem lehetett megválasztani a szerzetesrendek tagjait sem, a premontreiek, a ciszterciák, a bencések és a kegyesrendiek kivételével. Az 1922-es rendeletről kezdve nem lehetett a nemzetgyűlés tagja olyan személy, aki népbiztos vagy vádbiztos volt, illetve aki a Tanácsköztársaság alatt a forradalmi törvényszéken működött. E választójogi büntetőintézkedés hatályban volt az egész korszakban. Nem volt nemzetgyűlési képviselővé választható az a személy sem, akit hivatalvesztésre vagy nyereségvágyból elkövetett bűntett, illetve rágalmozás vagy izgatás miatt szabadságvesztés büntetésre ítélték, továbbá aki – az 1938-as törvény szerint – már kétévnyi közadóhátralékot halmozott fel. Ez utóbbiak azonban már kizárási, mintsem összeférhetlenségi okok, hiszen nem kötődtek meghatározott pozíciókhoz.

5. A HORTHY-KORSZAK A VÁLASZTÓJOG TÜKRÉBEN ÉS A KORSZAK VÁLASZTÓJOGÁNAK EURÓPAI HELYE

A két háború közötti Magyarországon általános gyakorlatnak lehet tekinteni, hogy a kormányzó *előbb* mindig a miniszterelnököt nevezte ki, aki azt követően igyekezett a választásokon a működéséhez szükséges országgyűlési többséget biztosítani, sőt előfordult, hogy a választás előtt még meg kellett szerveznie magát a kormánypártot is. A legnyilvánvalóbb példa erre az 1922-es választások és Bethlen István miniszterelnöksége, de az 1935-ös választásoknak is az volt a tétje, hogy Gömbös Gyula miniszterelnök kicserélhesse a Bethlen Istvánhoz hű elemeket a kormánypártban.⁹³ Tehát *nem* a demokratikus látszat fenntartása volt a célja a korszak választásainak, sőt a kormánypárti képviselők cseréjének lehetőségén túl az ellenzék is épp ekkor élt a legélesebb kritikával. A rendszer ugyanis megtűrte és *részben* beengedte a hatalomba az ellenzék is, igaz, az ellenzéki politizálást – épp a választási rendszer manipulatív elemei révén – igyekezett keretek között tartani. Mivel azonban maga a parlamenti logika ellenkezik az autoriter rendszerek gondolkodásával – azaz, ha egyáltalán sor

92 *A magyar kormány 1919. évi 5.986. M. E. számú rendelete az összeférhetlenségnek a nemzetgyűlési tagokra vonatkozó szabályozásáról.*

93 BOROS–SZABÓ i. m. 269. Első miniszterelnökségének idején lényegében nem volt pártja és parlamentje Teleki Pálnak sem, a leszavazástól a koalíciós pártok közötti, illetve a pártokon belüli ellentétek mentették meg. Uo. 259.

kerül választásokra, azzal pusztán a demokratikus látszatot kívánják fenntartani, és a politikai elitet legitimálni –,⁹⁴ a Horthy-rendszert *nem lehet autoriternek* tekinteni, az sokkal inkább egy *félparlamentális* berendezkedés jegyeit viseli. Ez az, ami meghatározza a helyét a két világháború közötti Európában is, hiszen az újonnan létrejött demokráciákban másutt is igyekeztek a választásokat előre kiszámíthatóvá tenni. De például Németországban épp az általános választójog gyakorlása révén következett be olyan radikális rendszerváltozás, amelyben az újonnan hatalomra került politikai erők megfosztották a választóikat az általános választójog gyakorlásának valódi lehetőségétől, ezzel létrehozva egy totális rezsím hosszú távú fenntartásának alapját.⁹⁵

A Friedrich István-féle választójogi rendelet a dualizmus kori állapothoz képest igen nagy mértékű jogkiterjesztést jelentett: a szavazati jogot az összlakosság legalább 40 százalékának adta meg a korábbi 6 százalék helyett.⁹⁶ Ez követte az európai vonulatot, az e tekintetben élen járó államok – térségünkben Ausztria, Csehszlovákia és Németország – a lakosság 50-60 százalékának biztosította a választójogot. A Friedrich István-féle rendeletnek abban is kifejeződött a modernsége, hogy a *nőknek* is megadta a lehetőséget a politikai véleménynyilvánításra, míg számos nyugati állam csak fokozatosan és jócskán megkésve tette ezt meg.⁹⁷ Franciaországban például, ahol egész Európában a legkorábban vezették be az „általános” választójogot, a nők csak a második világháború után szerezték meg a szavazáshoz való jogosultságot.⁹⁸ Meg kell jegyeznünk viszont, hogy a Friedrich István-féle rendelet szerint is a nőknek írni-olvasni kellett tudni ahhoz, hogy legyen választójoguk, e tekintetben tehát az elbírálásuk *nem* volt egyenlő a férfi szavazókéval.⁹⁹

Bethlen István reformjának az volt a célja, hogy olyan kormányzati többséget biztosítson, amely *leválthatatlan*, de egyúttal a többpárti *pluralizmust* is megtartsa.¹⁰⁰ Bethlen többször kifejtette, hogy a mechanikus többségi elv alkalmazása „nyers” tömeguralomhoz vezet, s ezen tömeget a képzetlensége és a súlyos szociális helyzete alkalmatlanná teszi a napi érdekein felülemelkedő, távlati döntések meghozatalára, így az ország irányítására. Nézete szerint ha ez mégis bekövetkezik, akkor – látva 1918 és 1919 forradalmait – anarchikus állapotok, működésképtelen állam vagy diktatúra keletkezik. Az ország vezetésének tehát meg kell maradnia az „intelligens vezető osztályok” kezében.¹⁰¹ Bethlen István elképzelése *manipulált* választójogban öltött testet, amely abból indult ki, hogy a kor-

94 III. Napóleon például megriadt, amikor kilenc ellenzéki képviselő is bekerült a hatáskörök nélküli francia képviselőházba. Úgy érezte, az általa létrehozott rendszer nem működik tökéletesen.

95 BOROS Zsuzsanna: Autoriter típusú volt-e a Horthy-kor magyar politikai rendszere? Korabeli és mai nézőpontok. *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, tom. XLIII. 2006, 99–130. Lásd még: BOROS-SZABÓ i. m. 353–386.

96 Boros Zsuzsanna a dualizmus kori arányt 7-8 százalékra teszi. BOROS-SZABÓ i. m. 242.

97 PÜSKI i. m. 98.

98 BOROS-SZABÓ i. m. 235.

99 Fontosnak tartjuk azonban, hogy a korszakon ne kérjünk számon anakronisztikus dolgokat: a nők politikai jogaira vonatkozóan nemzetközi egyezményt csak 1953-ban fogadott el az ENSZ. Lásd 1955. évi 15. tvr.

100 PÜSKI i. m. 102. és 112.

101 ROMSICS Ignác: *Bethlen István konzervativizmusa*. In: Móra Ferenc Múzeum Évkönyve, 1988. I.k. Szeged, 1989, 324.

mánpárt fő bázisa a nyílt szavazású – és emiatt viszonylag könnyen befolyásolható – vidéki kerületek, ezért az egyszerű többségi elvet érvényesítették ezeken a helyeken. A titkosan szavazó városokban viszont lajstromos rendszert vezettek be, abban a reményben, hogy így a kormánypárti kisebbségi szavazatok sem vesznek el, különösen úgy, hogy ott minden jogosultat köteleztek a szavazásra. A titkos szavazás miatt a kormánypárti választókat egyébként sem érthette hátrány, pártonkívüli jelöltek számára pedig a lajstromos rendszer eleve nem adott lehetőséget.¹⁰²

1922 után a választójogi rendelet hatását többször is kormányzati szintű statisztikai felmérések vizsgálták, amelyek kimutatták, hogy a választójogosultak körében a tisztviselői és a mezőgazdasági birtokos réteg az országos számarányához képest *felülreprezentált*, viszont a cselédség és a mezőgazdasági munkásság erősen *alulreprezentált*. Ez összhangban állt a kormányzat törekvéseivel.¹⁰³ Mindazonáltal a bethleni időszakban az összlakossághoz képest 27–30 százalékra tehető a választásra jogosultak aránya, ami még mindig nem tekinthető túlságosan rossz mutatónak: Magyarország ezzel európai viszonylatban nagyjából közép-tájra, Belgium, Franciaország és Svájc szintjére került.¹⁰⁴ Továbbra is progresszív elem volt a magyar rendszerben a nők választójoga, ugyanakkor a nyílt szavazás intézménye – amely még az analfabetizmus jelenségére figyelemmel is korszerűtlen volt – már messze elmaradt az európai trendtől.

Az utolsó, 1938-as törvénnyel a választójog még inkább *bonyolulttá* és manipulálttá vált, a törvény olvasója joggal érezheti, hogy több benne a kivétel, mint a szabály. Az indokolás pedig sok esetben hiányzik vagy megkerüli a lényegét. Azon vármegyék területén, ahol egyéni választókerületeket is létrehoztak, *kétszer* lehetett szavazni (pártlistára és egyéni jelöltre is), szemben a nagyvárosokkal – beleértve Budapestet –, ahol nem voltak egyéni kerületek, így e helyeken mindenki csak egy lajstromos szavazattal rendelkezett. Noha ez kétségkívül jelentős aránytalanságot teremtett, hangsúlyoznunk kell, hogy a Horthy-korszak választójogának fejlődése idáig igen nagy utat tett meg. Az 1919-es néptörvény tisztán lajstromos rendszere, illetve a szintén 1919-es miniszterelnöki rendelet tisztán egyéni kerületekre alapuló megoldásával szemben 1938-ra már nemcsak vegyes, hanem nagyrészt *párhuzamos* rendszer valósul meg, amely kettősség – pártlistára és egyéni jelöltre való szavazás – 1990 után is jellemzi a magyar választási rendszert. Megjegyezzük, hogy 1925-ben felbukkan az országos lista is, igaz, az 1990 utáni választási rendszerben betöltött kompenzációs szerepéhez képest még eltérő céllal, és ekkor még csak epizódszerepet játszik.

Az 1938-as törvény bevezette ugyan a *titkos* szavazást, azonban cserébe felemelte a censusokat. Viszont még ez sem változtatja meg azt a tényt, hogy a korszak választójogában a dualizmus időszakához képest a vagyoni census *majdnem* teljes eltörlése nagyon nagy előrelépés, amely a magyar állampolgárok számára lehetővé tette a jóval nagyobb arányú részvételt a választásokon. Még akkor is, ha az 1938-as törvény ismét csökkentette a szavazásra jogosultak számát: az 1935-ös 35 százalékhoz képest 1939-

102 Püski i. m. 107. és 112.

103 Püski i. m. 104.

104 Püski i. m. 103.

ben az ország lakosságának már csak 29 százaléka élhetett a választójoggal.¹⁰⁵ Megemlítjük, hogy mindemellett a felsőház és a kormányzó jogkörének kiterjesztésével magának a képviselőháznak a súlya is csökkent.

Legvégül arra kívánunk rámutatni, hogy habár a Horthy-korszak választójogából egy kétségkívül férfijogú társadalom képe rajzolódik ki (elég csak a nők magasabb műveltségi cenzusára utalni), a korszak választójoga nagyon is *nemzeti*. A legalább háromgyermekes családayáknak a műveltségi cenzusát – mivel ők „a nemzet erősödését több gyermek felnevelésével szolgálják”¹⁰⁶ – már az 1922-es miniszterelnöki rendeletben leszállították. Az 1938. évi törvény pedig egyéni választókerületben csak olyan férfinak adott választójogot, aki családfenntartó volt.

105 A választójogosultak arányának megemelkedése a bethleni időszakhoz képest a vagyoni helyzet és az iskolázottság javulásának eredménye. BOROS–SZABÓ i. m. 242.

106 Az 1925. évi XXVI. törvénycikk *indokolása* a 2. § (2) bekezdéséhez.

A „JÓ ÁLLAM” ALAPKÖVE: A KÖZSZOLGÁLATI TOVÁBBKÉPZÉS RENDSZERE

A közszolgálati továbbképzés a Jó Állam, a Szolgáltató Állam elengedhetetlenül fontos építőköve, hiszen az állam pontosan annyira lesz szakszerű, pontos, gyors és barátságos, amennyire a szervezetrendszerében dolgozó emberek szakszerűen, pontosan, gyorsan és barátságosan végzik a munkájukat. Ezért nélkülözhetetlenül fontos a kormánytisztviselők, köztisztviselők rendszeres fejlesztése, képzése. A továbbképzés, vezetőképzés kialakításának létfontosságú alapját a Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program nyújtotta, meghatározó jogi kereteit pedig a Kttv., illetve a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX.28.) Korm. rendelet fektette le. A 2014-ben immáron „élesben”, üzemszerűen is elindult továbbképzési rendszerben több mint 70 ezer tisztviselő és másfélezer közigazgatási szerv vesz részt. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem által nyújtott, mintegy 301 közszolgálati továbbképzési programban résztvevő tisztviselők az oktatás-módszertani megoldások széles spektrumával találkozhatnak az e-learningtől kezdve a kicsoportos, többnapos tréningeken keresztül a hagyományos konferenciáig. Különösen fontos, hogy a tisztviselők fejlesztési igényei összhangban legyenek az államreform céljaival, a jogi és szervezeti környezet váltoásaival, az egyéni karrier – és életpálya tervekkel, az egyéni teljesítmény-értékeléssel és az egyéni kompetenciák tényleges fejlesztési igényeivel. Ezért terveink szerint a következő években a továbbképzési rendszer szerves részévé válik a bemeneti kompetenciák átfogó mérése, valamint a fejlesztési eredmények nyomon követése.

• • • • •

1. ELÖLJÁRÓBAN...

Miről szól a továbbképzés? Miért „kell” továbbképzés? Miért gondoljuk azt, hogy nemcsak azért kell, „mert van róla jogszabály”, hanem azért van róla jogszabály, mert fontos?

Mindenekelőtt azért, mert úgy véljük, a továbbképzés – természetesen más, kapcsolódó elemekkel együtt – végső soron a „jó állam”-ról, a szolgáltató államról szól, annak elengedhetetlenül fontos építőköve. Anélkül, hogy belebonyolódnánk egy teoretikus fejtegetésbe a „jó állam”-ról, leszögezhetjük: olyan kormányzási, szolgáltatási és együttműködési rendszert szeretnénk kialakítani, amelyben az emberek és a vállalkozások megbíznak. A másik oldalról megközelítve: olyan élő, létező struktúrát, amely a működésével rászolgál az emberek, a vállalkozások, a civil szerveződések bizalmára, és ezt a *bizalmat* képes tartósan fenn is tartani.

A „jó állam” önmagában nem létezik, csak egy idea, egy modell, amit elsősorban a benne dolgozó emberek töltenek meg tartalommal. Az ő mindennapi viselkedésük, munkakultúrájuk révén formálódik, alakul az állampolgárok, szervezetek véleménye, gondolkodása az államról. Az állam pontosan annyira lesz szakszerű, pontos, gyors és barátságos, mint amennyire az állami szervezetrendszerben dolgozó emberek szakszerűen, pontosan, gyorsan és barátságosan végzik a munkájukat. Végtelenen leegyszerűsítve: a „jó állam” *mi magunk vagyunk*. A tízmillió (a határon túl élő nemzetársainkkal együtt még több) állampolgár és azon belül az a több százezer ember, aki közvetlenül vagy közvetve az államtól kapja a fizetését, akiknek a tudásán (ismeretein, gyakorlati készségein, attitűdjén) múlik, hogy kialakul-e és megmarad-e a hatékony közösségi lét alapját jelentő bizalom.

Ezért a helyes stratégiai megközelítés a munkaerőt (kormány- és köztisztviselőt), illetve a munkaerő fejlesztését (ezen belül képzését) nem csupán egy „költségtételként” (tehát kellemetlen fizetési kötelezettségként) látja a költségvetés kiadási oldalán, hanem befektetésnek tekinti. Az információs társadalom korában, a tudásalapú gazdaságban az egyetlen dolog, ami nemhogy versenyelőnyt jelenthet, de egyáltalán, lehetővé teszi, hogy részt vegyünk a versenyben, maga a *tanulás*, azaz: az állam mint szervezetrendszer „tanulási képességének” karbantartása és fejlesztése.

Mi, akik az állam szervezetében dolgozó tízezrek továbbképzési rendszerén munkálkodunk, elsősorban ezért hisszük és valljuk, hogy a tisztviselők folyamatos képzése nem önmagáért létezik, hanem minden magyar ember és közösség együttes javát szolgálja.

2. A TOVÁBBKÉPZÉSI RENDSZER STRATÉGIAI ÉS JOGI KERETEI

2010-ben a közigazgatás átalakításának új kormányzati programja nem tudott szisztematikusan felépített minőségi továbbképzésekre támaszkodni. A Miniszterelnöki Hivatal, majd 2010-től a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) háttérintézményeként működő Közigazgatási Személyügyi Szolgáltató Központ (KSZK) szervezett egy-egy célcsoportot, illetve tématerületet felölelő képzéseket.¹ 2011-ben a KSZK megszűnésével a Nemzeti Közigazgatási Intézet (NKI) feladatává vált a közszolgálati továbbképzések, vezetőképzések fejlesztése és szervezése. Az NKI ezen feladatait 2012 szeptemberében a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) vette át.

A továbbképzés, vezetőképzés rendszerszintű kialakításának létfontosságú alapját jelentette a *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program* (2011, KIM). Ez rögzítette, hogy a kormány-tisztviselői előmeneteli rendszerbe illeszthető kreditrendszerű, kompetenciaalapú, moduláris szerkezetű közigazgatási továbbképzési és vezetőképzési rendszerre van szükség.² A Magyary Programnak megfelelően 2011–2013 között számos, a tisztviselők képzését, továbbképzését támogató fejlesztés indult el az Államreform Operatív Program (ÁROP) keretében.

1 Lásd részletesen Kts Norbert: *Elvek a közigazgatási személyzeti politikában*. Magyarország politikai évkönyve 2010 (CD); Kis Norbert: A megújuló közszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei. *Magyar Közigazgatás* 2011/3. 10–24.

2 Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. 47.

A Magyar Programban meghatározott átfogó célok részletesebb kibontását tartalmazó *Kormányzati Személyzeti Stratégiát* a kormány a 1336/2011. (X. 14.) határozatának keretében fogadta el. Ez a közszolgálati személyügyi fejlesztések egyik jelentős elemeként határozta meg a tisztviselői képzési rendszert.

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó, az *Európa 2020* stratégiából levezetett fejlesztési célok szintén foglalkoznak a közigazgatás képességeinek, felkészültségének fejlesztésével: a 11. tematikus cél kiemeli a közigazgatási szervek és közszolgálatok intézményi kapacitásának és hatékonyságának növelését, amelynek célja a reformok, a jobb szabályozás és a felelősségteljes kormányzás megvalósítása. Ennek megfelelően a továbbképzés kulcsfontosságú területként jelenik meg az egyeztetés alatt lévő *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégiában* is, amely nemcsak a Magyar Program folytatásának tekinthető bizonyos tekintetben, hanem egyúttal a 2014–2020 közötti közigazgatás-fejlesztés (KÖFOP) stratégiai alapidokumentuma is lesz.

A továbbképzések stratégiai szintű megjelenése maga után vonta a terület jogi szabályozását is. *A közszolgálati tisztviselőkről szóló, 2011. évi CXCV. törvény* (Kttv.) a közszolgálati életpályá kidolgozásáért felelős miniszter (a belügyminiszter) személyében kijelöli azt a vezetőt, aki irányítja és felügyeli a közszolgálati tisztviselők képzésével, továbbképzésével, átképzésével és a vezetőképzéssel kapcsolatos feladatokat. Meghatározza a közigazgatási szervek továbbképzéssel kapcsolatos jogait, kötelezettségeit. Deklarálja, hogy a továbbképzéseket – jogszabályban foglalt kivételtől eltekintve – a Nemzeti Köszolgálati Egyetem biztosítja.

A közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) *Korm. rendelet* értelmezi a közszolgálati továbbképzéssel kapcsolatban használt fogalmakat, valamint felsorolja a közszolgálati továbbképzés szervezetrendszerét működtető intézmények feladatait és hatáskörét. A rendelet részletesen szabályozza a továbbképzési programok nyilvántartásba vételét, minősítését, a továbbképzési kötelezettséget, a finanszírozás főbb szabályait, a képzéstervezés folyamatát, illetve a minőségirányítás kereteit.

1. ábra • A továbbképzési rendszer stratégiai és jogi keretei



A szabályozás harmadik szintje a továbbképzések *minőségirányítási szabályzata*, amelyet – a korábbi miniszteri felelősségnek megfelelően – a közszolgálati tisztviselők továbbképzésé-

nek minőségirányítási szabályzatáról szóló 12/2013. (III. 14.) KIM utasítás melléklete tartalmaz. A szabályzat a közszolgálati továbbképzés minőségirányítási rendszerének alapidokumentuma, amely a külső előírásokra és elvárásokra épülve foglalja rendszerbe a közszolgálati továbbképzés minőségügyi tevékenységét. A minőségirányítási rendszer és a szabályzat célja a közszolgálati továbbképzés minőségi színvonalának elérése, megőrzése és folyamatos fejlesztése. A szabályzat a következő elemekre terjed ki:

- a továbbképzési programok nyilvántartásba vételi eljárása;
- a továbbképzési programok minősítési folyamata;
- az éves tervezés folyamata;
- a képzéstervezés folyamata;
- a képzésfejlesztés folyamata;
- a képzésszervezés folyamata;
- a képzés megvalósításának folyamata;
- a továbbképzések oktatási módszere;
- a továbbképzések során alkalmazott oktatási és segédanyagok kialakítása;
- a továbbképzésben közreműködő oktatók oktatás-módszertani és felnőttoktatói felkészültsége;
- a továbbképzések megvalósításához szükséges infrastruktúra, a megfelelő oktatási környezet kialakítása;
- a számonkérési folyamatok;
- az ismeret-ellenőrzési formák alkalmazása;
- a továbbképzési programok folyamatos hatályosítása;
- az értékelési folyamatok: résztvevői, oktatói elégedettség mérése;
- a továbbképzések lebonyolításának folyamatos figyelemmel kísérése;
- a minőségügyi helyszíni ellenőrzés eljárása;
- a panaszkezelési eljárások;
- nem megfelelés kezelés;
- dokumentumok és minőségügyi feljegyzések kezelése;
- folyamatok, dokumentumok szükségességét igazoló és jóváhagyó ellenőrzések, valamint elfogadási kritériumok;
- az önértékelés, az éves működés értékelése.

A 378/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet úgy módosította a 273/2012. Korm. rendeletet, hogy a közszolgálati továbbképzés minőségirányítási szabályzatát a belügyminiszter adja ki. Ezért folyamatban van az új minőségirányítási szabályzat előkészítése, amely – építve az elmúlt két év tapasztalataira – a korábbinál egyszerűbben, terjedelmét tekintve is szikárabb formában határozza majd meg a továbbképzési rendszer működtetésének minőségi kritériumait.

3. A TOVÁBBKÉPZÉS INTÉZMÉNYRENDSZERE

A közszolgálati továbbképzési rendszer kiépítésének kulcspontja volt az *egységes miniszteri irányítás* megteremtése. 2010-ben az ún. státútumrendelet alapján a tisztviselők továbbképzése a közigazgatás-fejlesztésért felelős közigazgatási és igazságügyi miniszter feladata lett. A kormányzati feladatstruktúra 2014 nyarán lezajlott átalakításának következtében a közszolgá-

lati továbbképzési rendszer ágazati irányítása a belügyminiszter hatáskörébe került. A miniszter irányítási és felügyeleti jogköre alapvetően a következő hatásköröket jelenti:

- irányítja a továbbképzés intézményrendszerét, kialakítja és működteti – az NKE közreműködésével – a továbbképzés minőségirányítási rendszerét;
- felügyeli az NKE továbbképzési tervezéssel összefüggő, valamint módszertani és minőségirányítási tevékenységét;
- felügyeli – az NKE bevonásával – a közigazgatási szervek éves továbbképzési tervezési tevékenységét, a tervek végrehajtását;
- minősített továbbképzési programot központilag előírt továbbképzési programnak nyilváníthat;
- egyetértési jogot gyakorol minősített továbbképzési program – az adott ágazatban dolgozó közszolgálati tisztviselők számára az ágazati miniszter által kötelezően előírt – továbbképzési programmá nyilvánításával kapcsolatban;
- jóváhagyja a megvalósított közszolgálati továbbképzésekről és az éves továbbképzési tervek végrehajtásáról szóló, az NKE által elkészített jelentést;
- kiadja a továbbképzés minőségirányítási szabályzatát, és az NKE bevonásával ellenőrzi a továbbképzési programok minőségét;
- 15 munkanapon belül elbírálja a programminősítési, illetve nyilvántartásba vételi eljárással kapcsolatban benyújtott panaszt.

