

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2016 1

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM-
ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 1. SZÁM

köszöntő	KISS GYÖRGY – FEJES ZSUZSANNA	3
tudományos közlemények/ tanulmányok	CSATH MAGDOLNA • Innovatív és agilis állam mint a sikeres gazdaság és társadalom feltétele	4
	RÓNAY ZOLTÁN • A hallgatói jogviszony természetéről	24
nemzetközi kitekintés	JUGOVITS KÁROLY • A jogalkotás tartalmi megalapozottsága a jogi oktatás tükrében	36
	SOÓS EDIT • Challenges of INTERREGIONAL Cooperation in the Eastern Partnership Countries	50
	NYILAS ANNA • Az elektronizáció tapasztalatai a francia közigazgatási bírászkodásban – a TéléRecours rendszer	68
szakmai fórum	CSUTORÁS GÁBOR ÁKOS • Az Y generációs munkatársak megtartási lehetőségei a Központi Statisztikai Hivatalban	92
	PONGRÁCZ ALEX • Szuverenitás és alkotmányosság a globális erőterben	108
	KOVÁCS ÉVA – VASTAG GYULA • Közmenedzsment: Közigazgatás-tudományi perspektívák és vizsgálati megközelítések egy konferencia tapasztalatai alapján	120
	SÓREG KRISZTINA • A magyar háztartások jövedelmi helyzete és fogyasztási szokásai a 2008-as gazdasági válságot követő években	138
	MÁTHÉ RÉKA ZSUZSÁNNA • Magyarország online kormányzati kommunikációja. Kormányzati honlap tartalmi elemzése	152
szemle	VÁRADI PIROSKA • Korruptióellenes világnap	160

	SZŰCS LÁSZLÓNÉ SISKA KATALIN	
	• Guy BURAK: The Second Formation of Islamic Law. The Hanafi School in the Early Modern Ottoman Empire	166
tájékoztató	Publikációs felhívás	174
	Idegen nyelvű tartalomjegyzék	176
	Szerkesztőbizottság	180
	Impresszum	182

LECTORI SALUTEM!

Az állam sikeres működése több tényezőtől függ. Különösen napjainkban kell a közigazgatásnak innovatívnak, kezdeményezőnek és bizonyos mértékig rugalmasnak lennie, hiszen a gyors és néha előre nem látható változások korát éljük. Az erre vonatkozó számos felmérés, környezetelemzés egyik értékelését adja közre a lap. A közigazgatás bonyolult rendszerre számára sem lehet közömbös a munkaerő-utánpótlás biztosítása. Egyre többet olvashatunk az ún. Y generációhoz tartozó munkavállalók képességeiről, és arról, hogy miként lehetne ezeket a munkatársakat megtartani. A versenyszférában már több elemzés készült erre vonatkozóan, és a közigazgatási szervek is léptek ebben a tekintetben. Lapunk egy ilyen felmérést publikál.

A közigazgatásnak egyre több magas szinten képzett fiatal köztisztviselőre van szüksége. A képzettség színvonala, a képességek gyakorlati megvalósítása nagymértékben függ a felsőoktatásban töltött évek alatt megszerzett tudástól, az ott formálódó habitustól. Korántsem mellékes, hogy a közjog meghatározó elemeit milyen módon oktatják az egyetemeken, például a jogalkotásnak milyen aspektusait hangsúlyozza az oktató. Az ismeretek elsajátításának folyamatában szintén fontos tényező az a jogi infrastruktúra, amelyben a hallgató éli mindennapjait. A 2015/2016-os tanévben mintegy 300 ezren tanulnak a felsőoktatásban, ez a felnőtt lakosság közel 4%-a. Lapunk egyik tanulmánya a hallgatói jogviszonyt elemzi, hiszen ennek a szabályozása kulcsfontosságú a felsőoktatás valamennyi résztvevője számára, és nem csekély befolyása van a hallgatók jövőbeli magatartására sem.

E lapszám anyaga rámutat a közigazgatás bonyolult rendszerében meglévő kölcsönös összefüggésekre, korrelációkra, amelyeknek a figyelmen kívül hagyása gátolja az egész megismerését.

Pro Publico Bono!

Dr. Fejes Zsuzsanna
főszerkesztő

Prof. Dr. Kiss György
a szerkesztőbizottság elnöke

Csath Magdolna

INNOVATÍV ÉS AGILIS ÁLLAM MINT A SIKERES GAZDASÁG ÉS TÁRSADALOM FELTÉTELE

Csath Magdolna, Szent István Egyetem és Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
mail@magdacstath.t-online.hu

A cikk az állami szintű stratégiaalkotás és innovativitás, valamint a stratégia-megvalósítás során az állami intézményrendszer agilitása, rugalmassága és dinamizmusa mint fontos állami képességek jellemzőit és összefüggéseit vizsgálja. Bemutatja továbbá azokat a legfontosabb feltételeket, amelyek megléte az állami innovatív és agilitási képességek kiépítéséhez szükséges. Nemzetközi kutatási eredmények elemzésére hivatkozva felhívja továbbá a figyelmet arra, hogy hol van szükség a magyar állam innovációs teljesítményének javítására, az üzleti környezetben az innovációt bátorító magatartásának erősítésére, illetve arra, hogy még hatékonyabban hárítsa el az akadályokat az innováció és a versenyképesség javításának útjából. Foglalkozik továbbá a környezetben zajló azon változásokkal, amelyekre csak stratégiai és innovatív szemléletű és értékrendű, de agilisán működő állam tud megfelelő válaszokat adni. A cikk befejezőként javasolja a Balanced Scorecard alkalmazását a kormányzat innovációs és stratégiai lépései összehangolására és teljesítménye javítására.

KULCSSZAVAK:

stratégia, innovatív kormányzás, állami agilitás, jó kormányzás, innovatív üzleti légkör, Balanced Scorecard

This paper examines the characteristics and interrelationships of strategy development and innovativeness at state level, as well as the agility, flexibility and dynamism of the state institution system in the strategy implementation process, as important state capacities. It also presents key requirements necessary for building state capacity for innovation and agility. International research findings are analyzed to highlight the need for improvement in the innovation achievements of the Hungarian state and more efficiently encouraging the creation of an innovative business climate, and removing the obstacles from the way of enhancing competitiveness and innovation. The paper is also concerned with those rapid and challenging environmental changes which can only be managed by a strategic and innovative state attitude and value system, as well as, by agile state operations. The paper concludes by suggesting the adaptation of the Balanced Scorecard for coordinating innovative and strategic state initiatives, and improving governance performance.

KEYWORDS:

strategy, innovative governance, state agility, good governance, innovative business climate, Balances Scorecard

1. BEVEZETÉS

A gyors változások korában élünk. Ilyen környezetben azok a szervezetek, intézmények sikeresek, amelyek képesek arra, hogy előre gondolkodjanak, stratégiát alkossanak, ugyanakkor a mindennapokban mozgékonyak, innovatívak, rugalmasak és agilisak. A stratégia – bármely szervezet esetén – azért fontos, hogy meghatározható legyen segítségével egy jövőben elérendő állapot, valamint kijelölhető legyenek az oda vezető utak. A stratégia kialakulásakor számolni kell a várható környezeti változásokkal. Mivel azonban azok nem tendenciászerűen, hanem meglepetésszerűen, nehezen megjósolható eseményeken keresztül következnek be, ezért várható irányukról csak becsléseink, feltételezéseink lehetnek. Minél kreatívabb a környezetelemzéssel foglalkozó szakértői csapat, annál valószínűbb, hogy a lehetséges eseményeket legalább vázolni, érzékelni tudja. Módszertanilag ehhez az úgynevezett forgatókönyvírás¹ ad leginkább segítséget. A forgatókönyvírás során egy szakértői csapat lehetséges jövőbeli állapotokat, általában egy optimista, egy pesszimista és egy reális eseményszorozatot vázol fel. Néha ezek bekövetkezéséhez valószínűségeket is rendel. A legjobb stratégia is használhatatlan azonban akkor, ha a mindennapok gyakorlatában, az aktuális döntési helyzetekben nem sikerül megtalálni a legjobb, leginnovatívabb és egyben legköltséghatékonyabb megoldást.

Az elmondottak érvényesek az államra és annak intézményrendszerére is. Hiszen az államok sikeres működéséhez is szükség van egyrészt a jövőorientáltságra, másrészt pedig hatékony mindennapi cselekedetekre, döntésekre. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az állam innovatív magatartásának és innovációt támogató működésének szerves egységet kell alkotniuk.

A továbbiakban megvizsgáljuk az innovatív állam fogalmát, működését, és összefüggésbe hozzuk azzal, mit tehet azért, hogy a mindennapi cselekedeteivel, működésével bátorítsa, könnyítse az üzleti és társadalmi innovációt. Mindezt behelyezzük egy rövid nemzetközi környezetelemzésbe, bizonyítva azt, hogy innovatív és innovációt támogató állam nélkül egy ország lemarad a világban zajló nagy átalakulások, változások közepette. Végül néhány számszerű adattal rámutatunk arra, hogy a magyar állam innovativitását, jövőépítő tevékenységét hol kellene javítani úgy, hogy egyrészt az állami innováció is felgyorsuljon, másrészt pedig az innovációt bátorító, segítő környezet is kialakuljon.

2. KÖRNYEZETI VÁLTOZÁSOK

A Foreign Affairs amerikai lap 2015. decemberi számában Schwab (2015) arról ír, hogy körünkben olyan technológiai forradalom zajlik, amely alapvetően változtatja majd meg azt, ahogyan élünk, ahogyan és ahol dolgozunk, és milyen módon kapcsolatban leszünk egymással. Ez a forradalom olyan digitális forradalom, amely az ipari technológiákon kívül a mindennapi életben, a háztartások működésében is érezteti már most is a hatását. Lehetsévé

¹ angol megfelelője: scenario planning

teszi például, hogy bármennyi adatot elraktározzunk és feldolgozzunk, és minden tudáshoz, ami a világban bárhol keletkezik, hozzáférjünk.

A Világgazdasági Fórum (2016) érdekes tanulmányt jelentetett meg az új ipari forradalom munkahelyekre gyakorolt hatásairól. A tanulmány szerint 2020-ig 7 milliónál is több munkahely szűnhet meg. Helyette 2 millió új munkahely keletkezhet elsősorban a számítástechnika, informatika és a professzionális szolgáltatások területén. Leginkább az irodai és az adminisztratív munkahelyek szűnnek meg, de veszélyben vannak a termelésben az összeszerelő munkahelyek is. A tanulmány vizsgálja, hogy milyen új tudásra, képességekre lesz leginkább szükség a jövőben. Tekintettel arra, hogy a technológiai haladás rendkívül gyors, ezért például a műszaki oktatásban előfordulhat, hogy az első évben megszerzett tárgyi tudás legalább fele a tanulmányok végére használhatatlanná válik. A tanulmány arra is figyelmeztet, hogy az internet kiterjedt használatán túl hatalmas változást hozhat a robottechnika az élet minden területén, de nagy előrelépés várható a biotechnológiák, az anyagtudományok, a gépjárműfejlesztés – vezető nélküli gépjárművek megjelenése –, a háromdimenziós nyomtatás és általában a mesterséges intelligencia alkalmazása területén is.

Mindezek következtében várható a kommunikációs és logisztikai költségek csökkenése, a termelékenység és a hatékonyság növekedése. Ezért a tanulmány azt javasolja, hogy az úgynevezett „kemény” tudományok helyett a „puhára” helyezték az iskolák a hangsúlyt. Ezek között kiemeli például a következőket:

- problémaérzékelés, -felismerés,
- kreativitás,
- kritikus gondolkodás,
- emocionális intelligencia,
- tárgyalási készség,
- együttműködési készség,
- rendszerelemzés,
- komplex problémák megoldásának képessége,
- folyamatos tanulás.

Mindez meg kell, hogy változtassa az oktatási rendszer működését, hangsúlyait is. A szakemberek arra is rámutatnak, hogy a gyorsan változó körülmények között a GDP nem tudja mérni azt, ami egyre fontosabb: egy nemzet innovativitását, társadalmi sikerességét. Ezt a gondolatot korábban Kennedy így fogalmazta meg egy beszédében:² a GDP nem tartalmazza költészetünk szépségét, vitáink intelligenciáját. Nem tudja mérni sem szellemességünket, bátorságunkat, bölcsességünket, sem pedig könyörületességünket vagy nemzetünk iránti odaadásunkat. Vagyis mindent mér, csak azt nem, ami igazán fontos, amiért érdemes élni. (Nem szó szerinti idézet.) Brynjolfsson és McAfee (2014) szerint ezért másképpen kell mérni azt is, hogy egy ország mennyire van felkészülve az új „gépkorszakra”. Ugyanis, ha rosszul mérünk, akkor rossz döntéseket fogunk hozni. Ha nem mérjük például a környezetszennyezés mértékét vagy az innovációs eredményeket, akkor sok lehet a szennyezés és kevés az innováció. De fontos a

2 A beszéd 1968. március 18-án hangzott el a Kansasi Egyetemen (University of Kansas). John F. Kennedy Presidential Library and Museum. Forrás: www.jfklibrary.org

humán vagyoni minőségének, a tudásszintnek és az egészségi állapotnak a vizsgálata is. A humán vagyoni területén meg kell fontolni Hubbard³ véleményét: egy gép el tudja végezni 50 átlagos tudású ember munkáját, de egyetlen gép sem képes helyettesíteni egy kiváló, rendkívüli tudású ember munkáját. Ezért az „új világra” való felkészülésben megnő a pedagógusok szerepe. Nem mindegy, hogy kik lesznek a pedagógusok, milyen folyamatos tanulási és fejlődési lehetőségeket biztosítanak nekik, illetve hogy mennyire vannak anyagilag és erkölcsileg egyaránt megbecsülve. Schwab (2015) arra figyelmeztet, hogy ezek a forradalmi változások érinteni fogják a kormányok és általában a közszféra működését. Egyrészt az új technológiák megnövelik a kormányok lehetőségét arra, hogy a lakosságot minden tekintetben ellenőrizzék. Másrészt viszont a civil- és üzleti szféra számára is új lehetőségek nyílnak meg a kormányokkal való együttműködés kiszélesítésére, a lobbierő növelésére.

Schwab szerint a kormányzási módszereknek és struktúráknak is alkalmazkodniuk kell a környezeti változásokhoz, ha sikeresek akarnak maradni. Ha ugyanis nem értik meg az új világ új irányait, a megtörő tendenciákat, és nem lesznek képesek a gyors, rugalmas és hatékony alkalmazkodásra, akkor nemcsak saját rendszerük túlélését, de a kormányzott ország jövőjét is veszélyeztetik. Erre azért különösen fontos odafigyelni, mivel a mai kormányzati működés és kormányzati struktúrák a korábbi, sokkal kiszámíthatóbb világ körülményei között alakultak ki, és annak megfelelően működnek. Jellemző rájuk a lassú döntéshozatal, a nagyfokú bürokrácia, a lineáris és mechanikus gondolkodás és a felülről lefelé működő irányítás. Ez a rendszer pedig már most is döcögve működik, a jövőben pedig akár életképtelenné is válhat, állítja Schwab.

Brynjolfsson és McAfee (2014) a változások másik fontos, a munkaerőpiacot érintő hatására is felhívja a figyelmet. Szerintük a robottechnika alkalmazása, a terjedő automatizálás rengeteg munkahelyet fog megszüntetni, növelni fogja az egyenlőtlenséget, és ezzel a társadalmi feszültségeket. A szerzők szerint az állami szerepvállalás is segíthet abban, hogy az egyenlőtlenségek ne nőjenek kezelhetetlen mértékig. Ennek egyik módja az emberek tudatos és tervezett felkészítése az „új világra”, ami elsősorban a képzésbe, továbbképzésbe való befektetést jelenti. Ugyanis az alacsony képzettségűek valószínűleg el fogják veszíteni a munkájukat, mivel ugyanúgy átveszik szerepüket a robotok, mint korábban például a lovak szerepét a mezőgazdaságban a traktorok.⁴ Viszont éppen ennek kapcsán kell felfigyelni arra, hogy míg egyes szakmák megszűnnek, újak viszont létrejönnek. Például a traktorokat meg kellett tervezni, és le kellett gyártani.

3. KORMÁNYZÁS, JÓ KORMÁNYZÁS

A Világbank (2000) így fogalmazta meg a kormányzás lényegét: a kormányok és a polgárok közötti kapcsolatrendszer, amelynek keretében közpolitikák és programok megfogalmazása, végrehajtása és ellenőrzése zajlik. A kormányzás másrésztől folyamatokat és rendszere-

3 Elbert Hubbard (1856–1915), amerikai író, filozófus.

4 A gondolatot Wassily Leontieftől idézik a szerzők. Leontieff (1906–1999) Nobel-díjas közgazdász. A Nobel-díjat 1973-ban kapta a gazdasági szerkezet elemzésére kidolgozott input-output módszertanért.

ket jelent, amelyek keretében a hosszabb és rövidebb távú döntések megszületnek és megvalósulnak. A kormányzáson keresztül végzi el a kormány a feladatait. Neo és Chen (2007) három kritikus kormányzati képességet mutat be, az előre gondolkodás, az újragondolás és a rendszerben gondolkodás képességét. Az előre gondolkodás jelenti a környezeti változások irányának megértését, elemzésének és a gyenge korai jelzések érzékelésének képességét. Ez valójában stratégiai képesség. Az újragondolás a változtatási képességet jelenti. Vagyis azt, hogy a kormányzás képes és hajlandó is újragondolni a nem elég hatékonyan működő politikákat, hajlandó tanulni, javítani. A rendszerben gondolkodás lényege pedig az, hogy kilép a kormányzás a saját falai közül, nyitott és érdeklődő a társadalom felvetéseivel, véleményével kapcsolatban, azaz hajlandó másoktól tanulni, másokkal együttműködni.

A két szerző a szingapúri gazdasági sikerek kapcsán mutatja be a jó kormányzás stratégiai és agilitási jellemzőit. Bizonyítják, hogy csak a hosszú távú előretökintés összhangban a folyamatosan hatékony működéssel, amelyeknek elengedhetetlen sajátja az állandó tanulás, biztosít jó kormányzást. Ehhez pedig az innovációt, új ötleteken való gondolkodást, a szükséges változtatásokat, rugalmasságot, dinamizmust és a folyamatos tanulást lehetővé tevő intézményi képességekre van szükség.

4. NÉHÁNY GONDOLAT AZ INNOVÁCIÓRÓL

Korunkra megváltoztak a gazdasági és társadalmi siker feltételei. A legsikeresebb exporttermékek az új ötleteken alapuló szellemi termékek, megoldások váltak. Ezek közös jellemzője, hogy előállításukhoz kreatív egyének és csoportok kelljenek, a megvalósításukhoz pedig sikeres innovációra van szükség. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az ötletekkel rendelkező emberek sokkal fontosabbak az új és nagyobb érték teremtéséhez, mint azok, akik a gépek mellett dolgoznak, illetve azok, akiknek a tulajdonában a gépek vannak. Az új, kreatív termékek és szolgáltatások mind tulajdonok, gyakran védettséget is élveznek, ezért a tartósabb versenyképesség forrásai lehetnek. Az újérték-teremtés és az innováció rokon fogalom. Egy sikeres innováció, legyen az termék, technológia, piaci, vezetési vagy szervezési innováció, új értéket hoz létre. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy új érték csak innovációval jöhet létre.

Az új érték létrehozása és a fenntartható versenyelőny is rokon fogalmak. Mit is mond az innovációról az angol értelmező szótár?⁵ „Az innováció új dolgok kitalálása, régi dolgok megváltoztatása, új termék bevezetése a piacra, valaminek a megváltoztatása, új gyakorlat, új módszer létrehozása.”

Drucker (2006), a híres menedzsmentszakértő az innovációt a vállalkozó (entrepreneur) szóval hozza kapcsolatba, megkülönböztetve ezzel a „vállalkozót” a „menedzsertől”.

Schumpeter (1939) innovációra adott definíciója elég általános. Így fogalmaz: „Bármilyen kísérlet arra, hogy a gazdasági területen valamit máshogyan csináljunk, mint korábban, és ami a cégeknek időlegesen versenyelőnyt teremt és profitot termel, innovációnak tekinthető.”

5 *New Shorter Oxford English Dictionary*, Oxford University Press, Oxford, 1993.

Hardagon és Sutton (2000) pedig így ír az innováció fontosságáról: Kérdezz meg bármilyen vállalatvezetőt arról, hogy mire van leginkább szüksége a cégnél, és így fog válaszolni: több ötletre, jobb ötletekre! A jó vezetők tudják, hogy korunkban az ötletek, az innováció a legértékesebb valuta. Az új ötletek folyamatos áramlása nélkül ugyanis a cég nagyon gyorsan versenyképtelenné válik. A két szerző egy öt évig tartó kutatást végzett azon cégek körében, amelyeket a folyamatos innováció jellemez. A kutatásból érdekes következtetéseket vontak le. Azt találták, hogy a sikeres innovátorok a régi ötletek kreatív továbbfejlesztésével is képesek új ötleteket létrehozni.

Gyakran összekötnek és átrendeznek régebbi gondolatokat, és így hoznak létre új ötleteket. Esetenként pedig egy adott helyen alkalmazott újítást hasznosítanak egy egészen más területen, és ezzel találnak ki új megoldásokat. Erre példa a gőzgép esete, amelyet már 75 éve használtak a bányákban, amikor Robert Fultonnak eszébe jutott, hogy esetleg a hajóban is használni lehetne. Így születtek meg a gőzhajók.

A szerzők így foglalták össze gondolataikat: A legjobb innovátorok egyáltalán nem magányos géniuszok. Ők olyan emberek, akik arra képesek, hogy egy olyan ötletet, amely egy adott összefüggésben természetes, átvigyenek egy másik összefüggésrendszerbe, amelyben ugyanaz az ötlet már akár meghökkenítő is lehet.

A kutatók általában igaznak tartják azt az állítást, hogy az innováció a cégek számára a növekedés és a fejlődés forrása. Van azonban egy érdekes mondás, amely szerint: „Ahogy innoválunk, meghatározza azt, hogy mit eredményez majd az innováció.”

Davila, Epstein és Shelton (2012) szerint a sikeres innováció kulcsa a következő hét szabály betartása:

- Erős vezetői támogatás
- Az innováció legyen a szervezeti kultúra része
- Az innováció legyen összhangban a stratégiával
- Egyensúlyozzuk a kreativitást és az értékteremtést
- Semlegesítsük az innováció cégen belüli ellenségeit
- Legyünk tudatában annak, hogy az innováció nem magányos tevékenység. Sikeréhez a cégen belülről és kívülről is partnereket, társakat kell találnunk.
- Az innovációt bátorítani és elismerni szükséges.
- Az innováció bátorítására további gyakorlati tanácsok is adhatók. Ilyenek a következők:
- Az innováció bőséges jutalmazása és erkölcsi elismerése.
- Kevés hierarchikus szint, lapos szervezet, sokirányú kapcsolatok az egy szinten lévő egységek között.
- Funkcióközi munkacsoportok.
- Hatalommal, lehetőséggel és felelősséggel való felhatalmazás általánossá tétele.
- Információkhoz való hozzáférés.
- Erőforrás rendelkezésre bocsátása kísérletezéshez.
- Odafigyelés a vevőkre, a vevők véleményének „behozása” a cégen belülre.

Fontos gondolat végül, hogy az innováció nem egyszerű lépés, hanem szemléletmód, folyamatos tanulás és változtatás.

5. STRATÉGIAI ÉS INNOVATÍV KORMÁNYZÁS

A kormányzat stratégiai képességei és a kormányzás intézményrendszere működésének minősége jelentős hatással van egy ország gazdasági versenyképességére, és társadalmi haladására. Erre utalt Edward Cornish, a World Future Society⁶ amerikai jövőkutató társaság alapítója, amikor így fogalmazta meg a stratégiaalkotás fontosságával kapcsolatos véleményét: semmit nem tehetünk azért, hogy a múltat megváltoztassuk, de a jövő alakítására ma még minden lehetőségünk megvan. Ehhez némi éleselméjűségre, jövőképalkotó képességre és innovativitásra van szükség. (Nem szó szerinti idézet.)

A stratégiaalkotás másrésztől bátorságot, kockáztatást is igényelhet. Shawnak⁷ tulajdonítják a következő mondást: az emberek egy része úgy látja a dolgokat, ahogyan azok vannak, és megkérdezi, hogy miért vannak úgy. Én viszont álmodom olyan dolgokról, amelyek még nem voltak, és most sincsenek, és azt kérdem, hogy miért ne lehetnének?

Egy japán mondás szerint – amelyet Lusk és Birks (2014) idéz – a jövőről való gondolkodás viszont megfelelő cselekedetek nélkül csak álmodozás. Viszont a cselekvés jövőkép nélkül maga a rémálom. Ezt a jó kormányzással való összefüggésben úgy értelmezhetnénk, hogy a jövő alakításához innovatív, a környezeti változások intelligens elemzésén nyugvó stratégiára, és annak megvalósításához sikeres napi, operatív gyakorlatokra, döntésekre van szükség. Az állam és intézményrendszere egyrészt működhet maga is innovatívan, másrészt pedig támogathatja az innovációt. Az OECD (2007) így érvel az innováció állami támogatása mellett: egy nemzet előrehaladásának és versenyképességének alapvető feltétele a jó innovációs teljesítmény. A kormányoknak ezért fontos feladata az innováció közvetlen és közvetett támogatása. A közvetlen támogatás egyik eszköze a kutatás, fejlesztés és innováció költségvetésből történő támogatása. Másik eszköz a közbeszerzések esetén az ajánlattevők közötti választásnál, a költségek mellett, az ajánlat innovációtartalmának előtérbe helyezése. És talán a legfontosabb, hogy olyan befektetéseket támogasson, amelyek nem alacsony hozzáadott érték termelésére, hanem innovatív termékek, szolgáltatások és eljárások helyben történő létrehozására és piacra vitelére vállalkoznak. Ezzel függ össze, hogy a kormány nem a hagyományos, az egységnyi munkaóra, vagy munkavállalóra jutó megtermelt értékkel mért termelékenységnövelést, hanem az úgynevezett többlettermelés termelékenységjavulást bátorítja az üzleti szférában. A többlettermelés termelékenységmutató vizsgálja azt is, hogy az üzleti szféra mekkora hozzáadott érték előállítására használja a munkaerőt, és a nagyobb hozzáadott érték létrehozását hogyan támogatja korszerűbb technológiákkal és tudással, valamint innovatívabb vezetéssel és munkaszervezéssel. A közvetett támogatás legnyilvánvalóbb módja az innovációt gátló környezeti tényezők kiiktatása. Ezt leginkább innovációbarát szabályozórendszerek működtetésével, a bürokrácia minimalizálásával lehet elérni. De közvetett támogatásnak lehet tekinteni az innováció adózásán keresztül történő ösztönzését is. A közvetett eszköztárhoz tartozik az is, hogy a kormányzás intézményrendszere mennyire összehangoltan, egy irányba mutatóan segíti az innovációt. Miközben nyilvánvalóan bi-

6 A világ jövőjével foglalkozó társaság

7 George Bernard Shaw (1856–1950), író, drámaíró. 1925-ben irodalmi Nobel-díjat kapott.

zonyíthatók a kormányzati innováció, illetve a kormányzat innovációt támogató működésének előnyei, aközben azt is figyelembe kell venni, hogy a kormányzati munka nem üzleti, profit- és versenyorientált tevékenység. Ezért a gyakori változtatás a kormányzati munkában akár kritika tárgya is lehet. Fel lehet ugyanis vetni, hogy a megbízhatóság, kiszámíthatóság sérül akkor, ha a kormányzati munkában gyakoriak a változtatások. Vagyis a társadalom, de különösen az üzleti szféra inkább stabilitást vár el a kormányzati munkától. Ráadásul a kormányzati rendszer olyan óriási, komplex szervezet, amelyet hierarchikus struktúrák, részletes szabályok és rutinok működtetnek. Felmerülhet tehát a kérdés, hogy hogyan lehet képes arra, hogy folyamatosan változzon, innováljon és megújítsa önmagát? De az állami intézményrendszerben dolgozó munkatársak is gyakran azért mennek el állami alkalmazottnak, mert nem szeretik az üzleti életre jellemző nagy bizonytalanságot. Viszont tudjuk, hogy az innováció, a változtatás bizonytalansággal, sőt kockázatvállalással járhat együtt. Továbbá – mivel a kormányzati rendszer nagy és bonyolult rendszer -, ezért az egyik pontján bevezetett innovációtól csak akkor várhatók jó eredmények, ha azt együttműködve támogatja a teljes intézményrendszer.

Az elmondottak miatt a kormányzati innováció és a kormányzat innovációt bátorító tevékenysége esetén egyaránt a siker feltétele a hatékony menedzsment, az együttműködési kultúra és az intézményrendszeren átívelő projektszemlélet.

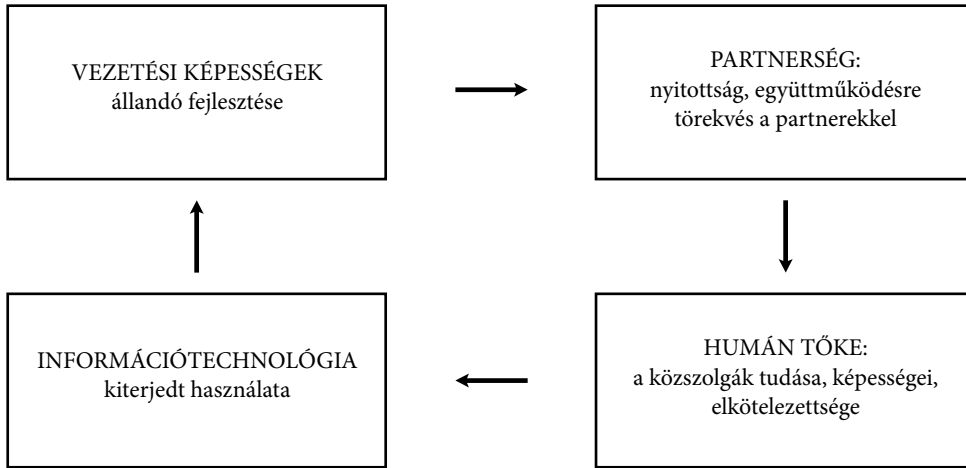
6. STRATÉGIA-MEGVALÓSÍTÁSI KÉPESSÉG: KORMÁNYZATI AGILITÁS

Az agilitás – magyarra leginkább mozgékonyáságnak lehetne fordítani – eredetileg az üzleti világ fogalma. Olyan képességeket foglal magába, mint a rugalmasság, aktív alkalmazkodás, érzékenység, gyors helyzetfelismerés és döntésképesség. A kormányzás esetén az irodalom általában az „elektronikus kormányzást” – e-governance – érti leginkább a kormányzati agilitáson. De nagy irodalma van a hadiképességek területén meglévő agilitás elemzésének is. Azonban egyre többen vizsgálják a kormányzati képességeket abból a nézőpontból, hogy mekkora a kormányzati intézményrendszer, mekkora összeget emészt fel az állami bürokrácia, illetve hogy mennyire gátolja az állami és az üzleti innovációt az állami bürokrácia. Az agilitást méri az is, hogy milyen rugalmas az állam kapcsolatrendszere az üzleti világgal és a civil társadalommal. Például mennyi idő alatt intéződnék el a cégek és az állampolgárok ügyei, milyen rövid a válaszadási idő adott ügyek esetén, mennyire vonja be az állami intézményrendszer a falain kívüli tudást a változások értékelésébe és a döntéshozatalba, illetve hogy általában milyen gyorsan, és mennyire nem reagáló, hanem alakító módon tudja kezelni a váratlan környezeti változásokat, illetve a társadalmi igényeket. További fontos agilitási szempont, hogy mindezt mennyire takarékosan, költséghatékonyan, és milyen minőségben, azaz mekkora „selejt” képes elvégezni. Ebben az összefüggésben használják a „karcsú kormányzás”⁸ kifejezést is.

8 lean governance

Egy PWC⁹ (2015) tanulmány foglalkozik az agilitás feltételeivel. Az 1. ábrán látható négy területet tartja különösen fontosnak ahhoz, hogy egy szervezet agilisan tudjon működni.

1. ábra • Az agilitás feltételei (Forrás: PWC [2015] alapján, 6. oldal)



7. GLOBÁLIS INNOVÁCIÓS INDEX 2015¹⁰

Most nézzük meg konkrét adatok alapján, hogy milyennek ítélik nemzetközi elemzők a magyar innovációs környezetet, és milyen ezzel a pozíciónk a „visegrádi négyek” között.

A Dutta, Lanvin és Wunsch-Vincent (2015) által szerkesztett tanulmány sok mutató alapján vizsgálja az országok általános innovációs helyezését. Értékeli a politikai, üzleti és a szabályozási környezetet, a humán tőkébe való befektetések bruttó hazai termékhez mért nagyságát a közoktatásban, a felsőfokú oktatásban és a kutatás-fejlesztés területén. Vizsgálja továbbá a gazdaság szerkezetét, a nagy hozzáadott értéket előállító tevékenységek arányát és az innováció sikeréhez szükséges együttműködés mértékét.

A tanulmány azt is vizsgálja, hogy a befektetések milyen innovációs eredményeket hoznak, vagyis hogy milyen azok hatékonysága. A V4 országok általános innovációs teljesítménye 2007 és 2015 között az 1. táblázatban látható. Amire érdemes figyelni, az az, hogy bár a pozíciók évről évre mozognak, azért megfigyelhetők tendenciák. Ezek szerint Csehország és Lengyelország az első vizsgált évhez viszonyítva javította pozícióját. A magyar és a szlovák helyezés viszont nem változott.

9 PWC: Pricewaterhouse Coopers LLP – nemzetközi szaktanácsadó cég

10 Az indexet a szerzők először 2007-ben számították ki. A 2015. évi tanulmány a nyolcadik (2008–2011 között csak három kötet jelent meg).

1. táblázat • A V4 országok általános innovációs teljesítménye 2007-től 2015-ig (Forrás: saját szerkesztés; * A zárójelben a vizsgált országok száma található)

EU	Magyarország	Szlovákia	Lengyelország	Csehország
2007 (107)*	36	35	56	32
2008–2009 (130)	47	35	56	33
2009–2010 (132)	36	37	47	27
2011 (125)	25	37	43	27
2012 (141)	31	40	44	27
2013 (142)	31	36	49	28
2014 (143)	35	37	45	26
2015 (141)	35	36	46	24

Az innovációra szánt inputok tekintetében Csehország, Szlovákia és Lengyelország is megelőz bennünket. Az eredményesség szempontjából viszont már csak Csehország van előttünk. Ez arra enged következtetni, hogy egyrészt a kevesebb erőforrást jobban használhatjuk fel, másrészt az üzleti szféra, illetve a társadalom innovációs tevékenysége javítja innovációs teljesítményünket. A részletes országjelentésből kiderül, hogy az input mutatók között a legrosszabb helyezéseket a következőkre kaptuk:

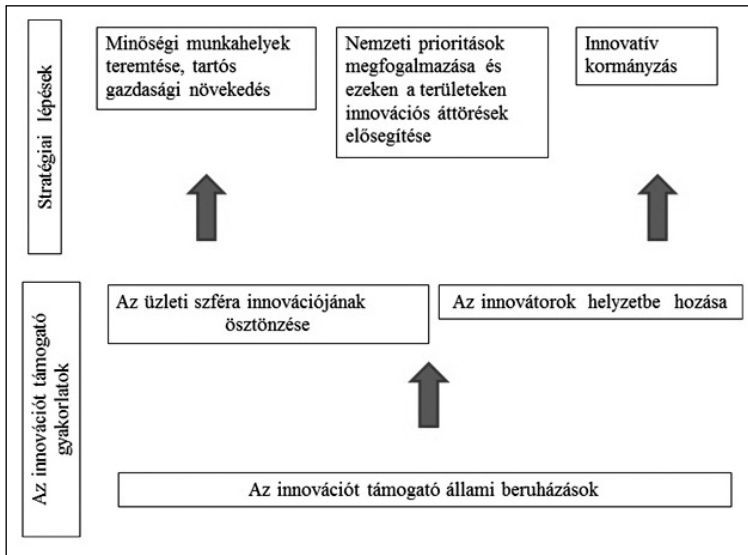
- az üzleti környezet mennyire támogatja általában az innovációt: 60
- az adórendszer mennyire vállalkozásbarát: 70
- az oktatási beruházások a GDP százalékában: 68
- az internethasználat elterjedtsége: 74
- tudásterületen dolgozók aránya a teljes foglalkoztatottságból: 60
- innovációs kapcsolatrendszerek fejlettsége: 83

Amint azt korábban említettük, az országelemzés azt mutatja, hogy a cégek által finanszírozott innovációs tevékenység kiterjedtsége tekintetében elég jó a helyezésünk, a 23. helyen vagyunk. Innovációs teljesítményünket ezzel összefüggésben egyrészt tőlünk exportáló cégek, másrészt pedig a kreatív szolgáltatásokkal foglalkozó, elsősorban hazai kisvállalkozások javítják. Viszont rosszak a pozícióink a humán tőkébe való befektetések esetén. Erre egy friss EU-s tanulmány (2015) is felhívja a figyelmet. A GDP százalékában Magyarország oktatásra 2010-ben 5,6 és 2013-ban már csak 4,7 %-ot fordított. Csehország és Szlovákia ugyanakkor növelte ráfordításait. Lengyelország pedig egy magasabb, 5,6 %-os értékről csökkentette a befektetést 5,3 %-ra. A legtöbbet, 7 %-ot a versenyképességi listák elején található Dánia költ oktatásra a GDP százalékában. A volt szocialista országok között pedig Észtország vezet 6 százalékkal.

8. MIT TEHET AZ ÁLLAM AZ INNOVÁCIÓ BÁTORTÍTÁSÁÉRT: AZ AMERIKAI KORMÁNY INNOVÁCIÓT ÖSZTÖNZŐ LÉPÉSEI

„Az amerikai innovációs stratégia” című tanulmány (2015) szerint egy nemzet innovációs stratégiájának a 2. ábrán látható 6 elemből kell felépülnie.

2. ábra • Az innovációs stratégia építőelemei (Forrás: The White House, 2015)



A tanulmány a hat elemet stratégiai lépésekre, és az innovációt támogató gyakorlatokra bontja. A három stratégiai elem a következő:

1. Minőségi munkahelyek teremtése, tartós gazdasági növekedés:
 - hazai találmányok hazai gyártása, termelő start-up cégek segítése, hazai értékláncok létrehozása;
 - beruházás új iparágakba;
 - minél több ember bevonása az innovatív ágazatokba.
2. Nemzeti prioritások megfogalmazása, és ezeken a területeken innovációs áttörések elősegítése:
 - a nemzet erős pontjaira építő innovatív tevékenységek kijelölése és támogatása;
 - innovatív egészségügyi rendszer megteremtése;
 - „tisztá energia” technológiák és energiafelhasználás-hatékonyság területén innovatív megoldások keresése.
3. Innovatív kormányzás:
 - jobb állami szolgáltatások, olcsóbban;
 - a kormányzás cselekvőképességének, agilitásának javítása, a kulcsfolyamatok egyszerűsítése, a problémamegoldó képesség javítása;

- egymástól tanulás a kormányzati rendszeren belül, „legjobb gyakorlatok” (best practices) terjesztése, együttműködő, folyamatosan tanuló közösségek létrehozása („communities of practice”);
- az üzleti szféra és a kormányzat közötti digitális kapcsolatrendszer fejlesztése;
- „a sikerért fizetés” rendszerének bevezetése: az eredmények alapján történő ösztönzés, csak azért fizetni, ami eredményesen működik (az „input-output” gondolkodási rendszer felváltása az „input-outcome” – ráfordítás-eredmény – gondolkodási rendszerrel).

A három innovációt támogató gyakorlat a következő:

1. Az üzleti szféra innovációjának ösztönzése:
 - az üzleti szféra K+F+I beruházásainak előrelátható, kiszámítható támogatása pl. adókedvezménnyel;
 - az állami működés innovációt gátló tevékenységeinek leépítése;
 - az innovatív üzleti tevékenységet segítő állami adatok hozzáférhetővé tétele, az állami és üzleti kutatások közötti együttműködés erősítése;
 - lokális és regionális innovációs központok, ökoszisztémák létrehozása, működésének erősítése;
 - az innovatív cégek exportjának támogatása.
2. Az innovátorok helyzetbe hozása:
 - kezdő cégek, kisvállalkozások, családi vállalkozások innovációjának bátorítása;
 - az oktatási rendszerben a kiemelkedő képességűek előmenetelének segítése.
3. Az innovációt támogató állami beruházások:
 - állami K+F+I beruházások;
 - beruházások a TTMM képzésekbe (tudományos, technológiai, műszaki, matematikai);
 - kiváló fizikai infrastruktúra;
 - kiváló digitális infrastruktúra.

9. AZ ÁLLAMI STRATÉGIAALKOTÁS ÉS ÜZLETI KÖRNYEZET MAGYARORSZÁGON A NEMZETKÖZI ELEMZÉSEK TÜKRÉBEN

Mazzucato (2013) idézi David Cameront, aki egy BBC-nek adott interjújában úgy fogalmazott, hogy a vállalkozások ellenségeit, a kormányhivatalokban működő bürokratákat ki fogja iktatni a rendszerből. Nyilvánvaló, hogy az üzleti környezet legfőbb sajátossága, hogy hatással van a vállalkozások működésére. De nem mindegy, hogy ez a hatás a cégek által befolyásolható-e vagy nem. Általában az állam üzleti környezetre gyakorolt hatását a vállalatok kevésbé tudják befolyásolni. Kivételt képeznek a nagy lobbierővel rendelkező vállalkozások. Viszont az üzleti környezet befolyásolja a cégek eredményességét, ezen keresztül a nemzetgazdaság versenyképességét. Ezért nagyon fontos, hogy az üzleti környezet vállalkozásbarát legyen, az állam és intézményei partnerként kezeljék a vállalkozásokat. Hazánkat sok kritika éri az üzleti környezet jellemzői miatt. Az utóbbi időben azonban már pozitív vélemények is megfogalmazódnak a bevezetett változtatásokkal kapcsolatban.

Az üzleti környezet alakításában, közvetlenül és közvetetten egyaránt, nagy szerepe van a kormánynak és az állami intézményrendszernek. Általános vélemény, hogy a „jó kormány-

zás” alapvető jellemzője, hogy megfelelő üzleti környezetet teremt a cégek számára ahhoz, hogy a hazai és nemzetközi piacokon való sikeres szereplés érdekében a kiváló termelő-szolgáltató-marketing munkára összpontosíthassák figyelmüket, és energiájukat ne kelljen az üzleti környezet gátló tényezőivel való küzdelemre pocsékolniuk. Ezt az állami szerepvállalást például az ausztrál kormánynek a gazdasági versenyképesség növelésére kidolgozott stratégiája így fogalmazza meg:

- vállalkozásbarát környezet létrehozása kevesebb bürokráciával, alacsonyabb adókkal, és a cégműködés költségeinek csökkentésével;
- a társadalom tudásszintjének növelése, a képzés színvonalának javítása, több jól képzett munkaerő biztosítása;
- kiváló és korszerű infrastruktúra;
- olyan iparpolitika, amely ösztönzi és támogatja az innovációt, és bátorítja a vállalkozókedvet;
- karcsúbb, rugalmasabb és költséghatékonyabban működő állami intézményrendszer, amely észszerűen gazdálkodik a forrásaival, állandóan javítja működését (*hatásosság- és hatékonyságjavítás állandó tanulással*), és amely állandóan új, jobb utakat keres mind a döntéshozatalban, mind pedig a megvalósításban (*innovatív és dinamikus kormányzás*).

Hazánkat a következő területeken bírálják a nemzetközi elemzések:

A döntési rendszer, jogszabályalkotás területén:

- a jogszabályok gyakori és kiszámíthatatlan változásai;
- rövid határidővel történő változtatás-bejelentés, ami miatt nincs a cégeknek elegendő felkészülési idejük a hibátlan alkalmazásra;
- nincs elegendő konzultáció az érintettekkel a változtatások előtt;
- a nem megfelelő jogszabály-előkészítés miatt gyakori az egy éven belüli módosítási kényszer, ami kiszámíthatatlanná teszi az üzleti környezetet;
- a döntések hatásvizsgálatai elmaradnak vagy nem megfelelő minőségűek;
- a kisvállalkozói szférát érintő hatások előzetes vizsgálatának teljes hiánya.

Az intézményrendszer működése területén:

- a közigazgatási eljárások bonyolultsága;
- továbbra is nagyfokú a bürokrácia, magasak az adminisztrációs terhek, különösen az adózás területén, főleg a kis cégeknek túlzottan idő- és költségigényes az adóbevallás;
- korrupció, az állami részrehajlás még mindig jellemző;
- nem megfelelő a transzparencia szintje.

A stratégiaalkotás területén:

- előretekintés, stratégiai tervezés hiánya, reaktív és nem proaktív döntéshozatal (*stratégiai képességek gyengesége*, ami bizonytalan környezetet teremt a cégek számára);
- az állami magatartás nem bátorítja és nem ismeri el az innovációt (közbeszerzéseknél nem bírálati szempont az innovációtartalom);
- az értékláncok tudatos és stratégiailag tervezett meghosszabbításáért keveset tesz a kormány;
- továbbra is magasak együttesen az adók és járulékok;
- az oktatási rendszer gyengesége, nem készít fel a vállalkozói életre, nem ad magas színvonalú, versenyképes tudást, és nem jó irány a felsőfokú képzés szerepének leértékelése;

- szabadalmakhoz, védjegyekhez való hozzáférési problémák, főleg a kis cégek esetén.

Hatékonyág, hatásosság, bizalom:

- Az állami és EU-s forrásokkal való gazdálkodásnál hatásossági és hatékonysági problémák: az input (mennyit költünk valamire) túlhangsúlyozása, az elért eredmények bemutatása helyett;
- alacsony bizalmi szint;
- főleg a kkv-k esetén nem partneri, hanem alá-fölé rendeltségi viszony az állami szervek és a cégek között.

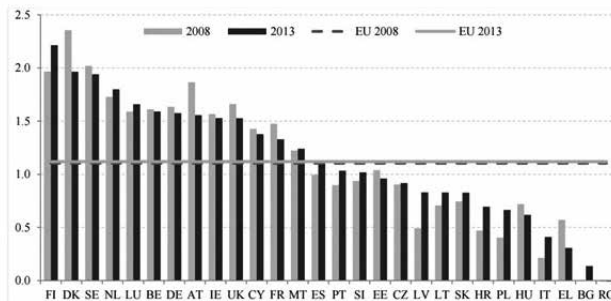
Ugyanakkor elismerik az elemzők az elért eredményeket a következő területeken:

- elindult a bürokrácia csökkentése;
- van korrupcióellenes fellépés;
- nagyon egyszerű és olcsó az új cég alapítása;
- infrastrukturális beruházások;
- nő a széles sávú internet elterjedtsége;
- feketegazdaság elleni fellépés;
- egyszerűbb állam („e-kormányzás”, jól működő kormányablakok);
- az oktatási rendszer változtatása, a kínálat közelítése a kereslethez (rövid távon előny, de a hosszabb távú, stratégiai gondolkodás szempontjából hátrányai vannak a felső szintű oktatás háttérbe szorításának);
- külpiazi terjeszkedésben segítség a vállalkozásoknak, alacsony export-import költségek.

A problémákkal kapcsolatban érdemes felfigyelni az EU versenyképességi tanulmányára, (2014) is, amely 10 területen 21 mutatóval méri az országok államigazgatási színvonalát (public administration scoreboard).

Emeljünk ki néhányat a tanulmány megállapításai közül! A kormányzás hatékonysága tekintetében, a tanulmány szerint, Magyarország pozíciója 2008 és 2013 között romlott. Ahogyan a 3. ábrán láthatjuk, csak négy ország van e tekintetben mögöttünk.

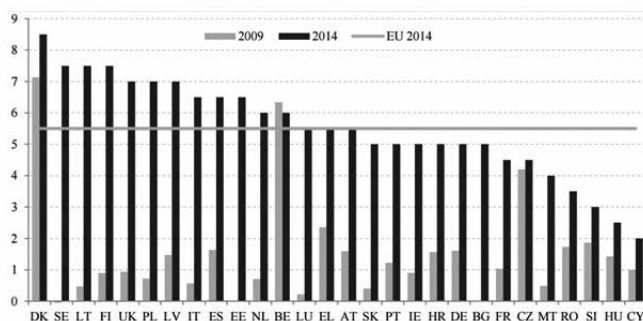
3. ábra • A kormányzás hatékonysága (Forrás: EU [2014])



A stratégiai képességekkel kapcsolatos felmérés azt vizsgálta, hogy mennyire foglalmaznak meg az országok hosszabb távú, rendszerszemléletű és következetes célokat, amelyek irány-

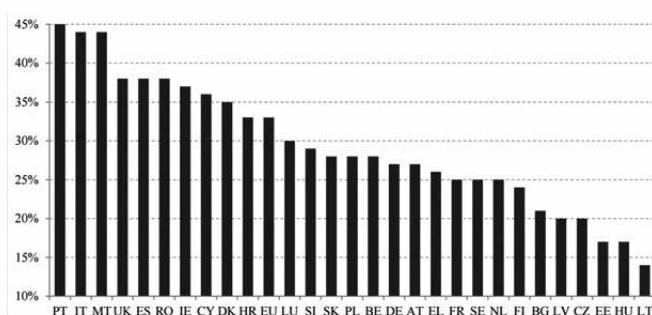
mutatást és kiszámíthatóságot jelentenek az üzleti szféra számára. Elemezték továbbá azt, hogy mennyire következetes és kiszámítható általában a döntéshozatal, mennyire összehangolt az állami intézményrendszer elemeinek együttműködése, ami egyszerűsíti az üzleti világot és az állami intézményrendszer közötti kapcsolatrendszert, illetve hogy mennyire létezik konzultáció a döntéshozók és az üzleti világ között a döntések meghozatala előtt. A tanulmány kiemeli, hogy míg Lengyelország mutatója e tekintetben 53%-kal javult, Magyarorszá- gáé 68%-kal romlott 2009-ről 2014-re. Ezt látjuk a 4. ábrán.

4. ábra • Stratégiai képességek (Forrás: EU [2014])



Az innováció állami támogatásának gyenge pontjaként a tanulmány a közbeszerzéseket emeli ki. A kutatók azt vizsgálták, hogy a kikérdezett cégek hány százaléka vett részt 2011. január 1. óta innovatív megoldást ösztönző közbeszerzésben. A témát a kutatók azért tartják különösen fontosnak, mert a közbeszerzések során jelentős összegű állami megrendeléseket kapnak a cégek, és ha ezek többsége innovatív megoldást jelentene, akkor az jelentősen hozzájárulhatna a versenyképesség növeléséhez. Pozíciónkat az 5. ábrán láthatjuk.

5. ábra • A kormányzati közbeszerzési rendszer mint az innováció ösztönzője (Forrás: EU [2014])



A függőleges tengely mutatja meg azt, hogy a cégek hány százaléka válaszolt úgy, hogy 2011. január 1. óta lehetősége volt innovatív megoldást kínáló közbeszerzési munkát elnyerni. Magyarország e tekintetben az utolsó előtti helyen van.

10. ÖSSZEFOGLALÁS

A gyorsan változó, előre nehezen kiszámítható környezeti változások közepette felértékelődik a kormányzás stratégiai képessége, és a stratégiát megvalósítani képes rugalmas és agilis intézményrendszer. Bemutattuk, hogyan változnak, illetve hogyan kellene hogy változzanak a jó kormányzás jellemzői a stratégiaalkotás és megvalósítás területén.

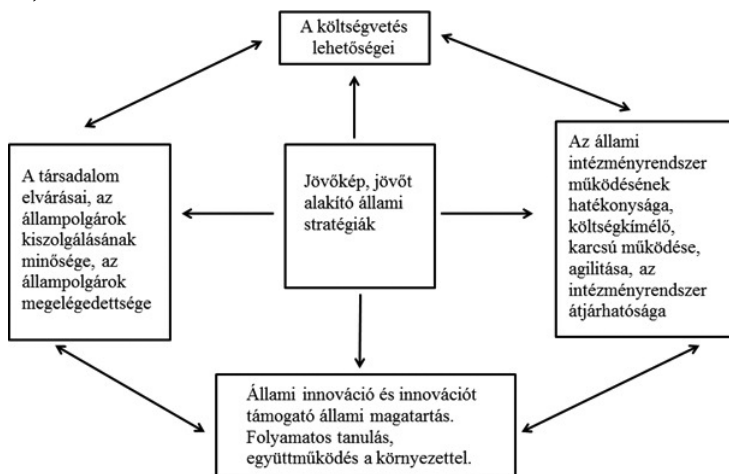
Bebizonyítottuk, hogy innovációra és vállalkozószellemre nemcsak az üzleti szférában, hanem az állami működésben is szükség van. Ezen értettük az állam innovatív működését, de azt is, ahogyan a társadalomban és az üzleti szférában bátorítja az innovációt. Arra azonban figyelnie kell, hogy az állam innovációs aktivitása ne tompítsa az üzleti aktivitást. Mazzucato (2013) erről így ír: az állam innovációban való részvételével kapcsolatban fel kell vetni egy lehetséges problémát. Azt, hogy hogyan biztosítható, hogy az állam intenzívebb részvétele az innovációban ne tegye lustává, kevésbé vállalkozószelleművé az üzleti szektort. Költség oldalról vizsgálva a kérdést, ne ösztönözze az üzleti világot arra, hogy a hosszabb távú beruházások helyett a profitot a tulajdonosok gazdagítására használja fel. Lazonic és Tulum (2011) hívja fel a figyelmet arra, hogy például az USA-ban a gyógyszeriparban az állami K+F beruházások folyamatosan nőnek, míg a magánberuházások csökkennek. Viszont az is megfigyelhető, hogy a nagy cégek egyre inkább kiszervezik a K+F tevékenységet dinamikus és specializált területeken dolgozó kis cégeknek, vagyis az innovációs eredményeket úgynevezett nyitott, azaz együttműködésen alapuló innovációs gyakorlatokon keresztül érik el. Kényes egyensúlyról van tehát szó akkor, amikor az állam és az üzleti élet innovációban való szerepmegosztását optimalizálni szeretnénk, mert nincsenek általánosan alkalmazható legjobb gyakorlatok. Alapszabálynak az fogadható el, hogy a jelentős áttörést hozó, erősen kockázatos, de az ország jövőbeli sikere szempontjából döntő innovációk esetén az állam vezető szerepet vállalhat. Mazzucato (2013) így fogalmaz: az állam kiválaszthat olyan területeket, amelyeket különösen fontosnak tart a jövőbeli sikeresség szempontjából. A területek kiválasztása egyrészt alapos elemző munkát, másrészt prioritások megfogalmazását igényli. Példaként említi az internetet és a nanotechnológiát, amelyek gyors fejlődése elképzelhetetlen lett volna az amerikai állam aktív és jelentős támogatása nélkül.

Befejezésül térjünk ki egy olyan módszerre, amely kiválóan alkalmas lenne a jó kormányzás stratégiai, innovációs és agilitási képességeinek rendszerben történő összefoglalására és értékelésére. Ez a módszer az úgynevezett Balanced Scorecard.¹¹ A módszert Kaplan és Norton (1996) azzal a céllal dolgozta ki, hogy a stratégiát összekösse a megvalósításhoz szükséges napi cselekedetekkel. A sokdimenziós elemzés összekapcsolja a jelent a jövővel, a pénzügyi eredményeket a minőségi eredményekkel. Bár a módszert a szerzők az üzleti világ szá-

¹¹ Magyarra többféleképpen fordították. A legáltalánosabban elfogadott a „kiegyensúlyozott mutatószámrendszer.”

mára dolgozták ki, azonban a módszer jól alkalmazható a kormányzati munka esetén is a jövőépítés, a stratégia, és az operatív, rövid távú feladatok, az agilis viselkedés összhangjának megteremtésére, és az összhang meglétének folyamatos ellenőrzésére. Az állami működésre illesztett kiegyensúlyozott mutatószámrendszert a 6. ábrán láthatjuk.

6. ábra • Az állami működés *Balanced Scorecard*-ja (Forrás: Kaplan, Norton [1996] alapján saját szerkesztés)



A működést a modell alapján úgy mérjük, hogy az egyes részelemekhez mérhető mutatókat rendelünk. Ezek segítségével egyrészt a modell öt területén elért eredményeket külön-külön is elemezhetjük, illetve kompozit – összefoglaló – mutatók segítségével leírhatjuk az egész rendszer működését.

11. FELHASZNÁLT IRODALOM

1. E. BRYNJOLFSSON, A. MCAFEE: *The Second Machine Age*, W. W. Norton & Company, Inc., New York, 2014.
2. T. DAVILA, M. J. EPSTEIN, R. SHELTON: *Making Innovation Work*, Pearson FT Press, New Jersey, 2012.
3. P. DRUCKER: *Innovation and Entrepreneurship*, Harper Business Reprint Edition, New York, 2006.
4. eds. S. DUTTA, B. LANVIN, S. WUNSCH-VINCENT: *The Global Innovation Index 2015. Effective Innovation Policies for Development*, Cornell University, INSEAD, WIPO, Fontainebleau, Ithaca, Geneve, 2015.
5. EU: *Reindustrializing Europe. Member States' Competitiveness Report 2014*, Brussels: EC, SWD, 2014, 278.
6. EU: *Education and Training Monitor 2015*, Publication Office of the EU, Luxemburg, 2015.
7. A. HARDAGON, R. I. SUTTON: *Building an Innovation Factory*, Harvard Business Review, Boston, May–June 2000, 157–166.
8. R. S. KAPLAN, D. P. NORTON: *Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press, Boston, 1996.
9. W. LAZONICK, O. TULUM: *US Biopharmaceutical Finance and the Sustainability of the Biotech Business Model*, Research Policy, 40, No. 9., November 2011, 1170–1187.
10. S. LUSK, N. BIRKS: *Rethinking Public Strategy*, Palgrave Macmillan, New York, 2014.
11. M. MAZZUCATO: *The Entrepreneurial State*, Anthem Press, London, New York, Delhi, 2013.
12. B. S. NEO, G. CHEN: *Dynamic Governance*, World Scientific, New Jersey, London, Singapore, 2007.
13. OECD: *Innovation and Growth. Rationale for an Innovation Strategy*, OECD, Paris, 2007.
14. PWC: *Agility in government: Responding to citizens' changing needs*, September 2015. Forrás: [www.isacavictoria.ca/resources/Documents/EventsDocs/2015-09-23-PwC_Agility in Govt. PDF](http://www.isacavictoria.ca/resources/Documents/EventsDocs/2015-09-23-PwC_Agility_in_Govt.PDF) (a letöltés ideje: 2016. 01. 30.)
15. J. A. SCHUMPETER: *Business Cycles*, McGraw-Hill Book Co., New York, London, 1939.
16. K. SCHWAB: *The Fourth Industrial Revolution*, Foreign Affairs, December 2015.
17. K. SCHWAB, World Economic Forum: *The Future of Jobs*, Geneva, Switzerland, January 2016.
18. The White House: *A Strategy for American Innovation*, National Economic Council, Washington, 2015.
19. World Bank: *Governance Matters*, Report, Washington, 2000.

Prof. Dr. Csath Magdolna (mail@magdacsath.t-online.hu): a Szent István Egyetem emeritus professzora és a Nemzeti Közszerológálati Egyetem magántanáár kutatóprofesszora, valamint a Prágai Közgazdaságtudományi Egyetem vendégprofesszora. Érdeklődési és kutatási területei elsősorban a versenyképesség és gazdasági stabilitás, a gazdaság mint nemzetbiztonsági tényező, az állami szektor és a közszerféra stratégiai menedzsmentje, innovativitása és minőségbiztosítása témaköröket ölelik fel. De foglalkozik a kisvállalkozások szerepével a modern gazdaságokban, és kutatja üzleti környezetük alakulásának főbb tendenciáit. Tagja a „Social Progress Initiative” nemzetközi hálózatnak, amely a gazdasági haladás és a társadalmi haladás együttes rendszerét elemzi átfogó mutatószámrendszer segítségével az EU országokban. Szerkesztője és részben szerzője a Nemzeti Közszerológálati Egyetem gondozásában megjelent és alternatív nézeteket is bemutató Közgazdaságtan tankönyvnek. A „Jó állam” kutatás keretében „A gazdasági stabilitás és versenyképesség” munkacsoportot vezet. 2015-ben a nemzetgazdasági minisztertől a „Magyar vállalkozásokért”, a köztársasági elnöktől pedig a Magyar Érdemrend Tisztikeresztje kitüntetését kapta meg.

Rónay Zoltán**A HALLGATÓI JOGVISZONY TERMÉSZETÉRŐL****Rónay Zoltán**, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, ronay@rekthiv.elte.hu

A felnőtt magyar lakosság közel 4%-a mint a felsőoktatásban részt vevő személy, sajátos jogviszonyban (hallgatói jogviszony) áll a képzést nyújtó intézménnyel. Ez a jogviszony adja a képzés kereteit, ez foglalja magában, illetőleg ebből fakadnak a hallgatók és a felsőoktatási intézmény jogai és egymással szembeni kötelezettségei. A tanulmány azt vizsgálja, hogy a hallgatói jogviszony a típusjegyeit tekintve hol foglal helyet a magánjog és a közjog között húzódó határon, mely típusú jogviszony jellemzői a meghatározóak esetében. Ez a szabályozás továbbfejlesztése és a felek közötti esetleges konfliktusok kezelési módja miatt egyaránt kulcsfontosságú kérdés. A hallgatói jogviszony természetéről kialakítandó átfogó kép érdekében a tanulmány rövid történeti áttekintést ad a jogviszony fogalmának alakulásáról, bemutatja a magánjogi és a közjogi jogviszonyok legfőbb ismertetőjegyeit, kitérve a német és az angolszász szabályozásra is, ezek tükrében vizsgálva a felsőoktatási törvény rendelkezéseit.

KULCSSZAVAK:

felsőoktatási intézmények, magánjog, közjog, egyetemi és főiskolai hallgatók, jogviszony keletkezése és megszűnése

Almost 4 percent of the adult Hungarian population has a special legal relationship (student status) with a higher education institution. This relationship provides a legal framework for education establishing the rights of students and higher education institutions alike while also describing their obligations. By examining the characteristics of the student's legal status, the study aims to find its place between the domains of civil law and public law. The answer is important for the future development of the regulation as well as for the management of an occasional student-institution dispute. In order to form an overall picture, the study gives a short historical overview of the changes of the student status, presents the main characteristics of the relevant civil and public laws, while also referring to the Anglo-Saxon and German regulations, and analysing the provisions of the Hungarian Higher Education Act.

KEYWORDS:

higher education institutions, civil law, public law, university and college students, commencement and termination of legal relationships

1. BEVEZETÉS

A 2015 szeptemberében kezdődő tanév statisztikai adatai szerint¹ Magyarországon közel 300 ezren tanulnak a felsőoktatásban, 66 magyar felsőoktatási intézményben (egyetem, alkalmazott tudományok egyeteme és főiskola). Ez azt jelenti, hogy ezen intézményekkel a felnőtt lakosság közel 4%-a létesíti a felsőoktatási képzésre irányuló jogviszonyt,² amely az annak két oldalán helyet foglaló személyek jogai, kötelezettségei, egymáshoz való viszonya, illetve a mindezekre irányadó ágazati különös szabályok folytán egyedi természetű. A jelenleg hatályos, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) – a megelőző törvényekhez hasonlóan – hallgatói jogviszonyként definiálja ezt a sajátos viszonyrendszert. Ugyanakkor pontosabb meghatározást nem ad, számos esetben a tipikus, jogági jogviszonyokhoz való viszonyulása alapján határozhatók meg típusjegyei. Minthogy a jogviszony a belőle fakadó, részben a fent írt nagyszámú személyi kört, részben a terjedelmes intézményhálózatot megillető jogok és őket terhelő kötelezettségek eredője, és az ezek érvényesítését, biztosítását, számonkérését szolgáló eljárások alapja is, indokolt annak alaposabb vizsgálata.