A miniszternek a továbbképzéssel összefüggő feladatait segítő szakmai tanácsadó és véleményező testület (amelynek egyes kérdésekben döntési jogköre is van) a *Közigazgatási Továbbképzési Kollégium* (KTK). A KTK elnöke a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektora, tagjait – az elnök javaslatára – a belügyminiszter kéri fel. Fő feladatai:

- dönt a továbbképzési programok minősítéséről, nyilvántartásba vételéről, felfüggesztéséről vagy törléséről;
- véleményezi a megvalósított közszolgálati továbbképzésekről és az éves továbbképzési tervek végrehajtásáról szóló, az NKE által elkészített jelentést;
- dönt a programminősítési szakértői névjegyzékbe való felvételről, illetve a névjegyzékből való törlésről;
- a miniszter, az ágazati irányítást, illetve felügyeletet ellátó intézmények, valamint a közigazgatási szervek által meghatározott képzési igények alapján képzésfejlesztési feladatot határozhat meg az NKE számára.

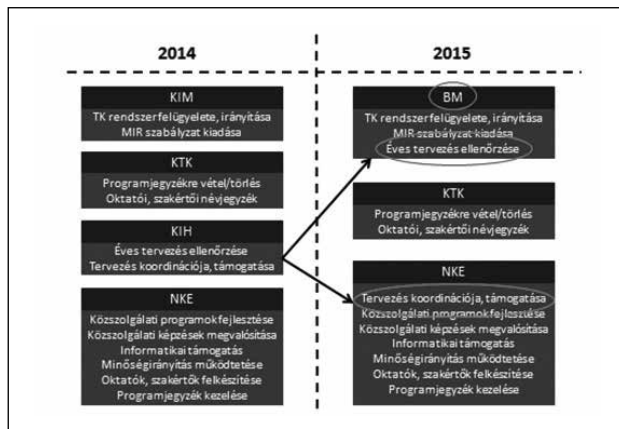
A továbbképzési rendszer operatív működtetésével, a közszolgálati továbbképzések, vezetőképzési programok fejlesztésével és megvalósításával, az informatikai támogatás biztosításával az NKE foglalkozik. Fő feladatai a következők:

- kifejleszti és megvalósítja a közszolgálati továbbképzési programokat;
- működteti a továbbképzési tervkészítési és képzésszervezési feladatok ellátását támogató informatikai alkalmazást, kidolgozza a kapcsolódó módszertani útmutatókat;
- a továbbképzési tervek végrehajtásáról, illetve a közszolgálati továbbképzések megvalósításáról éves összefoglaló jelentést készít a miniszter részére;
- fejleszti és működteti a továbbképzés minőségirányítási rendszerét a miniszter által kiadott továbbképzés minőségirányítási szabályzat alapján;

- a továbbképzési programok minőségügyi követelményeinek biztosítása érdekében módszertani irányelveket határoz meg, előkészíti a továbbképzés minőségirányítási szabályzatát;
- tervszerűen és rendszeresen gondoskodik a továbbképzések során közreműködő oktatók és vizsgáztatók felkészítéséről, továbbképzéséről.

A 378/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet értelmében a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalnak (KIH) a továbbképzésekkel kapcsolatos feladatai megszűntek, azokat a Belügyminisztérium és az NKE vette át.

2. ábra • A továbbképzés intézményrendszerének változásai, 2014–2015



A közigazgatási szervek a továbbképzési rendszerben két fő feladatot látnak el:

- elkészítik a tisztviselők éves továbbképzési tervét, a tisztviselői tervekből összeállítják az intézményi továbbképzési tervet, majd beszámolnak a képzési tervek végrehajtásáról;
- speciális munkaköri képzési igényeik szerint belső továbbképzéseket szerveznek és nyújtanak (szükség esetén felsőoktatási vagy felnőttképzési intézmény bevonásával).

4. TOVÁBBKÉPZÉSI KÖTELEZETTSÉG, KÉPZÉSI KÍNÁLAT

A továbbképzés hatékonysága döntően azon múlik, hogy a képzések mennyire illeszkednek a tisztviselő egyéni fejlesztési igényeihez és tanulási képességeihez, valamint a munkáltató elvárásaihoz. Természetesen a továbbképzésre kötelezett mintegy 75 ezer tisztviselő esetében igen komoly feladat ezen célok teljesülésének a biztosítása. A specifikus munkaköri ismereteket közvetítő ún. belső továbbképzések a továbbképzési rendszer elemeiként részben éppen azt szolgálják, hogy a tisztviselők az általános, az egész közzszolgálatban releváns ismeretek mellett egyedi, munkakörre szabott képzésben is részt tudjanak venni. Ugyanakkor az egyéni kompetenciaszint és fejlesztési igény egyelőre még nem azonosítható teljes körűen a rendszerben, ennek a problémának a megoldása a következő fejlesztések sarokköve. Hasonlóan nagy kihívást jelent annak az egyébként jogszabályi szinten megjelenő elvárásnak a

biztosítása, hogy az éves egyéni továbbképzési tervek illeszkedjenek a teljesítményértékelés (TÉR) eredményeihez, megállapításaihoz.

A felvázolt nehézségek egységes, rendszerszintű kezelése álláspontunk szerint a *tisztviselők rendszeres kompetenciamérésére épülő, többéves, egyéni fejlesztési folyamat* keretében oldható meg. Ezt a munkáltatóknak központi módszertan alapján, megfelelő informatikai támogatással kellene elvégezni úgy, hogy a 2016. évi továbbképzési tervezés már a bemeneti kompetenciamérés eredményeinek figyelembevételével történjen. A szakterülethez (ágazathoz), illetve munkakörcsoporthoz igazodó kompetenciamérés a TÉR következtéseivel, valamint a munkáltatói, ágazati elvárásokkal együtt alkothatná az *Egyéni Fejlesztési Tervek* (EFT) három pillérét. Természetesen a fejlesztési tervek végrehajtását követően sor kerülne egy kimeneti kompetenciamérésre, amely egyrészt alkalmas eszköze lehetne az elvárt fejlődési folyamat igazolásának, másrészt bemeneti információt adna a következő időszak képzéstervezéséhez.

A jogszabály jelenleg *négyéves* továbbképzési ciklusokra építi a tervezést. Az első továbbképzési időszak 2014. január 1-jével indult, és 2017. december 31-ig tart. Az egyéni továbbképzési terv elkészítése a munkáltatói jogkör gyakorlójának jogszabályi kötelessége. Az egyéni továbbképzési tervben a közigazgatási szerv köteles szerepeltetni mindazon továbbképzéseket, amelyeket a munkáltató szükségesnek ítél az adott munkakört betöltő kormánytisztviselő, köztisztviselő munkaköréhez és fejlesztéséhez, valamint azon képzéseket, amelyeket a kormány, a miniszter vagy az ágazati miniszter kötelezően elrendel.

A közszolgálati továbbképzési rendszer a kormánytisztviselőkre és köztisztviselőkre terjed ki. Ügykezelők a munkáltató döntése alapján vagy önkéntes alapon szintén részt vehetnek a továbbképzési rendszerben.

A továbbképzési kötelezettség nem vonatkozik

- a NAV tisztviselőire;
- a minisztériumok szakmai vezetőire (közigazgatási államtitkárok, helyettes államtitkárok);
- az alapvizsgálóval nem rendelkező tisztviselőkre;
- azokra a tisztviselőkre, akik öt éven belül elérik a mindenkori öregségi nyugdíjkorhatárt.

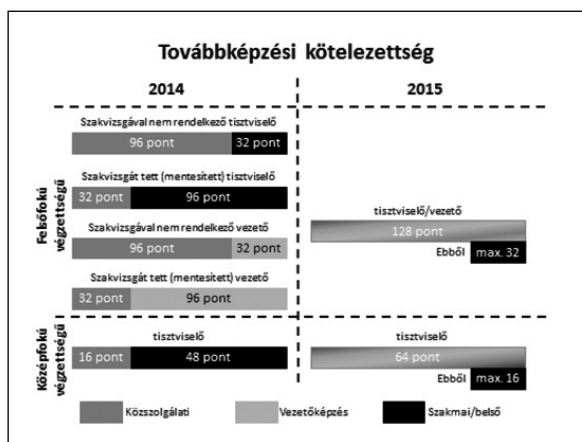
A kormánytisztviselő, köztisztviselő továbbképzési kötelezettsége a közigazgatási alapvizsga letételének napjával kezdődik. Amennyiben a kormánytisztviselő, köztisztviselő mentesül a közigazgatási alapvizsga letétele alól, akkor a továbbképzési kötelezettség a próbaidő leteltét követő napon kezdődik.

A továbbképzésben való részvétel a tisztviselő jogszabályban meghatározott kötelezettsége. A közszolgálati továbbképzésben végzett tanulmányi munka mértékegysége a *tanulmányi pont*, amely arányaiban kifejezi azt a tanulmányi munkaórát, amely meghatározott ismeretek elsajátításához, a követelmények teljesítéséhez szükséges. A kötelezettség mértéke négy év alatt felsőfokú végzettségű tisztviselők esetében 128 tanulmányi, középfokú végzettségűek esetében 64 tanulmányi pont közszolgálati továbbképzés. A képzések pontértékét (egy egységes számítási módszertan alapján) a KTK határozza meg.

A továbbképzés 2014-ben egy végzettség, beosztás, illetve a szakvizsga megléte alapján differenciált pontrendszeren alapult, amelyet 2015-től a szabályozás jelentősen egyszerűsít

tett. A továbbképzési kötelezettségek az NKE által nyújtott közszolgálati továbbképzési programokkal teljes mértékben teljesíthetőek. A jogszabály ugyanakkor megengedi, hogy legfeljebb az előírt kötelezettség 25 százalékáig beszámíthatóak a kormánytisztviselő, köztisztviselő által teljesített belső továbbképzési programok is.

3. ábra • A tanulmányi kötelezettség változásai (2014–2015)



A továbbképzési rendszer keretében a tisztviselők alapvetően kétféle képzéssel találkozhatnak: a közszolgálati továbbképzési programokkal, valamint a belső továbbképzésekkel.

A közszolgálati továbbképzési programok általános közigazgatási, szakmai és vezetői ismeretek megszerzésére irányuló, a közigazgatási szakvizsgára való felkészülést moduláris rendszerben szolgáló, továbbá a jogalkalmazás javítására irányuló továbbképzések, amelyeknek a fejlesztéséről és megvalósításáról kizárólag az NKE gondoskodik. Ezeknek a képzéseknek a száma 2015 elején megközelítette a háromezret. A közszolgálati továbbképzési programminősítési eljárás alapján kerül a programjegyzékbe, a KTK döntése alapján. A közigazgatási szakvizsgára való felkészülés és annak teljesítése 2014-től beépült a közszolgálati továbbképzésbe. A továbbképzés és az előmeneteli vizsga így integráltan vált a közszolgálati életpálya, a tudásalapú előmenetel elemévé.

A belső továbbképzés a közigazgatási szerv, felsőoktatási vagy felnőttképzési intézmény által folytatott szakmai továbbképzés, amely a megrendelő közigazgatási szerv számára speciális intézményi vagy munkaköri ismereteket, illetve képességeket közvetít. A belső továbbképzési programok egyszerűsített nyilvántartásba vétellel kerülnek a programjegyzékbe. Az egyszerűsített nyilvántartásba vételi eljárást az NKE folytatja le, a nyilvántartásba vételről a KTK dönt. Az egyszerűsített nyilvántartásba vételi eljárás esetén nem kerül sor minősítési eljárásra. A belső továbbképzési program szakmai tartalmáért és minőségéért a nyilvántartásba vételt kérelmező szervezet felel. 2015. február elején mintegy 1500 belső továbbképzés volt a programjegyzéken.

5. OKTATÁSI MÓDSZEREK, OKTATÓI-TRÉNERI HÁTTÉR

A modern információtechnológiának is köszönhetően jelentősen átalakultak tanulási és információszerzési szokásaink, általánossá vált az internet, az online elérhető tudásanyagok használata. A továbbképzés módszertanában ezért törekedni kell az időtől és helyszíntől független, interaktivitást biztosító, ugyanakkor költséghatékony e-learning képzési formák bevezetésére és elterjesztésére. Emellett szól az is, hogy az NKE sem lehet képes – még a széles körű felsőoktatási és közigazgatási képzési együttműködés mellett sem – ekkora célcsoport számára rendszeres kiscsoportos képzéseket, tréningeket biztosítani.

A fentiekből kiindulva az NKE által fejlesztett tananyagok döntő többsége *e-learning tananyag*. Az e-learning tananyagok fejlesztését az NKE saját, az e-tanulást fejlesztő csapata végzi (Apertus Nonprofit Kft.). Az e-learning tananyagoknak alapvetően három típusát alkalmazzuk a továbbképzési rendszerben: hagyományos, prezentációalapú tananyag; video-előadásra épülő tananyag és animációalapú tananyag.

- *A hagyományos tananyagok központi eleme a képernyőkre osztott törzsszöveg, amelyet képek, diagramok, kinyitható szövegdobozok, médiatartalmak egészítenek ki. A törzsszöveg mellett letölthető szakanyag, fogalomtár, önellenőrző kérdések és záró teszt tartozik a tananyaghoz.*
- *A video-előadásra épülő tananyagok alapja egy, a témában jártas oktató által ún. „greenbox” technológiával készült video-előadás, amelyet a tisztviselő bármikor megállíthat, visszatekerhet. Az előadás közben a háttérben egy prezentáció látható, összhangban az előadással. Az előadásba beépített önellenőrző kérdések helyes megválaszolása nélkül a képzésben részt vevő nem tud továbblépni. A tananyaghoz letölthető szakanyag, fogalomtár és záró teszt tartozik. A hang- és képtartalom MP3-as, illetve MP4-es formátumban szintén letölthető.*
- *Az animációs tananyag egy animációs rajzfilmhez hasonlóan, egy kerettörténetben foglalva ismerteti meg a témával a képzésben részt vevőket. A tananyag elsajátítását a beépített önellenőrző kérdések segítik. A tananyagot – az előzőekhez hasonlóan – letölthető szakanyag, fogalomtár és záró teszt egészíti ki.*

A tananyagok becsült tanulási ideje jellemzően négy-nyolc óra, bár vannak rövidebb és hosszabb idő alatt elsajátítható tartalmak is. A tapasztalatok alapján a tisztviselők általában két-három szakaszban nézik végig a tananyagokat, alkalmanként pár órát töltve velük. A záró tesztet – néhány speciális képzéstől eltekintve – háromszor lehet megpróbálni teljesíteni, és a sikeres teljesítéshez legalább 60 százalékot kell elérni.

A tananyagok erőssége a *magas e-learning szakmai és technológiai színvonal*. Ezt bizonyítja, hogy az Infotér Konferencia keretében 2014-ben lezajlott legjelentősebb hazai e-learning megmérettetésen, az eFestival versenyen az oktatás kategóriában az NKE tananyagai (egy videós, illetve egy animációs tananyag) első és második helyet értek el.³ A tananyagokkal kapcsolatos legnagyobb feladat a közigazgatási szervezetrendszer és feladatellátás rendkívül gyors változása és az ebből fakadó gyakori jogszabály-módosítások.

3 Kiváló magyar tartalmak, eFestival 2014. Az oktatás kategória nyertesei. http://infoter.eu/cikk/kivalo_magyar_tartalmak_efestival_2014_verseny_nyertesei

Az NKE által nyújtott *jelenléti képzések nagy része tréning*, amelyek alapját részletesen kidolgozott szakmai tartalom, tréning-forgatókönyv, továbbá – a képzés jellegétől függően – oktatói/tanulói munkafüzet, prezentáció, példatár, szakirodalom, fogalomtár stb. egészíti ki. A tréningjellegű képzések időtartama általában 8–20 óra, a résztvevők száma többnyire legfeljebb tizenöt fő. A képzések során a tisztviselők ellátást kapnak, a többnapos képzések esetében a vidéki résztvevők számára szállást és ellátást biztosítunk. A tréningek mellett az e-learning tartalmakat kiegészítő, tíz-húsz fős, négy-nyolc órás személyes konzultációk is vannak, amelyeken a szakterületet jól ismerő oktató irányításával az elméleti tartalomhoz kapcsolódó gyakorlati példákat, helyzetgyakorlatokat ismernek és oldanak meg a résztvevők. Néhány képzés – a nagy létszámra és a képzési tartalom jellegére tekintettel – konferenciajellegű, azaz nagy létszám mellett (60-100 fő), alapvetően frontális munkamódszerrel zajlik. Ezek időtartama legfeljebb hat-nyolc óra.

A jelenléti képzések erősségei a gyakorlati elemek, az élményalapú tanulást támogató módszertani megoldások. Kiemelkedően jók a résztvevői visszajelzések a tréningalapú képzések esetében, ahol a tisztviselők között erősödik a csoportkohézió, személyes kapcsolatok születnek, és a szakmai ismereteken túl fejlődik az önismeret is. A jelenléti képzések során a legnagyobb nehézséget az jelenti, hogy a személyes konzultációk alkalmával a résztvevők valóban releváns, a napi munkában is hasznosítható gyakorlati ismeretekhez jussanak.

A képzések minőségének biztosításához fontos eszköz, hogy a közszolgálati képzéseken közreműködő *oktatói, tréneri és tutori* körbe kizárólag a KTK döntésével névjegyzékbe vett, pályázat útján kiválasztott szakértők kerülhetnek be. Jelenleg a képzői névjegyzéken közel 250 fő szerepel. A pályázat feltétele (a felsőfokú végzettség, büntetlen előélet stb. mellett) a felnőttképzésben, felsőoktatásban vagy közszolgálati továbbképzésben szerzett, legalább három év tapasztalat, valamint a meghatározott számú, az elmúlt három évben teljesített, igazolt oktatói (tréneri, tutori) gyakorlat.

Az előzetes pályázati feltételeknek megfelelt jelentkező kizárólag az NKE által szervezett módszertani felkészítőn való részvételt követően vehető fel az oktatói, tutori, illetve tréneri névjegyzékre. Mentességi kérelmet nyújthatott be a KTK-hoz az az oktató, aki

- egyetemi tanári címmel rendelkezik; vagy
- több mint húszéves felsőoktatási oktatói gyakorlata van; vagy
- andragógiai, felnőttképzési szakértői végzettségű; vagy
- oktatásmódszertant, felnőttképzési módszertant tanít, illetve e tárgy körben publikált.

Az oktatók, trénerok a felmérések alapján döntően elégedettek, és jónak tartják a rájuk vonatkozó kiválasztási feltételeket (ötfokozatú skálán – ahol az 1 a legrosszabb, 5 a legmagasabb érték – 4,12-re értékelték azokat), valamint megfelelőnek látják az oktatói, tréneri felkészítő struktúrát és tartalmat (4,00).

6. KÉPZÉSI TARTALMAK

A közszolgálati továbbképzési rendszerben részt vevő közel 75 ezer tisztviselő – köztük mintegy nyolcezer vezető – képzési elvárásai rendkívül sokszínűek. Ennek megfelelően az NKE mégoly bőséges közszolgálati képzési választéka sem tudja teljes mértékben kiszolgál-

ni a sokszor speciális, egyedi munkakörökre szabott fejlesztési igényeket. A kínálatban éppen ezért jelentős szerepe van a közigazgatási szervek belső továbbképzési programjainak is.

Az NKE által nyújtott mintegy háromszáz képzés tematikájának meghatározása a miniszter, a KTK, az ágazati irányítást és felügyeletet ellátó intézmények, valamint a közigazgatási szervek által meghatározott igények alapján történik. Az NKE képzéseinek legnagyobb része általános közigazgatási és szakmai ismereteket, egy-egy ágazat, szakterület alapvető jogi, intézményi hátterét, legfontosabb feladatait és fejlesztési törekvéseit mutatja be. Az általános közigazgatási, szakmai képzési portfólió mintegy harminc tématerületet ölel fel.

1. táblázat • Az NKE általános közigazgatási és szakmai képzéseinek tématerületei

Tématerületek	
Államháztartás, költségvetési gazdálkodás	Közmenedzsment
Ellenőrzés	Nemzetpolitika
E-közigazgatás	Önkormányzatok
EU-témák	Rendészet
Foglalkoztatás	Területi közigazgatás
Gazdaság, fejlesztéspolitika	Esélyegyenlőség, felzárkóztatás, kisebbség
Infobiztonság, kibervédelem	Szociálpolitikák, szociális igazgatás
Integritás, hivatás-etika	Választás
Közszolgálati személyügy	Közpolitika-elemzés
Kommunikációs/protokoll	Egészségügyi igazgatás
Médiakommunikáció	Agrárigazgatás
Alkotmányjog	Projektmenedzsment (EU)
Közigazgatási eljárás, hatósági jogalkalmazás	Kormányzati igazgatás
Kormányablak, ügyfélkapcsolat	Jogalkotás és -szabályozás
	Angol nyelvű képzési portfólió

A vezetőképzést a 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszolgálati továbbképzés rendszerébe építette. A 2008-as válság óta különösen érezhető a vezetőképzés fontosságának felértékelődése, hiszen a takarékosabb erőforrás-felhasználás, a gyorsan változó társadalmi-gazdasági-jogi környezet, a stratégiai tervezés és menedzsment jelentőségének felismerése mind azt igényli, hogy sokoldalúan képzett, a változásokhoz alkalmazkodni képes, a lehetőségeket felismerő vezetők irányítsák a közigazgatás szervezeteit.

Az NKE vezetőképzési kínálatja ennek az elvárásnak megfelelően elsősorban kétnapos, élő-ményyszerű tanulási lehetőséget nyújtó, bevezető és záró e-learning tartalmakkal kiegészített tréningekre épül, amelyek a vezetői önismeret, a vezetői kommunikáció, a stratégiai irányítás, valamint a vezetési és a HR-képességek köré csoportosulnak.

Az előbbieket mellett több téma önálló feldolgozása is lezajlott e-learning formában (közülük kiemelendő az eFestival 2014 ezüstérmét megszerző Projektmenedzsment című tananyag, amely részben játékos formában, a gamification módszerével vezeti végig a résztvevőt a téma legfontosabb ismeretein.

2. táblázat • Az NKE vezetőképzési tréningjei

1. Stratégia és irányítás	2. Emberek vezetése	3. Vezetői kommunikáció	4. Vezetői készségek, vezetői személyiség
Stratégiaalkotás, stratégiai módszerek	Gyakorlati humánmenedzsment	Médiaszereplés	Emocionális intelligencia és leadership
Projektmenedzsment	Kiválasztás és interjútechnika	Tárgyalások tervezése, tárgyalástechnika	Stresszkezelés
Változás-menedzsment	Teljesítmény-menedzsment	Szervezeti kommunikáció	Hatékony időgazdálkodás
Hatékony menedzsmentkontroll	Együttműködés és csapatépítés	Új médiahasználat, online kommunikáció	Vezetői önismeret
A szervezeti kultúra fejlesztése és alakítása	A kreativitás fejlesztése	Előadás- és beszédtechnika, hatékony prezentáció	Kooperatív tárgyalás és konfliktuskezelés
Vezetői döntés, befolyásolási technikák	Motiváció, ösztönzés	Retorika és szövegalkotás	Pszichológia a vezetésben

A felsoroltak mellett több specifikus vezetőképzést is nyújt az egyetem. Ezek közül kiemelendő az *Integritásmenedzsment* című, két és fél napos tréningprogram. Az Európai Unió antikorrupciós jelentése (2014) szerint: „Magyarország 2013-ban a köztisztviselők számára az integritási kérdésekre összpontosító posztgraduális képzéseket indított, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem tantervében is szerepelnek integritásprogramok. Ezek a programok és képzési tantervek innovatív tanulási folyamatokat segítenek elő, és közszolgálati célcsoportokon (vezetői és köztisztviselői szinten) kormányzati szakértőkkel, a civil szférával, a magánszektoral és egyetemi szakértőkkel szoros együttműködésben tesztelték őket.”⁴ A programot méltatta az OECD-nek a magyar közigazgatási reformokról 2015-ben publikált országjelentése is.⁵

Szintén sok pozitív visszajelzés érkezett a *felső vezetők médiakommunikációs kurzusával* kapcsolatban, amely az NKE, a Magyar Távirati Iroda és a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap stratégiai együttműködésének keretében indult el. A képzés célja a közéletben felelős pozíciót betöltő állami vezetők személyre szabott, célirányos felkészítése a mediaszerepléseikre. A három egymásra épülő elemből álló programban egyensúly van a fejlesztési célok, a szakmai tartalom és a vezetők feszes időbeosztása között. A program első lépése egy félnapos, kiscsoportos alapozó képzés, amelynek keretében egy-egy előadást hallgatnak meg (Verbális kommunikáció, Médiahasználat és intézményi kommunikáció, Jo-

4 Magyarország-melléklet az Európai Unió antikorrupciós jelentéséhez, Brüsszel, 2014.2.3. COM(2014) 38 final.

5 OECD report 2015: Towards a Strategic State: Hungary.

gi környezet és Stílustanácsadás címmel). Ezt követően a résztvevők a közmédia képviselőinek közreműködésével, valóság-hű szituációkban, kifejezetten erre a célra kialakított stúdió-körülmények között, biztonságos és bizalmi légkörben gyakorolhatják a nyilatkozattétel különböző műfajait. A helyzetgyakorlatokat követő néhány hét elteltével, egy coach közreműködésével, a rögzített stúdióbeszélgetések megvitatásával, értékelésével visszajelzést kapnak a médiahasználati készségeikről, és az erre épülő személyes tanácsadás formájában szakértői segítséget vehetnek igénybe médiaszerepléseik hatékonyságának fejlesztéséhez.

A 2014. évi képzések között igazi különlegességet jelentett prof. Robert Kramernek a mintegy harminc közigazgatási felső vezető számára tartott *Action Learning – Leadership Challenge* című képzése (amely az Egyesült Államok kormányzati szerveinek körében is működik). Az Action Learning-módszer egy kreatív problémamegoldásra használt technika, amely valódi esetekre és problémákra alkalmazható. Ezt a módszert Reg Revans professzor vezette be Angliában az 1940-es években, és róla is van elnevezve. Az Action Learning-technika ezt követően fokozatosan fejlődött és került be a köztudatba. Nem csupán az egyéni tanulást segíti, hanem a csoportok, intézmények fejlődését és szervezeti változását is, így fontos részévé válhat a szervezeti tanulási stratégiának.

7. TERVEZÉS, SZERVEZÉS, INFORMATIKAI TÁMOGATÁS

A közszolgálati továbbképzés tartalmi, szakmai fejlesztésével párhuzamosan az NKE kialakította a képzések szervezési, infrastrukturális kereteit, valamint – a 2015. január 1-jével hatályba lépett jogszabály-módosítás alapján – gondoskodott a továbbképzési tervezési folyamat elektronizálásáról.

Fontos megjegyeznünk, hogy a továbbképzési rendszert kiszolgáló infrastruktúra (elektronikus adatbázisok, szoftveralkalmazások, szerverek, irodai eszközök és ügyviteli szoftverek, valamint az ezek működtetéséhez szükséges emberi erőforrás) döntően az NKE saját erőforrásai által működik, ahogy a továbbképzési rendszerben keletkező valamennyi szellemi termék (tananyag, jegyzet stb.) is az NKE vagyona.

Az éves továbbképzési tervek elkészítése a közigazgatási szervek feladata. A minden évben február 1. és március 15. között esedékes tervezéshez az NKE biztosítja mind az informatikai felületet (Probono rendszer), mind a módszertani útmutatást és az ügyfélszolgálati támogatást. Az egyéni és intézményi szintű tervek kidolgozását követően az egyetem március 31-ig elkészíti az országos éves továbbképzési tervet. A tervek végrehajtásáról a közigazgatási szervek a tárgyévet követő év március 15-ig küldik meg a jelentésüket az NKE részére, amely ez alapján április 30-ig gondoskodik az országos terv végrehajtásáról szóló beszámoló elkészítéséről, majd megküldéséről a belügyminiszternek.

A Probono továbbképzési informatikai rendszer a képzéstervezést alapvetően három felületen támogatja: a normatíva befizetésében, a programok közötti választásban, valamint a képzési tervek elkészítésében.

A „Normatíva befizetés” felületen a rendszer automatikusan kiszámítja (a jogszabályi kivételeket, mentességeket is figyelembe véve) a közigazgatási szerv által fizetendő normatív hozzájárulás összegét, és legenerálja a „Díjbekérőt”. A „programkereső” funkció lehetővé teszi, hogy a tiszt-

viselő vagy a képzési referens a teljes képzési kínálat ismeretében kiválaszthassa azokat a továbbképzéseket, amelyek mind tartalmuk, mind tanulmányi pontértékük alapján leginkább megfelelnek a képzési céloknak. A felület használatát számos szűrési, szűkítési lehetőség teszi könnyen kezelhetővé. A „képzéstervező” felületen a képzési referens néhány kattintással megadhatja a tanulmányi kötelezettség meghatározásához szükséges adatokat, amelyek alapján a rendszer automatikusan kiszámítja a továbbképzési kötelezettséget. Szintén itt tudja a munkáltató kiválasztani és az egyéni éves továbbképzési tervbe rögzíteni a megfelelő továbbképzési programokat.

Az egyéni továbbképzési tervek összessége alkotja az intézményi továbbképzési tervet, amelyet a közigazgatási szerv ki is nyomtathat a Probono rendszerből. A képzési tervet – új tisztviselő belépése, tisztviselő távozása, illetve egyéb ok miatt – év közben is módosíthatja a közigazgatási szerv, azonban ez nem jelentheti a képzési terv teljes átalakítását és újírását. Az intézményi továbbképzési tervekből áll össze az éves országos továbbképzési terv.

A tervezést és a képzések megvalósítását egész évben segíti a 2014 elején létrehozott továbbképzési ügyfélszolgálat, amely az év során közel húszezer ügyben segített a tisztviselőknek és a munkáltatóknak. Emellett bevezettük a továbbképzési hírlevelet, amelyet átlagosan havonta küldünk meg a képzési referensek részére.

A képzésszervezési tevékenység a képzés jellegétől függően alapvetően két módon zajlik. A Probono rendszer tartalmazza valamennyi képzési esemény meghirdetését. A Probono képzésszervező alkalmazása lehetővé teszi, hogy a képzésszervező megadja a képzési esemény adatait, majd a rendszer automatikus e-mail küldésével értesíti a képzési eseményről azokat a tisztviselőket (és képzési referenseiket), akiknek éves képzési tervében az adott továbbképzési program szerepel (meghirdetés). A tisztviselők (vagy referenseik) szintén a Probono felületén tudnak bejelentkezni a meghirdetett időpontok, események közül arra, amelyik számukra megfelelő.

A sikeres jelentkezést követően az NKE által nyújtott e-learning tartalmak a megadott képzési időtartam alatt elérhetőek közvetlenül a Probono-felületről (a tisztviselő személyes oldaláról). Szintén innen tölthető le az e-learning vagy blended learning továbbképzések befejezését követően az elektronikusan aláírt tanúsítvány.

A jelenléti típusú képzések esetében a képzésszervezés jelentős része hagyományos módon zajlik. A képzésszervező munkatárs feladatköre igen sokrétű: felveszi a kapcsolatot a képzésre jelentkezőkkel, egyeztet velük a képzési eseménnyel kapcsolatos speciális tudnivalókat (például étkezés, parkolási lehetőség stb.), előkészíti a 12/2013. KIM utasításban előírt képzési dokumentációt, rögzíti a jelenléti képzési rész eredményeit a Probono eredményrögzítő felületén. A képzésszervezési folyamat jelentős mértékig elektronizált és automatizált, ami nagymértékben segíti a képzésszervezők, a képzési referensek és a tisztviselők munkáját.

Az esetleges problémák jelzésére *online panaszkezelési rendszert* alakítottunk ki a Probono felületén, ahol a tisztviselő vagy a munkáltató jelezheti a felmerült problémákat. 2014. augusztus óta harmincnégy panasz érkezett, kivizsgálásuk átlagosan egy héten belül megtörtént.

A 2014. évben az NKE által megvalósított képzések főbb adatai a következők:

- 92 322 teljesített e-learning képzés;
- 5437 fő képzése közszolgálati blended learning programokban (500 csoportban);
- mintegy 1800 vezető tréningképzése (130 csoportban);
- közel 6000 tisztviselő jelenléti szakmai képzése (250 csoportban).

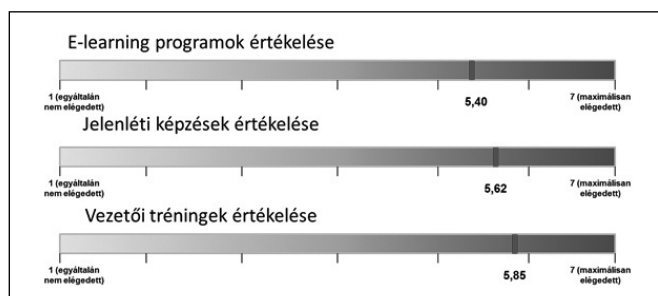
8. ELÉGEDETTSÉGI ADATOK

A továbbképzések minőségét, megfelelőségét teljes körű minőségirányítási rendszer biztosítja. Ennek ugyanúgy része a minősített továbbképzési programok gondos szakértői vizsgálata, rendszeres helyszíni ellenőrzése, mint a képzési rendszerben érintett célcsoportok (tisztviselők, oktatók, munkáltatók, képzési referensek stb.) körében szervezett igény- és elégedettségmérések vagy éppen a fókuszcsoportos megbeszélések.

A legátfogóbb, legnagyobb számú visszajelzést a képzési folyamatba épített *tisztviselői elégedettségmérés biztosítja*. A résztvevők egy komplex elégedettségmérő adatlapon értékelték a továbbképzési programokat. Az értékelés számos részszerzőpontot tartalmazott.

A továbbképzéssel való általános elégedettséget hétfokozatú skálán értékelték a résztvevők, ahol az 1 a legalacsonyabb, a 7 a legmagasabb szintű elégedettséget jelentette. Ebben az értékelésben az *e-learning* képzéseket 5,40-re, a vezetői tréningeket 5,85-re, az egyéb jelenléti képzéseket pedig 5,62-re értékelték, vagyis megállapítható, hogy a továbbképzések színvonala igen magas.

4. ábra • Az NKE képzéseivel kapcsolatos tisztviselői elégedettség



Az egyes tematikus értékelési szempontok közül kiemelendő az oktatók, a trénerek és a képzésszervezők munkájának értékelése. A négyfokozatú skálán (ahol a 4 a legjobb adható érték) a képzők tevékenységét átlagosan 3,91-re, a képzésszervezőkét 3,86-ra értékelték a résztvevők.

A tanultak hasznosulására vonatkozó értékelések körében a vezetői tréningekre érkeztek a legjobb visszajelzések. Ezeknek az esetében a résztvevők kiemelkedő arányban értékelték úgy, hogy elméleti tudásuk gyarapodott (96 százalék), és gyakorlati ismereteik bővültek (94 százalék).

Az egyéb jelenléti képzések, valamint az e-learning tananyagok vonatkozásában a résztvevők gyakorlatilag azonos módon értékelték a tanulási eredményeket. Az elméleti tudás gyarapodását mindkét képzési forma esetében kimagasló számban igazolták (e-learning képzéseknél 93 százalék, jelenléti képzéseknél 92 százalék). Szintén jóra, de az elméleti ismeretszerzéshez képest alacsonyabbra értékelték a tisztviselők a gyakorlati ismeretszint fejlődését (e-learning képzéseknél 78 százalék, jelenléti képzéseknél 74 százalék). Ezért egyik legfőbb célkitűzésünk a jövőben a gyakorlati ismeretek arányának növelése.

9. FINANSZÍROZÁS

A 273/2012. Korm. rendelet 12. §-ának értelmében a közszolgálati továbbképzések (beleértve a közigazgatási szakvizsgákat is) költségét a közigazgatási szervek által fizetett normatív hozzájárulás fedezi. A normatív hozzájárulás éves összege a tisztviselői illetményalap 73 százaléka (ez jelenleg 28 214 Ft/fő), amit a közigazgatási szervnél január 1-jén foglalkoztatott, továbbképzésre kötelezett tisztviselők után kell befizetni két részletben: január 31-ig, illetve június 30-ig.

A közszolgálati tisztviselő továbbképzési kötelezettségeinek teljesítésére felhasznált költség kizárólag a programjegyzéken szereplő programok útján használható fel. Minősített belső továbbképzés esetén a minősítést kérő közigazgatási szerv jogosult arra, hogy a képzés lebonyolítását követően annak költségeit visszaigényelje az NKE-től, költségelszámolás alapján, a közigazgatási szerv által befizetett normatíva 15 százalékaának erejéig.

10. A TOVÁBBKÉPZÉSI RENDSZER JÖVŐJE, A FEJLESZTÉS IRÁNYAI

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó közigazgatás-fejlesztési elképzelések változatlanul hangsúlyos elemként tekintenek a személyi állomány felkészültségét, horizontális mozgását, a közszolgálaton belüli átjárhatóságot egyaránt elősegítő tisztviselői továbbképzési rendszerre. Ennek megfelelően kell meghatározni a képzési szisztéma továbbfejlesztési irányait.

Különösen fontos, hogy a tisztviselők fejlesztési igényei összhangban legyenek az államreform céljaival, a jogi és szervezeti környezet változásaival, a személyes karrier- és életpályatervekkel, az egyéni teljesítmények értékelésével és az egyéni kompetenciák tényleges fejlesztési igényeivel. Ehhez nélkülözhetetlen a bemeneti kompetenciák rendszerszintű mérése, valamint a fejlesztési eredmények nyomon követése (kimeneti kompetencia mérés).

Prioritásként jelentkezik a képzési kínálat folyamatos frissítése, aktualizálása, a hatékony, a jelenkor technológiai lehetőségeit kiaknázó, ugyanakkor költségkímélő távoktatási és e-learning megoldások, oktatástechnológiai módszerek alkalmazása még szélesebb körben. A közszolgálati életpályák bevezetésével összefüggésben gondoskodni kell a hivatásrendeket egyaránt érintő képzések fejlesztéséről és megvalósításáról. Kiemelt jelentőségű a közszolgálati vezetői karrier fejlesztési igényeit szolgáló képzési kínálat bővítése, valamint a tisztviselők idegen nyelvi, szaknyelvi ismereteinek fejlesztése.

A továbbképzési rendszer, bár „rendszerű”, önmagában nem orvosság semmire, csak egy komplex HR-menedzsmentrendszer részeként tudja betölteni a rendeltetését. A szervezetek hatékonysága alapvetően függ attól, hogy a szervezeti célok, a szervezeti stratégia mennyiben esik egybe a benne dolgozók egyéni karrierstratégiájával, személyes céljaival. Mindebből pedig az következik, hogy nem az NKE-nek van továbbképzési rendszere, hanem a magyar államnak van továbbképzési rendszere, amely a miénk. Ezért közös célunk, hogy a közszolgálati továbbképzési rendszer tovább épüljön, fejlődjön, és a „jó állam” stabil alapköve legyen.

A MAGYAR KÖZSZOLGÁLATI „ETIKA ÉS INTEGRITÁS”, VALAMINT AZ „INTEGRITÁSMENEDZSMENT” TRÉNINGEK HATÁSVIZSGÁLATA

A cikk megvizsgálja, hogy egy az Európai Unióban is ajánlott, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem által kifejlesztett tréning milyen hatást ért el a résztvevőknél. Foglalkozik általában a hatásvizsgálatok módszertani kihívásaival. Empirikus kutatásként pedig feltárja az azonnali attitűdváltozást, kategorizálja a trénekek típusait és megítélhetőségét, végezetül pedig elemzi a hosszú távú memóriában lévő emlékek rögzülését.

A hagyományos büntetőjogi megközelítés helyett a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint a Nemzeti Közzolgálati Egyetem korrupciómegelőző tréningek szervezését kezdte meg 2013-tól,¹ külön a közigazgatásban dolgozók osztályvezetői, és külön az alsóbb beosztásban lévők számára. Előbbieket két és fél napra, utóbbiakat egy napra vonva ki a mindennapi munkavégzés alól, oklevéllel elismerve részvételüket. Az oktatás tréningyszerűen zajlott, amelyek során a figyelem az egyéni és intézményi megelőző képességre (integritásra) irányult, ezzel igyekezőn meggyökeresíteni Magyarországon is az integritásszemléletet.

E sorok szerzője az egyetem oktatójaként részt vett a tréningek kidolgozásában, fejlesztésében és tartásában is, de alapvetően azok hatásának feltárását igyekezett szociológiai módszerekkel elvégezni. A tréningtematikánk az EU-ban nem utolsósorban azért is vált ajánlott mintává,² mert a tudományosan megalapozott előkészítés, átgondolt forgatókönyv, módszertan, grandiózus mennyiségű résztvevő mellett hatásvizsgálatot is terveztünk hozzá. A következőkben ennek eredményeiről szeretnénk beszámolni.³



- 1 ÁROP-1.1.21. A „Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése” projektben az egynapos *Etika és integritás*, valamint a vezetőknek szervezett, két és fél napos *Integritásmenedzsment* című tréningek hatásvizsgálatát végeztük el. E tanulmány fő forrása Zsolt Péter (2014): „Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése” című kiemelt projekt – Etika és integritás című tréningeken kitöltött kérdőíveinek kiértékelése I., illetve az Etika és integritás című tréningek kérdőíves utánkötése II. Budapest, KIM.
- 2 <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/magyarorszag-tobb-erofesziteset-is-elismeri-az-europai-bizottsag-antikorrupcios-jelentes> A jelentésre hivatkozó kritikus észrevételeket pedig lásd itt: www.kozszolga.hu/node/3791
- 3 Összesen három hatásvizsgálatot végeztünk, illetve a harmadik, az „akciókutatás” e tanulmány írásakor még nem zárult le, s mivel annak kutatásvezetője nem e sorok írója, hanem Siklaki István, ezért arról itt nem lesz szó.

1. A HATÁSVIZSGÁLATOKRÓL ÁLTALÁBAN

A hatásvizsgálatokban alapvetően nem érdekeltek azok, akik egy projekt sikerét szeretnék kommunikálni. Mégis terjedőben van, s valószínűleg a kritikai irodalmi észrevételek miatt. Végül is, ha egy kutató hiányolja egy másiknak a hatásvizsgálatát, szembemenne saját hitelességével, ha a maga projektjében viszont mellőzné. Elvárásként megjelenik, miközben a hatásvizsgálatok sem rendelkeznek a bölcsek kövével. Előfordulhat, hogy valami tényleg hasznos, noha az adott módszerrel és pillanatban még nem kimutatható.

A hatásvizsgálatok ígérete terjed, legyen az egy törvénytervezet, egy új pedagógiai módszer, egy struktúraváltoztatás vagy épp a miénkhez hasonló tréningorozat. A szervezők szerzők beígérik azért, hogy a munkát megszerezzék, a nyilvánosság támogatását bírják, vagy mert jogszabály kötelezi őket. Egy hatásvizsgálatot nem nehéz ígérni, ám a tudományos igényességnek megfelelni már annál inkább. Már akkor gyanakodhatunk, amikor egy intézkedés, egy akció stb. előtt elmarad valamilyen kutatás, hiszen a hatásvizsgálatok legmegbízhatóbb formája az előtte-utána felmérés.

Sokszor az intézkedések vagy bármilyen beavatkozás hatását utólag kívánják felmérni, amikor már az esemény előtti állapotról nem állnak rendelkezésre megfelelő adatok. De hogy a helyzet még bonyolultabb legyen, az élet komplexitása miatt még arról sem lehetünk teljes bizonyossággal meggyőződve, hogy a változás valóban az általunk végzett beavatkozásnak köszönhető-e, hiszen arra csak a laboratóriumi módszerek alkalmasak, amelyek viszont életidegenek.

Még ha alaposan megtervezték is előre a hatásvizsgálatot, laboratóriumi módszerekkel minimálisra csökkentették a zavaró körülményeket (komplexitást), akkor pedig emberi gyengeségből fakadó etikai problémák lehetősége kíván az olvasó részéről óvatosságot. Azt gondolhatnánk például, hogy a gyógyszerkutatásokat módszertanilag tökéletes hatásvizsgálatok kísérik. S ez így is van, de valóban csak módszertanilag. Kidolgozottságuk mintaszzerű, mert alkalmazzák a placebót, a kontrollcsoportot és sokszor a „kettős vak”-próbát,⁴ a személyre szabott longitudinális utánkövetést. Ám ezeket a tudományos munkákat is egyre több bíráló éri, mert a tudósok szoros kapcsolatban vannak a gyógyszereket kifejlesztő gyárral, így a megrendelők azt várják-remélik tőlük, hogy a hatás beigazolódjik, és megkezdhető a sorozatgyártás.⁵

Míg tehát sok hatásvizsgálat felvonultatja az alapvető módszertani eszközöket, előtte-utána felmérést végeznek, longitudinális módon nyomon követik a változást stb., ám morálisan rosszul felépítettek. Összetett problémáról van itt szó – és nem kizárólag a gyógyszeriparban –, minthogy nemcsak etikusnak kell lenni, hanem annak is kell látszani.

4 A „kettős vak” próbában kiszűrjük az önmagát megvalósító jóslatból származó hibát oly módon, hogy a gyógyszert beadó nővér vagy orvos sem tudja, hogy melyik csoportnak adja a placebót, és melyiknek a valódi gyógyszert.

5 A koleszterin és az antidepresszáns gyógyszerek több évtizedes uralma egy ilyen összefonódás eredménye a morális problémák vizsgálói szerint. Lásd például Szendi Gábor: *Depresszióipar*. Budapest, 2005, Sík Kiadó, 308 p.

A pénzügyi hitelminősítők függő viszonyban voltak azoktól, akiket minősítettek.⁶ Vagy: a környezeti hatástanulmányra kötelezett vállalatoknak maguknak kell megoldani, hogy mely céggel végeztetik el a munkát, és nekik is kell azt kifizetni.⁷ Nyilvánvaló, hogy ezeket a pénzügyi függéseket fel kellene számolni. Sehol a világon nem megoldottak ugyanakkor a kívánatos függetlenségek: az egészségügyi kutatások, a hitelminősítők, a környezeti hatástanulmányok, a politikusok megrendelésére végzett, aztán a nyilvánosságnak szánt közvélemény-kutatások, és ki tudja még, hány esetben nem egy független alapról végzik el a feladatokat.

Maguk a tudományos tevékenységet végzők ideológiai alapon is elcsúszhatnak, ahogy arról Bourdieu írt híres, *A közvélemény nem létezik* című esszéjében,⁸ de már az is kihívás, ha a mi gyermekünk egy kísérlet, mert ettől fogva érdekünkben áll, hogy hatását is bizonyítsuk. Különösen pszichológiai vagy társadalomkutatási témákban telhet bele sok idő, míg a leleplezés megtörténik.⁹ A tudós is ember, őt is hajthatja az érvényesülés. S hogy a társadalomtudományban is milyen könnyen verhetők át rangos folyóiratok, annak akadnak már szellemes blöffjei is.¹⁰

Végezetül talán a kutatás hatásának érdekeltségi problémáit meg sem kell említenünk szakdolgozatoknál, PhD-s munkákban. Ezekben ugyanis egész gyakori lehet az adatokkal való manipuláció, ne adj' isten a saját kutatás elemszámának feltupírozása. Ezekben a struktúrákban ugyanis megjelenik a kényszer és az erőforráshiány. Kényszer arra, hogy megszerezzék a diplomát, és hiány arra, hogy elég idő és energia legyen az adatgyűjtésre és -bevitelre.

Alapvetően tehát a hatásvizsgálatok etikusságát nagymértékben a megfelelő struktúra megteremtése és átgondolása segítheti, hiszen a felsorolt példáink is arról szóltak, hogy a strukturális hiányok vitték-viszik a szereplőket kísértésbe. Egy korábbi hazai integritáskutatás fel is hívja a figyelmet arra, hogy az összeférhetetlenség iránti érzékenység az egyik leginkább fejlesztendő terület a közigazgatásban, és a szakértők kontrollja is intézményesen javítandó.¹¹ Nincs ez másként a tudományos kutatásban sem.

6 Ennek hollywoodi feldolgozása a *Krizispont (Margin Call)* című film (2011). A hitelminősítőket azóta éri vád, amióta 2008 előtt kiváló minősítést adtak a hullámot elindító jelzálogpiaci cégeknek.

7 Egy környezeti hatástanulmány elkészítése még egy multinacionális cégnek sem olcsó multság, ha csak lehet, és a törvények nem kényszerítik őket, ki is kerülnek, hiszen rengeteg feladatot kell elvégezniük. Lásd: www.kornyezeti-hatasvizsgalat.hu/dokumentaciok/kornyezeti-hatastanulmany. Ez azonban nem jelenti az általunk felvetett összeférhetlenség megszüntetését.