A hallgatói jogviszonyt alkotó jogok és kötelezettségek egyes elemei viszonylag korán megjelentek a magyar szabályozásban. Alapelemei szinte a felsőoktatási intézmények hazai megjelenésével egy időben gyökeret eresztettek, már a 14–15. századi egyetemalapítások során is mintául szolgáltak a párizsi vagy a bolognai egyetemeken létrejött hallgatói jogok.³ Nem véletlen, hogy részben a maihoz hasonló normákat találunk a református kollégiumok⁴ belső szabályozásában,⁵ amelyek a tanulmányok folytatását, a belső rend megtartását és az ezen normák megszegéséért való felelősséget, illetve annak jogkövetkezményeit rögzítették. Ezek azonban még intézményi szabályok voltak, azok megalkotását az állam nem ellenőrizte, az intézmény és a hallgató jogviszonyába semmilyen szinten, még mögöttes szabályok alkotásával sem avatkozott be. Az első állami jogszabály a *Ratio Educationis* volt, amely egységesen „az elemi iskolázástól kezdve fel egész az egyetemig”⁶ szabályozta a közoktatást, és az egyetem, illetve annak tanárai hallgatókkal szembeni felelőssége és köte-

1 Felsőoktatási statisztikai gyorstájékoztató a 2015/2016. tanév eleji (2015. 10. 15-i) adatgyűjtés adataiból 2015. november 2. Forrás: www.kormany.hu/download/f/c9/80000/Gyorstajekoztato_20151015_20151102.pdf (a letöltés ideje: 2016. 01. 22.). A kormány által közzétett adatok az összes képzési szintre és munkarendi formára vonatkoznak, amelyek közül nappali munkarendű képzésen 210 103-an, esti képzésen 3583-an, levelező képzésen 73 060-an, míg távoktatási formában 8570-en vesznek részt.

2 2011. évi népszámlálás – 4. Demográfiai adatok, Budapest, KSH, 2013.

3 HORVÁTH PÁL: *A korai reneszánsz studium generaleja*, Iustum Aequum Salutare, 2(2006)/1–2, 40. Ugyanitt idézi az alábbi művet: KARDOS Tibor: *A magyarországi humanizmus kora*, Budapest, 1955, 57–59.

4 *A felsőoktatás-történet egyértelműen a felsőoktatási intézmények között tartja számon e szervezeteket*. Lásd: *A magyar felsőoktatás évszázadai*, szerk. KARDOS József, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2000, 17–19., 22–23; *Hat évszázad magyar egyetemei és főiskolái*, szerk. SZÖGI László, Művelődési és Közoktatási Minisztérium, 1994, 19–23., 26–28.

5 A Sárospataki Református Kollégium 1621-ben kelt szabályzata, a Pápai Református Kollégium Első Szabályzata (1585), a Debreceni Református Kollégium 1657-es szabályzata. Lásd: SZÖGI: *i. m.*, 92–97., 99–103., 104–110.

6 *Az 1777-iki Ratio Educationis*, szerk. KORNIS Gyula, Pedagógiai Könyvtár, fordította, bevezetéssel és jegyzetekkel ellátta: FRIML Aladár, Kath. Középiskolai Tanáregyesület, 1913, 9.

lezettségei⁷ mellett részletesen – a mai értelemben vett közoktatáshoz hasonlóan – határozta meg a hallgatói jogokat és kötelezettségeket is.⁸ A kiegyezést követően már élesen elváltak a hallgatói jogviszony szabályai a tanulókra hatályos rendelkezésektől, és önálló normában, vallás- és közoktatásügyi miniszteri rendeletek formájában jelentek meg, amelyek már részletesen szabályozták a hatályuk alá tartozó felsőoktatási intézményekben tanulók jogait és kötelezettségeit.⁹

A 20. századra már megjelent a törvényi szintű szabályozás,¹⁰ de általánossá csak – a hallgatói jogviszony fogalmát is bevezető – az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény hatálybalépésével vált.¹¹ Az ezt követő törvények¹² szintén széles körben szabályozták a hallgatói jogviszonyt. E rendelkezések között a hallgatói jogviszony lényegi elemeinek tekintetében számottevő eltérés nincs, és az Nftv. erre vonatkozó alapvető szabályai sem különböznek érdemben, ezért az azok vonatkozásában tett korábbi szakirodalmi megállapítások is érvényesek, a hallgatói jogviszony természetének megvilágítása során adekvátak.

2. A JOGVISZONY FOGALMÁRÓL ÁLTALÁBAN

A jogviszony meghatározott személyek között a jogérvényesülés során létrejövő viszonyrendszer, amelyben jogi normák valósulnak meg, azaz konkretizálódnak és realizálódnak.¹³

A jogalanyok jogviszonyon belüli kapcsolata, illetve e kapcsolat milyensége alapján szembevetendő a különbség a magánjogi (polgári jogi) és a közjogi jogviszony között. A legegyszerűbb elhatárolás azon alapul, hogy előbbi a magánszemélyek, míg utóbbi a közjogi személyek egymással, illetve magánszemélyekkel való kapcsolatát írja le.¹⁴ A polgári jogi jogviszonyokban a jogviszony létesítése és alakítása két (vagy több) egyenrangú fél döntésén alapul, hiszen e szabályozás alapvető jellemzője, hogy a jogalanyok mellérendeltek és egyenjogúak.¹⁵ A közjog tartalmaz közigazgatási jogot is, amelyet azonban az előbbitől célszerű elhatárol-

7 Ratio Educationis XVI. §, XVIII. § 4. pont, XX. §.

8 Ratio Educationis III. rész (Az iskolák rendtartása, illetve a fegyelem fenntartása) II. szakasz. Az iskolák rendtartása, tekintettel a tanulóifjúságra.

9 Valamennyi jogszabály felsorolására terjedelmi okokból nem vállalkozhatok, így a teljesség igénye nélkül néhány példa: a budapesti királyi magyar tudomány-egyetem tanulmányi, fegyelmi és leckeépítési-szabályzata (21735/1875. sz. VKM rendelet, majd 1891. évi 28 458. sz. VKM rendelet); 1882. évi 18 684. sz. VKM rendelet: A magyar királyi József-műegyetem szervezeti szabályzata; 1914. évi 105.120. sz. VKM rendelet a debreczeni és pozsonyi magyar királyi tudományegyetemek szervezetéről, tanulmányi és vizsgarendjéről.

10 A Magyar Népköztársaság oktatási rendszeréről szóló 1961. évi III. törvény 23. § – igaz igencsak szükséztlenül – már rendelkezik hallgatókat érintő jogokról.

11 Az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény 28–39. § tételesen szabályozta a hallgatói jogokat és kötelezettségeket.

12 A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény, a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény.

13 SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011, 332.

14 PETRIK Ferenc: *A közigazgatási jogviszony fogalma, elhatárolása más jogviszonyoktól*, Magyar Jog, 57(2010)/9, 522.

15 FAZEKAS Judit: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. I. kötet*, szerk. OSZTOVITS András, Opten Informatikai Kft., Budapest, 2014, 85.

ni.¹⁶ A közigazgatási jogviszonyban ugyanis a közigazgatási jog által szabályozott, közigazgatási jogi normák érvényesítése során létrejövő jogviszonyról van szó.¹⁷

Patyi András szerint a magánjogi-közjogi jogcsaládba tartozás elhatárolásához az „impérium” jelenlétét kell vizsgálni. Ahol ez az impérium jelen van, ott mindenképpen közjogi jogviszonyról kell beszélni.¹⁸

3. A HALLGATÓI JOGVISZONY SAJÁTOS JEGYEI

Az egyes jogviszonytípusok előzőekben összefoglalt típusjegyeit a hallgatók és a felsőoktatási intézmények viszonyára vetítve mindkét alaptípus (magánjog-közjog) tekintetében eltéréseket találunk.

Ennek történeti alapja az a változás, amely a hallgatóknak a középkori felsőoktatási intézményekhez való viszonyában következett be az évszázadok alatt. Ugyanis bár kezdetben a professzorokkal együttesen alkották az universitást, és az intézményirányításban is részt vettek, aminek ma is megvan néhány eleme, de ma már inkább az oktatási szolgáltatásokat igénybe vevő személyként tekintenek rájuk. Ez a „kettősség jelentős mértékben befolyásolja az egyes hallgatókra vonatkozó jogi rendelkezéseket is”.¹⁹

Ennek ellenére a hallgató és az intézmény viszonyában meghatározó elem, hogy utóbbi nem elsősorban egy szolgáltatásnyújtó szervezet, hanem az oktatás, a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység mint alaptevékenység folytatására létesített szervezet.²⁰ A felsőoktatási intézmény törvényben biztosított joga és kötelezettsége, hogy meghatározza a működésére és szervezetére vonatkozó alapvető szabályokat, ezek között²¹

- a hallgatói jogok gyakorlásának és köteleességek teljesítésének rendjét,
- a hallgatói jogviszonnyal kapcsolatosan benyújtott kérelmek elbírálásának és a jogorvoslatnak a rendjét,
- a hallgatók tanulmányi, és az ismeretek, készségek és képességek elsajátításának, megszerzésének, ellenőrzésének, az őket terhelő fizetési kötelezettség megállapításának és teljesítésének, a juttatásaik elosztásának, fegyelmi és kártérítési ügyeik elbírálásának rendjét is. Ezeket azonban az intézmény csak jogszabályi keretek között rendezheti, miközben az Nftv. csak viszonylag szűkkörűen határozza meg a hallgató jogait. Kocsis Miklós csoportosítását²² alapul véve ezek egy része a hallgató emberi és állampolgári jogaiból ered, mások az intézményi autonómiából fakadnak, valamint nagy számban találunk közöttük a tanulmányokhoz kötődőket, végül egy részük a szolgáltatásnyújtási kötelezettségéhez kapcsolódik.

16 PETRIK: *i. m.*, 524.

17 SZALAI Éva: *A közigazgatási jogviszonyok = Közigazgatási Jog. Általános rész III.*, szerk. FAZEKAS Marianna, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013, 61–62.

18 PATYI András: *A közigazgatási működés jogi kérdései = Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, szerk. PATYI András, VARGA Zs. András, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012, 2013, 245.

19 KOC SIS Miklós: *A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon*, doktori értekezés, Pécs, 2010, 63.

20 Nftv. 2. § (1) bek.

21 Nftv. 11. § (1) bek. a)–b) pont, 2. melléklet II. 3. pont

22 KOC SIS: *A felsőoktatási autonómia... i. m.*, 95.

Az Nftv. azt is rögzíti, hogy a hallgatói jogviszony a felvételtől²³ vagy az átvételtől szóló döntés alapján a beiratkozással jön létre.²⁴ E rendelkezés nem csupán a jogviszony létesítésének (beiratkozás) metodikája tekintetében tartalmaz lényeges elemet. A felvételtől szóló döntés mint előfeltétel önmagában hordozza, hogy a jogviszony létesítése – ellentétben általában a polgári jogi jogviszonyokkal – nem kizárólag a két fél elhatározásán alapul.

Ebből következően már a jogviszony keletkezésében látszanak a magánjogi jogviszonyok ismertetőjegyeitől való eltérések. A hallgatói jogviszony számos elemében, a hallgatót megillető számos jog vonatkozásában – lásd az Nftv. hallgatók jogait és kötelezettségeit szabályozó 42–44. § és XII. fejezete rendelkezéseit – látszik, hogy „e jogviszony nem hasonlítható a megbízó-megbízott, a megrendelő-vállalkozó viszonyrendszerében megjelenő – tiszta, általában kétpólusú – kötelezettségrendszerhez, amelyben az előbbi fél a szolgáltatás megfizetésére, utóbbi a szolgáltatás nyújtására köteles (a mellékkötelezettségektől eltekintve). A hallgatói jogviszonyban a felek nem mellérendeltek, hanem a hallgató és az intézmény között inkább az alá-főlé rendeltség a jellemző, még akkor is, ha a széles körű hallgatói jogosítványok ezt részben kompenzálni képesek.”²⁵ A hallgatói jogviszony sok tekintetben inkább közjogi-as jelleget ölt, hiszen e viszonyrendszerben megjelenő domináns alá-főlé rendeltség inkább a közigazgatási jogviszonyok jellemzője. Ráadásul a két fél jogviszonyában megjelenik az állam közhatalmi szerepe (lásd a korábban említett impérium fogalmát), a jogviszony alakítása gyakran csak egyikük egyoldalú akaratán alapul (pl. jogviszony intézményi mérlegeléssel történő megszüntetése),²⁶ máskor pedig valamennyiük akaratától függetlenül az állam szabályozó erején nyugszik (jogviszony megszűnése a törvény erejénél fogva).²⁷ A hallgatót lényegében a jogviszony létesítése (és bizonyos körben megszüntetése) kérdésben illeti meg a döntés joga, egyebekben a jogszabályi keretek között kialakított rendben, annak kvázi magát alávétve folytatja tanulmányait, gyakorolja jogait és teljesíti kötelezettségeit. Ezzel szemben az intézményt még e körben sem: amennyiben a hallgató a törvényi feltételeknek megfelelően, a felsőoktatási információs rendszer működéséért felelős szerv besorolási döntését követően a jogviszony létrehozása nem mellőzhető.²⁸

A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény hatálybalépését megelőző időben a felsőoktatási intézmény és a hallgatók kapcsolatának jellege érdektelen volt, hiszen a képzésért pénzbeli ellenszolgáltatást nem nyújtó hallgató részéről szolgáltatásvásárlásra sem került sor, és „az oktatási intézmény sem nyújtott neki szolgáltatást a szó polgári jogi értelmében, ezért a hallgató és az intézmény kapcsolata nem a piaci viszonyok szabályozására hivatott polgári jog körébe tartozott”.²⁹ Bár azt követően – és jelenleg is – megjelent a szolgálta-

23 A felvételi döntéssel kapcsolatos alkotmánybírói álláspontról lásd Kocsis: *Uo.*, 64.

24 Nftv. 39. § (3) bek.

25 RÓNAY Zoltán: Fogyasztóvédelem és felsőoktatás, *Jogi Fórum*, 2012. április 23. Forrás: www.jogiforum.hu/files/felsooktatasi_jog/ronay_zoltan_fogyasztovedelem_es_felsooktatasi_jog_forum%5D.pdf (a letöltés ideje: 2015. 10. 29.)

26 Nftv. 59. § (1) bek. b), f), g) és i) pont, (3) bek. a) pont

27 Nftv. 59. § (1) bek. c) pont, (3) bek. b) és c) pont, (4) bek.

28 Nftv. 39. § (6) bek.

29 GYEKICZKY Tamás: *A kártérítés határai*, *Debreceni Jogi Műhely*, 3(2006)/1. Forrás: www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2006/a_karterites_hatarai/ (a letöltés ideje: 2016. 01. 22.)

tásért költségtérítést, önköltséget fizető hallgatók köre, tehát lényegét tekintve két, egymástól gyökeresen eltérő finanszírozási forma működik párhuzamosan, a fent leírt keretek között nincs lényegi különbség a hallgatók között az ún. finanszírozási forma alapján sem, tehát ebből a szempontból irreleváns, hogy államilag támogatott, ösztöndíjas vagy költségtérítéses, önköltséges képzésben vesznek-e részt. Egyes szerzők szerint azonban azzal, hogy megjelentek az úgynevezett fizetős képzések, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás piaci elvének érvényesülése következtében megkérdőjelezhetlenné vált a hallgató és az intézmény kapcsolatának polgári jogi jellege (értelemszerűen a közigazgatási jog, a munkajog és a társadalombiztosítási jog szabályozó szerepének megtartásával).³⁰ Ezzel e jogviszonyban a magánjog kerül hangsúlyos pozícióba.

Magam nem osztom ezt a véleményt. Vitathatatlan ugyan, hogy az előzőekben említett finanszírozási forma bevezetése óta eltelt időszakban változtak a jogszabályok, azonban e körben a szabályozási logika érdemben nem módosult. Bár jelenleg is előírja az Nftv., hogy az önköltséges hallgató és a felsőoktatási intézmény között az önköltség fizetése mellett folytatott képzés tekintetében hallgatói képzési szerződést kell létrehozni,³¹ az alábbiakban kifejtettek szerint ez sem eredményezi a hallgatói jogviszony magánjog területére áthelyezését. Sem a törvény, sem az Nftv. egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 87/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) nem ad közelebbi útmutatást ahhoz, hogy e szerződés pontosan milyen sajátosságokkal bír,³² az azonban e rendelkezésekből is megállapítható, hogy hiányzik minden olyan elem, amely egy magánjogi kötelmi viszony sajátja. Egy magánjogi jogviszonyban ugyanis a felek maguk alakítják a jogviszonyt, döntenek annak lényeges elemeiről, azaz megilleti őket a szerződés megkötésének (jogviszony létesítésének), az alany, illetőleg a típus megválasztásának a joga.³³ Ezzel szemben a képzési szerződésre irányadó jogszabályi rendelkezések csak annyit rögzítenek, hogy az a képzés megnevezését és az önköltség képzésre érvényes, és a hallgatói jogviszony ideje alatt nem módosítható összegét tartalmazza.³⁴ Ráadásul az összeg meghatározása sem esik a szerződési szabadság körébe, hiszen a díjat vagy legalábbis megállapításának rendjét az intézmény (szenátusa) szabályzatban rögzíti, tehát ebből a szempontból kvázi egyoldalúan állapítja meg.³⁵ Azaz a képzési szerződés két érdemi tartalmi eleme – a képzés megnevezése és az összeg – sem olyan, amely vonatkozásában a feleknek a magánjogi autonómiába eső döntési jogosultságuk lenne. A meg-

30 GYEKICZKY: *i. m.*

31 Nftv. 39. § (3) bek.

32 Az Nftv. 108. § 8. pont csak annyit rendez e vonatkozásban, hogy a hallgatói képzési szerződés a felsőoktatási intézmény és az önköltséges képzésre besorolást nyert hallgató között a 39. § (3) bekezdése szerint létesített szerződés, az Nftv. 83. § pedig azt említi, hogy a hallgató és a felsőoktatási intézmény a térítési és juttatási szabályzatban meghatározott rendben megállapított térítési díjnak megfelelően megállapodásban rögzíti a térítési díj összegét.

33 VIRÁG Csaba: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. III. kötet*, szerk. OSZTOVITS András, Opten Informatikai Kft., Budapest, 2014, 145–146., a korábbi Ptk. esetében ugyanerről lásd: *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*, szerk. OSZTOVITS András, Opten Informatikai Kft., Budapest, 2011, 525.

34 Vhr. 50. § (1) bek.

35 Nftv. 83. § (2) bek.

állapodás tárgya valójában nem az összeg, hanem annak a ténynek a rögzítése, hogy a hallgató azt megismerte és tudomásul vette. Ha a hallgató beiratkozik, tehát jogviszonyt létesít, a szerződés megkötése, tartalmának meghatározása már nem a saját, illetve a felsőoktatási intézmény döntésén múlik. A jogviszony fennállása alatt az összeg – szerződéses úton – nem módosítható.³⁶ Következésképpen a polgári jog rendszerének diszpozitivitása³⁷ a jogviszony létesítését megelőzően is csak az – önálló jelentőségét tekintve a jogirodalomban csekélyebb jellegűnek tartott³⁸ – partnerválasztási szabadságban jelenik meg, a jogviszony létesítését követően azonban egyáltalán nem, hiszen a felek sem a szerződés megkötésének tényéről, sem annak típusáról, és különösen annak részleteiről nem dönthetnek, a jogszabályi és intézményi normatív keretektől nem térhetnek el. A jogviszony létrejötte esetén elkerülhetetlen a lényegében az állam által meghatározott tartalmú szerződés megkötése, ennek hiánya a jogviszony megszűnéséhez vezet. Itt tehát megjelenik az „impérium”, még ha a felsőoktatási intézmény közvetítésével is, ez pedig a közjog egyértelmű dominanciáját mutatja. Így e szerződés tulajdonképpen egyetlen olyan jellegzetességgel sem bír, amely a magánjogi jogviszonyok sajátja, elnevezését leszámítva nem is szerződés.

A Vhr. a fentiekén túlmenően azt a szankciót is meghatározza, miszerint ha a beiratkozást vagy a bejelentkezést követően a hallgató ezen időpontokig nem kéri tanulmányainak szüneteltetését, az adott félév aktív félévnek minősül, és a magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott képzés feltételeinek vállalásából következő vagy a képzési szerződésben foglalt kötelezettségeket keletkeztet a tanulmányi kötelezettségei teljesítésére tekintet nélkül.³⁹ Azaz abban az esetben is, ha a hallgató nem vagy csak részben vette igénybe a felsőoktatási intézmény által nyújtott szolgáltatásokat. Összességében tehát még ez a szerződésként meghatározott okirat sem eredményezi a magánjogi jelleg megjelenését, így a hallgatói jogviszonyt természetesen a finanszírozási formától függetlenül egységesen megítélhető.

A hallgatói jogviszony természetét meghatározza, hogy a felsőoktatási jog⁴⁰ keretei között a képzést nyújtó intézmény és az azt igénybe vevő személy közötti sajátos jogviszonyként jön létre és áll fenn. Ennek során a felek célja, hogy a hallgató Alaptörvényben biztosított alapjogának⁴¹ érvényesítése érdekében⁴² végezzenek különféle – szabályozott – tevékenységet ab-

36 A hallgatónak persze lehetősége van csökkentést kérni, az erről szóló döntés azonban megint csak nem a magánautonómiába tartozó szerződésmódosító aktus lesz, hanem az erre hatáskörrel rendelkező személy vagy testület egyoldalú, méltányossági döntése, amely közjogi jellegű. Ez utóbbi tényt annak a közigazgatási eljárásra irányadó szabályok szerint elbírálandó jogorvoslattal megtámadható mivolta, és az ez utóbbi határozat bírósági felülvizsgálatának közigazgatási perben biztosított lehetősége is megerősíti.

37 VIRÁG 146., OSZTOVITS 2011, 525.

38 *A Polgári Törvénykönyv magyarázata. III. kötet, Kötelmi jog*, szerk. Török Gábor, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 57.

39 Vhr. 51. §

40 A felsőoktatási jog számos (alap)jogági jogszabályi rendelkezést magában egyesítő, túlnyomó többségben közjogi jellegű normákból álló joganyagösszesség. Természetéről bővebben lásd: Kocsis Miklós: *A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon*, Budapest, 2011, 29–30.

41 Magyarország Alaptörvénye XI. cikk.

42 Az alapjogi (korábban alkotmányos) megalapozást lásd: Kocsis Miklós: *A hallgatói státusz jogkérdései = Felsőoktatási hallgatói kisokos*, szerk. Kocsis Miklós, KUCSERA Tamás Gergely, HÖÖK a Hallgatókért Alapítvány, Budapest, 2010, 25–26.

ból a célból, hogy a hallgató „végzettséget és egy vagy több szakképzettséget szerezzen”.⁴³ Az ennek során érvényesülő különböző jogok és kötelezettségek nem azonos terjedelműek, céljuk nem a jogviszony alanyai közötti egyensúly biztosítása, hanem a szabályozott formában történő képzés. E jogok gyakorlásának és a kötelezettségek teljesítésének kereteit nem állapíthatják meg szabadon, azt az állam a jogszabályok és egyéb közjogi szabályozók útján kőgensen rögzíti. Az állam nem csupán a jogviszony kereteit határozza meg, de részletekbe menően szabályozza annak tartalmát is. Ugyan az Nftv. felhatalmazza az intézményt, hogy ezen keretek között és ezen részletszabályokhoz igazodóan további szabályokat állapítson meg, ez a felhatalmazás azonban csak az egyoldalú szabályozásra szól, és nem a jogviszony félként történő alakítására. Ezzel a felek közötti jogviszony kettős korlát közé szorul, annak alakítására az Nftv. nem ad számukra felhatalmazást. A hallgatói jogviszonyra vonatkozó rendelkezések kőgensek, nem találunk a magánjogra jellemző diszpozitív normákat.⁴⁴

Az állami beavatkozás mértéke és módja ráadásul e körben független a fenntartó személyétől, azaz a nem állami fenntartású (tehát egyházi és magán) felsőoktatási intézmények működésére vonatkozó külön rendelkezések⁴⁵ sem tartalmaznak eltérő szabályokat. Így a hallgatói jogviszony közjogi jellege nem a felsőoktatási intézmény állami⁴⁶ mivoltából fakad, hanem az állam felsőoktatás-irányító szerepéből, amely az erős állami beavatkozást és azzal egyidejűleg a magánautonómia érvényesülésének e jogviszonyban történő kizárását jelenti.

Megjegyzendő, hogy bár a polgári jog is ismeri a felek magánjogi jogviszonyaiba – az egyensúlyteremtés érdekében – történő beavatkozást, azonban itt korántsem erről van szó. A magánjogi jogviszonyokba való állami beavatkozás klasszikus példája a fogyasztóvédelem, azonban azzal kapcsolatban is gyakran aggályként fogalmazódik meg, hogy alkalmas állami beavatkozással a felek erőviszonya (mellérendeltség, egyenjogúság) megbillentésre.⁴⁷ Ugyanakkor a fogyasztóvédelem kapcsán egységes az az álláspont, hogy bár a magánjog római jogi gyökerei révén európai viszonylatban ma is érvényesülő „privát autonómia és a szerződési szabadság”⁴⁸ a fogyasztóvédelem keretei között relativizálódik, a gyengébb pozíciójú fogyasztó erősebb védelmet, támogatást kap a szolgáltatóval szemben, ami vi-

43 BAKONYI László: *A hallgatók = Az oktatás nagy kézikönyve*, szerk. Szűdi János, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006, 833.

44 SZILÁGYI: i. m. 302., JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007, 75–77.

45 Nftv. XXVI. fejezet

46 Az állami felsőoktatási intézmény fogalmára és annak meghatározásával összefüggő bizonytalanságra lásd: G. KARÁCSONY Gergely: *A fenntartói jogok alakulása a felsőoktatásban, kitekintéssel a kancellári rendszer által hozott változásokra*, Kodifikáció és Közigazgatás, 2014/2, 35. Ehhez kapcsolódik Rixer Ádám gondolata, aki általánosságban utal az állam felsőoktatásbeli szerepvállalásának tisztázatlanságára. (Rixer Ádám: *Humán közszolgáltatások igazgatása*, Patrocínium Kft., 2011, 81.)

47 VIRÁG: i. m., 149.

48 Peter HOMMELHOFF: *„Europarechtliche Bezüge” im Zivilrecht. Überlegungen zur Gestaltung des akademischen Unterrichts*, Für Recht und Staat, Festschrift für H. Helmrich zum 60. Geburtstag, München, 1994, 340. Idézi: HAMZA Gábor: *A római jog a XXI. században*, Magyar Tudomány, (2007)/12, 1557. Forrás: www.matud.uif.hu/07dec/07.html (a letöltés ideje: 2015. 11. 04.)

szonylagossá teszi „a privát autonómia és a szerződési szabadság elvét egy adott magánjogi rendszeren belül”.⁴⁹

Az államnak a felek közötti jogviszonyában betöltött szerepe miatt találunk ugyan hasonló vonásokat a fogyasztóvédelem tárgyát képező fogyasztói szerződéses jogviszony és a hallgatói jogviszony természete között, mivel az egyszemélyes módosítható intézményi szabályok emlékeztetnek az általános szerződési feltételekre, azonban az utóbbi jogviszony esetében fel sem merülhet a privát autonómia és a szerződési szabadság kérdése. Sőt, a jogviszony fennállása során az állam nem is törekszik a felek (ti. a hallgató és a felsőoktatási intézmény) közötti egyenlőtlen viszony megváltoztatására. E hasonlóságok tehát nem olyan jellegűek, amelyek alapján ezen ismertetőjegyek a hallgatói jogviszonyt a magánjog területére áttolnák. Összességében tehát leszögezhetjük: a hallgatói jogviszony bármennyire is magán visel egy-egy polgári jogi jegyet, nem sorolható a Ptk. hatálya alá, hiszen a jogviszony dinamikájában a felek rendelkezési jogával szemben túlnyomó részben az állam közjogi szabályozó szerepe és közhatalma érvényesül.

Ebben jelentős hasonlóságot mutat a német joggal, amelyben a hallgatói jogviszony a beiratkozással kezdődik és a kiiratkozással ér véget, ami sokkal inkább igazgatási jellegű aktus, mintsem egy szerződéses jogviszony alakítása. E jogviszony keretében jogosultak a hallgatók a tanulmányaik folytatására, az azokkal összefüggő rendezvények és az intézmények (pl. könyvtár) látogatására, az intézményvezetéssel szembeni igények megfogalmazására vagy éppen a hallgatói önkormányzati választások során az őket megillető aktív, illetve passzív választói jog gyakorlására. Ugyanígy ebből fakadnak a házirend betartásából, az intézményi létesítmények (könyvtár, laboratórium) rendjének betartásából álló kötelezettségek. Ráadásul a hallgatók jogai és kötelezettségei sok tekintetben jogszabályi rendelkezésen alapulnak.⁵⁰ Ebből következően nem kizárólag a jogviszony alanyainak közös elhatározásából keletkeznek és alakulnak a jogviszony egyes elemei, hanem abba az állam – legalábbis a keretek megteremtésével – beleavatkozik.

Ezzel szemben az angolszász típusú jogrendszer államaiban működő felsőoktatási intézmények és hallgatóik között egyértelműen kontraktuális jogviszony jön létre. Az angol felsőoktatási intézmények hallgatóikkal típusjegyeiben a klasszikus magánjogra emlékeztető szerződést kötnek, mely a jogviszonyt részletekbe menően szabályozza.⁵¹ Az amerikai egyetemeken – függetlenül attól, hogy állami vagy magánintézményekről van szó – az egyes szolgáltatások (szállás, étkezés, támogatások) tekintetében külön szerződések jönnek létre. Ám gyakran nem is a hagyományos értelemben, mivel a bíróságok mindinkább hajlanak arra, hogy az egyes hallgatói kézikönyveket vagy intézményi tájékoztatókat – függetlenül attól, hogy azok papíros formában vagy csak az intézményi internetes oldalon állnak rendelkezésre – is szerződésnek tekintsék, így azok bármilyen felmerülő jogvita esetén elsődleges for-

49 HAMZA: *i. m.*

50 ARNE PAUTSCH, ANJA DILLENBURGER: *Kompendium zum Hochschul- und Wissenschaftsrecht*, Walter de Gruyter GmbH & Co. KG, Berlin/New York, 2011, 108–109.

51 DENNIS J. FARRINGTON: *The law of higher education*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 336–337, 347–360. Természetesen az angol szabályozás ennél jóval összetettebb, de annak részletesebb bemutatása terjedelmi okból jelen tanulmányban nem lehetséges.

rásnak számítanak.⁵² Hasonló a helyzet az ausztrál egyetemek esetében is, ahol a szerződéses jogviszony szintén egyedüli és széles körben meghatározó a hallgatónak az intézményrel fennálló jogviszonyában.⁵³

4. KONKLÚZIÓ

A hallgatói jogviszony vizsgálata alapján álláspontom szerint egyértelmű, hogy lényegét tekintve közjogi jogviszonyról van szó. A magyar szabályozásban az állam részletekbe menően szabályozza és alakítja is a jogviszonyt – elsősorban a felsőoktatásra irányadó normatív eszközökkel. Ezzel pedig a jogalkotó egy a polgári jogtól erősen távol álló, de egészében a tisztán klasszikus közjogi jegyeket sem magán viselő alakzatot hoz létre. Ha definíciószerűen meg kívánjuk adni a hallgatói jogviszony fogalmát, azt mondhatjuk, hogy az a felsőoktatási jog keretei közötti sajátos, a képzést nyújtó szervezet és az azt igénybe vevő személy közös – utóbbi felsőfokú tanulmányainak folytatása mint alapjog érvényesítésére irányuló – tevékenységét szabályozó jogok és kötelezettségek összessége, amelyek a jogviszony két alanyát egymással szemben eltérő módon és mértékben jogosítják és kötelezik, és amelyek gyakorlásának terjedelmét behatárolja egyrészt az állam a jogszabályok és egyéb közjogi szabályozók útján, másrészt ezek felhatalmazása alapján a felsőoktatási intézmény a saját belső szabályzataival.

Utalva a hallgatói jogviszony bevezetőben is említett jelentőségére – tekintve mind a jogviszonyban részt vevők számát, mind az abból fakadó jogok és kötelezettségek sokféleségét, valamint annak jogkövetkezményeit, nem csupán az egyénekre, de a társadalom egészére vetítve –, megfontolandó annak egyértelműbb, definíciót adó törvényi szabályozása, akár a mindenkori felsőoktatási törvény értelmező rendelkezései között. Ezzel a jogalkotó a hallgatói jogviszony fogalmát mint zsinórmértéket alkalmazhatná a részletszabályok kidolgozása során is.

52 William A. KAPLIN, Barbara A. LEE: *The Law of Higher Education*, Vol. 1., John Wiley & Sons Inc., 2013, 8.1.3. Forrás: goo.gl/WU7wMC (a letöltés ideje: 2016. 01. 27.)

53 Francine ROCHFORD: *The Relationship Between The Student And The University*, *Journal of Law & Education*, Australia & New Zealand, 3(1998)/1, 28–48. Forrás: www.anzela.edu.au/assets/anzjle_3.1_-_2_francine_rochford.pdf (a letöltés ideje: 2016. 01. 27.)

5. IRODALOM

1. Az 1777-iki *Ratio Educationis*, szerk. KORNIS Gyula, Pedagógiai Könyvtár, fordította, bevezetéssel és jegyzetekkel ellátta: FRIML Aladár, Kath. Középiskolai Tanáregyesület, 1913.
2. BAKONYI László: *A hallgatók = Az Oktatás nagy kézikönyve* szerk. SZÜDI János, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006.
3. DENNIS J. FARRINGTON: *The law of higher education*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
4. FAZEKAS Judit: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*, I. kötet, szerk. OSZTOVITS András, Opten Informatikai Kft. Budapest, 2014.
5. *Felsőoktatási statisztikai gyorstájékoztató a 2015/2016. tanév eleji (2015. 10. 15-i) adatgyűjtés adataiból 2015. november 2.* Forrás: www.kormany.hu/download/f/c9/80000/Gyorstajekoztato_20151015_20151102.pdf (a letöltés ideje: 2016. január 22.).
6. G. KARÁCSONY Gergely: *A fenntartói jogok alakulása a felsőoktatásban, kitekintéssel a kancellári rendszer által hozott változásokra*, Kodifikáció és Közigazgatás, 2014/2. Forrás: kodifikator.hu/letoltes/category/15-2014-evi-ii-szam?download=85:g-karacsony-gergely-a-fenntartoi-jogok-alakulasa-a-felsooktatásban-kitekintéssel-a-kancellari-rendszer-altal-hozott-valtozasokra (a letöltés ideje: 2016. március 22.)
7. GYEKICZKY Tamás: *A kártérítés határai*, Debreceni Jogi Műhely, 3(2006. január 1.)/1. Forrás: www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2006/a_karterites_hatarai/ (a letöltés ideje: 2016. január 22.)
8. HAMZA Gábor: *A római jog a XXI. században*, Magyar Tudomány, 2007/12. Forrás: www.matud.iif.hu/07dec/07.html (a letöltés ideje: 2015. november 4.)
9. Peter HOMMELHOFF: *„Europarechtliche Bezüge” im Zivilrecht. Überlegungen zur Gestaltung des akademischen Unterrichts. Für Recht und Staat. Festschrift für H. Helmrich zum 60. Geburtstag*, München, 1994.
10. HORVÁTH Pál: *A korai reneszánsz studium generaleja*, Iustum Aequum Salutare, 2(2006)/1–2.
11. JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007.
12. William A. KAPLIN, Barbara A. LEE: *The Law of Higher Education*, Vol. 1., John Wiley & Sons Inc., 2013. Forrás: goo.gl/WU7wMC (a letöltés ideje: 2016. január 27.)
13. szerk. KARDOS József: *A magyar felsőoktatás évszázadai*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2000.
14. KARDOS Tibor: *A magyarországi humanizmus kora*, Budapest, 1955.
15. KOCSIS Miklós: *A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon*, doktori értekezés, Pécs, 2010.
16. KOCSIS Miklós: *A hallgatói státus jogkérdései = Felsőoktatási hallgatói kisokos*, szerk. KOCSIS Miklós, KUCSERA Tamás Gergely, HÖÖK a Hallgatókért Alapítvány, Budapest, 2010.

17. KOCSIS Miklós: *A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon*, Budapest, 2011.
18. *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*, szerk. OSZTOVITS András, Opten Informatikai Kft., Budapest, 2011.
19. PATYI András: *A közigazgatási működés jogi kérdései* = PATYI András, VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012, 2013.
20. ARNE PAUTSCH, ANJA DILLENBURGER: *Kompendium zum Hochschul- und Wissenschaftsrecht*, Walter de Gruyter GmbH & Co. KG, Berlin, New York, 2011.
21. PETRIK Ferenc: *A közigazgatási jogviszony fogalma, elhatárolása más jogviszonyoktól*, Magyar Jog, 57(2010)/9.
22. RIXER Ádám: *Humán közszolgáltatások igazgatása*, Patrocínium Kft., 2011.
23. RÓNAY Zoltán: *Fogyasztóvédelem és felsőoktatás*, Jogi Fórum, 2012. április 23. Forrás: www.jogiforum.hu/files/felsooktatasi_jog/ronay_zoltan__fogyasztovedelem_es_felsooktatasi%5Bjogi_forum%5D.pdf (a letöltés ideje: 2015. október 29.)
24. FRANCINE ROCHFORD: *The Relationship Between The Student And The University*, Journal of Law & Education, Australia & New Zealand, 3(1998)/1. Forrás: www.anzela.edu.au/assets/anzjle_3.1_-_2_francine_rochford.pdf (a letöltés ideje: 2016. január 27.)
25. SZALAI Éva: *A közigazgatási jogviszonyok*, Közigazgatási Jog (szerk. Fazekas Marianna), Általános rész III., ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013.
26. SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011.
27. *Hat évszázad magyar egyetemei és főiskolái*, szerk. SZÖGI László, Művelődési és Közoktatási Minisztérium, 1994.
28. *A Polgári Törvénykönyv magyarázata, III. kötet, Kötelmi jog*, szerk. TÖRÖK Gábor, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest.
29. VIRÁG Csaba: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja. III. kötet*, szerk. OSZTOVITS András, Opten Informatikai Kft., Budapest, 2014.

Rónay Zoltán (ronay@rekthiv.elte.hu): 1999-ben végzett az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán, 2003-ban jogi szakvizsgát tett. Az egyetem elvégzését követően az Eötvös Loránd Tudományegyetem Rektori Hivatalában jogi előadó, majd osztályvezető, ezzel párhuzamosan ügyvédjelölt, majd 2003 és 2006 között ügyvédi praxist folytat. 2006 és 2015 között az ELTE főtitkára, 2010-től ezen megbízatása megszűnéséig a Magyar Rektori Konferencia Főtitkári Kollégiumának elnöke. 2015 szeptemberétől a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola hallgatója. Kutatási területe a felsőoktatási jog; alkalmazottak és hallgatók felelősségi viszonyai a felsőoktatásban; felsőoktatásra vonatkozó munkajogi, közigazgatási és polgári eljárásjogi szabályok.

Jugovits Károly

A JOGALKOTÁS TARTALMI MEGALAPOZOTTSÁGA A JOGI OKTATÁS TÜKRÉBEN

Jugovits Károly, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államkutatási és Fejlesztési Intézet,
jugovitskaroly@gmail.com

Két meghatározó jelentőségű aspektus különíthető el a jogalkotás folyamatában: a (i) formális-jogi és a (ii) tartalmi-közpolitikai oldal a szabályok formálásakor egyszerre jelenik meg, együttesen befolyásolva a folyamat végeredményét, azaz a jogszabályt. Az első, klasszikusan jogi, jogtechnikai követelményeket magába foglaló oldal elemei közé tartoznak például a megfelelő fogalomhasználat (terminológiai pontosság), a jogelveknek és a jogrendszer magasabb szintű normáinak való megfelelés (koherencia), vagy a szabályok pontos számozása, tagolása, nyelvezete (jogszabály-szerkesztési követelmények). A második, közpolitikával összefüggő oldalhoz pedig minden olyan elem sorolható, amely a megcélzott társadalmi hatás elérését – például a hajléktalanság vagy a munkanélküliség mérséklését – kívánja biztosítani. A tanulmány e két tényező megjelenését vizsgálja néhány hazai jogalkotási témájú, egyetemi oktatásban használt tankönyvben; mindegyik előtt – kvantitatív dokumentumelemzés útján – relatív súlyukat, emellett – kvalitatív adatelemzés segítségével – további információkat arról, hogy a szerzők például miben és hogyan látják a jogszabály megszövegezőjének szerepét, vagy hogy mit tartanak a „legfontosabb” tevékenységnek a jogalkotás során. A tanulmány fő hipotézise, hogy a létező hazai szakirodalomban – és ezáltal az oktatásban is – a jogi megközelítés dominál, a közpolitikai oldal rovására.

KULCSSZAVAK:

hatásvizsgálat, jogalkotás, kormányzati döntéshozatal, közpolitika, társadalmi hatás

Two major functions may be differentiated within the process of law-making: (i) formal-legal and (ii) policy aspects. The first covers such elements as adequate use of legal terms, compliance with the principles of law and with higher level norms, appropriate numbering of laws etc. The second policy-related aspect addresses targeted social effects, such as mitigation of homelessness, unemployment etc. This paper analyses the appearances of these two aspects in a few academic papers on law-making in Hungary. First, the relative weights of the two sides are examined by quantitative document analysis. Qualitative data analysis provides additional information, for instance, on how the role of legal drafters is defined by the authors, what they treat as “the most important activity” in the field, etc. My main hypothesis is that in the existing literature the formal-legal approach is dominant, at the expense of policy elements.

KEYWORDS:

impact assessment, legislation, government decision-making, public policy, social impact

*Ius est ars boni et aequi*¹ – Iuventius Celsus római jogtudós híressé vált szavait ma már szinte egyetlen jogtudományi tárgyú, a jog értelmét és a jogszabályok rendeltetését magyarázó tankönyv sem nélkülözheti. Jogalkotástani kurzusai keretében azt is idejekorán elsajátítja minden joghallgató – természetesen ki-ki saját igyekezetéhez illő mértékben –, hogy a jogszabály mint olyan az emberi magatartásokat, vagy a magatartásokat befolyásoló körülményeket akképpen szabályozza, hogy a helyesnek vélt (vagy annak tekintett) társadalmi normát alapul véve a lehetséges magatartások közül elválasztja az e normának megfelelőket a meg nem felelelőktől. Ilyen módon pedig a jog egyaránt lesz a „jó”, a társadalmi együttélés szempontjából helyes megoldás megtalálásának tudománya, másrészt viszont rendeltetését az „örök szépséghez”, a méltányossághoz (avagy igazságossághoz)² való eljutásban nyeri el. Már az ókori jogi doktrínák alapján is megállapítható, hogy a jogalkotásnak és magának a jogszabálynak még a jog ezen uralkodó – és nem kevésbé formális – logikája mentén sem pusztán a társadalom kényszerrendjét kellene szolgálnia (a „jelenlegi” helyett az „elvárt” kötelező érvényű kikényszerítésével), hanem olyan eszközként kellene funkcionálnia, amely élénken reflektál a társadalom különböző szegmensein belül felmerült igényekre, vagy az ott megfogalmazódott problémákra. Ebből következően a szabályoknak pedig ezen igények kielégítését, illetve problémák megszüntetését (tulajdonképpen az igazságosság érvényre jutását) kellene eredményezniük.

Az egyetemi padosorokból kikerülve aztán – többek közt a jogalkotás technikáját is, bár szintén eltérő alapossgal elsajátítva – a korábbi joghallgatók egy részéből jogszabály-szövegező (avagy precízebben: kodifikátor, összefoglalóan és köznapibb szóhasználattal: jogalkotó), a társadalmi viszonyok tevőleges, ha nem is közvetlen szabályozója lesz. A jogalkotás gyakorlatát tekintve mégis úgy tűnhet, annak aktorai nem, vagy legalábbis nem teljes mértékben tették magukévá kellő mértékben a megfelelő szemléletet: a szabályok gyenge minősége, végrehajtásra való alkalmatlanságuk,³ a jogszabály-előkészítés megalapozatlansága,⁴ a folyamatban részt vevők szereptévesztése, esetleges felcserélődése⁵ és egy sor egyéb, a tevékenység belső viszonyait érintő, és a szabályozás milyenségét is meghatározó negatív jelenség visszatérő kritikaként jelentkezik a szakmai diskurzusban. Mindezen jelenségek azonban csak következményei – vagy ha úgy tetszik, „tünetei” – egy létező problémának, amely a jogalkotás formális, jogtechnikai jellegének túlhangsúlyozásában, ezzel összefüggésben pedig a

1 „A jog a jó és méltányos művészete”. Ulp. D. 1, 1, 1.

2 Iustitia – akiről a jog is kapta a nevét – az antik mitológiában az erkölcsi erő istennője volt. A hétköznapi ember számára is ismert lehet mérleget tartó alakja, amely számos egyéb jelentéstartalma mellett azt is jelképezi, hogy a jog alkotójának mindig keresnie kell a határt a jog és a jogtalanság (azaz a szabályozható és a szabályokkal nem befolyásolható) között.

3 HAJNAL György: *Újszerű kudarcmechanizmusok a magyar közpolitika világában*, Politikatudományi Szemle, 18(2009)/4, 71.; GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene*, MKI–KSZK, Budapest, 2008, 221.

4 VARSÁNYI Benedek: *A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása*, MTA Law Working Papers, 2014/55, 6.

5 GAJDUSCHEK György, HAJNAL György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*, HVG-ORAC, Budapest, 2010, 55.

várható hatások felmérésének elhanyagolásában és a szabályozás valódi céljának figyelembe nem vételében, azaz a nem megfelelő(en megalapozott) tartalmi kialakításban⁶ gyökerezik.

A tanulmány előfeltevése szerint ez elsősorban arra vezethető vissza, hogy a jogalkotás során alapvetően kétfajta megközelítésmód találkozik, és számos esetben ütközik össze egymással: a fentiekben tárgyaltat nevezzük jogi vagy formális; a második, a vizsgálódás későbbi részeiben körvonalazódót pedig tartalmi, avagy közpolitikai oldalnak.

1. A JOGALKOTÁS KÉT ASPEKTUSÁNAK ELHATÁROLÁSA ÉS KAPCSOLÓDÁSAI

A végrehajtó hatalmi ág egyoldalú tudományos – magyarországi tradícióit tekintve német, jogi-végrehajtó szemléletű – megközelítésének elhibázottsága már Magyar Zoltán munkássága óta köztudott (lásd különösen Magyar Zoltán; szellemi örökségének ez irányú gondolatai továbbéléseként pedig Bibó István meghatározó műveiben),⁷ a kormányzás és a közigazgatás gyakorlati tevékenységének jogias beállítottsága ezenkívül a hazai szakirodalomban is ismert jelenség.⁸ Ennek szűkebb értelemben vett hatásairól, különösen a konkrét szabályozásban, a jogszabályok megalkotásában betöltött szerepéről azonban egyelőre keveset tudni. A jogias szemlélet következtében meggyökeresedett, kedvezőtlen viszonyok azonban – kifejezetten, ami a jogalkotásra vonatkozó ismeretek jogász szemléletű, a technikai jelleg túlhangsúlyozására épülő oktatását, és az e feladatok megvalósításában részt vevők képzettség szerinti egyenlőtlen eloszlását, a jogászok túlsúlyát illeti – egyértelműen befolyásolhatják a közpolitikai célok valós életviszonyokra történő átültetését, illetve e célok realizálását is. És minthogy a közpolitikák végrehajtása többek közt (de nem kizárólag) jogszabályok formájában történik, e probléma forrását a szabályok megalkotásánál, különösen az arra vonatkozó ismeretek megszerzését célzó (azaz jogalkotási tárgyú) szakirodalmi munkákban, a jogász- és közgazdász-képzés tankönyveiben kell keresni.

Ahhoz, hogy e két oldal jelenléte és aránya vizsgálható legyen a vonatkozó szakirodalomban, először azt kell meghatározni, hogyan viszonyul egymáshoz a jogalkotás formális és tartalmi oldala. Mivel az egyik oldal alapvetően a jogi, a másik pedig a közpolitikai logikából ered, a kérdés úgy is feltehető: mi a különbség a jogalkotás és közpolitika-alkotás kö-

6 GAJDUSCHEK György: *Előkészítetlenség és az utólagos hatásvizsgálat hiánya = A magyar jogrendszer állapota*, szerk. JAKAB András, GAJDUSCHEK György, 2016 (megjelenés alatt).

7 MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942; BIBÓ István: *A magyar közigazgatásról = Válogatott tanulmányok II.*, szerk. VIDA István, NAGY Endre, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986.

8 A közpolitikai irodalomban elismert tény (lásd a korábban hivatkozottak, különösen az 5–6. l.), emellett azonban a jelenkor jogtudományi gondolkodói között is szép számmal akadnak olyanok, akik ezt a nézetet osztják. Míg Magyar Zoltán és Bibó István a közigazgatás egyoldalú jogi vizsgálata ellen szóltak fel, a végrehajtás gyakorlati aspektusainak formális, steril megközelítésének hibáira többek közt Tamás András [Tamás András: *Közigazgatási jogtudomány = A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*, szerk. FAZEKAS Marianna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011.] és Lőrincz Lajos [Közigazgatási jog, szerk. LŐRINCZ Lajos, HVG-ORAC, Budapest, 2007; LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-ORAC, Budapest, 2007.] is számos alkalommal mutatott rá munkássága során.

zött? A két tevékenység számos ponton kapcsolódik egymáshoz: rendszertani értelemben a jog oldaláról a közpolitika (a megfogalmazott célok, politikai akarat) inputként, a közpolitika oldaláról pedig a jog (a szabályok halmaza) outputként fogható fel, ti. a jogszabály ebben a szemléletben csak az egyik olyan eszköz (policy instrument), amellyel az adott társadalmi viszony megváltoztatható. A formális és tartalmi oldal lehetséges törésvonalai az alábbiak szerint vázolhatók fel.

1. táblázat • A jogalkotás formális és tartalmi aspektusainak lehetséges elhatárolási szempontjai (Forrás: saját szerkesztés GAJDUSCHEK–HAJNAL: i. m., 54. alapján)

	Formális-jogi oldal	Tartalmi-közpolitikai oldal
<i>Mit tekint kiindulópontnak?</i>	szabályozási igény	társadalmi igény, probléma
<i>Mi a beavatkozás eszköze?</i>	jogszabály	szakpolitikai eszköztár (projekt, program, jogszabály stb.)
<i>Hogyan vizsgálja a beavatkozási területet?</i>	a jogtudomány segítségével	az adott szakpolitikára vonatkozó tudományterület, illetve a közpolitika tudománya segítségével
<i>Miben látja a jogszabályok célját?</i>	adott társadalmi viszony szabályozásának egyetlen és törvényes módja	felmerült társadalmi igény kielégítésének, vagy probléma megszüntetésének egyik, de nem egyetlen módja
<i>Milyen eredményt feltételez?</i>	szabályozási környezet és társadalmi viszony megváltozását	kitűzött cél elérését, probléma megszűnését
<i>Milyen készségeket lát szükségesnek a résztvevők kapcsán?</i>	kodifikátori, szabályozástechnikai ismeretek	komplex, a problémakört érintő speciális ismeretek

A jogalkotás formális oldala tehát egyfajta technika, elvárt magatartási minták szabálymondatokba foglalása oly módon, hogy azok illeszkedjenek a jogrendszer egészébe, annak zárt logikai rendjébe; továbbá feleljenek meg az e rendet biztosító – szintén jogszabályokban (pl. Alaptörvényben, jogalkotási törvényben, jogszabály-szerkesztésről szóló ren-

deletben)⁹ található – elvárásoknak; világosak, egyértelműek legyenek, ne keletkeztesse-
normakollíziót. Ez a technika jogi tudáson alapszik, és ideális esetben a jogszabály megsző-
vegezője végzi.¹⁰ Tartalmi oldal alatt pedig mindezek alapján azt értem, hogy ezekben a sza-
bályokban hogyan, milyen eszközök segítségével képeződik le az eredetileg szándékolt ága-
zati-szakpolitikai célkitűzés, a feltárt probléma megoldása hogyan valósul meg. Ez a megkö-
zelítés a jogalkotás tágabb kontextusban történő vizsgálatát feltételezi, ami túllép a jogi logi-
ka sterilitásán, illeszkedve a közpolitika-tudomány multidiszciplinaritásához és probléma-
orientált jellegéhez.¹¹

2. FORMÁLIS ÉS TARTALMI ELEMEEK JELENLÉTE A HAZAI JOGALKOTÁSTANI IRODALOMBAN

Kutatásom során magyar nyelvű, a hazai jogi és közigazgatási oktatásban használt jogalko-
tástannal foglalkozó szakirodalmi munkákat vizsgáltam abból a szempontból, hogy azok –
illetve azok szerzői – milyen jelentőséget tulajdonítanak a jogalkotás formális és tartalmi ol-
dalának, milyen készségek mentén készítik fel a leendő jogalkotókat hivatásukra, eközben
pedig milyen uralkodó szemléletet tükröznek. A vizsgált művek szerzői más-más minősé-
gükben, de valamilyen módon mindannyian kapcsolatba kerültek a jogalkotás gyakorlati te-
vékenységével:

– kisebb részük közvetlenül, saját jogalkotási tapasztalattal is rendelkezik, joggal feltételez-
hető tehát, hogy az e könyvekben¹² leírt elméleti meglátások a hazai jogalkotás gyakorlatá-
ban is irányadóak voltak az eközben szerzett személyes impulzusokból kifolyólag;

9 Magyarország Alaptörvénye a jogállami működés garanciális feltételeit tartalmazza, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotás rendjét (ebben az értelemben a formális-jogi oldal eljárási kérdéseit) tisztázza, a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet pedig a jogalkotás „aprómunkáját”, tisztán technikai jellegű kérdéseket (számozás, szerkezeti szintek és azok jelölése stb.) rendez.

10 Bár az a tény is egyértelmű és köztudott, hogy a jogszabályok végleges formájának meghatározásában világszer-
te kiemelkedő szerepe van a politika legfelsőbb szintű aktorainak (kormányformától függően: elnököknek, mi-
niszterelnököknek, minisztereknek). Az adminisztrációval, közigazgatással történő egyeztetés mechanizmusait,
és az azokon belül született szabályozási javaslatokat ezért könnyen felülírhatja a kormányzati döntéshozat-
alnak ez az alapvetően felülről vezérelt, „top down” jellege (PESTI SÁNDOR, FARKAS ANIKÓ, FRANCZEL RICHÁRD:
A kormány működési és szervezeti rendje = A magyar politikai rendszer – negyedszázad után, szerk. KÖRÖSÉNYI
András, Osiris Kiadó, Budapest, 2015). Ezzel összefüggésben, a politikai aktorok szerepe kapcsán már jó ideje
ismert az is, hogy a végrehajtó hatalom csúcán állók világszer-
te erőteljes törekvéseket tesznek annak érdekében, hogy – a kormányzati tevékenység összetettségénél fogva – a fragmentált közpolitikai döntéseket egy ösz-
szefüggő, koherens, központilag vezérelt kormányzati akarattá transzformálják (ez az ún. prezidencializáció)
(lásd KÖRÖSÉNYI András: *Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspek-
tívából*, Századvég (új folyam), 2001/20, 11.; illetve MANDÁK Fanni: *A politika prezidencializációja – Magyaror-
szág, Olaszország*, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2014/4, 110–119).

11 Michael HOWLETT, M. RAMESH: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University
Press, Toronto, 1995, 3.

12 KAMPIS György: *Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat*, Unió Kiadó, Budapest, 1995.; KONDOROSI Ferenc: *Jogalkotás
a XXI. század hajnalán*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007.

– ezenkívül a vizsgált művek közt található – a kormány volt tagjaként – a jogalkotás összehangolásáért felelős,¹³ illetve a tisztán elméleti oldalt képviselő személy által írt,¹⁴ valamint többszerzős, elméleti és gyakorlati elemekkel is bíró munka.¹⁵

Az elemzésre került irodalmak kiválasztása – a rendelkezésre álló kapacitások végelessége és az észszerűség nyilvánvaló akadálya miatt – természetesen nem fedi le a magyar jogi felsőoktatás minden jogalkotástani tárgyú tankönyvét, csak azokat, amelyek a legszélesebb körben ismertek és használtak, akár több egyetemen is.

2.1. A két oldal megjelenítettsége

A kvantitatív kutatás során feldolgozott több mint 1200 oldalnyi szakszöveg formai-tartalmi besorolásának (strukturálásának) irányadó szempontja az volt, hogy az egyes szövegrészekben a szerző milyen narratívában (milyen belső sajátosságokkal és összefüggésekben) nyilatkozik a jogalkotásról: azt célnak vagy eszköznek tekinti-e, felvetődik-e a jogi szabályozással szemben az alternatív megoldás lehetősége, megjelenik-e a jogi nézőpont „metaszintjeként” a közpolitikai logika bármely értelemben. A kódolás során először a művek tartalomjegyzékeinek szerkezeti egységei kaptak tartalmi (i) vagy formális (ii) címkét, ezután került sor a szövegrészek belső dinamikájának vizsgálatára. A besorolhatóság szempontjából kérdéses szövegrészeket – optimista szemlélettel – a tartalmi kategóriába soroltam; ezek viszonylag nagy mennyisége miatt a végső eredményeket 5%-kal korrigáltam.¹⁶

Ahogy az a kvantitatív dokumentumelemzés eredményeit összegző táblázatból látszik, első olvasatban igazolást nyert a dolgozat fő hipotézise, azaz hogy a hazai jogalkotástani irodalomban a formális elemek dominálnak: a szerzők átlagosan csak mintegy 2,5%-ban említik a jogalkotás klasszikus jogtudományi, formális szemléletén túli tartalmi aspektusait könyveikben. A szövegrészek kvantitatív vizsgálata azonban csak mennyiségileg adhat választ a jogalkotástani munkákban található tartalmi-közpolitikai tartalom kérdéseire, az írások szemléletbeli hangsúlyaira és azok eltolódására, az okok elemzésére ez a módszer nem alkalmas, ezért vizsgálatomat a következőkben a szövegrészek kvalitatív elemzésével egészítem ki.

13 PETRÉTEI József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*, Osiris Kiadó, Budapest, 1998.

14 TAMÁS András: *Legistica. A jogalkotástan vázlatja*, Nemzeti Közszoigolati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.

15 DRINÓCZI Tímea, PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2004.

16 A későbbiek során tervbe van véve a kérdéses szövegrészek, illetve a teljes elemzés független kódoló segítségével történő újraelvágése az eredmények megbízhatóságának biztosítása érdekében.

2. táblázat • Jogalkotástani irodalmak kvantitatív elemzése (Forrás: saját szerkesztés; * Azon oldalak száma, amelyek valamely, a szakmai tartalom szempontjából értelmezhető információt hordoznak – ide nem értve a tartalomjegyzéket, előszót, jegyzeteket, függeléket, irodalomjegyzéket, tárgymutatót stb.)

Szerző	Cím	Terjedelem (oldal)*	Ebből		Tartalmi rész aránya (%)
			„formális” oldalak	„tartalmi” oldalak	
			száma		
Kondorosi Ferenc	Jogalkotás a XXI. század hajnalán	258	246	12	4,89
Petrétei József	A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában	206	202	4	1,98
Kampis György	Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat	206	201	5	2,49
Drinóczi Tímea, Petrétei József	Jogalkotástan	382	372	10	2,69
Tamás András	Legistica. A jogalkotástan vázlata	228	226	2	0,88

2.2. Narratívák feltérképezése

Drinóczi és Petrétei monográfiája – annak előszava szerint – „a jogi oktatásban hiánypótló” és „gyakorlatorientáltak szánt” mű, a hatásvizsgálatot mégis mint a jogszabályszerkesztés egyéb szempontját csak a jogalkotás belső szisztematikája keretében,¹⁷ logikailag oda nem tartozó elemekkel (pl. alkotmánybírói gyakorlat ismerete, joghézag elkerülésének elve) összevonva érinti. A jogszabályok tartalmi megalapozása kapcsán viszont ugyanitt utal a jogalkotás és a politika kompromisszumos, érdekaggregáló kapcsolatára, azon belül a politika többdimenziós jellegére és policy-meghatározottságára, deklarálva a nyilvánosság biztosítását, fontosságát. Arról azonban nem szól, hogy ez az előkészítettség milyen formában és intenzitással van jelen.

Kondorosi a jog értékelésének megközelítési módjai kapcsán a „jog mint a politikai szándékok leképezője”, a „jogalkotói elképzelések megjelenése a jogszabályokban” és a „szándékok érvényesülése” szempontjait erősen vitatható módon a technikai megközelítés elemei közé sorolja,¹⁸ miközben azok egyértelműen nem a formális, hanem a tartalmi aspektus részei. A törvényhozás policy-dimenziójának értelmezésekor – a kutatás szempontjával megegyező módon – Petrétei jól látja, hogy „a politika tartalmi dimenziójának megha-

¹⁷ DRINÓCZI-PETRÉTEI: *i. m.*, 361.

¹⁸ KONDOROSI: *i. m.*, 49.

tározása mellőzhetetlen előfeltételt jelent a törvényhozás tartalmának konkrét megállapításához.¹⁹ Azaz, ami a formai megjelenést (a konkrét jogszabálysöveget) elsősorban meghatározza, nem más, mint az előzetesen megfogalmazott tartalmi elvárások (itt: policy-dimenzió). Álláspontja szerint a törvényalkotás módszerének célja a „jó törvényi normák” alkotása,²⁰ amelyet csak a hatályosulás tapasztalatai igazolnak vissza.

E tapasztalatok gyűjtése érdekében a szerzők többsége szerint fejleszteni szükséges a rendelkezésre álló kapacitásokat, akár egy önálló, kodifikációval foglalkozó szervezet felállítása útján. Erre vonatkozóan például Kondorosi ajánlásokat fogalmaz meg a humán kapacitás összhangjának megteremtése, illetve a szervezetrendszer fejlesztése érdekében.²¹ Érdekesség, hogy annak ellenére preskriptív (előíró) nyelvváltozatban, normatív jelleggel nyilatkozik a létrehozandó szervezetrendszer akkori (és azóta e tekintetben többnyire változatlan) állapotáról, hogy bőven lenne tapasztalata a deskriptív leírásához – ez a választott nyelvi stílus pedig akár a szerzőnek a szervezetrendszer működésével, minőségével kapcsolatos álláspontját is tükrözheti. Tamás a klasszikus jogász szemlélet képviselőjeként viszont kijelenti: „a jogszabály-előkészítésben – különösen az utóbbi évtizedben – divattá vált minél több szakértői előkészítő anyag beszerzése”; később ezt azzal is kiegészíti, hogy „nem állapítható meg, hogy ez javítaná a jogalkotás színvonalát vagy a jogi szabályozás hatékonyságát; az előkészítés költségeit azonban ténylegesen növeli”.²²

Kondorosi továbbá rendhagyó módon kilép a jogalkotástani irodalom hagyományos értelmezési keretéből, és munkájában – az EU „Better Regulation” politikájához kapcsolódva – a jogszabályalkotás integráns részének tekint olyan elemeket, mint a jog valódi céljának meghatározása és néhány, általa „hiányterületként” definiált súlyponti követelmény tisztázását (pl. a civil szféra megerősítése, a jogász- és közigazgatási képzés fejlesztése, a minőségi jogalkotás programja).²³ Petrétei a törvények konkrét tartalmát illetően úgy véli, az összesen három kérdésfeltevésre – (i) mely kérdéseket, (ii) minek az elérése érdekében, (iii) milyen módon – adott válasz alapján meghatározható.²⁴ Ami viszont nem világos, és a kérdéses szövegrészben sem jelenik meg, az hogy felvetődik-e az állami döntéshozatalnál egy elérendő cél kapcsán, hogy vajon az jogalkotással egyáltalán megvalósítható-e, illetve nincs-e más eszköz, ami alkalmasabb lehet a kitűzött cél elérésére. A szerző mindezeket túl nem szól a törvényi tartalmat befolyásoló körülményekről, kivéve a pusztán formai (érthetőség, áttekinthetőség stb.) körülményeket.²⁵ A szerző utóbb arra az álláspontra helyezkedik, hogy már a döntés-előkészítő szakaszban olyan, a gyakorlati alkalmazás várható hatását részletező leírás elkészítése indokolt, amely tartalmazza többek közt: a tervezett szabályozás célját és in-

19 PETRÉTEI: *i. m.*, 54.

20 *Uo.*, 48.