8 BOURDIEU, Pierre (1997): *A közvélemény nem létezik. Szociológiai Figyelő*, 1997, 1–2., 136–145.

9 Nyolc év után, 2011-ben bukott le Diederik Stapel szociálpszichológus. A húsfogyasztás agresszívvá tesz, „bizonyította” általa kreált adatokkal, a hatalmi pozícióban lévő emberek morális romlásra mennek keresztül, állította, de itt is hamisított adatait használta a plágiumkutatásában, és még több tucat „kutatása” bizonyult csalásnak. www.nytimes.com/2013/04/28/magazine/diederik-stapels-audacious-academic-fraud.html?pagewanted=all&_r=0

10 SOKAL, Alan – BRICMONT, Jean: *Intellektuális impostorok – A posztmodern értelmiségiek visszaélése a tudománnyal*. Budapest, Typotex Kiadó, 2000, 388 p.

11 SZATMÁRI János – KAKATICS Lili – SZABÓ Zoltán Gyula: A 2011–2013. évi integritásfelmérések céljai, módszertana és eredménye. *Pénzügyi Szemle*, 2014, 2., 181–203.

2. PROJEKTÜNK HATÁSVIZSGÁLATAINAK ETIKAI KÉRDÉSEI

Az általam végzett kutatásban két dologra koncentráltunk. Egyrészt az azonnali tréning kiváltotta hatásra, másrészt egy hosszabb távon megragadhatóra. Korrupcióval kapcsolatos állításokat soroltunk fel, és erről kérdeztük a tréningen megjelentek véleményét. A tréning azáltal volt teljesíthető, ha befejezésekor is kitöltötték ugyanazt a kérdőívet. A válaszok elmozdulása mérte az attitűdök módosulását. Hónapokkal később is megkerestük a résztvevők egy szűkebb körét, s ekkor már aktív emlékezetüket mértük, például mire emlékeznek a tréningből, mi volt számukra a mondanivalója, és ehhez hasonló kérdéseket tettünk fel nyitott módon, ezzel is kikerülve azt a problémát, amelyet egy zárt kérdésű kérdőív mindig produkál: az eredményt.

A két hatásvizsgálati módszernek vannak hátrányai. Az előtte-utána kérdőívnek például az, hogy ha valaki következetesnek akar látszani, akkor minden energiája arra megy, hogy a tréning előtti válaszokat adja azután is. A hónapokkal későbbi megkeresésnek pedig az, hogy sokan nem válaszolnak, noha vannak emlékeik, csak egyszerűen valamiért nincs kedvük. Mások pedig, akik veszik a fáradságot, lehet, hogy nem emlékeznek, de egy kis segítséggel sok mindent fel tudnának idézni, harmadrészt pedig az önbevallások sem biztos, hogy őszinték, és valóban véleményváltozást, érzékenységnövekedést tükröznek. Végetetül az utóbbinak az ellentéte is lehetséges: a tréning megváltoztatta a hétköznapjaikat, csak maguk sem tudnak róla.¹² A részletek ismertetése előtt azonban térjünk ki itt is a kutatás etikai megkonstruáltságára, amely eredményeinket kifelé hitelesítheti.

Mind a rövid, tehát az előtte-utána kérdőívet, mind a hosszú távú, tehát a későbbi megkeresést már a projekt elején alaposan megterveztük. Valódi hatásvizsgálati módszertant dolgoztunk ki, mert volt előzetes felmérés, bekövetkezett az esemény, majd megnéztük, mi változott utána. Tehát vélelmezhetjük, hogy a változást, ha volt, maga az esemény okozta, és nem például az, hogy a tréning közben kapott valaki egy telefont, és ott hallottak befolyásolták őt. De a hosszú attitűdváltozás-vizsgálatnál is a tudatos tréninghatást mértük azzal, hogy az emlékekre voltunk kíváncsiak, és a tréning tartalmának tudatosítására fókuszáltunk.

A laboratóriumi precizitást meg sem céloztuk, noha erre elvileg lett volna lehetőség. Több tucat tréner dolgozott, és nem mereven a forгатókönyvhöz ragaszkodva, így az attitűdváltozás esetében már nem lehet pontosan megmondani, hogy az mennyiben tudható be a tréner személyiségének, és mennyiben a tréning felépítésének. A projekt sikerét ettől még tudtuk mérni. Vagy másként megfogalmazva: egy attitűdváltás esetén nem tudjuk megmondani, hogy az mennyiben tulajdonítható a tréner tehetségének, és mennyiben a tréning általunk készített dramaturgiájának. Mivel az attitűdváltozás a cél, és nem a tudományos kísérlet, ezért nem is lett volna értelme kikényszeríteni a trénekből, hogy pontosan mindig mindenki ugyanazt adja le. (Egyébiránt is, a tréneri munka kreativitást követel, az adott csoporthoz való azonnali igazodást).¹³

12 Az akciókutatásból mégis kiemelnék egy példát. Ennek lényege épp az, hogy a munkahelyi integritásbeli témák után érdeklődtünk a tréning apropóján, felidézve az elemeit. Az egyik interjúalanyommal a végén megállapítottuk, hogy amikor a szervezettől idegen feladatok leadását veti fel, voltaképp olyan integritásnövelésért dolgozik, amelyről nem is tudta, hogy esetleg a tréning hatása.

13 Tudomásul kell venni, hogy egy precíz laboratóriumi kísérlet (amely a független változókat kötötté teszi) és a tréneri tevékenység kizárják egymást. Előbbi nélkülöz minden spontaneitást, utóbbinak épp ez a lényege.

Az attitűdváltozás elérése mint a tréneri alkalmasság kimondása pedig strukturális hibaként akár a hatásvizsgálat hitelességét is veszélyeztethette volna. Ha ugyanis egy tréner tudja, hogy a későbbiekben kivethetik a munkából, ha „nem hozza az eredményeket”, vagy csak megítélés tárgyává is válik, akkor érdekeltté válik a résztvevők kérdőíveinek leadás előtti átírásában. Persze ezt is ki lehet védeni azzal, ha a tréner nem végezheti a kérdőívek beszédését. Kérdés, hogy egy alapvetően bizalomra épülő tevékenységnél, mint amilyen a tréneri feladatok ellátása, mennyire elfogadható egy ilyen megközelítés.¹⁴ Ha pedig a trénernek előzetesen nem tudják, hogy megítélés alá eshetnek, az részünkről, tehát a kutatást végzők részéről etikus-e a trénerekkel szemben?

A legnagyobb problémát azonban nem az előbbiek jelentik, hanem a következő: mivel a tréning elkészítésében részt vettem, és ettől kezdve érdekelt voltam sikerességében, nem válsult meg az a függetlenség, hogy más legyen a hatásvizsgálat kutatója, mint az esemény létrehozója. Ezen az összeférhetetlenségen azonban enyhíthetnek azok a mechanizmusok, amelyeket még beépítettünk, bár meg kell jegyezni, hogy egy külső szemlélő számára minden bizonnyal nem elég megnyugtatóan. A jó megoldás az volna, ha a projekt-hatástanulmányt más csinálná, mint aki a projekt sikerességében érdekelt.

A tudományos munkáknál azonban a hamisítások kockázatát megnövelő tényező lehet az, hogy az adatbázishoz más is hozzáférhet, s voltaképp minden témakutató levezetheti ugyanazokat a statisztikus matematikai műveleteket, amelyeket magam is levezettem. Ugyanazokat az eredményeket kell kapnia. Vagy akár más összefüggéseket bányászik ki az adatbázisból, s ezek alapján vitatkozni tud az általunk megfogalmazott következtetésekkel. A tudományos munkák a nyilvánosságban méretődnek meg, így ha a minisztérium – a személyiségi jogokra vigyázva – nyilvánossá tenné az adatbázist, értékes másodelemzések elvégzésére adna módot, és engem is kontrollálhatóvá tenne.¹⁵

Mi a biztosíték azonban arra, hogy az adatbázis nem manipulált? A kérdés lehet jogos – a korábban említett Stapel (*lásd 8. lábjegyzet*) is itt hamisított –, ezt a lehetséges vádat azonban a mi kutatásunk már szerencsésen kivédi. Az adatbázist a projekt sikerességének szempontjából nem érdekelt, a sikeresség szempontjait nem is ismerő cég készítette.¹⁶ Az adatbázis készítése két lépésből áll: egyrészt adatbevitelből, másrészt az adatok megfelelő címkézéséből. (A megfelelő címkézés azt jelenti, hogy annak jelentése és a kérdőív kérdése tartalmában azonos.)

A kérdőívek bevitelének is etikai elvárásoknak kell megfelelnie. A tervezéskor még felmerült, hogy az adatbevitelt a minisztérium munkatársai oldják meg, de itt rendkívül sok adat-

14 Ami a trénernek minősítését illeti, azt úgy oldottam meg, hogy csak a pozitív kiemelkedő eredményeket nevesítettem a minisztériumnak írott jelentésben, de minden más esetben a személyek beazonosíthatatlanok. Ezenkívül a trénernek egyénileg kérhették a saját teljesítményükre vonatkozó adatokat, amelyek ebben az esetben a csoportjaikban bekövetkezett attitűdváltozások voltak. Ezeket összevethették az egész projekt attitűdváltozási átlageredményeivel, amelyeket tanulmányunkban itt mi is közlünk.

15 Az adatbázisok mégis sokszor féltett kincsek. Kutatóintézetek ezekből publikálnak, és személyes presztízseket építenek belőle, máskor az adatbázis birtokosa fizetett ezekért, és ő a jogtulajdonos. Állami és EU-s pénzekből finanszírozott kutatások esetében azonban nem kétséges, hogy az adatbázisoknak a tudományos közösség számára nyitottaknak kell lenniük.

16 A BellResearch cég által készített adatbázissal meg kell egyezzen az összes sokszorosított adatbázisfájl.

ról volt szó, és több szempontból is jónak mondható, hogy ezzel egy piaci cég dolgozott. A közhivatalban dolgozók túlterhelését eredményezte volna, ha ezt a feladatot rájuk szabják ki. Hitelességi aggályt is szült volna. A minisztérium mint a projekt gazdája különösképp érdekelt lett volna az eredmény felmutatásában, az adatbevivők pedig direkt függő helyzetűek. Nem szakmabeliek pedig adatbevitel esetén nem gondolnak arra, hogy a professzionális céghez jelentkező adatbevivők munkáit ellenőrzik, és maguk is átmennek szűréseken. Érdeemes tisztában lenni azzal, hogy az adatbevivők többsége valamilyen okból nem is válik be, de hosszabb távon kialakul a megfelelő stáb.¹⁷ Vagyis lényegében a minisztériumi alkalmazottak nem lettek volna jó kódolók.

3. A TRÉNEREK TÍPUSAI

A trénerekkel kapcsolatos kutatói-etikai elvárásokról már írtunk (lásd például 12. lábjegyzet), csakúgy, mint a tréneri munka értelméről és az ebből fakadó hatásvizsgálati kompromisszumkényszerről, azaz arról, hogy míg a tudományos munka meghatározza a független változókat, addig a trénereknek kellő szabadságfokot kell biztosítanunk, ha azt szeretnénk, hogy sikeresek legyenek. Más az ő személyiségük, és más minden csoport, így eltérőek a csoportdinamikák is.

Az attitűdváltozások mértékénél sem mindig egyértelmű, hogy milyen irány nevezhető jónak és helyesnek. Ezt sokszor az elemző értékrendszere határozza meg – amellyel bátran lehet vitatkozni –, illetve az egyes állítások értelmezési lehetősége sem egyforma a kérdőív kitöltői számára. Ezeket a nehézségeket zárójelbe téve mégis mondhatjuk azt, hogy egy csoportnál a tréner elérte a kitűzött célt, egy másiknál pedig, hogy nem. Például mivel az integritás növelésének létezik egy módszertana, ezért a cél a *tanult tehetetlenség* legyőzése és egy optimista hozzáállás kiváltása. Ha valaki arra a kérdésre, hogy a korrupció visszaszorítható-e, vagy mindig minden marad úgy, ahogy van, ugyanolyan pesszimista választ ad a tréning után, mint az elején, akkor az ő esetében a méréseink alapján a tréning nem mutat semmilyen hozadékot.

Bár általában igaznak tekinthető az, hogy ha egy-egy fontos kérdésben nem változott a résztvevő attitűdje, akkor a tréner kudarcot vallott. Még egy egész csoportnál is előfordulhat, hogy a témában jobban képzettek a „tanulók”, vagy mindenkinek olyan személyes tapasztalatai vannak, amelyek miatt már előítéletekkel közelít a hazai korrupció helyzetéhez, és ezért a tréner megoldhatatlan feladatot kapott. Abban sem lehetünk biztosak, hogy nem eleve a pesszimista résztvevőknek van-e igazuk.

Az attitűdváltozás összes mérési problémája is jelentkezik. Nem jelez változást a mérőműszerünk, ha valaki már eleve optimista volt. Tehát egy tréner teljesítményének megítélésénél nemcsak a tréning lezárultával kitöltött kérdőívek végeredményét, és még nem is csupán az induló és befejező állapot közti különbséget, hanem az induló állapotot magát is figyelembe kell venni.

17 Még rosszabb a helyzet, ha diákokkal rögzítettünk. Esetükben a probléma úgy oldható meg, ha két adatbázist is készítünk, mindkettőben ugyanazt rögzítjük, és aztán külön visszakeressük az eltéréseket. A diákokkal rögzítés a pontosság és a fegyelmezett terén igen nagy kihívás, nem elég a professzionális cégeknél alkalmazott szűrőpróba.

Szerettük volna longitudinálisan összekötni a rövid és hosszú távú attitűdvizsgálatot. Az elképzelés az volt, hogy a résztvevők inkognitóját biztosítandó, megkérjük őket, hogy a kérdőívekre egy általuk kitalált jeligét írjanak. Amikor néhány hónappal később a résztvevők közül egy hetvenfős mintán újra munkához láttunk, hogy a tartósabb attitűdváltozásnak is nyomába eredjünk, megint megkérdeztük a jeligét, de arra már csak 54 százalék emlékezett. (A két és fél napos tréningen részt vevők emlékezete is csak 61 százalékos volt.) Mindez azt jelentette, hogy túl sok adatot veszítettünk, mivel a harminc körüli adatot tovább kellett osztanunk a trénerek számával. Így már egy-egy tréner megítélésekor kellő elemszám híján semmi biztosat nem lehetett mondani trénerekre bontva, hiszen egy-egy véletlenül szélsőséges személy bekerülése a mintába meghatározhatta volna a tréner minőségét. A fenti nehézségek miatt inkább a kirajzolódó tréner típusok, és nem pedig a teljesítményük leírása mellett döntöttünk.

A hosszú attitűdvizsgálatban a tréner személyére vonatkozó kérdések, illetve a rövid attitűdnél az előtte-utána válaszváltozásokból alkottuk meg a tréner típusokat. (Főként a két és fél naposoknál voltak ezek markánsabban feltérképezhetők.)

A következő dimenziókat igyekeztünk tehát megragadni:

- kapcsolat- vagy feladatorientált;
- az attitűdváltozásban elért eredmény (rövid és hosszú távon);
- a tréning tartalmára való emlékezés (hosszú távon).

A kapcsolatorientált-feladatorientált ismert felosztásnak megfelelően nálunk is kiütközött a magas attitűdváltozást produkáló tréner és a mindig minden csoport által nagyon kedvelt tréner közötti különbség. A két orientáció kiderült a hosszú attitűdvizsgálat nyitott kérdéseiből is, ugyanis a tréningemlékekre vonatkozó kérdésre többen úgy feleltek, hogy magáról a trénerrel írtak.¹⁸

A magas attitűdváltozást elérőknél – erre a tréning előtti-utáni kérdőívől szereztünk adatot – mindig akadtak olyan csoporttagok is, amelyek túlságosan dominánsnak tartották a tréneret, és ezt nehezményezték. Mégsem azok voltak a legeredményesebbek az attitűdváltozás terén, akik erős értékelkötelezettséggel és nyomással próbáltak változtatni a résztvevők gondolkodásán, hanem a lágyabb trénerek. Őket követték a dominánsok, majd legkevésbé eredményesnek a csak kapcsolatorientált trénereket találtuk.

A puha kapcsolatorientáltak is elméletileg két részre bonthatók. Ugyanis egyik típusával mindenki elégedett, mindenki csak jelest adott (ilyenre akadt példa nálunk is, ő sok élményszerű játékkal, jó hangulatot teremtve mindig jól integrálta a csoportot, új barátságok születtek, ami szakmailag is előnyös). Ellenben a másik típust nem szeretik a tanulók, mert szétfolyik náluk a csoportmunka. Ilyen negatív megítélésre viszont nálunk nem volt példa. A kapcsolatorientált tréner csak akkor nem kap magas pontot egy résztvevőtől, ha valaki úgy érzi,

18 A hosszú attitűdvizsgálatban tettük fel a trénerre vonatkozó kérdést is, miszerint hogyan emlékeznek rá. A válaszolók 1-től 5-ig osztályozhattak, és valószínűleg szigorúbbak is voltak, mintha a szokásos módon rögtön a tréning után kérdeztük volna ezt. Így is csak 4,5 százalék mondta gyengének vagy rossznak, 6 százalék adott hármast, 88 százalék pedig négyest és ötöst. A két és fél napos tréner megítélése még ennél is pozitívabb volt.

lopják az idejét. Nálunk viszont egy-egy negatív megítélést – így időlopásra vonatkozót is – csak feladatorientált trénerek kaptak.

Látva most már ezeket a különbségeket, feltehető a kérdés, hogy vajon melyik hatást is tartjuk optimálisnak. A közepes attitűdváltozást, ám pozitív emléknymokat hagyót, a rövid attitűdváltozáznál jobb eredményt elérőt, de hosszú távon kevesebb emléket hagyót, vagy épp azokat, akik mögött néhány rajongó is született, de akik ellenszenvet is kitermeltek, mert feladatorientáltak voltak? Nem könnyű erre válaszolni.

Azt gondolom, legjobb trénernek az bizonyult, aki magas attitűdváltozást ért el, de nem termelt ki közben senkinél sem ellenszenvet. Ezután következnek nálunk azok, akik az előbbinél kisebb attitűdváltozást produkáltak, de teljesítményorientációjuk miatt olykor ellenszenvet is kiváltottak. Az utolsó pedig a nagy és általános elégedettséget okozó, de attitűdváltásban a legkisebb eredményt elérő tréner. A három verzió közül egyik sem kudarc, a kudarc ugyanis az, ha sem a trénerre, sem a tréning tartalmára nem gondolnak szívesen vissza, nem is tudnak felidézni semmit, és nem is mérhetőek attitűdbeli változások.

4. A TRÉNINGHATÁSOK KÖZÜL A CSELEKVÉSI VÁGY VIZSGÁLATA

A két és fél napos tréningek hatékonyabbak voltak már abban megmutatkozott, hogy sokkal több mindent tudtak felidézni a hosszú távú memóriájukból azok, akik nem csak egy napot töltöttek el az integritás kérdéseivel. Írásban azt kértük, hogy bármely két gyakorlatot, amelyet emlékezetesnek tartanak, említsenek meg. A vezető többnapos tréningben részt vevők 80 százaléka tudott és akart is felelni. Úgy értékeltük, hogy a felidézés színvonala az egy- és a két és fél naposokat együtt vizsgálva körülbelül a megkérdezettek felénél jó, illetve kitűnő, vagyis minden második megkérdezettet nem tartottuk elég jónak, és ebben már lényeges különbséget se találtunk vezetőik és nem vezetőik között.¹⁹

Arra a kérdésre, hogy kinek mit jelentett a tréning, nagyon sokféle választ kaptunk. Közük olyan teljeset is, mint ez:

„Megerősített eddigi szemléletemben, amit, most már tudom, integritásszemléletnek nevezünk. Megtanultam, hogy az integritás az elvek, értékek, cselekvések, intézkedések konzisztenciáját jelenti, vagyis olyan magatartást, ami az értékeknek megfelel. A közigazgatásban dolgozók esetében az integritás nem csupán a megvesztegethetetlenség követelményét foglalja magában, hanem olyan értékeket is, mint a becsületesség, őszinteség, közvetlenség, megbízhatóság, ügyfél-centrikusság, ügyfelek iránti tisztelet, jogszabályi keretek között az ügyfelek érdekeinek figyelembevétele, empátia stb. Megtanultam továbbá, hogy a szervezeti integritás lényege, hogy az adott intézmény működése megfelel annak az eredeti célnak, amelyre

19 A hetven válaszoló közül harminckilenc fő volt a két és fél napos tréningben. Ennek a tréningnek mindössze 3 százaléka nem volt vezető beosztású, tehát őket vezetőknak tekintjük. Sajnos az egynapos tréningek ebből a szempontból már nem ilyen egyértelműek, ott 13 százalék vezető volt (6692 főből 839), noha azt elsősorban nem vezetőknak szántuk.

létrehozták, a kinyilvánított értékei és elvei szerint működik. Ennek kialakításában nagy szerepe van a menedzsmentnek, ezért nagyon fontos, hogy a menedzsment milyen értékeket követ, és milyen a vezetési stílusa.

Ügyfélbarát”

Ezt a választ nem tudtuk besorolni, épp azért, mert teljesen precíz. A többség viszont csak egy-két mondatos volt, amelyeket tizenhárom kategóriába soroltunk. Olyanokba, mint például „csapat szellem fontossága” vagy a „korrupció elkerülésének módja”, a „korrupció felismerése” stb. A válaszok között, mivel szabad asszociációs lehetőségre volt mód, mindenféle akadt. Némelyik az integritás egy vagy több elemét emelte ki, de olyan is előfordult, amelyik hárított, és azt fejtette, mennyire nem neki szólt ez a tréning.

A tizenhárom kategória közül most nem azt emeljük ki, amelyik valamilyen tudásról vagy érzékenységről vagy – kicsit viccesen – a könnyű pontszerzés lehetőségéről szólt (a részvéttel a tréningen ugyanis vizsga nélküli pontszerzési lehetőséget biztosított, és volt, aki azt válaszolta, hogy számára a tréning ezt jelentette), hanem azokat a válaszokat, amelyek valamilyen aktivitási szándékot tükröztek. Azaz olyasmit, hogy a tréning hatására valamit szeretne tenni, hogy az integritás növekedjék. A hetven megkérdezettből hat ilyen jellegű választ találtunk, négyet az egynapos, kettőt pedig a két és fél napos vezetők közül. Mindez nem sok – mondhatnánk. De ne feledkezzünk meg arról, hogy ezek nyitott kérdések voltak, és nem szóbeli interjúk. Tehát akik maguktól csak ezt írták, azokban ez az érzés nagyon tartósan rögzült. Valamint az sem biztos, hogy akik nem írtak ilyesmit, azokban nem volt a tréning utáni hónapokban ilyen szándék. Sőt az is lehet, hogy valaki valamilyen stratégiát is kidolgozott, csak épp intellektuális érdeklődésénél fogva a kérdésre röviden valamilyen filozofikus választ adott, és például a tréningen bemutatott morális dilemmákat idézte fel magában.

A felidézések első helyén – ezt sajnos vagy nem sajnos, tudomásul kell vennünk – a kapcsolatépítő játékok álltak. Második helyen szerepeltek a morális dilemmák, amelyek még mindig inkább csak a témára való ráhangolódást segítették. Harmadik helyen viszont már egy elég komplex gyakorlat felidézése szerepelt.²⁰ Ebben egy távoli ország morálisan leromlott városát és igazgatását mutattuk be, és a résztvevőknek az volt feladatuk, hogy polgármesternek képzelve magukat rendet tegyenek. Végül ismertettük, hogy a valóságban miként történt a rendbetétel. Igen sokaknál az első vagy második helyen felidézett emlékként szerepelt ez az integritás menedzsmentjére tanító gyakorlat.

Visszatérve a cselekvési vágyat kiváltó hosszú távú hatásra, a hetven főből a hat: 8 százalék. Persze az a hetven fő, aki hajlandó volt válaszolni az elküldött leveleinkre, már nem átlagos. Hiszen ahhoz, hogy a kitöltött kérdőívek visszaérkezzenek, kétszer annyi levelet kellett szétküldeni, viszont nem hetven fő vett részt a tréningeken – ez csak a mi, egyébiránt véletlenszerűen kiválasztott reprezentatív mintavételünk volt –, hanem ennek több mint százszorosa. Ha így tekintünk a 8 százalékra, az azt jelenti, hogy akár az ezer főt is elérheti azoknak a közigazgatásban dolgozóknak a száma, akikből a tréning valamilyen cselek-

20 Konkrétan egy bolíviai város, La Paz történetének ismertetése volt a tréning anyaga.

vési vágyat váltott ki. (Külön érdekes, hogy a nem vezetőkből kétszer annyian lettek „aktivisták”, mint a vezetőkből.)

Nem állítjuk, hogy a tréningnek ez a legfontosabb hatása (hiszen sokkal több ember számára jelentette annak megtanulását, hogy felismerjük és aztán elkerüljük a korrupciót), még csak azt sem, hogy ez lett volna a célja, de azt igen, hogy ez a hatás létezik, s az is, hogy ez a hatás ró leginkább felelősséget a tréning finanszírozóira és készítőire egyaránt.

5. A HATÁSVIZSGÁLATOK MIKROELEMZÉSE

Az első kiválasztottunk²¹ „Kutya” jeligrére hallgat, és egynapos tréningen volt Budapesten, nem vezetői munkakörben, és nemrég óta dolgozik egy kormányzati szervnél, nő. A tréning végére nyolc tételben változtatott a véleményén. „A magyarországi korrupció oly mértékű, hogy nem lehet vele felvenni a küzdelmet” állítással eleve teljesen egyetértett, a tréning után egy fokkal vált optimistábbá. Viszont a vezetői korrupció elleni tehetetlenség érzésében egyet visszalépett. Hogy korrump országban élünk, abban pesszimistábbá vált, mint előtte. A jól megszervezett közigazgatás korrupció elleni védelmi erejében szintén pozitívabban állt a kérdéshez az elején. Talán arra gondolt, hogy nem elég a szervezés, hanem etikai letisztulás is kell, ez esetben a tréning hatása pozitív volt. Hogy az emberképe pozitívabbá vált, az onnan derül ki, hogy az emberek megváltoztathatóságával kapcsolatban a „részben egyetért”-ből az „inkább egyetért”-be fordult.

A „Kutya” mint jelige is beszédes. „Dolgozik, mint egy kutya”; „engedelmeskednie kell, mint egy kutyának”? Stb. Inkább ezek jutnak az ember eszébe a fenti negatív – vagy csak reális? – minősítésekre, mint a kutyahúség vagy más pozitív kutyatulajdonságok. Levelünkre is gyorsan válaszolt.

Lássuk azonban a hónapokkal későbbi kérdőívre kapott válaszainkat. A jelentésből nem kért, a körülményeket közepesnek tartotta, a tréneret jónak. Viszonylag kevés dolgot tudott felidézni, és ami megmaradt a számára, hogy a korrupció elkerülésének módjáról volt szó: „Más aspektusokból is rávilágított a korrupcióra, jó tapasztalatszerzés volt” – írta. Mondhatjuk ezért, hogy nem sok ment át, és nem sok maradt meg.

A következő kiemeltünk „Labda”, aki a háttérváltozókat nem árulta el magáról, viszont tudjuk, hogy öt tételben változtatott. Korrupciós aggodalmai eggyel csökkentek, másfelől Magyarországot inkább tartotta a korrupció melegágyának a végén, mint előtte, azaz ez a két állítás kioltja egymást. Nézzük inkább a többit: a korrupciós vezetők megbüntetése iránti attitűdje enyhült, ahogy az egyéb büntetési igénye is, viszont a legfőbb vezetők érdekeltiségének veszélyét erősebbnek látta. Összefoglalva tehát kevésbé tartotta valami emberi lénytől idegen dolognak a korrupciót, s miközben megértőbbé vált, az elit felelősségét erősebbnek tartotta a

21 A mikroelemzés kérdéseit én készítettem, ahogy a mintavétel szempontjait és az adatbevitt is. A tréningen részt vevők közül a tréningekre reprezentatív módon hetven válaszolóból egy megszámozott listát készítettem. Ebből minden tizediket vettem ki. Ha a kiemelt emlékezett a jeligréjére, akkor elemezni kezdtem, ha nem, akkor tovább léptem a tizenegyedikre, és így tovább. A jeligrére való emlékezés azért fontos, mert a tréning előtt után kitöltött kérdőívet így lehet összekötni a hónapokkal később begyűjtött válaszokkal.

végére. „Labda” sem kért a jelentésből, a körülményeket közepesnek, a témát és a tréneret jó-nak ítélte. A tréning feltételezett célja szerinte a fogalomtisztázás volt, és ezt meg is erősítik a korábbi enyhe attitűdváltozások. Persze a tréning elsődleges céljaul nem a fogalomtisztázás szolgált, az csak feltétele volt annak, hogy elgondolkodjunk. Labda így fogalmaz arra a kérdésre, hogy neki utólag mit jelentett:

„A témában érintettnek mindent meg kell tennie azért, hogy megfelelően tudja kezelni a kapcsolódó szituációkat, és ezáltal talán majd egy jobb világban élhetünk.”

„Metál” maga is azt írta a tréning végén, hogy egy kicsit megváltozott a véleménye a témáról: *„Talán csak abban, hogy meg lehet szervezni a korrupció csökkentését. Teljes felszámolása viszont sohasem lesz megoldható.”*

„Metál”-ról annyi tudható, hogy szintén kormányzati szervnél van, szintén csak két éve, nem vezetői munkakörben, és férfi. „Metál”-nak azonban a jogi eszközök teljhatalmára vonatkozó attitűdje is megváltozott. Az elittel szembeni elvárásai nőttek, de azzal már nem értett egyet, hogy Magyarország melegágya lenne a korrupciónak, míg a tréning előtt még úgy vélte. A jól megszervezett közigazgatás korrupcióellenes szerepének a megítélése a tréning előtt még csak részleges volt, utána már egyetértést kapott. Az emberek jobba tehetősége iránt is nőtt az optimizmusa.

Ebből a jelentésből már kér, a tréner és a tréning szellemi hozadékát rossznak, illetve közepesnek minősítette. (A többség ezekkel elégedett volt, tehát miközben ilyen szempontból „Metál” a kritikusok közé tartozott, az attitűdjei mégis fontos irányba mozdultak el.) Számára a tréning a hosszú távú memóriájában is az integritás kiépítéseként rögzült. La Paz *(lásd 18. lábjegyzet)* gyakorlatát is a fontosak közül emelte ki. Egy tízfokú skálán hat pontot adott arra, hogy szeretne közreműködni a szervezete működésének javításában, az összes válasza alapján azt gondoljuk, a tréning pozitívan hatott ilyen irányú elköteleződésében is.

„Zsozso01” egy hölgy, aki öt-tíz éve dolgozik kormányzati egységénél, vezető beosztásban. Saját, tréning utáni bevallása szerint az emberek megváltoztathatóságába vetett hite pozitívabb lett, de azért ezen túlmenően is változott néhány dologban. Összesen öt témában, s nem is mindig pozitív irányba. A magyarországi korrupciót rosszabbnak tartotta a végén, mint az elején, noha már eleve se tartotta jónak a helyzetet. (Ez gyakran előfordult azoknál a trénerknél, akik nem ismertették a szociológiai kutatások eredményét.)

A büntetés szigorán viszont enyhített. „A korrupció csak akkor fog csökkenni Magyarországon, ha a korrupciós bűncselekményeket a jelenleginél sokkal szigorúbban fogják büntetni” – állítással előzőleg teljesen, utána már csak részben értett egyet.

„A korrupció leghatékonyabb ellenszere a gyors és hatékony ügyintézés.” Ez az állítás igaz, különösképp a közigazgatásban, de az egész társadalomra is kifejti jótékony hatását, ha az

állam pozitív példát mutat. (Erről is szól a Gujarat-esetelemzés.)²² „Zsozso01” az „egyáltalán nem ért egyet”-ből a „részben egyetért” felé mozdult. Magáról azt vallotta, hogy szeretne közreműködni munkahelyének hatékonyabbá tételében, továbbá „fontosnak tartom, hogy a szervezet, ahol dolgozom, hatékonyan működjön”. A jelentésből kér, a tréning körülményeit, mondanivalóját jónak, hasznosnak, a tréneret pedig kitűnőnek tartotta. Hosszú távú vizsgálatunkban a filmet²³ és a morális dilemmákat említette, és azon kevesek közé tartozik, akik a korrupcióellenes küzdelemre vállalkoznának. A tréning hosszú távú hatása tehát cselekvési vágyba fordult nála.

Végezetül „Jeligét” mutatjuk be, aki szintén két és fél napos tréningen, Budapesten vett részt, férfi, vezető, két évnél frissebb munkaerő, s területi igazgatási szervnél dolgozik. Hat attitűdjét változtatta meg.

„A nálunk tapasztalható korrupció nem ad okot különösebb aggodalomra, mivel ez elkerülhetetlen velejárója az átalakulásnak.” Előtte ezzel részben, utána inkább egyetértett. „A korrupció egyidős az emberiséggel, és túl sokat nem érdemes ellene tenni”: „egyáltalán nem”-ből inkább „nem”-be. „Magyarországon ma már olyan méreteket öltött a korrupció, hogy lehetetlen felvenni ezzel szemben a harcot”: „teljesen egyetért”-ből inkább „nem ért egyet”-be váltott, és ez emelhető ki, mert íme, a komoly átfordulás.

„A korrupció csak akkor fog csökkenni Magyarországon, ha a korrump vezetőket példásan megbüntetik”: „inkább egyetért”-ből „részben nem”-be. „Magyarországon elsősorban éppen az ország legfelső vezetői nem érdekeltek a korrupció felszámolásában.” Itt csökkent az egyet nem értése, de a lényeg maradt. Hasonló változások történtek „a korrupciót úgy lehetne csökkenteni, ha azokról a dolgokról, amikért eddig titokban fizettek az emberek, nyíltan kimondanák, hogy melyiknek mennyi az ára” állításra is.

Ha a hosszú távú változások után nyomozunk, akkor azt látjuk, hogy a morális viták és La Paz (lásd 18. látjegyzet) megmaradt az emlékezetében, s mindkettőt precízen, kitűnően fel tudta idézni, pont úgy, ahogy azt a trénernek is csak remélnék. Számára a tréning a korrupció elkerülésének módját jelenti ma is. A rövid távú attitűdváltozásában Magyarországot már nem tartotta megváltoztathatatlanak, a hosszú távú attitűdjei alapján pedig továbbra is keresi a javítási lehetőséget. (Remélhetőleg a tréning némi receptet is adott arra, hogy ez miképp tehető.) Úgy véli, a tréning célja az integritás gondolatainak terjesztése volt. (A jelentésünkre kíváncsi, a tréninget, annak szellemi hozadékát és a tréneret mind kitűnőnek értékeli.)

22 Gujarat Indiában egy vallási alapú népi konfliktusát meséli el, amelynek alapja azonban a közigazgatási korrupcióban keresendő. „Busz” jellegével valaki így emlékszik ennek a gyakorlatnak a tanulságaira: „Minél inkább elvesztette Gujaratban egy intézmény az integritását, annál inkább megfigyelhető egy etnikai homogenitás is az intézményen belül.” S valóban, egyes rendőrörsök etnikailag homogenizálódtak, s a konfliktus kirobbanásakor ezek aztán nem is cselekedtek.

23 A film egy külföldi integritásbeli – projektünkben magyarra fordított – oktatófilm. Témája a vezetőnek és a minisztériumnak kiszolgáltatott ellenőr, aki hivatkozhat arra, hogy nem az ő osztályához tartozik a talajmérgezés kivizsgálása, de megetheti azt is, hogy főnökei nyomásával szemben beírja a jelentésébe, amit megtudott.

Nagyon megszívlelendő „Ügyfélbarát” tréningen lévő vagy munkahelyi (?) kollégáink kritikája is: „...most is megállapítottam, hogy a közszolgálatban dolgozók többségéből hiányzik az integritásszemlélet, döntéseiket kizárólag a jogszabályok, előírások betűihez ragaszkodva hozzák meg, annak értelmét, szellemét teljesen figyelmen kívül hagyva. A betűk mögötti értelmet nem is keresik, megérteni sem próbálják.”

Míg a résztvevők általában meg vannak győződve arról, hogy nem sokat változtak, bizony változnak, függetlenül attól, hogy valaki vezető vagy nem vezető, ráadásul hasonlóképp. Ami pedig a hosszú távú változást illeti, ott is kimutatható a tréning hatása: legkönnyebben a már meglévő attitűdök megerősödésének terén, de nemritkán a megváltozásában is.

6. A TRÉNING HATÁSVIZSGÁLATA MAKROSZINTEN

Összesen 6692 egynapos és 670 két és félnapos tréningen részt vevő kérdőívét tudtuk feldolgozni. Ők 2013 szeptembere és 2014 februárja között közreműködtek ezeken az eseményeken, és válaszoltak ugyanazokra a kérdésekre a tréning előtt és után.

Az attitűdváltozást vizsgáló kérdéssorban 1-től 5-ig lehetett osztályozni egy egyetértésskálán.²⁴ Minél magasabb pontszámot kap egy állítás, annál nagyobb a vele való egyetértés. Minden egyes feltett kérdésre adott válasznál kiszámoltuk az osztályzatátlagot, a tréning kezdetekor is és utána is. Egymásra rakva a grafikonokat azonnal láthatjuk az elmozdulás mértékét. Ahol 3,5 alól 3,5 fölé került, ott voltaképp a többség attitűdjének átbillentéséről beszélhetünk. Az egynapos tréningeknél egy ilyen kérdést találunk, amelynél ez megvalósult: „Az emberek gondolkodása a helyes és helytelen dolgokról megváltoztatható, ezért korábban elfogadott személy szerint nekik hasznos eljárásokat holnap már önkritikusan szemlélhetnek.”

A másik állítás, amelyben nagymértékű változás állt be az optimizmus irányába, az épp annak tudható be, hogy a résztvevők belekóstolhattak a szervezés eszköztárába. „Ha jól megszervezik a közigazgatási intézményt, az jelentősen képes csökkenteni a rá nehezedő külső korrupciós kísérleteket.”

Az attitűd eredetileg sem volt pesszimista, inkább ott lebegett a határon, de a tréning után a társaság többsége optimistává vált.

A két nagy csoport legszembetűnőbb vonása, hogy a vezetők attitűdjei – azaz azoké, akik a két és fél napos tréningen vettek részt – már eleve különböztek a másik közösségtől, és pedig a tekintetben, hogy kevésbé mutatkoztak „tanult tehetetlennek”, fatalistának, pesszimistának. Kevésbé voltak büntetéspártiak – bár induláskor náluk is 3,5 volt az átlag. Mivel a kiindulópont más volt, azt gyaníthatnánk, hogy az attitűdváltozási hajlandóság is kisebb, hiszen a mozgási lehetőség sem olyan nagy. Ezt erősítené, hogy a vezetők bátrabban meg is

24 A kérdéssor elkészítésében egy korábbi kutatásra támaszkodtunk, illetve azokat vettük át. Az első kérdéssor adaptálva Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Volosin Hédi (szerk.) *Írások a korrupcióról* (Budapest, 1998, Korridor) című tanulmányából, a második tíz kérdés pedig Klotz Péternek a Közszolgálati értékek és integritás – kérdőíves felmérés a közszolgálatban dolgozók körében (*Magyar Közigazgatás*, 2012. június, 70–81.) című, az Állami Számvevőszék Integritás Projektjének keretében készült tanulmányából származik.

fogalmazták: számukra a tréning nem okozott jelentős változást a téma tekintetében. Lehet, egy vezető inkább szégyellen is bevallani, hogy befolyásoltuk a gondolkodását, de az a helyzet, hogy nem mi befolyásoltuk őket, hanem ők egymást, amiképp ez a tréningek módszertani küldetése is.

Ami a legérdekesebb, hogy a vezetők attitűdváltozási mértéke nem is volt kisebb, mint az egyébként gyakran nyitottabb, szélsőségesebb és negatívabb attitűddel rendelkező egynaposoké. Mindkét csoportnál körülbelül hasonló mértékű elmozdulást értünk el a kívánt irányba.²⁵ Ennek az lehet a magyarázata, hogy a vezetők több ötlettel nyúltak hozzá az általunk felvetett problémákhoz, lelkesebben, aktívabban bevonódtak.

Egy kérdésnél ellentétes elmozdulás alakult ki a két csoportnál: *Az új büntető törvénykönyv egyértelmű eligazítást ad a korrupciós jelenségek megítélésére.*

Míg az egynapos tréningesek a nap végére ezzel kicsit jobban egyetértettek, addig a két és fél naposok egyetértő magabiztossága csökkent. Noha még így is jobban azonosultak az állítással a tréning végén. Az is lehet, hogy az elmozdulások itt az állítás bonyolultsága miatt pusztán véletlenek, de az is, hogy az állítás nem a büntető törvénykönyv megítélését, hanem egyszerűen csak konformitást mért. Az egynaposok konformitása a hatalom felé nőtt, a két és fél naposoké viszont valószínűleg csökkent. A tréninghatások új hipotéziseit fogalmazhatnánk itt meg.

7. A KÉT CSOPORT VÁLASZAINAK AZ ÁTLAGAI A TRÉNING ELŐTT ÉS UTÁN

Több helyen láthatjuk, hogy az egynaposok attitűdje a nap végére pozitívabb lett, mint a két és fél naposoké induláskor. Ilyen az aggodalom: a tréning végére kicsit nagyobb az egynaposoknál, mint ahogy indul a két és fél naposoknál, de aztán ott is nő. A nyilvánosság fontosságának elismerése a tréning végére nagyobb az egynaposoknál, mint ahonnan indulnak a vezetők, de a tréning végére a két és fél naposoké is előrébb lép, így a különbség változatlanul megmarad. A hatékony ügyintézésbe vetett hit: a tréning végére nagyobb az egynaposoknál, mint a nap elején a két és fél naposoknál, de aztán a zárásra megint a vezetőknel válik fontosabbá. Ilyen az emberek megváltoztatási lehetősége is, tehát ez a mintázat elég gyakran fordul elő.

A nyilvánosságba és a jogba vetett bizalomban is az egynaposoknál eleve erősebb pozíciókat mondhatott magáénak a jog, bár itt is többen voltak, akik a nyilvánosságot tartották fontosabbnak. A vezetőknel még inkább tetten érhető volt ez a különbség. A tréning végére mindkét csoportnál tovább nőtt a nyilvánosság fontosságának felismerése, és a különbségek továbbra is megmaradtak a vezetők javára.

25 Ebben a beszámolómban a lehető legegyszerűbb módon ismertetjük az eredményeket. Természetesen egy adott attitűdelmozdulás-átlag mögött az egyének szórása húzódik meg. Részletesebb jelentésünkben külön foglalkozunk azokkal, is, akiknek egyik-másik attitűdje szerintünk negatív irányba mozdult el, mert ilyenek is vannak. Forrást lásd: 1. lábjegyzet.

Egy rövid, de fontos állításunk volt, hogy „*a korrupció leghatékonyabb ellenszere a gyors és hatékony ügyintézés*”. Aki komolyan foglalkozik a korrupció mechanizmusával és az ellene folytatott küzdelemmel, az rájön, hogy a hatékony ügyintézés ugyan nem közvetlenül, de áttehetően meg tudja változtatni egy egész társadalom korrupciós kulturális szokásait. Erről szólt a Gujarat-gyakorlat.

A Gujaratról szóló kiselőadást a trénerék tartották, amelyből kiderült, hogy a rendőrség (közigazgatás), a politika és a csempészek háromszögében valójában igen labilis a kulturális egyensúly, hiszen az első provokációra népiertásba torkollt. Ezután jött a résztvevők számára a feladat, hogy megválaszolják, miként lehetne rendbe tenni ezt a világot.²⁶ A megoldás a közigazgatásban dolgozók átállása a közösségcentrikus gondolkodásra, az intézmények integritásának javítása.

Az állítással („*a korrupció leghatékonyabb ellenszere a gyors és hatékony ügyintézés*”) kapcsolatos átlagegyetértés az egynaposoknál a többé-kevésbé egyetértőknél volt megtalálható. Arról beszélhetünk, hogy itt is voltaképp egy semleges válaszból egy pozitívba való átfordítást értünk el. A két és fél naposoknál sem ez volt az az állítás, amellyel kapcsolatban az elején a legnagyobb egyetértés lett volna, viszont őket már eleve a pozitív tartományban találhattuk.

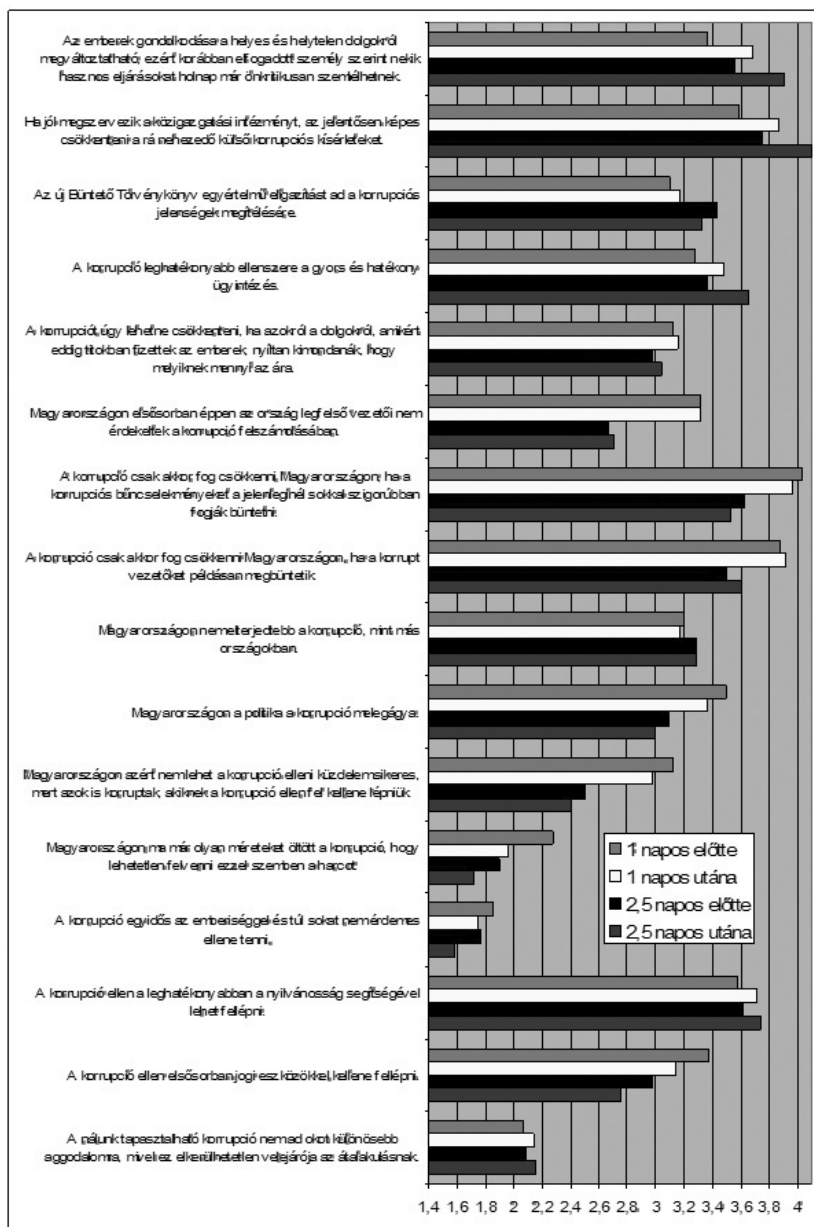
A két és fél naposoknál 152 embernél sikerült a közepes egyetértésűeket és az egyet nem értőket az állítással való egyetértésre juttatni, ami a tréningezettek 23 százaléka. A nyolcból két trénernek sikerült 30 százalék fölötti eredményt is elérnie. Az egynaposoknál 1157 fő (17 százalék) változtatott a véleményén negatívból, illetve semlegesből pozitívba. 20 százalék és afölötti eredményt a húszból öt tréner ért el.

Végezetül az egynapos tréningeken a trénerék a helyszínrre is utaztak, így területi különbségek is megragadhatók. (Debrecen kivételével, mert ott csak egy tréninget tartottunk a vizsgált időszakban.) A korrupcióval szembeni tehetetlenség érzetét igyekeztünk csökkenteni az integritás szempontjainak átgondolásával. Megkérdeztük, egyetértene-e azzal, hogy „*a korrupció mára már olyan mértéket öltött, hogy lehetetlen felvenni vele szemben a harcot*”. Azoknak a százalékat tüntettük fel az ábrán, akik az állítást teljes mértékben elutasították, csak az érthetőség kedvéért már fordítva.

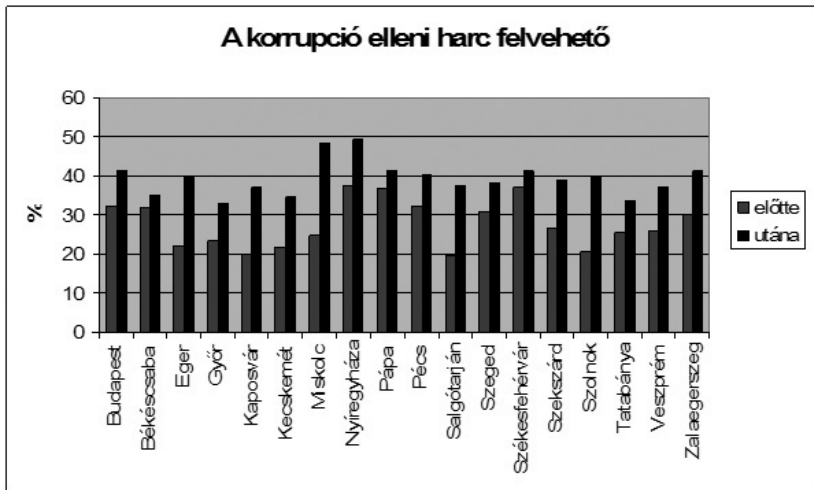
Tehát a tréning előtti oszlopoknál azt láthatjuk, hogy nagyobb a korrupcióval szembeni tehetetlenség érzete, ám ez sokat változott a tréning végére.