21 KONDOROSI: *i. m.*, 54–55.

22 TAMÁS (2013): *i. m.*, 201.

23 KONDOROSI: *i. m.*, 41–65., 97–102.

24 PETRÉTEI: *i. m.*, 90.

25 A jogszabály viszont – a korábban kifejtettekkel összhangban – csak eszköz lehet a politikacsinálás során, a szabályok nem önmaguk beteljesítésére, hanem a mögöttük álló politikai akarat közvetítésére és a kívánt társadalmi hatás elérésének biztosítására hivatottak.

dokát, a cél elérésére való alkalmasságát, a szabályozás várható dologi, pénzügyi, személyi és szervezeti kihatásait²⁶ – ezeket egyébként a mostani hatásvizsgálati rendszer szerinti hatásvizsgálati lap már tartalmazza, a gyakorlatban történő alkalmazás azonban igen vegyes képet mutat.²⁷ A hatásvizsgálat kapcsán azonban jelenleg nem létezik olyan szervezeti egység a magyar közigazgatásban, amely a szabályozás várható hatásait, avagy a bevezetett szabályok hatásait (azaz előzetes és utólagos hatásvizsgálatot) alaptevékenységeként végezné.²⁸

Később azt is hozzáteszi, hogy mindezeket még további módszerek, így a konzekvencia- és hatáselemzés, költség-haszon elemzés, amelyek alkalmazásával egyértelműbbé lehetne tenni a szabályozás célját és transzparenssebbé a várható következményeket; előbbieket használatát jogszabály írja elő, utóbbinak a döntéshozatalba történő rendszerszerű beépítése azonban nem reális lehetőség. Javaslati – ahogyan az több szerzőnél is egyértelműen érezhető volt – egyértelműen abba az irányba mutatnak, hogy a jogalkotást végzők tevékenységét professzionalizálni, intézményesíteni szükséges, illetve magát a tevékenységet horizontálisan (a jogalkotás teljes folyamatában) kell elhelyezni.²⁹ A megfelelően képzett szakembergárda ezután a megfelelő körülményekkel párosulva képes lehet (vagy képessé válhat) a kellőképpen megalapozott jogalkotás előmozdítására. A szerző külön kiemeli a kodifikáció oktatását, annak a jogászképzésben való intenzívebb megjelenítését, amely szintén reményteliről irány, feltéve, ha a képzés figyelembe veszi a jogalkotás mint tevékenység komplex jellegét, és tananyagába a tartalmi kérdéseket is felveszi. A kodifikációs tevékenység centralizációját hasonlóképpen látja Kampis a kodifikációs központról tett ajánlásaival és megfogalmazott törvényjavaslatával.³⁰

26 PETRÉTEI: *i. m.*, 136.

27 Ahogyan arra több, a témával foglalkozó forrás is utal, a jogalkotási gyakorlat során nem ritka a hatásvizsgálati lapok formális, gépies kitöltése, főleg a megfelelő személyi feltételekkel és technikai kapacitással nem rendelkező, kisebb igazgatási egységekben (például önkormányzatoknál). Ez a káros rutin hosszú távon egyértelműen a hatásvizsgálati rendszer újabb átgondolására adhat okot [GAJDUSCHEK (2016): *i. m.*, 17.].

28 A korábbi ECOSTAT és a Közpolitikai Kutatások Intézetének megszüntetése után e feladatnak nem maradt gazdája, leszámítva a folyamatban található klasszikus jogászai eszközöket. Természetesen a jogtudomány módszertanában is léteznek a hatások felmérésére szolgáló eszközök, ezek azonban értelemszerűen nem lépnek (és nem is léphetnek) túl a klasszikus jogtudományi kereteken. A RIA (regulatory impact assessment) módszertana például már abból a feltevésből indul ki, hogy szabályozásra szükség van, a lehetséges hatásokat már ennek tükrében vizsgálja (ezt bizonyítja a módszert részletesen leíró munka is: KOVÁCSY Zsombor, ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2005), miközben az egyéb, nem szabályozásra épülő lehetőségeket mint reális alternatívákat nem vizsgálja. Egy adott jogi úton történő szabályozás viszont több előfeltevést is feltételez, többek közt azt, hogy az adott társadalmi probléma megoldásra vár-e, vagy az esetleg csak időleges, múlt jelenség; ha megoldása külső beavatkozást igényel, vajon a megfelelő beavatkozó személy az állam/kormányzat és a törvényhozás; utóbbi esetben rendelkezésre állnak-e a megfelelő eszközök, erőforrások a probléma kezelésére, vagy reális esély van arra, hogy a tervezett szabályozás célt téveszt, avagy teljes mértékben hatástalan lesz (vö. CSERNE Péter, GAJDUSCHEK György: *Jogalkotási javaslatok megfogalmazása a jogtudományban = A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*, szerk. JAKAB András, MENYHÁRD Attila, HVG-ORAC, Budapest, 2013.). E kérdésfelvetések tükrében is egyértelműen érzékelhető, hogy a jogalkotás tartalmi-közpolitikai oldala megfelelőbb kiindulási pont lehet, mert a kérdést tágabb kontextusba helyezi.

29 PETRÉTEI: *i. m.*, 218.

30 KAMPIS: *i. m.*, 166–171.

A kvalitatív elemzés – fentiekben bemutatott, semmi esetre sem nem teljes körű, hanem inkább illusztratívnak nevezhető – találatai alapján, a szövegek belső viszonyait is figyelembe véve az eredmények megerősítik a kvantitatív elemzés során feltárt eredményeket. A (i) formális-jogi és a (ii) tartalmi-közpolitikai oldalak közül tehát előbbi számosságában és szemléletében is felülmúlja az utóbbi megjelenítettségét.

3. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS JAVASLATOK

Celsus minden bizonnyal helyesen látta, hogy a jog számos követelménynek kell megfeleljen annak érdekében, hogy valóban igazságos legyen. A jogalkotás ehhez mérten olyan összetett tevékenység, amely során a jogalkotó személyének egyrészt rendelkeznie kell a politikai akarat kivitelezéséhez, szabályokba öntéséhez szükséges szaktudással, másrészt érzékenyen kell közelítenie a szabályozni kívánt társadalmi igényhez, problémához. Forma és tartalom ilyen egysége a gyakorlatban pedig kizárja, hogy az elméleti oktatásban túlsúlyba kerüljön a jogalkotás klasszikusan jogi, jogtechnikai aspektusa.

A jogi felsőoktatásban használatos néhány jogalkotástani tankönyv kvalitatív és kvantitatív vizsgálata mégis azt mutatja, hogy a jogi logika kontextusán csak kismértékben lépnek túl a szerzők, pedig a valóban igazságos, minőségileg megfelelő és hatásában is kielégítő jogalkotáshoz érdemes szélesebb spektrumban vizsgálni már azt a kérdést is, hogy vajon egy adott társadalmi problémára a jogi úton történő szabályozás nyújtja-e a legjobb megoldást.

A tanulmány bevezetőjében megfogalmazott hipotézis tehát igazolt: Magyarországon a jogi felsőoktatásra napjainkban a formális, jogtechnikai elemek túlsúlya és az ehhez illeszkedő szemlélet dominanciája jellemző, miközben a jog zárt logikai rendszerén és sémáin túllépő ismeretek háttérbe szorulnak, a „thinking outside the box” gondolkodásmód nem érvényesül. Ezt pedig értelemszerűen a joghallgatók későbbi gyakorlati tevékenysége is visszatükrözi, miközben egy ilyen intuitív módon megvalósuló jogalkotás helyett kellően megalapozott döntéshozatali háttérre (lásd *evidence based policy making*), racionalitásra törekvő szemlélyekre, és természetesen az őket erre megfelelően felkészítő tankönyvekre lenne szükség.

Egy empirikus kutatás iránt – mint amilyen a jelen, Magyarország jogi és közigazgatási egyetemlein oktatott, különböző elnevezésű jogalkotástani tárgyak irodalmaiban megnyilvánuló szemléletmód számszerű arányainak és belső viszonyainak meghatározására irányul – joggal várható el továbbá, hogy eredményei ne csak elméleti, hanem gyakorlati relevanciával is bírjanak. A tanulmány keretében összegzett eredmények kapcsán ezért fontos hangsúlyozni, hogy a felsőoktatás viszonyainak és tartalmi jellemzőinek tudományos vizsgálata ideális esetben a képzések tartalomfejlesztésének kiindulópontját kellene képezzék. A jogi képzések szemlélete ezzel szemben hosszabb időtávot tekintve is változatlanságot mutat, láthatóan nem integrálva a fiatalabb tudományterületek – különös tekintettel a közpolitika – hasznosítható eredményeit; ezen a helyzeten még az újabban indított képzések, például a kodifikátor szakjogász képzés sem változtatott érdemben,³¹ annak tanrendjében láthatóan még a hatások hagyományos jogi módszertant követő elemzése is csak a legkisebb súly-

31 CSERNE-GAJDUSCHEK: *i. m.*, 19.

lyal szerepel. E viszonyok között ugyanakkor változást hozhat az államtudományi osztatlan mesterképzés elindítása, illetve az olyan irányú törekvések, amelyek a jogi képzés megújításában már a tartalmi aspektusok beépítésére is vállalkoznak.³²

A jelen kutatás további lehetséges irányait tekintve, a magyar jogi oktatás ilyen irányú karakterének feltárásához természetesen további kutatómunka szükséges. Érdekes irány lehet a jogalkotók gyakorlati tevékenységét segítő dokumentumok (módszertani útmutatók, kézikönyvek stb.) hasonló szempontok szerinti vizsgálata, illetve releváns nemzetközi példák felkutatása is, amelyek szintén a jelen kutatás további célkitűzéseiként szerepelnek.

32 E vélemények egyik eklatáns példája Jakab Andrásnak a jogi felsőoktatás megújítása, és annak lehetőségei kapcsán íródott tanulmánya, amelyben úgy fogalmaz: „ha szakpolitikai vagy kodifikációs szakemberek képzése a cél, olyan társadalompolitikai tantárgyakra van szükség, melyek a törvények társadalmi környezetével foglalkoznak”. (JAKAB András: *A magyar jogi oktatás megújításához szükséges lépések*, Magyar Jog, 2010/4, 205.)

4. IRODALOMJEGYZÉK

1. BIBÓ István: *A magyar közigazgatásról = Válogatott tanulmányok II.*, szerk. VIDA István, NAGY Endre, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986.
2. CSERNE Péter, GAJDUSCHEK György: *Jogalkotási javaslatok megfogalmazása a jogtudományban = A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*, szerk. JAKAB András, MENYHÁRD Attila, HVG-ORAC, Budapest, 2013.
3. DRINÓCZI Tímea, PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2004.
4. GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene*, MKI-KSZK, Budapest, 2008.
5. GAJDUSCHEK György: *Előkészítetlenség és az utólagos hatásvizsgálat hiánya = A magyar jogrendszer állapota*, szerk. JAKAB András, GAJDUSCHEK György, 2016 (megjelenés alatt).
6. GAJDUSCHEK György, HAJNAL György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*, HVG-ORAC, Budapest, 2010.
7. HAJNAL György: *Újszerű kudarcmechanizmusok a magyar közpolitika világában*, Politikatudományi Szemle, 18(2009)/4.
8. Michael HOWLETT, M. RAMESH: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Toronto, 1995.
9. JAKAB András: *A magyar jogi oktatás megújításához szükséges lépések*, Magyar Jog, 2010/4.
10. KAMPIS György: *Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat*, Unió Kiadó, Budapest, 1995.
11. KONDOROSI Ferenc: *Jogalkotás a XXI. század hajnalán*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007.
12. KOVÁCSY Zsombor, ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2005.
13. KÖRÖSÉNYI András: *Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából*, Századvég (Új folyam), 2001/20.
14. *Közigazgatási jog*, szerk. LŐRINCZ Lajos, HVG-ORAC, Budapest, 2007.
15. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-ORAC, Budapest, 2007.
16. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
17. MANDÁK Fanni: *A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország*, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2014/4, 110–119.
18. PESTI Sándor, FARKAS Anikó, FRANZEL Richárd: *A kormány működési és szervezeti rendje = A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, szerk. KÖRÖSÉNYI András, Osiris Kiadó, Budapest, 2015.
19. PETRÉTEI József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*, Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
20. TAMÁS András: *Közigazgatási jogtudomány = A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*, szerk. FAZEKAS Marianna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011.

21. TAMÁS András: *Legistica. A jogalkotástan vázlatja*, Nemzeti Közsolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.
22. Ulp. D. 1, 1, 1.
23. VARSÁNYI Benedek: *A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása*, MTA Law Working Papers, 2014/55.

Jugovits Károly (jugovitskaroly@gmail.com): igazgatásszervező és közigazgatási menedzser végzettségét a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán szerezte meg 2013-ban és 2015-ben, ahol a Magyary Zoltán Szakkollégium elnökéként 2012–2015 között részt vett az egyetemi tudományos élet szervezésében, illetve több hazai és európai uniós finanszírozású projekt kidolgozásában és végrehajtásában. 2011-ben az NKE Kiemelt kari ösztöndíját, 2012-ben az Államreform Tehetség-gondozó Program ösztöndíját, a 2012. és 2013. év Köztársasági ösztöndíját, 2014-ben az NKE Kiemelt teljesítményalapú ösztöndíját, 2015-ben az EMMI Nemzet Fialat Tehetségeiért ösztöndíját, 2016-ban a HÖOK Unus Pro Omnibus díját nyerte el. Tudományos Diákköri Konferenciákon összesen 3 helyezéssel rendelkezik. Eredményeiért 2013-ban Magyary Zoltán-díjban és Pro Juventute-díjban részesült. Főbb kutatási területei: értékelés és visszacsatolás a közpolitikában, a közpolitika és a közigazgatás kapcsolata. Jelenleg doktorandusz hallgató a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskolában, tudományos referens az NKE Államkutatási és Fejlesztési Intézetben, a Magyary Zoltán Szakkollégium kurzusvezetője, illetve a Hazatérő Tudás és a Közigazgatási és Önkormányzati Monitor projektek kutatója.

Soós Edit¹

CHALLENGES OF INTERREGIONAL COOPERATION IN THE EASTERN PARTNERSHIP COUNTRIES

Edit Soós, Department of Political Science, Faculty of Law, University of Szeged,
soos@polit.u-szeged.hu

The paper examines the implementation of the multilevel governance approach in the Eastern Partnership (EAP) countries. The local and regional administrative reforms must be supported by a continuous exchange of experience, so that the ‘good practices’ of the local and regional EU authorities can be adopted. The study provides a practical analysis of the local and regional authorities’ competences in the field of the Eastern Partnership and INTERREG IVC projects. The research explores the basis for focused policy recommendations.

The paper presents the legal framework of the financial and technical assistance, which is the precondition for progressive economic integration and deeper political cooperation. Experience and ‘good practices’ from EU Member States present evidence that the EaP countries can benefit from interregional cooperation programmes because these types of cooperation support the basic conditions for improving the regions’ competitiveness, help to reinforce the business and investment environment and contribute to improving capacity building, innovation and research.

KEYWORDS:

decentralisation, Euroregional Cooperation Grouping, European Neighbourhood Policy, European territorial cooperation, EU law, international regulation, public administration

1 The study is based on the following paper of the 23rd NISPAcee Annual Conference: Soós Edit: “Practical approaches towards effective interregional cooperation”, Co-author: FEJES Zsuzsanna, Tbilisi, Georgia, 21–23 May, 2015.

1. INTRODUCTION

Successive EU enlargements have brought the countries of Eastern Europe and the Southern Caucasus closer to the European Union. All the countries, to varying degrees, are carrying out political, social and economic reforms, and have stated their wish to come closer to the EU. The European Commission's intension is to develop associate agreements with the Eastern Partnership (EaP) countries. The EaP provides the EU with the means to deepen bilateral and multilateral relations with these countries.

European integration over the past decades has led to a system of multilevel governance in EU member states. In the early 1990s Gary Marks developed the concept of multilevel governance in the context of EU regional policy, but the term is now applied to the EU more generally. The EU regional policy, with all the requirements attached to it for allocating structural funds, has a strong impact on national systems of government. In some cases, especially countries with low levels of regionalisation, it is triggering important reforms, and indirectly promoting decentralisation.² However, the decentralisation process has more or less confirmed the three-level structure concept of the EU polity, consisting of the transnational, national (centralistic) and regional (decentralised) layers. Moreover, new regulations of the Treaty of Lisbon (2009) meant to promote 'good governance' and develop the European public administration, based on different national legal and administrative systems.

The European Union is committed to maintaining good neighbourly relations across the whole Union. Convincing examples of the relevance of multilevel governance can also be found in the regional approach to the European neighbourhood policy (e.g. the Mediterranean Dimension, the Eastern Partnership, the Black Sea Synergy initiative and the Northern Dimension), as well as the European wider neighbourhood policy (incorporating the EU's outermost regions).³

The most important obstacles hindering interregional cooperation are the *regulatory differences between* different states and the different national legal institutions.⁴ The EU's main objective in the Eastern Partnership countries is to promote legislative and regulatory approximation towards European standards, stable governance, which can contribute to the development of good governance, share European values and shape institutional and legal operability. Interregional cooperation is a European task and political objective in the region, which makes an essential contribution to the transmission of European values such as

2 Claire DHÉRET, Andrea MARTINOVICI, Fabian ZULEEG: *Division of Powers between the European Union, the Member States and Local and Regional Authorities – Additional Fiscal/Budgetary Elements*, European Union, 2012, 10. Source: cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/division-of-powers_additional-fiscal-budgetary-elements.pdf (accessed 25.12.2015)

3 Committee of the Regions: *White Paper on Multilevel Governance*, Own-Initiative Opinion of the Committee of the Regions, 80th plenary session 17 and 18 June 2009, CdR 89/2009 fin, 13.

4 KAISER Tamás: *A horizontális európaizáció és a határ menti együttműködések = Hidak vagy sorompók*, szerk. KAISER Tamás, ÁGH Attila, KIS-VARGA Judit, MTA-MEH Projekt, Stratégiai Kutatások Magyarország 2015, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2007, 9.

democracy, the rule of law, good governance and respect for human rights and decent work on which sustainable development must be built.⁵

The first part of the paper gives an overview of the public authorities of the Eastern Partnership (EaP) countries in an interregional context. The different administrative structures, managing principles and mentalities might produce obstacles in the cooperation between the EU Member States and EaP countries. The second part of the study presents the legal framework of the financial and technical assistance, which is the precondition for progressive economic integration and deeper political cooperation. The paper focuses on the international law, based on a 1980 framework convention, to which additional protocols on interregional cooperation were added in 1998 and 2009, and the EU law which has developed incentive and funding mechanisms for interregional cooperation. The paper delivers the argument that greater autonomy for regional and local authorities is an important factor enabling local and regional governments to function effectively and to set up interregional cooperation programmes. Finally, we focus on the regulations in connection with the cooperation programmes and their characteristics in the financial frameworks in 2007-2013 and also on the needs and challenges between 2014 and 2020. We are going to prove that the increased role of local and regional authorities in shaping and implementing EaP policy will give a strong impetus to interregional cooperation.

2. THE EUROPEAN UNION AND THE EASTERN PARTNERSHIP COUNTRIES

The European Union is committed to keeping good relations with its neighbours. This work does not only include cooperation with the central governments and the capitals of the neighbouring states, but there is also an urgent need to speed up cooperation at all levels, building national, regional and local partnerships.

The European Union may support establishing preconditions with a differentiation approach to regionalisation policy and instruments in the Union while taking into account the political, legal and societal reality in each part of Europe. The countries of Eastern Europe and the Southern Caucasus are the core partner countries in the European Neighbourhood Policy (ENP).⁶ Since the end of the 1990s, the European Union (EU) has concluded ten Partnership and Cooperation Agreements (PCAs) with the New Independent States of Eastern Europe: Moldova (1994), Ukraine (1998), the Southern Caucasus Armenia (1996), Azerbaijan (1999), and Georgia (1999). The PCAs set the framework within which the ENP is implemented in conjunction with each of the partner countries in Eastern Europe and the Southern Caucasus.

5 European Community: *Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007/2013*, 7. Source: www.eas.europa.eu/central_asia/rsp/07_13_en.pdf (accessed 12.11.2015)

6 The ENP also covers Belarus, but the EU and Belarus have not yet established a contractual relationship needed to develop their relations further.

The Eastern Partnership (EaP) was launched on 7 May 2009.⁷ The last years are characterised by a dynamic development in the relations between the EU and the EaP countries. It has been designed as a tool to enhance bilateral and multilateral cooperation between the European Union and six Eastern European states: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine. The EaP is based on mutual commitments. The bilateral relations are designed to create a closer relationship between the EU and each of the partner countries through contractual relations towards the Association Agreements.⁸ These agreements promote convergence by establishing a closer link to EU legislation and standards. The six countries are highly heterogeneous and the content of the agreements is differentiated according to the partners' objectives and capacities. The implementation of the Association Agreements is facilitated by successor documents to the current ENP Action Plans, incorporating benchmarks and underpinning domestic reform agendas.

The EaP multilateral framework consists of a thematic platform on Democracy, good governance and stability which addresses issues such as fostering approximation to best standards practised in the EU and contributing to increased efficiency of the public administration and policy making process. The EaP multilateral thematic platforms,⁹ setting the basis for cooperation with Eastern neighbours of the EU, comprise various domains of action.

In all partner countries the implementation of the EU's objectives has been affected by poor administrative capacities and weak institutional coordination. The comprehensive institution-building programmes foreseen under the Eastern Partnership are undoubtedly much needed.

The local and regional administrative reforms must be supported by a continuous exchange of experience, so that the 'good practices' of EU local and regional authorities can be adopted. Contacts must be stepped up with a view to transferring knowledge through specific cooperation projects between local and regional authorities, boosting the capacity of civil servants by organising specific training courses.

Successfully strengthened interregional cooperation needs an appropriate legislative framework in terms of local and regional governance, local and regional administrative reforms and capacity building. The EU's commitment and assistance need to be matched with the dedication of EaP governments to implement the necessary political and legal reforms and to establish the required administrative capacity. Beyond the European Commission the EU Committee of the Regions (CoR) exerts substantial influence on shaping the competences of the local and regional authorities of EaP countries. The CoR opinion 'Role of Local and

7 The participants of the Prague Summit agree that the Eastern Partnership will be based on commitments to the principles of international law and to fundamental values, including democracy, the rule of law and the respect for human rights and fundamental freedoms, as well as to market economy, sustainable development and good governance. In: *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, Prague, 7 May 2009. Council of the European Union, Brussels, 7 May 2009, 5.

8 Association Agreements signed in 2014 by Moldova, Georgia and Ukraine.

9 There are four thematic platforms organised by the European Commission for target-oriented sessions and for open and free discussions, on the basis of the main areas of cooperation: Democracy, good governance and stability; Economic integration and convergence with EU sectoral policies; Energy security; and Contacts between people.

Regional Authorities within the Eastern Partnership¹⁰ underlines the need to add a 'decentralised' approach to the Eastern Partnership.

3. INTERNATIONAL REGULATION OF INTERREGIONAL COOPERATION

3.1. *The Council of Europe's regulation*

The Council of Europe (CoE) has played a significant part in dismantling barriers to regional and international cooperation. Over the years it has encouraged the development of cooperation through the international regulation of cooperation systems.

In order to generally facilitate international cooperation it is necessary to sign the multi-lateral agreements. An especially important legal document that makes an attempt to regulate cooperation systems, the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities, was passed by the Council of Europe in 1980.¹¹ The Convention is the key international instrument that enables local and territorial communities or authorities to be involved in interregional cooperation.

The concrete forms of cooperation are derived from the internal legal regulation of each country, therefore the Convention only provides a legal framework that must be filled with specific content by the national legislations of the ratifying countries. (See: Table 1)

Table 1 • Ratification of the international documents (Source: Council of Europe, Treaty Office)

COUNTRY	Madrid Convention (1980)	Protocol No. 2 1998	Protocol No.3 2009
Eastern Europe			
Belarus	–	–	–
Republic of Moldova	2000	2001	–
Ukraine	1993	2005	2013
Southern Caucasus			
Armenia	2004	2004	2010 signed, not ratified
Azerbaijan	2004	2004	–
Georgia	2004	2005 signed, not ratified	–

10 Committee of the Regions: *Opinion of the Committee of the Regions on the Role of Local and Regional Authorities within the Eastern Partnership*, 79th plenary session 21 and 22 April 2009, CdR 78/2009 fin, 5.

11 Council of Europe: *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, CETS No. 106., Madrid, 21/5/1980. Source: conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=106&CM=8&DF=26/01/2013&CL=ENG (accessed 12.10.2015)

The CoE affirms its assistance in the identification of the obstacles to enhanced interregional cooperation by local and regional authorities and the development of an open attitude in central state administration towards greater interregional cooperation between territorial communities or authorities. The CoE's legal assistance is offered to the countries towards the signature, ratification and the effective *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities* implementation of the Madrid Convention and its two protocols.

Above all, the Madrid Convention increases the role of local governments and territorial authorities in developing relations across borders. Nevertheless, the actual creation and operation of cooperation systems largely depends on the political attitude and legal system of the relevant Eastern Partnership country.

For creating the preconditions under which local and regional authorities can establish and deepen their cooperation besides the Madrid are its two protocols. The Second Additional Protocol (1998)¹² assists the interregional cooperation of territorial communities and authorities that have no common borders. It recognises the right of territorial communities or authorities within its jurisdiction to draw up, within common fields of responsibility, inter-territorial cooperation agreements in accordance with the procedures laid down in their statutes, in conformity with national law.

The Third Additional Protocol, the Euroregional Co-operation Groupings (ECGs),¹³ declares that the ECG shall have the most extensive legal capacity, accorded to legal persons under that state's national law, in which it has the headquarters.¹⁴ The ECG can help strengthen interregional cooperation and foster the exchange of experiences as well as "people-to-people" contacts between local and regional authorities in the EaP countries and the EU Member States. (See: Table 2)

Table 2 • Legal tool for international cooperation of the CoE: Euroregional Cooperation Groupings (ECGs) (Source: compiled by the authors)

Members	CoE member states, regional and local authorities
Legal status	legal personality, roperty, staff
Applicable law	the laws of the CoE member state where the ECG has its headquarters
Statute of the grouping	organs, staff, budget

12 Council of Europe: *Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation*, CETS No. 169., Strasbourg, 05/05/1998. Source: conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=169&CM=8&DF=04/04/2015&CL=ENG (accessed 14.10.2015)

13 Council of Europe: *Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)*, CETS No. 206., Utrecht, 16/11/2009. Source: conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=206&CM=8&DF=04/04/2015&CL=ENG (11.10.2015)

14 Council of Europe: *Protocol No. 3 to the European Outline Convention i. m.*, Art. 2 (1)–(2).

Overcoming obstacles and barriers created by borders due to the national law and the different administrative structures and competences comprise the challenges that need to be addressed to national governments. Strengthening the administrative capacities is prerequisite for signing multilateral agreements in the Eastern Partnership countries.

1. The development of local democracy should be focusing on the strengthening of administrative capacities and good governance in all countries. It is essential for local and regional authorities to have the necessary power to play their role in promoting and managing competitiveness, innovation and cohesion policies.
2. In order to facilitate regional and international cooperation systems, it is important to create a multilevel governmental structure in which local and regional (self)-governance plays a significant part in the arrangement of public policies.

Due to the decentralisation of central assignments in the division of power of states at local and regional levels, the Council of Europe¹⁵ Congress of Local and Regional Authorities (CLRAE) drafted the basic expectations towards the self-governmental minimum for the development of local and regional democracies in two documents. These two documents are the European Charter of Local Self-Government (1985) and the Draft European Charter of Regional Self-Government (1997).

From the point of view of the interregional cooperation, it is the article that defines the right of local governments to unite, and this right is extended to the international level which is of high importance. “Local authorities shall be entitled, under such conditions as may be provided for by the law, to cooperate with their counterparts in other states.”¹⁶

In 2008, the CLRAE passed the Draft European charter of regional democracy, which drafts a system of criteria for establishing a regional self-government, and provides constitutional and legal framework for the rights of regional self-governments, which are necessary to apply in the process of European developments. This document also defines a regional minimum standard of self-governance. An Article referring to cooperation is connected to the international relations of the regions, according to which the Charter announces that “Regional authorities shall be entitled to engage in interregional and transfrontier co-operation with territorial authorities of other countries, within the limits of their competence and in compliance with the law and the international commitments and foreign policy of the state.”¹⁷

For the implementation of the EaP initiative at subnational level the action still needs to be taken at national level with a view to reducing the remaining legal and practical obstacles to interregional cooperation.

15 All Eastern Partnership countries are members of the Council of Europe, except Belarus. Republic of Moldova (1995), Ukraine (1995), Georgia (1999), Armenia (2001), Azerbaijan (2001).

16 Council of Europe: *European Charter of Local Self-government*, CETS No.122., Strasbourg, 15. X. 1985. Art. 10 (3). Source: rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a088 (accessed 6.11.2015)

17 The Congress of Local and Regional Authorities: *Recommendation 240 (2008). Draft European charter of regional democracy*, 15th Plenary session, Strasbourg, 27–29 May 2008, Art. 18 (2). Source: www.regioner.dk/in+english/publications+and+policy+papers/~/_media/9BAD3841657F4B9C81C25A2AC2D7E86C.aspx (accessed 8.09.2015)

Table 3. *The subnational structure in the Eastern Partnership countries (Source: Compiled by the authors on the basis of the Committee of the Regions' opinions)*

COUNTRY	Local level	Regional level	Comment
Eastern Europe			
Belarus	1388 municipalities (selsoviet), 97 urban districts (poselok gorodskogo tipa)	6 regions (voblasts) 118 districts (raions)	the capital city of Minsk with regional status
Republic of Moldova	902 communes 5 city municipalities (municipii)	32 districts (raioane)	directly elected Heads of District and District Councils two autonomous regions: Gagauzia and Transnistria
Ukraine	10278 villages (sela), 782 towns (selvshcha), 457 cities (mista)	24 provinces (oblast) 488 districts (raions)	Autonomous Republic of Crimea, 2 municipalities with oblast status: Kiev and Sevastopol
Southern Caucasus			
Armenia	915 communities (hamaynkner)	10 regions (marzer)	Regional Governors are appointed/dismissed by Government's decision special status for the capital city of Yerevan Local level sorba: Mayor/Head and Councils are elected for four years
Azerbaijan	1607 municipalities (belediyye) 11 cities with district status (şəhərlər)	59 districts (rayonlar)	autonomous region of Nakhchivan
Georgia	64 municipalities (minucipaliteti) 5 self-governing cities (tvitmmartveli aalagebi)	9 regions 69 districts (rayons)	2 autonomous republics: Abkhazia and Adjara

Despite the ratification of the European Charter on Local Self-Government by all EaP countries the provisions are often inconsistent with the Charter and in several countries local executive authorities are not accountable to the elected councils. There is a discrepancy between the competencies and the resources of the local governments and the regional and local self- governments present overlapping competencies.

The Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy (2009)¹⁸ is serving as a reference point for EaP governments wishing to begin a process of regionalisation or reform of its local and regional structures, without placing its sources in any order of priority.

Concerning the EaP countries in Azerbaijan, despite a law on delegating powers to municipalities signed in 2007, decentralisation still remains limited in practice, while in Armenia Regional Governors are appointed by Government's decision. In Moldova the level of decentralisation is still developing, particularly in fields such as financial and local administrative autonomy, and in Ukraine the subnational level has only limited financial and economic independence. The Constitution establishes that local councils have the exclusive rights to adopt regional programmes on social and economic development, to establish local taxes, and adopt or call for local referenda. However, fiscal decentralisation is not provided for to fulfil those tasks.

3.2. Practical assistance from the European Union. The EGTC and projects

The modernisation of the administrative standards of the local and regional authorities and the upgrade of their administrative capacity with practical assistance from the EU can be achieved through institutional capacity-building and assimilation of 'good practices' by local and regional authorities.

The local and regional administrative reforms must be supported by a continuous exchange of experience, so that the 'good practices' of EU local and regional authorities can be adopted. Cooperation is a tool of the cohesion and regional policy of the European Union. Since 1989 the EU cohesion policy has been encouraging regions and cities in different EU Member States to work together and learn from each other through joint programmes, projects and networks. During the 2007-2013 programming period the INTERREG IVC programme provided funding for interregional cooperation, more than 2,000 public institutions across Europe learned from each other through cooperative policy learning in 204 interregional projects supported by the INTERREG IVC territorial cooperation programme. In the period of 2007-2013 the European Territorial Cooperation objective of the EU cohesion policy covered three types of programmes:

52 cross-border cooperation programmes along the internal EU borders. ERDF contribution: €5.6 billion.

13 transnational cooperation programmes covered larger areas of cooperation such as the Baltic Sea, Alpine and Mediterranean regions. ERDF contribution: €1.8 billion.

¹⁸ Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government. Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy, 16th Session, Utrecht, 16–17 November 2009. Source: wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=MCL16%282009%2911&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DG1CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679&direct=true (accessed 11.12.2015)

The interregional cooperation programme (INTERREG IVC) and 3 networking programmes (Urbact II, Interact II and ESPON) covered all 27 Member States of the EU.¹⁹

INTERREG IVC set out a number of strategic expectations in relation to the interregional exchange of experience process which can be found at various places in the original programming documents.

The regional and international cooperation aims to reinforce the cohesion policy by encouraging the exchange of experience between regions to enhance the design and implementation of operational programmes. The suitable instruments to these aims are: “identification, transfer and dissemination of ‘good practices’ in the areas of innovation, sustainable urban and rural development and investment for growth and jobs; in addition analysis, development trends of certain regions through studies, data collection, and other measures”²⁰

The INTERREG IVC programme primarily supports ‘soft’ cooperation, but it did not set out any formal requirements how this exchange of experience should take place in practice. These different types of actions for delivering their exchange of experience process should lead to variable forms of policy change. While a successful transfer of a good practice from one partner area to another is considered to achieve mostly immediate and less far-reaching policy effects (short term results), an approaching of these practices in their wider policy context and also the so-called “policy improvements” are supposed to achieve structural changes in the public institutional framework of each participating region and thus a long-term policy impact.

The review of INTERREG IVC allows defining the interregional exchange of experience process as follows: “its very nature is in fact that of a multidimensional and dynamic learning process which is geared towards achieving various forms of policy changes within the partner areas and also beyond. This process should ideally start with learning at the project level, which then stimulates learning within the individual project partner organisations and also learning between them and other organisations of the concerned regional and local policy subsystems in order to achieve policy change in the involved project partner areas as well as learning in an EU-wide perspective.”²¹ (See: Diagram 1)

Applying the most appropriate model for interregional cooperation, the Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) is a response to the lack of legal and institutional instruments under the EU law. The EGTC signifies decentralised cooperation, and it is an instrument of multilevel governance which contributes to the quality improvement of local and regional cooperation. The EGTC regulation is the first example among EU legal regulations

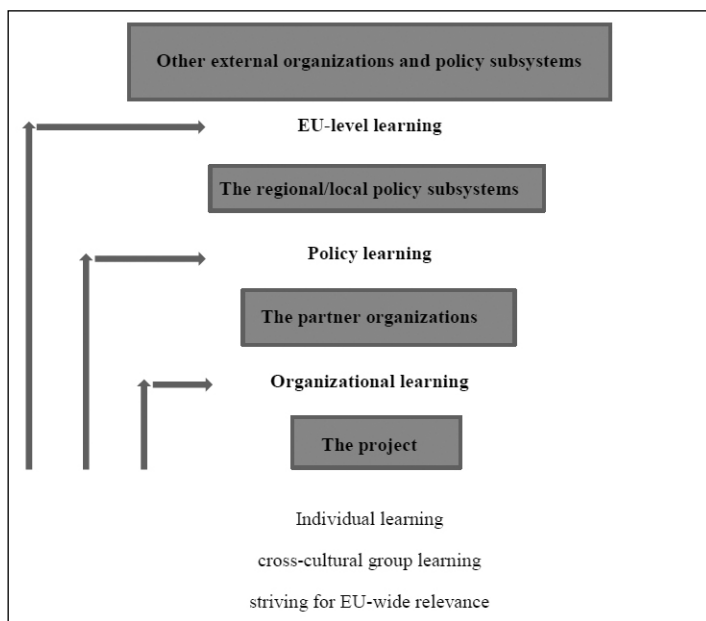
19 European Commission: INTERREG IVC, financed by the European Regional Development Fund. Source: ec.europa.eu/regional_policy/hu/policy/cooperation/european-territorial/interregional/ (12.12.2015)

20 PUSZTAI Nora: *Cooperation opportunities in the European Union*, Leonardo EX-ACT Mobility Program, 31.10.2011–25.11.2011, 10–11. Source: www.eszakalfold.hu/userfiles/hun/nemzetkozi_kapcsolatok/nemzetkozi_projektek/Leonardo_-_NEXT/Pusztai_Nora-report.pdf (12.11.2015)

21 *Study on Exchange of Experience Process. Final Report*, January 2013. “EureConsult S.A.” (Luxembourg) in cooperation with “Spatial Foresight GmbH” (Luxembourg) and “t33 S.r.l” (Italy), 11. Source: www.interreg4c.eu/uploads/media/pdf/exchange_experience_study_full.pdf (27.10.2015)

in the course of which a legal instrument grants special rights to local, regional and national public law institutions and civil law organisations of the different member states, in order to develop unified structures that can achieve a more efficient cooperation. The amending 1302/2013/EU Regulation makes changes in response to the weaknesses and areas of potential improvement. These changes concern the membership, the content of the Convention and Statute of an EGTC, its purpose, the process of approval by national authorities, applicable law for employment and for procurement, and finally the approach for EGTCs whose members have different liability for their actions and more transparent procedures for communication. The revised EGTC Regulation²² shall apply from 22 June 2014. It contains the most important pieces of legislation related to the cohesion policy and most of the programmes funded by the EU in the period 2014-2020.

Diagram 1 • Interregional exchange of experience – a multidimensional process of learning and policy change (Source: Compiled by the authors on the basis of the Study on Exchange of Experience Process. Final Report, January 2013)



The activities of an EGTC are also carried out at least to some extent outside the territory of the Union. These activities of that EGTC should focus primarily on Union cohesion poli-

²² The Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No 1082/2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of such groupings, 20 December 2013, OJ L 347.

cy objectives and economic, financial and technical cooperation objectives between a Member State and one or more third countries. In accordance with Article 9 of the revised EGTC Regulation, the cooperation "should be possible where the legislation of a third country, or agreements between at least one participating Member State and a third country, so allows."

"EGTCs are generally established to bring together authorities from different administrative levels, including regions, communities or municipalities to act together as one."²³ Through the creation of this legal framework, partners from different countries and different administrative levels can have one common voice in regional, national or international settings and take joint decisions. (See: Table 4)

Table 4 • Legal framework of interregional cooperation (Source: compiled by the authors)

International Law	International regulations of cooperative system European Charter of Local Self-government (1985) Draft European Charter of Regional Democracy (2008) European Outline Convention on Transfrontier Cooperation (1980) Protocol No.2 to the Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (1998) Protocol No.3 concerning Euroregional cooperation Groupings (ECGs) (2009)
EU Law	EU regulation → INTERREG IVC European grouping of territorial cooperation (2006)

4. CONCLUSION

It is necessary to have European cooperation programmes in the EaP countries, because these programmes ensure opportunities for the countries and regions in the EU to reduce their differences, and improve the more underdeveloped. Thanks to the common programmes, the poorer regions can also become beneficiaries of innovation acquisitions, training programmes, infrastructural developments that can support the improvement of these regions. All the three types of European territorial cooperation programmes are very popular. Several projects were implemented in the framework of interregional programmes, which will probably get a bigger emphasis in the fields of innovation, research, development, sustainable growth, competitiveness, lifelong learning, the youth is the future. These terminologies are the key factors of the current cooperation programmes and the programmes in the future that are basic conditions of the improvement of the regions, countries and the European Union.

Supporting the European territorial cooperation remains an important element of the financial package 2014-2020 too, and plays a central role in the implementation of Europe 2020 strategy. The Commission proposed important changes to the way cohesion policy

²³ Metis GmbH: *EGTC Monitoring Report 2012*, European Union, Brussels, April 2013, 101.

is implemented, for example: reducing the number of priorities, focusing on results and simplification at all levels (beneficiaries, programme authorities, participating EU Member States and third countries, as well as the Commission). In order to provide a more tailored framework for cooperation programmes, a separate regulation for European territorial cooperation programmes are proposed. The regulation contains provisions on thematic concentration and an increased focus on results as well as a number of simplification elements. The Commission's proposal takes better account of multicountry context of the programmes and makes more specific provisions for cooperation programmes and operations.

The European territorial cooperation was supported by the European Regional Development Fund. For 2014-2020 European territorial cooperation is one of the two goals of Cohesion Policy near investment for Growth and Job. In accordance with the new design of the European Cohesion Policy 2014-2020 and the targets set out in Europe 2020, has significantly been reshaped to achieve greater impact and an even more effective use of the investments. According to the Commission's regulation the amount for the territorial cooperation in the timeframe 2014-2020 is €10.1 billion invested in over 100 cooperation programmes between regions and territorial, social and economic partners. This budget also includes the ERDF allocation for Member States to participate in EU external border cooperation programmes supported by other instruments such as the European Neighbourhood Instrument.

In the Eastern Neighbourhood of the European Union the European Neighbourhood Instrument (ENI)²⁴ finances actions in the various sectors, bringing together public sector expertise from EU member states and beneficiary countries with the aim to create an area of shared values, stability and prosperity. The financial instrument supported the launch of the Eastern Partnership with a total of €2.5 billion for bilateral and regional cooperation (2010-2013).²⁵

The role of local and regional authorities could also be strengthened through targeted support, including capacity building, supporting the implementation of the right to good administration, e-administration and access to justice within the competences of subnational authorities. Participants of the Eastern Partnership Summit (2013) highlighted the significant role of local and regional authorities in the implementation of the relevant Eastern Partnership policies and strategies encouraging the representatives of local and regional authorities to enhance their contribution to strengthening multilevel governance.²⁶

The need for Public Administration reform, political and fiscal decentralisation and territorial cooperation in the EaP countries make it necessary to take some 'good practices' of the EU Member States. Experience and 'good practices' from EU Member States present ev-

24 Regulation No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument, 15 March 2014, OJ L 77.

25 European Commission: *European Neighbourhood and Partnership Instrument (2007-2013). Overview of Activities and Results*, European Union, Brussels, 2014, 11.

26 See point 50 of the *Joint Declaration of the The Eastern Partnership Summit*, Vilnius, 28-29 November 2013. Source: static.eu2013.lt/uploads/documents/Programos_12/131129%20Vilnius%20Summit%20Declaration.pdf (accessed 27.10.2015)

idence that the EaP countries can benefit from interregional cooperation programmes because these types of cooperation support the basic conditions for improving the regions' competitiveness, help to reinforce the business investment, contribute to improving capacity building. The participants of the project can gain knowledge and experience abroad and these experiences contribute to the improvement of the quality of their daily work and professional improvement, and also increase their chances as an employee at the labour market.

Inclusion of local and regional authorities in the implementation of the relevant Eastern Partnership policies and strategies needs greater political, administrative and fiscal decentralisation. Greater autonomy for regional and local authorities is an important factor enabling local and regional governments to function effectively and to set up interregional cooperation programmes. Local and regional administrative reforms must be supported by a continuous exchange of experience, so that the 'good practices' of EU local and regional authorities can be adopted. Moreover, the following horizontal political actions and initiatives are offered for consideration:

1. Filling interregional cooperation with substance through

- realising partnerships in the context of the Eastern Partnership, and forming people-to-people contacts among adjacent subnational authorities, taking into account different public laws and the chance for the institutionalisation of relations;
- developing a synergy among different EU policies and measures related to the pre-legislative and evaluation phases;
- involving skilled administrators, public servants and experienced councillors in foreign missions.

2. Increasing cooperation with international organisations

- working with the Council of Europe and EU Committee of the Regions on different thematic issues;
- monitoring human and fundamental rights and discussing further monitoring activities;
- collaborating with professional, civic or academic organisations to exchange information and knowledge, to avoid the duplication of projects and efforts, and upgrade the efficacy of local democratic activities and public service management.

5. REFERENCES

1. European Policy Centre (authors: Claire DHÉRET, Andrea MARTINOVICI, Fabian ZULEEG): *Division of Powers between the European Union, the Member States and Local and Regional Authorities – Additional Fiscal/Budgetary Elements*, European Union, 2012. Source: cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/division-of-powers_additional-fiscal-budgetary-elements.pdf (accessed 25.12.2015)
2. Verena HACHMANN: *Promoting learning in transnational networks*, *disP – The Planning Review*, 172(2008)/1, 11–20.
3. KAISER Tamás: *A horizontális európaizáció és a határ menti együttműködések = Hidak vagy sorompók*, szerk. KAISER Tamás, ÁGH Attila, KIS-VARGA Judit, MTA-MEH Projekt, Stratégiai Kutatások Magyarország 2015, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2007, 7–41.
4. Council of Europe: *European Charter of Local Self-government*, CETS No.122 Strasbourg, 15. X. 1985. Source: rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a088 (accessed 6.11.2015)
5. Council of Europe: *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, CETS, No. 106., Madrid, 21/5/1980. Source: conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=106&CM=8&DF=26/01/2013&CL=ENG (accessed 12.10.2015)
6. Council of Europe: *Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation*, CETS, No. 169., Strasbourg, 05/05/1998. Source: conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=169&CM=8&DF=04/04/2015&CL=ENG (accessed 14.10.2015)
7. Council of Europe: *Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)*, CETS, No. 206., Utrecht, 16/11/2009. Source: conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=206&CM=8&DF=04/04/2015&CL=ENG (accessed 11.10.2015)
8. The Congress of Local and Regional Authorities: *Recommendation 240 (2008). Draft European charter of regional democracy*, 15th Plenary session Strasbourg, 27–29 May 2008. Source: www.regioner.dk/in+english/publications+and+policy+papers/~/_media/9BAD3841657F4B9C81C25A2AC2D7E86C.ashx (accessed 8.09.2015)
9. Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government. *Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy*, 16th Session, Utrecht, 16–17 November 2009. Source: wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=M-CL16%282009%2911&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DG1CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679&direct=true (accessed 11.12.2015)
10. Committee of the Regions: *Opinion of the Committee of the Regions on the Role of Local and Regional Authorities within the Eastern Partnership*, 79th plenary session 21 and 22 April 2009, CdR 78/2009 fin.

11. Committee of the Regions: *White Paper on Multilevel Governance*, Own-Initiative Opinion of the Committee of the Regions, 80th plenary session 17 and 18 June 2009. CdR 89/2009 fin.
12. Metis GmbH: *EGTC Monitoring Report 2012*, European Union, Brussels, April 2013.
13. The Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No 1082/2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of such groupings, 20 December 2013, OJ L 347.
14. Regulation No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a European Neighbourhood Instrument, 15 March 2014, OJ L 77.
15. European Commission: *European Neighbourhood and Partnership Instrument (2007–2013). Overview of Activities and Results*, European Union, Brussels, 2014.
16. *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit Prague*, 7 May 2009. Source: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf (accessed 23.10.2015)
17. *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, Vilnius, 28–29 November 2013. Source: static.eu2013.lt/uploads/documents/Programos_12/131129%20Vilnius%20Summit%20Declaration.pdf (accessed 27.10.2015)
18. European Community: *Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007–2013*. Source: www.eas.europa.eu/central_asia/rsp/07_13_en.pdf (accessed 12.11.2015)
19. European Commission: INTERREG IVC, financed by the European Regional Development Fund. Source: ec.europa.eu/regional_policy/hu/policy/cooperation/european-territorial/interregional/ (accessed 12.12.2015)
20. René KEMP, Rifka WEEHUIZENW: *Policy learning, what does it mean and how can we study it?* Publin Report, No. D15 (FP5 project PUBLIN on "Innovation in the Public Sector"), NIFU STEP, Oslo, 2005.
21. PUSZTAI Nora: *Cooperation opportunities in the European Union* (Leonardo EX-ACT Mobility Program), 31.10.2011–25.11.2011. Source: www.eszakalfold.hu/userfiles/hun/nemzetkozi_kapcsolatok/nemzetkozi_projektek/Leonardo-NEXT/Pusztai_Nora-report.pdf (accessed 12.11.2015)
22. DÁNYI Olga: *How to build a successful partnership. Building and maintaining a partnership in the name of the success*, Leonardo da Vinci Mobility Programme Traineeship, 05 Sept – 28 Oct 2011 at la Fundación Comunidad Valenciana-Región Europea, Brussels, 2011.
23. *Study on Exchange of Experience Process. Final Report*, January 2013. "EureConsult S.A." (Luxembourg) in cooperation with "Spatial Foresight GmbH" (Luxembourg) and "t33 S.r.l." (Italy). Source: www.interreg4c.eu/uploads/media/pdf/exchange_experience_study_full.pdf (accessed 27.10.2015)

Dr. habil. Edit Soós (soos.edit@gmail.com): is associate professor at the Department of Political Science, Faculty of Law, University of Szeged. Her research examines the normative effect of the European Union in the wider European neighbourhood and reveals the diverse environment of the European Union's neighbourhood policy in the East Neighbourhood (Eastern Partnership). Her research activities concentrate on the role of local and regional authorities in the system of multilevel governance and the relationship between the different national administrative structures and legal systems which may permit or prevent local and regional authorities from participating directly in interregional cooperation systems. The main theoretical issues of deepening and widening consider public policy in Europe as a whole from the political and legal aspects and examine its practical application in the continual evolution of the European Union. Her present publications refer to decentralised governance and development of public administrations in the EU Member States and effects of Europeanisation on the public administrations in the candidate countries and in the East Neighbourhood.

Nyilas Anna

AZ ELEKTRONIZÁCIÓ TAPASZTALATAI A FRANCIA KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁSBAN – A TÉLÉRECOURS RENDSZER

Dr. Nyilas Anna, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Eljárásjogi Tanszék, nyilas.anna@law.unideb.hu

Az információs technológia napjainkban olyan mértékben átszövi a mindennapi életet, hogy ehhez a folyamathoz elkerülhetetlenül fel kell zárkóznia a közigazgatási szervezetnek, valamint az igazságszolgáltatásnak is. Mivel egyrészt az állampolgárokkal való kapcsolattartás egyszerű és költségkímélő módja az elektronikus út, másrészt a honlapok hírfelületein mindenki számára elérhetővé tehető az információk, legyen szó az eljárási szabályokról, jogszabály-változásokról vagy fontos határidőkről. Többféle célt is szolgálhat tehát az elektronikus rendszer, ezért ezen tevékenységeket párhuzamosan kell fejleszteni és működtetni. Jelen tanulmány átfogóan bemutatja a francia igazságszolgáltatási szervezetben az elektronizáció bevezetésében történt lépéseket, a jogszabályi környezet kialakítását, illetve összeveti a közigazgatási bírászkodásban működő elektronikus kérelem-előterjesztési rendszert, a TéléRecours-t, valamint az ügyvédek és a rendes bíróságok közötti kapcsolattartásra szolgáló e-Barreau rendszert.

KULCSSZAVAK:

elektronikus eljárások, elektronikus igazságszolgáltatás, Franciaország, közigazgatási bírászkodás, polgári per

The use of information technology is changing everyday life in multiple ways. Judicial administration and public authorities need not only to adapt to modern technologies but also take advantage of them. Electronic communication is a quick and effective means of contact between courts, authorities and citizens. Furthermore, websites may be used to provide information on procedures, deadlines, or legislative changes. The use of IT in the justice system may serve a number of purposes, and these fields of functioning should be developed parallel to each other. This paper analyses the development of the TéléRecours case filing system in the French administrative justice system. The complex normative and organizational background, and the technological details and functioning are also presented. The system is compared to the e-Barreau electronic case filing system used between the ordinary courts and lawyers in France. A range of solutions is demonstrated that can be implemented to support the administration of justice. These experiences may be useful for the administrative legislation currently in progress in Hungary.

KEYWORDS:

electronic case filing, digital procedures, France, administrative justice, civil litigation

1. BEVEZETÉS

Az információs technológia napjainkban olyan mértékben átszövi a mindennapi életet, hogy ehhez a folyamathoz fel kellett zárkóznia a közigazgatási szervezetnek, valamint az igazságszolgáltatásnak is. Mivel, egyrészt, az állampolgárokkal való kapcsolattartás egyszerű és költséghatékony módja az elektronikus út, másrészt, a honlapok hírfelületein mindenki számára elérhetővé tehető az információk, legyen szó az eljárási szabályokról, jogszabályváltozásokról, vagy fontos határidőkről. Többféle célt is szolgálhat tehát az elektronikus rendszer, ezért ezen tevékenységeket párhuzamosan kell fejleszteni és működtetni. A tanulmány átfogóan bemutatja a francia igazságszolgáltatási szervezetben az elektronizáció bevezetésében történt lépéseket, a jogszabályi környezet kialakítását, illetve összeveti a közigazgatási bírászkodásban működő elektronikus kérelem-előterjesztési rendszert, a TéléRecours-t, valamint ezzel összefüggésben az ügyvédek és a rendes bíróságok közötti kapcsolattartásra szolgáló e-Barreau rendszert. A következőkben a tanulmány a két rendszer legfontosabb jellemzőit elemzi, vizsgálva annak intézményi, jogszabályi és technológiai hátterét.

2. INTÉZMÉNYI HÁTTER

A francia bírósági szervezet néhány jellemző vonását emelném ki, amely lényeges az elektronikus igazságszolgáltatás szempontjából. A bírósági szervezetet tekintve, két egymástól független rendszer működik, a rendes bíróságok (polgári és büntetőügyekben), illetve a közigazgatási bíróságok (a közigazgatási jog területéhez tartozó ügyekben, amely a közhatalom és az állampolgárok közötti kapcsolatokat szabályozza). A bíróságok tehát két elkülönült ágba sorolhatók, ezek az igazságszolgáltatási és a közigazgatási ág. Az alkotmányban lefektetett elvek biztosítják a közigazgatási bírászkodás alapjait, a hatásköreit, és a függetlenségét. Ezen elveknek megfelelően, csakis közigazgatási bíróság semmisíthet meg vagy bírálhat felül közigazgatási döntéseket. A közigazgatási bíróságok kötelezhetnek közhatalmi szervezetet kompenzáció vagy kártérítés fizetésére, kifejezetten abban az esetben, amikor egy közhatalmi szerv hibás döntése kárt okozott. A közigazgatási bíróságok feladata, hogy az alapvető emberi jogok és szabadságok tiszteletben tartását biztosítsák, a közérdekkel összhangban. Ők garantálják a jogállami működést az állampolgárok és a közigazgatási szervek közötti kapcsolatban.¹

¹ *The administrative justice system.* Forrás: www.legislationline.org/topics/country/30/topic/83 (a letöltés ideje: 2016. 03. 20.)

2.1. A közigazgatási bírósági szervezet

A közigazgatási bírósági szervezet három szintből áll:

- 42 alsóbb szintű közigazgatási bíróság (Tribunaux administratifs),
- 8 közigazgatási fellebbviteli bíróság (Cours administratives d'appel), és
- a Közigazgatási Felsőbíróság (Conseil d'État).²

A leggyakoribbak az építési engedélyekkel, területhasznosítással, kisajátítással kapcsolatos ügyek, illetve közhatalmi szervek által okozott károk megtérítése, tartózkodási engedély megtagadása, kiutasítás, adóügyek, választási ügyek, és közszolgálati jogviták. Az elsőfokú ítéletek kb. 16%-át fellebbezik meg a közigazgatási fellebbviteli bíróságok előtt (Cours administratives d'appel). A 2000-es évektől folyamatosan növekedett a közigazgatási peres ügyek száma, átlagosan 6,5%-kal az elsőfokú, és 10%-kal a fellebbviteli bíróságokon. Ennek köszönhetően tíz év alatt az ügyforgalom 96%-kal nőtt az elsőfokú közigazgatási bíróságokon, és 164%-kal a fellebbviteli bíróságokon.³ Az ügyforgalmi adatokat tekintve, az alsóbb szintű közigazgatási bíróságok 2014-es ügyforgalma 195 625 beérkezett ügy, és 188 295 elbírált ügy volt. A közigazgatási fellebbviteli bíróságok 29 930 ítéletet hoztak 2014-ben. Majdnem ennyi volt a beérkezett kérelmek száma is. Az eljárási időtartamok 2014-ben elsőfokú eljárásban átlagosan 10 hónap, a fellebbezési eljárásban 11 hónap, és a Conseil d'État előtt 8 hónap.⁴

2.2. A közigazgatási bíróság előtti eljárás

A közigazgatási bíráskodásról külön kódex rendelkezik Franciaországban (*Code de justice administrative*), amely 2001-ben lépett hatályba és foglalja egységbe a közigazgatási perekre és a közigazgatási bíróságokra vonatkozó szabályokat. Az eljárás elsősorban írásban zajlik, mivel a feleknek írásban kell előterjeszteni a kérelmeiket, amelyben valamennyi érdemi kérdésnek szerepelnie kell, és a tárgyaláson tett szóbeli észrevételeik csak olyan kérdésekre vonatkozhatnak, amelyeket már az írásbeli szakaszban említettek. Azonban a kontradiktórius elv nem sérülhet, mert amennyiben sérül, ennek a következménye az ítélet semmissége lesz.⁵ Az eljárás fontos eleme a peranyaghoz való hozzáférés, illetve az iratanyag integritásának biztosítása, annak kezelése. Az iratanyag tekintetében nem érvényesül a nyilvánosság elve, harmadik személyek nem tekinthetnek be a periratokba. A tárgyalási szakasz azonban nyilvános.

A bíró gondoskodik arról, hogy a felek megkapják egymás írásbeli nyilatkozatait az ügy előkészítő szakaszában, és elrendelheti további információk közlését, vagy bizonyíték csato-

2 M. Patrick FRYDMAN: *Administrative Justice in France*, Keynote address delivered to the 11th AIJA Conference, 5 June 2008, 15. Forrás: www.aija.org.au/Tribs08/Frydman.pdf (2015. 01. 10.)

3 Jean-Marc SAUVÉ: *The French administrative jurisdictional system*. Forrás: www.cergy.pontoise.tribunal-administratif.fr/content/download/1701/5131/version/1/file/presentation_hunter_valley_mars10.pdf (a letöltés ideje: 2016. 03. 10.)

4 *Les chiffres clés de la Justice 2015*. Forrás: www.justice.gouv.fr/publication/chiffres_cles_20151005.pdf (a letöltés ideje: 2016. 01. 10.)

5 A közigazgatási bíráskodásról bővebben lásd: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*, szerk. VARGA Zs. András, FRÖHLICH Johanna, PPKE JÁK-KIM, Budapest, 2011.

lását. A bíró szabja meg az eljárás menetét, ezen belül a feleknek határidőt tűz az írásbeli nyilatkozataik előterjesztésére, és kijelöli az előzetes tényfeltárási szakasz záró időpontját. Valamennyi bizonyítási módot elrendelheti, szakértőt rendelhet ki. Sőt, még egyes esetekben dönthet a bizonyítási teher átfordulásáról is, ami főszabály szerint a kérelmezőn van, de bizonyos esetekben ezt a közigazgatási szervre terhelheti. A bíró ügyel arra, hogy a felek észrevételt telessenek egymás nyilatkozataira, illetve valamennyi adata, beérkezett okiratra, és azokat időben megismerhessék.

A jogi képviselő az alsóbb szintű közigazgatási bíróságokon nem minden esetben kötelező, de általában jogi képviselővel járnak el a felek. A fellebbviteli bíróságon és a Conseil d'État előtt kötelező a jogi képviselő. Ez utóbbi bíróságon csak speciális ügyvédek járhatnak el, akik egy 60 fős zárt testületet alkotnak (*Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation*), külön ügyvédi kamarával, képviselői monopóliummal rendelkeznek mindkét felsőbíróságon (a közigazgatási és a rendes bíróságon is).

Az alsóbb szintű közigazgatási bíróság nemcsak a közigazgatási döntés formális jogszerűségét vizsgálja, hanem az érdemi részét is. A formális jogszerűség körében két megtámadási okra lehet hivatkozni:

- incompétence, vagyis nem volt hatásköre az adott szervnek vagy személynek a döntés meghozatalára;
- az eljárási szabályok megsértése, azonban ez nem valamennyi eljárási szabályt jelenti, csak ami az érdemi döntésre kihatással lehetett. Például ilyen, ha a törvény által előírt konzultációs kötelezettség elmarad.

Az érdemi kérdésekben szintén két okból van helye megtámadásnak:

- Az anyagi jogszabályok megsértése, aminek oka lehet tévedés jogkérdésben (*erreur de droit*), tévedés ténykérdésben, vagy tévedés a tények mérlegelésében (*erreur de fait*). Az anyagi jogszabályok megsértése a leggyakoribb megtámadási ok.
- A döntési jogkörrel való visszaélés (*détournement de pouvoir*). Ez a döntést megalapozó indokokra utal. A döntés jogsértő mivoltát ez esetben az okozza, hogy a közigazgatási jogkört vagy a jogszabály által biztosított mérlegelési jogkört eltérő cél érdekében gyakorolták, mint amire a jogalkotó azt szánta. Ilyen eset, ha a döntést hozó személy a saját személyes érdekében járt el, például egy polgármester olyan helyi rendeletet alkot, amely a saját vállalkozását juttatja előnyhöz, és hátráltatja a versenytársakat.⁶

2.3. A rendes bírósági szervezet

A rendes bírósági szervezetben négy bírósági szint különíthető el:

- 473 Tribunaux d'instance: a rendes bírósági szervezetben a legalsó szintű, meghatározott ügyekben eljáró bíróság a Tribunaux d'instance, ezen belül vannak a kis értékű követelések bíróságai (*justice de proximité*). Minden polgári jogvita a Tribunaux d'instance elé tartozik, amelyben a követelés értéke nem haladja meg a 10 000 €-t. Szintén hatáskörébe tar-

⁶ A francia közigazgatási bírósági eljárásról bővebben: Rene CHAPUS: *Droit du contentieux administratif* (13e édition), Montchrestien, Précis Domat, 2008.

tozik a pertárgyértéktől függetlenül a termőföld- és épületbérlet, szomszédjogi viták, választási jogviták, fogyasztási és egyéb hitelek, illetve a fizetési meghagyás vagy cselekmény iránti meghagyás. A justice de proximité elsőfokú és végleges fórum azokban a jogvitákban, ahol a pertárgyérték kevesebb, mint 4000 €.

- 181 Tribunaux de Grande Instance: a következő szint az általános elsőfokú bíróság. Általános hatáskörű bíróság, minden jogvitára hatáskörrel rendelkezik, amire másik bíróságnak kizárólagos hatásköre nincs. Ezen felül kizárólagos hatásköre van bizonyos jogvitákra, így a természetes személyek jog- és cselekvőképessége, családjog, ingatlanjog, szellemi tulajdonjog, és külföldi ítéletek végrehajtása.
- 35 Cours d'appel: fellebbviteli bíróságok, melyek jogköre a ténykérdések és a jogkérdések vizsgálatára is kiterjed.
- Cour de Cassation: a legfelsőbb szintű bíróság, melyhez jogorvoslat csak jogkérdésben terjeszthető elő.⁷

A rendes bíróságokra beérkezett ügyek száma 2014-ben 1 937 055 volt összesen, amiből például az előző évhez képest a Cour de Cassation 8,3%-os növekedést tapasztalt 2013-hoz képest. A kis pertárgyértékű ügyek bírósága 13,8%-os növekedést tapasztalt. A befejezett ügyek száma pedig 2014-ben összesen 1 838 860 volt a rendes bíróságokon.⁸ Tehát körülbelül tízszeres ügymennyiségről beszélünk a közigazgatási bíróságokhoz képest. Ebből is látszik, hogy a bírósági oldalon sokkal több felhasználója van a rendes bíróságokon működő informatikai rendszernek, mint a közigazgatási bíróságokon.

2.4. A rendes bíróságok előtti eljárás

A polgári bíróságok eljárását a *Nouveau Code de Procédure Civile (NCPC)* szabályozza.⁹ Meg kell különböztetni az általános elsőfokú bíróság, a Tribunal de Grande Instance előtti eljárást, és az egyéb elsőfokon eljáró bíróságok eljárását. Az előbbi előtt az eljárás főként írásbeli, míg utóbbiak előtt szóbeli, gyorsabb, egyszerűbb, és költségkímélőbb.¹⁰

A Tribunal de Grande Instance előtt az ügy előkészítése a tárgyalásra a felek feladata. A rendes peres eljárás egy írásbeli idézéssel (*assignation*) indul, amit a felperes az ellenfelének címez, és a bírósági tisztviselő (*huissier*) útján kézbesíti az utóbbinak. Így az ellenfél előbb szerez tudomást az eljárásról, mint a bíró. Az ügyet akkor veszik nyilvántartásba a bíróságon, és kerül fel a tárgyalási listára, amikor a felperes benyújtja a bíróságra a szabályszerűen kézbesített idézés másolatát.¹¹ A francia eljárást ebből a szempontból a legformálisabbnak tartják, az eljárás menete a legapróbb részletig szabályozva van, és az érvénytelenség szankciója

7 Forrás: www.justice.gouv.fr/index.php?theme=TJCI&type=ACTUA|DISCO|COMMU|PRESS&ordre=2&rubrique=11861 (a letöltés ideje: 2016. 01. 10.)

8 *Les chiffres clés de la Justice 2015*. Forrás: www.justice.gouv.fr/publication/chiffres_cles_20151005.pdf

9 Forrás: www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070716&dateTexte=20160128 (a letöltés ideje: 2016. 01. 10.)

10 John BELL: *Judiciaries within Europe*, Cambridge University Press, 2006, 45.

11 Xavier VAHRAMIAN, Eric WALLENBROCK: *France = International Civil Procedure*, ed. Shelby R. GRUBBS, The Hague, Kluwer International, 2003, 213–236.

fűződik ezek be nem tartásához. A keresetlevél tartalmának bármely hiányossága semmisséget von maga után (NCPC 648. cikk). Amikor az írásbeli beadványok beérkeztek, és a felek benyújtották a tényállításaikat és bizonyítékaikat, akkor következik a tárgyalás. Az előterjesztett iratok tartalmazzák mindkét fél ún. konklúzióit, kifejezett kérelmeiket, és annak jogi megalapozását. Ez az előkészítő szakasz az előkészítő bíró irányítása alatt zajlik, aki ügyel az eljárás megfelelő menetére.¹² A Tribunal de Grande Instance előtt egy külön bíró végzi ezt a szakaszt (*juge de la mise en état*). A tárgyaláson kötelező az ügyvédi képviselet. Először meghallgatják a feleket, majd a bíróság megkísérli az egyezségkötést, ezután kezdődik a bizonyítás. Ha szükséges, szakértőt rendel ki. Az okirati bizonyításnak elsődleges szerepe van. A tárgyalás alapját az előkészítő szakaszban benyújtott iratok képezik. Ezt a tárgyaláson a bíróság elé terjesztik a felek, kiegészítve szóbeli nyilatkozataikkal. A törvény meghatározza a nyilatkozatok sorrendjét. A felperes kezdi a kérelme előadásával, azután az alperes, majd az eljárás végén az elnök lezárja a tárgyalást, ha megítélése szerint a bíróság megfelelően meggyőződött a tényállásról.¹³

Az alkalmazandó határidők az eljárás típusától függenek. Ha kötelező a jogi képviselet, a bíró készít egy eljárási menetrendet, és határidőket szab, amin belül a felek kötelesek az előírt eljárási cselekményeket elvégezni. A Tribunal d'instance előtt nincsenek kötelező határidők a törvényben, de a bírók a gyakorlatban ugyanúgy készítenek menetrendet, ami azonban nem köti a feleket.¹⁴ A Tribunal d'instance előtt a szóbeli tárgyaláson van a hangsúly, az ügyvédi képviselet nem kötelező. A bíró itt aktívabb segítséget nyújt a feleknek eljárási jogaik gyakorlásához, és szélesebb jogosítványokkal rendelkezik a permenet meghatározására is.¹⁵ A Tribunal d'instance előtt magán a tárgyaláson a perbíró végzi el az előkészítő vizsgálatot (*mise en état*). Kézenfekvő, hogy az elektronizációt először az írásbeli perszakaszokra kísérelték meg bevezetni, a Tribunal de Grande Instance eljárásában.

3. A JOGSZABÁLYI HÁTTER

Az elektronizáció elterjedését biztosító törvények a 659/1996. *törvény*, amely a kriptográfiai eszközök használatát tette lehetővé, és bevezette az elektronikus aláírást, illetve a 230/2000. *törvény* az elektronikus aláírásról és az elektronikus tanúsítványokról, mely kimondta, hogy az elektronikus aláírás ugyanolyan joghatásokkal rendelkezik, mint az írott aláírás, a papír alapú dokumentumokon. Felállította az elektronikus aláírások megbízhatóságának vélel-

12 A rendes bíróságok előtti eljárásról bővebben lásd: Serge GUINCHARD: *Droit processuel. Droit commun et droit compare du procès équitable*, 2007.

13 A francia polgári bíróságok eljárásáról bővebben lásd: Dr. KEMENES István: *Franciaország polgári igazságszolgáltatási rendszerének néhány vonása (1. rész)*, *Bírák Lapja*, 3(1993)/2, 101–111. és Uő: *Franciaország polgári igazságszolgáltatási rendszerének néhány vonása (2. befejező rész)*, *Bírák Lapja*, 3(1993)/3–4, 67–78.

14 NYILAS Anna: *A polgári per egyszerűsítésének és gyorsításának eszközei az európai jogrendszerekben, különös tekintettel a kis értékű követelésekre vonatkozó eljárásokra*, PhD-értekezés, DE Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2011, 58–61.

15 Frédérique FERRAND: *The Respective Role of the Judge and the Parties in the Preparation of the Case in France = The Reforms of Civil Procedure in Comparative Perspective*, eds. N. TROCKER, V. VARANO, Torino, 2005, 26–29.

mét is. Ennek egyik fő követelménye, hogy megbízható azonosítási eljárást kell alkalmazni, amely garantálja az aláírás kapcsolódását azon irathoz, amelyhez csatolták.¹⁶

A polgári törvénykönyvet kiegészítette e törvény az elektronikus okiratokhoz fűződő bizonyító erő szabályaival (1316. cikk), mely szerint az elektronikus okiratnak ugyanolyan bizonyító ereje van, mint a papíralapú okiratnak, továbbá az elektronikus okirat elfogadható bizonyítékként a bíróságon, amennyiben a szerzője azonosítható, és biztosított a sértetlensége mind létrejötté, mind tárolása során.¹⁷

A 2001-272. rendelet¹⁸ részletesen meghatározza az elektronikus aláírás és az elektronikus tanúsítvány elfogadásához szükséges követelményeket. A rendelet a következőképpen határozza meg a biztonságos elektronikus aláírás fogalmát:

- az aláírótól származik;
- olyan módon jön létre, amit az aláíró kizárólagos kontrollja alatt tart;
- a hozzá csatolt irattal olyan kapcsolatban áll, hogy az irat minden azt követő módosítása nyomon követhető.

Nem lesz a rendelet szerint bizonyító ereje az elektronikus aláírásnak, ha az alábbi feltételek nem teljesülnek:

- eredetiség (teljes bizonyossággal megállapítható az aláíró személye);
- hamisíthatatlanság;
- nem helyezhető át egy másik dokumentumra;
- módosíthatatlan (az aláírt dokumentumot nem lehet módosítani);
- eltávolíthatatlan (az aláíró személy nem tudja eltávolítani a dokumentumról).

Az elektronikus tanúsítvány kiállítása igazolja ezen feltételek fennállását. A rendelet meghatározza az elektronikus tanúsítvány fogalmát: olyan dokumentum, amely tanúsítja az elektronikus kapcsolatot az aláíró és az elektronikus aláírás kriptográfiai adatai között.

Ennek van egy minősített formája is, amely megfelel a rendelet 6. cikkében foglalt feltételeknek. A minősített elektronikus tanúsítványnak azért van jelentősége, mert egy elektronikus aláírási eljárás megbízhatósága akkor vélelmezett, amíg az ellenkezőjét nem bizonyítják, ha az aláíró biztonságos elektronikus aláírást használt, amit biztonságos elektronikus aláírás-létrehozó eljárásban készített, és a hitelesítése minősített elektronikus tanúsítvánnyal történik.

A 6. cikk szerinti feltételek egyrészt a tanúsítvány tartalmára, másrészt pedig a tanúsítvány szolgáltatójára vonatkoznak.

Az I. szakasz szerint a minősített elektronikus tanúsítványnak tartalmaznia kell:

- annak jelzését, hogy a tanúsítvány minősített elektronikus tanúsítványként lett kiállítva;
- a tanúsítványszolgáltató megnevezését és székhelyét;

16 *Procedure et immatériel – La dématérialisation de la procédure civile*, 2014. Forrás: www.henricapitant.org/sites/default/files/France_3.pdf (a letöltés ideje: 2016. 01. 10.)

17 Art. 1316-3: L'écrit sur support électronique a la même force probante que l'écrit sur support papier., Art. 1316-1: L'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité.

18 Décret n°2001-272 du 30 mars 2001 pris pour l'application de l'article 1316-4 du code civil et relatif à la signature électronique

- az aláíró nevét;
- ha van ilyen, az aláírás alkalmazási területét (milyen eljárásban), és az aláíró eljárásbeli minőségét;
- az elektronikus aláírás azonosító adatait, amelyek megfelelnek a létrehozáskori adatoknak;
- az érvényesség kezdetét és végét;
- a tanúsítvány azonosító kódját;
- az elektronikus tanúsítványt kibocsátó szolgáltató biztonságos elektronikus aláírását.

A II. szakasz szerint a tanúsítványszolgáltatóval szembeni követelmények:

- igazolja a nyújtott szolgáltatás megbízhatóságát;
- vezessen egy jegyzéket a kiadott elektronikus aláírásokról;
- tegye lehetővé azon személyek számára, akiknek készített elektronikus aláírást, hogy azt bármikor azonnali hatállyal megszüntethessék;
- biztosítsa, hogy a kiállítás és megszüntetés időpontja pontosan megállapítható legyen;
- megfelelő tudású, tapasztalatú és képzettségű személyeket alkalmazzon a szolgáltatás nyújtása során;
- megfelelő informatikai biztonsági eljárásokat alkalmazzon;
- olyan rendszert és termékeket alkalmazzon, amelyek biztosítják a nyújtott szolgáltatások technikai és kriptográfiai biztonságát;
- tegyen meg mindent az elektronikus tanúsítványok hamisításának elkerülésére;
- a létrehozási adatok aláírónak való átadásakor őrizze meg azok titkosságát, ne őrizze meg, és ne reprodukálja azokat;
- biztosítsa, hogy a létrehozási adatok megfeleljenek a tanúsításhoz szükséges adatoknak;
- őrizzen meg minden információt elektronikus formában, ami szükséges lehet az elektronikus aláírással kapcsolatos perbeli bizonyításhoz;
- a megőrzésre olyan rendszert használjon, ami biztosítja, hogy csak a szolgáltató által engedélyezett személyek vihessenek be vagy módosíthassanak adatokat, és a rendszer biztonságát veszélyeztető minden esemény észlelhető legyen;
- csak akkor lehet nyilvános egy tanúsítvány, ha a tanúsítvány birtokosa előzetesen hozzájárul;
- ellenőrizze az elektronikus tanúsítványt kapó személy személyazonosságát, valamilyen személyazonosító okmánnal, aminek azonosító számát jegyezze fel;
- az elektronikus tanúsítvány kiállításakor győződjön meg arról, hogy: a benne foglalt információk pontosak, az aláíró birtokában lévő létrehozási adatok megegyeznek a tanúsítványban szereplő hitelesítő adatokkal;
- a szerződéskötés előtt tájékoztassa írásban az elektronikus tanúsítvány igénylőjét a tanúsítvány használatának módjairól, feltételeiről és a szerződés megtámadásának módjairól.

A fent ismertetett jogszabályi rendelkezések minden bírósági eljárásban, tehát a közigazgatási és a rendes bíróságok eljárásában is irányadók. Innentől azonban a szabályozás szétválik.

3.1. A közigazgatási bíróságokra irányadó jogszabályok

A 2005-222. rendelet¹⁹ tette meg a szükséges módosításokat az eljárási törvényben. Először csak egyetlen ügytípusban, az adóügyekben vezették be az elektronikus ügymenetet, mivel itt egyetlen eljáró közigazgatási szerv volt, az Adóügyi Főigazgatóság (*Direction générale des impôts – Ministère de l’Economie et des Finances*), ami a minisztérium szerve. Ennek a szervnek volt már tapasztalata az elektronikus eljárásokkal, mivel az adók bevallása és megfizetése 2002 óta online történik.

Személyi körben is korlátozták a használatot, mivel csak az ügyvédek számára tették lehetővé a kísérleti szakaszban. Mivel a Conseil d’État előtt egyébként is kötelező a jogi képviselet, ezért ez nem okozott problémát ezen a bíróságon, ám ez később akadályozta a kísérlet kiterjesztését az elsőfokú bíróságokra, mivel ott nem kötelező a jogi képviselet.

A 2012-1437. rendelet²⁰ kiterjesztette a 2005-222. rendelet alapján folytatott kísérletet. A rendelet általánossá és véglegessé teszi a közigazgatási bíróságok előtt az iratok elektronikus előterjesztésének lehetőségét, a közigazgatási per bármely szakaszában. A lehetőség az ügyvédek és a Conseil d’État előtt eljáró ügyvédek, a közigazgatási szervek, közjogi jogi személyek, és közszolgáltatást nyújtó magánjogi szervezetek számára nyitott. A fő jogterületek: közszolgálat, adózás, városfejlesztés, letelepedési és más engedélyezések, kárfelelősség, kiszájtítás, környezetvédelem, helyi választások.

3.2. A rendes bíróságokra irányadó jogszabályok

A polgári peres eljárási kódex (NCPC) a XXI. Címben, Elektronikus kommunikáció címszó alatt tartalmazza a szabályokat (748-1. cikk – 748-9. cikk). A szakasz 2009. január 1. óta hatályos. 2005-ben, a 2005-1678. rendelet vezette be a perrendtartásba a vonatkozó új rendelkezéseket.²¹ Eszerint az értesítések az eljárási cselekményekről, az idézés, az ügy iratai, a jegyzőkönyv, a végrehajtási rendelkezéssel ellátott ítéletek elektronikus úton is létrehozhatók és továbbíthatók. A címzettnek kifejezetten hozzá kell járulnia az elektronikus út alkalmazásához.

A fenti iratokhoz készül egy elektronikus átvételi elismervény, amit az átvevő küld meg a feladónak, és tartalmazza az átvétel napját és időpontját. Ez az átvételi elismervény tartalmazza a megtekintés tényét, pecsétet és aláírást, azon irat tekintetében, amelyhez csatolták. Az elektronikus kommunikáció nem zárhatja el a felet attól a jogtól, hogy papír alapon kérje a végrehajtási rendelkezéssel ellátott ítélet kézbesítését.

A jogszabály szerint az alkalmazott technikai eljárásoknak biztosítaniuk kell a jogszabályban meghatározott feltételek mellett a felek megbízható azonosítását az elektronikus kommuniká-

19 Décret n° 2005-222 du 10 mars 2005 relatif à l’expérimentation de l’introduction et de la communication des requêtes et mémoires et de la notification des décisions par voie électronique

20 Décret n° 2012-1437 du 21 décembre 2012 relatif à la communication électronique devant le Conseil d’Etat, les Cours administratives d’appel et les tribunaux administratifs

21 Décret n° 2005-1678 du 28 décembre 2005 relatif à la procédure civile, à certaines procédures d’exécution et à la procédure de changement de nom, TITRE VII : DISPOSITIONS RELATIVES À LA COMMUNICATION PAR VOIE ÉLECTRONIQUE

ció során, a küldött dokumentumok sértetlenségét, a továbbítások biztonságát és titkosságát, a megtörtént továbbítások megőrzését, és teljes bizonyossággal megállapíthatónak kell lennie a küldés időpontjának és a címzett általi átvétel időpontjának. Amennyiben egy határidőhöz kötött cselekményt az utolsó napon nem sikerül elektronikus úton teljesíteni valamilyen a fél hibáján kívüli ok miatt, a határidő meghosszabbodik a következő munkanapig.²²

A Cour d'appel-re különleges rendelkezések vonatkoznak, ha az eljárásban kötelező az ügyvédi képviselet (NCPC 930-1. cikk). A hivatalból elutasítás terhe mellett, az eljárási iratokat elektronikus úton kell benyújtani a bíróságra. Ha az iratot a benyújtó személyén kívül álló okból nem lehetséges elektronikusan benyújtani, akkor papír alapon benyújtható a bírósági irodán. A felhívásokat, figyelmeztetéseket, idézéseket a fél jogi képviselője részére elektronikus úton küldi meg a bíróság, kivéve, ha ez a küldő hibáján kívüli okból nem lehetséges.²³

A legújabb jogalkotási eredmény, a 2012-1515. *rendelet*²⁴ lehetővé teszi az ítéletek elektronikus aláírását, azonban kézbesíteni még nem lehet elektronikusan.²⁵ Az NCPC 456. szakaszát módosítja, mely szerint az ítélet papír alapon vagy elektronikus úton foglalható írásba. Az elnök és a bírósági hivatalnok írja alá. Ha elektronikus úton szövegezik meg, az alkalmazott eljárásnak biztosítania kell a megőrzését és a sértetlenségét. Az aláírás meg kell hogy feleljen a 2001-272. *rendelet*nek, amely a Code Civil 1316-4. szakaszának részletszabályait állapítja meg. Eszerint, amennyiben az aláírás elektronikus, olyan biztonságos azonosítási eljárást kell használni, amely garantálja azon irathoz való kapcsolódását, amelyhez azt csatolták. Ezen eljárás biztonságossága vélelmezett, az ellenkező bizonyításáig, ha az elektronikus aláírás létrehozása, az aláíró személyének ellenőrzése, és az irat sértetlenségének biztosítása a külön *rendelet*ben meghatározott feltételek mellett történt.²⁶

4. ELEKTRONIZÁCIÓ A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁGOKON

Az első lépések egyikeként, 2003-ban született egy hatástanulmány a tárgyban, az ún. Somma-jelentés.²⁷ A jelentés kiemelte az elektronikus iratbenyújtás előnyeit, bemutatta más országok hasonló programjait, felsorolta a szükséges stratégiai döntéseket, és javasolta, hogy először kísérletképpen teszteljék kisebb hatókörben. Kiemelte, hogy a közigazgatási bíróság eljárása sajátosságainál fogva alkalmas az elektronikus kezelésre, mivel az eljárás alapvetően írásbeli, és a bíróság szerepe kiemelt az előkészítő szakaszban. Az általános polgári peres el-

22 Stéphanie GRAYOT-DIRX: *La cause étrangère et l'usage des nouvelles technologies dans le procès civil*, Procédure, 2013/1, 2.

23 Forrás: cnb.avocat.fr/Reforme-de-la-procedure-d-appel-en-matiere-civile-communication-electronique-obligatoire_a781.html (a letöltés ideje: 2016. 01. 10.)

24 Décret n° 2012-1515 du 28 décembre 2012 portant diverses dispositions relatives à la procédure civile et à l'organisation judiciaire

25 Corinne BLÉRY, Jean-Paul TEBoul: *Dématérialisation du procès: trois pas en avant, deux pas en arrière?*, Gazette du Palais, 2013/68, 12.

26 Jean-Luc VALLENS: *La dématérialisation des décisions judiciaires: une évolution nécessaire*, La Semaine Juridique Edition Générale, 2007/11, 119.

27 Thierry SOMMA: *Mette en œuvre les téléprocédures dans la juridiction administrative*, 2003, *Conseil d'État report*. Forrás: www.conseil-etat.fr/media/document//teleproced_ja_nov03.pdf (a letöltés ideje: 2016. 01. 10.)

jársoktól eltérően itt a bíróság feladata az iratok megküldése a feleknek. A bíróság tehát az iratovábbítás központja. Az e-eljárás így nyilvánvaló előnyt kínált mind a felek, mind a bíróság számára, mert elektronikusan küldik, érkeztetik és tárolják a dokumentumokat.

Fontos volt, hogy a jogszabály által kötelezően előírt technikai követelmények ne nehezsítsék el az eljárások megindítását, és ne jelentsenek túl nagy terhet a felhasználóknak. Így tehát, elvetették az elektronikus aláírás ötletét, mivel ezt akadályként látták a felhasználók előtt, ami nem volt feltétlenül szükséges. Ehelyett egy biztonságos azonosítási rendszert használnak, felhasználónévvel és jelszóval. Ez a jogszabály szerint funkcionálisan egyenlő a kézzel írt aláírással.²⁸

A 2005-222. rendelet szerint az eljárás technikai jellemzői garantálják a peres felek és ügyvédek hiteles azonosítását, a küldött dokumentumok integritását, és a bíróság, valamint a felek közötti iratváltások biztonságát és titkosságát. 2005 áprilisára elkészült a TéléRecours felhasználói felülete, és megkezdődött a tesztelési időszak.

A 2005. május 27-i *arreté*²⁹ rendelkezik az elektronikus eljárás menetéről. Amennyiben a kérelmet elektronikusan nyújtják be, az eljárásban minden további dokumentumot elektronikusan kell benyújtani, és továbbítani a többi fél számára is. A https protokollt kell használni a dokumentumok integritása érdekében és a titkosság biztosítására. Nem szükséges a dokumentumok papír alapú benyújtása, a félnek csak egyetlen elektronikus változatát kell minden dokumentumnak benyújtania. A dokumentumokat mellékletként csatolják a kérelemhez.

A kérelem előterjesztése egy formanyomtatvány kitöltésével történik, ahol meg kell adni a képviselt fél nevét, a megtámadott döntés adatait, csatolni kell a kérelem szövegét, és ha szükséges, csatolni kell a megtámadott döntést, a további mellékleteket, és a további mellékletek felsorolását. Utána egy végleges megerősítés következik az elküldés előtt, ahol „Aláírás” gomb szerepel, de ez nem elektronikus aláírást jelent. A kérelem előterjesztése határidőhöz kötött, az elkészített kérelmek elutasításra kerülnek. A legtöbb ügyben a közigazgatási határozat megtámadására 2 hónapon belül kerülhet sor, a döntés kézhezvételétől számítva. A papír alapú eljárásban az érkeztető bélyegzőn szereplő időpontot veszik figyelembe. A TéléRecours-ban a szerver tesz rá időbélyegzést, és valamennyi eseményt naplóz a rendszer, amíg a fél használja az alkalmazást.

Az ügyvéd először kap egy automatikus visszaigazoló e-mailt, amely tájékoztatja, hogy a szerver megkapta a beadványt. Ezután jön egy második e-mail, már a bírósági irodától, ahol ellenőrzik, hogy a megfelelő formanyomtatványt használták-e. Ezután az ügyintéző küld egy üzenetet, hogy a kérelmet sikeresen benyújtották, és bekerült a bírósági ügykezelési rendszerbe.

Az üzenet vagy dokumentum megtekintése a rendszerben azzal a joggal jár, hogy vélelmezik, a fél (ügyvédje) megkapta az üzenetet vagy dokumentumot. A rendszer erről automatikusan küldi a visszaigazolást a bíróságnak. Ha a fél (ügyvédje) nem tekinti meg a do-

28 *Procedure et immatériel – La dématérialisation de la procédure civile*, 2014. Forrás: www.henricapitant.org/sites/default/files/France_3.pdf (a letöltés ideje: 2016. 01. 10.)

29 Arrêté du 27 mai 2005 fixant les modalités de transmission des insertions au Bulletin des annonces légales obligatoires

kumentumot 2 héten belül, akkor is úgy tekintik, mintha ezen idő leteltét követően tekintette volna meg őket.³⁰

Minden felhasználó egy beépített e-mail-fiókot használ, ezen keresztül küldi és kapja az üzeneteket. Az ügyvédek minden releváns iratot elérnek valamennyi ügyben, amit egy adott bíróságon kezdeményeztek, és tudják követni az eljárás menetét. A korábbi rendszer (Sagace) ehhez képest csak egy adott ügybe engedett betekintést, tehát egy konkrét ügyszöveg tudott bejelentkezni a felhasználó. Ilyen módon az ügyvédeknek ez hasznosabb, mert kiváltja a külön ügynyilvántartási szoftvert. A felhasználónevet és jelszót nem az egyes ügyvédek kapják, hanem az ügyvédi irodák. A rendszer használatához egy PC, internet, nyomtató és szkennert szükséges. Nem szükséges a használatért díjat fizetni. A Conseil d'État IT osztálya ingyenes oktatást biztosít az ügyvédeknek és az irodai személyzetnek. A rendszer tárolja a dokumentumokat, tehát később is bármikor elérhetőek onnan, és letölthetőek.³¹

2005 és 2011 között a rendszer kísérleti szakaszban működött. Az ügyvédek részéről önkéntes volt a csatlakozás. Először csak a Conseil d'État előtt eljáró ügyvédek jelentkeztek, kezdetben 8 iroda csatlakozott. Az első néhány hónap után végeztek felmérést, az elégedettség anonim mérés alapján 93% volt. 2009-ben 90%, 2010-ben 86% volt az elektronikusan indult ügyek aránya, ami egy kis csökkenést mutat.³² Az elégedettség egyik oka az volt, hogy sok időt takarítottak meg az ügyvédek, mivel nem kellett sem a bíróságra, sem a postára járniuk az iratok miatt. Ez a határidők betartását is segítette, mivel egyes kérelmeket sokszor csak a határidő lejárta előtt nem sokkal tudtak benyújtani. Az alkalmazást megbízhatónak és stabilnak értékelték. Néhány probléma azért felmerült, egyesek hosszúnak találták a dokumentumok feltöltési idejét, az elküldést megelőzően. Egy másik jelzett probléma az volt, hogy az ügyvédek hiányolták az értesítést, amikor valamilyen esemény történt egy folyamatban lévő ügyben. Eredetileg ugyanis csak a rendszeren belüli e-mail-fiókjukba kaptak erről értesítést. Így amennyiben nem léptek be minden nap a TéléRecours rendszerbe, nem kapták meg az üzeneteket. Ezért bele kellett építeni egy átirányítási funkciót, ami hamarosan meg is történt. A csökkent használat másik oka az lehetett, hogy a nem csatlakozó ügyvédi irodák továbbra sem kívántak csatlakozni, és előnyben részesítik a papír alapú rendszert. Illetve, még mindig csak adóügyekben lehetett használni, ami megosztotta az ügymenetet az ügyvédi irodában. Ha tágabb környezetben nézzük, az adóügyek valójában a Conseil d'État ügyforgalmának csak 3%-át teszik ki.³³

Az országos ügyvédi kamara nem vett részt a TéléRecours kialakításában, míg a rendes bíróságok előtt használt rendszer kialakításában fő szerepet játszott. Mivel az ügyvédek nem vonták be az alkalmazás kifejlesztésébe, ezért nem állt a kamara érdekében a rendszer népszerűsítése, így azt közvetítette az ügyvédek felé, hogy nem is nekik készült ez a rendszer, ha-

30 *Manuel d'utilisation de l'application Télérecours*. Forrás: www.telerecours.fr/actualite/MU-TR-AVO-ADMIN.pdf (a letöltés ideje: 2016. 01. 10.)

31 Marco VELICOGNA, Antoine ERRERA, Stéphane DERLANGE: *Building e-Justice in Continental Europe: The TéléRecours Experience in France*, *Utrecht Law Review*, 9(2013)/1, 38–59.

32 *Conseil d'État, Rapport public 2011: Consulter autrement, participer effectivement*, 2011, 35.

33 Marco VELICOGNA, Antoine ERRERA, Stéphane DERLANGE: *Building e-Justice in Continental Europe...*, *i.m.* 38–59.

nem inkább a bíróságoknak. A rendes bíróságok és az ügyvédi irodák között már ekkor az e-Barreau-t használták, ami nagyon különbözött a T  l  Recours-t  l.

Ezek a problémák nem jelentkeztek a Conseil d’  tat előtt, mert ott a felhasználók csak közigazgatási bíróságokkal voltak kapcsolatban, csak ilyen ügyeik voltak; illetve amíg kis-számú   gyv  di iroda használta a rendszert. Hiába van tehát egy technikailag kiváló, megbíz-ható rendszer, ha a felhasználók egyszerűen nem használják. Igaz, lett azért a kiterjesztésnek pozitív eredm  ny   is, mivel akik használták a rendszert, meg voltak vele elégedve, és igen ke-v  s panasz érkezett. A bíróságok nagyon pozitívan álltak hozzá,   k szerett  k volna használ-ni, mivel a munkájuk megkönnyítését látták benne.³⁴

A közigazgatási bíróságokon azonban továbbra sem működik egységes rendszer, mivel a Cour de Cassation saját elektronikus rendszert alakított ki. Az   gyv  dek ehhez webalapú szolgáltatáson keresztül tudnak kapcsolódni. A Cour de Cassation-n  l működő ügyvédek kamarája felelős az   gyv  di irodák regisztr  ci  j  rt, és USB-kulcson biztosítják nekik az elektronikus tanúsítványt. A Cert  urope biztosítja a hálózathoz a hozzáférést. 2009. novem-beri adatok szerint a Cour de Cassation-n  l a kérelmek 70%-a elektronikusan érkezett.³⁵ Eh-hez hozzá kell tenni, hogy az elektronikus kapcsolattartás összekapcsolodott egy átfogó inf-rastrukt  ra-fejlesztéssel, ahol a b  r  kat   n. virtuális irodával látták el, amivel az otthonuk-ban is ugyan  gy elérik valamennyi forrást, mintha fizikailag a bíróságon lennének. Az aktákat PDF formátumban tárolják, kivágható szöveggel. A 2013. októberi rendelet vezette be a Cour de Cassation határozatainak elektronikus al  ir  s  t,   gy az érdemi határozatok is elekt-ronikusan létrehozhatók és továbbíthatók.³⁶

5. AZ ELEKTRONIZÁCIÓ A RENDES BÍRÓSÁGOKON

Először 2003-ban egyetlen bíróság előtt vezett  k be kísérleti jelleggel az   n. e-Greffe rend-szert, amely segítségével a párizsi Tribunal de Grande Instance előtt eljáró ügyvédek be-nyújthattak r  f  r   iránti kérelmet, információt szerezthettek a folyamatban lévő   gyr  l, és hozz  f  rthettek az   telethez, amint az rendelkezésre állt. Kereshettek a rendszerben az   gy-szám vagy a tárgyalási nap alapján, és kommunik  lhattak a bírósági irodával e-mailben, amelyhez mellékleteket csatolhattak. Minden beérkezett üzenetet továbbítottak valameny-nyi félnek az ügyben.³⁷

Az ügyvédnek a hozzáféréshez rendelkeznie kellett elektronikus tan  s  tv  nyval, amit egy USB-kulcson tároltak, ezt a Cert  urope hitelesítésszolgáltató c  g adta ki. Garant  lta a fel-haszn  l   személyazonosság  t   s az elküldött információ integritását. Az   gyv  d bel  pett az

34 Emmanuel BARTHE: *E-Justice: encore du nouveau!* Forrás: www.precisement.org/blog/E-Justice-encore-du-nouveau.html (a letöltés ideje: 2016. 01. 10.)

35 *Conseil d’  tat: Rapport public 2010*, 32; *Conseil d’  tat: Rapport public 2011*, 35; *Conseil d’  tat: Rapport public 2012*, 33.

36 Arrêté du 18 octobre 2013 relatif à la signature électronique des décisions de justice rendues en matière civile par la Cour de Cassation.

37 Marco VELICOGNA, Antoine ERRERA, Stéphane DERLANGE: *e-Justice in France: the e-Barreau experience*, *Ut-recht Law Review*, 7(2011)/1, 163–187.

e-Greffé portálra, felhasználónévvel és PIN kóddal, és használhatta az online szolgáltatásokat biztonságos https kapcsolaton keresztül. Ez előnyös volt az ügyvédeknek, mivel nem kellett az információkért bemenni a bíróságra, és előnyös volt a bíróságnak is, mert az elektronikusan beérkezett adatokat nem kellett manuálisan bevinni a bírósági ügyviteli rendszerbe. Az e-Greffé használatára elő kellett fizetni, 3 évre volt 107 €, ami mérsékelt összeg. Hátránya volt azonban az e-Greffé-nek, hogy csak référé eljárásokban lehetett alkalmazni, a rendes eljárásban nem.

2004-ben az országos ügyvédi kamara javasolt egy országos elektronikus kommunikációs rendszert a minisztériumnak. A cél az volt, hogy egy olyan biztonságos hálózatot hozzanak létre, amelyben az ügyvédek küldhetnek fájlokat és dokumentumokat egymás között és a rendes bíróságok között. Valójában itt már létező rendszereket (az RPVJ – a bírósági magánhálózat és RPVA – az ügyvédi magánhálózat) kellett összekapcsolni. 2005-ben született egy megállapodás a minisztérium és az országos ügyvédi kamara között. Ez tartalmazta a hivatalos elektronikus kommunikáció szabályait az ügyvédek és a bíróságok között. A megállapodás szerint az ügyvédi kamarának kellett kidolgoznia, hogy az ügyvédek csatlakozni tudjanak a bírósági ügykezelési rendszerhez.

Ez lett az ún. e-Barreau csomag, amelyben volt egy széles sávú internetkapcsolat, egy biztonságos e-mail-postafiók, egy USB-kulcson tárolt elektronikus tanúsítvány, és egy elektronikus aláírási eszköz. Technikai szempontból az alapja VPN/MPLS technológia volt. A fő kritika eleinte az volt, hogy az előfizetők, vagyis az ügyvédek nem választhatták meg az internetszolgáltatót, mivel a csomag nem volt kompatibilis az ADSL széles sávú kapcsolattal, éppen biztonsági okokból. A szolgáltató díja viszont elég magas volt, havi 64 €, az átviteli sebesség pedig igen alacsony, 512 Kb és 8 Mb közötti, miközben már akkor 20 Mb-et kínáltak más szolgáltatók. Ezért 2005 és 2007 között a hálózat előfizetőinek száma igen alacsony volt.³⁸

2007-ben azonban változott a helyzet, és megszűnt az internetszolgáltató monopóliuma. Hozzáadtak a rendszerhez egy másik cég (Navista) által gyártott adattitkosítási eszközt, és eltávolították a kötelező előfizetést a kizárólagos internetszolgáltatóhoz. A Navista eszközt hozzá kellett kapcsolni az ügyvédi iroda routeréhez, és ez titkosította az adatforgalmat. Kétszeres biztonsági szűrő volt, mivel az adatot titkosítja a https protokoll, majd egy VPN (virtuális magánhálózat) továbbítja. Az ügyvédeknek szintén elő kellett fizetni, volt egy havi díja, plusz 69 € telepítési költség. Minden egyes további USB-kulcs az elektronikus tanúsítvánnyal 7 € havonta. A kulcs személyhez kötődik, tehát egy ügyvédi irodában mindenkinek külön kulccsal kell rendelkeznie.

Ezután felmerült az a probléma, hogy csak a Navista eszközén keresztül lehetett hozzáférni az e-Barreau rendszerhez, és csak az irodából, mivel ott volt az eszköz, tehát nem volt más helyről hozzáférés, például utazás közben vagy otthonról. 2010-ben lehetővé tették az otthonról történő csatlakozást, olyan módon, hogy az ügyvéd csatlakozhat az otthoni gépéről

³⁸ *Rapport sur le réseau privé virtuel avocat*, assemblée générale du CNB des 27 et 28 avril 2007, 15. Forrás: www.fnuja.com/attachment/53169/ (a letöltés ideje: 2016. 01. 10.)

a munkahelyi gépére, távoli asztal vagy VPN-kapcsolattal. Ehhez kell, hogy legyen az irodában egy statikus IP-cím, és a routeren egy porttovábbítás beállítva.³⁹

2007-ben megújították a minisztérium és az országos ügyvédi kamara közötti megállapodást. A megállapodás irányelveket is tartalmaz az elektronikus kommunikáció használatára, az ügyvédek és a Tribunal de Grande Instance bíróságok között. Ezt az egyes bíróságok és az ügyvédek között kötött helyi megállapodások átvették és kiegészítették. Az adott bírósággal kötött helyi megállapodás szerinti dokumentumokat elektronikus formában kell benyújtani, kivétel, amit papír alapon kell. Tehát, ahol lehetséges, az elektronikus út felváltja a papír alapú kommunikációt. Ha kézzel írott aláírás szükséges, elfogadják a dokumentum digitalizálását és csatolmányban történő továbbítását.

Az elektronikus kommunikáció 2008 novembere óta 68 bíróságon lehetséges. Az országos megállapodás szerinti listáról bevonták a rendszerbe az idézést, az ügyvédek egymásnak küldött dokumentumait, és a bíróság egyes eljárás során hozott végzéseit. A bírósági ügyintézők irányába is lehet e-mailben csatolt dokumentumokat küldeni. A bírósági ügyintézők pedig megküldik az ügyvédeknek a tárgyalás-előkészítéssel kapcsolatos adatokat. E-mailben lehet az ügyvédek részére bírósági iratokat küldeni, mint a tárgyalási időpont kitűzése, idézés, írásbeli észrevételek benyújtására felhívás, tárgyalás elhalasztása. Az ítélet esetében viszont papír alapon is meg kell küldeni, mivel a bíróság azt nem tudja elektronikus aláírással ellátni. Emellett, a helyi megállapodásokban szereplő dokumentumokat szintén papír alapú-ról elektronikusra váltották.

2010-ben hoztak egy újabb rendeletet, egy régóta fennálló probléma megoldására, hogy rendezzék az elektronikus keletkezett majd az e-Barreau-ban elküldött dokumentumok jogi státuszát.⁴⁰ Mivel eddig csak a továbbítást szabályozták, és a megállapodások is arra vonatkoztak. A rendelet kimondja, hogy az e-Barreau rendszerbe a belépéskor történő azonosítás egyenértékű az elektronikus aláírással. Ez azért volt szükséges, mert a bíróságoknak nem volt megfelelő szoftverük az ügyvédek elektronikus aláírásának felismerésére és azonosítására. Emiatt egyes dokumentumokra még mindig kézzel írott aláírás volt szükséges, és papír alapú benyújtás. Az ügyvédi kamara adatai szerint folyamatosan nő az e-Barreau felhasználóinak száma, 2007 végén 1200 előfizetője volt, 2009 februárjában 2500, 2009 októberében 5000 előfizető volt, 2010 februárjára pedig 7000 ügyvéd iratkozott fel. Ám 2010-ben még nem használták a rendszert keresetindításra. Csak a már folyamatban lévő ügyekben lehet adatokhoz hozzáférni.⁴¹

2010-ben készült egy jelentés, ami vizsgálta annak okait, hogy a párizsi és marseille-i ügyvédi kamarák részben sajátos megoldást választottak. Nem a Navista eszközén keresztül csatlakoztak a rendszerhez, és jóval alacsonyabb előfizetési díjért biztosították az ügyvédeknek a hozzáférést. A jelentés feltárta, hogy a Navista megoldása 10,4 millió € költséggel járt

39 Marco VELICOGNA: *Electronic Access to Justice: From Theory to Practice and Back, Droit et cultures*, 1(2011)/61. Forrás: droitcultures.revues.org/2447 (a letöltés ideje: 2016. 01. 10.)

40 Décret n° 2010-434 du 29 avril 2010 relatif à la communication par voie électronique en matière de procédure civile

41 Anaïs COIGNAC: *E-barreau et dématérialisation des procédures: «on ne va pas faire une justice virtuelle*, La Semaine Juridique dition Générale, 2010/3, 46.

2010 és 2014 között, míg a párizsi megoldás 600 000 €, a marseille-i pedig 80 000 €. Ennek megfelelően az egy ügyvédre eső költség:

- általános e-Barreau: 14 €/hó (7000 felhasználóval);
- párizsi megoldás: 1,87 €/hó (4000 felhasználóval);
- marseille-i megoldás: 1,29 €/hó (1000 felhasználóval).⁴²

Ebből látható, hogy az alternatív megoldások még jóval kevesebb felhasználó mellett is kisebb, kb. tizedannyi költséget jelentettek egy ügyvédre nézve. Ráadásul a párizsi ügyvédi kamara 2010. évi ülésén felajánlotta, hogy megnyitja rendszerét minden ügyvédi kamarának, de ehhez az országos kamara nem járult hozzá.

2010-ben ismét újabb megállapodást kötött a minisztérium és az országos ügyvédi kamara. Ez felváltotta a 2007-es megállapodást. Ebben követelményként fogalmazták meg, hogy csak a Navista eszközön keresztül lehet használni az e-Barreau rendszert. Ez további feszültségeket okozott, végül az ügyvédek pert kezdeményeztek a Conseil d'État előtt. A cél az volt, hogy tisztázzák az országos kamara és a helyi kamarák jogköreit. A felperesek szerint az országos kamara túllépte jogkörét, amikor informatikai kérdésekben ilyen megállapodást kötött. A bíróság azonban elutasította a keresetet, azzal az indokkal, hogy szabályozási jogkörében az országos kamara alkothat valamennyi helyi kamarára kötelező szabályzatot, ezáltal az informatika területén is alkothat ilyen, annak érdekében, hogy egységes informatikai megoldásokat alkalmazzanak a kamarák. Erre azzal érveltek az ügyvédek egy újabb perben, hogy a párizsi kamara ez esetben miért alkalmazhat eltérő megoldásokat. Ezt is elutasította a bíróság, arra való hivatkozással, hogy az egyenlőség elve nem jelenti azt, hogy eltérő helyzeteket ne lehetne eltérő módokon kezelni. Szintén elutasította a verseny torzítására és az indokolatlanul magas költségekre történt hivatkozásokat. Végül pedig az országos kamara saját belső szabályzatának megsértésére hivatkoztak a kérelmezők, amely előírta, hogy minden normatív jellegű döntés előtt egy jelentést kell készíteni és napirendre venni, és a kamara teljes ülésén kell elfogadni. Ezzel kapcsolatban a bíróság megállapította, hogy nincs hatásköre a kérdésre, mivel abban csak rendes (polgári) bíróság dönthet.⁴³

Közben a minisztérium részéről elhatározás látszott, hogy a kérelem benyújtásra is kiterjeszték az elektronikus utat, mégpedig kötelezően. 2011 volt ennek céldátuma, ám végül 2012 decemberében született meg az erről szóló határozat (arreté).⁴⁴ 2013. január 1-től a fellebbviteli bíróságok (Cours d'appel) előtt vezették be, ahol a jogi képviselő kötelező.⁴⁵ Azt a kérelmet, amit nem ilyen módon nyújtanak be, a bíróság el fogja utasítani. A bíróság a féllel elektronikusan kommunikál. Illetve, az adatforgalom XML fájlok formájában történik. A dokumentumokat PDF-ben lehet csatolni. Ahol nem kötelező a fellebbviteli bíróság előtt az ügyvédi képviselő, ott csak lehetőség az elektronikus út, amennyiben a félnek van jogi képviselője.

42 Hattab-rapport: *Rapport d'audit du réseau privé virtuel avocat*, 2010. Forrás: cnb.avocat.fr/Le-rapport-d-audit-du-Reseau-Prive-Virtuel-Avocats-RPVA-vient-d-etre-remis-au-Conseil-national-des-barreaux_a891.html (a letöltés ideje: 2016. 01. 10.), 27.

43 Marco VELICOGNA, Antoine ERRERA, Stéphane DERLANGE: *e-Justice in France...*, i.m., 163–187.

44 Arrêté du 20 décembre 2012.

45 *France: procédure civile, de nouvelles règles en 2013*, Forrás: www.finyear.com/France-procedure-civile-de-nouvelles-regles-en-2013_a25057.html (a letöltés ideje: 2015. 01.10.)

Nemcsak a bíróságok egymás közötti kommunikációja történik ilyen módon, hanem az ügyvédek között az észrevételek megküldése is. Tehát már nem kötelezően a bírósági tisztviselő (*huissier*) útján fog történni, mint korábban, de ez a lehetőség továbbra is fennmarad. Fontos eleme az ügymenetnek, hogy az elküldött üzenet beérkezését követően az irat egy példányát a címzett ügyvéd dátummal és aláírással ellátva haladéktalanul visszaküldi a feladóhoz. Így a feladó biztos lehet benne, hogy az irat megérkezett a címzetthez.

Többen kritikaként vetették fel, hogy az eljárások elektronizálásának alapkérdéseit megállapodások rendezik.⁴⁶ Mivel ezeket helyi szinten kötik meg a hivatásrendek, követhetetlenül sok és változatos tartalmú megállapodás van érvényben. Ezek közül van, amelyek túl is terjeszkedik a törvényi rendelkezéseken. Ugyanakkor ezen megállapodások jogi kötőereje kétséges. Nem jogszabályok, mindenkire tehát nem róhatnak általános kötelezettséget. A szakmai szabályokat bizonyosan megsérti, aki nem tartja be a megállapodást, de az egyéb következmények nem tisztázottak. Végül, a megismerhetősége ezen megállapodásoknak nem mindig biztosított, holott, a bírósághoz való egyenlő hozzáférés ezt megkövetelné. Különösen akkor hivatkoztak az ügyvédek a megállapodások kötelező erejének kérdésességére, amikor nem teljesítettek határidőben egy előírt cselekményt. Így próbáltak arra hivatkozni, hogy az elektronikus úton történt értesítés nem volt szabályszerű.⁴⁷

6. A KÉT RENDSZER ÖSSZEVETÉSE

A két rendszer közötti eltérések több szempontból is jelentősek. Ezen szempontokat emelém ki a következőkben. A rendszer célja a TéléRecours esetében a teljes ügymenet elektronizálása, míg az e-Barreau elsősorban csak irattovábbításra szolgál, de a bírósági határozatokat nem lehet ezen keresztül elektronikusan küldeni. A TéléRecours napjainkban valamennyi közigazgatási bíróság előtt, valamennyi ügyben igénybe vehető. Ezen bíróságok előtt az ügyvédi képviselő kötelező, így a rendszert csak ügyvédek használhatják. Az e-Barreau keresetindításra nem használható, csak dokumentumok küldésére, az ügymenet nyomon követésére, egyes bírósági iratok megküldésére. A rendszert csak folyamatban lévő ügyekben tudják használni, és csak ügyvédek számára nyitott.

A TéléRecours eszközigénye jóval gazdaságosabb, mivel weboldalon keresztül történik a csatlakozás, csupán egy számítógépre, internetelésre, szkennerre és nyomtatóra van szükség. Az azonosítás felhasználónévvel és jelszóval történik, https protokollon keresztül tudnak kapcsolódni a felhasználók. Az e-Barreau rendszer használatához privát széles sávú internetkapcsolatra, USB-kulcson tárolt elektronikus tanúsítványra, és egy elektronikus aláírási eszközre is szükség van, valamint az adatok titkosításához külön eszköz szükséges. A biztonági kritériumoknak mindkét rendszer eleget tesz, de különböző módokon.

A TéléRecours ingyenesen használható, az e-Barreau használatáért az ügyvédek viszonylag magas díjat fizetnek (kb. 60 € havonta + 7 € minden további USB-kulcsért, és egy egyszeri

46 Marco VELICOGNA, Antoine ERRERA, Stéphane DERLANGE: *e-Justice in France...*, i.m. 163–187.

47 Corinne BLÉRY: *Procédure avec représentation obligatoire devant les Cours d'appel et communication par voie électronique: panorama (non exhaustif) des difficultés*, Procédures, 2013/10, 4.

telepítési költség kb. 70 €). Az elérése előbbinek bárhol lehetséges, ahol internetelérés van, a felhasználói név és jelszó segítségével, míg az utóbbi csak az ügyvédi irodában, vagy a 2010-es módosítást követően otthonról, azonban nem lehet más helyről vagy útközben, valamint olyan eszköztől, amely nincs hozzárendelve.

Jogalapját tekintve az e-Barreau gyengébb lábakon áll, mert az igazságügyi minisztérium és az országos ügyvédi kamara közötti megállapodásban szabályozzák, amit néhány évente megújítanak. Az egyes bíróságok helyi szinten kötnek megállapodásokat a helyi kamarákkal az adott bíróságon érvényesülő konkrét feltételekről, amelyek gyakran szigorúbbak, mint amit az országos megállapodás rögzít, vagy abban nem is érintett kérdést szabályoz. Számos panasz érte ezt a szabályozási módot, a jogbiztonság, átláthatóság hiánya miatt. Ezzel szemben a TêléRecours minden eleme jogszabályban részletesen rendezett.

Végül pedig, különbség van abban a tekintetben, hogy kötelező-e a rendszer használata, vagy opcionális. A közigazgatási bíróságokon lehetőségként áll fenn, csak annyi a követelmény, hogy ha elektronikusan küldte be a jogorvoslati kérelmet egy ügyben az ügyvéd, akkor már elektronikus lesz az az eljárás. Az e-Barreau használata azonban a Cours d'appel előtt kötelező, ha az ügyvédi képviselő kötelező, ez kiterjed a jogorvoslati kérelem benyújtására is.

7. KONKLÚZIÓ

A rendszerek jövőbeli továbbfejlesztése egyrészt a biztonsági követelmények fokozódása irányában várható. 2010-ben jelentek meg az Általános Biztonsági Referenciák, majd a 2010. május 6-án kelt miniszteri rendeletbe⁴⁸ bekerültek ezen referenciák. Ezek olyan javaslatok a közigazgatási szervek számára, hogy hogyan tehetik az elektronikus adatátvitelt biztonságosabbá és megbízhatóbbá. A jogszabály 3 éves türelmi időt határozott meg a követelmények teljesítésére. A TêléRecours-ba 2013-ra kellett beépíteni ezeket az ajánlásokat, amit meg is tettek.

A másik kihívás a TêléRecours számára, hogy konzisztens legyen az e-Barreau rendszerrel. Jelenleg ezt úgy oldották meg, hogy az e-Barreau-t használók egyetlen azonosítással csatlakozhatnak a TêléRecours-hoz. Így nem kell felhasználónevet és jelszót használniuk, mivel az e-Barreau-ban elektronikus aláírást alkalmaznak.

Ugyanakkor megállapíthatjuk, hogy számos különböző rendszer létezik egymás mellett (például az eddig említettek mellett, az Igazságügyi Minisztériumnak van egy elektronikus szolgáltatása, ahol bárki kérheti egy ítélet megküldését), ami azok számára megnehezíti a használatot, akiknek több típusú ügyben és minden típusú bíróság előtt el kell járnia. Míg a különböző rendszerek használatát indokolhatja, hogy más az ügyek típusa, más az eljárás menete, az elvégzendő eljárási cselekmények, más formájú és tartalmú bírói határozatok születnek az eljárás végén, valamint eltérő a résztvevők köre és az igénybevevők száma is, másfelől viszont a biztonsági követelmények minden rendszer számára ugyanazok. Ezért

48 Arrêté du 6 mai 2010 portant approbation du référentiel général de sécurité et précisant les modalités de mise en oeuvre de la procédure de validation des certificats électroniques

előnyösebb lehetne egyetlen rendszerrel megoldani a különböző bíróságok előtti különböző típusú ügyeket, többféle modul vagy felhasználói felület használatával.

A tanulmányban felvázolt rendszerek a hazánkban jelenleg zajló közigazgatási eljárás és perrendtartás rekodifikációs folyamatában hasznosítható elemeket tartalmaznak. A francia közigazgatási bírászkodásban megvalósított elektronizáció ismertett eredményei és tapasztalatai tanulságul szolgálhatnak számunkra is. Az elektronikus eljárások technikai megvalósítása vagy egyes eljárási szakaszok elektronizálása során pedig figyelemmel lehetünk a TéléRecours rendszer előnyeire és esetleges korrekcióra szoruló pontjaira.

Külön tanulmány tárgya lehetne a hazai elektronizációs eredmények elemzése, ezért csak néhány kapcsolódási pontot emelnék ki. A jelenlegi hazai helyzetet vizsgálva azt mondhatjuk, hogy az alapvető szabályozási környezet megteremtése sikeres volt. Természetes azonban, hogy az elektronikus kapcsolattartás gyakorlati működése nem problémamentes, ezért fontos a rendszert használók visszajelzéseinek gyűjtése és értékelése, illetve a megalapozottnak talált észrevételek alapján a rendszer módosítása, továbbfejlesztése. A szakma képviselőinek eddigi visszajelzései vegyes képet mutatnak a szabályok alkalmazhatóságával kapcsolatban. A minisztérium felől pozitív várakozás előzte meg a szabályok hatálybalépését, tulajdonképpen sikerként könyvelték el, hogy a közigazgatási ügyekben a központi elektronikus szolgáltatórendszeren át elérhető szolgáltatásokhoz hasonlóan a bíróságokon is meg tudják teremteni az elektronikus kapcsolattartás rendjét.⁴⁹ Az OBH álláspontja szerint a bíróságok teljesen felkészültek az elektronikus kapcsolattartásra.⁵⁰

Azonban kiderült, hogy a bírósági ügykezelést és kapcsolattartást nem lehet a közigazgatási hatósági eljáráshoz hasonlóan „elektronizálni”. Az eltérések számtalan oka közül a polgári peres, illetve a közigazgatási-hatósági eljárás alapvető elveinek és céljainak, valamint a bíróság szervezeti struktúrájának különbözősége ennek legnyomósabb indokai. A valóság az, hogy a bírók körében bizonytalanság tapasztalható a gyakorlati alkalmazást tekintve. Számos bíróságon hiányzik, vagy nem elégséges a meglévő infrastruktúra, illetve nem kaptak megfelelő felkészítést a rendszer jövőbeni alkalmazói. Ezek olyan prózai szempontok, mint hogy nincs elég szkanner vagy nyomtató, nincs telepítve a szükséges program.⁵¹

A kötelező alkalmazás dátumának sorozatos hosszabbítását követően, a legutóbbi törvénymódosítás⁵² szerint 2016. július 1-től lesz kötelező az elektronikus kapcsolattartás. Nemcsak a bíróknak okoz nehézséget az átállás, hanem az ügyvédeknek is. A rájuk nehezedő terhek közül az informatikai alkalmazások beszerzése mellett a felelősség fokozódása is jelentős. Mivel minden ügyfélkapus értesítés esetén 5 nap elteltével beáll a kézbesítési vélelem és 30 napon belül minden adat törlődik, gyakorlatilag folyamatosan olyan helyen kell tartózkodnia az ügyvédnek, hogy elérje a rendszert, vagy meg kell adnia a személyes (tehát nem az iroda) bejelentkezési adatait annak, aki helyettesíti. Ez nem lenne megengedhető adatbiz-

49 lásd a T/6980 törvényjavaslat (A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, valamint egyéb eljárásjogi és igazságügyi törvények módosításáról) általános vitáján elhangzott nyilatkozatokat

50 lásd az OBH 2015. novemberében megjelent sajtóközleményét. Forrás: birosag.hu/media/aktualis/birosagok-felkeszultek-az-elektronikus-kapcsolattartas-2016-januar-1-jei (a letöltés ideje: 2016. 03. 10.)

51 WEIDINGER Péter: *Elektronikus pert hoz az új esztendő*, *Ars Boni Jogi Folyóirat*, 3(2015)/4, 32–34.

52 2015. évi CXXII. törvény, hatályos 2015. XII. 17-től

tonsági szempontból, a folyamatos rendelkezésre állás és a rendszer napi szintű követése viszont szintén nem követelhető meg egy ügyvédtől. Más informatikai aggályok is felmerültek, például a csatolt dokumentumok mérete, ugyanis a rendszer maximálja a feltölthető dokumentum méretét (100 MB), ami nem mindig elegendő.

Amit tanulhatunk a francia példából, hogy mennyire fontos az információ megosztása, hogy a szakma képviselői – ügyvédek és bírók – ne érezzék azt, hogy az új rendszer számukra idegen és nehezen megtanulható, hanem megfelelő tájékoztatást és felkészítést kapjanak. Valamint, tisztában legyenek a rendszer előnyeivel, ami a rengeteg másolási költség megspórolása mellett időtakarékossgot, utazási költségek megtakarítását jelenti, vagy éppen azt, hogy az ügyvéd hamarabb értesül az eljárásban beérkezett dokumentumokról, azok tartalmát hamarabb ismerheti meg, illetve a korábban igen gyakori kézbesítési bizonytalanságok jelentős részét (nem vette át, ismeretlen helyre költözött, a postai kézbesítés nem volt szabályszerű stb.) ki lehet küszöbölni.

A francia tapasztalatok alapján, a hazánkban jelenleg létező rendszereket (Bíróági Tájékoztató és Figyelmeztető Rendszer, az OBH elektronikus rendszere) tovább kell fejleszteni abba az irányba, hogy egyre több elektronikusan végezhető eljárási cselekmény legyen, és egyetlen rendszeren keresztül, egy belépéssel lehessen hozzáférni az alkalmazásokhoz. Mindezek során pedig fokozott figyelmet kell fordítani az adatbiztonságra, és a rendszerben tárolt személyes adatok védelmére.

Korábbi kutatások kimutatták,⁵³ hogy az európai országokban létezik egy alapvető közös fejlődési irány a közigazgatási rendszerekben. A hasonló tendenciák kimunkálása során összegyűjtötték azon alapvető elveket, amelyek az európai közigazgatási jog magját képezik, amelynek része a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatára vonatkozó egységes európai modell. Természetesen ez a modell figyelembe veszi az egyes országok intézményrendszerében és eljárásaiban rejlő különbségeket. Egy ilyen régóta jelen lévő különbség az igazságszolgáltatásba integrált, vagy attól teljesen elkülönült autonóm közigazgatási bírászkodás. Az elmúlt 20 év fejlődése azonban azt bizonyította, hogy a célok megvalósítása mindkét modellben lehetséges, funkcionalitás szempontjából nem jelent tehát lényegi különbséget ez az elválasztás.⁵⁴

Sokkal fontosabb választ adni arra a kérdésre, hogy a jelentősen növekvő ügyteherrel hogyan lehet megküzdeni a magas színvonalú ítélkezési tevékenység fenntartása mellett. A francia közigazgatási bírászkodás erre az elektronizáció fejlesztésével adott adekvát választ, amellett, hogy a szükséges bírósági személyzetet és infrastruktúrát is biztosította.

53 lásd például Michael HARRIS, Martin PARTINGTON: *Administrative Justice in the 21st Century*, Hart Publishing, 1999, 463–480., Johan OLSEN: *Towards a European administrative space?*, *Journal of European Public Policy*, 10(2003)/4, 506–531.

54 Jean-Marie WOEHRLING: *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model*, *Hrvatska Javna Uprava*, 6(2006)/3, 35–56.

8. ELEKTRONIKUS FORRÁSOK

cnb.avocat.fr/Reforme-de-la-procedure-d-appel-en-matiere-civile-communication-electronique-obligatoire_a781.html

www.finyear.com/France-procedure-civile-de-nouvelles-regles-en-2013_a25057.html

www.justice.gouv.fr/index.php?theme=TJCI&type=ACTUA|DISCO|COMMU|PRESS&ordre=2&rubrique=11861

www.justice.gouv.fr/publication/chiffres_cles_20151005.pdf

www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070716&dateTexte=20160128

www.telerecours.fr/actualite/MU-TR-AVO-ADMIN.pdf

www.henricapitant.org/sites/default/files/France_3.pdf

9. FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Emmanuel BARTHE: *E-Justice: encore du nouveau!* Forrás: www.precisement.org/blog/E-Justice-encore-du-nouveau.html
2. John BELL: *Judiciaries within Europe*, Cambridge University Press, 2006.
3. Corinne BLÉRY, Jean-Paul TEBOUL: *Dématérialisation du procès: trois pas en avant, deux pas en arrière?*, Gazette du Palais, 2013/68, 12.
4. Corinne BLÉRY: *Procédure avec représentation obligatoire devant les Cours d'appel et communication par voie électronique: panorama (non exhaustif) des difficultés*, Procédures, 2013/10, 4.
5. Rene CHAPUS: *Droit du contentieux administratif (13e édition)*, Montchrestien, Précis Domat, 2008.
6. Anaïs COIGNAC: *E-barreau et dématérialisation des procédures: «on ne va pas faire une justice virtuelle*, La Semaine Juridique dition Générale, 2010/3, 46.
7. Conseil d'État: *Rapport public 2011: Consulter autrement, participer effectivement*, 2011.
8. Conseil d'État: *Rapport public 2010*, 32; Conseil d'État: *Rapport public 2011*, 35; Conseil d'État: *Rapport public 2012*, 33.
9. Frédérique FERRAND: *The Respective Role of the Judge and the Parties in the Preparation of the Case in France = The Reforms of Civil Procedure in Comparative Perspective*, eds. N. TROCKER, V. VARANO, Torino, 2005.
10. M. Patrick FRYDMAN: *Administrative Justice in France*, Keynote address delivered to the 11th AIJA Conference, 5 June 2008, 15. Forrás: www.aija.org.au/Tribs08/Frydman.pdf
11. Stéphanie GRAYOT-DIRX: *La cause étrangère et l'usage des nouvelles technologies dans le procès civil*, Procédure, 2013/1, 2.
12. Serge GUINCHARD: *Droit processuel. Droit commun et droit compare du procès équitable*, 2007.
13. Michael HARRIS, Martin PARTINGTON: *Administrative Justice in the 21st Century*, Hart Publishing, 1999.
14. Dr. KEMENES István: *Franciaország polgári igazságszolgáltatási rendszerének néhány vonása (1. rész)*, Bírák Lapja, 3(1993)/2, 101–111.
15. Dr. KEMENES István: *Franciaország polgári igazságszolgáltatási rendszerének néhány vonása (2. befejező rész)*, Bírák Lapja, 3(1993)/3–4, 67–78.
16. *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*, szerk. VARGA Zs. András, FRÖHLICH Johanna, PPKE JÁK-KIM, Budapest, 2011.
17. NYILAS Anna: *A polgári per egyszerűsítésének és gyorsításának eszközei az európai jogrendszerekben, különös tekintettel a kis értékű követelésekre vonatkozó eljárásokra*, PhD-értekezés, DE Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2011.
18. Johan OLSEN: *Towards a European administrative space?*, Journal of European Public Policy, 10(2003)/4, 506–531.
19. *Rapport d'audit du réseau privé virtuel avocat*, 2010. Forrás: cnb.avocat.fr/Le-rapport-d-audit-du-Reseau-Prive-Virtuel-Avocats-RPVA-vient-d-etre-remis-au-Conseil-national-des-barreaux_a891.html

20. *Rapport sur le réseau privé virtuel avocat*, assemblée générale du CNB des 27 et 28 avril 2007, 15. Forrás: www.fnuja.com/attachment/53169/
21. Jean-Marc SAUVÉ: *The French administrative jurisdictional system*. Forrás: www.cergy.pontoise.tribunal-administratif.fr/content/download/1701/5131/version/1/file/presentation_hunter_valley_mars10.pdf
22. Thierry SOMMA: *Mette en œuvre les téléprocédures dans la juridiction administrative*, 2003, *Conseil d'État* report. Forrás: www.conseil-etat.fr/media/document//teleproced_je_nov03.pdf
23. Xavier VAHRAMIAN, Eric WALLENBROCK: *France = International Civil Procedure*, ed. Shelby R. GRUBBS, The Hague, Kluwer International, 2003.
24. Jean-Luc VALLENS: *La dématérialisation des décisions judiciaires: une évolution nécessaire*, La Semaine Juridique Edition Générale, 2007/11, 119.
25. Marco VELICOGNA, Antoine ERRERA, Stéphane DERLANGE: *e-Justice in France: the e-Barreau experience*, *Utrecht Law Review*, 7(2011)/1, 163–187.
26. Marco VELICOGNA, Antoine ERRERA, Stéphane DERLANGE: *Building e-Justice in Continental Europe: The TéléRecours Experience in France*, *Utrecht Law Review*, 9(2013)/1, 38–59.
27. Marco VELICOGNA: *Electronic Access to Justice: From Theory to Practice and Back*, *Droit et cultures*, 1(2011)/61.
28. WEIDINGER Péter: *Elektronikus pert hoz az új esztendő*, *Ars Boni Jogi Folyóirat*, 3(2015)/4, 32–34.
29. Jean-Marie WOEHLING: *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: Toward a Common Model*, *Hrvatska javna uprava*, 6(2006)/3, 35–56.

Nyilas Anna (nyilas.anna@law.unideb.hu) a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Eljárásjogi Tanszékén egyetemi adjunktus. Oktatási profiljába tartozik a Polgári eljárásjog (Általános rész, Különleges eljárások), Európai polgári eljárásjog, Nemperes eljárások, Közigazgatási bírászkodás, Jogvédelem az Európai Unióban, Igazságügyi szervezet és igazgatás, Igazságügyi ügyvitel tárgyak oktatása. Főbb kutatási területei az egyszerűsített eljárások, mint a polgári per alternatívái, a perbeli szereplők eljárási cselekményei, a polgári eljárások időszerű lefolytatása, a polgári ügyek differenciálásának lehetséges módjai, a bizonyítási rendszerek, illetve az európai összehasonlító polgári perjog. Magyar és angol nyelvű publikációi megtekinthetők az mtmt.hu adatbázisában.

Csutorás Gábor Ákos

AZ Y GENERÁCIÓS MUNKATÁRSOK MEGTARTÁSI LEHETŐSÉGEI A KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATALBAN

Csutorás Gábor Ákos, Központi Statisztikai Hivatal, csutorasgabor@yahoo.com

Napjainkban és várhatóan a következő években egyre komolyabb kihívás elé állítja a munkaerőpiaci versenyképességüket növelni igyekvő hazai és európai uniós tagállami közigazgatási szervezet, valamint azok emberierőforrás-gazdálkodással foglalkozó szakembereit a stabil munkaerő-utánpótlás, a felkészült és elkötelezett személyi állomány biztosítása a magas színvonalú feladatellátáshoz, melynek kulcskérdése az úgynevezett Y generációhoz tartozó munkavállalók megtartása. Tanulmányomban a Központi Statisztikai Hivatal Y generációs munkatársainak megtartása érdekében teszek javaslatokat HR-menedzsment-intézkedésekre a téma hazai és nemzetközi irodalmainak rövid áttekintése és a hivatal fiatal munkatársai körében végzett empirikus kutatás alapján, mely megoldások akár a humánstratégiai szempontból hasonló kihívásokkal szembesülő közigazgatási szervek számára is megfontolásra érdemesek lehetnek.