26 Az alkoholtilalom megszüntetését mindenki mondja, ami ugyanakkor nem jó megoldás, hiszen a kapcsolati háló átvonul egy másik alvilági tevékenységbe. Azt, hogy a közigazgatás feljavítása felszakítja a többi szálát, delegitimálja a csempészeket, nálam egyetlen csoport egyetlen tagjának sikerült kimondania. Itt a trénernek kellett vinni a csoportokat.

1. ábra • A tréningek hatása a korrupcióval kapcsolatos attitűdökre



2. ábra • A tréningek hatása a korrupció legyőzhetősége tekintetében a különböző településeken



Kifejezetten jelentős eredményeket láthatunk Miskolcon, Egerben, Salgótarjánban, Szolnokon. Nyíregyházát is érdemes megemlíteni, mivel bár nem indult eleve rossz pozícióból, az attitűd megváltozása nem annyira szembetűnő, de a végeredmény kiugró.

Végezetül a tréning hatása az is, hogy az itt szerzett tapasztalatok mára mind hasznosultak az oktatási szférában is, mert több szinten is bekerültek a Nemzeti Közszolgálati Egyetem tananyagaiba.²⁷

27 Erről bővebben lásd például PALLAI Katalin – KIS Norbert: A teljesség felé. Az integritásképzés és -kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. *Pénzügyi Szemle*, 2014, 2., 167–180.

Jakab Éva – Kaiser Tamás – Kiss György

STRATÉGIÁK ÉS REFORMOK AZ ÁLLAM MŰKÖDÉSÉBEN A „HUNGARY: TOWARDS A STRATEGIC STATE APPROACH” CÍMŰ OECD-JELENTÉS BEMUTATÁSA

Az OECD 2015 januárjában adta ki Magyarországról szóló jelentését, amely a magyar állam működését és az elmúlt évek reformfolyamatait stratégiai szempontból értékeli. A jelentést a Nemzeti Közszoigálati Egyetem Államtudományi Intézetének vezetői és szakértői a Stratégiák és reformok az állam működésében címmel 2015. február 5-én megrendezett workshopon elemezték és mutatták be az érdeklődő szakmai közönség számára. A következőkben a jelentést értékelő és arra reflektáló előadásoknak a szerzők tollából származó írásos változatát közöljük.¹

•••••

1. BEVEZETÉS

Az OECD jelentése – címének megfelelően – arra vállalkozott, hogy az ország megújításának, a nagy rendszerek átalakításának, átfogóan a közjó hatékony szolgálatát képviselő „jó állam” megteremtésének érdekében 2011-ben indított Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési programot (MP) a stratégiai tervezés, a hatékonyság és ésszerűség, az integrált megközelítés, a teljesítményalapú költségvetés, a teljesítménymérés és visszacsatolás, valamint az állampolgári részvétel feltételrendszerének oldaláról vizsgálja.² A gazdag anyagon elvégzett, számos elsődleges forrásra és a jó nemzetközi gyakorlatok széles körű bemutatására támaszkodó értékelés hátterét az OECD és Magyarország kormánya közötti közigaz-

1 Az országjelentés elérhető az OECD hivatalos honlapján: www.oecd.org/publications/hungary-towards-a-strategic-state-approach-9789264213555-en.htm

2 OECD (2015): Hungary: Towards a Strategic State Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing; <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213555-en>

gató-fejlesztési keretmegállapodások jelentik.³ A közigazgatás fejlesztését célzó tervek kidolgozásában és megvalósításában, valamint a jelentés elkészítésében az államigazgatás és a szakmai elemző intézetek képviselői mellett a Nemzeti Közszolgálati Egyetem oktatói és hallgatói is részt vettek.

Az OECD-jelentés (továbbiakban: OECD) a fentiek alapján nem törekszik a teljességre, ezért elemző és leíró megállapításai az említett szempontok köré épülnek. Mivel az értékelés 2013 decemberében zárult, figyelembe vettük, hogy a kritikai megállapítások és ajánlások több esetben időközben már megvalósult célokat jelölnek ki, amelyekre az anyag első két fejezetének elemző bemutatásának során röviden reflektálni kívánunk.

2. A KÖZIGAZGATÁSI REFORMPROGRAM ÁTFOGÓ ÉRTÉKELÉSE

A 2010-ben hivatalba lépett kormány számára az alapvető feladatot az állammal szemben megrendült bizalom helyreállítása jelentette. Ennek egyik legfőbb eszköze a közigazgatási rendszer megújítása, mivel az állampolgár a közigazgatáson keresztül érzékeli leginkább az állam jelenlétét, tevékenységének minőségét. Az OECD kiemeli, hogy az MP szellemisége és módszertana visszatükrözi a „jó kormányzás” gyakorlatának kialakítása mentén formálódó nemzetközi trendeket, különös tekintettel azokra, amelyek a legtöbb kormányzattal szemben 2008 óta kialakult „bizalmi deficit” leküzdésének érdekében a közszolgálat értékalapú, az etikai normák, az elszámoltathatóság, a vezetői képességek, valamint a hatékony közszolgálati menedzsment fontosságát hangsúlyozzák.

A stratégiai tervezés azonban akkor nyeri el értelmét, ha rendelkezésre állnak a végrehajtás feltételei, a szükséges intézményi, szakmai és módszertani kapacitások. Ebből a szempontból a magyar helyzet 2010 közepén rendkívül kedvezőtlen képet mutatott: a szerteszt burjánzó stratégiai tervek ellenére a kormányzat tevékenysége nélkülözötte az integrált, stratégiai alapú megközelítést. Nem történt meg a szakpolitikai tervek, elvárt intézkedések és a költségvetés összehangolása, ami lényegében lehetetlenné tette a kormányzat kezdeményezéseinek megvalósítását. Ennek orvoslására a kormány 2012-ben bevezette a Kormányzati Stratégiai Irányítási Rendszert annak érdekében, hogy összehangolja a stratégiai tervdokumentumokat, és megfelelő keretet biztosítson a végrehajtás, a monitoring és az értékelés számára.⁴

Az MP célrendszerét a szervezet, a személyek, a feladatok és az eljárások mentén végrehajtott beavatkozások határozzák meg. Ezeket az OECD fontos, a stratégiai célok megvalósításához szükséges eszközöknek értékeli. Ugyanakkor a kitűzött célok elérését szem előtt tartva szorgalmazza az ellátási szintekhez igazodó konkrét teljesítménycélok meghatározását, a módszertanilag megalapozott teljesítménymérést, az értékelés és visszacsatolás kialakítását, amelyek most még hiányoznak az MP-ből. A hazai stratégiai tervezés Achilles-sarka az OECD szerint a következetes és eredményes végrehajtás, amelyhez a stratégiák, az erőforrások és a teljesítménymérések összehangolására épülő, teljesítményalapú költségvetésre

3 Lásd: 62/2012 (IV. 2.) és 514/2013 (XII. 30) Korm. rendelet: Magyarország kormánya és az OECD közötti közigazgatás-fejlesztési keretmegállapodás.

4 Lásd: a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról.

van szükség, amelyre jó példa az osztrák és a francia költségvetés-tervezés gyakorlata. Más szóval az átfogó közigazgatási reform talpkövét az igényalapú és bázisszemléletű megközelítésekkel szemben az eredményekre és a hatásokra fókuszáló költségvetési reform jelenti. Az MP még viszonylag kevés figyelmet szentel ennek a kérdésnek, holott a teljesítményalapú költségvetés töltheti be az összekötő kapocs szerepét a stratégiai tervezés és a költségvetés között.

Mindezekre tekintettel az OECD egy értékelési keretrendszer létrehozását javasolja, amely alkalmas arra, hogy mérje és értékelje a közpolitikai kezdeményezéseket, valamint a reformok végrehajtását. Ezen a ponton megjegyezzük, hogy az államigazgatáson belül és azon kívül is jelentős előrehaladás történt az elmúlt időszakban a teljesítménymérések és hatásvizsgálatok területén. Ezt az is mutatja, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen belül már több mint egy éve működik a Jó Állam Kutatóműhely, amelynek célja egy olyan teljesítménymérési módszer kialakítása, amely a jó állam értékeit valóra váltó kormányzati hatékonyság változását, fejlődését vizsgálja. A „jó állam”-index, a kutatóműhely által elvégzett kutatások, valamint a kifejlesztett módszertani és hatástanulmányok hozzájárulnak ahhoz, hogy az MP-ből – az OECD értékelése szerint – hiányzó módszertani és mérési eszközök is beépülhessenek a fejlesztésekbe, elősegítve ezzel az állami működés hatékonyságának és hazánk versenyképességének növelését.

3. A TERÜLETI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATI IGAZGATÁS REFORMJA

A kormány valamennyi szinten újjászervezte a közigazgatás intézményrendszerét. Ennek legfontosabb eszközét az összevonás, a feladatok újraosztása, valamint a pénzügyi konszolidáció jelentette. A területi közigazgatás újjászervezése abba az átfogó célkitűzésbe illeszkedett, amelynek célja a hatékony, koordinált és ügyfélközpontú, olcsóbban és átláthatóbban működő, szolgáltató államigazgatás kialakítása. Területi szinten különösen sok feladat várt megoldásra, mivel 2010-re a szolgáltatásellátásban különböző minőségi standardok és eljárásrendek váltak jellemzővé, ami kiszámíthatatlanságot és nehézkes ügyintézkést vont maga után.

A stratégiai megtervezettségét mutatja, hogy az államigazgatási reform következetesen a központ szintjétől halad a helyi szintek felé (központi államigazgatás, területi szint, alsó középszint). Az átalakítások legfontosabb elve és iránya a szervezeti integráció (csúcsmiszteriumok, kormányhivatali és járási struktúra, alapítványok és közalapítványok rendszerének felülvizsgálata, kormányhivatalok, központi hivatalok és háttérintézmények rendszerének ésszerűsítése). Az ésszerűsítés egyben az államigazgatási és az önkormányzati szféra elválasztásában is megnyilvánult. Ennek érdekében a két nagy alrendszer átalakítása egyidejűleg, egymásra tekintettel zajlott. A területi kormányhivatalok a folyamat kulcsszereplői, amit egyértelműen mutat beemelésük az Alaptörvénybe, az általános hatáskör, a települési önkormányzatok törvényességi ellenőrzése, a kormányzati feladatok térségi koordinációja és végrehajtásának elősegítése. Ebből adódóan a járáások és bizonyos fokig a települési önkormányzatok pozicionálása és szabályozása is a kormányhivatalok nézőpontját tükrözi.

Az eredmények közül a széttagoltság megszüntetése kívánkozik az első helyre: míg 2006-ban negyvenegyféle, 2009 végén huszonhétféle, 2011 elején pedig a kormányhivatalok mel-

lett tizenegyféle államigazgatási szerv működött. Más kérdés, hogy a területi dekoncentrált szervek száma 2011-től kezdve ismét növekedni kezdett. A megvalósult integrációból pedig végső soron az érintett szerveknek közel fele kimaradt, ami járási szinten is megmutatkozik.

Összességében az OECD elismerően szól a területi integrációról, annak rendszerszerű megvalósításáról, ugyanakkor kifejezésre juttatja, hogy az „összkormányzás” vagy „kapcsolt kormányzás” (whole of government) szemléletmódját és gyakorlatát a központi államigazgatás szervezetrendszerében is érvényesíteni kellene. Részletesen foglalkozik a kormányhivatalok belső struktúrájával, azon belül is a sokat emlegetett „kettős irányítás” működésével. A kormányhivatalok felállítástól kezdve a kormány megbízott közvetlen vezetése alatt álló szervezeti egységekből, a törzshivatalból és az ágazati szakigazgatási egységekből állnak (a kormánybiztos közvetlen vezetése kiterjed a járási hivatalokra is). A szervezeti és funkcionális irányítást – az OECD-értékelés időpontjában – a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), illetve annak vertikális koordinációját a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (KIH), a szakmai irányítást pedig az ágazati minisztériumok végezték, általában központi hivatalok útján. A szakigazgatási szerv önálló vezetői szintet alkot, szakmai kérdésekben önállóan dönt, funkcionális kérdésekben viszont csupán javaslattevési joga van. Az OECD kiemeli a KIH szerepét a területi közigazgatás vertikális koordinációjában, de a legpozitívabb változásnak a hivatal egészére vonatkozó egységes költségvetést tartja, ahol a szakigazgatási szervek költségvetése már nem autonóm. 2011 előtt ugyanis a funkcionális irányítás is a minisztériumokhoz tartozott, ami a gyenge határfokú szabályozás következtében rendkívül heterogén és ötletszerű, végső soron összehangolatlan rendszert alakított ki, különösen a humán erőforrás-gazdálkodás, a juttatások és a közbeszerzési eljárások terén. Ennek eredményeként – ahogy az jelentés fogalmaz – a közigazgatás magyarországi működése lényegében ellenőrizhetetlenné vált. Ehhez mérten az OECD különösen előremutató tendenciának értékeli, hogy a kormányhivatalok számos eszközzel felügyelhetik az önkormányzatok feletti törvényességet.

Hasonlóan sikeresnek minősül az MP koncepciója az állam központi és területi szintű intézményi struktúrájának egyszerűsítését és racionalizálását illetően. Az OECD azonban arra figyelmeztet, hogy a reform jelenlegi szakaszában különös figyelmet kell fordítani az elért eredmények stabilizálására és az elindított folyamatok következetes továbbvitelére. Ennélfogva nem elég kizárólag a közigazgatás karcsúsítása révén elérhető megtakarításokra koncentrálni, legalább olyan fontos az erőforrásokat ésszerűen és a prioritások alapján való elosztása, valamint hatékony működésének biztosítása. Ezzel kapcsolatban már az OECD 2012-ben kiadott értékelése rámutatott arra, hogy hiányzik a forrásallokáció és a közpolitikai prioritások összehangolása. Most még az a gyakorlat érvényesül, hogy a kormányhivatalok költségvetését a hivatalok méretéhez igazítják, ami az igényalapú költségvetési tervezés logikáját követi. Ezzel szemben a költségvetés tervezése során a jövőben nagyobb figyelmet kell fordítani az eredményekre és a hatásokra.

Nem szól viszont a jelentés a közvetlen vezetés és a „kettős irányítás” során keletkezett anomáliákról, és arról sem, hogy a megvalósult integráció végső soron felemásnak bizonyult, mert a korábbi időszakra jellemző területi széttagoltság jelentősen csökkent ugyan, de továbbra is számos államigazgatási szerv működik önállóan. Az ebből levont következte-

tések is hozzájárultak ahhoz, hogy a kormány a külső (például a MÁK és az OPEP egyes területi feladatai) és a belső integráció eredményeként egységes kormányhivatalok létrehozását tervezi.⁵ Ez nem jelent mást, mint hogy az ágazati minisztériumok egy kormányhivatalon keresztül fogják érvényesíteni a szakmai politikáikat. A belső integráció keretében a megyei és járási szinten működő, önálló feladat- és hatáskörrel eljáró szakigazgatási szervek főosztályként működnek tovább, kevesebb lesz a vezetői szint, a feladatok és hatáskörök címzettje pedig a kormány megbízott lesz. Ez az új típusú, működési és szervezeti integráció a kormány reményei szerint egységes irányítási rendszert és feladatellátást, gyorsabb döntéshozatalt és olcsóbb működést eredményez.

Mivel az OECD a térségi dimenziót az államigazgatás szempontjából vizsgálja, ezért csupán marginálisan érinti a megyék helyzetét. Rögzíti, hogy a módosított területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény a korábbi öt területi szinthez képest most csupán kettőt határoz meg, országot és megyeit. A területfejlesztési feladatok területi szinten a megyei önkormányzatok – amelyek egyben a korábbi megyei és regionális fejlesztési tanács jogutódai – hatáskörévé váltak, míg a regionális fejlesztési ügynökségek állami tulajdonba kerültek. A megyéknek emellett koordinációs és konzultációs szerepük van a helyi szintű tervezésben.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló, 2011. évi CLXXXIX törvény (Mötv.) célkitűzése az volt, hogy az államigazgatási reformokkal összehangolva tisztázza az önkormányzati rendszer és a közigazgatás viszonyrendszerét, adjon megvalósítható válaszokat a szektor strukturális problémáira, a működés nehézségeire, gazdasági problémáira. Mindezek alapján lehetővé válik egy hatékony, ügyfélcentrikus, feladatorientált és költségtakarékos rendszer kiépítése.

Az OECD a helyi önkormányzatok esetében bekövetkezett változásokat is elsősorban a stratégiai megközelítés oldaláról vizsgálta, arra helyezve a hangsúlyt, hogy az önkormányzati hatáskörök újraelosztása mennyiben koherens az államigazgatási reformokkal, egy új szemléletű költségvetési tervezéssel, valamint az önkormányzatokat érintő adóssághkonszolidációval. Kiemeli, hogy a Mötv. az alkotmányos berendezkedésen belül újrapozicionálta a helyi önkormányzatokat, kimondva, hogy a települési önkormányzatok a közigazgatás viszonylagos önállósággal működő szervezeti egységei, amelyek a helyi közügyek szervezését alakíthatják ki, s ennek érdekében vannak kötelező és lehetnek önként vállalt kötelezettségeik. Az új szabályozás megőrzi az önkormányzatiság főbb értékeit (például minden településen önálló helyi önkormányzat működik; törvényességi felügyelet; feladatok és hatáskörök jogszerű gyakorlásának alkotmánybírósági és rendes bírósági védelme), ugyanakkor az állami és az önkormányzati feladatok újraszabályozásával – figyelemmel a Széll Kálmán terv előírásaira – egymás felé irányuló kölcsönös felelősségvállalást és kötelezettségeket teremt. Az önkormányzatok oldaláról a jelentés kiemeli az önfenntartó képességek erősítésének, valamint a helyi erőforrások feltárásának és hasznosításának kötelezettségét. Az OECD elismeri, hogy az állami és önkormányzati feladatok egyértelmű különválasztásával, „letisztításával” és a differenciált feladatátadással való

5 Lásd: 1744/2014 (XII. 15.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről

jában a helyhatóságok által gyakorolt jogkörök újraelosztása valósult meg, ami nem járt új állami feladatok létrehozásával. Az elemzés ugyanakkor kizárólag az államigazgatási feladatok új szervezeti és eljárási rendjével foglalkozik, részletesen bemutatva a járási hivatalokhoz került feladatokat, megjegyezve, hogy a jegyző, illetve kivételesen a polgármester által ellátott feladatok tekintetében kizárólag államigazgatási ügyekről beszélünk, átvételük tehát nem önkormányzati feladatok átvételét, csupán önkormányzati szervek által ellátott államigazgatási ügyek államigazgatási szervhez telepítését jelenti. Ez a kép azonban az egyoldalúság látszatát kelti, mivel nem esik szó arról, hogy az önkormányzatoknál (a jegyzőnél) jócskán maradtak államigazgatási feladatok, a köznevelésben és az egészségügyben pedig az önkormányzati feladatok mellett „vegyes” ügyek is fellelhetők.

Az OECD részletesen foglalkozik az önkormányzatok adósságkonszolidációjával, amelynek révén az állam stabilizálta az önkormányzatokat (a konszolidáció előtti adósságállomány 1 196,8 milliárd forintról a konszolidáció után 19,2 milliárd forintra csökkent), és a kötelező feladatok finanszírozásával csökkentette a hitelfelvétel lehetőségét. Pozitívan említi az adósságállomány újratermelésének megakadályozására irányuló kormányzati intézkedéseket, hivatkozva a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvényben rögzített, hitelfelvétellel kapcsolatos kötelezettségvállalások engedélyhez kötésére.⁶ Nem részletezi azonban a 1100 milliárd forint adósság felhalmozásához vezető okokat, sem azokat az átalakításokat, amelyeket az önkormányzatok hajtottak végre saját működésükben (annál is inkább, mivel működésre nem, csak – meghatározott feltételek mellett – fejlesztésekre lehet hitelt felvenni), továbbá nem tesz említést az államháztartási törvény (Áht.) vonatkozó szabályainak módosításáról sem.

Kiemeli viszont az önkormányzatok törvényben meghatározott, kötelező feladatainak ellátására szolgáló feladatfinanszírozás 2013. január 1-jei bevezetését. A helyi önkormányzatok továbbra is önként vállalhatják olyan helyi közügyek ellátását, amelyeket jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe, azonban az önként vállalt feladatok ellátása nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását. Finanszírozásuk forrása az önkormányzatok saját bevételei, illetve az erre a célra biztosított külön források. Az OECD megállapítja: a helyi önkormányzatok mozgástere nem elegendő ahhoz, hogy teljes mértékben ki tudják használni újraszabályozott hatásköreiknek az előnyeit, ezért szükséges a rendszer működését érintő hatásvizsgálatok elvégzése, folyamatos finomra hangolása, a megfelelő korrekciók elvégzése.

Végül – és ez valamennyi vizsgált területre igaz – az MP kiemelt fontosságot tulajdonít annak, hogy az állampolgárok számára hatékony legyen a közszolgáltatás-ellátás, mivel ez fontos eszköz a kormányzat iránti bizalom megteremtésében. Az eddigi javaslatok azonban túlnyomórészt a szolgáltatásellátásra koncentrálnak, és kevésbé irányulnak az állampolgárok teljes körű bevonására. Holott a megfelelő kommunikációs csatornák és eszközök kialakítása és alkalmazása nagymértékben megkönnyítené a kormányzat stratégiai és közpolitikai célkitűzéseivel kapcsolatos üzenetek célba juttatását mind az állampolgárok, mind a civil és az üzleti szféra számára. Az OECD ajánlása szerint intézményesített és szabályozott for-

6 Lásd: 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

mák kialakításával erőteljesebben be kell vonni a civil és az üzleti szféra szereplőit a stratégiai és közpolitikai célok meghatározásába. További erőfeszítések szükségesek annak érdekében, hogy a vertikális és horizontális együttműködések a központi és területi kormányzatok teljes egészében megvalósuljanak, a közszolgáltatás-ellátás terén pedig esetről esetre érdemes újragondolni a magánszféra bevonásának lehetőségeit.

4. A KÖZIGAZGATÁS TERHEINEK CSÖKKENTÉSE

Az OECD-jelentés harmadik fejezete a közigazgatás terheinek csökkentésére irányuló kormányzati lépéseket elemzi, és kiemeli a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint a miniszter személyes elkötelezettségét a reform megvalósításának tekintetében.

A közigazgatás terheinek csökkentése két átfogó program keretében zajlik. Az egyik – a Magyar Program által koordináltan – a közigazgatás és a polgárok kapcsolatát helyezi középpontba, a másik a KIM szervezésében a közigazgatás és a gazdaság relációjában foglalkozik a terhek csökkentésével.

A jelentés részletesen bemutatja a jelzett programok vezetését, infrastruktúráját és megvalósításuk egyes fázisait. A programok vezetésében a KIM mellett jelentős szerepe volt és van a Nemzeti Gazdasági Minisztériumnak. Az előbbi 2011 júniusában megalapította az Adminisztrációs Tehercsökkentő Munkacsoportot, amely az egyes minisztériumok vezető munkatársaiból, valamint a program által érintett szervezetek képviselőiből áll.

A programok koordinálása és a monitoringfeladatok ellátása szintén a KIM felelősségi körébe tartozott. Később több minisztérium együttműködésének eredményeként megalakult a Magyar Egyszerűsítési Munkacsoport.

A közigazgatás fejlesztésének programja előtt még volt egy kiemelt feladat, nevezetesen a program végrehajtására hivatott humánerőforrás megteremtése, amely egy átfogó képzési terv és program nyomán ment végbe. Ennek megvalósításában meghatározó szerepe volt a Nemzeti Közszolgálati Egyetemnek. A képzés egyik eredménye a kormányablak-ügyintézők felkészítése, amely összesen mintegy hatezer köztisztviselőt érint.

Az OECD-jelentés a közigazgatási terhek csökkentésének elemzésekor részletesen vizsgálta a magyar jogalkotás eljárását és egyéb kvalitatív és kvantitatív jellemzőit. A magyar jogforrási hierarchia bemutatását követően vizsgálja a jogalkotás számszerűségét, megállapítva, hogy a jogalkotói aktivitás az elemzett időszakban emelkedett.