KULCSSZAVAK:

Y generáció, a munkaerő megtartása, elkötelezettség, közigazgatás, Központi Statisztikai Hivatal

Nowadays and most probably during the upcoming years public administration organisations as well as their human resource management experts in Hungary and other members of the European Union are likely to face the challenge of guaranteeing stable supply of qualified and dedicated staff members in order to stay competitive and ensure high quality performance. Regarding this challenge the retention of Y generation employees is a key issue. Based on Hungarian and international literature on the topic and the results of my empirical research among young staff of the Hungarian Central Statistical Office (HCSO) a set of proposed actions is presented in the paper, which may provide solutions for HCSO and other organisations, which are facing similar strategic challenges in terms of HR management.

KEYWORDS:

Y generation, employee retention, engagement, public administration, Hungarian Central Statistical Office

1. BEVEZETÉS

Napjainkban és várhatóan a következő években egyre komolyabb kihívás elé állítja a munkaerő-piaci versenyképességüket növelni igyekvő hazai és európai uniós tagállami közigazgatási szerveket, valamint azok emberierőforrás-gazdálkodással foglalkozó szakembereit a stabil munkaerő-utánpótlás, a felkészült és elkötelezett személyi állomány biztosítása a magas színvonalú feladatellátáshoz. Az utánpótlás biztosításával kapcsolatban olyan nehézségek jelentkeznek a különböző szervezeteknél, mint például a szakembergárda korösszetételét tekintve az elidősödés és az egyenlőtlen koreloszlás, a jelentős fluktuáció, valamint a csökkenő érdeklődés a fiatalabb munkavállalók részéről a közszféra álláslehetőségei iránt, és a fiatal korosztályhoz tartozók növekvő aránya a hivatalokat elhagyó munkatársak között. Kutatók és főként a versenyszférában működő vállalatok, munkáltatók egy részének szakemberei már évekkel ezelőtt felismerték, hogy a munkaerőpiacon a közelmúltban megjelent és fokozatosan növekvő létszámú, az úgynevezett Y generációhoz tartozó munkavállalók megnyerése és megtartása komoly versenyelőnyt – adott esetben a fennmaradást is – jelentő kulcskérdés. Ezzel összhangban számos e nemzedékkel foglalkozó kutatás és eredményeikre alapozott emberierőforrás-menedzsment program zajlik az egyes munkáltatóknál világszerte, melyekhez felzárkózva végeztem saját kutatásomat a Központi Statisztikai Hivatal személyi állományán.

Annak érdekében, hogy megismerjem az Y generáció jellemzőit, munkahellyel szembeni elvárásait, az elkötelezettségük növelésére alkalmas eszközöket, áttekintettem a témával kapcsolatos hazai és nemzetközi szakirodalmat (melyből e cikkben csak rövidebb kivonat olvasható), valamint empirikus kutatást folytattam a Központi Statisztikai Hivatal Y generációhoz sorolható 202 fő kormánytisztviselője körében. Elvégeztem az elektronikus kérdőívemre beérkezett összesen 124 válasz elemzését, továbbá elemeztem a hivatalt a közelmúltban saját kezdeményezésére elhagyó 12 fő Y generációs munkatárssal lezajlott kilépési interjú eredményeit is. Kutatási eredményeim alapján tett javaslataim kizárólag a vizsgált szervezet HR-menedzsment tevékenységének mozgásterén belül eső területre terjednek ki, így nem számolnak például egy új közszolgálati életpályamodell lehetőségeivel, vagy olyan megoldásokkal, amelyek nem illeszkednek a jelenleg hatályos jogszabályi környezetbe. Javaslataim a KSH mellett más, humánstratégiai szempontból hasonló kihívásokkal szembesülő közigazgatási szervek számára is megfontolásra érdemesek lehetnek, azonban a legmegfelelőbb eszközök megtalálásához további, kiterjedtebb kutatás indokolt.

2. A MUNKAERŐ MEGTARTÁSA

A munkaerő megtartása több HR szakterületet érintő kérdéskör, a stratégiai emberierőforrás-menedzsment ernyője alatt éppúgy összefügg a motivációval, az ösztönzésmenteléssel, mint a munkatársi elégedettség és elkötelezettség témaköreivel, a tehetségmenedzsmenthez, a kompenzáció- és karriermenteléssel, valamint a fluktuációs vizsgálatokhoz kapcsolódó tevékenységekkel.

Bármely szervezetre igaz, hogy ha nem sikerül megtartania a tehetséges munkatársait, az nemcsak többletköltséget, hanem tudásveszteséget is jelenthet számára. Egy kulcsember

pótlásának költsége kétszerese is lehet az illető éves fizetésének, tudása értékét pedig még nehezebb megbecsülni. A toborzás és a megfelelő munkaerő kiválasztása idő- és erőforrás-igényes tevékenység, ráadásul a tehetséges munkaerőért meg kell küzdeni a versenytársakkal, és egy távozó munkatárs sem mindig viszi jó híret a szervezetnek.¹ Bizonyos mértékű fluktuáció egészséges egy szervezet életében, azonban minél nagyobb, annál nehezebben biztosítható a folyamatosság, a szakértelem, illetve hosszú távú stratégiák megvalósítása.

A tehetséges munkaerő megtartása a szervezetek számára önmagában is nagy kihívás, még nehezebbnek bizonyul ugyanakkor az Y generációhoz tartozó munkatársak elkötelezettségének megteremtése, amely korosztályhoz tartozók egyik fő jellemzője a nagyfokú mobilitási hajlandóság.

2.1. A munkaerő megtartása a közigazgatási szerveknél

Külön figyelemmel érdemes lenni a munkaerő megtartási lehetőségeinek vizsgálatakor a közszolgálat sajátosságaira, hiszen a közszféra és a versenyszféra szervezetei esetében mind az alkalmazott és alkalmazható HR-eszközök, mind a munkatársak értékrendje és a szervezeti kultúrák eltérőek lehetnek, mely feltevéseket kutatási eredmények is igazolnak.

Sokan vizsgálták már azt is, hogy egyáltalán milyen okból választanak az emberek közszolgálati, közalkalmazotti karriert. A legfőbb indokok közt jellemzően a hivatástudat (küldetéstudat), a feladatok funkcionalitása, az elvégzett munka társadalmi értéke szerepel. Sok embert vonz a közszolgálatban, hogy azonosulni tudnak a választott szervezet küldetésével: például védeni szeretnék környezetüket, hazájukat, hatékonyabbá akarják tenni az állami apparátust, vagy éppen más embereken szeretnének segíteni. Valakit kifejezetten a közszférában jelentkező feladatok érdekelnek, és persze vannak olyanok, akik egyszerűen biztonságosabbnak gondolják a közszolgálati karriert, kiegyensúlyozottnak, nyugodtabbnak tartják a munkakultúrát.²

Egyes kutatók szerint a közigazgatásban dolgozók számára a fizetés kevésbé meghatározó tényező a munkájukkal kapcsolatban, mint a versenyszféra munkavállalóinak, ami persze nem azt jelenti, hogy ne tekintenék fontosnak. Ma is igaz, hogy hagyományosan a stabil megélhetés, a gyermekvállaláshoz igazodó munkafeltételek, a garantált előmenetel és a biztos nyugdíj különösen vonzóak a közigazgatási szervek esetében, noha a biztonság és a munkajogviszonyból származó előnyök elsősorban nem a legmagasabban képzett dolgozóknak fontosak. Kutatási eredmények arról is beszámolnak, hogy a munka és magánélet egyensúlyának megteremtése a közszolgálati dolgozók számára kevesebb problémát okoz, mint a legtöbb vállalati dolgozónak.³

- 1 B. WINGFIELD, J. BERRY: *Retaining Your Employees Using Respect, Recognition and Rewards for Positive Results*, Crisp Fifty-Minute book Series, 2001, 98. (ISBN 13:978156052-6070)
- 2 H. Krasna: *Jobs that matter: find a stable, fulfilling career in public service*, JIST Works Publishing, Indianapolis, 2010, 11. (ISBN 978-1-59357-787-2)
- 3 B. STEIJN, S. DE RUIJTER: *Generations and Dutch policy workers: generational differences in work motivation and PSM?* EGPA conference, Toulouse, 8-10 September 2010.

Felismerhetők tehát a különbségek a versenyszféra és a közszféra között a munkaerő elkötelezettségére ható tényezők tekintetében, ugyanakkor az is kijelenthető, hogy mára a közszolgáltatásban nemcsak felismerték az emberierőforrás-menedzsment jelentőségét, hanem tudatosan alakítják a HR-politikákat a stratégiai célokkal összhangban. A közszolgálati HR-tevékenységet illetően gyökeresen átalakult a szemlélet, hazánkban a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás kialakítása érdekében összetett rendszermodellt dolgoztak ki,⁴ így az értékes munkaerő megtartásának kérdése, eszközeinek kutatása és megvitatása is előtérbe kerülnek.

2.2. Az Y generáció jellemzői

Az Y generáció szinonimájaként a különböző forrásokban egyaránt használatosak a következő elnevezések is: Millenniumi generáció, Ezredfordulósok, Net-generáció, E-generáció, Facebook-generáció, Google-generáció, Nintendo-generáció, Digitális Bennszülöttek, „Cybergyerek”, de akárhogy is hívják őket, a szerzők minden esetben ugyanazokra a – jelenleg 20-as, 30-as éveikben járó – fiatalokra gondolnak. A különböző elnevezések mellett a korcsoport életkor szerinti definiálása is eltérő az egyes irodalmakban. Legtágabban véve az Y generáció kifejezéssel illetettek születési ideje az 1978–2002 közötti időszakra tehető.⁵ Földrajzi elhelyezkedés tekintetében is nehéz behatárolni az Y generáció tagjait: hisz a világon bárhol, egy afrikai faluban is élhet az Y generációhoz tartozó fiatal, ha például rendelkezik széles sávú internet-hozzáféréssel. Mégis e nemzedék tagjai közzé jellemzően a nyugati civilizáció fejlettebb területein élő fiatalokat sorolják a források.⁶

Általános jellemzőik között szerepel az informatikai jártasság, a digitális technológia magas szintű ismerete, a magabiztosság és célorientáltság. Motiváltak, képzetek, és nagyobb elvárásaik vannak mind az egész étellel, mind munkahelyükkel kapcsolatban, mint bármely korábbi nemzedék tagjainak. Mindezek persze általános megállapítások, melyek nem feltétlenül igazak a korcsoport minden tagjára, és nem állítható az sem, hogy az 50 év felettiek között nincs olyan, aki ugyanezen tulajdonságokkal bír. Az viszont bizonyos, hogy minden generáció tagjaira nagy hatással vannak azon kor politikai, technológiai, gazdasági, társadalmi, kulturális eseményei, trendjei, amelyben felnőnek. Az Y-ok esetében az azonnali kommunikáció széles körű lehetőségei, a számítógép és az internet, a társadalmi hálózatok, közösségi média egyértelműen befolyásolták a szocializáció jelentéstartalmát, az online játékok, a chatelés, az internetes társkeresés, a flashmobok mind az önkifejezés formáivá váltak számukra.⁷

Az Y generációs fiatalok jellemzően elfogadóbbak a kulturális és egyéb különbsőségekkel kapcsolatban, hangsúlyos számukra az egyéniség, az önállóság, a kapcsolatteremtés és kap-

4 BOKODI M., HAZAFI Z., KUN A., PETROVICS Z., SZAKÁCS G.: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás = Új közszolgálati életpálya. Emberi erőforrás gazdálkodás és közszolgálati életpálya kutatás*, szerk. HAZAFI Z., Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, 185. (ISBN 978-615-5269-33-2)

5 A. TOLBIZE: *Generational differences in the workplace*, Research and Training Center on Community Living University of Minnesota, 2008, 21.

6 TÓTH N. T.: *X és Z között. Betört a munkaerőpiacra az Y-generáció*, *Közszolgálat*, 3(2013. dec.)/11, 2013, 34–35.

7 FERINCZ A.: *Az új generáció elvárásai a munkahelyekkel szemben = Ekonomické Štúdie – Teória a Prax*, Komarno, szerk. KARLOVITZ János Tibor, 2013, 220–228. (ISBN 978-80-971251-2-7)

csolattartás igénye, a munka és magánélet egyensúlyának fenntartása. Míg a nyugati országok fiataljai körében gyakoribb az optimizmus, a közép-kelet-európai országok huszonevesei körében jobban tetten érhető a szkeptikusság és ebből is eredően a fokozottabb mobilitás a nyugati országok irányában. Fontos számukra a csapat és a csapatmunka, a komoly innovációs hajlandóság és a folyamatos személyes fejlődés igénye jellemzi őket.⁸

2.3. Az Y generáció elvárásai a munkahellyel szemben

Az Y generáció munkához való hozzáállása bizonyos tekintetben megegyezik az X és más korábbi generációk tagjaival, viszont eltérő értékrendjük nyomán jelentős különbségeket is mutat. Míg az X generációhoz tartozók alapgondolata, hogy „a munka ahhoz szükséges, hogy egzisztenciát teremthess magadnak”, az Y generáció számára inkább a munkájuk és magánéletük egyensúlya a hangsúlyos.⁹ Nem az érdekli őket elsősorban, hogy miként tudnak beilleszkedni a munkahelyi életbe, hanem inkább az, miként illeszkedik a munkahely az ő saját életükhöz.¹⁰ Az Y-ok rendkívül öntudatos korosztály lévén el tudnak köteleződni egy szervezethez, azonban bármikor és könnyedén hajlamosak el is hagyni azt, ha például nem látnak ott megfelelő karrierlehetőséget. A munkahely számukra csak egy a sok közül, bármikor lecserélhetik, akárcsak egy terméket: megvásárolják és használat után eldobják.¹¹

A munkahely biztonságával kapcsolatos elvárásuk kicsit ellentmondásos: miközben elvárják a munkáltatótól a biztonságot, sokuk számára a hosszú távú elköteleződés egy munkáltatóval szemben kb. 1 év. A biztos munkahely is inkább abból a szempontból fontos számukra, hogy ott tapasztalatokat szerezhessenek, és azon kompetenciákat fejleszthessék, amelyek birtokában több esélyük lesz később még jobb munkahelyre váltani.¹²

Komoly elvárásaik nehezen teljesíthetők, mégis amely szervezetek kellő kihívást és perspektívát jelentő karrierutat tudnak kínálni e generáció számára, azok nagyon jól képzett és motivált, ambíciós munkaeörével szerelkezhetnek fel. Az Y generációsok nagy önbizalmuk és új típusú képességeik mellett gyakorlatiasak, nehezen tűrik a régi szabályokat, öntörvényűek és jól akarják érezni magukat a munkahelyen, fontosak számukra a formalitásoktól mentes munkakörülmények. A fehér falú, neofényes irodák korszaka leáldozóban van, ma már a munkáltatók leginkább kreatív, inspiráló környezetet igyekeznek teremteni dolgozóik

8 R. ZEMKE, C. RAINES, B. FILIPCZAK: *Generations at Work*, AMACOM Division American Management Association, New York, 2000, 280. (ISBN 0-8144-0480-4)

9 J. MEIER, M. CROCKER: *Generation Y in the Workforce: Managerial Challenges*, *The Journal of Human Resource and Adult Learning*, Vol. 6, Num. 1, June 2010, 68–78.

10 B. TULGAN: *Not everyone gets a trophy – How to manage Generation Y*, Jossey-Bass AWiley Imprint, San Francisco, 2009, 5.

11 SZRETYKÓ Gy.: *Az Y generáció, a munkáltató vonzóna tétele a munkaerőpiacon és a HR stratégia*, Humánpolitikai Szemle, Komplex Kiadó, 2012. július–augusztus, 3–12.

12 P. SAXENA, R. JAIN: *Managing Career Aspirations of Generation Y at Work Place International Journal of Advanced Research in Computer Science and Software Engineering*, Vol. 2., Issue 7, July 2012, 114–118.

számára, amik sokszor szabadidőközpontú és nem munkahelyre hasonlítanak, példák erre a Google egyes irodái.¹³

Az Y-ok elvárják, hogy pozitív személyiségekkel dolgozhassanak együtt, csapatban, legyenek számukra példamutató vezetők és kihívások, kapjanak folyamatos visszacsatolást, tanulhassanak és fejleszthessék magukat, rugalmas munkarendben láthassák el feladataikat és persze jól megfizetve.¹⁴ Készek rengeteget túlórázni annak érdekében, hogy előrébb jussanak, hisznek abban, hogy a jó ötletek, a kreativitás, a kemény munka és a célokhoz ragaszkodás révén megvalósíthatják álmaikat. Mindezekből következik az is, mi zavarja őket: a hosszú és kötött munkarend, a túlszabályozás, a barátságtalan munkahelyi légkör, az elszigetelt, önálló munkavégzés, az elismerés hiánya és a bizonytalan előmeneteli lehetőségek a távozásukhoz vezethetnek.¹⁵

Ahogy kereskedelmi és marketingszakemberek is régóta dolgoznak azon, hogy megtalálják azokat a „cool-faktorokat”, amelyek a fiatalokat megfogják, a HR-esek is kutatják, mely tényezőktől lesz számukra egy munkahely vonzó. Az eredmények alapján a következő szempontok a legjelentősebbek: szórakoztató és rugalmas munkakörnyezet közösségimédia-használati lehetőséggel, open-office munkaszobák és kreatív kommunikációs lehetőségek, korszerű technológiai, informatikai eszközök, folyamatos visszacsatolás és elismerés, megfelelő kompenzáció és kreatív egyéb juttatási formák, szolgáltatások, előremutató vállalati értékek, melyekkel azonosulhatnak, képzési és karrierlehetőségek.¹⁶

2.4. Kutatási eredmények

Annak érdekében, hogy megtaláljuk a megfelelő HR-menedzsment-intézkedéseket, amelyek az Y generáció megtartását eredményezhetik, a szakirodalom feldolgozása mellett szükség van az érintettek véleményének megismerésére is. Ezért elektronikus kérdőívet intéztem a Központi Statisztikai Hivatal Y generációhoz tartozó különböző nemű, életkorú, lakhelyű, jogviszonyú, végzettségű, munkakörű és élethelyzetű 202 fiatalja körében. A kérdőívre 124 válasz érkezett be. Az aktív munkatársak véleménye mellett a hivatalból a 2014-es év során távozott 12 fő 35 év alatti munkatárssal folytatott interjú is rengeteg hasznos információval szolgált kutatásomhoz.

A kérdőív számos érdekes eredményéből – tekintettel a terjedelmi korlátokra – ezen írásomban csak néhány kiemelésére van lehetőségem. Elsőként az általában egy munkahellyel kapcsolatos vonzerőt jelentő tényezők rangsorolását mutatom be. A válaszadók több tényezőt is fontosabbnak ítélték e tekintetben, mint az anyagiakat (magas fizetés és egyéb juttatások), amely mindössze a hetedik legfontosabb szempontot jelentette számukra úgy, hogy a rangsor-

13 J. VLKOVA: *Az új generáció mindent megváltoztat, a babzsáké a jövő*, REsource magazin, 2014 október. Forrás: www.portfolio.hu/ingatlan/iroda/az_uj_generacio_mindent_megvaltoztat_a_babzsake_a_jovo.205336.html (a letöltés ideje: 2015. 01. 15.)

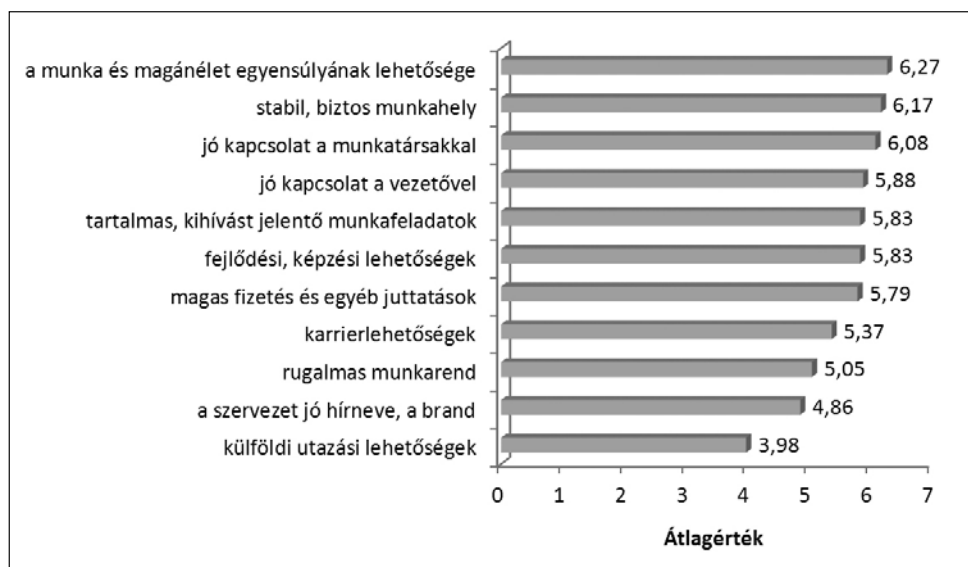
14 C. RAINES: *Managing Millennials*, Generation at Work, 2002, 9. Forrás: www.hreonline.com/pdfs/ManagingMillennials.pdf

15 K. LEAHY, J. MCGINLEY, J. THOMPSON, T. WEESE: *Intelligence community assessment: Generational differences in workplace motivation*, American Intelligence Journal, Vol. 29., Issue 1, Mar 2011.

16 J. G. SUJANSKY, J. FERRI-RED: *Keeping the Millennials. Why companies are losing billions in turnover to this generation and what to do about it*, John Wiley & Sons Inc., Hoboken NJ, 2009, 240.

ban megelőző hat tényező egyike sem bír közvetlen pénzügyi vonzattal. (1. ábra) A legnagyobb vonzerőt a válaszadó fiatalok számára a munka és magánélet egyensúlyának lehetősége képviselte, de hasonlóan fontos a munkahely stabilitása és a munkatársakkal való jó kapcsolat is.

1. ábra • A munkahelyel kapcsolatban vonzerőt jelentő tényezők megítélése (Forrás: Saját kérdőíves adatok)

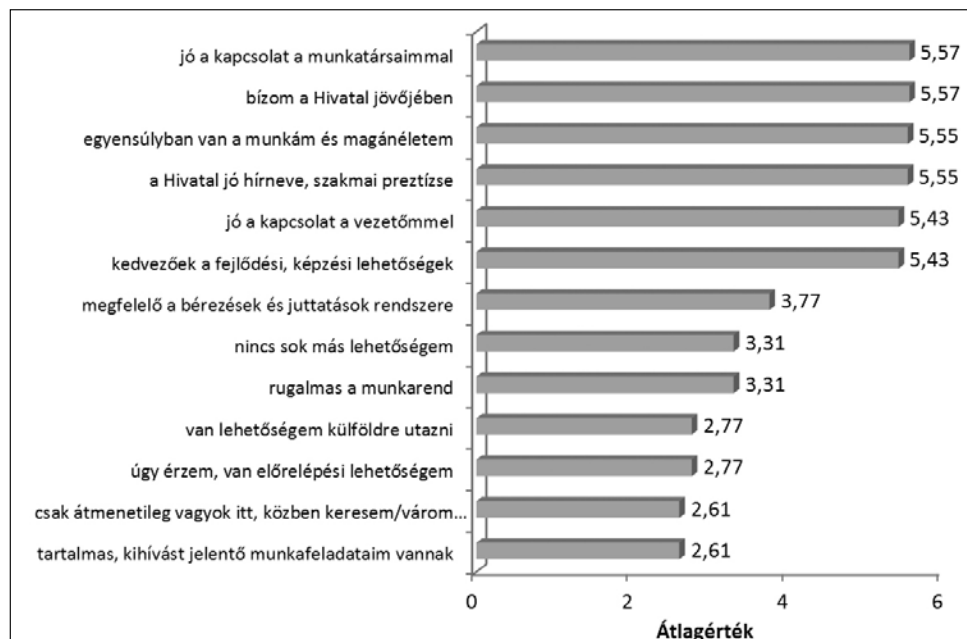


Érdekes eredményt hozott az a kérdés is, hogy a munkatársak kifejezetten a KSH mellett mely fő okokból elkötelezettek. Látható, hogy a válaszadók közül legtöbben azt látják pozitívnak, hogy munkatársaikkal, vezetőikkel jó a kapcsolatuk, bíznak a hivatal jövőjében, jó hírnevében, egyensúlyban tudhatják munkájukat és magánéletüket, továbbá jó lehetőségeik vannak a fejlődésre, továbbképzésre. Ebből kitűnik az is, hogy akik a hivatalban dolgoznak, azok számára az intézmény több tekintetben tudja azt nyújtani, amit általában vonzónak jelöltek meg a munkahelyekkel kapcsolatban, ugyanakkor például a megfelelő bérezés, a rugalmas munkarend, az előrelépési lehetőségek és a kihívást jelentő munkafeladatok kapcsán a munkatársak nem bizonyultak elégedettnek. (2. ábra) Mindez szinkronban van a kilépési interjúk eredményeivel is: a távozó fiatalok legtöbbször utóbbiakat jelöli meg indokként, azaz a többség hiába nem gondolja fő vonzerőnek például a fizetést egy munkahelyen, a jelenlegi juttatások mértéke nem bizonyul elégségesnek számukra.

A jelenlegi állományban is sokan szkeptikusak a következő 5 évben valószínűsített előrelépési lehetőségükkel kapcsolatban (3. ábra), ami felhívja a figyelmet várható távozásuk veszélyére, különösen, ha együtt értékeljük ezt az eredményt a fiatal munkatársak rövid, közép- és hosszú távú jövőképeivel, elképzeléseivel kapcsolatos vélekedésével. Ebből jól látható, hogy jelenlegi munkakörükben az idő előrehaladtával egyre kevesebben tudják elképzelni jövőjüket. Míg rövid távon a válaszadók több mint fele a munkaköréhez kapcsolódóan tervezi karrierjét, a hosz-

szű távon is ugyanígy gondolkodók aránya már csak a válaszolók valamivel több mint egynegyede. (4. ábra) Figyelemre méltó az általános változtatási szándék: a válaszadó fiatalok karrierjüket nem egyazon munkakörben képzelik el, ugyanakkor elsősorban nem a hivatalon belüli, vagy a közszférán belüli más munkakörben gondolkodnak, hanem erőteljes az orientáció a versenyszféra irányába. Alacsony számban valószínűsítik a külföldön való elhelyezkedést, a válaszolók kb. egynegyedének pedig nincs konkrét elképzelése jövőbeli karrierjét illetően, időtávtól függetlenül. Ennélfogva rájuk is potenciális célcsoportként tekinthetünk.

2. ábra • A hivatal melletti elkötelezettség okainak megítélése (Forrás: Saját kérdőíves adatok)

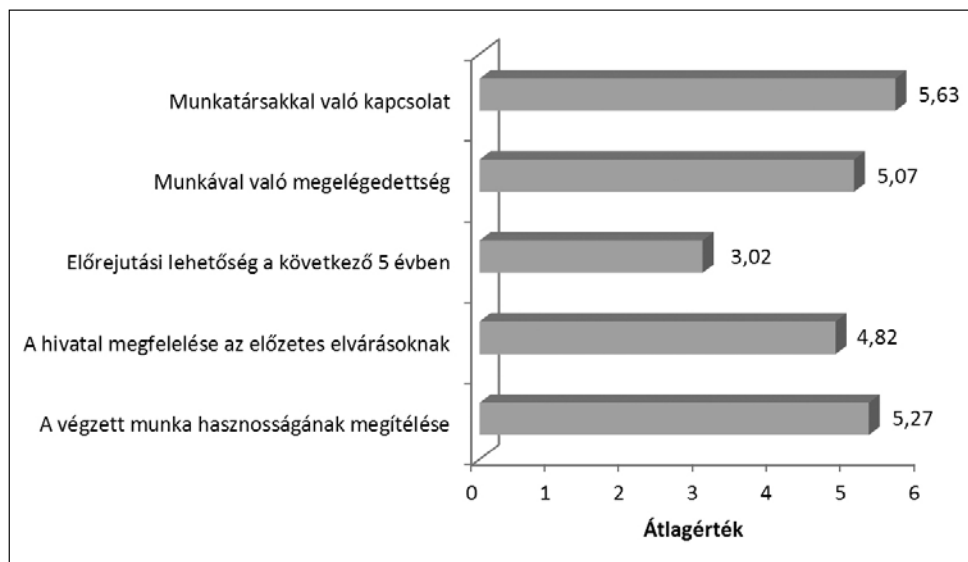


Egyértelmű válaszokat kaptam az eredményekből arra is, milyen eszközökkel járhat sikerrel az Y-ok megtartása. (5. ábra) A közvetlen pénzügyi vonzattal bíró (vagy a jogviszony fenntartására vonatkozó szerződéses kötelmet is jelentő) elismerési formák azok, amelyek hosszabb időtávon is hatást gyakorolnak a munkahelyen maradásra, kivéve a célfeladatra folyósított céljuttatást (ami nem meglepő, hiszen ez csak egyszeri juttatás). Az egyéb, nem pénzben megnyilvánuló lehetőségek inkább rövid távú befolyással vannak. Nemcsak a megtartási időtávot érdemes azonban vizsgálni az egyes eszközöknél, hanem azok jelentőségét is a munkatárs élethelyzete szempontjából. Akinek például már van saját lakása, nyilván nem a munkáltatói lakáskölcsönt tekinti majd a legjelentősebb megtartó eszköznek.

A hivatalnál jelenleg is meglévő lehetőségek, szolgáltatások mellett számos új, vagy fejlesztendő HR-intézkedéssel lehetne élni, vizsgálni érdemes azonban, melyeknek lehet valóban hatékony az alkalmazása. Közigazgatási szerv lévén természetesen a jogszabályok és a költségvetés adta lehetőségek behatárolják a szervezet önálló mozgásterét, emiatt a kérdőív

sem tartalmazott olyan elképzeléseket, mint például egy hivatali uszoda létesítése, holott elképzelhető, hogy ez is vonzó új szolgáltatás lenne.

3. ábra • A munkahellyel kapcsolatos elégedettség egyes kérdései (Forrás: Saját kérdőíves adatok)



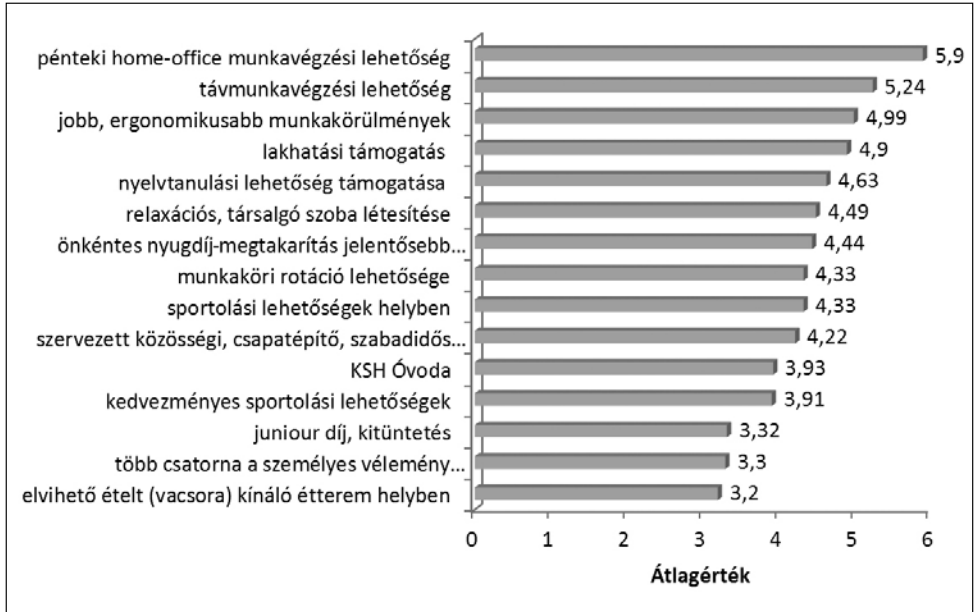
4. ábra • A jövőképpel kapcsolatos elképzelések alakulása különböző időtávokon (Forrás: Saját kérdőíves adatok)

Jövőkép	rövid	közép-	hosszú
	távon		
jelenlegi munkakörhöz köthető karrier	75	48	34
hivatalon belül, más munkakörben	7	14	15
máshol a közszférában	12	2	4
máshol a versenyszférában	12	26	32
külföldön	2	9	6
nincs konkrét elképzelése	27	21	33

5. ábra • Elismerési eszközök, jóléti szolgáltatások hatása a munkahelyen maradásra különböző időtávokon (Forrás: Saját kérdőíves adatok)

Elismerési eszközök, jóléti szolgáltatások	rövid	közép-	hosszú	nincs hatása
	távon			
alappilletmény-eltérítés (éves minősítés alapján)	29	52	41	0
címadományozás (kiemelkedő szakmai teljesítményért)	16	46	52	0
elnöki dicséret, díj, egyéb kitüntetés	44	44	17	0
célfeladathoz kapcsolódóan céljuttatás	53	42	24	0
vezetői kinevezés	4	27	88	0
tanulmányi támogatás (költségtérítés, szabadság)	22	58	37	0
részvételi lehetőség nemzetközi képzésen	47	37	23	0
szakmai, kompetenciafejlesztő továbbképzés	45	40	16	0
személyes/nyilvános pozitív visszacsatolás a vezetőtől	62	33	16	0
kivételes teljesítményértékelési/minősítési eredmény	55	34	14	0
kamatmentes munkáltatói lakáskölcsön	14	34	55	0
egyéb szociális juttatás, segély	56	34	14	0
kedvezményes sportolási lehetőség	55	20	7	0
rendszeres, ingyenes orvosi szűrővizsgálat helyben	43	16	7	0
ingyenes jogsegélyszolgálat helyben	37	14	5	0
térítésmentes fogászati ellátás helyben	55	18	9	0
sportolási lehetőség helyben	44	20	6	0

6. ábra • Újonnan bevezethető, fejleszthető intézkedések, lehetőségek megítélése a munkahelyen maradás szempontjából (Forrás: Saját kérdőíves adatok)



Az eredmények alapján a legnépszerűbb egyértelműen a távmunka kiterjesztése: különösen a pénteki home-office munkavégzés, illetve általában a távmunkavégzés lehetősége. Utóbbi családbarát intézkedésként is értelmezhető, melyhez figyelembe kell venni, hogy a válaszadók közel 90%-a saját bevállalása szerint gyermekvállalást tervez a közeljövőben és gyermekek nevelése mellett az otthonról történő munkavégzés – amennyiben ennek feltételei az adott munkakörben megteremthetők – igen praktikus lenne számukra. (6. ábra) Elgondolkodtató viszont, miként teremtheti meg a munkahely felé való hosszú távú elköteleződést éppen a távmunka, amely inkább a munkáltatótól, munkatársaktól való fizikai távolságot növeli. Az eredmények alapján elkötelezettségnövelést eredményezhet legalább középtávon a pénzbeli ösztönzők közül a lakhatási támogatás, a nyelvtanulás támogatása és az önkéntes nyugdíj-megtakarítás jelentősebb támogatása is, a nem pénzbeli eszközök terén pedig a jobb, ergonomikusabb munkakörülmények, hivatali óvoda, vagy relaxációs szoba létesítése, vagy például a munkaköri rotáció bevezetése. A rotációval kapcsolatban feltett kérdésre a válaszadók alig 10%-a felelte, hogy kizárólag a saját munkája érdekli, míg közel felük kifejezetten szeretne ily módon más területeket is megismerni, mely mindenképp megfontolandó. Inkább rövid távú hatást jelentenének csapatépítő programok, sportolási lehetőségek helyben vagy kedvezményesen, junior díj/kitüntetés lehetősége, illetve a véleménykifejtésre alkalmas új fórumok, vagy a helyben létesített elvihető ételt kínáló étterem, noha utóbbi kettőnek sokan semmilyen hatását sem látják a munkahelyen maradás szempontjából.

2.5. Javaslatok

Kutatási eredményeimből azt a fő következtetést vonom le, hogy az új nemzedékeknek új igényei vannak a munkáltatóval kapcsolatban is, amit a munkáltatónak egyrészt megértenie, másrészt kezelnie szükséges, még ha egy közigazgatási szerv esetében a lehetőségek esetleg szűkösebbek is. A fiatal munkaerő megtartásához bizonyosan nem lesz elégséges folytatni a megszokott gyakorlatokat és a korábban bevált HR-eszközöket alkalmazni az empirikus kutatásomban vizsgált szervezetnél.

Ezért első, általános javaslatom, hogy folyamatosan vizsgáljuk a fiatal munkatársak elégedettségét, kérdezzük meg véleményüket. A kilépési interjú is hatékony eszköz, de a megtartás érdekében már nem lehet érdemben intézkedni. Akár kérdőíves munkatársi elégedettségmérés, akár úgynevezett „megtartó interjúk” formájában, a teljesítményértékelés keretében folytatott megbeszéléskor, vagy informálisan is érdemes megismerni, hogy vélekednek helyzetükkel kapcsolatban az Y-ok.

A kutatási eredmények nem támasztják egyértelműen alá azt az elterjedt vélekedést, hogy kizárólag pénzbeli ösztönzők jelentenek vonzerőt a vizsgált szervezetet munkahelyként választó fiatal számára, az viszont igazolást nyert, hogy ezek bővítése hatékony megoldás lehet a megtartásukra. Ezért a jelenleg is alkalmazott, pénzügyi vonzattal járó ösztönzőket a fiatalabb munkatársak körére is célszerű kiterjedten alkalmazni, hiszen az Y generációs munkaerő már láthatóan nem vár évekig arra egy munkáltatónál, hogy egyszer majd elismerik a munkáját. Persze semmilyen intézkedés nem történhet a tapasztaltabb munkatársak rovására, hiszen éppen elegendő konfliktushelyzetet hordoznak önmagukban is a generációs különbségek a munkahelyen. A KSH fiataljai esetében hatékony megoldást jelenthet olyan új juttatások, szolgáltatások bevezetése is, melyekre adott a jogszabályi lehetőség, így például a jelenlegi fővárosi lakáshelyzetre is tekintettel a lakhatási támogatás, vagy belső/közszolgálati képzések keretében a nyelvtanulás támogatása. Jó hatás várható ergonomikusabb munkakörülmények kialakításától és különféle családbarát intézkedések megtételétől. A javaslatok megvalósítása nyilvánvalóan a mindenkori költségvetési lehetőségektől is függ, viszont számos HR- (és szakmai irányítási) eszköz van, amelyek csak nem pénzügyi erőforrásokra alapoznak. Rögtön a belépést követően hatékony lehet pályaorientációs program, újbelpóképzés, mentori és rotációs rendszer keretében megismertetni a szervezetet és tevékenységét, a karrierlehetőségeket, hogy megteremtjük az elkötelezettség alapjait. Ezt követően lehetőség szerint a teljesítményhez igazodóan szükséges biztosítani azon juttatásokat, képzéseket, támogatásokat, szolgáltatásokat, melyek mind a szakirodalom, mind a munkatársi vélemények nyomán eredményesek lehetnek az elköteleződés szempontjából. Érdemesnek látszik megvizsgálni a távmunkavégzés lehetőségének kiterjesztését bizonyos munkakörökben, ami akár költséghatékonyság szempontjából is előnyös lehet a munkáltatónak.

Fentiek közül már egy-egy intézkedéstől várható pozitív hatás a munkaerő megtartása terén, azonban ezek monitoringja is fontos. A rendszeres elégedettségmérés mellett az egyes intézkedések hatékonysága és az azokkal kapcsolatos vélemény is mérendő, akár egyszerű értékelő kérdőív segítségével is, majd ezek alapján az akciók továbbgondolhatók. Ezzel érhet körbe a HR-fejlesztési ciklus és tehető folyamatossá a fejlődés, egyben hozzá-

járulva a Z generáció munkaerőpiacra történő belépésére való felkészüléshez. Noha a javasolt intézkedéseket elsősorban a KSH Y generációs munkatársai megtartása érdekében fogalmaztam meg, a megoldások számos más, humánstratégiai szempontból hasonló kihívásokkal szembesülő közigazgatási szerv esetében is ajánlhatók lehetnek, ugyanakkor a legmegfelelőbb eszközök megtalálása érdekében álláspontom szerint aktuális és indokolt e témakör további, kiterjedtebb kutatása.

3. FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BOKODI M., HAZAFI Z., KUN A., PETROVICS Z., SZAKÁCS G.: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás = Új közszolgálati életpálya. Emberi erőforrás gazdálkodás és közszolgálati életpálya kutatás*, szerk. HAZAFI Z., Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, 185. (ISBN 978-615-5269-33-2)
2. FERINCZ A.: *Az új generáció elvárásai a munkahelyekkel szemben = Ekonomické Štúdie – Teória a Prax*, szerk. KARLOVITZ János Tibor, Komarno, 2013, 220–228. (ISBN 978-80-971251-2-7)
3. H. KRASNA: *Jobs that matter: find a stable, fulfilling career in public service*, JIST Works Publishing, Indianapolis, 2010, 11. (ISBN 978-1-59357-787-2)
4. K. LEAHY, J. MCGINLEY, J. THOMPSON, T. WEESE: *Intelligence community assessment: Generational differences in workplace motivation*, American Intelligence Journal, Vol. 29., Issue 1., Mar 2011.
5. J. MEIER, M. CROCKER: *Generation Y in the Workforce: Managerial Challenges*, The Journal of Human Resource and Adult Learning, Vol. 6., Num. 1., June 2010, 68–78.
6. C. RAINES: *Managing Millennials*, Generation at Work, 2002, 9. Forrás: www.hreonline.com/pdfs/ManagingMillennials.pdf (a letöltés ideje: 2016. 03. 27.)
7. P. SAXENA, R. JAIN: *Managing Career Aspirations of Generation Y at Work Place*, International Journal of Advanced Research in Computer Science and Software Engineering, Vol. 2., Issue 7., July 2012, 114–118.
8. B. STEIJN, S. DE RUIJTER: *Generations and Dutch policy workers: generational differences in work motivation and PSM?* EGPA conference Toulouse, 8–10 September 2010.
9. J. G. SUJANSKY, J. FERRI-RED: *Keeping the Millennials. Why companies are losing billions in turnover to this generation and what to do about it*, John Wiley & Sons Inc., Hoboken NJ, 2009, 240.
10. SZRETYKÓ Gy.: *Az Y generáció, a munkáltató vonzóvá tétele a munkaerőpiacon és a HR stratégia*, Humánpolitikai Szemle, Komplex Kiadó, 2012. július–augusztus, 3–12.
11. A. TOLBIZE: *Generational differences in the workplace*, Research and Training Center on Community Living University of Minnesota, 2008, 21.
12. TÓTH N. T.: *X és Z között. Betört a munkaerőpiacra az Y-generáció*, Közszolgálat, 3(2013. dec.)/11, 34–35.
13. B. TULGAN: *Not everyone gets a trophy – How to manage Generation Y*, Jossey-Bass AWiley Imprint, San Francisco, 2009, 5.
14. J. VLKOVA: *Az új generáció mindent megváltoztat, a babzsáké a jövő*, REsource magazin, 2014. október. Forrás: ww.portfolio.hu/ingatlan/iroda/az_uj_generacio_mindent_megvaltoztat_a_babzsake_a_jovo.205336.html (a letöltés ideje: 2016. 03. 27.)
15. B. WINGFIELD, J. BERRY: *Retaining Your Employees Using Respect, Recognition and Rewards for Positive Results*, Crisp Fifty-Minute book Series, 2001, 98. (ISBN 13:978156052-6070)
16. R. ZEMKE, C. RAINES, B. FILIPCZAK: *Generations at Work*, AMACOM Division American Management Association, New York, 2000, 280. (ISBN 0-8144-0480-4)

Csutorás Gábor Ákos (csutorasgabor@yahoo.com): a Központi Statisztikai Hivatal Személyügyi és oktatási osztályának vezetője. 2010-ben okleveles közigazgatási szakértő diplomát szerzett a Budapesti Corvinus Egyetemen, emberi erőforrások alapszakos közigazdász diplomát pedig a Pannon Egyetemen. 2015-ben végzett vezetés és szervezés mesterszakon okleveles közigazdászként szintén a Pannon Egyetemen. Az idei évben tervezi megkezdeni doktori tanulmányait a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában. Angol felsőfokú általános, valamint jogi és közigazgatási szaknyelvi nyelvvizsgával rendelkezik. Több mint 5 éve dolgozik a közigazgatásban HR területen, 1,5 éve vezetőként. Ezalatt számos szakmai projektben, szervezeti-fejlesztési feladatban vett részt és folyamatos nemzetközi szakmai aktivitást tanúsított: részt vesz az Eurostat nemzetközi munkacsoportjaiban, workshopokon, európai uniós képzéseken, így például az Erasmus for Public Administration programon is, valamint előadóként jelent meg az ENSZ által szervezett nemzetközi szakmai konferenciákon. Kutatási, érdeklődési területe a közszolgálati, stratégiai embererőforrás-menedzsment, ezen belül a fiatal generációk elkötelezettsége a közigazgatásban.

Pongrácz Alex

SZUVERENITÁS ÉS ALKOTMÁNYOSSÁG A GLOBÁLIS ERŐTÉRBE

Pongrácz Alex, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Jogelméleti Tanszék, pongracz@sze.hu

A jogállamiság ideálja egy hosszabb folyamat eredményeként kollízióba került a szuverenitás hagyományos felfogás szerinti fogalmával. A rule of law, azaz a jog uralmát tételező szemlélet ekként fokozatosan felül tudott kerekedni a korábban érvényesülő felfogáshoz (a rule by law koncepciójához) képest. Az uralkodói hatalom széles bázis által igényelt korlátozása nyomán lassan evidenciaként kezdett hatni, hogy a szuverenitásnak vannak bizonyos korlátai. A 20. század derekától ezen felül a nemzeti hatókörű, de a demokratikus jogállamiság értékei iránt elköteleződő alkotmányjogi rendszerek fokozatos konvergenciája figyelhető meg. Ennek a közeledésnek legalább három aspektusa ismert: a törvényhozás szupremáciájának elutasítása és ezzel párhuzamosan a független bírói felülvizsgálat (alkotmánybíráskodás) terjedése; elköteleződés az alapvető emberi jogok védelme mellett, az állami szervek – különösen a kormányzat – hatáskörét korlátozó klauzulák rögzítésével; különböző kötelezettségek vállalása a jogállami garanciák tiszteletben tartása érdekében. Erre is figyelemmel rendkívüli aktualitással bír az a kérdés, hogy van-e a szuverén alkotmányozói (illetve alkotmánymódosítói) hatalomnak a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást kívánó, ius cogens szabályai – vagy a nemzetközi szokásjog – által érintett tartománya, amelyben a nemzetközi jogi normák keretek közé szorítják, korlátozhatják az alkotmányozásra vonatkozó hatalmat.

KULCSSZAVAK:

globalizáció, alkotmányosság, szuverenitás, joguralom, emberi jogok, Magyarország Alaptörvénye

As a result of a longer process the ideal of rule of law got into conflict with the traditional concept of sovereignty. The rule of law gradually overcame the previously prevailing concept, i.e. rule by law. By popular demand sovereign power began to be challenged, and now it is taken for granted that sovereignty has certain limitations. In addition, from the middle of the 20th century a gradual convergence of national constitutional systems can be observed which are committed towards the democratic rule of law. This phenomenon is known for at least three aspects: the rejection of legislative supremacy, the spread of independent judicial review (constitutional) and the commitment to the protection of fundamental human rights. This is achieved by passing clauses limiting the powers of state authorities - particularly the government and by undertaking various obligations in order to observe constitutional guarantees. It is a much debated issue, whether a sovereign constitutional (or constitution modifier) power needs to unconditionally apply jus cogens international law or customary international law, which would restrict the authority of the constitutional powers.

KEYWORDS:

globalisation, constitutionality, sovereignty, rule of law, human rights, the Fundamental Law of Hungary

1. BEVEZETÉS

Az abszolút szuverenitás koncepcióinak időszakában a korszak teoretikusai (például Jean Bodin és Thomas Hobbes) meglehetősen tágra szabták a szuverenitás klasszikus dogmájából eredeztethető felségjogokat.¹ Abban a kontextusban, amelyben az uralkodó jogfelfogás szerint a jog a szuverén parancsának minősült (John Austin),² és amelyben a hatalom jogilag korlátozhatatlannak számított (pontosabban a „jogilag korlátozott szuverén” fogalmi ellentmondásnak bizonyult), értelemszerűen az alkotmányozással szemben sem emeltek komoly korlátokat – már ha egyáltalán komolyan felmerült az alkotmányozás szükséglete. Az abszolút állam rendeltetése önnön hatalmának és nagyságának fenntartásában és kibontakoztatásában, végső soron a fejedelem önmegvalósulásában állott,³ ahol a jog a hatalom alapjaként tételeződött. A „magánuralkodó állam” (az abszolút monarchia) égisze alatt az államhatalom alanya, letéteményese egyesítette magában az állami szervek működési körét, ekként az alkotmány legfeljebb egy formális manifesztumnak számított, amelyben „a magánúr az államkormányzást intézményesen kívánja alattvalóival megosztani, és ezért arisztokratikus vagy demokratikus elemekkel egészíti ki az alkotmányt. Ez az úgynevezett oktrojált, engedélyezett alkotmány esete.”⁴

2. AZ ALKOTMÁNYJOG FEJLŐDÉSI IRÁNYAI A JOGURALOMTÓL A GLOBÁLIS ALKOTMÁNYJOGIG

Az abszolút szuverenitás elméleteivel szemben az első nagyobb kihívást a hatalomgyakorlás korlátozásának princípiuma jelentette, amelynek nyomán sikerült meghatározni – és rögzíteni – a kormányzati hatalom gyakorlásának alkotmányos korlátait. A hatalmak elválasztása elve mentén sikerült a korábbi hatalomkoncentrációt kikezdeni, és a hatalomgyakorlást a belső, szervi tagozódás kikényszerítésével az „igazságosságra” kényszeríteni, azaz elérni, hogy a hatalom gyakorlója a hatalomgyakorlás helyessége feletti ítélkezésnek ténylegesen is alávetse magát.⁵ A jogállamiság eszményének égisze alatt hangsúlyosan jelentek meg az alábbi maximák: a legfőbb hatalom nem lokalizálható valamely szervben, illetve személyben; a jog az állami hatalom minden képviselőjére vonatkozik; még a legfőbb jogalkotó sem tehet akármit a jog tartalmává, mert ebben korlátozza a jog.⁶

1 Vesd össze Jean BODIN: *Six Books of the Commonwealth*, Impensis G. Bishop Publisher, London, 1606, 1., 84–88., 101–106., 153–182.; Thomas HOBBS: *Leviathan, or The Matter, Forme & Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civill*, Printed for Andrew Crooke, at the Green Dragon in St. Pauls Church-yard, London, 1651, 133–141.

2 John AUSTIN: *The Province of Jurisprudence Determined*, Second Edition, John Murray, London, 1861, 218, 226.

3 Wilhelm MÖSSLE: *A liberális államtól a szociális jogállamig = Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*, szerk. TAKÁCS Péter, Osiris, Budapest, 1995, 167.

4 PÁRDÁNYI Miklós: *Államegység és nemzetiségi kérdés a politika rendszerében*, Veritas Könyvkiadó kiadása, Budapest, 1944, 255–256.

5 BIBÓ István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most = Válogatott tanulmányok, II. kötet, 1945–1949*. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986, 377.

6 TAKÁCS Péter: *Előszó* = TAKÁCS: *i. m.*, 14.

A jogállamiság ideálja ekként kollízióba került a szuverenitás hagyományos felfogás szerinti fogalmával, és hamar gyökeret vert az a Humboldt által (is) teoretizált gondolat, miszerint az államnak szükségtelen az állampolgárok szabadságát korlátoznia, és az állam hatókörét legfeljebb a polgárok egymástól és a külső ellenségtől való megóvásához szükséges mértékűre szabad kiterjesztenie.⁷ Fukuyama szerint a joguralom lényege abban rejlik, hogy a fennálló joganyag minősül szuverénnek a jogalkotással szemben, és a politikai hatalom birtokosának alá kell vetnie magát a jogszabályoknak. Ez persze a társadalom tagjai körében kialakított konszenzust feltételezi arra nézve, hogy a fennálló törvények igazságosak, és korlátozzák az adott időpontban uralkodói posztot betöltő személyt. Az uralkodó személyével szemben tehát a jog válik szuverénnek, és a felelős kormányzás keretei középette a kormányzat vállalja, hogy aláveti magát bizonyos, a teljesen autonóm mozgásterét szűkítő mechanizmusoknak. Ezeket a mechanizmusokat, eljárásokat az alkotmány hivatott rögzíteni, és az alkotmány, valamint a vonatkozó törvény(ek) a demokratikusan szervezett választások biztosítása révén a népszuverenitás letéteményesei számára garantálják azt a lehetőséget, hogy leválthassák a jogtípró, a hatalommal visszaélő, vagy szimplán alkalmatlan kormányokat.⁸

A *rule of law*, azaz a jog uralmát tételező szemlélet ekként fokozatosan felül tudott kerekedni a korábban érvényesülő felfogáshoz (a *rule by law* koncepciójához) képest. Az uralkodói hatalom széles bázis által igényelt korlátozása nyomán lassan evidenciaként kezdett hatni, hogy a szuverenitásnak vannak bizonyos korlátai. A jogfejlődés későbbi fázisában a korlátlan szuverenitással szembeni garanciaként jelentek meg az olyan kritériumok, mint az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás eljárási korlátainak felállítása, illetve később – mint ismert, első ízben 1920-ban, Ausztriában – az alkotmánybíráskodás intézményesítése, vagy a nemzetközi jogi és a belső jogi normák közötti összhang biztosításának az alkotmányokban történő vállalása. A 20. század derekától a nemzeti hatókörű, de a demokratikus jogállamiság értékei iránt elköteleződő alkotmányjogi rendszerek fokozatos konvergenciája figyelhető meg. Ennek a közeledésnek legalább három aspektusa ismert: a törvényhozás szupremáciájának elutasítása és ezzel párhuzamosan a független bírói felülvizsgálat (alkotmánybíráskodás) terjedése; elköteleződés az alapvető emberi jogok védelme mellett, az állami szervek – különösen a kormányzat – hatáskörét korlátozó klauzulák rögzítésével; különböző kötelezettségek vállalása a jogállami garanciák tiszteletben tartása érdekében.⁹

Az ún. *alkotmány feletti normák* köre a modern jogtudományi álláspont szerint a szuverén alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom általános korlátjaként érvényesül, azaz tartalmi kötöttségeket felállító, az alkotmányozást bizonyos tartalmi keretek közé szorító karakterrel rendelkezik. A magyar Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 13.) határozatában – a korábbi gyakorlatára történő ismételt utalással – rögzítette, hogy nem semmisítheti meg az Alkotmány (*mutatis mutandis* az Alaptörvény) egyetlen rendelkezését sem, amelyből az követ-

7 Wilhelm von HUMBOLDT: *Eszméék az állam hatásköre határainak megállapítására = Az egyetemes politikai gondolkodás története. Szöveggyűjtemény*, szerk. PACZOLAY Péter, SZABÓ Máté, Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999, 181.

8 Francis FUKUYAMA: *A politikai rend eredete. Az ember előtti időktől a francia forradalomig*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011, 330, 426.

9 Mark TUSHNET: *The Inevitable Globalization of Constitutional Law*, Virginia Journal of International Law, 50(2009)/1, 985–986.

kezik, hogy az alkotmánymódosításnak nincsenek tartalmi korlátjai, ekként az alkotmányozó szabadon alakíthatja az alkotmány tartalmát. A testület mégis említést tett olyan magasabb rendű normákról, illetve mércékről, amelyek az alkotmány megváltoztathatatlan részeinek tekinthetők. (E magasabb rendű normák illetően rangját azonban az alkotmányozó nem ismerte el kifejezetten, így érvénytelenítő elsőbbséggel nem rendelkeznek.)

A témánk szempontjából külön figyelmet érdemlő momentum, hogy van-e a szuverén alkotmányozói (illetve alkotmánymódosítói) hatalomnak a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást kívánó, *ius cogens* szabályai – vagy a nemzetközi szokásjog – által érintett tartománya, amelyben a nemzetközi jogi normák keretek közé szoríthatják, korlátozhatják az alkotmányozásra vonatkozó hatalmat. A taláros testület a már idézett határozatában arra a következtetésre jutott, hogy az *alkotmány feletti normák* körében a nemzetközi *ius cogens*, illetve a nemzetközi szokásjog normái, valamint a Magyarországgal szemben kötelezettségeket támogató nemzetközi szerződések alapelvi alapján „*a magyar Alkotmánynak vannak olyan megváltoztathatatlan részei, amelyek megváltoztathatatlansága nem az alkotmányozó hatalom akarata*”, hanem a jelzett nemzetközi konvenciókon alapul. Ezek a *ius cogens* normák, alapelvek és alapvető értékek „*együttesen olyan mércét alkotnak, amelynek minden következő alkotmánymódosítás és Alkotmány meg kell hogy feleljen.*” Blutman László az alkotmánybírói határozat elemzése kapcsán ugyanakkor rámutat arra, hogy a szóban forgó „alkotmány feletti normacsoport” ugyan érvényesülési és értelmezési primátust feltételez, viszont érvénytelenítő elsőbbséggel nem bír. Chronowski Nóra és Blutman megítélése szerint a [jelenleg az Alaptörvény Q) cikkében] vállalt nemzetközi kötelezettségek tartalmi kötöttséget jelentenek az alkotmányozói, illetve alkotmánymódosítói hatalommal szemben, hiszen alkotmányos parancs vonatkozik a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosítására, továbbá a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadására.¹⁰ A *ius cogens* kategória hatálya alá vonható – tételesen egyébként meg nem határozható, legfeljebb példalózó jelleggel említhető – nemzetközi normákban foglaltaktól (az erőszak tilalma, rabszolgaság tilalma, népirtás tilalma, a kínzás tilalma és így tovább) az alkotmányozó nem térhet el, hiszen vállalta a vonatkozó nemzetközi kötelezettségek elfogadását és tiszteletben tartását. *Pro forma* persze nem lehetséges az érintett nemzetközi jogi normákkal ellentétben álló, az Országgyűlés által elfogadott – vagy módosított – alaptörvényi rendelkezés érvényességének a nemzetközi jogrend részéről történő elvitatása. Az alkotmányozó hatalom letéteményese azonban *de facto* nem fogadhat el az említett nemzetközi normákkal, elvekkel és értékekkel ellentétes alaptörvényi szabályozást, így az alkotmányozói és alkotmánymódosítási jogkör tartalmi kötöttségek közé szorítása a jogfejlődésen bekövetkezett változások hatására bizonyítottan látszik – az érintett tárgykörre, így mindenekelőtt az emberi jogok fokozott védelmére figyelemmel teljes mértékben érthető módon.

10 A kérdéshez kapcsolódóan lásd BLUTMAN László, CHRONOWSKI Nóra: *Az Alkotmánybírózás és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában = Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok*, szerk. CHRONOWSKI Nóra, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011, 169–170.; BLUTMAN László: *Az Alkotmánybírózás és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül*, *Közjogi Szemle*, 4(2011)/4, 1–11.; 53/1993. (X. 13.) AB határozat; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat; 61/2011. (VII. 13.) AB határozat.

Molnár Tamás szerint az állami szuverenitás hagyományos felfogását a globalizáció és a deterritorializáció jelenségei mellett a jog nemzetköziesedésének, „denacionalizációjának” az elmúlt évtizedekben tapasztalható fejleménye is kikezdi. A nemzetközi jog és a belső (nemzeti) jog különállóságát hangsúlyozó elméleti koncepcióval szemben szerint alapvető kihívást jelent az, hogy csökken az államok tényleges ráhatása a nemzetközi jogi eredetű normák belső jogba történő recepciójára, és a nemzetközi jog a belső jogba beszüremkedve képes a belső jogélet átalakítására, megreformálására. A nemzetközi jog immáron nem csupán a klasszikus államközi viszonyok szabályozására hivatott, de egyre több, korábban tisztán belső (nemzeti) jogi életviszonyra, jelenségre, és a nemzeti jogéletben alapvető szerepet játszó szereplők magatartásának szabályozására terjeszti ki hatókörét. Molnár úgy látja, hogy a mai interdependens világban többé már nem parcellázható ki egyértelműen az egymástól térben elkülönülő nemzeti jogrendszerek határa, hiszen a belső jogrendszerek nem függetlenek az őket érő, nemzetközi jogi (vagy más) eredetű külső impulzusoktól. Ez akár odáig is terjedhet, hogy a nemzetközi jog védelmet nyújthat az egyes államok polgárai számára a visszamenőleges hatályú belső jogalkotással szemben, sőt a belső jogi alkotmányos garanciák súlyos fogyatékoságai esetén a nemzetközi emberi jogi rezsimek (mindenekelött az Emberi Jogok Európai Egyezménye, illetve az azt értelmező Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata) „párhuzamos alkotmányként” is funkcionálhatnak.¹¹

Halmi is kiemeli, hogy az alkotmányjog globalizációja és az „alkotmányos eszmék migrációja” nyomán a nemzeti alkotmányozókat legalább két síkon befolyásolják és korlátozzák a nemzetközi jogi standardok. Az egyik esetben az *alkotmányozás nemzetközi befolyás alatt* történik, azaz *közvetlen befolyás* érvényesül azon államok tekintetében, amelyek valamely válságos helyzetet követően nemzetközi „gyámkodás” mellett, nemzetközi segítséggel szervezik újjá alkotmányos rendszerüket (ezt gyakorlatilag az oktrojált alkotmány egyik esetkörének tekinthetjük). Ez a fajta „alkotmányozás” történhet a nemzeti alkotmányozó teljes kizárása mellett (erre szolgál például Bosznia-Hercegovina), de az is megtörténhet, hogy az alkotmányozásra gyakorolt befolyás lényegesen marginálisabb, és gyakorlatilag kimerül a külső szakértők bevonásában, illetve tanácsaik meghallgatásában. Az ENSZ „bábáskodása” mellett került sor például az alkotmányozásra Kambodzsában (1992), Kelet-Timorban (2001) vagy Afganisztánban (2005). A nemzetközi közösség alkotmányozásra történő ráhatása a másik esetben *közvetlenül érvényesül*; ekkor arról van szó, hogy a globális nemzetközi megállapodások kötik az adott nemzetállamot az alkotmányos rendszer konstituálása során (ezen esetkört a fentiekben már érintettük).¹²

Ezen a ponton érdemes említeni, hogy az Országgyűlés 2011. április 25-i ülésén elfogadott, és 2012. január 1-jével hatályba lépett új magyar Alaptörvény kapcsán komoly aggályokat fogalmazott meg az Európa Tanács mellett működő, alkotmányjogászokból rekrui-

11 MOLNÁR Tamás: *A szuverenitást érő kihívások hatása a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára, különös tekintettel a belső jogok „nemzetköziesedésének” a hatalommegosztásra gyakorolt hatására = Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*, szerk. TAKÁCS Péter, Gondolat Kiadó – MTA TK Jogtudományi Intézete – SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 2015, 149–151, 154–155.