Ezt mutatja táblázatunk is.

5. TENDENCIÁK: EMELKEDŐ SZÁMOK A JOGALKOTÁSBAN

A magyar jogalkotásról adott elemzés alapvetően pozitív. Az OECD-jelentés külön kitér a jogszabályok komplex hatásvizsgálatának átalakulására. A KIM 2013. évi jelentése alapján a kormány felmérte a jogalkotási munka állapotát, és a következő hiányosságokat állapította meg: a jogalkotás nem volt hatékony; több jogszabály kibocsátása indokolatlan volt; a jogszabály előkészítése során nem minden esetben álltak rendelkezésre megbízható, hiteles adatok; az egyes tárcák között nem volt megfelelő a koordináció.

A jogszabályok hatásvizsgálatának új jogszabályi alapja a jogalkotásról szóló, 2010. évi CXXX. törvény. Az új jogszabályelemzésnek ki kell terjednie a készülő jogszabály és a jogrendszer egészének összefüggéseire. Minden esetben szükséges a jogszabály(tervezet) előzetes hatásvizsgálata. Kötelező a tervezetek véleményeztetése, és tekintettel kell lenni az EU által meghatározott követelményekre, valamint figyelembe kell venni a tagállamok hasonló tárgyú szabályozását is. Az előzetes hatásvizsgálatnak ki kell terjednie a jogszabály várható következményeire költségvetési és foglalkoztatási, szociális és közegészségügyi vonatkozásban, valamint a gazdasági verseny és a környezetvédelem tekintetében. Lényeges végezetül, hogy hatálybalépését követően a jogszabályt időszakonként utólagos hatásvizsgálatnak is alá kell vetni.

A jogalkotással foglalkozó rész vizsgálja a magyar jogszabályok és az uniós követelmények kapcsolatát. Ebben a vonatkozásban különös jelentősége van az európai uniós jognak való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendeletnek. A jelentés megállapítja, hogy Magyarország az esetek többségében helyesen építi be a jogszabályokba az EU irányadó követelményeit, amit az ún. köteleességszegési eljárások számának csökkenése is mutat.

Az OECD-jelentés külön részben tárgyalja a versenyképesség növelésének és az adminisztratív terhek csökkentésének meghatározott területeit. A dokumentum szerint a legkritikusabb területek a foglalkoztatási szabályok, a környezetvédelmi standardok, az adójog és a tervezhetőségre ható szabályok. Ennek megfelelően az engedélyek, licencek kiadásának egyszerűsítése az egyik legfontosabb célkitűzés. Ezáltal lényegesen csökkenne elsősorban a kis- és középvállalkozások adminisztrációs terhe. A versenyképesség és az adminisztratív terhek csökkentése egymással szorosan összefüggnek, és erre tekintettel a kormány kiemelt szerepet szán ezen területeknek. Ezt tükrözi az a konzultációsorozat, amelyet a kormány 2013–2014-ben folytatott az érintett szervezetek vezetőivel. A program alapja a vállalkozók adminisztratív költségeinek csökkentéséről szóló 1405/2011. (XI. 25.) Korm. határozat volt. Az adminisztrációs terhek csökkentésében a kormány 2006-hoz képest jelentős eredményeket ért el. 2006-ban ugyanis a közigazgatás terhei a GDP hányadában kirívóan magasak volt a többi uniós tagállam viszonylatában.

A versenyképesség növelése mellett lényeges követelmény a közigazgatás és a lakosság kapcsolatának új alapokra helyezése. A jelentés összeveti a hazai törekvéseket más országok megoldásaival és eredményeivel. Az egyszerűsítési program egyik lehetséges eredménye az eljárások típusainak és számának jelentős csökkentése. A program tizenöt területet vizsgált meg, a jogi környezet átalakítása, az eljárás egyszerűsítési pontjainak a feltárása és a jogalkotói beavatkozás versus nem beavatkozás feltérképezésének céljából. Ennek eredményeként mintegy 25 százalékkal csökkent az eljárások száma, ami a szétaprózódás részleges megszüntetésének a következménye. Különösen a következő területeken indokolt az eljárások racionalizálása: adójog; közúti szállítás szabályozása; állampolgárság és migráció; foglalkoztatási és a munkanélküli-ellátásra vonatkozó szabályok; öröklési ügyek; nyugdíjszabályok; szociális szolgáltatások; hivatalos dokumentumok és igazolások kiadása; több területet párhuzamosan érintő eljárások; tulajdoni ügyek; a felsőoktatás és a továbbképzéssel összefüggő szabályozás.

1. ábra • Jogszabályalkotás a kormányzás első két évében (2002 – 2012)

	2002. jún. 1. – 2004. máj. 31.	2006. jún. 1. – 2008. máj. 31.	2010. jún. 1. – 2012. máj. 31.
törvények	237	287	422
kormányrendeletek	653	803	675
kormányhatározatok	323	222	886

FORRÁS: KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM (2012); MAGYARY ZOLTÁN KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI PROGRAM (MP12.0); MAGYARORSZÁG KORMÁNYA, BUDAPEST, P. 20.

Ennek a folyamatnak további része a jogszabályok szerkezetének és tartalmának az átalakítása az egyszerűsítés és a jobb megérthetőség jegyében. Annak ellenére, hogy a jogszabályok túlnyomó többsége a jogalkalmazás számára készül, indokolt e normák nyelvezetének újragondolása. Az átfogó cél mindezzel a lakosság közigazgatásba vetett bizalmának növelése.

A megkezdett munka egy újabb jelentős állomása a területi közigazgatás minőségi átalakítása, nevezetesen a kormányhivatalok integrációja, amely 2015. április 1-jétől változtatja meg az eddigi szakigazgatási rendszert.

A harmadik fejezet az e-kormányzás, a közigazgatás és a reformok kapcsolatát elemzi. A jelentés szerint a hazai lakosság 42 százaléka használja az internetes ügyintéztést, és ezzel Magyarország az EU középmezőnyéhez tartozik. Ezzel összefüggésben indokolt utalni a közigazgatásban lévő eljárások racionalizálásának fontosságára, ugyanis a korábbi kedvezőtlen költségmutatók alapvetően nem az e-közigazgatás minőségére vezethetők vissza.

Az e-közigazgatás fejlesztésének alapja egy átfogó (2007–2012) operatív program volt. Ennek célja a munkafolyamatok racionalizálása (back-office), egy központi informatikai rendszer kialakítása és végezetül az ún. háromutas hozzáférés elterjesztése. E program prioritásai közé tartozik a közszolgálat minőségi átalakítása, modernizálása, az e-kormányzati ismeretek elterjesztése és a hátrányos helyzetben lévők támogatása.

Az e-közigazgatás fejlesztésének jogszabályi alapja a 2011. évi CLXXIV. törvénnyel módosított 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási eljárás és szolgáltatás általános szabályairól. Az e-közigazgatás fejlesztésének intézményi hátterét a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint a Nemzeti Gazdasági Minisztérium adja. Mellettük nem lebecsülendő a szerepe az Intelligens Települések Országos Szövetsége Közhasznú Egyesületének.

6. HARC A KORRUPCIÓ ELLEN

Az OECD-országjelentés negyedik fejezete a magyar kormány korrupció elleni intézkedéseit, az integritási szint emelésére és a korrupció leküzdésére kidolgozott stratégiáit és annak eredményességét elemzi, kritikus szemmel. Már a bevezetőben hangsúlyt kap, hogy a korrupció jelensége és objektíve kimutatható megnyilvánulásai, illetve az állampolgárok tudatában szubjektíve lecsapódó észlelése igen rombolóan hat a politikai rendszerekre. A problémát nem lehet pusztán normatív szinten vizsgálni, hisz a korrupció a gazdasági, társadalmi

és kulturális környezet függvényében különféleképpen nyilvánulhat meg, illetve a korrupciós kockázatok társadalmi megítélése mindig az adott kor és kontextus függvénye.

A korrupciós és integritási kockázatok aligha írhatóak le objektív mutatókkal, nehezen megfoghatók, ugyanakkor a szubjektív észlelésüknél sokszor irracionálisan alacsony az állampolgárok ingerküszöbe. Sőt stagnáló vagy romló gazdasági helyzetben, csökkenő költségvetési bevételek mellett az állampolgárok szubjektív észlelése tipikusan magas korrupciós ráta felé tendál, amit a mérési adatok nem igazolnak. Ennek veszélyes kihatásai lehetnek a politikára: váratlanul megnő a kormánnyal szembeni bizalmatlanság, és egyre nehezebbé válik a kormányzás. Már ez a néhány gondolat is mutatja, hogy a korrupció elleni küzdelemnek a politikai prioritások közé kell tartoznia.

AZ OECD-jelentés igen pozitívan értékeli a közigazgatás, illetve az állami szervek erőfeszítéseit, amelyeket 2012 óta a Magyar Zoltán program keretében a probléma kezelésére, egészében a hatékonyság- és az integritásnövelés érdekében a tettek. Ugyanakkor rámutat arra, hogy a korrupció elleni eredményes harcnak csak az első szintje a jó törvényhozás és a jogszabályok végrehajtása. A korrupció olyan szorosan kötődik bizonyos társadalmi kultúrához, illetve szervezeti struktúrákhoz, hogy csak hosszas felvilágosító és nevelőmunka révén képzelhető el a korrupciós kockázatok számottevő csökkentése.

A korrupció elleni harc kulcsszava az integritás, amelynek lényege, hogy „az adott szerv működése feleljen meg a normatív szabályozás és a vezetői, irányítói célkitűzések által megszabott irányoknak” (50/2013. (II. 25) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről).

Minden állami szerv működését specifikus integritási kockázatok jellemzik, amelyeknek a feltérképezése és hatékony stratégiák kidolgozása a leküzdésükre az adott szerv vezetőjének a feladata. Az integritási kockázatok elhanyagolása az állami szerv működésében korrupciós zavart eredményez, s ez a kormányzati politika felé óhatatlanul bizalomvesztésben testesül meg.

Az OECD országlejelentésének negyedik fejezete különösen négy területen vizsgálja a korrupciós, illetve integritási kockázatokat, ezek: a jogalkotás, az állami szervek tevékenysége, a vezetői beosztásban dolgozók döntéshozatali folyamata és a köztisztviselői állomány munkája.

A jogalkotás terén a nyitottság, a transzparencia követelménye kap hangsúlyt. Kétségtelen, hogy a 2010. évi CXXXI. törvény a jó kormányzás jegyében a lehető legszélesebb társadalmi egyeztetést irányozza elő a jogszabályok előkészítésében. Egyszerű statisztikai vizsgálatok azonban azt mutatják, hogy ennek végrehajtása a magas szintű jogszabályok (törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet) előkészítésekor nem mindig optimális. Egyrészt a törvény 10. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy „a tervezetet a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátással egyidejűleg úgy kell közzétenni, hogy a tervezet céljához és hatálybalépéséhez igazodóan megfelelő idő álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez és a vélemények kifejtéséhez, továbbá a jogszabály előkészítőjének arra, hogy a beérkezett véleményeket, javaslatokat érdemben mérlegelhesse”. Kérdés, hogy a gyakorlatban diagnosztizált átlagosan 7–14 nap „megfelelő időnek” tekinthető-e. További probléma, hogy a jogalkotó szerv a beérkezett észrevételeket nem mindig publikálja a honlapján, holott az szolgálná ténylegesen a hatékony vita kialakulását. A jelentés azt is javasolja, hogy az ún. „stakeholder”-ekkel, stratégiai partnerekkel [l. 13. § (1)] az egyeztetés

intenzitását javítani kellene. Problémásnak találják továbbá a társadalmi egyeztetés alóli kivételek hosszú sorát [5. § (3)]. Az említett javító jellegű, konstruktív kritikai megjegyzések mellett az OECD-jelentés összességében pozitívan értékeli az utóbbi évek kormányzati lépéseit a transzparenciát, a társadalmi nyilvánosság növelését és a korrupciós kockázatok kivédését illetően a jogalkotási folyamatokban. Az OECD jelentés szerint a jövőben elengedhetetlen a folyamatos „monitoring”, a visszacsatolás, a kritikus értékelés, hogy a mutatóink tovább javulhassanak; az utóbbi évek intenzív együttműködése az OECD-munkacsoporttal ebben sok tapasztalattal segített.

A következő témakörnél, az állami szervek működésében jelentkező korrupciós kockázatok kezelésénél a jelentés kiemeli az implementáció szükségességét a mindennapos gyakorlati munkában. Az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelettel a kormány megteremtette egy innovatív integrációs menedzsmentrendszer alapjait, amely az integritási tanácsadók tevékenységére épít. Az elmúlt évben átfogó kutatási projektek eredményeként (lásd különösen az ÁROP 1.1.21. A korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése című projekt indikátorait) tananyagfejlesztés, képzés és tréningek valósultak meg, amelyekkel kapcsolatban a jelentés kifejezetten utal az NKE jelentős hozzájárulására. Pozitívan említi az értékelés az integritási tanácsadók gondos kiválasztását az érintett állami szerveknél. De az OECD elemzése szerint ezen a téren sem szabad abbahagyni a megkezdett munkát: nem minden állami szervnél azonos szintűek a fejlesztések, vannak még tennivalók a módszertani segédanyagok gazdagabb választékának kidolgozásában is, és a legizgalmasabb kérdés annak az elemzése lesz, hogy a kidolgozott kockázati tényezők kivédésére milyen stratégiák valósulnak majd meg. Hiányokat lát az OECD a beérkezett jelentések, panaszok kezelésének terén, itt átgondolt, kiegyensúlyozott modellek kidolgozására lenne még szükség.

Összességében kiemelhető, hogy a jelentés szerint az eddigi intézkedések átfogóak, innovatívak, új terminológiát és megközelítést vezettek be az állami szervek munkájában.

A továbbiakban a jelentés a vezető beosztásban dolgozók korrupciós kockázatainak az elemzését veszi sorra. Köztudott, hogy különösen a közpénzek allokációjával vagy például építési engedélyek kiadásával foglalkozó tisztviselőknél magas az integritási kockázat. Fontos megelőzési funkciója lehet a hatáskörök egyértelmű elhatárolásának, az etikai kódexek tudatosításának, az erkölcsi tartás erősítésének és a következetes szankcionálásnak. Általános tapasztalat szerint ugyan kevés korrupciós visszaélés vezet jelenleg bírósági eljáráshoz, de már a szervezeten belüli integritásmenedzsment, az ellenőrzés és a számonkérés, a példamutató magatartás is jelentős eredményt hozhat. Nem szabadna „bagatell ügynek” tekinteni az integritási diszfunkciók legalacsonyabb szintjét sem.

A következő témakör is kapcsolódik az integritási problémakörhöz. Az állami szervek működésénél, az állam és az állampolgárok közti jó kormányzási viszony kialakításánál meghatározó jelentőségű a humán erőforrás „minősége”, a mindennapos államigazgatási rutinban az állampolgárokkal érintkező ügyintézők, köztisztviselők stb. emberi és szakmai attitűdje. A korrupciós kockázatok csökkentésének érdekében fontos az állások betöltésénél és az előmeneteleknél a teljesítményalapú kiválasztás, a pályázati rendszer következetes alkalmazása, a professzionalizmus növelése, valamint az erkölcsi tartás és az integritási kultúra tudatosítása. Amint látható, a jogszabályi környezet, a normatív megközelítés nem hozhat egye-

dül eredményt, ezek mellett fontos a szervezeten belüli „nevelőmunka”, az állandó továbbképzés, a tudatos értégyarapítás.

A jelentés igen pozitívan értékeli a 2013-as etikai kódex megalkotását és mintaszerű társadalmi egyeztetését. Dicsérően szólnak az elemzők a Nemzeti Közzolgálati Egyetem létrehozásáról mint az állami szervek humanerőforrásainak szakszerű, a modern tudományos eredményekre alapozott, színvonalas képzési intézményéről.

Az OECD 2015-ös országjelentése alapján úgy érzem, hogy az integritás, az integritásirányítási rendszer a jó kormányzás gyakorlati megvalósulásának egyik kulcsintézménye. Cél-szerű lenne az NKE praxisorientált képzési rendszerében bizonyos diszciplínákat az integritás szemszögéből megközelítve kidolgozni és esettanulmányokból kiindulva oktatni, hogy az egyetem padjait elhagyó diákok magasabb integritási kultúrával felvértezve tudjanak ellenállni a korrupciós kockázatoknak. Hisz már Platón hangsúlyozza Az állam című művében, hogy „az igazi vezető nem arra termett, hogy a maga javát keresse, hanem alárendeltjeinek javát”, „alárendelt” alatt jelen kontextusban minden olyan állampolgárt érve, akinek az ügyeit intézi, illetve a vele egy állami szervezetben dolgozó munkatársait is.

7. ÖSSZEFOGLALÁS

Az OECD jelentése alapos elemző munka eredményeképpen született meg, és reális képet nyújt a közigazgatás átalakításának folyamatáról, nagyságáról, rámutat a hiányosságokra, utal a még elvégzendő feladatokra, és értékeli e munka eredményeit. Magyarország a korábbi évekhez képest jobban teljesít az államszervezet, a közigazgatás fejlesztésének kapcsán, de vannak még hiányosságok, így a megkezdett munkát feltétlenül folytatni kell.

A „MAGYARY ZOLTÁN ÖSSZES MUNKÁI (1919–1922). KRITIKAI KIADÁS” CÍMŰ KÖNYVSOROZAT ELSŐ DARABJÁNAK BEMUTATÁSA

2015 áprilisában jelenik meg a „Magyary Zoltán összes munkái (1919–1922) Kritikai kiadás” című könyvsorozat első kötete. A sorozat célja, hogy a híres iskolateremtő tudós értékes gondolatai új köntösben, kritikai kiadásként, korunk olvasói számára hasznos háttér-információkkal gazdagítva jussanak el az érdeklődő tudományos közönséghez.

Az alábbiakban könyvhöz készült – Prof. Dr. Patyi András sorozatszerkesztő tollából származó – előszó kivonatát közöljük.

• • • • •

2015-ben emlékezünk Magyary Zoltán professzor halálának hetvenedik évfordulójára. Hetven év telt el azóta, hogy a közigazgatás-tudomány kiváló, nemzetközileg ismert tudósa, iskolateremtő egyénisége tragikus körülmények között elhunyt. Az általa képviselt tudományos nézetek, a személyében megtestesült tudós egyéniség, módszertani igényesség és szakmai alaposág hatását jelentősen korlátozta a halála után néhány évvel Magyarországon kiépült államszocialista rendszer, nevét hosszú évtizedekig leírni és emlegetni sem igen volt tanácsos. A kivételesen gazdag életmű egésze nemcsak feltáratlan, hanem sokáig megismerhetetlen is volt.

A változás jeleként 1979-ben a *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban* című válogatás már tett közzé tőle egy szöveget, a Csizmadia Andor által szerkesztett kötetbe bekerült az 1932-ben elkészített közigazgatási racionalizálási programja. Később más írásai is megjelentek, majd az 1990-es évek közepétől több műve reprint kiadásban is napvilágot látott, köztük a *Magyar közigazgatás* című, főművének is tekinthető átfogó és szintetizáló, elemző nagy munkája.

Sok idő telt el a Professzor halála óta, világunk sokat alakult és nagyokat fordult. A világ és a társadalom változásai egy részét az állami működés idézte elő, szervezte, más része lekövette, leköveti azokat, reagál rájuk. Az államélet változásai értelemszerűen nyomot hagynak a tudományban is, új eredmények keletkeznek, régiak tűnnek el, új ágazatok, módszerek, paradigmák születnek a korábbiakból. Vagy ahogyan Ő fogalmazott: „a tudományos versenyben megállás nincsen”. Az új eredmények és paradigmák azonban, akkor is, ha a korábbiak kritikái eredményeként nyernek igazolást, mindig az

előzőekből sarjadnak. Ismernünk és értenünk kell elődeinket ahhoz, hogy a jelen kihívásaira jól válaszoljunk.

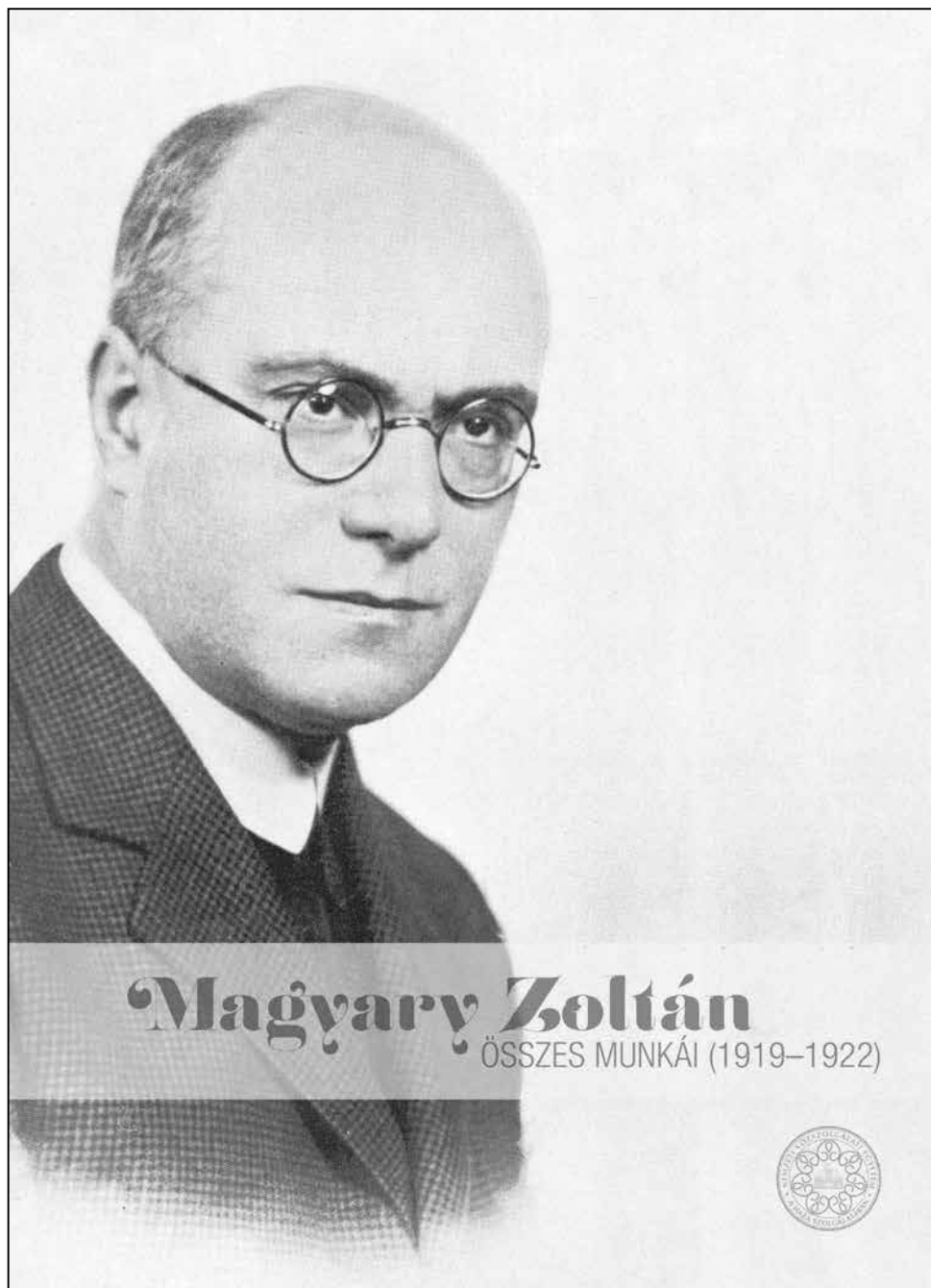
A hosszú idő elteltével fel kell tennünk magunknak a kérdést, hogy méltó módon őrizzük-e eleink tudományos eredményeit és hagyatékát? Vajon olvassuk-e, értelmezzük-e, használjuk-e a korábbi korok munkáit, és amennyiben igen, akkor pusztán a történeti ismeretszerzésre vagy modernnek vélt jogintézmények előképeinek feltárására és igazolására? Képesek vagyunk-e az adott kor viszonyai között értelmezni nagyjaink tudományos eredményeit? De kétkedhetünk is ebben, és feltehetjük önmagunknak azt a kérdést, hogy feladatunk-e ez egyáltalán? Meggyőződésem szerint alapvető kötelességünk. Az, ahogyan mi, a mai magyar közigazgatás-tudomány művelői gondolkodunk, nagymértékben Magyary Zoltán szellemi hagyatékának hatása, még ha az olykor nem is tudatos vagy tervszerű. Érdeemes ezért ezt az örökséget a maga egészében feltárni és értelmezni, s ha szükséges, használhatóvá, befogadhatóvá tenni a mai olvasó számára.