12 HALMAI Gábor: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*, L'Harmattan, Budapest, 2013, 22–23.

tálódó tanácsadó szerv, a *Velenicei Bizottság (European Commission for Democracy through Law)*. A testület új alkotmányt analizáló tevékenysége nyomán – az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének felkérésére – már az Alaptörvény elfogadását követően, 2011 júniusában közzétette jelentését.¹³ A bizottság – amellett, hogy a pozitív elemeket illetően dicséretben is részesítette az új alaptörvényi szabályozást – az általa feltárt alkotmányos ellentmondások és visszásságok feloldását a közös európai alkotmányos értékek, illetve az európai alapjogi standardból adódó követelmények „messzemenő figyelembevételével” javasolta rendezni. Érdekes momentum, hogy a dokumentum 57. pontja annak kapcsán hívja fel a figyelmet a magyar alkotmány és az európai Alapjogi Charta között feszülő ellentétre, hogy míg a Charta alapvetően az individualista szabadságfelfogásra épít, addig az Alaptörvény a kollektivistá megoldásokat részesíti előnyben, főként annak révén, hogy az alapvető kötelezettségekről (közteherviselés, a természeti erőforrások védelme) is rendelkezik. A bizottsági állásfoglalás emellett – a teljesség igénye nélkül – problematikusnak minősítette a transzparencia és az alkotmányozást megelőző érdemi nyílt vita hiányát, a határon túli magyarság jogainak védelmezését, a Költségvetési Tanács túl tágra szabott hatáskörét, a bírói hatalom függetlenségét biztosító rendelkezésekkel kapcsolatos szűkszavúságot, az Alkotmánybíróság közpénzügyi tárgyú törvényekkel kapcsolatos felülvizsgálati jogkörének korlátozását vagy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre vonatkozó feltételek összeegyeztethetőségét a nemzetközi normákkal. Az állásfoglalás talán a sarkalatos törvények magas számban történő megszüntetése kapcsán marasztalta el a legsúlyosabban az alkotmányozót, rögzítve, hogy ha a minősített többséget igénylő törvények az alapvető rendelkezések mellett speciális, és részletszabályokat is tartalmaznak, az ahhoz vezethet, hogy a „*demokrácia elve maga is veszélybe kerül*” (*the principle of democracy itself is at risk*) (24. pont). A magunk részéről úgy gondoljuk, hogy egy független jogászokból szerveződő szakértői testület által közzétett jelentésben kissé markáns megfogalmazásként hat egy ilyen fordulat szerepeltetése. A bizottság reményét fejezte ki, hogy az Alaptörvény értelmezése-alkalmazása, illetve az esetleges alkotmánymódosítások révén orvosolni lehet az általa feltárt visszásságokat. Hangsúlyozandó, hogy a Velenicei Bizottság jogértelmezése csak ajánlás jelleggel bír, azaz nem kötelező az általa javasolt módosítások végrehajtása, ám a gyakorlatban véleménye számos szervezet és intézmény (ekként az Európai Unió szervei) számára szolgálhat az autentikus értelmezés megnyilvánulásául.

Pokol Béla ennek kapcsán azt hangsúlyozza, hogy az elmúlt évtizedekben – a „globális hatalmi támogatás”, továbbá a jogtudomány egyes képviselői és több jogpolitikus csoport asziszisztenciája mellett – teret nyert a *nemzetközi jog alkotmányjogiasításának elmélete*, amely új „globális alkotmányjogként” tételezi a nemzetközi jogot, illetve „*igyekszik ezt felhasználni a nemzetállami jogokkal és alárendelődő alkotmányaikkal szemben.*” Pokol szerint a folyamat égisze alatt a jelzett cél elérése érdekében egy tudósi, egyben politikai-jogpolitikai mozgalom verbuválódott. A másik szellemi áramlat, a *normatív konstitucionalizmus* elmélete ez-

13 *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the New Constitution of Hungary*, opinion no. 618/2011, Strasbourg, 20 June 2011. Forrás: lapa.princeton.edu/hosteddocs/venice-commission-hungarian-constitution.pdf (a letöltés ideje: 2015. 09. 15.)

zel párhuzamosan arra törekszik, hogy a nemzetközi jog általános szabályai közül kiemljen egy csoportot (gyakorlatilag a *ius cogens* rangjával felruházott normákat) azon az alapon, hogy az morális megalapozással bír. Ezeket „*mint egy globális alkotmányjogot prezentálják, amely anélkül is köti az államokat, hogy csatlakoztak volna az ilyen nemzetközi szerződésekhez.*” Pokol mindent egybevetve komoly veszélyét látja annak, hogy egy ún. „globális alkotmányoligarchia” jöhet létre.¹⁴

Az eddig leírtakból is következik, hogy a *rule of law* eszméinek terjedése mellett az alapjogi jogfejlődés eredményeként mára a szuverenitás korlátjaként kezelendők az *alapvető emberi jogok* is. Közismert, hogy egy hosszú fejlődési ív eredményeként az emberi jogok gyakorlatilag megkerülhetetlen tényezővé váltak. Gustav Radbruch szerint az emberi jogok „felette állnak minden írott jogtételnek”, és ezekre hivatkozva elvitatható „az embertelen zsarnokok bűnös parancsaitól” az érvényesség.¹⁵ Az emberi jogok mellett történő elköteleződés és az alapjogvédelmi rezsim konstituálása a fejlődés folyamánként a minőségi változások mellett mennyiségi konzekvenciákkal is járt: Law és Versteeg 188 országra kiterjedő, 56 komponensű „alapjogi indexre” vonatkozó vizsgálata kimutatta, hogy míg 1946-ban az inkriminált államok alkotmányai mindössze 19 jogról rendelkeztek, addig 2006-ra már 33 jog biztosításának garantálását vállalták alkotmányos szinten, ami több mint 70%-os növekedést jelent.¹⁶ Az 1966-ban elfogadott egyezségokmányok érezhető hatást gyakoroltak több állam alkotmányozására (Dél-afrikai Köztársaság, 1996), vagy alkotmányrevíziójára (Finnország, 1995), továbbá a nemzeti alkotmánybíróságok alkotmányértelmezési gyakorlatára. Jellemző adatsor, hogy az alkotmányértelmezéssel kapcsolatos bírói gyakorlat vizsgálata szerint 2002-ig Ausztráliában 844, Kanadában 169, Finnországban több mint 36, a Dél-afrikai Köztársaságban és Spanyolországban pedig 28-28 hivatkozás történt az ENSZ emberi jogi dokumentumaira és egyezményeire. (A „skála” másik végpontján azon államok találhatók, amelyek relatíve keveset utaltak az ENSZ vonatkozó konvencióira: ez Indiában 14, Romániában 7, az Oroszországi Föderációban „nagyon kevés”, Egyiptomban és Zambiában pedig 1-1 hivatkozást jelentett.)¹⁷

Az emberi jogok állandó hivatkozási alappá válása és abszolutizálása ugyanakkor egy másik fejleményt is életre hívott. Az ENSZ emberi jogi politikája égisze alatt egyre inkább elterjedt az emberi jogi retorika, és az emberi jogok intézményesülése egy pozitív eredményekkel kecsegtető fejlődési úton indult meg. Ezzel párhuzamosan azonban egyre intenzívebbé vált az emberi jogi szólásokkal történő visszaélés is. A leglátványosabb bizonyítékként Habermas az ún. humanitárius intervenciókat nevezte meg, melyekről az ENSZ Biztonsági Tanácsa „szükség esetén akár szuverén kormányok akarata ellenében döntött a nemzetközi közösség nevében. De épp az ilyen esetek mutatják meg azon kísérlet problematikus voltát, hogy

14 POKOL Béla: *Globális uralmi rend és állami szuverenitás* = TAKÁCS: i. m., 179–181., 183–185.

15 GUSTAV RADBRUCH: *Törvényes jogtalanság és a törvényfeletti jog* = *Modern polgári jogelméleti tanulmányok*, szerk. VARGA Csaba, MTA ÁJI, Budapest, 1977, 134.

16 DAVID S. LAW, MILA VERSTEEG: *The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism*, California Law Review, 99(2011)/5, 1190, 1195.

17 eds. CHRISTOF H. HEYNS, FRANS VILJOEN: *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*, Kluwer Law International, Hague, 2002, 16., 18.

előmozdítsanak egy egyelőre csak töredékesen intézményesült világrendet.” A szomáliai, ruandai vagy darfuri intervenciók kudarcában nem is a pacifikálási kísérlet elbukása a legtragikusabb, hanem az azok morális legitimációjául szolgáló érvelések Janus-arcúsága. „Amikor az emberi jogi politika a nagyhatalmi érdekek keresztülvitelének függőfalelvévé vagy eszközévé válik, amikor a szuperhatalom félretolja az ENSZ Alapokmányát, hogy intervenciót jogot szerezzen magának, amikor a nemzetközi humanitárius jog megsértésével hajt végre és egyetemes értékek nevében igazol egy inváziót: akkor igazolódik a gyanú, hogy az emberi jogok programja nem más, mint a vele való imperialista visszaélés.”¹⁸

Az emberi jogok politikai (és gazdasági) célokra történő felhasználására Kees van der Pijl is utalt, amikor az angolszász (angol–amerikai) globális tőkének az 1990-es évektől fel erősödő, emberi jogok nevében kifejtett „világellenőrző tevékenységére” utalt. Az 1970-es évtizedtől – gyakorlatilag Jimmy Carter elnöki ténykedésétől – a világ más hatalmaival szemben megindult az emberi jogok középpontba állítása, és az angolszász országokban (a *heartland*ben) megvalósított szisztéma létét kérték számon a szövetségi rendszerbe tartozó államokon, majd gyakorlatilag az egész glóbuszon. Az angolszász rendszer jellegzetessége Pijl meglátása szerint – Locke tanaiból deriválhatóan, illetve azt továbbfejlesztve – a magántulajdon és a piac általi szerveződés az összes társadalmi szférában, így az oktatásban, az egészségügyben, sőt a rendfenntartás területén is. Így az emberi jogok mellett történő kiállítás felszíne alatt Pijl szerint valójában a piacosság világméretű trendjét várják el. Ez akár ahhoz is vezethet, hogy az emberi jogok megsértése ürügyén közvetlen amerikai beavatkozásra (avagy gazdasági szankciók alkalmazására) kerülhet sor az érintett országgal szemben. Az emberjogi ideológia tehát lényegében egy külső támadás törvényesítésének „adu ászaként” kezd funkcionálni, hiszen az amerikai érdekekkel konform (gazdaság)politikát megvalósító, ám az emberi jogokat sértő országokat (például Szaúd-Arábiát vagy Pakisztánt) nem éri beavatkozás, míg az amerikai érdekekkel ellentétes politikát realizáló államokat igen.¹⁹

Az emberi jogi érvek térnyerése és az alapjogvédelem szuverén nemzetállamok kormányzatain történő számonkérhetősége véleményünk szerint pozitív jelenségként értékelhető. Az emberi jogok álarcá mögé bújtatott, a *ius ad bellum* gyakorlását reflektálatlanul lehetővé tevő gyakorlat azonban nem feltétlenül. A cél ugyanis nyilvánvaló: a 21. században csakis a demokrácia, az alkotmányosság és az emberi jogok (nem visszaélésszerű) preferálása, továbbá a gyakorlatban történő biztosítása, és jogi úton történő kikényszerítése minősülhet kívánatosnak.

18 Jürgen HABERMAS: *Esszé Európa alkotmányáról*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2012, 31–33.

19 Kees van der PIJL: *Global Rivalries from the Cold War to Iraq*, Pluto Press, London, 2006, 379–407.; POKOL Béla: *Globális uralmi rend, 2. kötet*, Kairosz Kiadó, Budapest, 2008, 176–178.

3. IRODALOMJEGYZÉK

1. JOHN AUSTIN: *The Province of Jurisprudence Determined. Second Edition*, John Murray, London, 1861.
2. BIBÓ István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most = Válogatott tanulmányok, II. kötet, 1945–1949*, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1986, 367–397.
3. BLUTMAN László, CHRONOWSKI Nóra: *Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában = Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamként. Válogatott tanulmányok*, szerk. CHRONOWSKI Nóra, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011, 139–207.
4. BLUTMAN László: *Az Alkotmánybíróság és az alkotmányfeletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül*, *Közjogi Szemle*, 4(2011)/4, 1–11.
5. JEAN BODIN: *Six Books of the Commonwealth*, Impensis G. Bishop Publisher, London, 1606.
6. FRANCIS FUKUYAMA: *A politikai rend eredete. Az ember előtti időktől a francia forradalomig*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2011.
7. JÜRGEN HABERMAS: *Esszé Európa alkotmányáról*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2012.
8. HALMAI GÁBOR: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*, L'Harmattan, Budapest, 2013.
9. eds. CHRISTOF H. HEYNS, FRANS VILJOEN: *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level*, Kluwer Law International, Hague, 2002.
10. THOMAS HOBBS: *Leviathan, or The Matter, Forme & Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civill*, Printed for Andrew Crooke, at the Green Dragon in St. Pauls Church-yard, London, 1651.
11. WILHELM VON HUMBOLDT: *Eszmék az állam hatásköre határainak megállapítására = Az egyetemes politikai gondolkodás története. Szöveggyűjtemény*, szerk. PACZOLAY Péter, SZABÓ Máté, Rejtjel Kiadó, Budapest, 1999, 174–185.
12. DAVID S. LAW, MILA VERSTEEG: *The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism*, *California Law Review*, 99(2011)/5, 1163–1258.
13. MOLNÁR TAMÁS: *A szuverenitást érő kihívások hatása a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára, különös tekintettel a belső jogok „nemzetköziesedésének” a hatalommegosztásra gyakorolt hatására = Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*, szerk. TAKÁCS Péter, Gondolat Kiadó – MTA TK Jogtudományi Intézete – SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 2015, 145–161.
14. WILHELM MÖSSLE: *A liberális államtól a szociális jogállamig = Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*, szerk. TAKÁCS Péter, Osiris, Budapest, 1995, 167–174.
15. PÁRDÁNYI MIKLÓS: *Államegység és nemzetiségi kérdés a politika rendszerében*, Veritas Könyvkiadó kiadása, Budapest, 1944.
16. KEES VAN DER PIJL: *Global Rivalries from the Cold War to Iraq*, Pluto Press, London, 2006.
17. POKOL BÉLA: *Globális uralmi rend, 2. kötet*, Kairosz Kiadó, Budapest, 2008.
18. POKOL BÉLA: *Globális uralmi rend és állami szuverenitás = Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*, szerk. TAKÁCS Péter, Gondolat

- Kiadó – MTA TK Jogtudományi Intézete – SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 2015, 162–195.
19. Gustav RADBRUCH: *Törvényes jogtalanság és a törvényfeletti jog = Modern polgári jogelméleti tanulmányok* szerk. VARGA Csaba, MTA ÁJI, Budapest, 1977, 129–141.
20. Mark TUSHNET: *The Inevitable Globalization of Constitutional Law*, Virginia Journal of International Law, 50(2009)/1, 985–1006.

Dr. Pongrácz Alex (pongracz@sze.hu): 1987. március 28-án született Győrött. A jogi egyetemi végzettséget igazoló oklevelét 2012-ben a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán szerezte meg, *summa cum laude* minősítéssel. Ezt követően elvégezte a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskoláját, majd 2015. szeptember 1-jétől egyetemi tanársegédként vesz részt a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Jogelméleti Tanészékének munkájában, illetve megbízott oktatóként segíti a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Államelméleti és Kormányzástani Intézetének munkáját. 2016-ban PhD fokozatot szerzett, *summa cum laude* minősítéssel. Kutatási területe az államelmélet, különös tekintettel az államok változó világrendben és világrendszerben betöltött szerepére.

Kovács Éva Margit – Vastag Gyula

KÖZMENEDZSMENT: KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI PERSPEKTÍVÁK ÉS VIZSGÁLATI MEGKÖZELÍTÉSEK EGY KONFERENCIA TAPASZTALATAI ALAPJÁN

Kovács Éva Margit, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, kovacs.eva@uni-nke.hu

Vastag Gyula, Széchenyi Egyetem és Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, vastag.gyula@sze.hu

A cikk a Nemzetközi Közmenedzsment Hálózat (IPMN) 2015. évi konferenciáján előadott és beadott dolgozatainak empirikus elemzésével járul hozzá a közigazgatás-tudományon belül zajló viták két eleméhez. Egyrészt a konferencián bemutatott tanulmányok elméleti, koncepcionális és kutatás-módszertani háttérének elemzésével vizsgáljuk, hogy a tudományterületi sajátosságok és vizsgálati megközelítések hogyan jelennek meg a közigazgatást elemző kutatásokban, másrészt a konferencia tartalmi csomópontjainak szisztematikus áttekintésével feltárjuk a kormányzatokat érintő aktuális problémákat és a közigazgatás-tudományt uraló diskurzusokat.

KULCSSZAVAK:

közmenedzsment, közigazgatás-tudomány, kutatás-módszertan, IPMN 2015, klasszifikáció

The paper, using an in-depth analysis of the papers presented at the 2015 Annual Conference of the International Public Management Network, contributes to the debates within public administration in two ways. First, we analyze how the three pillars of public administration (law, political science and management) influence the theoretical, conceptual and research methodology approach and then the burning issues of governance and public administration – as presented in the papers – are discussed.

KEYWORDS:

management, public administration, research method, IPMN 2015, classification

1. BEVEZETÉS: ELMÉLETI HÁTTÉR

2015. szeptember 1–4. között a Nemzeti Közszoigálati Egyetem adott otthont a Nemzetközi Közmenedzsment Hálózat ('International Public Management Network' [IPMN]) éves konferenciájának ('Public Management for the Future: Innovative Ways of Governing and Managing'). A rendezvényen a közmenedzsment és közigazgatás-tudomány neves képviselői, egyetemi és gyakorlati szakemberek világitottak rá azokra a dilemmákra, nehézségekre, amelyekkel napjaink kormányzatai szembesülnek, és vizsgálták a problémákra kidolgozott lehetséges megoldási alternatívákat, valamint azok eredményességét.

A szakirodalomban zajló vitákban gyakran vetődik fel a közigazgatás-tudomány gyenge, vagy teljesen hiányzó elméleti alapjainak kérdése.¹ E nézet továbbvitelének a logikus következtetése, hogy a közigazgatás-tudomány inkább csak egy kutatási terület, mintsem egy önálló tudományág. A probléma – Rosenbloom szerint² – abból ered, hogy a közigazgatás-tudomány három nagyon különböző megközelítésű pilléren alapul. A három pillér (politikatudomány, jog és vezetés-szervezés, azaz menedzsment) különböző értékeket hangsúlyoz, különböző szervezeti kereteket preferál, és különbözőképpen kezeli az egyéneket. E három megközelítést Rosenbloom párhuzamba állítja az Egyesült Államok hatalmi ágainak szétválasztásával (törvényhozói hatalom – politikatudomány; bírói hatalom – jog; végrehajtó hatalom – vezetés/szervezés), és azzal érvel, hogy a hatalmi ágak szétválasztásának mintájára a közigazgatás-tudomány sem tud egységes lenni. Ha ugyanis egységes lenne, akkor – az analógia visszafordításával – ez az állam esetében zsarnoksághoz vezetne, hiszen mind a három ág egy kézben összpontosulna.

A probléma megoldását Zalmanovitch³ a fenti három pillér együttes létezésében és állandó kölcsönös együttműködésében látja, amelyben a politika szabja meg a célt (hogy mit kell elérni), a vezetés-szervezési iskola ad segítséget a cél elérésének hogyanjában a jogi feltételek, elvárások és szabályok korlátai mellett. A három pillér jelentősége, súlya és befolyása dinamikus és a környezetnek megfelelően változik; Zalmanovitch ezt konfiguratív ciklikuságnak nevezte, amelyben – a körülményeknek megfelelően – hol az egyik, hol a másik pillérnek van kitüntetett szerepe, de mindhárom pillér megmarad. Példaként Zalmanovitch a közmenedzsmenti irányzat gyors térnyerését hozta fel, amely az 1970-es, 1980-as évektől biztosította az elméleti bázist és elismerést, amelyre a közigazgatástan mindig is vágyott. Ezzel szemben, az 1930-as években, a nagy gazdasági válság idején, amikor a gazdaságban drasztikus változások történtek, a közigazgatás-tudományi kutatások inkább a jogi és a politikatudományi pillért hangsúlyozták.

Módszertani oldalról, a fentiektől függetlenül, számos kritika érte a közigazgatás-tudományt. O'Toole majd 10 évvel ezelőtt hívta fel a figyelmet a hálózatok fontosságára és a

1 vö. D. H. ROSENBLUM: *Public Administrative Theory and the Separation of Powers*, *Public Administration Review*, 43(1983)/3, 219–227.

2 Uo.

3 Y. ZALMANOVITCH: *Don't reinvent the wheel: the search for an identity for public administration*, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 80(2014)/4, 808–826.

normatív megközelítések szükségességére („There is a need for scholarship on normative issues.”⁴), amelyek terén a közigazgatás-tudomány jelentős lemaradásban van. Ezek a fejlődési irányzatok és az ezekből kinövő adatelemzési típusok napjainkban a „big data” és „data analytics” elnevezések köré csoportosíthatók. Gartner (a világ vezető információtechnológia-kutatási és -tanácsadási vállalata; gartner.com) szerint az adatelemzés („data analytics”) négy, hierarchikusan egymásra épülő szakaszból áll:

- Leíró („descriptive”) elemzés a „mi történt?” kérdés alapján;
- Diagnosztikai („diagnostics”) elemzés a „miért így történt?” kérdés alapján;
- Előrejelző („predictive”) elemzés a „mi fog történni?” kérdés alapján;
- Előíró („prescriptive”) elemzés a „mit kell csinálnunk, hogy így történjen?” kérdés alapján.

Az első két szakasz a múltbeli adatok alapján a folyamatok megértését szolgálja, míg az utolsó kettő a jövőbeli állapotok előrejelzését és kívánatos állapotainak elérését célozza meg. Gartner 2012-es adatai azt mutatták, hogy a legtöbb szervezet még mindig a múltbeli adatok elemzésére fókuszál, és csak nagyon kevesek képesek kihasználni az előrejelző (13%) és az előíró (3%) elemzésekben lévő lehetőségeket.⁵ Tekintve, hogy Gartner elsősorban az üzleti élet szereplőire és az adatelemzés nagygúyúira (IBM, SAP, Oracle, Microsoft és SAS) koncentrálnak, nem tűnik túlzásnak azt feltételezni, hogy a közigazgatás területén általában, és különösen a magyar közigazgatásban a helyzet ennél rosszabb.

Az általunk bemutatott, data analytics megközelítésen alapuló csoportosítás nem tesz különbséget a között, hogy az adatok honnan jöttek (pl. esettanulmányból vagy kísérletből), hanem az elemzés eredményére fókuszál, amely az adott jelenség megértésének a mélységét mutatja: a jelenség részletes leírása és a működés miértjeinek megértése nélkül nem lehet előrejelzést adni, illetve nem lehet a kívánatosnak ítélt állapotokat sem előírni. Implicit módon mindegyik kategória mögött ott van a mérés és mérhetőség. Lord Kelvin gyakran idézett mondását („Ha mérni tudjuk, amiről beszélünk és számokkal kifejezni, akkor tudunk valamit róla, de ha nem tudjuk mérni, ha nem tudjuk számokkal kifejezni, akkor tudásunk szegényes és nem kielégítő. Vagyis amit nem tudunk mérni, azt nem is ismerjük igazán.”) sokszor és sokféleképpen ültették át más területre. Menedzsment vonatkozása miatt ideillik a Robert Kaplannak és David Nortonnak tulajdonított mondás: „Amit nem tudunk mérni, azt menedzselni sem tudjuk.” Nem véletlen, hogy Robert Behn a mérést tekintette a közmenedzsment három nagy kérdése egyikének.⁶

A fentiekhez illeszkedően a konferencia cikkeit először e két kritérium (a szerző a közigazgatás-tudomány melyik pilléréhez sorolható, illetve a dolgozat milyen elemzési szintet képvisel) alapján osztályoztuk, majd részletesebb tartalmi elemzésnek vetettük alá őket.

A szerzők besorolását a három kategória (jog, politikatudomány, menedzsment) egyikébe az intézményi hovatartozás, a szerző PhD-tanulmányai és publikációi alapján végeztük.

4 L. J. JR. O'TOOLE: *Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration*, *Public Administration Review*, 57(1997)/1, 45–52 (2000).

5 D. ROBB: *Gartner Taps Predictive Analytics as Next Big Business Intelligence Trend*, 17 April 2012. Forrás: www.enterpriseappstoday.com

6 R. D. BEHN: *The Big Questions of Public Management*, *Public Administration Review*, Vol. 55., No. 4., 1995, 313–324.

A cikkeket a tanulmány két szerzője először egymástól függetlenül kategorizálta, majd az eredmények összevetése alapján közösen alakították ki a végső csoportosítást. A konkrét tanulmányt is vizsgáltuk az alapján, hogy mely tudományterület(ek) irodalma volt leginkább hatással rá. Az adatelemzés fejlettsége szerinti besorolás, a cikkek tartalmi elemzése alapján, magától értetődő volt.

Az elemzés során annak érdekében, hogy a kutatási kérdéstípusokról árnyaltabb, gazdagabb képet kapjunk, Gartner „data analytics” modelljének négy fő kategóriáján belül további alkategóriákat különböztettünk meg. A leíró tanulmányokon belül külön kezeltük a problémafelvető írásokat, amelyek elsősorban a jelenség azonosítására és fogalmi körülírására fókuszáltak (konceptióalkotás/„concept building”), illetve a konkrét helyzetleírásokat. Az utóbbiak empirikus vizsgálaton alapuló helyzetfeltárára és bemutatásra törekszenek. A diagnosztikai elemzésen belül szintén két, egymást nem kizáró kategóriát különböztettünk meg. Az első kategóriába tartoznak a pusztán értékelő ambíciójú vizsgálatok („milyen?; mennyi?”), míg a másik kategóriába tartozó elemzések a jelenség értékelése mellett a háttérben húzódó motívumokat, összefüggéseket is vizsgálják („miért?”). Az itt bemutatott kategorizálás a kutatás céljait és a kutatási kérdéstípusok osztályozását illetően nagymértékű átfedést mutat a szakirodalomban fellelhető csoportosításokkal. Például Halperin és Heath⁷ az elmélet-, konceptióalkotást („concept building”), feltáró („explorative”), leíró („descriptive”), magyarázó („explanatory”), előíró („prescriptive”), értékelő („evaluative”), ’jósló’ („predictive”) és normatív („normative”) kutatásokat különböztet meg. Az alkalmazott módszertant illetően egy szokásosnak tekinthető csoportosítás⁸ kísérleti vizsgálatot, statisztikai vizsgálatot vagy esettanulmányt különböztet meg.

Ez a tanulmány az IPMN konferencia cikkeinek elemzésén keresztül két célt kíván elérni. Először is a konferencián bemutatott tanulmányok kutatás-módszertanának elemzésével vizsgáljuk, hogy a fent említett tudományos vizsgálati irányok, sztemderdek mennyire érvényesülnek a közigazgatást elemző kutatásokban. Mivel az elemzés csak egyetlen, főként a menedzsment szemléletet előtérbe helyező konferencián megjelenő tanulmányokra fókuszál, az elemzés eredményeire alapozva általánosítható, a közigazgatás-tudomány egészére érvényes univerzális érvényű következtetések megfogalmazása nem lehet célunk. Ezzel együtt azonban az itt bemutatott pillanatképnek Donald Campbell “proximal similarity model” logikáját (az itt bemutatott mintához nagyon sok hasonló sokaság található; például ilyenek lehetnek más közmenedzsment területén tartott konferenciák előadásai) alkalmazva – még nagyfokú validitása van. A cikk másik célja, hogy a konferencia tartalmi csomópontjainak szisztematikus áttekintésével feltárjuk a kormányzatokat érintő aktuális problémákat és a közigazgatás-tudományt uraló diskurzusokat.

7 S. HALPERIN, S. HEATH: *Political Research: Methods and Practical Skills*, Oxford University Press, New York, 2012, 133–138.

8 A. LIJPHART: *Comparative Politics and the Comparative Method*, *American Political Science Review*, 65(1971)/3, 682–693.

2. AZ IPMN 2015 KONFERENCIA TANULMÁNYAI: CSOPORTOSÍTÁS ÉS ELEMZÉS

Az elemzés során 22, a konferencián bemutatott tanulmányt vizsgáltunk. (A vizsgálat során nem vettük figyelembe azokat az előadásokat, ahol a kész tanulmány nem került benyújtásra). A vizsgált tanulmányok között releváns számban vannak jelen a közép-kelet-európai (4 magyar és 3 egyéb) és az angolszász (6) szerzők munkái. Emellett a déli országok és a nyugat-európai térség (Németország, Svájc, Hollandia) is képviselve voltak. Két ázsiai szerző munkája is megjelent a konferencián. Ahogy a későbbiekben arra utalni is fogunk, a nyugat-európai országok tudományos gondolkodásán meghatározóan érződik az angolszász ('mainstream') hatás, ezért a tudományos kultúra szempontjából ezeket az országokat is az angolszász ('mainstream') kategóriába soroljuk.

1. táblázat • *A konferencián bemutatott tanulmányok szerzőinek megoszlása tudományos szocializációjukat tekintve*

A közigazgatás tudományos megközelítése Megoszlás	Angolszász 'mainstream' háttér	Közép-kelet-európai háttér	Dél-európai háttér	Egyéb	Összesen
Szerző(k) száma	11	7	2	2	22
Százalékos eloszlás	50%	31,82%	9,09%	9,09%	100%

Elemzésünk megerősítette előzetes feltételezésünket: a tanulmányokban használt irodalmi, kutatás-módszertani megközelítés és elemzési mód visszatükrözi a szerzők tudományos szocializációjából fakadó jellemző országspecifikus mintázatokat. A tanulmányokban viszsza-
szaköszönnek az adott térség tudományos-kulturális sajátosságai is.

3. AZ ELEMZÉS FOGALMI KERETEI

3.1. Közigazgatási vizsgálatok tudományterületi hovatartozása. A tudományterületek diverzifikációja

A közigazgatás működését, döntéshozatali mechanizmusait, szervezeti sajátosságait, kultúráját jellemzően több megközelítésből szokták vizsgálni. A közigazgatás tudományos elemzése sokféle – e tanulmány szerzőinek meggyőződése szerint nem kizárólagos, de sokkal inkább egymást kiegészítő – megközelítésből lehetséges. Kétségtelen, hogy pont a közigazgatás komplexitása, sokszínűsége, sajátos működése és funkciója, valamint társadalmi, gazdasági és politikai beágyazottsága miatt mind a jogtudománynak, a szociológiának, a politikatudománynak, a menedzsmenttudománynak, a pszichológiának, a közgazdaság-tudománynak, biztonságpolitikai és hadtudománynak, az informatikának helye van a közigazgatás tu-

dományos elemzése terén. Mégis, az egyes országok tudományos kultúrája igen nagy mértékben eltér a tekintetben, hogy a közigazgatási, kormányzati viszonyok vizsgálatánál milyen típusú tudományos megközelítést alkalmaznak. Alapvetően a közigazgatás-tudományi vizsgálatok és az oktatás területén három irányzatot szoktak megkülönböztetni:⁹ a közép-kelet-európai, déli (mediterrán) és az angolszász ('mainstream') típusút. A közigazgatásról való **közép-kelet-európai** tudományos gondolkodást alapvetően átítatja, dominánsan meghatározza a jogias jelleg. Ez „a területen az alapvetően jogtudományi szemlélet szinte kizárólagos alkalmazását jelenti”.¹⁰ Túlnyomórészt a közigazgatási vizsgálatok a közigazgatás működésének, szervezetének pusztán a szabályozási keretrendszer mentén történő normatív leírására törekkenek, amely gyakran figyelmen kívül hagyja a vizsgált kérdés társadalmi, politikai, szervezéseméleti, gazdasági összefüggéseit. Az egyes programok, szervezetek, folyamatok értékelése gyakran a normatív kongruencia vizsgálatára korlátozódik.

A **déli országokban** a közigazgatás tudományos vizsgálata a kétezres évek elején egy viszonylag gyors mennyiségi és minőségi változáson ment keresztül. Egyrészt a déli országok képviselői viszonylag alulreprezentáltak voltak a nemzetközi közigazgatás-tudomány színterén. Az olaszokat leszámítva, csak elenyésző mértékben foglalkoztak a közigazgatás vizsgálatával. Másrészt minőségi változást jelentett, hogy a korábban szinte kizárólagosan jogias megközelítés mellett megjelent a politika- és menedzsmenttudományi megközelítés. Viszont az angolszász tudományos megközelítés adaptálása kritika nélkül történt. Ennek következtében a déli országokban a közigazgatás-tudomány terén nem alakultak ki a térségre jellemző specifikumok.¹¹

Az **angolszász** megközelítés szerint a közigazgatás vizsgálata két fő forrásból táplálkozik. Egyrészt a szervezéstan-, szervezetelmélet, menedzsmenttudományokból, másrészt a politikatudományból. E két domináns elem mellett, ezek kiegészítéseként, kisebb súllyal megjelenik a közgazdaságtani megközelítés és a pénzügyi szemlélet.¹² Ez a szemlélet és tudományos gondolkodás nem csak az angolszász területeken (Észak-Amerika, Ausztrália, Egyesült Királyság) terjedt el, de lényegében napjainkra ez lett az irányadó ('mainstream') trend a nemzetközi közigazgatás-tudomány terén világszerte. Különösen igaz ez a nyugat-európai országokra, a skandináv és Benelux államokra. Azonban kétségtelen, hogy a közép-kelet- és dél-európai országok közigazgatás-tudományi gondolkodásán is egyre erőteljesebben megjelenik az angolszász hatás. A jogias megközelítés mellett vagy helyett egyre nagyobb figyelmet fordítanak szervezéseméleti kérdésekre, a politikai, szociológiai összefüggésekre és a menedzsment szemléletre.

9 vö. HAJNAL, JENEI (2008): *i. m.*; HAJNAL, JENEI (2007): *i. m.*; ed. KICKERT: *i. m.*

10 GAJDUSCHEK György: *A magyar közigazgatás és közigazgatástudomány jogias jellegéről*, Politikatudományi Szemle, 21(2012)/4, 29–49.

11 ed. KICKERT: *i. m.*

12 GAJDUSCHEK: *i. m.*

3.2. A közigazgatás problématerületei: A főbb trendek azonosítása

Ami a közigazgatás-tudomány tematikus fókuszát illeti, az utóbbi évtizedben igen gyorsan változik, illetve egyre inkább sokszínűvé válik. Dinamikusan alakul, hogy éppen mit tartanak számon a gyakorlati és elméleti szakemberek a kormányzati problémák „általános gyógyírjaként”. A jelenlegi közigazgatási kutatásokat vizsgálva úgy tűnik, hogy alapvetően három fő vonulat körvonalazódik a közmenedzsment-stratégiák jellegét tekintve: Az első a vállalati menedzsmenttechnikák, a piaci mechanizmusok alkalmazásának ethosza a közszektorban, amely alapvetően a **New Public Management (NPM)** doktrínához kötődik. Az NPM típusú intézkedések népszerűsége bár csökken, de jelenléte egyes kormányzati területeken ma is megfigyelhető. Az NPM főbb hívószavai:¹³

- Az állami szerepvállalás visszaszorítása. Állami feladatok leépítése. A piaci szereplők bevonása.
- Eredményesség, hatékonyság és gazdaságosság a kormányzatban (3 E). A „kevesebből többet” elv.
- A döntéshozatal decentralizálása, döntési jogkörök átruházása politikai szintről az alsóbb, menedzseri szintekre. A „hagyd a vezetőt vezetni” elv.
- A közigazgatás hierarchikus szintjeinek csökkentése azáltal, hogy kvázi autonóm (ügynökség típusú) szervezeteket hoznak létre.
- „Piacosítás elve”. Piaci típusú mechanizmusok bevezetése a közszolgáltatások nyújtásában, úgymint feladatok kiszervezése, közszolgáltatások komplex kiszervezése, privatizáció.
- „Menedzserializmus elve”. A vállalati menedzsmenttechnikák bevezetése a közigazgatásban is, úgymint a teljesítménymérés, teljesítményalapú értékelés, bérezés, stratégiai tervezés, benchmarking, vezetői ellenőrző rendszerek.
- Az NPM reformok másik fő célkitűzése a dereguláció. A túlbujánzó, eredeti céljait tekintve sokszor teljesen homályos tartalmú jogszabálydzsungel ritkítása.

A válságkezelési stratégiák második iránya a **neoweberi** irányzat, amely a weberi értékeket ötvözi a szolgáltató állam koncepciójával, és az ‘erős államot’ tartja a válságkezelés kulcsának. A **neoweberi (Neo Weberian State – NWS)** koncepció lényege az alábbi alapelvekben ragadható meg:¹⁴

- Az állam központi szerepének megerősítése, elsősorban a szabályozás, valamint az erkölcsi értékek helyreállítása révén.
- A karrierelvű közszolgálati modell megőrzése. A köztisztviselői pálya megbecsülésének, társadalmi rangjának, az érdemalapú kiválasztást, előmenetelt és az indokolatlan elbocsátással szembeni védelmet biztosító garanciáknak az erősítése, illetve visszaállítása.
- Képviselési demokrácia kiszélesítése a közvetlen részvétel elemeivel (konzultáció, civilek bevonása a döntéshozásba).
- Jogállam megőrzése, mely megeremti az állampolgárok számára a kiszámítható és stabil állami működést.
- Professzionizmus megeremti a közigazgatásban.

¹³ HAJNAL (2004): *i. m.*; KETTL: *i. m.*; HOOD: *i. m.*

¹⁴ POLLITT, BOUCKAERT: *i. m.*

- Polgár- és ügyfélbarát közigazgatás kialakítása, amely partnerként és nem alávettként kezeli az állampolgárokat, miközben fenntartja a jogszerűséget, a magas szakmai színvonalat és a közigazgatás (az állam) tekintélyét.
- Elmozdulás a saját működésére fókuszáló bürokratikus szabályozástól a külvilág felé koncentráló, állampolgári igényeket figyelembe vevő bürokrácia felé.

A kormányzati stratégiák harmadik iránya lehet a **New Public Governance** (összkormányzati) típusú stratégia, amely a szélesebb körű együttműködésben és a kormányzat és a társadalom közti partnerség kiterjesztésében látja a válságok kezelésének hatékony módját. Ennek központi eleme a partnerség erősítése és kiszélesítése a kormányzat és szervei, valamint a társadalom egyes csoportjai között, a piaci szereplők, civilszervezetek, állampolgárok szélesebb körű bevonása a közösségi döntéshozatalba, a közszolgáltatások megszervezésébe és nyújtásába.

A konferencia tanulmányaiban bemutatott kormányzati intézkedések, stratégiák sajátosságainak elemzésével arról szeretnénk egy képet kapni, hogy milyen irányba is haladnak a kormányzati reformok a válságok okozta megváltozott társadalmi, gazdasági környezetben.

4. ELEMZÉS

4.1. Tudományterületi hovatartozás

Azt, hogy a konferencián bemutatott tanulmány melyik tudományterület(ek)hez áll inkább közel, két szempont alapján vizsgáljuk. Egyrészt a szerzők tudományterületi profiljával (intézményi hovatartozás kutatási terület), másrészt vizsgáljuk a tanulmányban felhasznált irodalmak alapján, hogy melyik tudományterület kutatási eredményei, kutatói hatottak a szerzőre a tanulmány írása során. Mivel a felhasznált irodalomban több tudományterület is megjelenhet, ezért egyes tanulmányoknál több tudományterülettel való kapcsolódás is megfigyelhető.

2. táblázat • A szerző kutatóhelyének kapcsolódása az egyes tudományterületekhez

Szerző tudományos, kulturális háttere Tudományterület	Angolszász 'mainstream' háttér		Közép-kelet-európai háttér		Dél-európai háttér		Egyéb	
	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány
menedzsment	9	81,82%	3	42,86%	2	100%	1	50,00%
jogtudomány	0	0,00%	3	42,86%	0	0,00%	1	50,00%
politikatudomány	2	18,18%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
egyéb (közgazdaságtan)	0	0,00%	1	14,29%	0	0,00%	0	0,00%

A szerzők tudományos profilját vizsgálva úgy tűnik, hogy a közigazgatás tudományos vizsgálatában az angolszász hátterű országokban inkább a menedzsment típusú megközelítés, míg a közép-kelet-európai országokban a menedzsment mellett továbbra is domináns a jogtudomány szerepe. Bár ki kell emelni, hogy ebben a térségben széles körben elterjedt, hogy a közigazgatást a közigazgatás-tudomány mint önálló tudományterület égisze alatt vizsgálják. A közigazgatással foglalkozó oktatói-kutatói műhelyek is e különállónak deklarált tudományterület köré szerveződnek (legalábbis nevükben). A déli országok kongruálnak az angolszász jellemzőkkel.

3. táblázat • A felhasznált irodalom kapcsolódása az egyes tudományterületekhez

Szerző tudományos, kulturális háttere	Angolszász 'mainstream' háttér		Közép-kelet-európai háttér		Dél-európai háttér		Egyéb	
	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány
menedzsment	7	38,89%	3	30,00%	2	100%	2	50,00%
jogtudomány	0	0,00%	1	10,00%	0	0,00%	0	0,00%
politikatudomány	1	5,56%	1	10,00%	0	0,00%	0	0,00%
közigazgatás-tudomány	3	16,67%	2	20,00%	0	0,00%	1	25,00%
biztonságpolitikai és hadtudomány	1	5,56%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
közgazdaságtan	3	16,67%	2	20,00%	0	0,00%	0	0,00%
szociológia	2	11,11%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
egyéb, nem tudományos	1	5,56%	1	10,00%	0	0,00%	1	25,00%

Talán nem meglepő, hogy egy főképp közmenedzsment központú konferencián a bemutatott tanulmányok elsősorban a menedzsment tudományos irodalmára építettek, annak elmélet- és fogalomrendszerét használták túlnyomóan. Viszont talán érdekes lehet, hogy a menedzsmenttudomány mellett milyen szerteágazó a kapcsolódó, más tudományterületek köre.

4.2. A vizsgálatok tematikus fókusza. A tanulmányok főbb problématerületei

Az utóbbi évtizedben a legtöbb kormányzatnak szembe kellett néznie valamilyen válsághelyzettel. Gondolhatunk akár a világméretű gazdasági és pénzügyi recesszióra vagy a migrációs válságra. Ezek a krízisek jelentős kihívások elé állították a kormányokat, és újfajta kor-

mányzati stratégiákat, válságkezelési módszereket igényeltek. Az International Public Management Network (IPMN) 2015-ös budapesti konferenciájának központi fókuszában is a kormányzatot érintő új kihívások, új típusú problémák, és ezzel összefüggésben a közigazgatás és a kormányzás átrendeződése állt. Gyakran hangoztatott állítás, hogy a kormányzat problémakezelő képessége nagyban függ attól, hogy milyen a kormányzat (és szervei), valamint a társadalom tagjai, mint például az állampolgárok, civilszervezetek vagy piaci szereplők közötti együttműködés. A kormányzás fogalma szükségképpen átalakul egy olyan világban, amelyben az állam, a társadalom tagjai, sőt a nemzetközi szereplők közötti kölcsönös függőség megnövekedett. Új típusú döntéshozatali, közszolgáltatás-szervezési és közszolgáltatás-nyújtási formák szükségesek, melyek kölcsönösen építenek a kormányzati és közigazgatási szereplők aktív közreműködésére, a vállalati szektorban elterjedt és bevált üzleti menedzsment átvételére, de emellett egyre fontosabbá válik a társadalom tagjainak szélesebb körű bevonása, részvétele. A konferencia központi kérdése is e tudományos és szakmai diskurzus köré épült, amely a következőképp fogalmazható meg: **Milyen változtatások, átalakítások szükségesek a közmenedzsmentben és a közigazgatásban a jövőbeli sikeresebb válságkezelés érdekében?** Alapvetően a konferencián prezentált tanulmányok e köré a kérdés köré épültek. Egy-egy eset bemutatásával új típusú kormányzati intézkedési formákra, menedzsmenteszközökre, együttműködési megoldásokra világítottak rá.

4. táblázat • Problématerület és a tanulmány elméleti, fogalmi beágyazottsága

Szerző tudományos, kulturális háttere	Angolszász 'mainstream' háttér		Közép-kelet-európai háttér		Dél-európai háttér		Egyéb	
	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány
Kapcsolódó doktrína								
neoweberi	0	0,00%	3	42,86%	0	0,00%	0	0,00%
New Public Management	4	36,36%	2	28,57%	0	0,00%	2	100%
New Public Governance	4	36,36%	1	14,29%	2	100%	0	0,00%
egyéb	3	27,27%	1	14,29%	0	0,00%	0	0,00%

Azok a szerzők, akikre meghatározóan az angolszász tudományos irány volt hatással, többnyire New Public Management (NPM) és New Public Governance (NPG) típusú közigazgatási intézkedéseket elemeztek. A kelet-közép-európai háttérű szerzőknél a (neo)weberi szemlélet jelent meg leghangúlyosabban. A dél-európai szerzők egyértelműen a társadalmi együttműködés új formáit és az abban rejlő potenciát vizsgálták. Az NPM doktrína sajátos jellemzőiből többnyire a vállalati menedzsmenttechnikák közszektorban való alkalmazhatóságának tapasztalatai kerültek elemzésre (egzakt teljesítménymérés, pénzügyi menedzs-

ment). Emellett két tanulmány foglalkozott a közszolgáltatások kiszervezésével és az ezzel kapcsolatos döntési problémákkal, valamint egy tanulmány a decentralizációs reform hatásait értékelte. A másik hangsúlyosan megjelenő téma az új típusú együttműködési forma volt a kormányzásban, azaz az állami szervek és a társadalmi szereplők szorosabb partnersége a közfeladatok ellátása terén (NPG). Ebben a témában 7 tanulmány született. Elsősorban esettanulmányokon keresztül mutatták be a társadalmi együttműködés lehetséges módjait a közszolgáltatások (pl. közbiztonság erősítése, élelmezés, éhezés elleni küzdelem) vagy a közös döntéshozatal (állampolgárok döntéshozatalba való bevonása) terén. Talán nem meglepő, hogy a neoweberi szemléletet tükröző tanulmányok közép-kelet-európai szerzőktől származnak. Az egyik tanulmány¹⁵ átfogóan foglalkozott a „jó állam” koncepciójával, azaz a neoweberi felfogás szerinti értékek mérésével Magyarországon, úgymint a jogállami működés, a demokrácia érvényesülése, ügyfél-elégedettség, professzionalizmus. A másik két tanulmány fókuszában elsősorban a köztisztviselői kar professzionalizmusának, szakmai felkészültségének értékelése állt.

4.3. A kutatás szerkezeti sajátosságai

5. táblázat • A tanulmányok osztályozása a kutatási ambíció alapján

Szerző tudományos, kulturális háttér		Angolszász 'mainstream' háttér		Kelet-közép-európai háttér		Dél-európai háttér		Egyéb	
		Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány
leíró (descriptive)	elmélet, koncepció alkotása	3	15,79%	1	7,14%	1	33,33%	0	0,00%
	konkrét helyzet leírása	7	36,84%	6	42,86%	1	33,33%	3	60,00%
diagnosztikai elemzés	magyarázó (explanatory)	4	21,05%	1	7,14%	1	33,33%	1	20,00%
	értékelő	4	21,05%	5	35,71%	0	0,00%	1	20,00%
előrejelző (predictive)		1	5,26%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
előíró (prescriptive)		0	0,00%	1	7,14%	0	0,00%	0	0,00%

15 KIS N.: *Do Reforms Work in Hungary? Model for Measuring Performance of Government*, 2015.

A kutatás szerkezeti sajátosságainak vizsgálatánál három szempontból osztályoztuk a tanulmányokat: a kutatási ambíció alapján, az alkalmazott módszertan alapján és az elemzés során használt adatok fajtája alapján. Mivel mind a három elemzési szempont kapcsán szóba jöhet egyszerre két vagy több kutatási cél kitűzése, többféle, kombinált kutatási módszer alkalmazása, vagy éppen kvantitatív és kvalitatív adatok egyidejű használata az elemzésnél, ezért egy tanulmányt egyszerre több osztályba is besorolhattunk.

6. táblázat • A tanulmányok osztályozása az alkalmazott módszertan alapján

Módszer \ Szerző tudományos, kulturális háttére	Angolszász 'mainstream' háttér		Kelet-közép-európai háttér		Dél-európai háttér		Egyéb	
	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány
kísérleti vizsgálat	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
statisztikai vizsgálat	3	27,27%	2	28,57%	0	0,00%	1	33,33%
esettanulmány	7	63,64%	5	71,43%	1	50,00%	2	66,67%
Egyik sem	1	9,09%	0	0,00%	1	50,00%	0	0,00%

7. táblázat • A tanulmányok osztályozása az elemzés során használt adatok fajtája alapján

Adat \ Szerző tudományos, kulturális háttére	Angolszász 'mainstream' háttér		Kelet-közép-európai háttér		Dél-európai háttér		Egyéb	
	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány	Eset	Arány
kvantitatív	3	27,27%	2	28,57%	0	0,00%	1	33,33%
kvalitatív	8	72,73%	5	71,43%	2	100,00%	2	66,67%

A tanulmányok a kutatás szerkezeti sajátosságait tekintve nem mutatnak jelentős eltérést a tekintetben, hogy melyik térség szerzői készítették a vizsgálatot. Viszont néhány érdekes jelenség kirajzolódni látszik a vizsgálatból. Ilyen például:

- Az angolszász háttérű szerzőknél megjelenik az új koncepciók alkotásának szándéka, míg a közép-kelet-európai szerzők jellemzően a már elterjedt, „divatosnak számító” fogalmi keretek köré építik a vizsgálatukat. Így például az egyik angolszász szerző új típusú problémamegközelítésként ajánlja a szervezetek és rendszerek „design” szemléletű megközelítését. Egy másik szerző az innováció és a kormányzati szervek „túlélőképességének”, stabilitásának elméleti összefüggéseit elemezte. Ezzel szemben a kelet-közép-európai

- és déli szerzők inkább már meglévő konceptuális keretekre – mint például a kollaboráció vagy teljesítménymérés, teljesítményértékelés – építették az elemzésüket.
- A másik érdekesség, hogy a közép-kelet-európai szerzők ugyan gyakran túllépnek a jelenség pusztán leíró jellegű megközelítésén, de ritkábban vállalkoznak az összefüggések, a „miért?”-ek elemzésére. Azaz a szerzők sok esetben kísérletet tesznek arra, hogy a vizsgált jelenséget valamilyen módon – akár csak intuitíve, vagy ritkábban mérésekkel, számításokkal megalapozva – értékeljék, de a háttérben húzódó okokat már nem vizsgálják.
 - A társadalomtudományok terén talán nem meglepő, de mégis érdemes megjegyezni, hogy a szerzők tudományos szocializációjától függetlenül, az elemzések többnyire (egy vagy összehasonlító) esettanulmányokon keresztül történtek, illetve túlnyomórészt kvalitatív adatokra (interjú, munkadokumentáció, kormányzati és jogszabályi dokumentumok elemzése stb.) támaszkodtak.
 - További érdekesség, hogy a vizsgált tanulmányokból gyakran hiányzik a gyakorlati relevancia, vagy pontosabban fogalmazva, inkább csak implicite olvasható ki belőle. Azaz explicite konkrét intézkedésekre javaslatokat, ajánlásokat ritkán fogalmaznak meg az elemzések tükrében a szerzők. Ez további dilemmát vethet fel, miszerint mi célt kell szolgálniuk a tudományos írásoknak, mennyiben kell hozzájárulniuk a gyakorlati közpolitika alkotásához, formálásához?

5. VÉGKÖVETKEZTETÉSEK

Összefoglalásként, a közigazgatást vizsgáló konferenciatanulmányok főbb témái alapján megállapítható, hogy a közigazgatási feladatok ellátásában és a kormányzati döntéshozatalban egyre inkább új formák jelennek meg. A döntéshozatalban az önszabályozás és a társadalmi, kollektív szabályozás egyre inkább teret nyer. A közszolgáltatások megszervezésében megfigyelhető az érintettek széles körű bevonása. A közszolgáltatások nyújtásában az állami szervek és a civil szervek, illetve állampolgárok egyre több területen működnek együtt a közszolgáltatás megvalósítása érdekében. Az NPM típusú intézkedések közül elsősorban a vállalati menedzsmenttechnikák alkalmazása még mindig népszerű a közszektorban. Viszont az NPM által hirdetett strukturális megoldások, mint a csőszerűen kiépülő ('siloesation') profiltiszta szervezetek vagy az ügynökség típusú szervezetek ('agencification'), amelyek fragmentációhoz, a közigazgatás szétaprózódásához vezettek, ezáltal jelentősen erodáltak a kormányzatok koordinációs képességét, háttérbe szorultak. Sőt, sokkal inkább a központi koordináció erősítése a jellemző tendencia a közigazgatás területén. A csőszerű, szeparált szervezetek helyett strukturális összevonások, funkcionális együttműködések a jellemzőek.¹⁶ A pusztán piaci értékek mellett (pénzügyi hatékonyság, gazdaságosság) megjelennek és előtérbe kerülnek bizonyos közösségi értékek. A tisztán piaci, menedzsment módszerek helyett ('let the managers manage' elv) megjelenik, és egyre hangsúlyosabbá válik a kontroll. De a klasszikus bürokratikus felfogástól eltérően – vagy azt kiegészítve – nem pusztán hie-

¹⁶ Lásd például a konferencián prezentált tanulmányok közül Klausen (2015) Changing Governance Structures through the Strategic handling of Public Mergers

rarchikus ellenőrzés, a felettes hatalom által való elszámoltatás, hanem sokkal inkább fontosabbá válik a társadalmi kontroll szerepe, a széles körű nyilvánosság, társadalmi elszámoltathatóság, átláthatóság.

A kutatás-módszertani sajátosságokat tekintve elmondhatjuk, hogy a konferencián prezentált tanulmányok között nem volt éles eltérés a tekintetben, hogy melyik térséget képviselte a szerző. Ebből mégsem arra következtetünk, hogy nem állna fenn eltérés az egyes térségek között a közigazgatás tudományos megközelítésének módszereit illetően. Sokkal inkább a konferencia témája és tudományos fókusza előre meghatározta, prejudikálta a bemutatott tanulmányok jellegét. Ennek tudható be a viszonylagos homogenitás. Viszont az kétségtelenül kitűnik, hogy az angolszász tudományos irányzat Európa-szerte egyre inkább hatással van a közigazgatásról való gondolkodásra és a szofisztikáltabb módszertani megközelítések – ha nagyon lassan is – az európai szerzők munkájában is megjelennek. A másik feltevézésünk, hogy többnyire azok a szerzők jelennek meg (illetve kapnak helyet) a nemzetközi tudományos fórumokon, akik valamilyen szinten követik a tudományos 'mainstream' irányzatot és annak elméleti, fogalmi, formai, tartalmi sztenderdjeit. Ezért mutathattak viszonylag egységes mintázatot a tanulmányok a módszertani és fogalmi keret tekintetében.

6. FÜGGELÉK – A KUTATÁS ELEMZÉSI KERETE

Dimenzió	Index	Kategóriák		
Tudományterületi és szervezeti hovatartozás	A szerző milyen tudományterülethez tartozó intézményt képvisel?	menedzsment		
		jogtudomány		
		politikatudomány		
		egyéb (közgazdaságtan)		
	A felhasznált irodalom mely tudományterülethez tartozik?	menedzsment	biztonságpolitikai és hadtudomány	
		jogtudomány	közgazdaságtan	
		politikatudomány	szociológia	
		egyéb (közgazdaságtan)	egyéb, nem tudományos	
A vizsgálat elméleti beágyazottsága	Problématerület és az elméleti, fogalmi beágyazottság	(Neo)Weberi doktrínához kapcsolódó		
		New Public Management doktrínához kapcsolódó		
		New Public Governance doktrínához kapcsolódó		
Kutatás szerkezeti sajátosságai	Kutatás célja	Leíró („descriptive”) elemzés a „mi történt?” kérdés alapján;	problémafelvetés, koncepció alkotása (concept building)	
			konkrét helyzet leírása	
		Diagnosztikai elemzés a „milyen?” és „miért?” kérdés alapján	magyarázó („explanatory”) elemzés	
			értékelő (evaluative)	
			'előrejelző' (predictive)	
			előíró (prescriptive)	
	Alkalmazott módszertan			kísérleti vizsgálat
				statisztikai vizsgálat
				esettanulmány
	Adatok			Kvantitatív
		Kvalitatív		

7. IRODALOMJEGYZÉK

1. Xavier BALLART: *The Study of Public Management in Spain = The Study of Public Management in Europe and the United States. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*, ed. J. M. Walter KICKERT, Routledge, London, 2007, 189–207.
2. R. D. BEHN: *The Big Questions of Public Management*, *Public Administration Review*, Vol. 55., No. 4., 1995, 313–324.
3. T. H. DAVENPORT, J. G. HARRIS: *Competing on analytics: the new science of winning*, Mass.: Harvard Business School Press, Boston, 2007. (ISBN 978-1-4221-0332-6)
4. GAJDUSCHEK György: *A magyar közigazgatás és közigazgatástudomány jogias jellegéről*, *Politikatudományi Szemle*, 21(2012)/4, 29–49.
5. HAJNAL Gy.: *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*, doktori értekezés, 2004.
6. HAJNAL György, JENEI György: *Közigazgatási rendszerek, valamint közigazgatás- és közmenedzsment-tudomány és -képzés Európában és Magyarországon*, *Köz-gazdaság*, 2008/4, 1–21.
7. HAJNAL György, JENEI György: *The Study of Public Management in Hungary. Management and the Transition to Democratic Rechtsstaat = The Study of Public Management in Europe and the United States. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*, ed. Walter J. M. KICKERT, Routledge, London, 2007, 208–232.
8. S. HALPERIN, S. HEATH: *Political Research: Methods and Practical Skills*, Oxford University Press, New York, 2012, 133–138.
9. C. HOOD: „*A Public Management for all Seasons?*”, *Public Administration*, 69(1991)/1, 3–19. (ISBN: 978-80-89013-41-8)
10. D. F. KETTL: *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institution Press, Washington D. C., 2000. (ISBN: 978-0-8157-4917-2)
11. KIS N.: *Do Reforms Work in Hungary? Model for Measuring Performance of Government*, Conference paper, IPMN Conference, Budapest, 2015.
12. A. LIJPHART: *Comparative Politics and the Comparative Method*, *American Political Science Review*, 65(1971)/3, 682–693.
13. L. J. JR. O'TOOLE: *Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration*, *Public Administration Review*, 57(1997)/1, 45–52.
14. C. POLLITT, G. BOUCKAERT: *Public management reform: a comparative analysis (2nd edition)*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
15. D. ROBB: *Gartner Taps Predictive Analytics as Next Big Business Intelligence Trend*, 17 April 2012. Forrás: www.enterpriseappstoday.com
16. D. ROBB: *Gartner Taps Predictive Analytics as Next Big Business Intelligence Trend*, 17 April 2012. Forrás: www.enterpriseappstoday.com
17. D. H. ROSENBLUM: *Public Administration Theory and the Separation of Powers*, *Public Administration Review*, 43(1983)/3, 219–227.
18. Y. ZALMANOVITCH: *Don't reinvent the wheel: the search for an identity for public administration*, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 80(2014)/4, 808–826.

Kovács Éva Margit (kovacs.eva@uni-nke.hu): a Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézetének adjunktusa, külföldi konferenciák díjnyertes és népszerű előadója. PhD fokozatát a Budapesti Corvinus Egyetemen védte meg „Koordinációs mechanizmusok és fejlődésük a magyar államigazgatásban” címmel.

Vastag Gyula (vastag.gyula@sze.hu): a Széchenyi István Egyetem és a Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar Elektronikus Közszerológati Intézetének egyetemi tanára, az MTA doktora, több kutatási elismerés díjazottja, a nemzetközi tudományos élet ismert szereplője.

Sőreg Krisztina

A MAGYAR HÁZTARTÁSOK JÖVEDELMI HELYZETE ÉS FOGYASZTÁSI SZOKÁSAI A 2008-AS GAZDASÁGI VÁLSÁGOT KÖVETŐ ÉVEKBEN

Sőreg Krisztina, Nemzeti Közszerológati Egyetem, krisztina.ploszkina@gmail.com

Magyarország a 2013 és 2014 közötti időszakban megindulhatott a 2008-as gazdasági válságból történő kilábalás útján a kedvezőbb makrogazdasági környezet megteremtése révén. Habár a nagyon szűkös megélhetési szinten élők helyzete a szegénységi arány 2010 és 2014 közötti kismértékű emelkedése, majd 2014 és 2015 közötti enyhe – gyakorlatilag elhanyagolhatónak tekinthető – csökkenése révén nem mutatott javulást, azonban az éves nettó jövedelem 2013-ról 2014-re 5%-os emelkedést ért el, melynek legszignifikánsabb növekedése a közepes jövedelmi decilis esetében következett be. A tanulmány célja, hogy rövid áttekintés keretében a Központi Statisztikai Hivatal, illetve az Eurostat releváns – többnyire jövedelmi decilisek formájában rendelkezésre álló – adatai alapján megvizsgálja a krízist követő időszakban – különös tekintettel a 2014. év jellegzetességeire – a magyar háztartások jövedelmi és fogyasztási sajátosságait.

KULCSSZAVAK:

fogyasztás, háztartások, egyenlőtlenségek, megélhetés, adósság, szegénységi arány

From 2013 Hungary started to show signs of recovery from the depression caused by the financial crisis of 2008 creating a more stable macroeconomic environment. Despite the fact that the situation of those having a low standard of living has not significantly improved yet – those living under the poverty threshold grew slightly between 2010 and 2014 and then almost insignificantly decreased between 2014 and 2015 – the annual net income increased by 5% in 2013-2014. This substantial growth is related to the middle income decile. This study provides a brief analysis on income and consumption characteristics of the Hungarian households paying particular attention to the economic situation of 2014. Relying on the income decile data published by the Hungarian Central Statistical Office and Eurostat we attempt to examine the post-crisis growth and development of Hungary.

KEYWORDS:

consumption, households, inequalities, subsistence, indebtedness, poverty rate

1. BEVEZETÉS

A tanulmány keretében elvégzett kutatás célja, hogy átfogó képet nyújtson a magyar háztartások jövedelmi és fogyasztói sajátosságainak alakulásáról a 2008-as gazdasági és pénzügyi válságot követő időszakban, különös figyelmet szentelve a 2014. év adatainak. Az általános gazdasági helyzetet röviden összegző bevezetés után a második fejezet hazánk jövedelmi viszonyait foglalja össze a háztartások taglétszáma, a jövedelmek szerkezete, valamint a jövedelmi egyenlőtlenségek Gini-koefficiens által történő feltárása révén. A harmadik blokk a háztartások kiadási szerkezetét elemzi többek között a jövedelmi tizedek szerinti COICOP-csoportosítás, valamint az egyes jövedelmi csoportokon belül szükségesnek tartott nettó jövedelemszintek tanulmányozása által.

Az egyén, valamint tágabb értelemben a lakossági szféra gazdaságon, illetve társadalmon belüli helyzetét számos paraméter kölcsönhatásának figyelembevételével becsülhetjük meg egy komplex elemzés keretein belül. Az összefüggések feltárása végett mindenképp tisztában kell lennünk az illető vagy elemezni kívánt csoport jövedelmi-vagyoni háttérével, fogyasztási-megtakarítási szokásaival, végzettségével, valamint munkaerő-piaci helyzetével. Az adott nemzetgazdaságra jellemző társadalmi jólétet első megközelítésben a háztartások¹ szintjén célszerű elemzés alá vonni, hiszen az egyes bevételek, kiadások, illetve a fogyasztás is e csoporton belül merülnek fel.²

A hazánkat 2008-ban elérő gazdasági válság hatására a háztartások igen súlyos helyzetbe kerültek mind jövedelmi, mind pedig fogyasztási oldalról. A lakossági szektorra jellemző, válságot megelőző eladósodási hullám, különösképpen a devizaalapú hitelek arányának kiugró emelkedése, valamint ehhez kapcsolódóan a legtöbbször svájci frankban denominált, de forintban folyósított hitelek forintárfolyamának gyengülése következtében a háztartások nettó hiteltörlesztővé váltak a krízis bekövetkezése utáni években. Ez utóbbi jelenséget az egyre inkább csökkenő hitelkereslet, másrészt pedig a jóval szigorúbb hitelhez jutási feltételek okozták.³ A rendelkezésre álló jövedelmek egyre nagyobb hányadát törlesztőrészekre fordította, a fogyasztás tekintetében pedig egyre visszafogottabbá vált a lakosság. A bedőlt hitelek, valamint az egyre zsugorodó szabadon elkölthető jövedelmek okozta környezet hatására a nemzetközi és hazai hitelintézetekbe vetett bizalom is óriási mértékben visszaesett.

2008-ban hazánkban a GDP csupán 0,6%-os bővülést ért el. A KSH jelentése szerint 2009-ben a külső kereslet 4,5%-kal, a háztartások fogyasztása pedig közel 7%-kal múlta alul az előző év szintjét.⁴ A belső kereslet kapcsán megfigyelhető, hogy annak legtöbb komponense visszaesést mutatott. A legnagyobb mértékű csökkenés a tartós fogyasztási cikkek, építőanyagok, ruházati cikkek, valamint háztartási cikkek esetében állt fenn. Ami a szolgáltatá-

1 *Háztartások* fogalma alatt azon személyek sokaságát értjük, akik jövedelmi-fogyasztási szempontból egy csoportot alkotnak, rendszeresen felmerülő – pl. lakhatásra, étkezésre fordított – költségeiket pedig részlegesen vagy akár teljes mértékben együttesen állják.

2 SZIVÓS László: *A háztartások életkörülményei = Társadalmi riport 2008*, szerk. KOLOSÍ Tamás, TÓTH István, Tárki, Budapest, 2008.

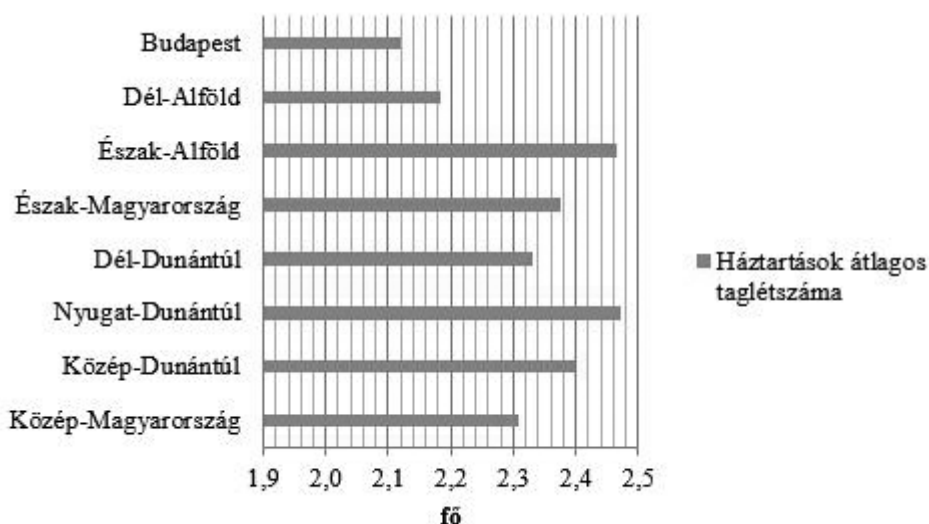
3 BAUER et al.: *Túlzott lakossági eladósodás: okok, trendek, következmények*, MNB-Szemle, 2013, 34.

4 Központi Statisztikai Hivatal: *Makrogazdaság, 2008–2009*, KSH, Budapest, 2010.

sokat illeti, ugyanebben az évben a gépjármű- és járműalkatrészek iránti kereslet bizonyult kiugróan alacsonynak, de összességében a kiskereskedelmen belül is igen szignifikáns visszaesést tapasztalhattunk. Hazánkban a válság két legnagyobb vesztesének az autó-, illetve az építőipar bizonyult. A lakossági szektor fogyasztásának jelentős csökkenése gyakorlatilag három okból eredően következhetett be: a válság indukálta keresletszűkülés, a kormány által alkalmazott megszorító intézkedések, illetve a lakosság negatív várakozásai.⁵

2. JÖVEDELMI VISZONYOK A VÁLSÁGBÓL TÖRTÉNŐ KILÁBALÁS UTÁN

1. ábra • Háztartások átlagos taglétszáma az egyes régiókra lebontva (Forrás: saját szerkesztés a KSH adatai alapján)



E fejezetben a magyar háztartások 2014. évre vonatkozó jövedelmi sajátosságainak rövid összegzése következik. A konkrét jövedelemmel kapcsolatos adatok és tendenciák bemutatása előtt azonban célszerű megvizsgálni a háztartások létszámának megoszlását egyrészt a jövedelmi decilisek,⁶ másrészt pedig az egyes régiók szerinti felbontásban az elemezni kívánt sokaság aktuális helyzetének pontosabb feltárása végett. Ahogy a Központi Statisztikai Hivatal adatsoraiból is kiderül, 2014-ben az összes háztartás átlagos taglétszáma 2,3 fő volt, melyből a legnépesebb alsó három decilisbe tartozó háztartásoknál ez az átlag 3,2 főt tett ki. A középső harmadnál utóbbi paraméter 2,4 fő, míg a felső három decilis tekintetében a legalacso-

5 Uo.

6 *Jövedelmi decilis* (tized): a vizsgált népesség sorba rendezése egy főre vetített éves nettó jövedelem szerint, majd pedig tíz azonos részcsoportra bontása. Egy decilis tehát az általunk megfigyelt teljes sokaság tizedét jelenti.

nyabbnak mutatkozott: 1,8 fő.⁷ Amennyiben az egyes régiók szerinti felbontást vizsgáljuk, az 1. ábra segítségével figyelhető meg a háztartások létszámára vonatkozó jellegzetességek.

Az Észak-Alföld, valamint a Nyugat-Dunántúl bizonyultak azon régióknak, ahol a legmagasabb átlagos taglétszám fedezhető fel; ezzel szemben a főváros, valamint a Dél-Alföld esetében szembesülhetünk a legalacsonyabb értékekkel.

1. táblázat • Háztartások egy főre eső éves nettó jövedelmének alakulása decilisenként (Forrás: saját szerkesztés a KSH adatai alapján)

Évek	Decilisek										Összesen
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	
2010	301 553	468 328	584 415	688 672	789 757	893 141	1 012 498	1 160 818	1 387 774	2 190 419	947 775
2011	312 483	497 483	629 886	740 364	842 116	941 906	1 055 438	1 201 659	1 435 078	2 308 941	996 548
2012	287 969	469 619	602 986	717 750	825 364	932 461	1 056 372	1 218 204	1 469 579	2 380 011	996 153
2013	302 615	488 871	626 326	741 517	854 365	969 812	1 103 382	1 273 215	1 565 317	2 563 541	1 048 863
2014	317 153	517 728	661 376	788 807	906 551	1 031 907	1 168 122	1 345 287	1 615 679	2 644 917	1 099 710

Az 1. táblázatban a jövedelmi tizedek szerinti egy főre vetített éves nettó jövedelmek összegét szerepeltettük a 2010 és 2014 közötti időszakra. Ami a munkajövedelmek típusát illeti, megállapítható, hogy 2014-ben az egy főre jutó jövedelem összesen 936 894 Ft-ot jelentett, melyből 825 889 Ft munkaviszonyból származó jövedelem,⁸ míg a maradék 110 490 Ft vállalkozásból származó jövedelem⁹ formájában állt fenn. Az alsó és felső tized közötti különbség több mint 17-szeres, tehát a legalsó decilisnél ez az érték nem kevéssel több, mint 148 ezer forint/fő, míg a legfelső decilisnél több mint 2,5 millió forint.¹⁰

Ahogy a 2. ábra is szemlélteti, 2014-ben a munkaviszonyból származó jövedelem 88,15%-ot tett ki az összes munkajövedelemből, míg a vállalkozási jövedelem és munkajövedelem hányadosa csupán 11,79%-ot ért el.¹¹ Az előző évek alapján hasonló tendencia rajzolódik ki, így tehát hazánkban a vállalkozás útján megkeresett jövedelmek igen kicsi részét teszik ki a háztartások munkajövedelmeinek. Az átlós mintával jelölt középső csoport (tekintsük őket közepes jövedelmi csoportnak) esetében a vállalkozások keretében realizált jövedelem átlagosan 7,44%, míg a munkaviszonyból származó jövedelem 92,54%-ot ért el.¹² Ennél a réteg-

7 KSH: Az összes háztartás adatai jövedelmi tizedek (decilisek), régiók és települések típusa szerint, 2016. Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc014a.html (a letöltés ideje: 2016. 01. 10.)

8 Ide tartozik a főállású munkaviszonyból származó jövedelem, amely a munkabér mellett bérjellegű pótlékok, kiegészítő fizetések, jutalmak stb. által egészül ki. Ezenkívül ide sorolandók a különféle költségtérítések is, mint például az étkezési hozzájárulás, iskolakezdési támogatás stb. Emellett itt mutatjuk ki a másodállásból, alkalmi munkából, egyszeri megbízásból, szellemi alkotásból és külföldről származó munkajövedelmeket is.

9 E csoportba soroljuk az egyéni és társas vállalkozásból, külföldi vállalkozásból, valamint mezőgazdasági tevékenységből származó jövedelmeket.

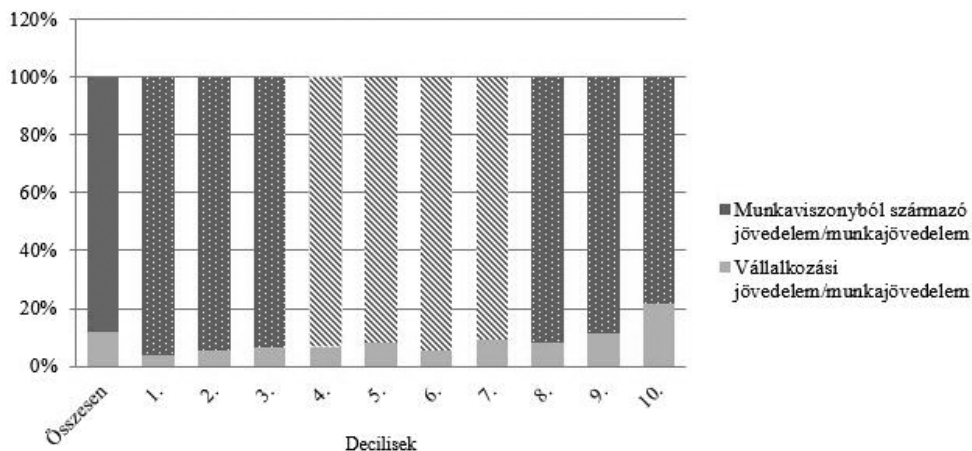
10 Uo.

11 A kerekítési hibáktól – melyek valószínűleg az adatfelvétel során álltak elő a KSH-nál – eltekintve a két arány kiadja a 100%-ot.

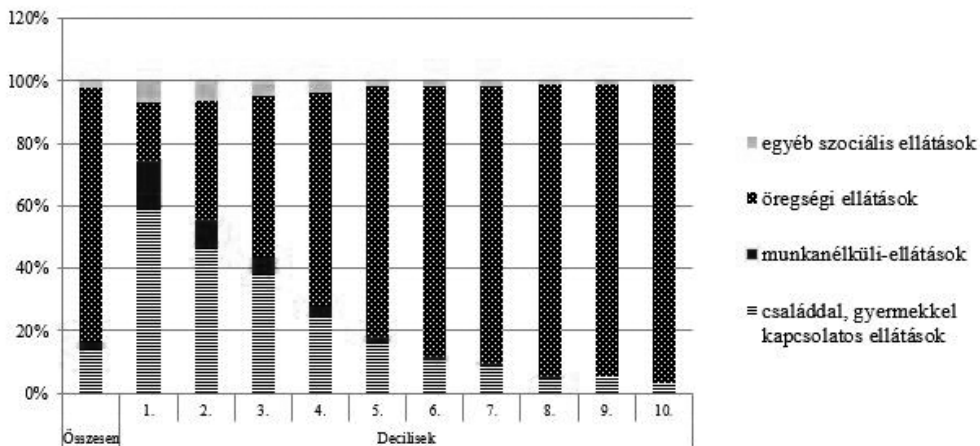
12 Uo.

nél tehát az átlagnál is magasabb azok száma, akik alkalmazotti státuszuk révén jutnak jövedelemhez az egyes időszakokban.

2. ábra • Az egy főre jutó összes jövedelem decilisek szerinti megoszlása 2014-ben (%) (Forrás: saját szerkesztés a KSH adatai alapján)



3. ábra • A társadalmi jövedelmek decilisek szerinti megoszlása 2014-ben (%) (Forrás: saját szerkesztés a KSH 2014. évre vonatkozó adatai alapján)



Ezt követően ki kell térnünk az ún. társadalmi jövedelmek¹³ megoszlására is. Utóbbi egy főre eső jövedelemforrás összesen 408 897 Ft-os átlagos értéket vett fel 2014-ben, melyből 58 493 Ft a családdal, gyermekkel kapcsolatos ellátások, 8082 Ft a munkanélküli-ellátások, 333 019 Ft az öregségi ellátások, valamint 9303 Ft az egyéb szociális ellátások formájában került kifizetésre. Az oszlopdiagram (3. ábra) is mutatja, utóbbiak közül az öregségi ellátások tették ki a legnagyobb hányadot, összesen 81,44%-ot elérve,¹⁴ ami a Magyarországra jellemző előregedési folyamat egy tipikus jelensége. Az öregségi ellátások tehát közel hatszorosát képezik a családdal, gyermekvállalással és neveléssel összefüggő ellátásoknak, s ezáltal óriási többletterhet rónak az aktív korú népességre. Megfigyelhető továbbá, hogy az alsó jövedelmi decilistől a felső felé haladva az egyes rétegek egyre kevesebb gyermeket vállalnak, egyre kisebb mértékű munkanélküli ellátást igényelnek, egyre nagyobb arányú öregségi finanszírozásra szorulnak, valamint egyre kevesebb egyéb szociális ellátáshoz jutnak.

Összességében tehát az alábbi következtetéseket vonhatjuk le:¹⁵

Habár kismértékben továbbra is érzékelhető a 2008-as gazdasági válság okozta visszaesés, a 2014. évben a lakossági szektor kedvezőbb helyzetbe került az előző év jövedelmi viszonyaihoz képest. Ez a gyakorlatban annyit tesz, hogy az éves nettó jövedelem¹⁶ egy főre vetítve átlagosan 1 100 000 forintot ért el, ami közel 5%-kal haladta meg a 2013. évi értékeket. A fenti összeg azonban havi szinten átlagosan alig haladja meg a fejenkénti 91 ezer forintot, ami európai összehasonlításban is meglehetősen alacsony összegnek számít.

Az egyes jövedelmi csoportok helyzetét vizsgálva kiderült, hogy a középső jövedelmi tized képviselői tapasztalhatták a legszignifikánsabb, 6%-ot is elérő jövedelememelkedést. A legfelső decilis esetében 3,6%-os volt a növekedés, míg a legalsó tized stagnálást mutatott a 2013-as szinthez képest.

Regionális összevetésben megállapítható, hogy a legnagyobb átlagos egy főre kalkulált jövedelemhez, azaz 1 254 000 Ft-hoz Közép-Magyarországon, a legkisebb összegű, azaz 910 000 forintos jövedelemhez pedig az Észak-Alföldön juthattak az egyének, így az országban fennálló jövedelmi egyenlőtlenségek területi dimenzióban továbbra is igen nagy eltéréseket mutattak. A főváros és annak térsége kiugró értékeket mutat, mivel a budapesti háztartások egy főre eső fogyasztási kiadásai lényegesen magasabbak a vidéki háztartások kiadásainál. Emiatt az országos fogyasztási kiadások mediánja az átlag értékénél alacsonyabb.

2.1. Jövedelmi egyenlőtlenségek a Gini-koefficiens tükrében

A jövedelmi egyenlőtlenségek tartós fennállása továbbra is komoly, mélyen gyökerező gazdasági-társadalmi problémákat okoz hazánkban, így egy rövid nemzetközi kitekintés kere-

13 E csoportba tartozik a nyugdíj, nyugdíjkiegészítés, a táppénz, a különböző munkanélküli ellátások (pl. álláskeresési járadék, végkielégítés), a családdal és gyermekekkel kapcsolatos ellátások (pl. gyed, gyés), illetve az egyéb szociális juttatások (pl. rendszeres vagy nem rendszeres segélyek).

14 Uo.

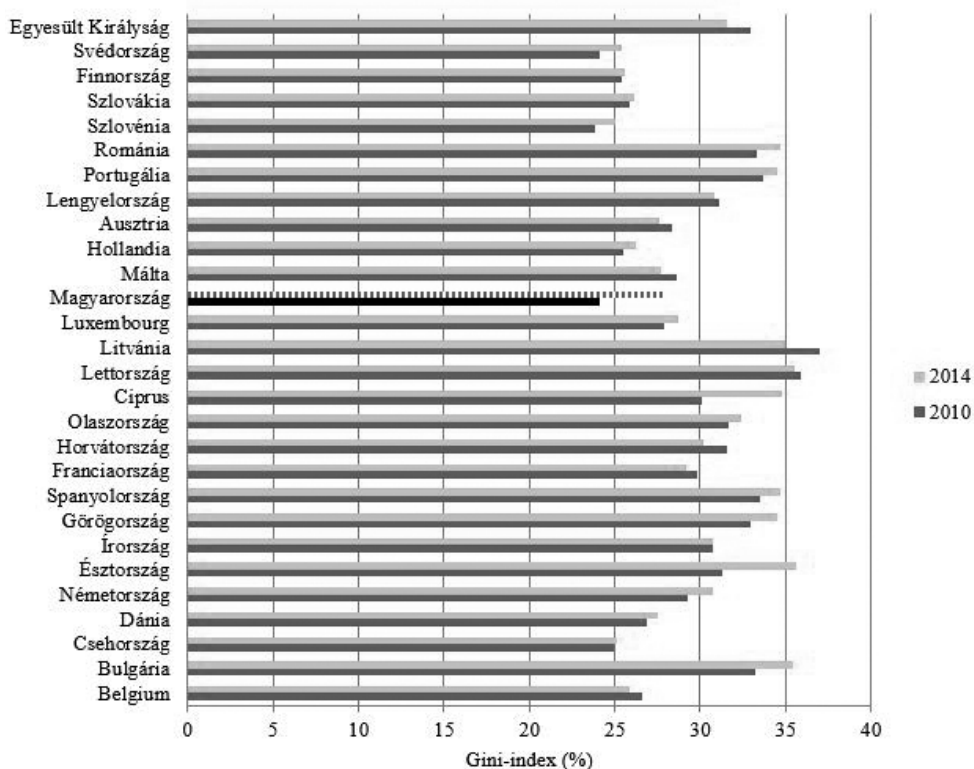
15 KSH: *A háztartások életszínvonala*, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2015.

16 A bruttó jövedelemből kivonjuk a társadalombiztosítási járulékot, a személyi jövedelemadót, a vagyonnal kapcsolatos adókat, illetve a más háztartásokhoz eljuttatott támogatások összegét.

tében elemezzük a Gini-koefficiens alakulását az Európai Unió 28 tagállamára vonatkozóan Magyarország Unión belüli pozíciójának felmérése érdekében. Az index értéke 0 és 1 közé esik, ahol a nulla a tökéletesen egyenletes eloszlást, míg az 1 a teljes egyenlőtlenséget modellezi az adott nemzetgazdaságban – azonban gyakran szerepel százalékos formában is –, célja pedig a jövedelem, illetve vagyon eloszlásának kifejezése.

Hazánk esetében az Eurostat adatai szerint megállapítható, hogy négy év leforgása alatt az egyenlőtlenségek tovább növekedtek – 24,1-ről 27,9%-ra emelkedett a Gini-index¹⁷ –, de ez a tendencia a legtöbb EU-s nemzetgazdaságban ugyanúgy fennáll. Magyarország tekintetében a két általunk vizsgált év (2010 és 2014) közötti különbség bizonyult a harmadik legnagyobbknak a maga 3,8 százalékpontos növekedésével. Az Európai Unióban e tekintetben első helyen Ciprus (4,7 százalékpontos növekedés), másodikként pedig Észtország (4,3 százalékpontos emelkedés) áll. A négy év viszonylatában kedvezőtlen irányú tendencia ellenére hazánk továbbra is az EU-s átlag (azaz közel 31%) alatt helyezkedik el.

4. ábra • Az EU28 országainak Gini-koefficiense a 2010. és 2014. évre vonatkozóan (%)
(Forrás: saját szerkesztés az Eurostat adatai alapján)



17 Eurostat: *Gini coefficient of equivalised disposable income*, 2016. Forrás: ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tessi190 (a letöltés ideje: 2016. 01. 13.)

3. A MAGYAR HÁZTARTÁSOK KIADÁSAINAK MEGOSZTLÁSA

Ahogy a Tárki 2015-ben megjelent, válság utáni időszak elemzésére irányuló, háztartások helyzetét áttekintő kutatásában is megfogalmazódott, hazánkban a 2008-as krízist követően a 2013 és 2014 közötti időszakban megindult egy kedvezőbbnek nevezhető makrogazdasági környezet kialakulása, amely dinamikusabb növekedést, gyakorlatilag nullát közelítő inflációt, valamint reálkereset-emelkedést is lehetővé tett. Hozzá kell tenni, hogy 2010-től 2012-ig a jövedelmi egyenlőtlenségek fokozódtak, azonban 2012-től 2014-ig már az ellenkező tendencia állt elő. A válságból történő fokozatos kilábalás az egyes jövedelmek szerkezete kapcsán is kimutatható, hiszen a foglalkoztatott lakosságon belül a munkajövedelmek, míg a nem foglalkoztatottak esetében a társadalmi jövedelmek arányának növekedése állapítható meg. A legsós tízed kedvezőbbnek tűnő helyzete többek között a közmunka keretében foglalkoztatott réteg által kitermelt jövedelmeknek is betudható.¹⁸

2. táblázat • Az egy főre jutó éves kiadások részletezése COICOP-csoportosítás és jövedelmi tizedek szerint 2014-ben (%) (Forrás: saját szerkesztés a KSH 2014. évre vonatkozó adatai alapján)

Csoportok	Összesen	Decilisek									
		1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
Élelmiszerek és alkoholfmentes italok	23,12%	29,41%	28,24%	25,55%	25,42%	25,94%	24,80%	23,00%	22,52%	21,82%	17,93%
Szeszes italok, dohányáru	3,12%	5,19%	4,47%	3,91%	3,36%	3,24%	3,10%	2,76%	2,83%	2,77%	2,54%
Ruházat és lábbeli (szolgáltatással együtt)	3,72%	3,48%	3,75%	3,97%	3,71%	3,04%	3,60%	3,55%	3,32%	3,89%	4,29%
Lakásfenntartás, háztartási energia	22,99%	26,69%	25,31%	25,77%	23,53%	25,31%	22,13%	21,88%	23,64%	21,64%	20,99%
Lakberendezés, háztartásvitel	3,70%	2,91%	2,89%	3,18%	3,32%	3,51%	3,68%	3,78%	3,80%	4,35%	3,96%
Egészségügy	4,93%	3,40%	3,05%	3,63%	4,39%	5,99%	5,04%	5,78%	5,66%	5,50%	4,54%
Közlekedés	12,60%	8,91%	10,25%	10,94%	12,34%	10,37%	12,99%	13,15%	12,46%	12,27%	15,54%
Hírközlés	7,43%	6,00%	7,80%	7,77%	8,20%	7,23%	8,13%	7,49%	7,37%	7,76%	6,85%
Kultúra, szórakozás	7,05%	4,27%	4,57%	5,13%	5,43%	5,58%	6,21%	6,65%	6,50%	8,27%	10,41%
Oktatás	0,83%	1,25%	1,12%	1,06%	1,03%	0,92%	0,82%	0,94%	0,87%	0,82%	0,48%
Vendéglátás és szálláshelyszolgáltatás	3,79%	3,08%	2,94%	2,97%	2,93%	2,64%	3,41%	3,77%	3,50%	4,17%	5,42%
Egyéb termékek és szolgáltatások	6,66%	5,41%	5,62%	6,12%	6,35%	6,24%	6,09%	7,25%	7,52%	6,74%	7,05%

18 BERNÁT et al.: Jól nézünk ki (...?!). Háztartások helyzete a válság után = Tárki Monitor Jelentések 2014, szerk. SZIVÓS Péter, TÓTH István György, Társadalomkutatási Intézet Zrt., Budapest, 2015.

Elemzésünk következő szakaszában rátérünk a magyar háztartások 2014-re megállapított jövedelmi tizedekre lebontott, valamint COICOP-csoportosítás¹⁹ szerinti kiadásainak vizsgálatára. A felsorolt csoportok (2. táblázat) közül az összes kiadáson belüli legnagyobb tételt az élelmiszerek és alkoholmentes italok fogyasztása, valamint a lakásfenntartás és háztartási energia költségei képezték (mindkét csoport összesen közel 23%-os átlagos kiadási aránnyal), majd ezeket követik jelentős tételként a közlekedés (12,3%) és a hírközlés (7,45%) kiadásai.²⁰ Az utolsó helyen az oktatásra fordított kiadások állnak, melyek még a teljes éves keret 1%-át sem érik el. Különösen az alsó három tized esetében figyelhető meg, hogy az átlaghoz képest többet költenek élelmiszerekre (ezen belül relatíve többet szeszes ital fogyasztására) és lakhatásra, illetve jóval kevesebbet egészségügyre, kultúrára, szórakozásra, vagy például közlekedésre. Táblázatunk tehát alátámasztja azt az általános érvényűnek nevezhető megállapítást, mely szerint az egyes élelmiszerekre fordított kiadások igen szoros összefüggést mutatnak a háztartások jövedelmi szintjével. Minél alacsonyabb jövedelmi csoportba tartozik egy-egy háztartás, teljes fogyasztásán belül annál nagyobb hányadban fognak megjelenni az élelmiszerekre fordított kiadások.²¹ Míg a magasabb jövedelmi szinten élők esetében már egyre több, más termékre vagy szolgáltatásra fordítható tétel bukkan fel. Összegezve tehát, a vagyonosabb rétegek arányaiban kifejezve kevesebbet költenek alapvető élelmiszerek vásárlására, míg forintban kifejezve természetesen többet fordítanak utóbbi termékekre, mint a kevesebb jövedelemmel bíró réteg.

Megfigyelhető, hogy 2013–2014-ben fogyasztásunk szerkezete annyiban változott az előző évekhez viszonyítva, hogy a lakásfenntartás és háztartási energia kivételével az egyes fogyasztási csoportokon belül nagyobb mértékű fogyasztás vált lehetővé. Azonban hozzá kell tenni, hogy a krízist követő keresletélénkülés részben a rezsiköltségek csökkentése révén megmaradt többletforrásoknak is köszönhető, melyek által magasabb fogyasztás valósulhatott meg a többi termék és szolgáltatás kapcsán. Ezek közül pedig kiemelhető a hírközlési kiadások bővülése, melyek tekintetében akár 10 ezer forintos egy főre eső emelkedést is tetten érhetünk.²²

Az 5. ábrán a fogyasztási kiadások alsó és felső decilis közti eltérése került modellezésre. E szerint jól kivehető, hogy a legszegényebb réteg összesen háromféle tételre költ nagyobb arányban, mint a leggazdagabb tized: egyrészt élelmiszerekre és alkoholmentes italokra, ami azzal is magyarázható, hogy a szegényebb családoknak általában több gyermek eltartásáról kell gondoskodniuk, illetve csak elenyésző mértékben fordítanak egyéb, nem alapvető termékekre vagy szolgáltatásokra. Másrészt a szeszesital-fogyasztás esetében (ahogy feljebb már utaltunk rá); a kevesebb erőforrással rendelkező, nehezebb körülmények kö-

19 *Classification of Individual Consumption by Purpose (COICOP)* – Az Európai Unió országaiban egységesen használt lakossági fogyasztás rendeltetés szerinti csoportosítása, melynek keretében összesen 12 fogyasztási főcsoportot különítettünk el.

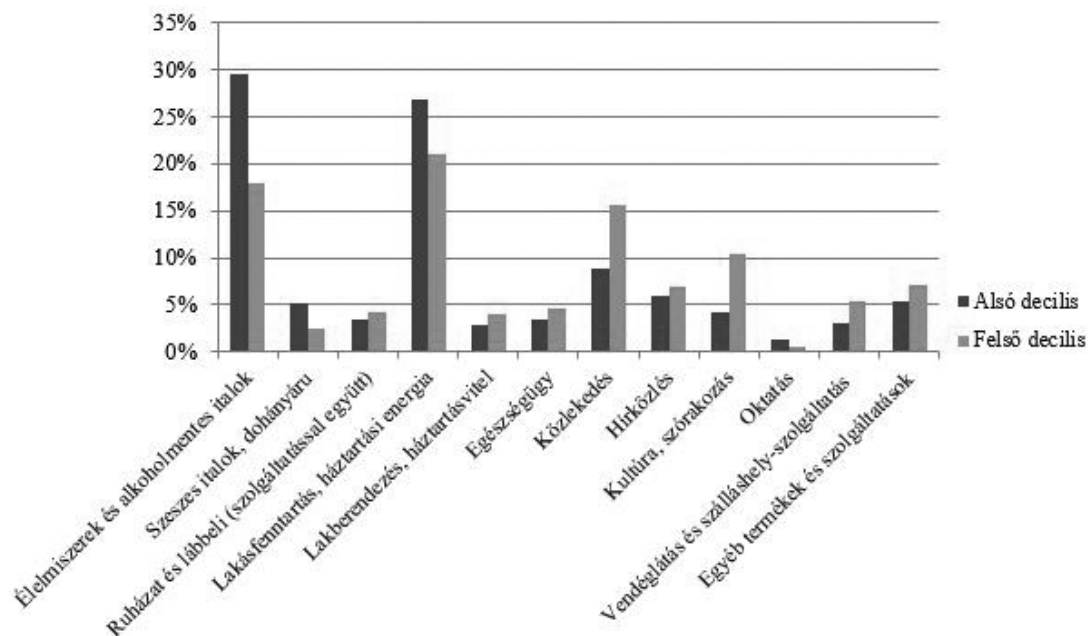
20 KSH: *Az egy főre jutó éves kiadások részletezése COICOP-csoportosítás, jövedelmi tizedek (decilisek), régiók és a települések típusa szerint*, 2016. Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc021a.html (a letöltés ideje: 2016. 01. 20.)

21 BERNÁT et al.: *i. m.*, 77.

22 KSH: *A háztartások életszínvonala... i. m.*, 4–5.

zött élő (pl. végzettséggel nem rendelkező, munkanélküli és/vagy sokgyermekes családok) háztartások esetenként hajlamosabbak jövedelmük nagyobb részét alkoholos italok fogyasztására költeni. Harmadrészt érdekesség, hogy a legszegényebb réteg relatíve többet fordít – a teljes fogyasztói kosár 1,25%-át – oktatással kapcsolatos kiadásokra, mint a leggazdagabb háztartások (0,48%).²³

5. ábra • A legelső és legfelső tized fogyasztási kiadásainak összehasonlítása (%) (Forrás: saját szerkesztés a KSH adatai alapján)

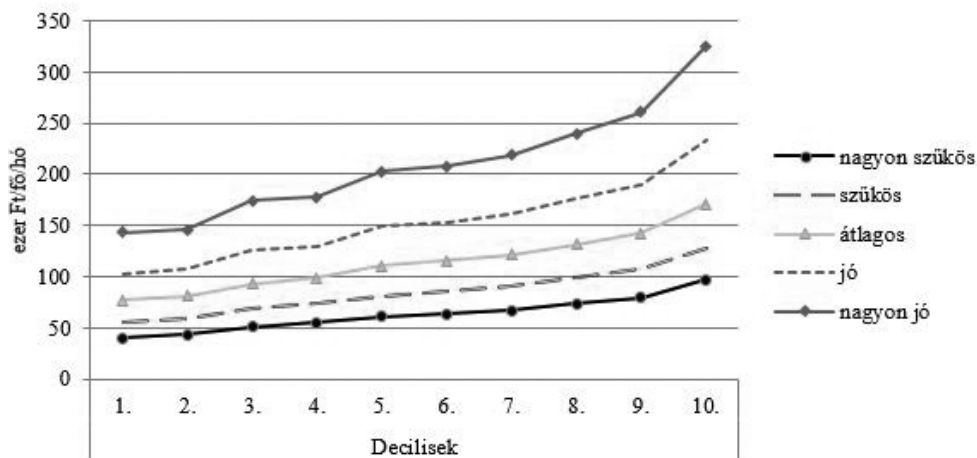


Mekkora lenne azon jövedelem nagysága, amely az egyes fogyasztói rétegek számára ki-elégítőnek bizonyulna egy adott életszínvonal elérése érdekében? Egy adott időszakot követő periódusban megfelelőnek tartott jövedelem mennyisége az egyes csoportokon belül annál nagyobb, minél magasabb jövedelmi szinten, minél kedvezőbb anyagi körülmények között él jelenleg az adott réteg. A KSH felméréséből kiderül, hogy 2014-ben a közepes – az átlagos – jövedelmi szint eléréséhez és fenntartásához a válaszadók fejenkénti közel nettó 114 100 Ft-ot jelöltek meg havi szinten. Az ennél magasabb – tehát jóval átlag felettinek minősíthető – helyzet pedig a háztartások szerint a nettó 209 700 forint által válna elérhetővé hónapról hónapra.²⁴

23 KSH: Az egy főre jutó éves kiadások részletezése COICOP..., i. m.

24 KSH: A különböző megélhetési szintekhez szükségesnek tartott jövedelemösszeg jövedelmi tizedek (decilisek), régiók és a települések típusa szerint, 2016. Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc022a.html (a letöltés ideje: 2016. 01. 24.)

6. ábra • Az egyes megélhetési szintekhez szükségesnek tartott nettó jövedelemösszeg jövedelmi tizedek szerint a 2014-ben (ezer Ft/hó/fő) (Forrás: saját szerkesztés a KSH adatai alapján)



Az egyes jövedelmi tizedekbe tartozó háztartások által az „igen szűkös”, „szűkös”, „átlagos”, „jó”, illetve „nagyon jó” megélhetési szintekhez szükségesnek tartott egy főre eső nettó jövedelmek összegei²⁵ a 6. ábrán kísérhetők figyelemmel. A felmérés 2014-ben készült. Az egyes jövedelmi tizedek között jelentős különbség van a megélhetéssel kapcsolatos elvárások tekintetében: a legszegényebb tized háztartásai szerint az átlagos megélhetési szint eléréséhez egy főre esően havi 76 500 Ft jövedelem is elég lenne, miközben a legfelső decilis szerint fejenként havi 171 000 Ft szükséges az „átlagos” megélhetéshez. Így tehát több mint kétszeres eltérés tapasztalható a legalsó és legfelső decilis átlagos megélhetést lehetővé tevő, jövedelemre vonatkozó elvárásai kapcsán. Érdekeség, hogy a legfelső jövedelmi tizedbe tartozó háztartások meglátása szerint havonta 171 000 Ft/fő nettó jövedelem egy átlagos színvonalú megélhetést tesz lehetővé, addig az 4., 5., 6. és 7. decilisbe sorolható közepes jövedelmű háztartások számára ez már kifejezetten jó életszínvonalat képviselne. Véleményük szerint havonta tehát a 120–160 ezer forintnyi egy főre vetített nettó jövedelem is elegendő az átlagosnál jobb megélhetéshez. A legszegényebb 20%-ba sorolható háztartások elvárásai ennél is kisebbek: számukra a havi nettó 150 ezres egy főre eső összeg már nagyon jónak mondható, miközben szerintük nagyon szűkösen ugyan, de akár fejenként havonta 40-50 ezer forintból is meg lehet élni. A minta abszolút minimumértéke („igen szűkös” megélhetési szint a legszegényebb decilis számára) és a maximumérték (a legfelső decilis háztartásai szerint is „nagyon jó” életszínvonalat biztosító jövedelemszint) közötti eltérés 8,11-szeres, amely akár a jövedelmi egyenlőtlenségek egyfajta mérőszámaként is funkcionálhat. Azonban a 2010-es évre vonatkozóan ugyanezen felmérési módszertan alkalmazásával 8,89-szeres különbséget kapunk, tehát a 2008-as gazdasági és pénzügyi válságot követő „kilábalási” időszakban feltehetően, hogy a jövedelmi különbségek ugyan kismértékben, de mérséklődni tudtak. A

²⁵ Uo.

3. táblázat 2010 és 2014 közötti időszakokra tartalmazza az egyes jövedelmi decilisekbe sorolt háztartások által az átlagos megélhetési szint eléréséhez szükségesnek tartott nettó egy főre vetített havi jövedelmeket ezer forintban kifejezve.

3. táblázat • Az átlagos megélhetési szinthez szükségesnek tartott nettó jövedelemösszeg decilisek szerint 2010 és 2014 (ezer Ft/hó/fő) (Forrás: saját szerkesztés a KSH adatai alapján)

Év	Decilisek									
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
2010	62,2	74,5	83,1	90,8	95,7	105,8	112,1	118,4	129,5	155,6
2011	64,1	76,0	87,6	93,9	99,3	105,7	112,2	120,7	134,9	157,0
2012	66,0	76,5	85,7	91,1	100,8	109,5	117,3	124,9	136,3	161,1
2013	69,2	78,4	89,9	96,3	104,8	113,1	122,1	133,1	142,2	168,9
2014	76,5	80,9	93,1	98,4	110,1	115,7	121,1	131,8	142,6	171,0

A háztartások jövedelmi sajátosságainak egyes időszakokra kiterjesztett feltárása amiatt is fontos, mivel a jövedelmi helyzet és a felhalmozott megtakarítások, illetve utóbbiak hiányában az esetleges adósságok is átláthatóbbá válnak. A Tárki 2015-ben publikált elemzése szerint leggyakrabban a leggazdagabb ötödbe tartozók halmoznak fel megtakarítást.²⁶ A legalsó kvintilis tagjai között csak minden ötödik háztartás rendelkezik utóbbiakkal. A bármilyen adóssággal bíró háztartások 2014-ben az összes jövedelmük negyedét voltak kénytelenek adósságtörlesztésre fordítani. 2014 őszén tehát átlagosan 55 000 Ft-ot költöttünk az egyes hitelintézetek irányába törlesztés címén. A legkiszolgáltatottabb csoport pedig nem más, mint a legalsó jövedelmi ötödbe tartozó, középkorú háztartásfővel bíró, gazdaságilag (sok esetben teljes mértékben) inaktív, képzetlen vagy csak igen alacsony képzettségű háztartások.²⁷

A közgazdaságtan egy törvényszerűsége szerint a külső gazdasági sokk formájában érkező válságokat recesszió, majd pedig egy fellendülési időszak kell hogy kövesse. A gazdasági növekedés szempontjából egyre inkább előnyös feltételek mellett Magyarországon továbbra is igen komoly problémát jelent a szegénység. Hazánkban szegénység alatt általában a relatív szegénység jelenségét értik, mely az anyagi nélkülözést az átlagos vagy átlagosnál magasabb életszínvonalú háztartások helyzetéhez képest fejezi ki. A KSH terminológiában szegénységi aránnyal jelzett mutató gyakorlatilag nem más, mint az egy fogyasztási egységre jutó (tehát ekvivalens) jövedelem mediánjának 60%-ánál kevesebb jövedelemmel bíró, különböző típusú háztartásokban élő személyek az összes azonos típusú háztartásban élő személyekhez viszonyítva. E szerint 2008 és 2014 között egy folyamatos emelkedésnek lehettünk tanúi (a kezdeti 2008-as 12,0%-os értékhez képest 2014-ben már 15,0%-ot ért el az arány), majd pedig 2015-ben egy tizedpontos – tehát kvázi jelentéktelen – csökkenés állt be.²⁸ Ugyan két-

26 Jövedelmi ötöd (kvintilis): a vizsgált népesség sorba rendezése egy főre vetített nettó jövedelem szerint, majd pedig öt azonos nagyságú részcsoport képezése. Egy kvintilis tehát a teljes sokaság egyötöd részét teszi ki.

27 BERNÁT et al.: *i. m.*, 9.

28 KSH: *Jövedelem-eloszlás, szegénység*, 2016. Forrás: www.ksh.hu/thm/2/indi2_6_1.html (a letöltés ideje: 2016. 02. 07.)

ségtelen, hogy a rezsicsökkentés és közmunkaprogram kibővítése keretében hozott intézkedések főként az alsó decilisek esetében növelték az egy főre eső rendelkezésre álló jövedelmet hazánkban. Azonban a társadalmi mobilitás, tehát az egy generáción belüli magasabb jövedelmi csoportba való felzárkózás, valamint a mélyszegénység jelentős visszaszorítása további beavatkozásokat igényel hosszú távra mutató gazdaságpolitikai programok formájában, többek között a közép- és felsőfokú oktatás minőségi, illetve mennyiségi paramétereinek fejlesztése révén.

4. ÖSSZEGZÉS

Magyarország az Európai Unió tagjaként igen hosszú időre nyúló recessziós időszakot tudhat maga mögött a 2008-as gazdasági és pénzügyi válságot követő időszakot vizsgálva. A tanulmányban – más forrásokkal összhangban – megállapításra került, hogy 2013–2014 között fokozatos fellendülés indulhatott meg, amely sok más paraméter kedvező irányú változása mellett a reálkeresetek emelkedésével járt. Ehhez hozzájárult az inflációs ráta évtizedek óta nem látott szintre, évi 1% alá történő mérséklődése.

A háztartási jövedelmek szerkezetét illetően kiderült, hogy az elmúlt években a társadalmi transzferek között továbbra is az öregségi ellátások teszik ki a legmagasabb hányadot. Az éves nettó jövedelem 2014-ben közel 5%-kal haladhatta meg a 2013. évi értéket, s a legnagyobb növekmény a közepes jövedelmi csoport esetében állapítható meg. Kedvezőtlen tendencia azonban, ahogy a nemzetközi összehasonlításból is kiderült, hogy összességében 2010 és 2014 között hazánkban a jövedelmi egyenlőtlenségek tovább fokozódtak az Európai Unió többi tagállamához képest, hiszen a Gini-index 24,1-ről 27,9%-ra emelkedett a vizsgált időszakban. Ami a fogyasztásunkat illeti, továbbra is érvényesülni látszik az a tendencia, hogy átlagosan a legnagyobb tételeket az élelmiszerekhez, alkoholmentes italokhoz, lakásfenntartáshoz és háztartási energiához rendelt kiadások teszik ki, míg sereghajtóként az oktatási szolgáltatásokhoz rendelhető fogyasztás (pl. tankönyvek, oktatóanyagok, tandíjak, magánórák, felnőttképzésben való részvétel) jelenik meg. A jövedelmi decilisek szerinti kiadások megoszlásának áttekintésekor kiderült, hogy a magasabb jövedelemmel rendelkező csoportok jövedelmük arányában kifejezve kevesebbet, míg ténylegesen, tehát forint összegben kifejezve többet fordítanak alapvető élelmiszerekre, mint az alacsonyabb jövedelmi tizedekbe tartozó lakosság. A megélhetéshez szükségesnek tartott jövedelemszint igen szoros összefüggésben áll az adott háztartás aktuális helyzetével, jövedelmi csoportba tartozásával. Minél nagyobb jövedelemmel rendelkezünk a t-edik időszakban, annál magasabb jövedelmi szintet tartunk szükségesnek a t+1-ik periódusban. Ezenkívül pedig minél magasabb jövedelmekhez jut egy adott háztartás, arányaiban annál kevesebbet költ alapvető élelmiszerekre, illetve annál több potenciálisan megvásárolható jószágot fog megvenni a jövőben.

5. IRODALOMJEGYZÉK

1. BAUER et al.: *Túlzott lakossági eladósodás: okok, trendek, következmények*, MNB-Szemle, 2013, 29–38.
2. BERNÁT et al.: *Jól nézünk ki (...?!). Háztartások helyzete a válság után = Tárki Monitor Jelentések 2014*, szerk. SZIVÓS Péter, TÓTH István György, Társadalomkutatási Intézet Zrt., Budapest, 2015.
3. Központi Statisztikai Hivatal: *Makrogazdaság, 2008–2009*, KSH, Budapest, 2010.
4. Központi Statisztikai Hivatal: *Az összes háztartás adatai jövedelmi tízedek (decilisek), régiók és települések típusa szerint*, 2016. Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc014a.html (a letöltés ideje: 2016. 01. 10.)
5. Központi Statisztikai Hivatal: *A háztartások életszínvonala*, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2015.
6. Eurostat: *Gini coefficient of equivalised disposable income*, 2016. Forrás: ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tessi190 (a letöltés ideje: 2016. 01. 13.)
7. Központi Statisztikai Hivatal: *Az egy főre jutó éves kiadások részletezése COICOP-csoportosítás, jövedelmi tízedek (decilisek), régiók és a települések típusa szerint*, 2016. Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc021a.html (a letöltés ideje: 2016. 01. 20.)
8. Központi Statisztikai Hivatal: *A különböző megélhetési szintekhez szükségesnek tartott jövedelemösszeg jövedelmi tízedek (decilisek), régiók és a települések típusa szerint*, 2016. Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc022a.html (a letöltés ideje: 2016. 01. 24.)
9. Központi Statisztikai Hivatal: *Jövedelem-eloszlás, szegénység*, 2016. Forrás: www.ksh.hu/thm/2/indi2_6_1.html (a letöltés ideje: 2016. 02. 07.)
10. SZIVÓS László: *A háztartások életkörülményei = Társadalmi riport 2008*, szerk. KOLOSI Tamás, TÓTH István, Tárki, Budapest, 2008.

Sőreg Krisztina (krisztina.ploszkina@gmail.com): másodéves nappali tagozatos doktórandsz hallgatóként folytatja tanulmányait a Nemzeti Közszerzőgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában. 2013-ban okleveles közigazdászként summa cum laude minősítésű diplomát szerzett a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Nemzetközi gazdaság és gazdálkodás szakán Nemzetközi gazdaságelemző szakirányon. A doktori képzés keretében az „Állam és ökonómia” kutatási területen belül kutatási témája az állam szerepe a felzárkózó gazdaságok fejlődésében. Kutatásai során elsősorban az ún. közepes jövedelmi csapda jelenségével foglalkozik nemzetközi összehasonlító elemzések formájában; utóbbi állapot kellő időben történő felismerése és alapos feltérképezése azért releváns, mert – akár évtizedekig is fennálló – tartós növekedési lassulásokat is eredményezhet az adott országokban, így szignifikánsan visszavetve annak további fejlődését.

Máthé Réka Zsuzsánna

MAGYARORSZÁG ONLINE KORMÁNYZATI KOMMUNIKÁCIÓJA. KORMÁNYZATI HONLAP TARTALMI ELEMZÉSE

Máthé Réka Zsuzsánna, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, mathe.reka@uni-nke.hu

Egy adott kormány kommunikációja nagymértékben befolyásolja annak hazai és külföldi megítélését, amely egyben befolyásolja annak támogatottságát is. Ebben a kvalitatív elemzésben azt tanulmányozom, hogy magyar kormány milyen mértékben használja ki a rendelkezésére álló eszközöket annak érdekében, hogy biztosítsa széles körű, külföldi támogatottságát. A tanulmányban fókuszba kerül egyrészt, hogy a kormány kommunikációs eszközeiben milyen arányban alkalmazkodik az üzenet a vevőhöz, másrészt pedig arra keres választ, hogy az üzenetek milyen mértékben alkalmasak arra, hogy az olvasót meggyőzzék a kormány tevékenysége iránti támogatás helyességéről.

KULCSSZAVAK:

angol, diplomácia, kommunikáció, kormány, nemzetközi kapcsolatok, országkép

A government's communication has a great influence on its own domestic and foreign public perception which is closely related to its support and legitimacy. The purpose of this empirical qualitative study is to analyse the Hungarian government's communication tools used to gain broad international support. The study focuses on examining the extent the messages are adapted to the receivers, while also analysing whether the messages manage to convince the readers of the correctness of the government's actions thus helping to gain international support.

KEYWORDS:

English, public diplomacy, communication, government, Hungary, international relations, nation branding

1. BEVEZETÉS

Az egyes államok külpolitikai mozgásterét és nemzetközi versenyképességét a katonai és gazdasági hatalmuk mellett egyre nagyobb mértékben befolyásolja külföldön kialakult országhépük. Ennek fontosságát számos állam felismerte és egyre nagyobb jelentőséget tulajdonít a külföldi közvéleménynek, miközben igyekszik megnyerni a diplomaták körein kívül a külpolitikai szempontból jelentős országok véleményvezéreit és lakosságát. Ennek megfelelően, a nemzetközi közkapcsolatok (international public relations) és a nyilvános diplomácia (public diplomacy) is egyre nagyobb teret kaptak, úgy a szakmai, mint az akadémiai világban.

A tanulmány célkitűzése, hogy a magyar kormány nyilvános diplomáciájának egyik eszközét elemezze és megvizsgálja, ezzel feltárva annak hatékonyságát a külpolitikában és az ország megítélésének javulásában.

2. SZAKIRODALMI ÁTTEKINTÉS

Bár a közkapcsolatok és a nyilvános diplomácia fogalmai nagyon hasonló tartalommal bírnak, lényegi különbség van közöttük. Cutlip, Center és Broom¹ meghatározása szerint a közkapcsolatok az a menedzsment funkció, amely megteremti és megtartja a kölcsönösen előnyös kapcsolatot egy szervezet és a között a közösség között, amelytől függ a sikere vagy kudarca.

A nyilvános diplomácia, bár hasonló eszköztárral rendelkezik, annyiban különbözik a nemzetközi közkapcsolatoktól, hogy ebben az esetben egy kifejezetten kormányzati tevékenységről van szó, és a kommunikáció célja az adott állam és a stratégiai partnerei széles körű közösségének megnyerése az állam külpolitikájának támogatása céljából.

Mivel a nyilvános diplomácia végső célja egy adott állam és annak kormányzása iránti támogatottság növelése, fontos az ehhez közel álló propaganda fogalmát is tisztázni. Sproule² úgy fogalmaz, hogy a propaganda nagy szervezetek vagy csoportok azon erőfeszítése, hogy a közönséget megnyerje saját céljai elérésének érdekében azáltal, hogy látszólag egymástól független szervek, médiumok hasonló következtetéseket vonnak le, úgy, hogy közben elrejtik meggyőzésre irányuló szándékaikat, illetve az észérvek hiányát.

A 1980-as években használt nyilvános diplomácia fogalma leginkább az egyirányú kommunikációt fedte, amelynek célja az volt, hogy egy állam kormányzatának cselekedeteit a lakosságának attitűdjei által befolyásolják.³ Ennek eszközei elsősorban az idegen nyelvű, nemzetközi média volt. A 2000-es évektől azonban az egyirányú kommunikációt felváltotta a kétirányú kommunikációra épülő, valódi kapcsolatépítés.

Joseph Nye szerint a nyilvános diplomácia egy állam „puha hatalmát” erősíti, amely segíti, hogy kényszer vagy anyagi behatás helyett inkább a vonzódás kialakításával érje el célja-

1 Scott M. CUTLIP, Allen H. CENTER, Glen M. BROOM: *Effective public relation*, Prentice Hall, 2000, 6.

2 Michael J. SPROULE: *Channels of Propaganda*, ERIC/EDINFO Press, Indiana University, Bloomington, 1994, 8.

3 Gifford D. MALONE: *Political advocacy and cultural communication. Organizing thenation's public diplomacy*, University Press of America, Lanham, Vol. 11., 1988, 3.

it.⁴ Nye három forrást tulajdonít az ország puha hatalmának: az ország kultúrája, amennyiben ez vonzó más országok lakosai számára, politikai értékei, ha azoknak megfelelően cselekszik, végül a külpolitikája, abban az esetben, ha azt külföldön legitimnek és morálisnak ítélik meg. Ennek megfelelően, a nyilvános diplomácia tevékenységeit három részre bonthatjuk le: kulturális diplomácia (kiállítások, csereprogramok stb.), a sajtókapcsolatok és az érdekképviselő (advocacy).

A továbbiakban a nyilvános diplomáciának a sajtókapcsolatokra vonatkozó részével foglalkozom. Kommunikációs szempontból egy kormány idegen nyelvű honlapja (vagy honlapjai) kiemelt fontosságúak, amelynek kialakításánál figyelembe kell venni a célcsoport kulturális értékeit és kommunikációs stílusát. Ugyanakkor megfontolandó, hogy egyes szavakat kultúraspecifikusan milyen másodlagos, stílárisan árnyalt átvitt jelentéssel is használnak, tehát a szavak létező konnotatív jelentéseire is figyelni kell.

Joseph Hall kulturális koncepciói szerint a kultúrákat magas, illetve alacsony kontextusuk szerint lehet csoportosítani.⁵ A magas kontextusú kultúrák jellemzői a mély, hosszan tartó emberi kapcsolatok, az ebből fakadó „belső” emberek és a kívülállóak éles megkülönböztetése. A szabályokat nem mondják ki egyértelműen, hiszen a „belső” ismerik ezeket, és könnyűszerrel felismerik a nonverbális jelekből is. Ebből ered a testbeszédnek, a hanglejtésnek, a beszéd ritmusának, valamint a csöndnek kiemelkedő szerepe. A magas kontextusú kultúrákban az üzenet kódolásának megfejtése elsősorban a vevő feladata.

Az alacsony kontextusú kultúrák esetében azonban az egyének több, de felületesebb emberi kapcsolattal bírnak. A verbális kommunikáció kerül előtérbe, és a külső környezet, a nem verbális jelek kevésbé lesznek fontosak. Az ilyen kultúrákban a nyílt, egyértelmű verbális kommunikáció miatt a szabályok is egyértelműek, így a szavak megválasztásának kiemelkedően fontos szerepe van. A kommunikatív aktusban az adóra hárul minden felelősség, hogy az üzenetet úgy kódolja, hogy annak értelmezése a vevő számára a legkisebb nehézséget okozza. A különböző kultúrákat először Copeland és Griggs csoportosította a fenti kategóriák szerint, a besorolásuk értelmében a magyar inkább magas kontextusú, míg az USA-beli és az egyesült királysági kultúra sokkal inkább alacsony kontextusúnak mondható.⁶

A 2000-es évektől kezdve néhány kutatás⁷ kezdte vizsgálni a Hall⁸ és a Hofstede⁹ kulturális dimenziói és a weblapok közötti kapcsolatot. Az elemzések szerint jól nyomon lehet követni az egyes kulturális elemeket, úgy a honlapok strukturális kialakításában, mint a tartalmi elemeiben.

4 Joseph S. NYE: *The decline of America's soft power*, Foreign Affairs, New York, 83(2004)/3, 16–21.

5 Edward T. HALL: *Beyond Culture*, Anchor Books 222, New York, 1976.

6 Lennie COPELAND, Lewis GRIGGS: *Getting the best from foreign employees*, Management Review, 75(1986)/6, 19–26.

7 Aaron MARCUS, Emilie West GOULD: *Crosscurrents: cultural dimensions and global Web user-interface design*, Interactions, 7(2000)/4, 32–46., továbbá Ahmed TANVEER, Haralambos MOURATIDIS, David PRESTON: *Website Design Guidelines: High Power Distance and High Context Culture*, International Journal of Cyber Society and Education, 2(2009)/1, 47–60.

8 HALL: *i. m.*

9 Geert HOFSTEDÉ: *Culture's consequences: International differences in work-related values*, Sage, 1984.

3. KUTATÁSI KÉRDÉSEK

Felmerül a kérdés, hogy a magyar kormány milyen mértékben használja ki a nyilvános diplomácia egyik legkézenfekvőbb eszközét, azaz a saját honlapját? Az angol nyelvű honlapon megjelenő üzenetek alkalmasak-e, hogy megnyerje a stratégiai fontosságú országok lakóinak támogatását kultúrája, politikai értékei és külpolitikája iránt? Ennek megfelelően a kutatási kérdések így fogalmazhatók meg:

RQ1: Alkalmazkodnak-e az angol nyelvű honlapon megjelenő üzenetek a célcsoport kulturális kontextusához?

RQ2: Az üzenetek alkalmasak-e arra, hogy a magyar kormány az eltérő kultúrájú célcsoportban saját tevékenysége iránti vonzódást, támogatást alakítson ki?

4. A KUTATÁS MÓDSZEREI

Elemzésem tárgya a kormány angol nyelvű honlapja (www.kormany.hu/en), amelynek kulturális és tartalmi elemeit fogom elemezni a nyilvános diplomácia szempontjából.

Kívülállók számára nem egyértelmű, hogy a kormányzat angol nyelvű honlapja elsősorban melyik ország vagy országok lakóinak kulturális preferenciáit hivatott figyelembe venni, ezért az elemzésem központjában az a kultúra fog állni, amely ország lakói leginkább látogatják a honlapot. A honlap látogatottságának adatait az alexa.com elemző weboldal által szolgáltatott információkra alapozta. Az analízis hiányossága, hogy az alexa.com elemző nem tesz különbséget a kormány.hu magyar, illetve angol nyelvű honlapjai között, tehát a szolgáltatott információ nem csupán az angol nyelvű honlapra vonatkozik. Ennek ellenére feltételezhetjük, hogy a jegyzett külföldi látogatók nem csupán a határon túli magyarok vagy a diaszpóra tagjai, akik a magyar nyelvű honlapot nézik, hanem az adott ország nem magyar anyanyelvű látogatói is. Ennek megfelelően az elemző weboldal szerint az elmúlt egy évben a kormány honlapjára látogatók 78,2%-a magyarországi, a külföldi látogatók zöme az Amerikai Egyesült Államokból származik, mintegy 3%. Ezt szorosan követik az Egyesült Királyság lakói, 2,7%-kal, végül a látogatók 1,8%-a Németországból jelentkezik be. A külföldi olvasók nagy része tehát egy alacsony kontextusú kultúrához tartozik. Az ilyen olvasók a nyílt, egyenes kommunikációt értik és értékelik, a szavaknak kiemelkedően fontos szerepe van.

A célcsoport kulturális kontextusához való alkalmazkodás megvizsgálása érdekében, az angol nyelvű honlapon lévő hírek címeit vizsgálom. Jelen dolgozat terjedelme nem teszi lehetővé a honlapon megjelenő összes cím elemzését, ezért ebben a műben csupán a legfrissebb címeket vizsgálom. Ennek megfelelően az elemzés tárgya a 2016. január 12. és február 13. között közzétett angol nyelvű hírek címei. Először megvizsgálom, hogy a címek milyen mértékben alkalmazkodnak az alacsony kontextusú kultúra kommunikációs stílusához. Az elemzést a MaxQDA kvalitatív elemző szoftver segítségével végeztem, és a címekben megjelenő alacsony kontextusú kultúra elemeit kerestem. A dolgozatnak nem célja egy komplex kognitív-lingvisztikai elemzés, ezért az elemzés kritériumai csupán egy fontos tényezőre szorítkoznak, pontosabban a könnyen értelmezhető információátadásra. Egy alacsony kontextusú kultúrában, különösen az angolszász világban, elvárt, hogy az üzenetet az adó úgy

kódolja, hogy a vevő számára annak megértése a lehető legkisebb erőfeszítést jelentsen. Hírek esetében fontos, hogy a címekben szereplő nevek, személyek, fogalmak könnyen azonosíthatók legyenek, valamint hogy a hír címe tartalmazzon egy elért eredményt, hiszen egy folyamatot nehezebb értelmezni és annak jelentőségét mérlegelni. A könnyű értelmezhetőség szempontjából ugyancsak lényeges a pontos fogalmazás és a helyes szóhasználat, így az értékelésben kiemelt figyelmet fordítok ezekre is.

Másodszor, annak érdekében, hogy felmérjem, az üzenetek alkalmasak-e a széles körű, külföldi közönség szimpátiájának megnyerésére, egyrészt a honlap látogatottságát vizsgáltam, másrészt az üzenetek és egyes szavak konnotatív tartalmát. Megnéztem a honlapra látogatók azon arányát, akik a honlap első betöltése után tovább navigálnak, illetve a honlapon töltött átlagos időt, továbbá azon üzenetek arányát, amelyek pozitív, szimpátiát keltő tartalommal bírnak.

5. EREDMÉNYEK

Az elemzés összesen 148 címsorra terjed ki, ezeknek fele alkalmazkodik alacsony kontextusú kultúrákra jellemző könnyű dekódolhatósághoz, rövid és tömör információátadáshoz. Jó példák a *Prime Minister Viktor Orbán to travel to Mongolia* vagy a *Fence must be built along Greece's borders with Macedonia and Bulgaria*.

Az alacsony kontextusú kultúrákra jellemző, hogy eredményközpontúan közlik az információkat, hiszen előzetes ismeretek hiányában nehezen értelmezhető, vagy értelmében kontextusfüggő a mondat, amennyiben csak folyamatot ábrázol. Az elemzett címsorok felefele arányban eredmény-, illetve folyamatközpontúak. Folyamatokról szólnak a következő címek: *Statement by the Government of Hungary on the report of the IAEA's Director General concerning the implementation of JCPOA with Iran* vagy *Slovenian-Hungarian cooperation enters new dimension* vagy *The Hungarian industrial sector in the present and future options and challenges*. Ezek a címek egy alacsony kontextusú kultúrában nem adnak át elegendő információt a cselekvés vagy történés háttéréről, annak jelentőségéről, sem végső értelméről. Ezzel szemben, a *Macedonian-Bulgarian line of defence established* vagy a *Hungarian-Polish cooperation will always be in the focus of Hungarian foreign policy* címek cselekvést mutatnak be, amelynek résztvevői valamint eredményei egyértelműek.

Az elemzett magas kontextusú címeket többnyire a folyamatközpontúság jellemzi, amihez többnyire helytelen fogalmazás vagy szóhasználat társult, tovább nehezítve az üzenet értelmezését. A 72 magas kontextusú cím 46 esetben folyamatot ábrázol, és 37 alkalommal mondható, hogy nyelvileg, nyelvtanilag sem kifogásolhatatlan a mondat szerkezet, így az angol anyanyelvű olvasó nem tudja könnyen és helyesen értelmezni az üzenetet. Például az *Outstanding Central European growth expected* cím arra engedhet következtetni, hogy egy földrajzi vagy adminisztratív egység, azaz maga Közép-Európa fog növekedni. Kevésbé szerencsés szóhasználat a *Wages in real terms up for almost 3 years in Hungary* címbe lévő „wages in real terms” is, a *real wages* kifejezés sokkal elterjedtebb, könnyebben értelmezhető lenne az angolszász világban.

A fent említett hiányosságokat ellensúlyozza, hogy a címek 71%-a nyelvtanilag, nyelvileg kifogásolhatatlan. A különböző kódok együtt járásának vizsgálatakor feltűnik, hogy a leggyakrabban együttesen előforduló kódok az alacsony kontextusú és helyes nyelvhasználatú

szerkezeteket jelölik, összesen 54 ilyen eset lelhető fel. További erőssége a honlapnak, hogy a kifejezetten diplomáciához köthető címek is túlnyomó többségben nyelvtanilag helyesek és alacsony kontextusúak.

Összegezve, az elemzett címek részben alkalmazkodnak az amerikai vagy nagy-britanniai olvasók igényeihez, az üzenetek fele könnyen és gyorsan értelmezhető, de a használt szavak és kifejezések nem a legjobban kiválasztottak. Ezzel szemben azok a címek, amelyek kifejezetten külkapcsolatokhoz vagy diplomáciához köthetők, sokkal inkább alkalmazkodnak az angolszász olvasók elvárásaihoz.

A széles körű külföldi támogatottság fontos eszközei lehetnének a honlapon megjelenített üzenetek, amelyek a szimpátiát, elismertséget lennének hivatottak növelni. Az ilyen típusú üzenetek képesek az olvasók figyelmét megragadni, majd utána arra biztatni, hogy a honlapon lévő cikkeket elolvassa, vagy tovább navigáljon.

Az alexa.com értékelése szerint a látogatókat csak nagyon kis mértékben sikerül a honlapon tartani, 52%-uk az első betöltött lap után nem navigál tovább, és átlagosan mindössze két és fél percet maradnak a lapon. Ezzel szemben, az Európai Unió hivatalos honlapjára látogatóknak csak 43%-a zárja be a honlapot az első lap után, és átlagban csaknem négy percet tölt a honlapon. Románia kormányának honlapja még ennél is jobban bekapcsolja a látogatóit, ugyancsak az alexa.com adatai szerint a látogatók mindössze 30%-a lép ki a honlapról az első oldal megnyitása után, és átlagosan csaknem négy percet töltenek az oldalon.

A rendkívül alacsony látogatottsági idő egyik oka lehet a már korábban említett csekély mértékű alkalmazkodás az olvasók kulturális igényeihez, másik oka pedig a kellőképpen vonzó, rokonszenves üzenetek hiánya is lehet. Ennek vizsgálata érdekében a címekben lévő másodlagos tartalmi elemeket vizsgáltam meg, illetve hogy kifejezetten a magyar nép, a magyar kormány vagy Magyarország fogalmához milyen elemek kötődnek leggyakrabban.

Az elemzés szerint a vizsgált egy hónap alatt 148 címből 52 tartalmazta valamilyen formában a „magyar” szót, ezért kiemelten fontos elemezni a címek tartalmát. A címek több mint fele valamilyen értelemben diplomáciai, külkapcsolati vonatkozású, és kifejezetten pozitív tartalmú, továbbá eredményközpontúak, és az alacsony kontextusú kultúráknak megfelelően vannak kódolva. Jó példák az *International recognition of Hungary's economic policy*, *Hungarian exports and foreign trade surplus broke records last year* vagy a *Hungary continues to be an attractive investment destination*. Ezekben az esetekben a címek pozitív tartalmat sugallnak, hiszen a kívülállók méltatását mutatja be a nemzetközi elismerés vagy a külkereskedelem sikeressége által, de a befektetések jövedelmezősége is ezt sugallja.