Az ezzel a kötettel induló könyvsorozat Magyary Zoltán professzor életművét állítja középpontba. Ez az életmű példa a jelenkor számára: Magyary munkássága nem szűkíthető le csupán a közigazgatási jogra és jogtudományra, hiszen tudománypolitikai, episztemológiai, felsőoktatási munkássága is kiemelkedő. Magyary professzor nevében nem pusztán az elméleti elgondolások papírra vetése, hanem a tudományos ismeretek gyakorlati alkalmazásának kísérlete, szakmai iskola alapítása is egyesül. Példaképként állítható az a fajta európeér érdeklődés és tudományos alázat, amelyből ez a termékeny életmű létrejött. Az emlékezés gondolatánál maradv tudnunk kell, hogy a részeg szovjet katonák által bántalmazott, a feleségén tett erőszakot megszenvedni kényszerült, végső elkeseredésében öngyilkosságot elkövető Magyary Zoltán mindössze 57 évesen halt meg. Tudományos életpályája már csak életkora folytán sem tekinthető teljesnek, lehetett volna még idő az alkotásra. De a történelem és a személyes sors nem volt ily kegyes, nem engedte ezt.

A könyvsorozat egyrészt kísérletet tesz arra, hogy Magyary Zoltán munkái, összes fellelhető írása egy sorozatban kritikai kiadásként újra az értő olvasók kezébe kerülhessenek. Ez azt jelenti, hogy nem pusztán műveit közöljük szó szerint, hanem a tudományos eszköztár és jelen ismereteink tükrében megrajzoljuk az egyes művek háttérét. Ugyanilyen fontos azon információk közlése, amelyek lehet, hogy az adott korban közismertek voltak (utalás más művekre, személyekre, közismereti tényekre), de a mai olvasó már nem feltétlenül rendelkezik minden részletre kiterjedő információval. Célként jelölhető meg az is, hogy összefüggéseket tárjunk fel az életmű különböző darabjai, az egyes művek között, bemutatva a kutató, gondolkodó ember álláspontjának változásait, tudományos nézeteinek fejlődését.

Az állam- és jogtudományok területén a reprint és faksimile kiadások elterjednek tekintethetőek, a kritikai kiadásokról megállapíthatjuk, hogy eddig még nem kerültek az érdeklődés középpontjába. Ezért a munkák feldolgozásának módszere tekintetében az irodalomtudomány kialakultnak tekinthető elvárásait vettük – a szükséges és alkalmazható mértékben – alapul.¹

1 Irodalmi szövegek kritikai kiadásának szabályzata, A Magyar Tudományos Akadémia textológiai bizottságának közreműködésével összeállította Péter László, Akadémiai Kiadó, Bp., 1988.



Magyary Zoltán
ÖSSZES MUNKÁI (1919–1922)



Mindezek fényében ajánlom a Magyary Zoltán 1919 és 1922 között kiadott munkáinak kritikai kiadását a tudományos közönség értő figyelmébe, és őszintén remélem, hogy haszonnal forgatják majd e kötetet nemcsak az érdeklődő szakemberek, hanem leendő kollégákként az egyetemi hallgatók is.

Prof. Dr. Patyi András,
rektor, egyetemi tanár

Maiyalehné Gregóczy Etelka

RECENZIO
„A DEVIZAHITELEZÉS NAGY KÉZKÖNYVE, 2015
– A DEVIZAHITELEZÉS KIALAKULÁSÁRÓL
ÉS SIKERES KONSZOLIDÁCIÓJÁRÓL”
CÍMŰ KÖTETRŐL

*Alkotószerkesztő: Prof. Dr. Lentner Csaba egyetemi tanár
Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 2015
ISBN 978 615 5344 62 6
613 oldal*

A Devizahitelezés Nagy Kézikönyve című monográfia a devizahitelezés problematikájának kialakulását, majd a 2010. évet követő állami konszolidációját közpénzügyi, magyar jogi- és európai uniós szabályozási szempontból mutatja be. Magyarországon az első könyv, amely a devizahitelezés jelenségét tudományos módszerekkel és egyidejűleg közérthető formában mutatja be. Pénzügyi kormányzással, államigazgatással, jogi és gazdasági területekkel foglalkozó szakembereknek, devizahitelekben érdekeltnek, továbbá egyetemi hallgatóknak egyaránt ajánlható kézikönyv, amelyet Prof. Dr. Patyi Andrásnak, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem rektorának, Dr. Matolcsy Györgynek, a Magyar Nemzeti Bank elnökének és Dr. Darák Péternek, a Kúria elnökének ajánló fejezetei erősítenek.

A könyv tudományos tartalma fémjelzi a Magyarország Kormánya által 2011-ben alapított a Nemzeti Közzolgálati Egyetem államtudományok-közpénzügyek területén végzett magas színvonalú kutatómunkáját és tudományszervező tevékenységét.

A könyv megjelenését, tartalmi mondanójához alapot adó kutatások elvégzését közvetlenül a lakossági devizahitel probléma közérdeklődés középpontjába kerülése indokolta. A 2002. évet követő időszakban a gazdaságpolitikai ígérekkel ellentétben ugyanis az életszínvonal emelkedése nem a várakozások szerint történt, aminek áthidalására a nyugati világ bankhitelezési gyakorlatához igazodva Magyarországon is alkalmazták a lakosság túlzott, a hitelérő-képességét meghaladó banki kölcsönöket.

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közpénzügyi Tanszékének és az NKE stratégiai partner egyetemeinek vezető kutatói, továbbá a monetáris kormányzóság felsővezetői részletesen bemutatják a lakosság és az önkormányzati szektor túlméretezett devizahitelezésének okait, felelősségi körét és következményeit. Kitérnek a 2011-től meginduló konszolidációs folyamatokra, amelyekkel Magyarország Kormánya többszáz ezer családot és több mint ezer önkormányzatot mentett meg a pénzügyi csódtól.

A könyv megírásánál fontos alkotószervezői szempont volt, hogy „ne csak” a pénzügyi kormányzásban, kutatásban, és gazdasági bírósági ítélkezésben járatos szakemberek tollából szülessenek fejezetek, hanem a leendő értelmiség is szárnyait próbálgathassa, szakmai véleményét hallathassa. Így a Nemzeti Közszerológiai Egyetem kutatási pályázatának támogatásával a Wekerle Sándor Közpénzügyi Tudományos Műhely keretei közé kerültek beintegrálásra az OSTRAKON Szakkollégium és az NKE Közpénzügyi Tudományos Diákkör tehetőseges egyetemistáit is, akik empirikus kutatásokat végeztek. A Közpénzügyi TDK kutatói a lakossági felméréseik alapján kimutatták a konszolidáció sikerességét, kedvező társadalmi megítélését. A kutatásba vont Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola PhD hallgatója pedig nemzetközi összehasonlító elemzéssel igazolta a magyar devizahitel függőség „kimagasló” mértékét. Az OSTRAKON szakkollégistái a korabeli banki hitelkampányok, és hatósági jelentések tartalmát vették górcső alá.

A kiadványt szerkesztő Lentner Csaba részéről a könyv egyik fő tudományos eszenciája, annak igazolása, hogy a magyar lakossági devizahitelezés csak történeti síkban és nemzetközi kontextusban értelmezhető. Tudományos igazolása történik annak is, hogy a minimálisan gazdaságbefolyásoló, piaci szereplőket nem koordináló, nem szabályozó és ellenőrző neoliberalis gazdaságpolitika keretei között az adósságállomány ugyanis emelkedő, és egyidejűleg lakosság és önkormányzatok irányába terjedő, a fejlett piacgazdaságokban és Magyarországon egyaránt. Végül soron, egy bizonyos határt túllépve, az államműködést ellehetlenítő hatású. A felelősség kérdése elsősorban a kormányzati szereplőké, amelyek a hiányt és adósságot generáló gazdaságpolitika alkalmazásával, fenntartásával, majd a hitelhez jutás feltételeinek lazításával visszafizethetetlen adósságtömeget keletkeztettek.

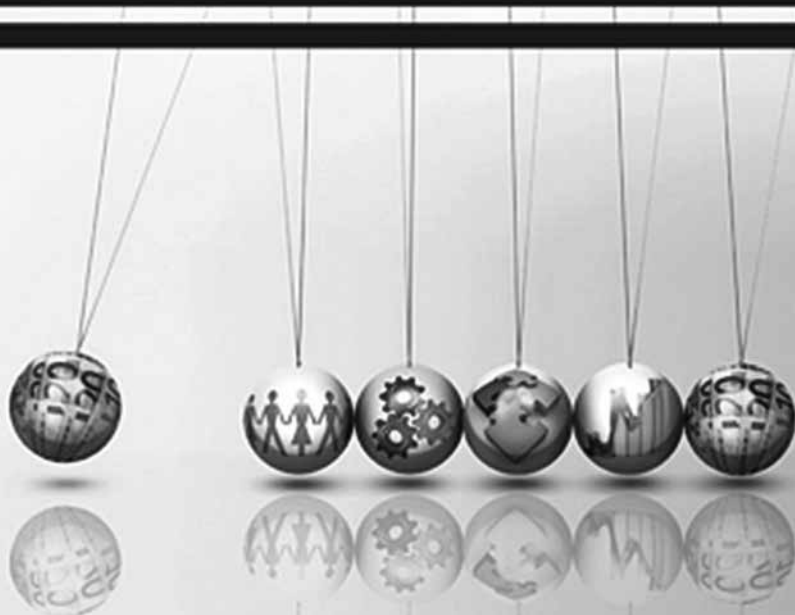
A könyvben 22 fejezet szerepel, tematikus bontás szerint 5 fő részben. Az első rész a devizahitelezés és a konszolidáció közgazdasági-közpénzügyi vonatkozásait tárgyalja. A második, ugyane tárgykor magyar jogi, míg a harmadik rész az európai uniós jogi aspektusait elemzi. Majd történik egy szélesebb nemzetközi kitekintés, 3 dolgozaton keresztül, amelyekben az európai uniós, főleg a poszt szovjet térség tagállamainak nemzeti valutájuktól eltérő hitelezési gyakorlatát vizsgálják meg a szerzők. A 21. és 22. fejezetek pedig - a már említett - hallgatói empirikus kutatásokat tartalmaznak.

A könyv epilógusa kifejezésre juttatja, hogy a nagymonográfia megírására adott történelmi helyzetben, vagyis kedvezőtlen események kavalkádja, majd a konszolidáció bekövetkezése után volt lehetőség. A Nemzeti Közszerológiai Egyetem vezetése által biztosított nyugodt alkotói légkörben, a Magyar Nemzeti Bank szellemi feltöltekézést biztosító tudományos háttérével és szakalapítványának anyagi segítségével. Érdemes a Devizahitelezés Nagy Kézikönyve című kiadványt elolvasni!

*Dr. Maiyalehné Dr. Gregóczki Etelka
egyetemi docens*

PROF. DR. LENTNER CSABA

A DEVIZAHITELEZÉS NAGY KÉZIKÖNYVE



HUNGÁRI KÖZPONTI BANK
ES ÉRTÉKPAPÍR KÖZVETÍTŐ

E számunk szerzői

DR. BÁLINT NORBERT, ügyvéd
Faludi Wolf Theiss Ügyvédi Iroda
norbert.balint@wolftheiss.com

BOTTYÁN BÉLA, egyetemi hallgató
Nemzeti Közszerológati Egyetem
bela.bottyán@hotmail.com

DR. FRANCZEL RICHÁRD,
mb. előadó, főosztályvezető-helyettes
Eötvös Lóránd Tudományegyetem
Állam és Jogtudományi Kar
Miniszterelnökség, Stratégiai és Tájékoztatási
Helyettes Államtitkárság, Stratégiai Főosztály
richard.franczel@me.gov.hu

GEGBHARDT GÁBOR, ügyvezető elnök
Magyar Energetikai Társaság
gabor.gebhardt@gmail.com

GYIRÁN ZOLTÁN, jegyző
Geszterédi Közös Önkormányzati Hivatal
gyiranzoltan@gmail.com

HERCZEG ANDRÁS, doktorandusz
Budapesti Corvinus Egyetem
andras.herczeg@uni-corvinus.hu

DR. HOLLÓSI GÁBOR, tudományos főmunkatárs
Veritas Történetkutató Intézet
gabor.hollosi@veritas.gov.hu

PROF. DR. JAKAB ÉVA, egyetemi tanár
Nemzeti Közszerológati Egyetem
Államtudományi Intézet
Jakab.Eva@uni-nke.hu

DR. KAISER TAMÁS, egyetemi docens, tanszékvezető
Nemzeti Közszerológati Egyetem,
Közigazgatás-tudományi Kar,
Közpolitika és Közigazgatás-fejlesztési Tanszék
Kaiser.Tamas@uni-nke.hu

KISFALUDY LÁSZLÓ, központvezető
Nemzeti Közszerológati Egyetem,
Vezető-és Továbbképzési Intézet,
Módszertani és Minőségirányítási Központ
Kisfaludy.Laszlo@uni-nke.hu

PROF. DR. KISS GYÖRGY, egyetemi tanár, dékán
Nemzeti Közszerológati Egyetem,
Közigazgatás-tudományi Kar
Kiss.Gyorgy@uni-nke.hu

DR. KOVÁCS JÚLIA, doktorandusz
Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék
t.kovacs.julia@gmail.com

DR. MAIYALEHNÉ DR. GREGÓCZKI ETELKA,
egyetemi docens,
Nemzeti Közszerológati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Kar, Közpénzügyi Tanszék
Gregoczki.Etelka@uni-nke.hu

PROF. DR. PATYI ANDRÁS, egyetemi tanár, rektor
Nemzeti Közszerológati Egyetem
rektor@uni-nke.hu

DR. POLYÁK GÁBOR, egyetemi docens
Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
gpolyak@ajk.pte.hu

DR. PRINCZINGER PÉTER, igazgató
Nemzeti Közszerológati Egyetem,
Vezető-és Továbbképzési Intézet

DR. SZŐKE GERGELY LÁSZLÓ,
tudományos segédmunkatárs
Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
gpolyak@ajk.pte.hu

PROF. EM. DR. TAMÁS ANDRÁS, prof. emeritus
Nemzeti Közszerológati Egyetem
Princzinger.Peter@vtki.uni-nke.hu

DR. TÉGLÁSI ANDRÁS, egyetemi adjunktus
Nemzeti Közszerológati Egyetem,
Közigazgatás-tudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék
Teglas.Andras@uni-nke.hu

DR. TÓTH MÁTÉ, LL.M. ügyvéd
Faludi Wolf Theiss ügyvédi iroda
mate.toth@wolftheiss.com

ZSOLT PÉTER, egyetemi docens
Nemzeti Közszerológati Egyetem,
Közigazgatás-tudományi Kar
Zsolt.Peter@uni-nke.hu

Szerzőinkhez

A Nemzeti Közszerológáti Egyetem kiadásában megjelenő Pro Publico Bono-Magyar Köz-gazgatás című szakmai, tudományos folyóirat közszérológáti témájú, tudományos írások köz-lésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

A lap célja: a közgazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfonto-lások közötti kölcsönhatás erősítése, a közgazgatás 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 eszmecseréje.

Szakmai fórum

E rovat célja teret adni a közgazgatási praxis művelői közötti a tapasztalatcserének, a jó gya-korlatok bemutatásának és a közszérológálat változásait bemutató tudósításoknak.

Nemzetközi kitekintés

E rovat célja a nemzetközi állam – és társadalomtudományi kutatások közvetítése, különö-sen tudósítani a külföldi közgazgatási stratégiákról és gyakorlatokról, az európai közgaz-gatási rendszerek közeledéséről és együttműködéséről, az EU törekvéseiről és a nemzetközi szervezetek közgazgatás-fejlesztési programjairól.

Szemle

E rovat tudósít az államtudományok, az államélet és benne a közgazgatás világának szak-mai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferencia-beszá-molókat közöl.

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. A tartalomjegyzék an-gol, 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 Közgazgatás megjelentetése online formában is történik. Az on-line változat a <http://uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgas/> portálon érhető el.

PUBLIKÁLÁSI FELTÉTELEK

Terjedelem

A tanulmányok terjedelme max. 25 000 n, amelybe beleszámít a cím is.

Formázás

- Word szövegszerkesztővel készítve (word dokumentum)
- Times New Roman, 12-es betűtípus, sorkizárt, oldalszámozva
- a kézirat egy oldala kb. 25-26 másfeles vagy dupla sorközzel gépelt sort tartalmazzon, soronként 60 leütéssel
- 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, kérjük a címhierarchia egyértelmű bejelölését
- új bekezdés mindig Enter-rel kezdődjék
- a szerző által kiemelni kívánt szavakat, szövegrészeket, mondatokat dőlt betűtípussal lehet hangsúlyozni, más tipográfiát nem fogadunk el
- az ábrákat, táblázatokat külön lapon, illetve külön fájlban, sorszámozva, címekkel ellátva kell leadni
- más művekből átvett ábrák, illusztrációk közlési engedélyét a szerző szerzi be

Hivatkozás

- a főszöveg összes hivatkozását a lapaljai lábjegyzetben kérjük megadni, 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, Times New Roman, 10-es betűtípus, szimpla sorköz beállítással
- a szöveg végén az irodalomjegyzéket nem kérjük feltüntetni

A közleményhez csatolandó dokumentumok

- egy angol és magyar nyelvű absztrakt max. 1500 n terjedelemben
- szerzői információk, amelyhez kérjük megadni: a szerző nevét (és postacímét, ahova a tiszteletpéldány küldhető); ha van: rendfokozatát, tudományos fokozatát; beosztását, szolgálati vagy munkahelye megnevezését; telefonszámát és e-mail címét

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára

A kéziratot elektronikusan kérjük leadni a ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu szerkesztőségi e-mail címre.

További információ

<http://uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatas/>

Table of contents

Foreword/Preface	NORBERT KIS – ANDRÁS TAMÁS	3
Scientific publications/ Studies	NORBERT BÁLINT – ANDRÁS HERCZEG – MÁTÉ TÓTH – GÁBOR GEBHARDT • Certain regulatory issues of the organisation of the public utility service ZOLTÁN GYIRÁN • The criminal responsibility of the creditors in the proceedings of debt settlements of municipality GÁBOR POLYÁK – GERGELY LÁSZLÓ SZŐKE • Technological determinism and legislation, with special focus on the development of data privacy BÉLA BOTTYÁN • Questions about the theory of quality legislation	4 19 31 38
International Scope	RICHÁRD FRAN CZEL • The Institutions of Prime Minister in the Western Model Countries ANDRÁS TÉGLÁSI – JÚLIA T. KOVÁCS • Constitutional Judicature in V4 countries	55 90
Professional Forum	ANDRÁS TAMÁS • Legislation in force or inoperative legislation GÁBOR HOLLÓSI • Parliamentary electoral system and voting rights the times of “Horthy” in Hungary PÉTER PRINCZINGER – LÁSZLÓ KISFALUDY • The foundation stone of good governance: the system of the continuing education of public service PÉTER ZSOLT • The ethics and integrity of the Hungarian public service, and the impact assessment of the integrity management trainings	105 115 134 150
Review	ÉVA JAKAB – TAMÁS KAISER – GYÖRGY KISS • Strategies and reforms in the operation of the state: Introduction to the Hungary: Towards a Strategic State Approach OECD Public Governance Review ANDRÁS PATYI • The introduction of the first piece of “The complete work of Zoltán Magyary from 1919 to 1922 critical edition “book serial ETELKA MAIYALEHNÉ DR. GREGÓCZKI • The big handbook of the foreign currency loans 2015 – About the formation and consolidation of the foreign currency loan	167 179 183

Sommaire

Introduction/Préface	NORBERT KIS – ANDRÁS TAMÁS	3
Études	NORBERT BÁLINT – ANDRÁS HERCZEG – MÁTÉ TÓTH – GÁBOR GEBHARDT	
	• De certains aspects réglementaires de l'organisation de système des services publics	4
	ZOLTÁN GYIRÁN	
	• La responsabilité pénale des acteurs de la méthode de règlement de la dette municipale	19
	GÁBOR POLYÁK – GERGELY LÁSZLÓ SZŐKE	
	• Déterminisme technologique et législation, en particulier sur le développement du droit de la protection des données	31
	BÉLA BOTTYÁN	
	• Quelques questions sur le principe de la législation de qualité	38
Perspectives internationales	RICHÁRD FRAN CZEL	
	• Institutions de premier ministre des pays occidentaux échantillons	55
	ANDRÁS TÉGLÁSI – JÚLIA T. KOVÁCS	
	• Cour constitutionnelle des quatre pays de Visegrad	90
Forum	ANDRÁS TAMÁS	
	• Loi inefficace en vigueur	105
	GÁBOR HOLLÓSI	
	• Système électoral parlementaire et droit de vote en Hongrie dans l'époque Horthy	115
	PÉTER PRINCZINGER – LÁSZLÓ KISFALUDY	
	• La pierre angulaire de la bonne gouvernance: le système de formation de la fonction publique	134
	PÉTER ZSOLT	
	• Études d'impact des formations « Éthique et intégrité » et « Gestion de l'intégrité » du service public hongrois	150
Revue	ÉVA JAKAB – TAMÁS KAISER – GYÖRGY KISS	
	• Stratégies et réformes dans le fonctionnement de l'Etat. Présentation de rapport de pays de l'OCDE intitulée « Hungary: Towards a Strategic State Approach »	167
	ANDRÁS PATYI	
	• Présentation de la première partie de la série de livres intitulée « Toutes les œuvres de Zoltan Magyary (1919–1922) édition critique »	179
	ETELKA MAIYALEHNÉ DR. GREGÓCZKI	
	• Grande Manuel de Prêts en Devises, 2015 – L'émergence et la consolidation réussie des prêts en devises	183

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung	NORBERT KIS – ANDRÁS TAMÁS	3
Studien	NORBERT BÁLINT – ANDRÁS HERCZEG – MÁTÉ TÓTH – GÁBOR GEBHARDT	
	• Gewisse Regelungsfragen der Organisierung der gemeinschaftlichen Versorgungsdienstleistungen	4
	ZOLTÁN GYIRÁN	
	• Die strafrechtliche Schuld der Beteiligten des Schuldenübernahmeverfahrens der Kommunalverwaltungen	19
	GÁBOR POLYÁK – GERGELY LÁSZLÓ SZŐKE	
	• Technologischer Determinismus und rechtliche Regelung mit besonderer Rücksicht auf die Entwicklung des Datenschutzrechts	31
	BÉLA BOTTYÁN	
	• Gewisse Fragen über das Prinzip der qualitativen Gesetzgebung	38
Internationaler Ausblick	RICHÁRD FRAN CZEL	
	• Ministerpräsidenteninstitutionen in westlichen Musterländern	55
	ANDRÁS TÉGLÁSI – JÚLIA T. KOVÁCS	
	• Verfassungsgerichtsbarkeit in den Ländern der Visegrád Four	90
Fachforum	ANDRÁS TAMÁS	
	• Wirksam unwirksame Rechtsnorm	105
	GÁBOR HOLLÓSI	
	• Parlamentswahlssystem und Wahlrecht in Ungarn der Horthy-Ära	115
	PÉTER PRINCZINGER – LÁSZLÓ KISFALUDY	
	• Das Fundament des guten Staates: das Fortbildungssystem im öffentlichen Dienst	134
	PÉTER ZSOLT	
	• TWirkungsstudie der Trainings „Ethik und Integrität“ und „Integritätsmanagement“ im ungarischen öffentlichen Dienst	150
Rundschau	ÉVA JAKAB – TAMÁS KAISER – GYÖRGY KISS	
	• Strategien und Reformen in der Staatstätigkeit. Vorstellung des OECD Jahresberichts : „Hungary: Towards a Strategic State Approach“	167
	ANDRÁS PATYI	
	• Vorstellung des ersten Bandes des Buches: „Gesamtwerke von Zoltán Magyary (1919–1922) Kritische Ausgabe“	179
	ETELKA MAIYALEHNÉ DR. GREGÓCZKI	
	• Rezension über” Das Großhandbuch der Fremdwährungskredite“, 2015 – Herausbildung und Konsolidation der Fremdwährungskredite	183

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

CÍME: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

LEVELEZÉSI CÍM: 1441 Budapest, Pf.: 60.

E-MAIL cím: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: <http://uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgas>

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 <http://uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatas/> 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 SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Em. Dr. Tamás András

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Kis Norbert

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

PRO
PUBLICO
BONO - Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

KIADÓ: NKE Szolgáltató Kft.

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Em. Dr. Tamás András

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Kis Norbert

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.