Ugyanakkor a címben fellelhető pozitív tartalom 12 esetben nem tartalmazza egyértelműen azokat a tényeket, amelyek az üzenet hangvételének alapjául szolgálnak. Például, a *Hungary and Mongolia are among the world's successful nations* címből nem tudjuk meg, hogy kik vagy kik döntöttek úgy, hogy melyek a legsikeresebb nemzetek, és azt sem, hogy a szelekciónál mi számított a sikeresség alapjául. Így, ez az információ egy amerikai vagy nagy-britanniai olvasó számára kevésbé tűnik hitelesnek. A kormányzati diskurzus másik javítandó területe az időnként előforduló erőteljesen konfrontatív jellegű kommunikáció, amit gyakran magas kontextusú környezetbe ágyaztak, illetve nyelvi szempontból sem kifogásolhatatlan. Ennek kiemelkedő példája a *The Government of Hungary rejects blackmail by the Austrian*

chancellor cím. Egy anyanyelvű olvasó számára az említett cím arra enged következtetni, különösen a helytelen *blackmail* szó használata miatt, hogy az osztrák kancellár egy törvénytelen, de legalábbis morálisan igencsak megkérdőjelezhető ügyletről tud, amit a magyar kormány elkövetett. Az osztrák kancellár ennek a bizonyos kényes *ténynek* a feltárásával zsarolja a magyar kormányt, amely *zsarolási cselekedetet* ez utóbbi igen hevesen visszautasít, nem vitatva azonban a tette jogtalan vagy amorális voltát. Ehhez hasonló, torz képet mutat a következő cím is, amely ugyan nem tartalmazza semmilyen formában a „magyar” szót, de tartalmából egyértelmű, hogy a magyar kormányra utal. A *The Government does not plan changes to the tax regime* cím is félreértésre ad okot a rosszul választott *regime* szó miatt, amely egy bizonyos kormányzatot, kormányzási módot jelöl az angol anyanyelvűek számára, és másodlagos jelentésében szorosan kapcsolódik egy katonai, diktatórikus, de legjobb esetben is autokratikus kormányhoz, mint pl. a *Pol Pot regime*, *Mubarak regime*, vagy *Syrian regime*. A külföldi olvasó számára ez az adórendszer, amelyet az ország kormánya önmaga is a *regime* szóval illeti, minden bizonnyal könyörtelen és állampolgárai számára nem előnyös.

Összegezve, a www.kormany.hu/en weboldalon talált hírek címei igyekeznek alkalmazkodni a külföldi olvasók kulturális igényeihez és megnyerni az olvasók támogatottságát. Nyelvileg, nyelvtanilag többnyire helyesek, azonban az esetek többségében nem könnyű értelmezni egy alacsony kontextusú kultúrához szokott olvasó által. A hírek címének fele tartalmaz egyértelmű eredményeket, másik fele folyamatokat elevenít meg, amelyeket sok esetben nehéz értelmezni. A címek egyharmadának van pozitív tartalma, amelyeknek nagy része kifejezetten magyar vonatkozásban jelenik meg. Fejlesztendő a címekben megjelenített pozitív hangnem tartalmi alátámasztása, valamint az egyes szavak másodlagos tartalmának megfontolása. A kormány a saját tevékenysége iránt igyekszik vonzódást, támogatást kialakítani, ám ezeket az üzeneteket nem teljes mértékben sikerül az elvárásoknak megfelelően átadni.

6. KÖVETKEZTETÉS

A dolgozat terjedelme nem tesz lehetővé egy szélesebb körű, mélyebb elemzést, mindössze egy hónap alatt megjelent híryanag címének elemzését foglalja össze, ezért általánosításra nem alkalmas, de jól mutatja a tendenciákat. További empirikus kutatási irány lehetne a hírcímek tartalmi és formai elemzése angol anyanyelvűek által.

Az elemzés értelmében a honlapokon található verbális kommunikációs módszerek részben alkalmazkodnak a célcsoport igényeihez, amely alacsony kontextusú kultúrájú, és amelyben a szavaknak nagy jelentőségük van. A kormány angol nyelvű honlapján, vagyis a tágabb közössel használható elsődleges kommunikációs felületen használt üzeneteket sok esetben nehéz helyesen értelmezni egy külföldi számára, és gyakran teljesen félrevezető képet alkothat az olvasás során.

A kormányzati kommunikáció azon célját, hogy a külföldi közvélemény rokonszenvét és támogatását megnyerje, csak részlegesen sikerül megvalósítani. A nyilvános diplomácia ezen eszközét érdemes lenne hatékonyabban kihasználni. Ennek feltételei a célcsoport kulturális értékeinek, kommunikációs stílusának és a közlés nyelvi és formai másodlagos tartalmának győzelembevétele.

7. FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Lennie COPELAND, Lewis GRIGGS: *Getting the best from foreign employees*, Management Review, 75(1986)/6, 19–26.
2. Scott M. CUTLIP, Allen H. CENTER, Glen M. BROOM: *Effective public relation*, Prentice Hall, 2000, 6.
3. Edward T. HALL: *Beyond Culture*, Anchor Books 222, New York, 1976.
4. Geert HOFSTEDE: *Culture's consequences: International differences in work-related values*, Sage, 1984.
5. Gifford D. MALONE: *Political advocacy and cultural communication. Organizing thenation's public diplomacy*, University Press of America, Lanham, Vol. 11., 1988, 3.
6. Aaron MARCUS, Emilie West GOULD: *Crosscurrents: cultural dimensions and global Web user-interface design*, Interactions, 7(2000)/4, 32–46.
7. Joseph S. NYE: *The decline of America's soft power*, Foreign Affairs, New York, 83(2004)/3, 16–21.
8. Michael J. SPROULE: *Channels of Propaganda*, ERIC/EDINFO Press, Indiana University, Bloomington, 1994, 8.
9. Ahmed TANVEER, Haralambos MOURATIDIS, David PRESTON: *Website Design Guidelines: High Power Distance and High Context Culture*, International Journal of Cyber Society and Education, 2(2009)/1, 47–60.

Máthé Réka Zsuzsánna (mathe.reka@uni-nke.hu): a Nemzeti Közszerológati Egyetem doktorandusz hallgatója, bölcsész, kommunikáció és közmenedzsment végzettsége van. Huzamosabb ideig élt az Amerikai Egyesült Államokban, mesteri tanulmányait a Michigan State University és a Babeş-Bolyai Tudományegyetem közösen oktató angol nyelvű programja keretén belül végezte. Kutatási területe a közigazgatás, közpolitika, társadalmi tőke és a civil társadalom.

Váradi Piroska

KORRUPCIÓELLENES VILÁGNAP 2015. DECEMBER 10.

Váradi Piroska, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Korruptiómegelőzési Főosztály,
varadip@nvsz.police.hu

A korrupcióellenes világnap alkalmából megrendezett konferenciára 2015 decemberében a Belügyminisztérium és a Nemzeti Védelmi Szolgálat közös szervezésében került sor. Célja az elmúlt év korrupcióellenes erőfeszítéseinek és a következő időszakra vonatkozó célkitűzéseinek bemutatása volt. A rendezvény házigazdája, dr. Pintér Sándor belügyminiszter köszöntőjében kiemelte a kormány által a korrupcióval szemben hirdetett zéró tolerancia elvét, valamint a szemléletváltás, a felelősségvállalás, az egyéni és vezetői példamutatás és a megelőzés fontosságát. A rendezvény magas rangú felszólalói: dr. Polt Péter legfőbb ügyész, dr. Trócsányi László igazságügyi miniszter, Domokos László, az ÁSZ elnöke, dr. Kónya István, a Kúria elnökhelyettese, dr. Handó Tünde, az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnöke ismertették szakterületük legfontosabb eredményeit. Ezek közül kiemelendők a korrupciós bűncselekmények elleni eredményesebb fellépést garantáló szervezeti intézkedések a Legfőbb Ügyészségen, a korrupció elleni szigorú fellépést segítő büntető és egyéb jogszabályok, az integritás felmérés fokozódó népszerűsége, a Kúria korrupciós kockázatkezelési tevékenysége, a bírói kar integritás szemlélet iránti elköteleződésének további fokozása.

KULCSSZAVAK:

korrupció elleni küzdelem; korrupcióellenes világnap, Belügyminisztérium, Nemzeti Védelmi Szolgálat, integritás, zéró tolerancia

The Conference marking the International Anti-Corruption Day was organised by the Ministry of Interior and the National Protective Service in December 2015. Its aim was to highlight the major achievements of last year and the main goals for the next period. The host of the event, Minister of Interior dr. Sándor Pintér underlined the zero tolerance principle towards corruption declared by the Government and highlighted the importance of awareness-raising, responsibility, leading by example and prevention. The high-level speakers of the conference: Attorney General dr. Péter Polt, Minister of Justice dr. László Trócsányi, Chair of the State Audit Office László Domokos, Deputy Chair of the Supreme Court dr. István Kónya, and Chair of the National Bureau of Justice Dr. Tünde Handó summarised the main achievements of their fields of competence. The most important of these were: new structures in the Office of the Attorney General that aim at a more effective tackling of corruption, stricter criminal and other legislation, increasing popularity of the Integrity Survey, corruption risk assessment activities of the Supreme Court and the further promotion of the commitment towards integrity among the members of the judiciary.

KEYWORDS:

fight against corruption, International Anti-Corruption Day, Ministry of Interior, National Protective Service, zero tolerance

Az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa állandó tagállamainak Budapestre akkreditált nagykövetei és diplomatái is megjelentek a korrupcióellenes világnap alkalmából december 10-én a Belügyminisztérium márványaulájában rendezett konferencián. Az ENSZ Korrupció Elleni Egyezményének 2005. decemberi hatálybalépéséhez kötődő világnapon az egyes állami szervek értékeli az általuk vezetett intézmény éves korrupcióellenes tevékenységét. A decemberi tanácskozás előzményeként, 2011 végén az Állami Számvevőszék kezdeményezésére, a korrupció elleni fellépés összehangolt működése érdekében közös nyilatkozat született az akkori Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a Legfőbb Ügyészség, az akkori Legfelsőbb Bíróság és az ÁSZ részvételével, melyhez később az Országos Bírósági Hivatal elnöke, valamint a Belügyminisztérium is csatlakozott.

A konferencia résztvevőit köszöntő **dr. Pintér Sándor belügyminiszter** kiemelte, hogy a kormány zéró toleranciát hirdetett a korrupció ellen, a cél, hogy Magyarország a korrupció szempontjából a legkevésbé fertőzött országai közé kerüljön. Fontos szerepet kap az egyéni, a vezetői felelősségvállalás, a példamutatás, a megelőzés és a szemléletváltás.

Dr. Polt Péter legfőbb ügyész a megbízhatósági vizsgálatok ügyészi gyakorlatáról beszélt, és megjegyezte, hogy e jogintézmény preventív hatása fokozottan érvényesül egyéni és általános szinten egyaránt. Elmondta, hogy tapasztalata szerint eddig a megbízhatósági vizsgálat a közterületi korrupció megelőzésében volt leginkább eredményes, ezért a közigazgatás szereplőinek ellenőrzése további részletszabályok kidolgozását hozza magával.

A legfőbb ügyész az elmúlt évek statisztikai adatai alapján hangsúlyozta, hogy az eredményesebb felderítés a korrupció elleni fellépés hatékonyságának növekedését is mutatja. A korrupciós bűncselekmények felderítése és nyomozása jelenleg is több szerv között oszlik meg, melyek közül kiemelte a Központi Nyomozó Főügyészség tevékenységét, az OLAF-fal, és az Eurojusttal történő jó együttműködést.

Az ügyészségen folyó szervezeti átalakítások a korrupciós bűncselekmények elleni eredményesebb fellépést, illetve a belső integritást célozzák. A jelenlegi Kiemelt és Katonai Ügyek Főosztálya átalakításával két új főosztály – a Korrupciós és Kiemelt Ügyek Főosztálya, illetve a Terrorizmus, Pénzmosás és Katonai Ügyek Főosztálya – kezdte meg működését.

Álláspontja szerint a korrupció elleni küzdelemben a titkos eszközök alkalmazása kulcskérdés. Ezen eszközök alkalmazhatóságának sokkal egyszerűbb és átláthatóbb, valamint a megfelelő törvényi garanciák mellett jóval szélesebb mozgásteret engedő szabályozása, továbbá az ügyek elhúzódásának megakadályozása jelenthet továbblépési lehetőséget.

A korrupció a demokratikus folyamatok ellen hat, a demokratikus értékek érvényesülését akadályozza, és a jogállam eróziójához vezethet – mondta **dr. Trócsányi László igazságügyi miniszter**. Az új büntető törvénykönyvben a korrupciós bűncselekmények szabályozása megtörtént, a gazdasági vesztegetésre vonatkozó szabályokat az Európa Tanács is elismerte. A politikai pártok gazdálkodására és választási kampányaik finanszírozására vonatkozó szabályozás módosítása és kiegészítése is fontos eleme a fejlődésnek, erre példa az a módosítás, miszerint a pártok kötelesek minden év május 31-ig pénzügyi kimutatásukat a Magyar Közlönyben, valamint saját honlapjukon is közzétenni.

Az igazságügyi miniszter tájékoztatta a konferencia résztvevőit, hogy a bírósági végrehajtás terén jelentkező visszásságok felszámolása érdekében új szabályozási rendszert fogadtak

el, mely erősíti a végrehajtási szervezet állami kontrollját, magába foglalja a végrehajtói kinevezési feltételek szigorítását (például előírja a jogi végzettség követelményét), és szigorítja a fegyelmi felelősség szabályozását.

Kiemelt szakpolitikai cél továbbá az igazságügyi szakértői rendszer reformja. Ennek keretében egyetlen, az egész igazságügyi szakértői tevékenységet és szervezetrendszerét átfogó törvényi szabályozásra kerül sor. A reform célja a gyorsabb, hatékonyabb eljárások elősegítése, a szakértők szakmai, jogi és módszertani kompetenciájának növelése, az etikus eljárás biztosítása.

Az Igazságügyi Minisztérium megvizsgálja az ügyvédekre vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat, célul tűzve ki annak törvényi szinten történő világosabb rendszerbe foglalását, kibővítésének esetleges szükségességét. A jogügyletek biztonságának növelése szintén célként szerepel, erre az okirati biztonság fokozásával kerülhet sor.

A folyamatban levő kodifikációs munkálatok érintik a bírák és ügyészek vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségének előírását, a kinevezési és elmozdítási feltételek objektív meghatározását, az összeférhetlenségi szabályok kialakítását is.

Az **Állami Számvevőszék** (ÁSZ) az Országgyűlés felhatalmazása alapján, a korrupcióellenes küzdelem egyik élharcosaként 10 éve elkötelezte magát az integritásalapú közigazgatási kultúra meghonosítása és népszerűsítése mellett, melynek alapját a holland integritás modell képezte. Az ÁSZ egyedülálló „magyar modellt” fejlesztett ki, amely a megelőzésen, a kockázatfelmérésen, az elemzésen alapul. Az elmúlt esztendőben ötödik alkalommal készített országos kérdőíves felmérést a korrupciós kockázatokról a költségvetési szervek körében. A 2015. évi adatfelvételben több mint 2550 intézmény vett részt, a részt vevő szervezetek, alkalmazotti létszámukat tekintve a magyar közszféra teljes létszámának több mint felét tették ki. A felmérés eredményei szerint a részt vevő intézmények körében a korrupciós kockázatok csökkenését és a kapcsolódó irányítási, vezetési kontrollok szintjének emelkedését mutató, kedvező irányú változás tapasztalható. Ennek legfőbb oka a veszélyek tudatosulása, a közszféra intézményeinek fokozódó elköteleződése, a közpénzek iránti felelősség növekedése és ezzel párhuzamosan a korrupcióellenes rendszerek és eljárások alkalmazásának növekvő elterjedése. Az integritás felmérés eredményei alapján nőtt az etikai kódexet alkalmazó, külső szereplőkkel való kapcsolattartást szabályozó, szervezeti kultúra javítását szem előtt tartó intézmények aránya.

Domokos László, az ÁSZ elnöke hozzászólásában külön kitért a 2014. évben, a kormányzati szerkezetátalakítás eredményeként bekövetkezett, belügyminiszteri hatáskör bővülésére: a korrupcióellenes tevékenységgel kapcsolatos kormányzati feladatok összehangolására, valamint a Nemzeti Védelmi Szolgálat új, „civil arcának” fontosságára. Az ÁSZ elnöke üdvözölte a Nemzeti Védelmi Szolgálatnak a közszférát és a magánszférát egyaránt érintő, az egyéni, az intézményi és a rendszerszintű megelőzést szolgáló intézkedéssorozatot. A Nemzeti Korrupcióellenes Program kidolgozása, amelyet a Kormány 2015 májusában fogadott el, tükrözi és támogatja ezt az új irányt.

Az ÁSZ elnöke az elmúlt évek egyik legjelentősebb eredményének tartja, hogy a korrupció elleni fellépés nemzetstratégiai szintű kérdéssé vált Magyarországon, az ÁSZ pedig az egyik mozgatórugója ennek a programnak.

A **Kúria** alaptevékenységének természetes velejárója az integritásalapú működés feltételeinek megteremtése és fenntartása – emelte ki felszólalásában a **Kúria elnökhelyettese, dr. Kónya István**. E szemlélet támogatására 2013-ban elkészült a minősített adatok védelméről szóló biztonsági szabály, valamint az informatikai biztonsági politika céljáról szóló stratégiai elveket megfogalmazó szabályzat.

A Kúria elnökhelyettese ismertette az igazgatási tevékenységek természetét, és arra hívta föl a figyelmet, hogy az igazgatási tevékenység integritása nélkülözhetetlen a bírói hivatásrend korrupciómentességéhez. A korrupció által célba vett veszélyeztetési zóna a közigazgatásnál általában az igazgatási tevékenységet fedi le, azt támadja, míg a bíróságok esetében ez máshogy működik. A veszélyeztetési zóna mindig az alaptevékenységet veszi célba, azt érinti, ami pedig nem más, mint maga az ítélkezés. A bírói hivatásrend alaptevékenysége, az ítélkezés azonban olyan külső és belső kontrollok alatt áll, amelyek szinte ellehetetlenítik a korrupciót. Ez a kontroll horizontális és vertikális. Horizontális, mert a bírósági ügyek eldöntésében szükségképpen ellentétes érdekű felek, érdekelték vesznek részt, akik a nyilvánosság kontrollja mellett gyakorolják jogaikat, érvényesítik érdekeiket és elérik azt, hogy egy-egy perorvoslat folytán a vertikális kontroll, a magasabb bírósági revízió is megtörténjék. A rendszer tehát látszólag áttörhetetlen és az igazságszolgáltatás felépítménye szilárd, kikezdetlen. A hiba tehát nem a rendszerben, hanem az emberi gyarlóságban keresendő.

Az elnökhelyettes megemlítette az Országos Bírói Tanács által 2014 októberében elfogadott Bírói Etikai Kódexet, amely nemcsak a bírákra, de az igazságügyi alkalmazottakra vonatkozóan is meghatároz követendő és elvárható magatartási szabályokat, valamint a 2015 októberében hatályba lépett, megújult Ügyviteli Szabályzatot. A szabályozás mellett külön felhívta a figyelmet a Kúria kockázatkezelési tevékenységére, amely az integritási kockázatok felmérésével, elemzésével és értékelésével foglalkozik. A kockázatelemzés és -kezelés végrehajtására munkacsoport alakult, amelyet a Kúria főtitkára vezet, és évente kétszer ülésezik.

Dr. Handó Tünde, az Országos Bírói Hivatal (OBH) elnöke tájékoztatta a konferencia résztvevőit, hogy a 2011-ben aláírt közös nyilatkozatban foglalt kötelezettségvállalást követően, annak stratégiai céljaival összhangban, a 2012-ben megfogalmazott „nyitott bíróság” elvnek megfelelően folyamatosan alakítják azt a vezetési-irányítási rendszert, amely biztosítja a bíróságok integritását.

Megemlítette a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló szabályzatot, amely az igazgatási tevékenységek összességét szabályozza, biztosítva ezzel az ítélkezési és az igazgatási munka átláthatóságát, ellenőrzöttségét, valamint a formálódó integritás szabályzatukat, melynek célja a bírósági szervezet integritásának biztosítása, megőrzése, az integritást sértő magatartásokkal szembeni egységes és arányos fellépés.

A bírákra vonatkozó összeférhetlenségi szabályokkal összefüggésben, miszerint a bírák nem végezhetnek politikai tevékenységet, nem lehetnek tagjai politikai pártnak, nem folytathatnak olyan kereső tevékenységet, mely pártatlanságukat, függetlenségüket veszélyezteti, az OBH elnöke felhívta a figyelmet az ajándékozásra mint kockázati forrásra. Kicsi ajándékok is elköteleződést jelenthetnek, ezért meg kell határozni, milyen protokoll ajándékok fogadhatók el.

Az OBH elnöke kiemelte: a bírósági szervezet integritásának felmérése körében fontos volt megismerni a bírák véleményét, ezért kidolgoztak egy integritás kérdőívet a pártatlanság, függetlenség, összeférhetetlenség, mentelmi jog és nyitottság témák köré fonva. 2800 bíróból 460 fő – azaz 16% – töltötte ki. A felmérés eredménye szerint a bírák 98%-a tartja magát függetlennek. Arra a kérdésre pedig, hogy történt-e befolyásolási kísérlet, 94%-uk válaszolt nemmel. E kérdőíves felmérést a jövőben a bírósági vezetők körében is elvégzik.

Az OBH végezetül kifejezte elkötelezettségét az integritásirányítás elmélyítése iránt, és az állami szervek közötti együttműködés jelentőségére hívta fel a figyelmet.

A konferencia második felében szakmai előadásokat hallhattak a résztvevők a korrupció elleni fellépés és az oktatás, szemléletformálás összefüggéseiről, valamint a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a korrupciós bűncselekmények felderítése terén elért eredményeiről.

A korrupcióellenes világnap alkalmából rendezett konferencián elhangzott hozzászólások, előadások megerősítették: a társadalom egészét megkárosító korrupció elleni küzdelemben, napjainkban egyre nagyobb hangsúlyt kap a korrupció megelőzése, ehhez kapcsolódóan pedig a veszélyeztetett személyek és szervezetek integritásának, feddhetetlenségének erősítése. Felértékelődött az egyéni készségek, képességek és a szakmai felkészültség összhangjának megteremtése. A korrupció elleni fellépés elképzelhetetlen az erkölcsi alapok, a hivatásrendi értékek megerősítése, az állampolgári aktivitás, bizalom, nyitottság megteremtése, valamint az egyéni felelősségvállalás tudatosítása nélkül. A 21. század komplex kihívásaival szemben olyan megoldásokra van szükség, amelyek a szakmák határain átnyúlva, a paradigmák közötti párbeszédben és együttműködésben születnek.

Dr. Váradi Piroska (varadip@nvsz.police.hu): 1973. augusztus 29-én született Veszprémben, a pápai Türr István Gimnázium és Óvónőképző Szakközépiskolában érettségizett. Pedagógus pályára készült, gyogyepedagógiai tanárként 1995-ben szerzett diplomát, és Balatonfüreden kezdett el tanítani. Az oktatás mellett közel 10 éven át a Balatonfüredi Városi Televízió szerkesztő-riportereként ismeretterjesztő és hírműsorokat szerkesztett, vezetett. A televíziós és rádiós újságírás iránti érdeklődése okán több szakmai kurzus, mint például a Magyar Rádió által indított képzés hallgatója volt. 1998-ban a balatonfüredi Polgármesteri Hivatalnál helyezkedett el oktatási és kommunikációs szakreferensként, 2003-tól pedig majd tíz éven át a Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság sajtóreferense, szóvivője volt. 2008-ban jogászként végzett a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 2012 és 2014 között a Balatonalmádi Rendőrkapitányság Hivatalát vezette, felelősségi körébe tartozott a kapitányság jogi, ügykezelési, humánigazgatási, kommunikációs és bűnmegelőzési szakterületeinek irányítása. 2014 októberétől a Nemzeti Védelmi Szolgálat új szakmai feladatait ellátó szervezeti egység, a Korrupciómegelőzési Főosztály vezetője.

Dr. Szűcs Lászlóné dr. Siska Katalin

GUY BURAK:¹ THE SECOND FORMATION OF ISLAMIC LAW. THE HANAFI SCHOOL IN THE EARLY MODERN OTTOMAN EMPIRE²

Dr. Szűcs Lászlóné Dr. Siska Katalin, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Jegtörténeti Tanszék, siska.katalin@law.unideb.hu

*A Hanafi jogiskola (madhab) egyike a négy fő, szunnita iszlám jog rendezésével, elsősorban kompilációjával és jogi érveléstechnikájával foglalkozó jogi műhelynek. Az iskola szellemisége névadójának, Abu Hanifának (Kr. u. 699–767), egy iraki kereskedőnek a tanításaira épült. Az Ottomán Birodalom a 16. században adoptálta a Hanafi iskola elképzeléseit, és jogászai kodifikációja ennek segítségével alkotta meg az Oszmán Birodalom Polgári Törvénykönyvét (Mejelle-yi Ahkām-i Adliyye) a 19. században. Az iskola útmutatásait Jordánia, Libanon, Pakisztán, Szíria, Törökország és az Egyesült Arab Emírségek jogi kérdésekben ma is követik. Ahhoz, hogy megértsük a Hanafi jogiskola jelentőségét, át kell tekinteni kialakulásának történetét, jogi eredményeit. Ehhez nyújt segítséget az általam recenzálásra választott mű. A *The Second Formation of Islamic Law. The Hanafi School in the Early Modern Ottoman Empire* (2015) című könyv az első olyan áttekintés, amely kizárólag az iskola iszlám és török jogtörténetben betöltött szerepére fókuszálva mutatja be annak a 16. századtól kezdődő megalakulását és felemelkedését.*

KULCSSZAVAK:

jegtörténet, Oszmán Birodalom, Hanafi jogiskola, iszlám jog, kanonizáció, kodifikáció

- 1 A szerző, Guy BURAK jelenleg a New York-i Egyetem The Elmer Holmes Bobst Library alkalmazásában áll és a Közép-Kelet és Iszlám Tudományok területének könyvtárosa. Korábban a berlini Max Planck Institute és a Harvard Law School Iszlám Jogi Tanulmányok Programjának posztdoktori ösztöndíjasa volt. Cikkei rendszeresen jelennek meg az *International Journal of Middle East Studies*, *Comparative Studies in Society and History*, *Mediterranean Historical Review*, valamint *Journal of Islamic Studies* folyóiratokban.
- 2 Cambridge University Press, 2015.

The Hanafi school of law (madhhab) is one of the four major schools of Sunni Islamic legal reasoning and repositories of positive law. It was built upon the teachings of Abu Hanifa (699-767 AD), a merchant who studied and taught in Iraq. The method of the school officially was adopted by the Ottoman Turks in the 16th century and was codified in the Mecelle-i Ahkam-ı Adliyye, the Ottoman Civil Code. Hanafi jurisprudence remains the most influential school in the world today and is used in Jordan, Lebanon, Pakistan, Syria, Turkey, and the United Arab Emirates. To understand the significance of the Hanafi School, it is useful to gain an overview of the history and the major developments of the school in general. For this investigation the book that I have chosen is very helpful. The Second Formation of Islamic Law is the first book to deal exclusively with the forming and rise of the Hanafi School of Law, as the most significant school in both the Islamic and the Turkish History of Law from the 16th century.

KEYWORDS:

History of Law, Osman Empire, Hanafi Law School, Islamic Law, canonization, codification

A Hanafi jogiskola (*madhhab*) egyike a négy fő, szunnita iszlám jog rendezésével, elsősorban kompilációjával és jogi érveléstechnikájával foglalkozó jogi műhelynek. Az iskola szellemisége névadójának, Abu Hanifának (Kr. u. 699–767) a tanításaira épült, aki egy Irakban, Kufában tanult kereskedő volt. Hanifa egy főművet (és négy kisebb művet) hagyott hátra, amely az *Al-Fiqh al-Akbar*, azaz a *Nagy Fiqh* címet viseli. Két fő követője, Abu Yusuf (Kr. u. 738–798) és al-Shaybani (Kr. u. 749–805) gyűjtötte össze, majd rendszerezte mestereik főbb tanításait, mely az Abbászida-dinasztia körében lelkes követőkre talált. A Hanafi jogiskola doktrínáit az iszlám jogban a legflexibilisebbnek és legliberálisabbnak tartják, ideértve a büntetőjogi, a nem muszlimokkal való bánásmód, személyes szabadságjogok, házasság, gyámság és tulajdonjogviszonyokat érintő szabályait. Amíg a Hanafi *madhhab* a többi szunnita iskolával együtt használta a *qiyast* (analógiára épülő érvelés) mint jogi érvelést, Abu Hanifa nagyban támaszkodott a *ra'y*, azaz a személyes vélemény jogi érvelés során történő használatára is. Szívesen élt az *istihsan* (melynek fogalmát többen a méltányosság fogalmával azonosítanak), azaz a jogi preferenciákra hivatkozással, mellyel lágyította a szigorú jogi érvelés eredményeit.

Az Ottomán Birodalom a 16. században adoptálta a Hanafi elképzeléseit, és jogász kodifikációja eredményeként született meg a 19. században a *Mejelle-yi Ahkām-i Adliyye*, azaz az Oszmán Birodalom Polgári Törvénykönyve. A Hanafi *madhhab* napjainkban is a legbefolyásosabb jogiskola maradt az iszlám területeken. Útmutatásait Jordánia, Libanon, Pakisztán, Szíria, Törökország és az Egyesült Arab Emírségek ma is követik. A Hanafi *fiqh* érvényesül Bangladesben, Egyiptomban, Indiában, Irakban, Pakisztánban, Szíria és Irán, valamint Malajzia jelentős kisebbségei körében is. Afganisztán alkotmánya a Hanafi jogot szubszidiárius jogforrásnak tekinti, melyet kifejezett alkotmányos vagy egyéb jogszabályi rendelkezés hiányában rendel alkalmazni.

Az általam recenzálásra választott *The Second Formation of Islamic Law. The Hanafi School in the Early Modern Ottoman Empire* című könyv egy eredetileg disszertációnak készült kutatásból jött létre. A mű az első olyan áttekintés, amely kizárólag az iskola iszlám és török jogtörténetben betöltött szerepére fókuszálva mutatja be annak a 16. századtól kezdődő megalakulását és felemelkedését.

Ennek keretében a szerző igen értékes eredményei közé tartozik annak a feltárása, hogyan alakította ki az ottomán dinasztia mind szerkezetileg, mind jogelvi tekintetében a Hanafi műhely egy speciális ágát, hogyan tette azt hivatalos jogi iskolává, melynek jogi érvelését, pozitív jogmagyarázatát követni kellett, és hogyan hozta létre az ún. „ottomán iszlám” jogrendszert, melynek anyagát a későbbi 19. századi reformkori intézkedések érintették.

A könyv a szerző disszertációjának bővített változata, melynek elkészítése során arab, perza és ottomán-török források elemzésén keresztül mutatja be a modern Ottomán Birodalom és a keleti iszlám területek főbb jogtudósait, azok sokszor egymásnak ütköző álláspontját a Hanafi iskola hivatalossá tétele felmerülésének ötletétől a 19. századi kodifikációig.

A Hanafi iskola rendszerének adoptálásával együtt járó változás intézményes aspektusait már többen érintették, feldolgozták. Az értekezés tudományos eredménye az, hogy túlmutat az intézményesség elemzésének közhelyein. A mű nem a jogintézményeket tematikusan feldolgozó, szigorúan dogmatikai szempontok szerint rendszerező jogtörténeti elemzés, ha-

nem alap kutatás, melyben a szerző konjunktív forráshasználatra törekszik. A szerző az intézményes változással együtt járó kanonizáció jogelvi aspektusait és azok különböző jogi hagyományokban rejlő gyökereit keresi, melyre eddig kevesebb figyelmet fordítottak. Véleménye szerint az ottománok által véghezvitt kanonizáció, a korábbi évszázadok jogelvéinek átvétele és iszlámhoz alakítási folyamatának feltárása kulcsfontosságú az „ottomán iszlám” jogrendszer és a később ezt érintő reformok megértéséhez. A könyv több szempontból korszakalkotó, hiszen a korábban elsősorban dogmatikai szempontok szerint elemzett és egységesnek tartott iszlám jogról a szerző bebizonyítja, hogy sokkal differenciáltabb volt, mint eddig hittük. A különböző területek jogi kultúráiban rejlő ellentmondások kapcsán folytatott jogi vitákban formálódott, rétegződött az új „ottomán iszlám”, melyet Burak kivesz az Ottomán Birodalom területi korlátai közül, és egy jóval tágabb kontextusban, a keleti, iszlám hatás alatt álló területek perspektívájában vizsgálja. Részletesen elemzi a jogtudósi irodalmat, a klasszikus jogi szövegmagyarázatokat, és minden esetben társadalmi és kulturális aspektusban interpretálja a *praxist* és az azzal kapcsolatos jogi témájú levelezéseket.

A források együttes használata során a szerző meggyőzően védi kutatásainak egyik fő kiindulópontját, mely szerint a különböző régiókban tevékenykedő iszlám jogtudósok akár egymástól is kaptak kérdéseket, melyekre jogi választ vártak, így a jogi szövegek folyamatos körforgása volt jellemző a birodalmon, sőt az iszlám régión belül is. A szerző a 15. század második felétől a 18. század második feléig vizsgálódik, mely időintervallum elegendőnek bizonyult arra, hogy a jogi iskolát ért különböző hatások jogrendszerbe épülését alaposan megvizsgálhassa.

Burak a Hanafi iskolát mint hivatalos ottomán jogi iskolát (*madhab*) érintő kutatásai két részre oszthatók. Egyrészt a birodalmi, másrészt a provinciális szinten vizsgálódik. Provinciális szinten azt vizsgálja, milyen ágak, főbb csoportok alakultak ki a Hanafi iskolán belül, milyen jelentős viták voltak a jogtudósok között. Birodalmi szinten pedig azt vizsgálja, hogy a hódítások és az azok következtében bekövetkező arab területek birodalomhoz csatolása hogyan változtatta meg az addig kialakult jogi hierarchiát, és az ottomán dinasztia tagjai ennek következtében melyik ágat követték.

A könyv annak érdekében, hogy megértsük a hivatalos Hanafi műhely kialakulását, bemutatja a jogiskolák (*madhab*, törökül: *mezheb*) Ottomán Birodalom előtti, ún. premongol (9–10. század) korszakban betöltött szerepét. A meglehetősen laza társadalmi szerveződés legfőbb feladata kezdetben az volt, hogy az isteni kinyilatkoztatás jogi magyarázatát megadja és a magyarázó autoritását meghatározza.

A 11. század végére mind a négy szunnita jogiskola, köztük a Hanafi jogiskola is kialakította a saját hivatali hierarchiáját, majd az egyre növekvő mennyiségű jogi szövegeket elkezdték feldolgozni, kronologizálni. A jogi iskolák gyakorlatilag egyet jelentettek a doktrínák és érvek *corpusaival*, amit az iskola követőinek memorizálnia és követnie kellett. Ezek a *corpusok* gyakran kiterjedt életrajzi irodalommal (*tabaqat*) egészültek ki, melyeket az iskola követőinek szántak abból a célból, hogy a jogi írások eredetét nyomon követhessék. A könyv 2. és 3. fejezetében olvashatunk ezekről a rendszerezésekről. Néhány közülük meglehetősen átfogó, míg mások néhány általános szabály megfogalmazását nyújtják. Legtöbbjük az iskola legmagasabb rangú jogtudósainak (*mujtahid*), legtöbbször névadójának írásaival nyit, majd őt követi a leg-

főbb követő (*muqallid*) írása. Más tipológiák a kevésbé képzett követők írásaival nyitnak, majd a sort a legrangosabb követő, a *muqallid* írása zárja. A *mujtahid* és a *muqallid* között a hierarchiában elhelyezkedő jogtudósoknak is megengedett volt kisebb írások, magyarázatok elkészítése (*ijtihād*, jelentése: szorgalmas, iparkodó), amennyiben az iskola névadója és legrangosabb követője szövegmagyarázó elveit betartották és követték. Tulajdonképpen ez utóbbi egy bírói szövegértelmezéssel és szövegmagyarázattal volt egyenértékű, melyet azok a jogtudósok végezhettek, akik a névadóval és annak közvetlen kíséretével együtt tanultak.

A szerző fontos megállapítása, hogy a jogiskolák fejlődése és az általuk képviselt jogtudomány tartalmának alakítása, szabályozása ekkor még nem volt állami ügy. Ez a szerző szerint nem azt jelenti, hogy az állam, gyakorlatilag a szultán ne gyakorolt volna az alakulásukra befolyást, vagy ne patronált volna egy-egy jogtudóst, hanem azt, hogy nem volt olyan államilag alkalmazott, intézményesen meghatározható jogászai kör, amelynek feladata a birodalom jogszabályainak egységesítése lett volna.

A szerző a premongol időkhöz képest a Hanafi iskolát érintő legnagyobb változások korát az Ottomán Birodalom megalakulásának időpontjához köti. Ettől kezdve az állam, gyakorlatilag a szultán magának titulálta azt a jogot, hogy a tantételekre vonatkozóan is beleavatkozzon az iskola munkájába, szabályokat állítson fel és meghatározza annak a felépítését is. Mindez oda vezetett, hogy a 15. század második felére az ottomán uralkodó és a hozzá lojális jogtudósi elit egy külön ágat képezett a Hanafi iskolán belül.

A szerző a hivatalos *madhab* elemzésével foglalkozó részben négy pontban szedte össze azokat az eredményeket, melyek az ottomán „állami” *madhab* működésével összefüggésbe hozhatók. Burak szerint a birodalom tudományos elitjének kialakulása, a muftik összehívása a szultán által kezdeményezett tanácskozássra, állami beavatkozás és szabályozás az iskola felépítése és az iskola által képviselt doktrínák tekintetében, valamint a posztmongol rendszeren alapuló dinasztikus jog iszlám területeken történő bevezetése mind az Ottomán Birodalomhoz köthető eredmények voltak.

A birodalom tudományos elitjének kialakulása körében a szerző megállapítja, hogy 1453-tól, azaz Isztambul megszállásától az ottomán dinasztia folyamatosan és tudatosan alakította ki a tudományos elitjét. Ennek keretében törekedett a standardizált, kiszámítható karriermóddal és képzési rendszer megalkotására (bár a szultán nem csak a birodalmi képzést ismerte el) és az oktatási intézmények hierarchikus hálózatának kiépítésére, ahol a diákokat az idősebb jogászok, bírók vagy bürokraták tanították. A rendszer működését birodalmi *edictumok*, szabályok és jogi kódexek szabályozták. A szerkezeti felépítés mellett ezek a kódexek esetenként a tananyagot, tanmenetet is szabályozták. A szultáni rendeletek a Hanafi iskolán belül alkalmazott jogelvekre is kiterjedtek, és kiválasztották azokat a doktrínákat, amelyeket a jogtudósok követhettek.

A 2. fejezetben Burak az ottomán tudományos elit fejlődésének vizsgálatával párhuzamosan vizsgálja meg a *tabaqat* (életrajzi irodalom) és a compilációs munkákat. Ennek keretében a jogászok rekonstruálták az iskola névadójától, Abü Hanifa imámtól eredeztetve az iskolához kapcsolódó tudósokat és azt a joganyagot, azokat a bírói szövegeket, melyek az iskola nevéhez fűződően keletkeztek. A szerző szerint ezek a birodalmi kánon részét képezték. A szerző megállapítása szerint azonban, amíg a 14. században is létező kettős funkciójú (tanítás és írás), a

szuverén (kalifa, szultán vagy állam) által kinevezett jogtudósok nem voltak hivatalosan, intézményes formában elismertek, addig az ottomán dinasztia pótolta ezt a hiányosságot.

A másik fontos, Burak által az ottomán dinasztiahoz köthető eredmény a jogtudósok (*mufti*, törökül: *müftü*) és a jogtudósok vezetőjének (*Şeyh-ül İslam*) szultán általi kinevezése és rendszeres összehívása volt. Mind a jogtudósok, mind a *Şeyh-ül İslam* egyszerre voltak jogtudósok és a birodalom oktatási rendszerének (*madrasah*, törökül: *medrese*) professzorai is. Ezen túl a *Şeyh-ül İslam* intézményesen is a legfőbb bírói és tudományos autoritásnak számított, aki ebben a pozícióban meghatározta a kánonokat és azokat a jogelveket, amelyeket a hierarchia tagjainak követnie és alkalmaznia kellett. A *Şeyh-ül İslam* a Hanafi iskolán belül érvényes jogi argumentumok és elvek közül is érvényesnek titulálhatott egyes szabályokat, és az iskolán belül kialakult kisebbségi vélemény tekintetében is kérhette a szultánt, hogy *edictum*ával tegye azt érvényessé és kikényszeríthetővé.

A 2. és 3. fejezetben Burak azt is vizsgálja, hogy az arab földek elfoglalása és az Ottomán Birodalomba integrálása hogyan járult hozzá a jogiskola letisztult írásbeliségéhez, és hogyan befolyásolta az ottomán dinasztia és a *madhab* viszonyát. Burak szerint nagyon valószínű, hogy a különböző irányzatokhoz tartozó jogtudósi szövegek folyamatos körforgásban voltak a birodalom különböző területein tevékenykedő jogtudósok között. Ennek a dialogikus természetéről azt írja, hogy minden irányzat követőjének az volt a célja, hogy a hozzá tartozó művet a többiek elolvassák. Másodsorban a tudományos elit azon tagjai, akiket a *tabaqat* munkák elkészítésével megbíztak arra törekedtek, hogy az irodalmi-jogi műveiket összekössék a középkori iszlám jogtudományi hagyománnyal, megalapozva és propagálva ezzel a saját autoritásukat és pozíciójukat. Burak az elsődleges források elemzése során valószínűsíti, hogy az arab provinciák birodalomba integrálásával megnőtt a különböző tudományos körök és hagyományok között a birodalomban. Mindez motiválta a különböző jogtudósokat, hogy átfogóan dokumentálják a saját munkájukat és ezáltal hozzájárultak egy letisztultabb ottomán Hanafi jogiskola kialakulásához. A *tabaqat* művek eszközök voltak tehát a jogi érvek és definíciók kialakításában, emellett készítésük során a Hanafi iskolán belül egy jogtudósi „szövegközösség” is létrejött. A szerző az ezekben a fejezetekben felhozott érvekkel támasztja alá azt az általa képviselt *novumot*, mely szerint az ottomán időkben a Hanafi műhelyet sem társadalmilag, sem szellemiségét tekintve nem tekinthetjük egységes jogiskolának.

A könyv ennek az állításnak a további alátámasztásául elemzi a birodalom területén érvényben lévő, egymást átfedő közigazgatási gyakorlatokat, jogtudományi hagyományokat is. A szerző a jogászok közti viták és eszmecserek bemutatásával bizonyítja a birodalom jogi képének összetettségét, és kiemeli az arab területek meghódításának és birodalomba integrálásának gyakorlati szerepét, melyre eddig kevesebb figyelmet fordítottak a modern jogtörténeti elemzésekben.

A 4. és 5. fejezetben a szerző az arab földek birodalomba integrálása utáni időszakban a Hanafi jogtudósok között felmerült vitákat vizsgálja. A kutatás eredménye szerint ezek a viták nem egy speciális jogi kérdés köré csoportosultak, hanem elsősorban a szultán Hanafi iskola felépítését, szabályozását és jogelveit érintő szerepéről szóltak. A források elemzése során kiderül, hogy a vitába szálló jogtudósok két csoportba oszthatók: az ottomán dinastiával szoros összeköttetésben állók és az ebből mellőzöttek köreire. Az iskolán belül azok a jogtudó-

sok, akik összeköttetésben álltak az ottomán dinasztiával, elfogadottak, míg azok, akik többnyire az arab területekről érkeztek és vitába szálltak a jogtudósok nagyobb autonómiájáért, az irányítói körből kizártak lettek. Egy jogtudós dinasztikus kapcsolatai jelentősen meghatározták a Hanafi iskolán belüli pozícióját, a kritikáik pedig végső soron az ottomán dinasztia által meghatározott jogrend érvényességét vitatták. Az arab hódításokat követően a szultán nem tiltotta be az állami kinevezéssel nem rendelkező, de kiemelkedő (általában arab területeken tevékenykedő) jogtudósok munkáját (ellenben betiltotta a kinevezéssel nem rendelkező bírák/*qádi* működését). A Hanafi jogtudósoknak a hódítást követően vezető pozíciójuk megőrzése érdekében folyamatos dialógust kellett provinciális kollégáikkal fenntartani. Fontosnak tartották, hogy mind a birodalom központi, mind az arab provinciáiból az uralkodó elit elérhesse a Hanafi iskolát és hozzájuk intézhessék kérdéseiket. Folyamatosan biztosították az elitet a felmerülő viták megoldásához szükséges új lehetőségekről. A viták elemzése során Burak nem a felek őszinteségét, az állítások valóságtartalmát vizsgálja, hanem újítón, a jogi levelezésekben azt a mindkét félre jellemző kifinomultságot emeli ki, ami lehetővé tette az új jogi megoldások születését a posztmongol dinasztikus jog és az iszlám joga között felmerülő kérdésekben. A viták bemutatásával a szerző célja emellett az is, hogy rávilágítson arra, mennyire radikálisan újításnak számított az iszlám jogban egy államilag irányított, hivatalossá tett jogiskola felállítása, és milyen heves viták kísérték a bevezetését.

A *The Second Formation of Islamic Law* a birodalom teljes területén élő különböző jogi kultúrákra, közigazgatási szokásokra összpontosít, melyek hozzájárultak az ún. ottomán dinasztikus jog létrejöttéhez. A kutatás egyik legfontosabb eredménye ennek a fogalomnak – mely Burak szerint a birodalom közigazgatási gyakorlatát, *edictumait* és jogi kódexeit jelenti – a megalkotása és meghatározása volt. Az elnevezést Burak azért tartja indokoltnak, mert mind a közigazgatási gyakorlat, mind a jogi kódexek legitimitásukat a dinasztiaiból és azok elődjektől – a szerző bizonyított állítása szerint Dzsingisz kántól és annak jogi hagyatékából – származtatják. A szerző szerint az új jogtest a posztmongol időkben az egyes provinciákban uralkodó különböző dinasztikus jogszabályok harmonizációját jelentette. Ebben az időben ugyanis minden egyes dinasztia rendelkezett saját jogi és közigazgatási gyakorlattal, melyet a későbbiekben ottomán *kánunnak* (korábban Dzsingisz kán *yasajának*) neveztek. Ezt a jogtestet többen inkompatibilisnek tartották az iszlám jogával. Ennek oka legfőképpen a különböző történelmi háttérben keresendő. Amíg az iszlám jogviták az isteni kinyilatkoztatás interpretációja körében zajlottak, addig a dinasztikus jog a legitimitációját a dinasztia ősei autoritásából származtatta. A két jogtest közti feszültség feloldása jelentette azt a közvetlen okot, amely Burak szerint a hivatalos jogiskola keletkezése mögött állt. A jogászok ugyanis csökkentették a feszültséget a két jogtest között. Burak a *madhab* történetének kutatásával tulajdonképpen a *saria* és a dinasztikus jog közötti jogharmonizáció alakulását követi nyomon.

A szerző gyakran használja a posztmongol terminust, mely alatt a 12. századi mongol inváziót követő időszakot érti, és amelynek csúcspontja Bagdad 1258-ban történő elfoglalása volt. A mongol invázió jogrendszerben okozott hatását Burak azért tartja fontosnak elemezni, mert új szuverenitás és jogfelfogás bevezetését jelentette a vizsgált területeken. E területek szultánjai és dinasztiaiai ugyanis összekapcsolták magukat valódi, vagy kitalált mongol múltjukkal és dzsingiszid örökségükkel. A dinasztiai többsége Dzsingisz kánt és a ve-

le összefüggésbe hozható jogrendszer történelmi és jogi hivatkozási alapnak tekintette. A mongol múlt tehát akár valódi, akár kitalált volt, beépült e dinasztiai jogrendszerébe, így Burak szerint „összekötött jogtörténetekről” beszélhetünk. Burak könyvében arra a következtetésre jut, hogy a *madhab* (hivatalos jogiskola) kialakulása tulajdonképpen egy a dinasztiaiak között a dzsingiszid örökség, különösen a dinasztikus jog posztmongol természetű körében folytatott párbeszéd eredménye. A dinasztiaiak kortárs és folyamatos levelezésben voltak és vitatkoztak, tárgyaltak a mongol múltjukkal összefüggésben a szuverenitás természetéről, valamint a dzsingiszid és az iszlám jogfelfogásának ellentmondásairól. Az értekezések közötti feszültségek és ellentmondások pedig szinte megkövetelték a jogi szövegek letisztítását és a követendő jog körvonalazását is, mely végül a hivatalos *madhab* keletkezéséhez vezetett.

Könyvének záró fejezetében Burak arra keresi a választ, hogy a hivatalos *madhab* posztmongol időszakban történő kialakulása miért nem kapott nagy figyelmet a 19. századi iszlám jogtörténetírásban. A mellőzés legfőbb oka Burak szerint az volt, hogy az iszlám jog történetét elbeszélő írók hajlamosak voltak előtérbe helyezni az ún. „iszlámot formáló” 19. századi reformkorszakot, amikor az államok és jogtudósai egy nagyobb modernizációs reformcsomag keretében kodifikálták az iszlám jogot, és mellőzték a premodern *sariát* – egyben az arra jellemző fluiditás és diverzitás jellemzők említését – a történetírásból. Emellett a jogi kodifikációt végző államilag kinevezett jogászok/*muftik* az iszlám jog állam által vezényelt modernizációját az ún. „nyugati jog” elképzelései és intézményei mentén hajtották végre, és az állami beavatkozást tekintették a jog tartalmának meghatározásában a legfontosabb szervező elvnek. Burak természetesen nem állítja, hogy ne lettek volna a 19. században is jelentős reformok és változtatások, de a jogiskolát érintő intenzív állami beavatkozás és az iszlám jog kiterjesztése véleménye szerint a 19. századot jóval megelőző korban történt. Az említett 19. századi narratívák biztosították a kontinuitást a 19. század és az azt megelőző korszak között, illetve az iszlám és nem iszlám kormányzási gyakorlat között.

Dr. Szűcs Lászlóné dr. Siska Katalin (siska.katalin@law.unideb.hu): egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Jogtörténeti Tanszék. Kutatási területei: Egyetemes állam- és jogtörténeti kutatásaiban elsősorban az iszlám jogra specializálódott. Ennek keretében a késő Ottomán Birodalom, valamint a fiatal Török Köztársaság alkotmánytörténeti fejlődését vizsgálja, különös tekintettel Mustafa Kemal Atatürk politikai, diplomáciai és jogi eredményeire, valamint annak magyarországi visszhangjára. Az iszlám jogi kutatásaiban kedvelt témái közé tartozik a nők jogi helyzetének a megítélése, külön figyelmet szentelve a török nők jogi helyzetének. Szívesen foglalkozik a török jogi kodifikáció fejlődésével, melyet a premongol kortól a 19. századig vizsgál, ideértve a szunnita hagyományok, kánonok és az ottomán jogfelfogás ötvözésének vizsgálatát. Nemzetközi jogi kérdések tekintetében kedvelt kutatási területei a migrációs jog kialakulásának története, a török identitás definiálása, valamint a török nemzeti-ségi kérdések vizsgálata.

Publikációs felhívás

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadásában megjelenő Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás című szakmai, tudományos folyóirat állam- és közigazgatás-tudományi témájú tudományos írások közlésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

A lap célja: az államtudományok, a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése, a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítése.

A SZERKESZTŐSÉG AZ ALÁBBI ROVATOKBA VÁR ÍRÁSOKAT:

Tudományos közlemények/Tanulmányok

E rovat célja az államtudomány, jogtudomány és társadalomtudományok területén elért hazai és nemzetközi kutatási eredmények bemutatása, tudományos műhelyek, iskolák eszmecsereje.

Szakmai fórum

E rovat célja teret adni a közigazgatási praxis művelői közötti tapasztalatcserének, a jó gyakorlatok bemutatásának és a közzolgálat változásait bemutató tudósításoknak.

Nemzetközi kitekintés

E rovat célja a nemzetközi állam- és társadalomtudományi kutatások közvetítése, különösen a külföldi közigazgatási stratégiáknak és gyakorlatoknak, az európai közigazgatási rendszerek közeledésének és együttműködésének, illetve az EU törekvéseinek és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjainak a bemutatása.

Szemle

E rovat tudósít az államtudományok, az államélet és benne a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferencia-beszámolókat közöl.

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. Időszakonként vegyesen magyar és angol nyelvű tanulmányok is megjelennek egy-egy számban, illetve évente egyszer angol nyelvű különszámmal is jelentkezik a lap. A tartalomjegyzék angol, német és francia nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről anonim szakmai lektori véleményezést követően a szerkesztőbizottság dönt ügyrendjének megfelelően.

A Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás című folyóirat online formában is megjelenik. Az online változat mellett a korábbi lapszámok archívuma is elérhető.

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára:

Kézirat leadása: csilla.petro@vtki.uni-nke.hu szerkesztőségi e-mail-címre

A cikkek beküldési határideje: 2016. július 31.

A folyóirat megjelenési ideje: 2016. október

A részletes közlési feltételek, és bővebb információk megtekintéséhez,

kérjük, látogasson el honlapunkra:

<http://uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgas/kozlesi-feltetelek>

Table of contents

Welcoming	GYÖRGY KISS – ZSUZSANNA FEJES	3
Scientific publications/ Studies	MAGDOLNA CSATH • Innovative and Agile State as Requirements of Successful Economy and society	4
	ZOLTÁN RÓNAY • On the Nature of the Student Legal Relationship	24
	KÁROLY JUGOVITS • Substantive Underpinning of Legislation in the Context of Legal Education	36
International Scope	EDIT SOÓS • Challenges of INTERREGional Cooperation in the Eastern Partnership Countries	50
	ANNA NYILAS • The Use of Electronic Communication in the French Administrative Justice – the TéléRecours System	68
Professional Forum	GÁBOR ÁKOS CSUTORÁS • Retention Possibilities for Y Generation Staff Members of the Hungarian Central Statistical Office	92
	ALEX PONGRÁCZ • Sovereignty and Constitutionality in the Global Field of Force	108
	ÉVA KOVÁCS – GYULA VASTAG • Public Management: Research Paradigms of a Public Administration Conference	120
	KRISZTINA SÖREG • Income And Consumption Characteristics Of The Hungarian Households After The Financial Crisis Of 2008	138
	RÉKA ZSUZSÁNNA MÁTHÉ • Hungarian Government: Online Communication Practices	152
Review	PIROSKA VÁRADI • International Anti Corruption Day	160
	KATALIN SZŰCS LÁSZLÓNÉ SISKA • Guy BURAK: The Second Formation of Islamic Law. The Hanafi School in the Early Modern Ottoman Empire	166
Information	Publication notice	174
	Table of contents in foreign language	176
	Editorial Committee	180
	Imprint	182

Sommaire

Introduction/Préface	GYÖRGY KISS – ZSUZSANNA FEJES	3
Études	MAGDOLNA CSATH	
	• L'État innovant et réactif comme une condition d'une économie et d'une société prospère	4
	ZOLTÁN RÓNAY	
	• Le statut d'étudiant	24
	KÁROLY JUGOVITS	
	• Le caractère bien-fondé de la législation dans le contexte de l'éducation juridique	36
Perspectives internationales	EDIT SOÓS	
	• Les défis de coopération INTERREGionaux dans les pays de l'Est	50
	ANNA NYILAS	
	• La digitalisation dans la juridiction administrative française – le système Télérecours	68
Forum	GÁBOR ÁKOS CSUTORÁS	
	• Les possibilités de rétention du personnel de la génération Y par l'Office Central des Statistiques	92
	ALEX PONGRÁCZ	
	• Souveraineté, constitutionnalité et les forces de la concurrence mondiale	108
	ÉVA KOVÁCS – GYULA VASTAG	
	• Gestion publique: Recherche de paradigmes basé sur l'expérience d'une conférence	120
	KRISZTINA SÓREG	
	• Les revenus et les habitudes de consommation des ménages hongrois après la crise financière de 2008	138
	RÉKA ZSUZSÁNNA MÁTHÉ	
	• La communication en ligne du gouvernement de Hongrie	152
Revue	PIROSKA VÁRADI	
	• La journée internationale de l'anti-corruption	160
	KATALIN SZÜCS LÁSZLÓNÉ SISKA	
	• Guy BURAK: The Second Formation of Islamic Law. The Hanafi School in the Early Modern Ottoman Empire	166
Information	Publication rappel	174
	Sommaire des langues étrangères	176
	Édition comité	180
	Rédaction	182

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung	GYÖRGY KISS – ZSUZSANNA FEJES	3
Studien	MAGDOLNA CSATH	
	• Der innovative und agile Staat als Voraussetzung einer elfgreichen Wirtschaft	4
	ZOLTÁN RÓNAY	
	• Über das Wesen des studentischen Rechtsverhältnisses	24
	KÁROLY JUGOVITS	
	• Die inhaltliche Begründung der Gesetzgebung aus der Sicht der juristischen Ausbildung	36
Internationaler Ausblick	EDIT SOÓS	
	• Herausforderungen der INTERREGional Kooperation in den Östlichen Partnerländern	50
	ANNA NYILAS	
	• Elektronische Kommunikation in der französischen administrativen Rechtsprechung – das TéléRecours System	68
Fachforum	GÁBOR ÁKOS CSUTORÁS	
	• Möglichkeiten der Beibehaltung der Generation Y an dem Zentralen Statistischen Amt	92
	ALEX PONGRÁCZ	
	• Suverenität und Verfassungsmäßigkeit in dem globalen Kraftfeld	108
	ÉVA KOVÁCS – GYULA VASTAG	
	• Public Management: Forschungsparadigmen einer Konferenz über Öffentlichen Verwaltung	120
	KRISZTINA SÓREG	
	• Einkommensverhältnisse und Konsumgewohnheiten der ungarischen Haushalte in den Jahren nach der Wirtschaftskrise 2008	138
	RÉKA ZSUZSÁNNA MÁTHÉ	
	• Online Kommunikation der Regierung in Ungarn	152
Rundschau	PIROSKA VÁRADI	
	• Bericht über Integrität Konferenz	160
	KATALIN SZŰCS LÁSZLÓNÉ SISKA	
	• Guy BURAK: The Second Formation of Islamic Law. The Hanafi School in the Early Modern Ottoman Empire	166
Information	Publikationen Anruf	174
	Fremdsprachiges Inhaltsverzeichnis	176
	Redaktion komitte	180
	Impressum	182

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Dr. Kiss György dékán, egyetemi tanár

(Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

FŐSZERKESZTŐ:

Dr. Fejes Zsuzsanna egyetemi docens

(Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI ELNÖKE:

Prof. Em. Dr. Tamás András (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Biró Marcell közigazgatási államtitkár (Miniszterelnöki Kabinetiroda) • *Dr. Bitskey Botond* főtitkár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cserny Ákos* egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Alkotmányjogi Intézet) • *Dr. Hazafi Zoltán* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet) • *Dr. Horváth Attila* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. Imre Miklós* intézetvezető, főiskolai tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet) • *Dr. Janza Frigyes* főtitkár (Rendészettudományi Társaság) • *Dr. Kis Norbert* továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes, főiskolai tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Kukorelli István* egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Em. Dr. Máthé Gábor* (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. habil. Müller György* egyetemi magántanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Prof. Dr. Nemeslaki András* intézetvezető, egyetemi tanár (Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Elektronikus Közszolgálati Intézet) • *Prof. Dr. Papp Tekla* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztika Intézet) • *Prof. Dr. Patyi András* rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Torma András* rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Prof. Dr. Török Gábor* egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztika Intézet) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* dékán, egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI TISZTELETBELI TAGOK:

Jan Bárta Cseh Tudományos Akadémia (Prága) • *Daniel Klimovsky* Szlovák Műszaki Egyetem (Kassa) • *Zdenek Koudelka* Masaryk Egyetem (Brno) • *Herbert Küpper* Institut für Ostrecht (Regensburg) • *Walter Maier* Ludwigsburgi Közigazgatás-tudományi és Pénzügyi Főiskola (Ludwigsburg) • *Daniel Szergej Naumov* P. A. Sztolipin Volga-menti Közszolgálati Akadémia (Szaratov) • *Tóth Mihály* Ukrán Nemzeti Tudományos Akadémia (Kijev) • *Igor Palús* Pavol Jozef Safárik Egyetem (Kassa) • *Ewa Poplawska* Lengyel Tudományos Akadémia (Varsó) • *Jan Ziekow* Német Közigazgatási Kutatóintézet (Speyer) • *Prof. Dr. Li Junqing* Minzui Egyetem (Peking)

Editorial Committee

CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE: *Prof. Dr. György Kiss*, Dean, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration)

EDITOR-IN-CHIEF: *Dr. Zsuzsanna Fejes*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History)

HONORARY CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE: *Prof. Em. Dr. András Tamás* (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History)

EDITORIAL BOARD:

Dr. Marcell Biró, Minister of State for Public Administration (Cabinet Office of the Prime Minister) • *Dr. Botond Bitskey*, Secretary General (Constitutional court of Hungary) • *Dr. Ákos Cserny*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Human Resources) • *Dr. Attila Horváth*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. habil. Miklós Imre*, college professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of State Governance and Public Policy) • *Dr. Frigyes Janza*, Secretary General (Hungarian Association of Police Science) • *Dr. Norbert Kis* Vice-Rector for Continuing Education and International Affairs, college professor (National University of Public Service) • *Prof. Dr. István Kukorelli*, University Professor, Head of Department (Eötvös Loránd University, Faculty of Law) • *Prof. Em. Dr. Gábor Máthé* (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. habil. György Müller*, Private Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Prof. Dr. András Nemeslaki*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of E-Government) • *Prof. Dr. András Patyi*, Rector, University Professor (National University of Public Service) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, University Professor (University of Miskolc) • *Prof. Dr. Papp Tekla*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Civilistics) • *Prof. Dr. Gábor Török*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Civilities) • *Prof. Dr. András Varga Zs.*, Dean, University Professor (Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law)

FOREIGN HONORARY MEMBERS:

Jan Bárta, Prague, Czech Academy of Sciences (Prague, Czech Republic) • *Daniel Klimovsky*, Slovak University of Technology (Kosice, Slovakia) • *Zdenek Koudelka*, University of Masaryk (Brno, Czech Republic) • *Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht (Regensburg, Germany) • *Walter Maier*, Ludwigsburgi Financial and Administrative Sciences College (Ludwigsburg, Germany) • *Daniel Szergej Naumov*, P. A. Sztolipin Volga Academy of Civil Service (Szaratov, Russia) • *Mihály Tóth*, Ukrainian National Academy of Sciences (Kiev, Ukraine) • *Igor Palús*, University of Pavol Jozef Šafárik (Kosice, Slovakia) • *Ewa Poplawska*, Varsó, Polish Academy of Science (Warsaw, Poland) • *Jan Ziekow*, German Research Institute for Public Administration (Speyer, Germany) • *Prof. Dr. Li Junqing*, Dean, Minzu University of China (Beijing, China)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

KIADÓ: NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.

A KIADÁSÉRT FELELŐS: Hegyesi József, ügyvezető igazgató

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, NKE ÁKK dékán

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Fejes Zsuzsanna, NKE ÁKK,
egyetemi docens

OLVASÓSZERKESZTŐ: Kutas Éva

A papíralapon megjelenő kiadvány azonosítószáma: ISSN 2063-9058

Az internetes kiadvány azonosítószáma: ISSN 2063-9066 (online)

Szerkesztőség

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Paksi-Petró Csilla, NKE ÁKK, egyetemi tanárségéd

CÍME: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 1118 Budapest, Ménesi út 5.

LEVELEZÉSI CÍM: 1519 Budapest, Pf.: 275

E-MAIL-CÍM: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatas

Nyomda

NYOMDAI MUNKA: Séd Nyomda Kft.

FELELŐS VEZETŐ: Katona Szilvia

WEBLAP: www.sednyomda.hu



PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS 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 a tudományterületek közötti párbeszédet segítse elő.

Bővebb tájékoztatás érdekében látogasson el az uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgas/ weboldalra, vagy forduljon szerkesztőségünk munkatársaihoz a ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu e-mail-címen!

Bízunk a sikeres szakmai együttműködésben!

Pro Publico Bono!

Dr. Fejes Zsuzsanna
NKE ÁKK, egyetemi docens

Prof. Dr. Kiss György
NKE ÁKK, dékán

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

KIADÓ: NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, NKE ÁKK dékán

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Fejes Zsuzsanna, NKE ÁKK,
egyetemi docens

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: 1118 Budapest, Ménesi út 5.